

Sector público y sistema tributario argentino, 1914-1932*

Adriana Montequín**

En 1914 y en 1916 dos hechos de diversa naturaleza afectan la vida de la sociedad argentina. En efecto, la Guerra Mundial por una parte y el acceso al poder del presidente Yrigoyen, mediante la aplicación de la Ley Sáenz Peña por otra, marcaron el inicio de un proceso de cambios de múltiples consecuencias sobre la economía y la política en general y, en particular, sobre las finanzas del estado nacional, tensionando su tradicional estructura, configurada en las últimas décadas del siglo XIX.

En el presente trabajo, se estudia el contexto económico de nuestra sociedad entre 1914 y 1930. Se destacan algunas de las consecuencias que la Primera Guerra Mundial, la Crisis de 1929 y la Gran Depresión, tuvieron sobre la estructura económica y sobre los recursos financieros del gobierno nacional.

Se observan, además, algunos aspectos de la vida política, que se transforman sustancialmente hacia 1916, a partir de la vigencia de la Ley Sáenz Peña. Desde ese momento tiene lugar el desarrollo de un proceso de competencia entre partidos, alguno de los cuales cuenta con una base representativa mucho mayor que la de los viejos partidos personalistas del período oligárquico. Esta ampliación y diversificación de las estructuras partidarias, como veremos, guarda correspondencia con los cambios en las políticas públicas, en particular con la estructura de los gastos y recursos del estado nacional.

Por último, el análisis del debate en torno a la introducción del impuesto a la renta y el estudio de las características principales de la estructura

* Este trabajo forma parte de un estudio más amplio, centrado en el debate sobre la introducción del impuesto a la renta en la Argentina sus componentes ideológicos y a su vez, las circunstancias económicas y políticas que condicionaron el proceso que se inicia con la presentación del primer proyecto durante el gobierno de Yrigoyen en 1917 y culmina con la sanción del impuesto en 1932. Quiero agradecer a Luis Alberto Romero por su orientación y por sus valiosos comentarios que me guiaron a lo largo de toda la investigación.

** Docente en la Facultad de Filosofía y Letras, Dpto. de Historia, UBA.

económica y de las finanzas nacionales y provinciales, así como la referencia a algunas de las consecuencias del proceso de competencia partidaria entre 1914 y 1932, nos permiten señalar aquellos temas fundamentales que dan la significación y verdadera trascendencia a la reforma tributaria que se proyecta y discute durante esos años.

La economía en crisis, 1914-1932

Hacia 1914, el área más importante de la economía argentina es, como en las décadas precedentes, la producción agropecuaria destinada a la exportación. Entre los productos más importantes se encuentran el trigo, el maíz, el lino, la carne vacuna y la lana. La iniciación de la Primera Guerra Mundial, así como otros acontecimientos internacionales posteriores, generaron un proceso de inestabilidad típico de las economías abiertas de exportación. Este rasgo caracterizó todo el periodo comprendido entre 1914 y los años de la Crisis y la Gran Depresión. Por un lado, tanto el volumen como el precio de las exportaciones sufren fuertes fluctuaciones y por otro, el flujo de los capitales extranjeros —que desempeñaban un rol protagónico en la inversión local— presenta también un comportamiento inestable. En efecto, el ritmo de tales inversiones estaba condicionado en última instancia por las circunstancias del mercado de capitales en las áreas centrales, esto es, Londres hasta 1914 y Nueva York desde 1924.¹

Si se tiene en cuenta que las exportaciones representaban en 1925-1929 el 24% del PBI y el capital extranjero representaba hacia fines de la década de 1920 el 32% del capital fijo, se comprende que la inestabilidad de ambas variables fuera un factor de inestabilidad para la economía en su conjunto.

Por otra parte estas fluctuaciones también afectaban al sistema fiscal, el que se encontraba íntimamente vinculado a las variaciones de la balanza comercial. Efectivamente, las 3/4 partes de los ingresos ordinarios del gobierno nacional tenían su fuente en los gravámenes a la importación. De esta vinculación se derivaba que los períodos de auge en las importaciones favorecían una expansión fiscal y con ello el gasto público. Sin embargo, este proceso no resultaba fácilmente reversible en los períodos de contracción de aquéllas.

El período que nos ocupa puede dividirse en tres momentos diferentes, siguiendo las variaciones que acompañan a los procesos internacionales. El primero de ellos se inicia en 1914 y culmina en 1917, momento en que las

1. Sobre los aspectos del desarrollo económico argentino durante el período puede verse: Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel. *Las etapas del desarrollo económico argentino* (Bs. As., 1967); Cortes Conde, Roberto. *El progreso argentino, 1880-1914* (Bs. As., 1979); Ferrer, Aldo. *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales* (Bs. As., 1963); O'Connell, Arturo. "La Argentina de la Depresión: Los Problemas de una Economía Abierta", en *Desarrollo Económico*, N° 92, enero/marzo 1984; Díaz Alejandro, C., *Ensayos sobre la historia económica argentina* (Bs. As., 1975).

repercusiones de la guerra detienen el flujo de capitales extranjeros y llevan a una disminución en las importaciones. El segundo período comienza con la recuperación de los precios internacionales hacia fines de 1917 y se extiende hasta 1922, año en que se retoma el ritmo ascendente de las exportaciones tras la crisis que afectaba desde 1913 la producción agropecuaria. El tercer período, comprendido entre 1922 y 1929 registra, aunque con altibajos, un ritmo ascendente en las principales variables económicas que se interrumpe bruscamente con el advenimiento de la Crisis de 1929 y se prolonga en el proceso de depresión económica hasta fines de 1932, en que el aumento de los precios de las exportaciones indicarán un nuevo ciclo de recuperación.²

Primera etapa: 1914-1917

El año en que Yrigoyen asume la presidencia —1916— transcurre en medio de un período de depresión que se inició, como dijimos, en 1914. La guerra trajo consigo la interrupción de las inversiones extranjeras y un retroceso en la curva ascendente del comercio exterior. Un período de malas cosechas —1915 y 1916— reduce aún más la oferta de granos. Esta situación se revierte hacia fines de 1917 en que la Argentina ha reacomodado finalmente su producción, ajustándola a las nuevas condiciones que la prolongación de la guerra impone al comercio. Un ejemplo de ello es el predominio de la carne congelada respecto de la carne enfriada, dado que aquélla podía conservarse durante mayor tiempo.³ La producción ganadera en general aventaja en este período a la agrícola. Esta última debía competir en desventaja con aquellos países exportadores de granos, que se encontraban en mejor posición respecto de las zonas de abastecimiento.

El cese en el flujo de capitales desencadenó un proceso de múltiples consecuencias, que comienza con la drástica reducción de las importaciones, mecanismo indispensable para equilibrar la balanza de pagos. Entre los rubros más afectados por esta medida se encontraban las maquinarias para la industria, que entre 1914 y 1916 pasan de 544 millones de pesos a 173 millones respectivamente; las maquinarias para transporte, que en el mismo período descienden de 115 millones de pesos a 6 millones. Otros rubros afectados fueron el carbón y materias primas para el sector industrial. Todo ello repercutió en la actividad industrial cuya producción total desciende pasando de un índice del 20,3 en 1914 al 18,5 en 1917. Considerado más detalladamente, este sector experimenta un reacomodamiento durante el período.⁴ Por un lado, la industria textil aumenta su producción al cubrir la demanda insatisfecha por la reducción de este tipo de importaciones. A la vez,

2. Di Tella y Zymelman, *Las etapas...*

3. Smith, Peter, *Carne y política en la Argentina* (Bs. As., 1983), pp. 43-44.

4. Villanueva, Javier. "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, Nº 74, oct.-dic. 1972.

los frigoríficos se benefician con el alza de los precios de la carne y la expansión de la demanda. Por otro lado, los sectores más perjudicados fueron aquellos cuyos insumos eran importados, tales como la industria metalúrgica y la construcción.

En lo que respecta a la balanza comercial, puede afirmarse que la posición internacional de la Argentina mejoró durante la guerra. Las exportaciones se mantuvieron en un alto nivel en tanto que las importaciones se vieron reducidas, debido a lo cual la reserva de oro alcanzó niveles sin precedentes.

De todos modos la economía interna se resiente, produciéndose un aumento del 20% en la desocupación y una disminución global del ingreso nacional. Entre las áreas más afectadas por la contracción de la inversión extranjera se encuentran los servicios públicos, tales como los ferrocarriles. Por último, la contracción de los ingresos fiscales obligó al gobierno nacional a reducir en forma significativa las obras públicas. Conviene recordar que entre los gastos que el gobierno debía afrontar, se encontraban los servicios de la deuda externa que en 1914 equivalían a más del 30% de las exportaciones. Todo ello hacía que la continuidad del flujo del capital externo resultara fundamental para conservar el equilibrio de la balanza de pagos.

Segunda etapa: 1917-1922

El ciclo económico comprendido entre 1917 y 1922 comienza con la recuperación del nivel del comercio exterior que continúa hasta 1920, año en que se inicia la curva descendente tocando su punto más bajo a fines de 1922. La recuperación se debió fundamentalmente al alza internacional de los precios agropecuarios. El total de las exportaciones pasa de 764 millones de pesos en 1917 a 1.172 millones en 1920. También se recuperan las importaciones, que en el mismo período ascienden de 479 millones a 844 millones. Esta recuperación afectó, sin embargo, la anterior expansión de algunas actividades industriales. El restablecimiento de las importaciones repercutió negativamente sobre la industria textil. El índice de producción total de esta actividad pasa de 14 en 1918 a 13 en 1919 y desciende a 10 en 1920.

A fines de 1920, y como efecto del reordenamiento de la producción europea durante la posguerra, comienza nuevamente un período declinante para las exportaciones nacionales que alcanza su punto más bajo en 1922. La disminución en los precios internacionales afectó fundamentalmente a dos productos exportables: el trigo y la carne. El precio del trigo era de 27,60 pesos los cien kilos en mayo de 1920, en septiembre del año siguiente bajaba a 17,65 pesos, para continuar su baja hasta los primeros meses de 1922. Por su parte, el precio de la carne cayó de 65 centavos el kilo en 1920 a 45 centavos en 1921. El volumen de las exportaciones brutas sufrió una declinación aún más pronunciada. En 1920 se exportaron más de 5 millones de toneladas de trigo, en 1921 menos de dos millones. Las exportaciones de carne disminuyeron en igual período de 618 millones de toneladas a 502 millones. La actividad que

experimenta una recuperación es la producción industrial, de un índice 10 en 1920 se pasa a 12 en 1921, que se mantiene hasta 1922.

Tercera etapa: 1922-1929

En el período comprendido por los años 1922-1929, la economía argentina pone de manifiesto nuevamente su vulnerabilidad ante las alteraciones coyunturales de la economía mundial.

Entre 1922 y 1924 se produce una recuperación de las actividades más importantes, debido por un lado, a la introducción de capitales externos y por otro, a una sucesión de buenas cosechas.

Entre 1924 y 1926 caen nuevamente las exportaciones, que de 947 millones en 1923-1924 pasan a 792 millones en 1925-1926. Desde 1927 y hasta 1929, en el marco de un crecimiento de la economía mundial, se expanden las variables más importantes de la economía interna, crecimiento que se interrumpe bruscamente tras la crisis mundial de 1929-1930 y el proceso de depresión que le sigue.

Entre 1922 y 1924 la actividad más beneficiada por los precios internacionales fue en este caso la producción de granos, que se expande en volumen y en valor. También se restablece, aunque a ritmo menor, el comercio de las carnes.

En lo que respecta a la balanza comercial, la Argentina mantuvo durante todo el período un saldo favorable, a pesar de los años en que las exportaciones disminuyeron en forma considerable. Persiste sin embargo, el peso significativo de los servicios de la deuda que en 1926, triplicaba el saldo favorable de la balanza comercial. El déficit que de ello resultaba se compensa, como en períodos anteriores, con el aporte de capital externo cuya afluencia se reanuda en forma ascendente durante todo el período.

En lo relativo a la composición interna y destino de las inversiones extranjeras, se observan transformaciones que desde 1924 insinúan una tendencia cuyas consecuencias se tornarán más evidentes hacia el final del siglo. Por un lado, se constata una disminución progresiva de la proporción del capital británico, que se contrapone al flujo creciente del capital estadounidense. En 1923 el total de las inversiones inglesas era 1.975 millones, que en 1927 crecen solo a 2.075 millones y en 1931 ascienden a 2.335 millones. Por otra parte, las inversiones norteamericanas pasan de 200 millones en 1923 a más del doble en 1927, y en 1931 ascendían a 707 millones. Además, cambia la orientación económica de esos capitales ya que se trasladan del sector público privilegiando áreas tales como la industria y la manufactura. Este hecho derivó en importantes consecuencias respecto de la estructura interna de la actividad industrial, tanto en el tipo de productos elaborados como en la utilización de nueva tecnología.⁵ A partir de la década de 1920,

5. Villanueva, "El origen...".

y en especial desde 1924, se radicaron en el país nuevas empresas, subsidiarias de las norteamericanas, que producen localmente bienes de consumo durable que antes sólo podían importarse. Las ramas más importantes serán las industrias químicas, las metalúrgicas, y las de artículos eléctricos. Desde este momento se adquieren en el mercado local productos tales como discos de fonógrafos, equipos eléctricos, gomas, lapiceras fuente, etc. La expansión de esta producción interna se vio favorecida a partir de 1923, por el crecimiento y la estabilidad de la economía que garantizaba un mercado de consumo en expansión; y a la vez por el aumento de los aforos aduaneros, introducidos por el presidente Alvear.

El ritmo ascendente se interrumpe bruscamente tras la repercusión, en 1929, de la crisis mundial que se inicia con el colapso de la Bolsa de Nueva York. En efecto, las exportaciones de trigo y maíz, que en 1929 habían llegado a duplicar las de 1926, descienden en 1930, a los valores de este último año, a la vez que sufren la marcada caída de los precios internacionales. En el caso del trigo, cuya valuación por 100 kg era de 11 pesos en 1929, pasa un año más tarde a 5,30 pesos; en tanto que el maíz desciende de 6,65 pesos los 100 kg a 3,73 pesos en el mismo período.

Después de 1931, el superávit sólo se podrá mantener reduciendo las importaciones; en 1929-1930 habían sido en 718 millones, en el ejercicio siguiente descienden a 546 millones. Los gobiernos posteriores a 1930, presididos por Uriburu y Justo, no introdujeron cambios sustanciales en la política económica. En tal sentido, sólo tienden a atenuar los efectos negativos que la crisis traía aparejados para el sector agropecuario. Así, se impulsa la instalación de elevadores de granos y la formación de juntas reguladoras destinadas a garantizar un precio sostén a la producción agropecuaria.

En resumen, la economía argentina entre 1914 y 1933 sufre el impacto de tres acontecimientos mundiales, origen de un proceso de transformación estructural que acusará sus consecuencias más profundas al finalizar el período. En primer lugar, el desenlace de la Primera Guerra Mundial frenó el proceso de expansión horizontal, a la vez que introdujo serias discontinuidades en las áreas más vitales de su estructura económica, tales como el flujo de las inversiones extranjeras, el nivel de las exportaciones agropecuarias, términos del intercambio, etc. En segundo lugar, desde 1920 recibe el impacto de la reorganización de la economía mundial durante la posguerra, en especial en lo que respecta a su comercio exterior. Por último entre 1929 y los primeros años de la década de 1930, la Gran Depresión enfrenta nuevamente a la economía local con sus limitaciones estructurales, al imponer por un lado, un marcado deterioro en los términos del intercambio, y por otro reedita el agudo problema de la balanza de pagos.

La rápida expansión de las importaciones y el flujo creciente de capitales extranjeros que equilibraban la balanza de pagos hasta 1914, trajo un alto grado de inflexibilidad al comercio argentino y estableció una fuerte dependencia entre balanza de pagos y capital externo. Debido a ello durante la guerra tuvo que recurrirse a una fuerte disminución de las importaciones. Luego de 1918, la tendencia se invierte nuevamente para volver a contraerse

después de 1929. Las fluctuaciones se evidencian también en el comportamiento de la balanza de pagos, cuyo saldo es positivo hasta 1920, pasando a ser desfavorable entre 1921 y 1926 a consecuencia de la vuelta del mercado internacional a sus niveles de pre-guerra. Un proceso similar puede verse en la composición del comercio exterior. Hasta 1928 las exportaciones agropecuarias se expanden al ritmo de la demanda mundial, que se contrae paulatinamente desde ese año. A la vez, se observa un cambio en la estructura de la demanda argentina, que presenta un predominio de bienes de consumo durable hasta 1920, en tanto que a partir de este año el peso creciente corresponderá a productos derivados del reciente progreso tecnológico.

En lo relativo a la industria, hacia fines de la década de 1920 comienza un proceso de desarrollo, que se inicia con la producción de artículos de consumo no durables y sigue más adelante con aquellos de consumo durable. En lo que respecta al crecimiento de esta actividad, la guerra afectó desfavorablemente su expansión, pero después de 1917 creció a una alta tasa hasta 1929, año en que la crisis le impone un serio retroceso.

Por último, puede afirmarse que el ritmo de la inversión sufrió una fuerte contracción durante todo el período. Durante la guerra en efecto, se detuvo el flujo de la inversión extranjera. Después de 1918, cuando aquélla se reinicia, han cambiado ya las condiciones del mercado de capitales en Europa y se traslada a Nueva York el papel desempeñado anteriormente por Londres. A este cambio se sumó el hecho de que el área de inversión se desplazará a las industrias manufactureras y de servicios eléctricos.

Características de los recursos impositivos nacionales y provinciales, 1914-1931

Recursos impositivos nacionales

Recaudación impositiva y comercio exterior

A lo largo de todo el período comprendido entre los años 1914 y 1931, el comportamiento registrado por la recaudación impositiva pone de manifiesto, al igual que durante el período precedente, la fuerte dependencia de las fluctuaciones de dichos recursos fiscales respecto de los ciclos de retracción y expansión del comercio exterior. En efecto, si se tiene en cuenta las variaciones que sufre la recaudación total de los impuestos nacionales y dentro de ello, las oscilaciones de los gravámenes aduaneros, puede constatare el fuerte impacto derivado de los tres momentos más críticos de la economía nacional. Nos referimos a aquellos períodos de retracción de las importaciones o de las exportaciones que determinaron las fuertes inflexiones de 1914, 1921 y 1930, respectivamente.⁶

6. Díaz Alejandro, *Ensayos...*, p. 416.

Si se observa el cuadro 1, se verifica que tras el impacto de la Guerra Mundial, el monto total de impuestos recaudados pasa de 307 millones de pesos en 1913 a 211 millones en 1914, en tanto que la recaudación aduanera que en 1913 había sido de 199 millones desciende a 118 millones en el año siguiente. En segundo lugar, y como consecuencia de la crisis agroganadera de 1921, la recaudación total de 448 millones en 1920 desciende a 361 millones en 1921; una disminución equivalente se registra en los gravámenes aduaneros, cuya recaudación pasa de 297 millones en 1920 a 203 millones en 1921. Por último, la crisis mundial de 1929, acarreará una disminución de los impuestos totales que en 1929 sumaban 613 millones y en 1931 disminuyen a 495 millones; paralelamente los impuestos aduaneros, en el mismo período, pasan de 356 a 258 millones.

CUADRO 1

Recaudaciones impositivas del gobierno y recaudaciones aduaneras, 1913-1932
(en millones de pesos)

Año	Total de recaudaciones impositivas	Recaudaciones aduaneras	%
1913	307	199	64.8
1914	211	118	55.9
1915	199	95	47.7
1916	203	115	51.7
1917	200	97	48.5
1918	262	139	53.0
1919	236	180	55.2
1920	448	297	66.2
1921	361	203	56.2
1922	369	206	55.8
1923	453	268	59.1
1924	495	296	59.7
1925	577	350	60.6
1926	534	304	56.9
1927	552	313	56.7
1928	602	358	59.4
1929	613	356	58.0
1930	529	291	55.0
1931	495	258	52.1
1932	632	241	38.3

Fuente: Planillas de trabajo inéditas de la CEPAL y DNEC, anuario estadístico de la Argentina, 1957, p. 400 (Tomado de: Díaz Alejandro, *Ensayos...*).

Los movimientos de ascenso y descenso del comercio exterior por una parte, y los de la principal fuente de recursos ordinarios del fisco nacional,

por otra, al contraerse el volumen de aquél, hacen que la capacidad tributaria de la población tienda automáticamente a disminuir.⁷ Es importante destacar que durante esas coyunturas, las distintas administraciones recurrieron a la implementación de nuevos gravámenes o bien al incremento de las tasas en vigencia, a fin de atenuar la tendencia decreciente de la recaudación. Sin embargo, estas medidas no lograban su objetivo, hecho que se produce sólo cuando sobreviene una efectiva recuperación del ciclo económico.

Composición interna del sistema impositivo

En lo relativo a la composición interna del sistema impositivo nacional durante el período en estudio, la mayor participación corresponde, como en la etapa precedente, a los impuestos indirectos al consumo —sobre bienes importados y de circulación interna—. La suma de estos dos rubros representaba en 1910 el 86,7% del total recaudado; en 1924, si bien esta proporción ha disminuido, ambos tipos de gravámenes suman el mayor porcentaje, con el 70,6% del total.⁸ El cuadro 2 permite comparar la distinta proporción que correspondió a cada tipo de contribución en 1910 y 1924 respectivamente. En rasgos generales la estructura no varió sustancialmente entre ambas fechas, aunque se observa una creciente participación de los impuestos directos junto con la reincorporación de los derechos sobre las exportaciones. En 1910, los gravámenes a la importación representaban el 67,6%, en tanto que los impuestos internos al consumo alcanzaron el 19,1%; en 1924 la proporción fue del 52,8% y del 17,8% respectivamente. El total de impuestos directos

CUADRO 2
Recursos impositivos nacionales: 1910 y 1924
(en porcentajes)

Impuestos	1910	1924
Tierra	5.0	6.6
Exportaciones	—	9.3
Patentes	2.6	3.9
Importaciones	67.6	52.8
Consumo interno	19.1	17.8
Civil, judicial y transacciones comerciales	5.2	8.3
Herencias	0.6	1.4

Fuente: Argentina, Dirección General de Estadística de la Nación, *Los impuestos y otros recursos fiscales de la nación y las provincias en los años 1910 y 1924-1925*, informe N° 17, serie F, N° 4, 1926, p. 50. (Tomado de: Remmer, Karen, *Party competition in Argentina and Chile. Political Recruitment and Public Policy: 1890-1930* (Nebraska, 1984).

7. Véase *Revista Económica*, N° 10 del Banco de la Nación Argentina, nov. 1932, p. 168.

8. *Ibidem*, p. 174.

—a la tierra; patentes; actos civiles, judiciales; a la herencia— sumaba el 13,4% en 1910, porcentaje que se incrementa en 1924 al 20,2%. Por último, en ese año los gravámenes a las exportaciones —introducidos en 1918— representaban el 9,3% del total.

Esta composición se mantiene, con alguna variaciones, hasta el final del período. En efecto, en 1931 los impuestos indirectos al consumo representaban el 73,9% de la recaudación, en tanto que la suma de los impuestos directos alcanzaba el 26,1% del total.⁹

Por último, conviene destacar un rasgo que distingue el comportamiento de los diferentes tipos de impuestos ante las fluctuaciones del comercio exterior. Las recaudaciones impositivas entre 1920 y 1931, muestran un comportamiento más estable de los gravámenes a las actividades civiles, comerciales y judiciales (sellos); sobre el comercio, la industria y la producción; y el impuesto a la tierra. Estos tres impuestos directos muestran un crecimiento que no se vio afectado por el ritmo del comercio exterior y son los únicos cuya recaudación no desciende en 1930. Esto se debe en parte, a que el efecto de la crisis se puede contrarrestar rápidamente con el aumento de las tasas, como efectivamente se hizo en 1931. El resto de los impuestos directos —a la herencia— y los impuestos indirectos sobre el consumo, evidencian un comportamiento marcadamente diferente, ya que sus oscilaciones siguen el ritmo de las fluctuaciones económicas.¹⁰

Recursos impositivos provinciales

La estructura de los recursos impositivos provinciales presenta una composición inversa a la de aquellos que recauda el gobierno nacional. En efecto, la mayor participación corresponde en este caso a los impuestos directos, recurso reservado a los estados provinciales por mandato expreso de la Constitución.

Se incluyen en esa categoría los impuestos a la tierra; a la producción agropecuaria; al comercio, a la industria y las profesiones; a los actos civiles, comerciales y judiciales; y por último el impuesto a la renta.

El cuadro 3 ofrece la proporción que correspondió a cada tipo de tributo entre los años 1910 y 1931.¹¹ Si se consideran globalmente los porcentajes correspondientes a las contribuciones directas, se constata la alta participación de las mismas, aunque ella disminuye en la medida en que crece relativamente el porcentaje de los impuestos indirectos al consumo interno. Así, los impuestos directos representaban en 1915 el 94,6% del total; entre 1920 y 1924 descienden al 84,1% y entre 1925 y 1929 equivalen al 80% del total.

9. *Ibidem*, p. 174 y ss.

10. *Ibidem*, p. 173.

11. *Ibidem*, p. 173 y ss.

CUADRO 3

Proporción de cada grupo de impuestos en las provincias, 1910-1931
(en porcentajes)

Años	Tierra	Produc. agropo- cuaría	Comerc., indust. y prof.	Con- sumo	Actos Civiles, comerc., y judic.	Heren- cias	Varios
1910	40.2	6.7	24.9	1.7	19.5	2.2	4.8
1915	45.4	4.9	27.3	0.6	11.6	2.9	7.3
Promed. 1920-1924	34.2	3.8	28.3	11.3	13.0	4.8	4.6
Promed. 1925-1929	30.7	3.4	26.4	15.8	12.3	7.2	4.2
1930	34.5	2.6	22.7	15.0	12.5	7.4	5.3
1931	36.0	3.2	22.8	14.6	12.7	5.7	5.0

Fuente: Banco de la Nación Argentina. *Revista económica*, Nº 10, nov. 1932, p. 173.

Los impuestos al consumo pasan de una existencia casi nula en 1915, el 0,6%, a representar el 11,3% entre los años 1920-1925 y el 15,8% durante el quinquenio 1925-1929. Cabe destacar que tanto los impuestos nacionales como los provinciales que gravan el consumo interno recaen sobre los mismos productos —vinos, azúcar, tabaco—. Este hecho esconde el problema de la doble imposición¹² que diera origen, como luego veremos, a frecuentes protestas por parte de los contribuyentes y de las autoridades provinciales, que acusan al gobierno central de afectar sus fuentes genuinas de financiación.

El proceso de apertura política entre 1916 y 1930. Repercusiones sobre el gasto público

La época de la competencia partidaria

La aprobación de la Ley Sáenz Peña en 1912 marcó el inicio de una nueva etapa política argentina, que dejaba atrás, al menos hasta 1930, las prácticas del "viejo régimen" mediante las cuales había garantizado para sí el pleno control del poder político. De esta forma se inicia un período en el que el sistema de gobierno presenta un rasgo fundamental: la libre competencia

12. *Ibidem*, p. 179.

entre distintos partidos políticos. La sanción del voto universal, secreto y obligatorio abría el camino a una estructura política según la cual, por primera vez en nuestro país, el acceso a las posiciones de poder se daría a través de la lucha entre varios partidos orientada a captar el voto popular.

Correspondió a la Unión Cívica Radical hegemonizar este proceso, lo que en cierta forma era el corolario de la acción militante de este partido durante el cuarto de siglo que precedió a la asunción de su líder a la primera magistratura. En efecto, esta estructura tuvo vigencia durante los tres gobiernos radicales, muchos de cuyos rasgos cobran sentido en el corpus más amplio de transformaciones que se inician en esta nueva etapa. Ella se agotó justamente en el momento en que se debilitara irreparablemente el segundo gobierno de Yrigoyen, en un marco dominado por las consecuencias económicas de la crisis mundial y la Gran Depresión.

En lo que respecta al radicalismo, una de las características salientes de ese partido era su debilidad programática y el carácter ambiguo de sus pronunciamientos. Las mayores precisiones se basaban en la insistencia en la democratización de la vida política a partir de la plena vigencia del sufragio universal y de la Constitución.¹³

En materia económica, el partido no llegó a definir un programa preciso, ni siquiera después de asumir el poder. Acaso esta indefinición resultaba funcional al carácter heterogéneo de los grupos sociales a los que el radicalismo aspiraba a congregar. Efectivamente, podría afirmarse incluso que deliberadamente se evitaron las proposiciones político-económicas concretas. Yrigoyen prefería los principios vagos, ya que ellos permitían atraer al partido a la más amplia gama de intereses sociales.¹⁴ No obstante ello, puede afirmarse que la base social de la UCR descansaba fundamentalmente en los sectores medios urbanos. Era precisamente en la politización de estos grupos donde el partido encontraba su origen.¹⁵

Sin embargo, a pesar de esta falta de definición, y del predominio de postulados éticos, algunas consignas ideológicas señalaban su condición de movimiento político de las clases medias. Se subrayaba por un lado, la necesidad de emprender una reforma económico-social que posibilitara cierta redistribución de la riqueza y por otro, se exteriorizaba una permanente preocupación por contemplar los intereses de los consumidores.¹⁶ Se ha observado que existe una correspondencia entre aquel sustrato social del par-

13. Luis Alberto Romero y otros. *El Radicalismo* (Bs. As., 1969).

14. Ver carta de Pedro Molina a Yrigoyen citada en *Hipólito Yrigoyen: pueblo y gobierno*, p. 136.

15. David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930* (Bs. As., 1977), cap. 3.

16. *Ibidem*, p. 71. Al respecto ver por ejemplo *La Prensa*, 6/12/1922 p. 8: Tucumán-Convenciones radicales. Aquí puede verse que el radicalismo a nivel provincial, se preocupó por redactar un programa político en el que se demandaban medidas específicas tales como legislación sobre un salario mínimo, impuestos progresivos sobre la tierra y los réditos, beneficios de seguridad social y otras reformas similares, (citado en Karen Remmer, *Party competition in Argentina and Chile. Political Recruitment and Public Policy: 1890-1930* (Nebraska, 1984), p. 100. Traducción, Adriana Montequín.

tido y uno de los rasgos característicos del proceso político que se inicia con el radicalismo en 1916. Este consistió en la extensión del sistema de patronazgo como mecanismo para consolidar la clientela política. Mientras estuvo en el gobierno, el partido trató de fortalecer sus vínculos con los sectores medios a través de la distribución de empleos en la burocracia estatal.¹⁷

Ello derivó, como veremos más adelante, en una reasignación de los recursos públicos hacia gastos en salario y administración.¹⁸

La distribución de las fuerzas políticas

Los cuadros 4 y 5 muestran la distribución de las fuerzas políticas entre 1912 y 1930. Se observa por un lado, que a partir de 1918 el radicalismo tiene un peso creciente en la Cámara de Diputados, que sin embargo, no le permite alcanzar la mayoría propia. El poder es compartido fundamentalmente con tres fuerzas políticas. En efecto, los partidos más importantes de la oposición eran los de los socialistas, los demócratas progresistas y el conservador.

CUADRO 4
Elecciones nacionales de diputados: 1912-1930
(en porcentajes de votos por partido)

Partido	1912	1914	1918	1920	1924	1926	1930
Unión Cívica	8,9	3,6	—	—	—	—	—
U.C.R.	13,8	33,3	47,1	44,4	25,9	38,2	41,6
U.C.R. Unific.	—	—	—	—	10,8	8,4	3,6
U.C.R. Tacuarí	—	—	—	—	—	10,9	—
U.C.R. (otra)	—	—	8,5	4,6	12,8	6,8	9,2
Demócrata	—	3,1	7,4	—	1,0	—	—
Demóc. Progres.	2,6	2,9	—	10,1	9,4	5,2	9,2
Socialista	5,4	9,3	8,3	11,2	14,6	11,1	8,3
Socialista (otro)	—	—	4,5	0,5	0,6	0,8	8,2
Oficial	5,0	—	—	—	—	—	—
Conservador	16,9	10,8	9,9	13,7	5,1	4,4	10,3
Unión Nacional	8,7	—	—	—	—	—	—
Liberal	6,4	—	1,3	3,8	2,2	2,6	2,7
Otros Conservad.	14,8	31,8	10,4	3,8	10,7	8,2	3,9
En blanco	—	—	—	2,5	2,0	2,3	2,7

Fuente: Cantón, Darío, *Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina*, 2 vols. (Buenos Aires, 1968), I, pp. 81-106.

17. Rock, *El radicalismo...*, p. 110.

18. Remmer, *Party competition...*, p. 155.

CUADRO 5
Elecciones presidenciales: 1916-1928
(en porcentajes de votos por partido)

Partido	1916	1922	1928
U.C.R.	45,59	47,75	57,41
U.C.R. - Antiperson.	—	—	10,63
U.C.R. (otra)	—	6,68	6,15
Socialista	8,88	8,96	4,49
Demócrat. Progres.	13,23	8,31	—
Conservador	12,86	7,07	5,00
Concentración	2,40	8,02	—
Frente Unico	—	—	6,11
Otro Conservad.	12,92	7,75	3,61
En blanco	—	1,63	4,46

Fuente: Cantón, *Materiales...* I, pp. 86-102.

En lo que respecta a la oposición, sólo nos interesa destacar que ninguno de estos partidos logró organizar una estructura que, a nivel nacional, pudiera disputar la hegemonía radical. Por el contrario, su organización sólo les permitió consolidarse en las provincias.¹⁹ En la Capital Federal la competencia provino principalmente de los socialistas; en Buenos Aires, de los conservadores; en Corrientes y Tucumán, de los liberales y en Salta de la Unión Provincial. En otras provincias, la oposición, y en especial durante la década de 1920, provino de ramas disidentes de la UCR.²⁰ En lo que respecta a esta debilidad estructural de la oposición, los conservadores manifestaron, tener plena conciencia de sus implicancias políticas. En tal sentido, buscaron estrechar filas con los miembros del PAN en torno a un programa de reacción institucional. Para proteger a las elites provinciales de la amenaza del gobierno nacional radical, los conservadores propusieron modificar la Constitución de modo tal que la autonomía política de las provincias no dependiera de la decisión del gobierno central.²¹ Como un corolario de esto, el programa conservador reclamaba un mayor control provincial sobre los fondos públicos.²² Las elites en las pequeñas provincias generalmente siguieron la línea marcada por los conservadores de Buenos Aires; después de 1916 constituyeron el núcleo de una serie de coaliciones anti-radicales para disputar la presidencia. Sin embargo, la organización del partido conservador nunca trascendió el nivel provincial.²³

19. *Ibidem*, p. 99.

20. *Ibidem*, p. 98.

21. José Arce, *Marcelino Ugarte. El hombre, el político, el gobernador* (Bs. As., 1959), p. 45.

22. *Ibidem*.

23. Darío Cantón, *Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina* (Bs. As., 1968), p. 168.

Esta situación de debilidad era compensada por el control directo que los conservadores retuvieron en la Cámara de Senadores, donde sus miembros retenían el cargo por nueve años. La escisión del poder político representó un permanente obstáculo para las iniciativas del Ejecutivo. Tanto el control de los gobiernos provinciales como el del Senado fueron los mecanismos políticos mediante los cuales el conservadurismo buscó compensar las consecuencias de la apertura democrática posterior a 1912.

Cuando los efectos de la crisis de 1930 sobre la economía argentina generaron un clima de gran incertidumbre social, los grupos conservadores encontraron la oportunidad para recuperar el poder. El gran desprestigio en que se hundió el gobierno de Yrigoyen, sumado a la oposición que debió enfrentar dentro de su propio partido, bastó para garantizar el triunfo del golpe militar conservador del 6 de septiembre. De esta forma, los grupos tradicionales recuperaban el control directo del estado.

Con el golpe de Uriburu, se cierra la etapa de apertura política que llevara al poder al radicalismo. El sistema de libre competencia entre partidos políticos se eclipsaba junto con el liderazgo de Yrigoyen.

La transformación de las cuentas fiscales del gobierno nacional: gastos y recursos

El proceso político que se abre a partir de 1916 y los problemas estructurales que para esa época marcaban las debilidades de las finanzas nacionales, abren una serie de interrogantes acerca de las respuestas que, en materia de políticas públicas, elaboraron y llevaron a cabo los gobiernos radicales entre 1916 y 1930.

Cabe preguntarse en primer lugar, de que manera los cambios del régimen —asociados al desarrollo partidario y a la politización de nuevos grupos sociales— afectaron la composición de las rentas y los gastos públicos. En segundo lugar, tomando en cuenta las características estructurales del sistema de rentas del gobierno nacional —el marcado predominio de los impuestos indirectos, en especial gravámenes a la importación, la vulnerabilidad respecto de las fluctuaciones del mercado externo y su inelasticidad— corresponde preguntarse cómo reaccionaron las distintas administraciones radicales ante las coyunturas económicas que entre 1916 y 1930 afectaron directa o indirectamente su sistema rentístico.

En lo que respecta a la primera cuestión, es importante recordar las reflexiones de Karen Remmer, quien afirma que todo cambio en el régimen político acarrea modificaciones en la distribución de costos y beneficios.²⁴ También los procesos de competencia política estimulan aquellas propuestas que respondan a las preferencias de las mayorías antes que a los grupos privilegiados. En efecto, el análisis de los recursos y gastos del gobierno

24. Remmer, *Party...*, p. 136.

nacional nos permite afirmar que las respuestas elaboradas por las administraciones radicales en este sentido, fueron básicamente tres: a) un incremento relativo del gasto público; b) redistribución interna del gasto fiscal a favor de los siguientes rubros: salarios, pensiones y administración; c) la reorientación de los recursos impositivos hacia aquellos gravámenes que directa o indirectamente afectaban las rentas de los grupos propietarios y de los sectores económicamente dominantes.

En segundo lugar, cabe señalar que los problemas estructurales enunciados pusieron en evidencia la precariedad del sistema rentístico nacional cuando a consecuencia de la guerra mundial, se produce un drástico descenso de las importaciones y con ello una brusca caída de las recaudaciones aduaneras. El fenómeno afectó el período entre 1914 y 1919. Un efecto similar, pero en relación con los derechos de exportación, afectó las recaudaciones provenientes de esa fuente durante la crisis ganadera, entre 1921 y 1923.

Las medidas tomadas por las administraciones entre 1916 y 1930 persiguieron básicamente dos objetivos: a) compensar la disminución de los recursos tradicionales mediante la creación de nuevos gravámenes o bien a través del aumento de las tasas en los ya existentes (ello en un marco que, antes que reducir el gasto público tiende a expandirlo); b) por otra parte, el creciente déficit fiscal se compensa con el permanente incremento de la deuda pública. En ambos sentidos apuntaban medidas tales como: la incorporación en 1918 del impuesto a las exportaciones; el incremento de los gravámenes al consumo interno y de los impuestos directos en vigencia; el intento fallido de crear el impuesto a los réditos y la expansión del crédito externo. Todo ello se tradujo finalmente, en un aumento de la presión tributaria particularmente a partir de 1922.

Gastos del gobierno y recursos socioeconómicos

Como puede observarse en el cuadro 6, los recursos financieros con que contaba el gobierno nacional se expandieron rápidamente desde 1890 creando una situación relativamente favorable para las políticas de innovación. Ello también se expresó en una duplicación de los gastos per cápita.

Una cuestión clave que surge de las tendencias señaladas consiste en la relación entre estos gastos y los recursos económico-sociales con que contaba la estructura del país. Cabe preguntarse si existe alguna evidencia acerca de que el proceso de apertura política provocó un aumento de los gastos y una expansión de la actividad gubernamental a partir de 1916 o por el contrario, correspondería suponer que los gastos simplemente crecieron paralelamente a los recursos básicos de la sociedad. Como se observa en el cuadro 7, los gastos del gobierno nacional se incrementaron más lentamente que los recursos hasta 1895. Entre ese año y 1914 los gastos crecieron aproximadamente a la misma razón que la población alfabetizada, escasamente más rápido que la población urbana pero más despacio que las exportaciones.

CUADRO 6
Gastos del gobierno nacional: 1890-1930
(en miles de pesos oro)

Año	Gastos	Per cápita
1890	38,146	11,3
1892	38,685	10,7
1894	40,114	10,4
1896	78,213	19,2
1898	121,290	27,8
1900	68,580	14,9
1902	85,335	17,5
1904	85,781	16,8
1906	118,911	21,6
1908	111,049	18,4
1910	180,948	27,5
1912	177,828	24,9
1914	184,642	23,3
1916	164,844	20,3
1918	185,263	22,1
1920	214,634	24,7
1922	270,688	29,5
1924	295,684	30,1
1926	328,553	31,8
1928	388,777	35,1
1930	480,997	42,2

Fuente: Argentina, *Tercer censo nacional*, 1914. vol. X, p. 389.

CUADRO 7

Indices de crecimiento en los gastos del gobierno nacional, población alfabetizada, población urbana y exportaciones: 1870-1914

Año	Gastos de gobierno	Población alfabetizada	Población urbana	Exportac.
1870-1874	100	100	100	100
1875-1879	89	—	—	118
1880-1884	168	—	—	154
1885-1889	184	—	—	218
1890-1894	147	—	—	261
1895-1899	301	476	330	334
1900-1904	303	—	—	503
1905-1909	496	—	—	855
1910-1914	740	1123	823	1022

Fuente: Argentina, *Tercer censo nacional*, vol. X, p. 389 (Gastos); vol. I, p. 170 (Alfabetización); *idem*, vol. IV; *idem*, *Segundo censo nacional*, 1895, vol. II (Población urbana); *Tercer censo nacional*, vol. VIII, p. 16 (Exportaciones) (Tomado de: Remmer, *Party...*).

En lo que respecta al período posterior a la apertura democrática, los estudios económicos señalan la existencia de una brecha creciente entre los recursos socioeconómicos y los gastos del gobierno entre 1914 y 1929. En efecto, el gasto del gobierno nacional creció en un 3,5% por año entre 1910 y 1914, en tanto que entre 1925 y 1929 se incrementó a un ritmo anual del 5,2%.²⁵ Esto demuestra entonces que en nuestro país los gastos del gobierno nacional crecieron rápidamente después de 1910 con relación a los indicadores económicos.

Distribución del gasto público

La distribución de los gastos del gobierno nacional cambia hacia 1910. Como se observa en el cuadro 8, la proporción de los fondos destinados a obras públicas disminuye drásticamente, mientras que los gastos en pensiones, salarios y administración crecieron en forma sostenida. Estos últimos representaron el 50% del total de gastos entre 1905 y 1916 y el 59,5% entre 1916 y 1922. Este aumento del porcentaje de recursos destinados a pensiones, salarios y administración, ha sido relacionado directamente con el proceso de competencia entre partidos políticos que se abre en 1916, considerado como un factor desencadenante de presiones e incentivos para la expansión del patronazgo de estado.²⁶

Con respecto a la declinación de los gastos en obras públicas, si bien sus razones no se han explicado claramente, podría sostenerse que durante estos años la infraestructura económica fue sacrificada para expandir el sistema de patronazgo, utilizado por los gobiernos radicales como mecanismo de consolidación de su clientela política. Este se hallaría especialmente orientado a buscar el consenso de los sectores medios de la sociedad.²⁷

Aun en el período 1926-1930, en que se invierte la tendencia de los gastos en obras públicas, la proporción de los recursos que se le destina es menor que la del período 1905-1914.

Por último, es importante destacar que otro rubro del gasto público que se incrementa en este período es el correspondiente a los servicios de la deuda pública, el cual representaba el 19,3% del total entre 1905 y 1916 y el 24,3% en el período 1916-1922.

Rentas del gobierno nacional

Cuando los radicales asumen el gobierno, las finanzas públicas se encontraban en un particular estado de precariedad. No era ajeno a ello la insuficiencia crónica de los ingresos fiscales, agravada en esa coyuntura por la crisis del

25. Díaz Alejandro, *Ensayos...*, p. 6.

26. Remmer, *Party...*, p. 156.

27. Sobre el particular puede verse también D. Rock, *El radicalismo...*, p. 226.

CUADRO 8
Distribución de los gastos del gobierno nacional: 1905-1922
(en porcentajes)

Año	Obras públicas	Deuda pública	Defen.	Pensiones	Administr.	Salarios
1905	31,2	25,3	11,7	1,8	14,0	15,9
1906	17,4	21,6	11,1	3,3	24,1	22,4
1907	13,3	20,8	12,3	3,5	25,7	24,4
1908	13,6	21,4	12,4	3,7	24,8	24,1
1909	24,2	14,4	12,7	2,6	28,8	17,2
1910	22,7	15,3	20,6	2,4	19,1	20,0
1911	23,2	15,6	19,7	3,0	19,4	19,1
1912	18,4	18,3	16,7	3,2	20,1	23,2
1913	17,3	19,9	14,7	3,6	20,7	23,8
1914	17,7	19,1	12,6	3,5	22,5	24,4
1915	16,7	20,5	12,8	4,3	23,0	22,6
1916	8,5	22,3	13,2	4,2	27,4	24,4
1917	4,3	24,0	13,0	4,9	31,3	22,5
1918	3,9	28,1	13,7	5,6	29,3	19,3
1919	3,8	29,7	14,5	4,2	27,2	20,7
1920	5,8	23,0	15,2	3,6	31,5	20,9
1921	6,8	22,4	16,5	3,9	25,2	25,2
1922	8,5	20,4	15,3	2,5	25,4	28,0

Fuente: Argentina, Dirección General de Estadística, *Los Gastos Públicos*, informe 7, serie F, Nº 3 (Bs. As., 1923), pp. 6-7 (Tomado de: Remmer, *Party...*)

comercio exterior. Los derechos aduaneros sobre las importaciones ascendían en 1913 a 199,2 millones de pesos papel; en 1914 descienden a 118,4 millones y en 1918 a 88,5 millones. Un detalle de las fuentes más importantes de recursos fiscales se ofrece en el cuadro 9. Durante esos años el gobierno se ve obligado a producir una importante disminución en los gastos mientras se intentaba buscar recursos alternativos.

En agosto de 1918 se elevaba al Congreso Nacional un proyecto de ley de impuesto a los réditos, con lo que se perseguía no sólo aumentar en forma inmediata los recursos ordinarios del estado, sino que también se intentaba operar una auténtica reforma impositiva. Como esta iniciativa del Poder Ejecutivo resultó inaceptable para la oposición, el gobierno debió orientar su búsqueda por caminos más tradicionales.²⁸ Se implementó finalmente un impuesto a las exportaciones agropecuarias, rubro que por otra parte no se veía afectado por la situación de guerra.

28. Carlos Soares, *Economía y finanzas de la nación argentina, 1916-1932*, t. II, pp. 135-145.

CUADRO 9

Principales fuentes de los recursos del gobierno nacional: 1912-1930
(en millones de pesos papel)

Año	Gravámenes aduaneros		Impuestos internos		Otros	Total
	Importac.	Exportac.	Directos	Indirec.		
1912	188,4	—	22,6	58,8	68,9	338,7
1913	199,2	—	26,4	60,6	67,5	353,7
1914	118,4	—	23,3	48,6	59,8	250,1
1915	94,9	—	21,2	60,3	60,8	237,2
1916	104,9	—	21,5	54,8	59,3	240,5
1917	96,7	—	24,2	58,9	61,2	241,0
1918	88,5	50,9	31,8	67,3	69,8	308,3
1919	111,3	68,3	38,9	80,6	90,5	389,6
1920	160,3	96,8	44,0	91,8	101,0	493,9
1921	160,5	42,3	41,4	88,0	123,4	456,5
1922	183,1	23,2	41,8	90,4	100,4	438,9
1923	242,5	25,2	45,0	104,5	107,2	525,4
1924	256,4	39,3	60,7	83,9	137,3	577,6
1925	302,4	47,5	64,6	101,9	126,9	643,3
1926	285,9	17,7	65,1	105,4	145,2	619,3
1927	301,3	11,4	66,2	108,0	171,5	658,4
1928	330,1	28,3	69,0	111,8	163,7	702,9
1929	337,9	18,1	70,7	118,1	173,2	718,0
1930	281,3	9,4	69,1	106,6	155,0	621,4

Fuente: Carlos F. Soares, *Economía y finanzas de la nación argentina, 1903-1913*. Buenos Aires, 1913, p. 66; *Memoria de la Contaduría General*, Buenos Aires, 1931, cuadro 23, p. 53. (Tomado de: Remmer, *Party...*)

Los cambios que se producen en la composición interna de la estructura impositiva, ofrecen una idea aproximada acerca del impacto de los dos factores arriba señalados, esto es el proceso de competencia entre partidos y los vínculos del radicalismo con los sectores medios. Un análisis del cuadro 2 permite comprender esas transformaciones entre 1910 y 1924; en él se incluyen todos los recursos impositivos del gobierno nacional. El análisis de la distribución de las cargas pone de manifiesto un aumento en la proporción de las contribuciones directas. Si bien los radicales fracasaron en la introducción de las reformas impositivas básicas, orientaron la política tributaria de modo tal que ella favoreció a aquellas cargas que recaían sobre la producción. En lo que respecta a las cargas sobre el consumo, éstas representaban en 1910 el 86,7%, lo cual incluía los gravámenes a las importaciones y los impuestos al consumo interno. La suma de los dos rubros representaba en 1924 el 70,6% del total de las recaudaciones. En correspondencia con esta

variación se encontraba la de los impuestos directos —a la tierra, patentes, herencia y otros— que en 1910 totalizaban el 13,4% y en 1924 el 20,2%. A ello corresponde agregar el impuesto a las exportaciones, inexistente en 1910, en tanto que en 1924 representaba el 39,3% del total.

Una categoría de gastos públicos que claramente creció durante esta etapa, y especialmente entre 1926 y 1930, fue la deuda pública nacional. El cuadro 10 señala el crecimiento de este rubro en comparación con las rentas y gastos entre 1900 y 1930. Desde 1909 se observa un ritmo creciente del desequilibrio financiero. Hacia 1922 los servicios de la deuda acumulada absorbían el 33,7% de las rentas públicas. Es importante destacar que a partir de 1922 los gastos se expanden a un ritmo más acelerado que los ingresos. Ello eleva la deuda pública, que en 1922 ascendía a 962,5 millones de pesos oro y en 1930 a 1.517,7 millones. Como ya hemos señalado, durante las administraciones radicales los gastos en obras públicas disminuyeron en tanto que la deuda creció principalmente para financiar los gastos administrativos ordinarios.

CUADRO 10

Crecimiento de los gastos, recursos y deuda pública del gobierno nacional:
1900-1930 (en millones de pesos oro)

Año	Recursos nacionales		Gastos nacionales		Deuda pública	
	Pesos	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice
1900	64,9	100	68,6	100	447,2	100
1902	65,5	101	85,3	125	435,7	98
1908	115,8	177	111,0	162	398,9	89
1914	124,2	191	184,6	269	657,8	147
1916	112,2	173	164,8	241	773,6	173
1918	145,2	224	185,2	270	891,2	199
1922	203,8	314	270,7	396	962,5	215
1924	250,4	385	295,7	431	999,0	224
1926	281,7	434	328,6	478	1.100,6	246
1928	319,3	492	388,8	567	1.251,3	280
1930	324,2	499	481,0	702	1.517,7	340

Fuente: Peters, Harold E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934 (Tomado de: Remmer, Party...).

El debate sobre el impuesto a la renta: déficit fiscal, conflicto distributivo y justicia social

El impuesto a la renta entra al Congreso

Con un informe del ministro de Hacienda de Yrigoyen, ingresa a la Cámara de Diputados el 2 de septiembre de 1918 un proyecto de impuesto a la renta,

mediante el cual por primera vez, el gobierno nacional disponía incrementar sus recursos ordinarios mediante la creación de un impuesto directo.²⁹ La propuesta debió esperar más de un año para llegar a ser tratada por la cámara de origen.

Hasta ese momento habían ingresado al Congreso diversos documentos emitidos por una variada serie de agrupaciones, que aportaban elementos de juicio a los miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Esta, se expidió finalmente el 5 de febrero de 1920 presentando un nuevo proyecto que, aunque con ligeras modificaciones, no difería sustancialmente de aquel elaborado por el Ejecutivo.³⁰

Aquellos documentos provenían de distintas instituciones que representaban a los grupos y actividades económicas más importantes del país, y que se consideraban directamente afectadas por la potencial implementación de un impuesto directo sobre la renta. Entre ellas se encontraban la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, el Centro Vitivinícola Nacional, la Unión Industrial Argentina y diversos centros de importadores. También se elaboraron informes técnicos, como el proveniente del Colegio de Contadores Públicos,³¹ así como documentos políticos. Este último carácter tenía la presentación del Partido Reformista o la de la Liga Georgista para el Impuesto Único.

De dichas presentaciones el único documento que se transcribe en el Diario de Sesiones de la Cámara es el ingresado por esta última.³² El presidente de la institución, Ricardo Migrones, advertía acerca de la gravedad de la situación económica y de la necesidad de darle una solución basada en nuevos criterios fiscales. Por lo demás, se remitía a los principios doctrinarios del Partido Liberal Georgista del cual la Liga era un desprendimiento institucional que concentraba los intereses de comerciantes e industriales de la provincia de Córdoba.

Cuando el proyecto fue discutido por la Cámara de Diputados en febrero de 1920, sólo se obtuvo la aprobación en general del despacho, viéndose diferida la discusión del mismo en particular. Pronto a cumplirse los dos años de su presentación, el entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda —diputado Molina— solicita su urgente tratamiento. Tal petición fue rechazada por los demás miembros de la Cámara quienes, bajo el argumento de la renovación parcial de la comisión, sostuvieron la necesidad de un nuevo estudio en general del proyecto.³³ El proyecto volvía a la comisión, y de esta forma se diluía por cuatro años más la discusión sobre el tema.

El proyecto volvió a cobrar vida cuando el 2 de julio de 1924 el nuevo Poder Ejecutivo —ahora presidido por Alvear a quien acompaña su ministro de Hacienda, Víctor Molina— presenta un nuevo proyecto ante la Cámara.³⁴ En

29. Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1918, reunión N^o 44, pp. 287-301.

30. *Ibidem*, reunión del 5-2-20, p. 831.

31. *Ibidem*, reunión del 8-1-19, pp. 16 y 196.

32. *Ibidem*, año 1919, tomo IV, 17-9-19.

33. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, reunión del 9-6-20, p. 654.

34. *Ibidem*, año 1924, reunión N^o 15 del 2-7-24, p. 44.

su mensaje, Alvear advertía que, con el objetivo de cubrir el déficit fiscal, se habían tomado algunas medidas tales como la ampliación de ciertos gravámenes al consumo y el recargo de los derechos aduaneros en un 60%. Tales medidas habían resultado insuficientes, por lo cual manifestaba su intención de poner fin a ese tipo de mecanismos que buscaban la solución a los desajustes fiscales "mirando automáticamente a la aduana". Tomando como fundamento los argumentos de la moderna ciencia social y la conducta observada por los gobiernos de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, entre otros, Alvear impulsaba a la Cámara al rápido tratamiento del proyecto.

Sin embargo, aquél no tendrá un futuro mejor que el anterior. El tema nunca llegó a ser discutido por el Congreso. En este ámbito, el único movimiento que se registra es en el año 1925 cuando la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, hace ingresar un informe sobre el particular.³⁵

El impuesto sólo será aprobado como recurso de emergencia, durante el gobierno provisorio del general Uriburu el 19 de enero de 1932, apenas un día antes de la asunción del gobierno de Justo.³⁶ Tras la reapertura del Congreso, el impuesto a la renta obtiene la sanción definitiva el 21 de junio de 1932.³⁷

Los argumentos que en cada oportunidad expuso el oficialismo nos permiten reconstruir la visión que éste tenía acerca de la reforma fiscal que se proponía encarar.

Los fundamentos del oficialismo

Entre las razones manifiestas, sobre las que habría de descansar la decisión del gobierno, dos de ellas se encuentran en primer lugar; por una parte el desequilibrio crónico de las cuentas fiscales, y por otra los principios de equidad que llevaban a buscar una solución al problema mediante la imposición directa antes que la indirecta. En estrecha relación con ambas se encontraban otras dos razones. Con el déficit fiscal, se encontraba aquella que, subrayando las crecientes funciones y necesidades del estado, argumentaba que esto hacía imposible pensar una solución que pudiera implicar una reducción del gasto público. En consonancia con los principios de equidad, se recordaban las tendencias contemporáneas en los países democráticos, que marcaban una preferencia creciente por la imposición directa.

En primera instancia, el oficialismo argumentaba que ante la imposibilidad de equilibrar el producido de la renta ordinaria con el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional era indispensable incrementar los ingresos. El carácter crónico del déficit señalaba el camino para

35. *Ibidem*, año 1925, tomo IV, p. 189: se deja constancia que sólo figura registrado el ingreso del documento pero no su texto.

36. *La Prensa*, 20-1-32. Véase las declaraciones del ministro de Hacienda, Enrique Uriburu.

37. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, reunión Nº 9 del 23-4-32, pp. 123 y 667-711; Cámara de Senadores; *Diario de Sesiones*, reuniones del 28-4-32 y 14-5-32, pp. 237 y 507.

emprender una reforma sustancial basada en criterios novedosos que adaptaran el sistema rentístico a las nuevas condiciones económico-sociales del país. La plena conciencia que el gobierno radical tenía acerca de la trascendencia de su decisión era expresada por el ministro de Hacienda cuando decía que al "P.E. no lo mueve el propósito de cubrir momentáneamente los déficit de las rentas, sino iniciar un nuevo régimen tributario que distribuya las cargas públicas con la mayor equidad y justicia".³⁸

La justificación del nuevo criterio fiscal descansaba fundamentalmente en dos principios. El primero de ellos se refería al estado nacional y a las crecientes necesidades del mismo. El rol cada vez más importante que se le asignaba hacía impensable una reducción de los gastos administrativos, vía alternativa para equilibrar el presupuesto. Así, por ejemplo, tomando un solo renglón del presupuesto —el de instrucción pública— podía constatarse el rápido crecimiento del país y de las exigencias de la vida democrática; los 35 millones gastados en 1911 en aquel rubro, ascendían en 1919 a 62 millones.³⁹ También se consideraba improcedente cualquier tipo de reducción de gastos basada en la eliminación de empleados públicos o en la reducción en las prestaciones de servicios públicos.

El segundo de los principios se vinculaba con un imperativo de las tendencias democráticas del momento. Citando a Rouvier, se afirmaba que "la fórmula fiscal de la democracia es el impuesto general sobre la renta",⁴⁰ dados los principios de equidad y justicia social en que éste se fundaba. Los nuevos tiempos condenaban la imposición sobre el consumo por considerar que no se podía cobrar al obrero por el solo hecho de procurar su subsistencia. A fin de evitar esta desproporción los gravámenes debían tender a identificar al contribuyente, tendrían que ser personales. Tal rasgo hacía posible estudiar el origen y la composición de cada renta, efectuar deducciones tales como cargas de familia, servicios, deudas, etc., que pesaran sobre cada ingreso; así se determinaría la renta neta sobre la cual aplicar el gravamen y una renta mínima que quedaría libre de imposición.

En otro orden, se ponderaba la elasticidad de este tipo de cargas que permitirían ser adaptadas a las necesidades del erario mediante un pequeño incremento en la alícuota del impuesto, procedimiento que permitiría aumentar considerablemente su rendimiento cuando las circunstancias lo demandasen.⁴¹

Adelantándose a las críticas de la oposición, el oficialismo aclaraba su punto de vista respecto de los efectos que el gravamen tendría sobre dos rubros importantes: el trabajo y el capital extranjero. En cuanto a este último, el diputado Molina decía que no habría de desalentarse la inversión extranjera dado que en los otros mercados ya existían impuestos similares.⁴²

38. Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, reunión del 2-9-18, p. 287.

39. *Ibidem*.

40. *Ibidem*.

41. *Ibidem*.

42. *Ibidem*, reunión del 5-2-20, p. 831.

En segundo lugar, y desde una posición aún más progresista que la del gobierno, se objetaba que éste proyectara gravar la renta del trabajo. En este sentido, la Comisión de Presupuesto sostenía que según su concepción todos los habitantes que gozaran de la organización social debían contribuir, aunque ello fuera en la medida de sus recursos. “No es decoroso —agregaban— vivir sólo de la asistencia social cuando se tiene capacidad productiva”.⁴³ Lo que sí debía quedar fuera del alcance del impuesto eran aquellas entradas indispensables para vivir, “porque no es justo —opinaban— ir a buscar el impuesto en el bocado de pan o en el abrigo que el trabajador y su familia necesitan indispensablemente para la subsistencia y perfeccionamiento cultural y moral, mientras que lo superfluo es constantemente acumulado por los privilegiados de la fortuna”.⁴⁴ Por el contrario, sostenían que eran el vicio, el lujo, y la riqueza las fuentes rentísticas del estado moderno, cuyo concepto primordial era la justicia y el derecho igualitario “hasta el punto en que las desigualdades de la naturaleza les pone un límite racional y equitativo”.⁴⁵ De esta forma el gobierno justificaba su posición equidistante, al no pretender exonerar por completo las fuentes del trabajo.

Características principales del proyecto radical

Salvo pequeñas diferencias, las propuestas que se elaboraron entre los años 1918 y 1924 presentaron características semejantes; es a partir de éstas y no de las diferencias, que hemos sintetizado los aspectos más significativos e innovadores del proyectado y no sancionado impuesto nacional sobre la renta.⁴⁶

En primer lugar, se define por renta a toda ganancia que se obtenga de cualquiera de las fuentes de recursos de que dispone el hombre, capital y trabajo. A la renta bruta, así definida se le aplicarían deducciones según la situación personal de cada contribuyente. Esta operación permitía establecer finalmente la renta imponible.

En segundo lugar, se establecían dos tipos de alícuotas, una fija o nominal del 2% para todos los ingresos y otra gradual o progresiva que iría en aumento a medida que la renta imponible fuera mayor, con una mínima del 0,50% y una máxima del 7 u 8%.

Por otra parte, se prevenían dos casos excepcionales. Uno es el de la renta mínima libre de imposición, este mínimo era mayor para aquellas rentas derivadas del trabajo. El otro, aunque en sentido inverso, era una sobretasa que deberían pagar aquellos contribuyentes que residieran fuera del país durante más de un año. De esta forma se gravaba el “ausentismo” con una alícuota fija del 3% en vez del 2% pagado por las restantes.

43. *Ibidem.*

44. *Ibidem*, reunión 2-9-18, p. 287.

45. *Ibidem.*

46. *Ibidem*, reunión Nº 44, p. 287, año 1918. *Ibidem*, año 1920, p. 826. *Ibidem*, año 1924, p. 44.

Otra novedad, que en materia tributaria se introduce con este impuesto, es el gravamen a la renta acumulada con lo que se alude al mayor valor que se obtuviera al enajenar un bien, una vez deducidas las mejoras introducidas por su propietario.

En lo que respecta a la forma de calcular la renta, además de una estimación global, se establecía un cálculo por cédula según el cual se clasificaban las rentas por su origen, ya sea de propiedades urbanas, rurales, capital comercial o industrial y trabajo.

En lo relativo a la vigencia de la ley se establecía un período que según los proyectos variaba entre los tres y los cinco años.

Por último, en cuanto al destino que tendrían los recursos así recaudados, se disponía que en principio fueran al Tesoro Nacional. Aquellos impuestos provinciales que pudieran equipararse al gravamen en cuestión, tales como la contribución territorial o las patentes, debían ser derogados. En compensación, la Administración Nacional, distribuiría entre las provincias una parte proporcional a la recaudación que históricamente obtuvieran por los gravámenes derogados.

La discusión de 1932: del viejo al nuevo federalismo

La indefinida postergación del tratamiento del proyecto de ley presentado en 1924, fue acallando la discusión que había tenido lugar hasta ese momento. Sólo en 1932 vuelve a plantearse la necesidad de reflexionar sobre el tema, cuando los efectos de la crisis de 1930 y la Gran Depresión enfrentan al estado nacional con los problemas estructurales de un sistema fiscal que se ha vuelto obsoleto respecto de las nuevas funciones que le están asignadas. La relativa prosperidad económica de los años posteriores a 1926 y la férrea oposición política al oficialismo de turno, inhibieron la presentación de nuevos proyectos. Los acontecimientos económicos y políticos posteriores a 1930 llevaron a las elites dirigentes a replantear la necesidad de un cambio en la política tributaria.

Ello derivó finalmente en la aprobación, primero por decreto, del impuesto a la renta. Había sido aprobado por el gobierno provisorio del general Uriburu en enero de 1932 junto con un paquete de medidas fiscales, todas ellas orientadas a producir un rápido incremento de los ingresos fiscales.⁴⁷ La medida será legitimada unos meses más tarde. Tras la reapertura del Congreso Nacional se le dará sanción definitiva junto con una ley sobre impuesto a las transacciones y otra referida a la reorganización de los impuestos internos; tres leyes que constituyeron los pilares de la reforma fiscal que tuvo lugar en ese año. El impuesto a la renta fue tratado en la sesión de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 1932, donde obtiene rápidamente la media sanción. En el mes de mayo fue discutido en la Cámara de

47. *La Prensa*, 20-1-32.

Senadores, que lo aprueba en general; en junio del mismo año obtiene la sanción definitiva.⁴⁸

En rasgos generales, las características del impuesto a los réditos eran similares a las de aquellos proyectados anteriormente. Por un lado gravaba todo tipo de rentas, aquellas procedentes de explotaciones rurales, inmuebles urbanos, actividades comerciales, industriales y del trabajo. Establecía dos tipos de alícuota, una igual para todo tipo de renta siguiendo el criterio de la simple proporcionalidad, y la otra progresiva que apuntaba a aumentar la contribución de las grandes fortunas; esta sobretasa variaba entre el 0,50% y el 7%. La ley establecía también una renta mínima que era eximida del impuesto. Al igual que en proyectos anteriores se gravaba con una sobretasa a aquellas rentas territoriales cuyos propietarios residieran fuera del país. En principio la ley establecía una vigencia de tres años, después de lo cual el impuesto se derogaría automáticamente.⁴⁹

Resulta interesante destacar que en el proyecto originario, se disponía que durante el primer año de vigencia de la ley los fondos estarían destinados al Tesoro Nacional, pero posteriormente habrían de ser distribuidos en forma proporcional entre las provincias. Esta disposición que no fue incluida finalmente en el texto de la ley, fue uno de los aspectos más discutidos en el Congreso, dado que en ella se cifraba uno de los problemas más tensionantes: la cuestión político-institucional a la que ya hemos hecho referencia.

Cuando el proyecto fue tratado en la cámara baja, correspondió al miembro informante de la Comisión de Presupuesto, diputado Martínez, defender el despacho de la mayoría; en tanto que el diputado Ruggieri, expuso los puntos salientes del despacho de la minoría.

En lo que respecta a la justificación del impuesto, se expusieron los ya clásicos argumentos acerca de la equidad en la distribución de la carga, el alto grado de elasticidad y la benéfica acción que derivaría de la aplicación del impuesto. Todo esto era justificado por la aguda crisis financiera, que era el argumento central que convocaba a su urgente aprobación.

Una de las principales diferencias con el despacho de la minoría socialista era que éste proponía una tasa progresiva más elevada, que oscilara desde el 1% hasta el 35%. Los socialistas otorgaban a este impuesto un significado trascendente, que radicaba en la incorporación del principio de justicia social en materia tributaria. Afirmaban que el mismo introduciría un cambio revolucionario en el sistema rentístico de la nación.⁵⁰

La discusión parlamentaria giró en torno a tres ejes principales. En primer lugar, fue considerada la crisis de las finanzas nacionales. En segundo lugar, se subrayaron las ventajas que este impuesto traería aparejadas por sus efectos económico-sociales, respecto de lo cual esta vez hubo un acuerdo generalizado entre los distintos partidos políticos. Los diputados demócratas

48. Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, reunión del 23-4-32.

Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, reuniones del 28-4-32, 14-5-32, 21-6-32.

49. *Ibidem*, Cámara de Diputados, 23-4-32, p. 123.

50. *Ibidem*, p. 692, diputado Pena.

nacionales, Fresco y Courel, destacaban el carácter progresivo de las alícuotas.⁵¹ Los demócratas progresistas coincidían en general con esos criterios.

Puede afirmarse que ya nadie discute en la Argentina de esos años la necesidad de introducir cambios en la política tributaria, que apuntaran a poner en práctica criterios más justos y equitativos para distribuir las cargas. Así se expresaba el diputado socialista independiente por la Capital, Pinedo, cuando sostenía que “si por el hecho de comprar zapatillas o sombreros, el Estado se cree autorizado a cobrar el 5%, no tiene derecho la clase propietaria argentina a lamentarse de que se le cobra el 3%, porque si no tiene renta efectiva y actual el propietario de 100.000 pesos, no puede decir que tiene más renta efectiva y actual el que tiene que comprar un par de alpargatas.”⁵²

En tercer lugar, la discusión circundó un aspecto político-institucional. Se consideraba que la reforma tributaria iba a introducir cambios significativos en la relación entre el estado nacional y los estados provinciales. Este fue el punto más cuestionado, ya que desde distintos sectores se recelaba del proceso de concentración del poder en el estado central.

Dada la importancia que este aspecto tuvo para los contemporáneos, recordamos brevemente los argumentos que se expusieron en la oportunidad de discutirse el proyecto de ley.

El miembro informante de la Comisión de Presupuesto, diputado Martínez, sostenía la legitimidad del derecho que correspondía al estado nacional a recaudar imposiciones directas fundándose en las prescripciones del artículo 67 inciso 2º de la Constitución Nacional.⁵³ Sin embargo, en sus mismas palabras se adivina que el impuesto estaba lejos de pensarse como transitorio. El proyecto proponía que tras el segundo año de vigencia de la ley, debía instrumentarse la forma en que este tributo, recaudado por la Administración Central, habría de redistribuirse entre los distintos estados. Por esta razón afirmaba que “el desiderátum sería llegar a una *armonía* entre las provincias.”⁵⁴ Como veremos más adelante, tras la metáfora de la armonía se esconde una cuestión política bastante compleja cuyas profundas raíces se hunden en las conflictivas tensiones del siglo XIX. “Armonizar” equivalía a establecer un pacto político entre los distintos poderes locales y su bifronte aliado/enemigo, el estado nacional.

En relación con estas nuevas atribuciones que el Congreso iba a consagrar, los distintos partidos políticos defendieron en este caso los derechos que tradicionalmente la Constitución garantizaba a las provincias. Esto aglutinó tanto a los demócratas nacionales como a los demócratas progresistas. Los diputados provinciales, defensores del sistema federal tradicional, argumentaban que la aprobación por el Congreso de un impuesto nacional sobre la renta implicaba superponer cargas de distinta jurisdicción sobre una misma

51. *Ibidem*, p. 675 y ss., diputados Courel y Fresco.

52. *Ibidem*, p. 678, diputado Pinedo.

53. *Ibidem*, p. 123 y ss.

54. *Ibidem*, p. 649.

fueron; ello derivaba en un aumento de la presión tributaria sobre los bienes y habitantes provinciales, lo que terminaría por disminuir el potencial económico de las provincias. La segunda parte del argumento señalaba la pérdida de autonomía económica y política de aquéllas, flagrante avasallamiento de la estructura política federal.⁵⁵

En oposición a este grupo, se ubicaban aquellos que proponían la superación de los localismos a fin de pensar en intereses comunes de la República. Quienes más defendían esta posición fueron los representantes de la provincia de Buenos Aires y de la Capital Federal —Loyarte y Pinedo respectivamente—. El primero sostenía que era de destacar el hecho de que los diputados del Congreso, en tanto tales, eran representantes de la nación entera, y por tanto debían velar por el “bien supremo de la Nación que no podía estar en pugna con intereses de determinados habitantes.” En el mismo sentido, Pinedo afirmaba que “la Nación necesitaba dar al Estado los tributos que le son necesarios para desenvolver su acción, a fin de lo cual las provincias deben contribuir, ya que de esta forma hacen posible que el Estado Federal atienda una infinidad de cargas que en toda organización federativa debieran estar a cargo de cada una de las provincias.”⁵⁶

En suma, esta discusión acerca de la legitimidad de la reforma fiscal, resulta la herramienta a través de la cual discurre esta particular lucha política, que gira en torno a la capacidad de apropiación de excedentes por parte de cada esfera de poder. Esto nos sugiere la hipótesis de que tras esta discusión se encuentra un proceso de transformación del modelo de estado federal, cuya crisis estaría señalando un proceso creciente de concentración del poder político en el ámbito del estado nacional.

Algunos de los elementos de análisis con los que contamos nos sugieren una segunda hipótesis. Si se observa que durante los años de aprobación del decreto-ley, una profunda crisis económica estaba afectando la estructura productiva dominante de la sociedad argentina y que por esta misma razón el estado nacional asumía funciones reguladoras de la economía (creación de la Junta de Granos, de la de Carnes, el Banco Central, etc.) podríamos pensar que la evolución de esta tensión a favor del poder central, más que deberse a su intrínseco poder expansivo, respondería a la evolución de los elementos económicos más importantes, en tanto reacción a este proceso de deterioro de los vínculos tradicionales entre la producción nacional y el mercado mundial. Podría entonces formularse la hipótesis según la cual la debilidad de la clase dominante argentina, su imposibilidad de reciclar la crisis de la estructura económica, habrían sido los factores que impulsaron el desarrollo de las nuevas funciones del poder central.

Conviene recordar entonces, que la superación del viejo federalismo se encontraba en estrecha relación con las vicisitudes de la producción dominante. Economía y política están una vez más estrechamente relacionadas.⁵⁷

55. *Ibidem*, p. 666 y ss.

56. *Ibidem*, p. 677.

57. *Ibidem*, p. 675.

Podríamos afirmar entonces que la sanción del impuesto a la renta, aunque transitoria en la letra, definitiva en los hechos, señaló un hito desde el punto de vista institucional. En efecto, la tensión entre la tendencia policéntrica —de base provincial— y la centralizadora —representada por el estado nacional— que caracterizó todo el proceso de formación del estado argentino durante el siglo XIX, se resuelve en este caso a favor de la tendencia centralizadora al concentrar aún más la potestad administradora de aquellos recursos destinados a los diversos estados.⁵⁸

Conclusiones

Del estudio del sistema fiscal nacional se desprenden algunos rasgos determinantes: en relación a los ingresos, el peso predominante de los impuestos indirectos sobre el consumo y en especial de los gravámenes aduaneros a la importación; ello dio al sistema de rentas otras dos características. Por un lado, los sectores populares soportan una mayor presión tributaria que los sectores de mayores rentas, registrándose una proporción inversa entre nivel de renta y carga impositiva. Por otro lado, se registra una fuerte dependencia entre la mayor fuente de recursos fiscales y las fluctuaciones del comercio exterior, correspondencia que daba una fuerte inestabilidad a los ingresos públicos y a los cálculos presupuestarios. Se verifica a su vez, una creciente expansión del gasto público a partir de 1916. En lo que respecta a la relación entre ingresos y egresos fiscales, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia crónica de los primeros respecto de los segundos, lo cual derivaba en la existencia de una deuda pública creciente, resultado a la vez del financiamiento extraordinario destinado a compensar el déficit presupuestario.

El estudio de las finanzas provinciales pone de manifiesto el peso predominante de los ingresos derivados de contribuciones directas.

El análisis de la estructura económica argentina resalta el peso dominante de la producción agropecuaria con destino al mercado externo y la fuerte dependencia de este circuito económico respecto de las alteraciones político-económicas del mercado mundial. Hacia el final del período se observa cierta diversificación de la actividad productiva a través del crecimiento cuantitativo y cualitativo del sector industrial. Se observan por ejemplo, los efectos de la Guerra Mundial, de la Posguerra y de la Crisis y Depresión de 1930, hechos que por un lado alteraron la composición de las exportaciones e impusieron una drástica disminución al nivel de las importaciones.

Por otra parte la referencia al proceso de apertura política que se inicia en la segunda década del siglo, señala las relaciones entre la ampliación y diversificación de las estructuras partidarias y las políticas públicas, en materia de gastos y recursos del estado nacional.

58. En relación con las tendencias centralizadoras del estado moderno puede verse Gianfranco Poggi, *La vicenda dello stato moderno* (Bologna, 1978). También véase Otto Hintze, *Stato e società* (Bologna, 1980).

Una de las hipótesis que se derivan del análisis sostiene que el proceso de democratización derivó en una ampliación del sistema de patronazgo estatal, entendido como una forma de consolidar la clientela política. Respecto de las cuentas nacionales esto tuvo al menos dos manifestaciones: la primera fue la creciente expansión del gasto público y la segunda consistió en una redistribución a favor de los gastos en administración, salarios y pensiones, en detrimento de la proporción de recursos destinados a obras públicas.

Se sostiene a su vez, que el proceso político que se desencadena a partir de 1916 es el producto de la diversificación de la estructura social y por tanto de la presencia creciente de las clases medias así como de la politización de las mismas. Conviene recordar la debilidad política del oficialismo radical respecto de los grupos conservadores, quienes retenían aún importantes resortes de poder tales como el Senado y una parte significativa de las esferas provinciales. Este hecho fue determinante a la hora de elevar el proyecto de reforma tributaria al Congreso, ya que el mismo fue resistido duramente por el conservadurismo.

Finalmente, el análisis del debate, nos permitió reconstruir por una parte el conjunto de los temas vinculados a la reforma tributaria así como también, ofrece los elementos de los distintos horizontes ideológicos que se estructuran en torno a esta cuestión y que preparan el clima de ideas en cuyo contexto tuvo lugar la sanción definitiva del impuesto a la renta en 1932. Una de sus consecuencias fue la legitimación de una reforma en los principios doctrinarios, basada en la introducción del criterio progresivo de la imposición, que desplaza en parte, el sistema proporcional con el que se alude a la relación de correspondencia entre la carga tributaria y el nivel de consumo (y no del nivel total de la renta). A partir del debate cobra sustancia la idea de que el principio de justicia social impone una distribución más equitativa de las cargas sociales.

Al mismo tiempo la discusión permite poner en cuestión, por primera vez, la distribución de las potestades fiscales consagradas por la Constitución de 1853, abriendo el camino a la jurisdicción nacional para avanzar sobre las rentas que eran consideradas de estricta competencia provincial.

El estudio de las circunstancias en que se produce la efectiva sanción del proyecto de ley, tantos años postergado, nos ha permitido recordar los temas que aún resultan conflictivos en 1932, como por ejemplo la disputa entre los distintos tipos de jurisdicciones fiscales. Además, se refieren aquellas circunstancias derivadas de la Crisis Mundial y de la Gran Depresión, tales como la fuerte disminución de los recursos ordinarios y extraordinarios del estado nacional, que impulsan la rápida aprobación parlamentaria del proyecto del impuesto a la renta.

Los temas hasta aquí señalados, permiten pensar algunas de las circunstancias que llevaron a los gobiernos radicales de 1918 y 1924 a proponer una reforma de las finanzas nacionales basada en el impuesto progresivo sobre la renta. En particular, el análisis del debate pone de manifiesto una renovación del pensamiento liberal en lo que respecta a las formas de concebir la sociedad y el estado. A partir de estas nuevas concepciones se hace posible

incorporar al sistema tributario el principio de justicia social-igualdad fiscal de los ciudadanos, basado en el criterio progresivo.

Podría afirmarse entonces que las circunstancias derivadas de la Guerra Mundial pusieron de manifiesto las debilidades estructurales del sistema de rentas del estado nacional. Ello impuso al gobierno la necesidad de incrementar los ingresos mediante la creación de nuevos impuestos. La expansión del gasto público reconoce al menos dos causas: por un lado, el aumento de las funciones del estado y por otro, la instrumentación del sistema de patronazgo que impulsa el crecimiento de la burocracia estatal.

El clima ideológico que preparan las reflexiones del liberalismo reformista, fundamentalmente a partir de la discusión sobre la justicia de un sistema tributario, suministró al oficialismo los argumentos más importantes a partir de los cuales defender un proyecto que, al propender a una cierta redistribución de la riqueza por la vía impositiva, reflejaba en cierta forma los vínculos entre el partido y los sectores populares.

Por las mismas causas el proyecto contó con la firme oposición de los conservadores, quienes se hicieron fuertes en los resortes político-institucionales que aún retenían, el Senado y los poderes provinciales. Ello significó una barrera infranqueable para el proyecto radical de 1918 y para el de 1924, a lo que se sumó oportunamente, la oposición de la facción yrigoyenista. La oposición, durante aquellos años, estuvo sistemáticamente en contra de otorgar a su adversario político mayores recursos financieros que pudieran dar creciente autonomía a sus propuestas, y que a la vez encubrían la posibilidad de implementar el sistema de patronazgo estatal en beneficio propio.

Cuando el impuesto se sanciona finalmente en 1932, las circunstancias político-económicas han cambiado sustancialmente. La clase dominante argentina ha atravesado la peor la crisis de su historia, que la llevará a replantearse entre otras cosas, el rol desempeñado por el estado que aparece ahora como regulador de algunos problemas económicos. Por otra parte quienes eran la oposición en 1918 y 1924, son desde 1930 el partido gobernante, razón por la cual los temores del conservadurismo respecto de la utilización de los nuevos recursos fiscales por parte del gobierno central ha dejado de ser un problema. Con todo, el impacto de la crisis respecto de los recursos ordinarios y extraordinarios del estado nacional —disminución de las rentas aduaneras y del flujo de capital externo—, parecen no haber dejado otra opción al gobierno de Uriburu, más que imponer un brusco incremento de las rentas impositivas. Es en este contexto en que se sanciona, junto con otras contribuciones de carácter tradicional, el impuesto a la renta.

El debate señala el camino por el cual se ha preparado, entre 1918 y 1930, el clima ideológico que cristaliza en 1932. En la discusión parlamentaria que tiene lugar en ese año, ya nadie discute en la Argentina la necesidad de reformar el sistema impositivo a partir de un cambio doctrinario. Nadie argumenta ya en favor del sistema proporcional respecto del consumo, como lo sostenía Alberdi en 1853. Existe acuerdo en pensar este criterio como injusto, en tanto regresivo. La igualdad tributaria descansa ahora en la

distribución equitativa de la carga, esto es, respecto del total de renta productiva.

En cuanto al conflicto institucional entre estado nacional y provincias, el legado de la sanción de un impuesto directo sobre la renta de jurisdicción nacional, será un nuevo hito en la concentración del poder a favor del gobierno nacional.

RESUMEN

La sociedad argentina experimentó significativos cambios económicos, políticos y sociales en el período que se inaugura con la nueva etapa democrática, en 1916, y se cierra con la doble crisis política y económica en torno al año 1930.

Desde el punto de vista del estado nacional, estos cambios repercutieron en la estructura presupuestaria entre otros aspectos. En efecto, tanto el origen de los ingresos como el destino de los gastos de la administración central, se verán afectados por las tensiones derivadas de esas transformaciones.

En este artículo se ofrece por un lado, una caracterización de la estructura de las finanzas del estado nacional y de los estados provinciales entre 1914 y 1930, así como su relación con la estructura económica y social de ese período. Por otro lado se señalan algunos de los rasgos de la apertura política y sus efectos sobre el sistema de recursos y gastos de la administración central.

Por último quedan planteados los problemas estructurales a los que deberá hacer frente el gobierno nacional a partir de la coyuntura económica de la década que se inicia en 1930, entre los cuales tiene lugar la introducción del impuesto a la renta como recurso ordinario del fisco central.

ABSTRACT

Argentina society underwent significant economic, political and social changes in the period between the new democratic stage in 1916 and the two-fold political and economic crisis around 1930.

From the point of view of the national state, these changes included repercussions on its budget structure. In fact, both the origin of income and the targets of central government spendings were to be affected by the tensions arising from these transformations.

This article presents, on the one hand, a characterization of the structures of national and provincial state finances between 1914 and 1930, as well as their relationship with the economic and social structure of this period. On the other hand, there is an examination of some of the features of the political liberalization process and its effects on the system of central government resources and spending.

Finally, consideration is given to the structural problems the national government was to face as a result of the economic situation in the 1930's. These include the introduction of Income Tax as a regular resource for the central taxation authority.