



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA Y DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

PRESIÓN TRIBUTARIA Y PROGRESIVIDAD EN ARGENTINA (1880-1976)

AUTOR: JOSÉ LUIS EGUÍA

TUTOR: JORGE MARCHINI

OCTUBRE 2023



RESUMEN

En el presente trabajo se intenta describir el análisis histórico de la presión tributaria en Argentina, sus orígenes y desarrollo en los distintos períodos desde 1880 a 1976. Las distintas decisiones que en diferentes etapas de nuestro país la sociedad ha tomado respecto de las necesidades públicas básicas que el Estado debe garantizar y su indispensable financiamiento impactan necesariamente en el nivel de recaudación tributaria requerida. Sin embargo no cualquier tipo de tributación permite una distribución equitativa de ese esfuerzo. La tributación progresiva como objetivo deseable para lograr esa equidad ha sido declamada por muchos gobiernos en nuestro país. Este trabajo buceará en la evolución histórica de la política tributaria, la consecuente presión tributaria asociada a esa política y la calidad de la misma en términos de progresividad.

El tema fiscal es recurrente en la problemática económica argentina. Sin embargo con frecuencia se centra el análisis en el nivel, en opinión de muchos, elevado, del gasto público y en las consecuencias de éste en diversas variables. Pero independientemente de la valoración de la cuantía del gasto público, no debe olvidarse que también el nivel de ingresos públicos y la calidad de los mismos son determinantes en la delineación de cualquier presupuesto fiscal. Este trabajo pretende correr el foco de esta visión.

Sin embargo, toda sociedad decide cuáles de las necesidades públicas que posee son fundamentales y por ende que las mismas deben satisfacerse adecuadamente. Cómo financiar los servicios públicos que dicha satisfacción demanda no es inocuo. Si concentramos nuestra mirada en el gasto público social podremos descubrir como la sociedad evoluciona en la definición de los derechos sociales y en el piso de satisfacción de los mismos que está dispuesta a aceptar. Por ende, las decisiones sociales son la causa y



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



la presión tributaria la respuesta. Ver este último elemento a través de la historia argentina desde 1880 a 1976 es de lo que se trata este trabajo.

Palabras clave: presión tributaria, política tributaria, tributación, progresividad.



INDICE

CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN

I. JUSTIFICACIÓN / FUNDAMENTACIÓN.....	7
II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA.....	7
III. OBJETIVOS.....	8

CAPITULO II - MARCO TEÓRICO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

I. MARCO TEÓRICO	
1. EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA HACIA EL PRINCIPIO DEL PERÍODO BAJO ANÁLISIS.....	10
2. THOMAS PIKETTY Y EL ARDUO CAMINO HACIA LA IGUALDAD..	11
3. LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO RESPUESTA.....	13
II. HIPÓTESIS.....	16
III. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS A UTILIZAR.....	16

CAPITULO III – LA PRESIÓN TRIBUTARIA, LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA

I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRESIÓN TRIBUTARIA.....	17
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA MUNDIAL DE LAS TEORÍAS FINANCIERAS DEL ESTADO.....	22
III. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	30
IV. LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA. EVOLUCIÓN MUNDIAL Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	33

CAPITULO IV – POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN ARGENTINA (1880-1976)

I. INTRODUCCIÓN.....	39
II. POLITICA TRIBUTARIA DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR (1880 – 1930).....	39
III. POLÍTICA TRIBUTARIA ENTRE 1930 Y 1946.....	56



IV.	POLITICA TRIBUTARIA DEL PRIMER PERONISMO (1946-1955)	
1.	POLÍTICA TRIBUTARIA EN GENERAL.....	68
2.	CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA.....	72
3.	LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO DE POLÍTICA TRIBUTARIA.....	73
4.	EL PERÍODO EN NÚMEROS.....	75
V.	POLITICA TRIBUTARIA DE LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN LIBERTADORA (1955 – 1958).....	77
VI.	POLÍTICA TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS DE ARTURO FRONDISI Y JOSÉ MARIA GUIDO (1958 – 1962).....	80
VII.	POLÍTICA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE ARTURO ILLA (1963 – 1966).....	85
VIII.	POLÍTICA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN ARGENTINA (1966 – 1973).....	87
IX.	POLÍTICA TRIBUTARIA DEL TERCER GOBIERNO PERONISTA (1973 – 1976).....	89
X.	ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PERÍODO.....	95

CAPÍTULO V - ALGUNOS EJES DEL DEBATE DE IDEAS SOBRE POLÍTICA TRIBUTARIA DURANTE EL PERÍODO

I.	INTRODUCCIÓN.....	107
II.	EL GEORGISMO Y EL IMPUESTO ÚNICO A LA RENTA DE LA TIERRA.....	107
III.	LOS PROTECCIONISTAS DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR.....	111
IV.	LA CÁTEDRA VERSUS LOS GOBIERNOS DE LA DÉCADA INFAME.....	112
V.	EL PARTIDO SOCIALISTA Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL PRIMER PERONISMO.....	114
VI.	OSCAR ALENDE, ALDO FERRER Y EL INTENTO FRACASADO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO INMOBILIARIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	115



CAPITULO VI – CONCLUSIONES

I.	LA ADUANA COMO FUENTE FUNDAMENTAL DE INGRESOS PÚBLICOS DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR.....	118
II.	EL SALTO CUALITATIVO (1930-1943).....	119
III.	LA CIMA DE LA PROGRESIVIDAD (1946-1955).....	120
IV.	EL PLANO INCLINADO DE LA PROGRESIVIDAD (1956-1975).....	121
V.	REFLEXIONES FINALES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....		126
SIGLAS UTILIZADAS.....		133



CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN

I. Justificación / Fundamentación

Mi ejercicio profesional como Contador Público me llevó tempranamente al estudio de los tributos como área prioritaria dentro de las diversas que nuestra profesión abarca. Pero dicho acercamiento, tanto desde el punto de vista de la práctica como académico, estuvo siempre centrado en los aspectos relacionados con el estudio de la legislación tributaria y sus efectos microeconómicos en los sujetos.

He percibido la existencia de una asignatura pendiente personal en este sentido. Desde hace unos años he asumido esta carencia como algo a resolver, lo que me llevó a investigar el tema de la presión tributaria como punto de partida de la comprensión de los efectos económicos de los tributos también desde el punto de vista macroeconómico.

Lo expuesto me condujo a encarar el análisis histórico de la presión tributaria en Argentina, sus orígenes y desarrollo en los distintos períodos desde 1880 a 1976. Esto rápidamente me llevó a percibir el paralelismo entre la evolución de este indicador tributario con la de los derechos sociales. Las distintas decisiones que en diferentes etapas de nuestro país la sociedad ha tomado respecto de las necesidades públicas básicas que el Estado debe garantizar y su indispensable financiamiento impactan necesariamente en el nivel de recaudación tributaria requerida. Sin embargo no cualquier tipo de tributación permite una distribución equitativa de ese esfuerzo. La tributación progresiva como objetivo deseable para lograr esa equidad ha sido declamada por muchos gobiernos en nuestro país. Este trabajo buceará en la evolución histórica de la política tributaria, la consecuente presión tributaria asociada a esa política y la calidad de la misma en términos de progresividad.

II. Planteamiento del tema/problema



El tema fiscal es recurrente en la problemática económica argentina. Sin embargo con frecuencia se centra el análisis en el nivel, en opinión de muchos, elevado, del gasto público y en las consecuencias de éste en diversas variables. Pero independientemente de la valoración de la cuantía del gasto público, no debe olvidarse que también el nivel de ingresos públicos y la calidad de los mismos es determinante en la delineación de cualquier presupuesto fiscal. Este trabajo pretende correr el foco de esta visión.

Sin embargo, toda sociedad decide cuáles de las necesidades públicas que posee son fundamentales y por ende que las mismas deben satisfacerse adecuadamente. Cómo financiar los servicios públicos que dicha satisfacción demanda no es inocuo. Si concentramos nuestra mirada en el gasto público social podremos descubrir como la sociedad evoluciona en la definición de los derechos sociales y en el piso de satisfacción de los mismos que está dispuesta a aceptar. Por ende, las decisiones sociales son la causa y la presión tributaria la respuesta. Ver este último elemento a través de la historia argentina desde 1880 a 1976 es de lo que se trata este trabajo.

III. Objetivos

OBJETIVO GENERAL	OBJETOS ESPECÍFICOS	TAREAS
Estudiar la composición de la presión tributaria de Argentina para aportar al debate sobre la definición de las necesidades públicas	<ul style="list-style-type: none">• Determinar la política tributaria en el marco de las políticas económicas de cada período• Determinar la influencia de factores no tributarios en la	<ul style="list-style-type: none">• Analizar la política tributaria en el marco de la políticas económicas de cada período• Analizar la evolución de los ingresos tributarios y no tributarios en



- presión tributaria
- Determinar la influencia de los impuestos progresivos y regresivos en la recaudación tributaria
 - Determinar la influencia de los sistemas previsionales y financiamiento de la salud en la presión tributaria
- presión tributaria
- Analizar la composición de la recaudación tributaria en cada período
 - Analizar la presión tributaria en cada período como indicador que relaciona la recaudación tributaria con el Producto Bruto Interno



CAPITULO II – MARCO TEÓRICO, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

I. MARCO TEÓRICO

1. El Estado en América Latina hacia el principio del período bajo análisis

Se torna trascendente, a efectos del tema del presente trabajo, analizar las distintas formas de estado que se sucedieron en América Latina en general y en nuestro país en particular, durante el lapso bajo análisis. Siguiendo a Thwaites Rey (1999), puede afirmarse que, si bien con algunas diferencias, los llamados populismos latinoamericanos poseen elementos comunes con el denominado “Estado de Bienestar Keynesiano” (en adelante “EBK”). A partir de la crisis de 1930 América Latina, aunque en forma diferenciada según los países, pasó de un modelo basado en la exportación de materias primas al sustitutivo de importaciones, el que encontró sus límites con la crisis mundial de los años setenta. A pesar de que, a diferencia de los países centrales, nuestros países alternaron regímenes dictatoriales con democráticos débiles, la expansión de la intervención estatal en el plano productivo y el desarrollo de instituciones que permitieron la socialización de la fuerza de trabajo¹, pueden caracterizar a sus formas como “versiones periféricas” del EBK. Surgen en la región regímenes populistas o nacional populares que articularon los intereses de las clases populares a través del Estado pero que no plasmaron en formas estables de EBK, por el carácter periférico de sus formaciones sociales. Se percibe aquí no solamente la función de legitimación, sino también la construcción de algún margen de autonomía para sus

¹ Según Bowles y Gintis existe una correspondencia entre la organización de la escuela y la del mundo del trabajo en la economía capitalista caracterizada por la subordinación y la dominación. Althusser afirma que el sistema capitalista tiende a asegurar la reproducción de la cualificación de la fuerza del trabajo por medio del sistema escolar y mediante otros procedimientos e instituciones y simultáneamente asegura la reproducción de su sumisión a la ideología dominante por parte de los obreros y una reproducción de la capacidad de manejar convenientemente dicha ideología dominante por parte de los agentes de la explotación y la represión (Gil Rivero, 2002).



políticas en el marco de la inserción dependiente del sistema productivo nacional en el mercado mundial, todo ello a través del “pacto populista”². En el caso argentino, la holgura fiscal necesaria para el modelo se logró a través de la captación de una parte de la renta agraria, que coadyuvó al desarrollo de una industria destinada al mercado interno, la redistribución progresiva del ingreso (a través de salarios y sistema de seguridad social) y la provisión de servicios públicos a precios relativamente bajos a través de empresas estatales, pero con una recurrente debilidad del sector externo. Todo ello en el marco de la pugna entre dos fracciones de la clase dominante: una “modernizadora” y una “no moderna”, sin un patrón de hegemonía claro, con tensiones sociales y sucesivas intervenciones militares, sin poder darle continuidad a este pacto populista a través de instituciones democráticas. A partir de 1950 comenzó a primar la visión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de un Estado como factor fundamental del desarrollo económico (entendido como proceso de industrialización), con la herramienta de la planeación pública. Tras la crisis del petróleo, a mediados de la década de 1970, llega al poder el pensamiento neoconservador del Cono Sur, que iguala desarrollo con apertura económica internacional irrestricta, exhibe la visión de un estallido de las cuentas fiscales por el carácter de productor del Estado y su herramienta redistributiva y crítica al proteccionismo. En definitiva se produce una renuncia a la función legitimadora en beneficio de la acumulación, pasando de un Estado de compromiso nacional popular a un Estado subsidiador de grandes grupos económicos, en el que la holgura fiscal es producto de la toma de créditos en el exterior. En 1982, con la crisis de la deuda, se acaba el espacio de holgura y se entra en una lógica de ajuste permanente con el vaciamiento de las estructuras estatales. Las tendencias continúan a pesar de la apertura democrática, debilitándose la autonomía del Estado-nación para fijar y planificar sus propias políticas económicas y tornando inestable la resolución del tema de la legitimación. En 1989 quiebra el modelo y se produce una desordenada retirada del Estado en todos sus términos

² Rajland (2008) sostiene que el peronismo significó la existencia de un cierto tipo de alianza de clases y que el Estado operó “desde arriba” para articular una pequeña y mediana burguesía no organizada ni representada, y un sindicalismo que se integra al Estado, generando en consecuencia una especificidad del pacto populista. “El pacto capital-trabajo en las condiciones del populismo se constituye para las clases subalternas como una especie de contrato de adhesión, donde las condiciones están determinadas desde «arriba» (activo papel desde el Estado)”.



(aún en sus planteos más clásicos) y una redefinición de la totalidad de las relaciones sociales mediadas por el Estado.

En este trabajo nos concentraremos en el período que va desde 1880 hasta el 24 de marzo de 1976.

2. Thomas Piketty y el arduo camino hacia la igualdad

Piketty (2022) ha realizado un profundo análisis histórico de la desigualdad. Ha tenido la generosidad intelectual de ver “el vaso medio lleno”. Sin, en un ningún momento, dejar de destacar la enorme asimetría social y los elevados niveles de desigualdad reinantes, reconoce el lento pero sostenido proceso histórico hacia la igualdad. En ese contexto, afirma que “el movimiento hacia la igualdad se ha basado, desde finales del siglo XVIII, en el desarrollo de una serie de mecanismos institucionales específicos que deben ser estudiados como tales: la igualdad jurídica; el sufragio universal y la democracia parlamentaria; la educación gratuita y obligatoria; el seguro de enfermedad universal; la fiscalidad progresiva de la renta, las herencias y la propiedad; la cogestión y los derechos sindicales; la libertad de prensa; el derecho internacional”.

Para Piketty la reducción de las desigualdades se debió a diversos factores, tales como las guerras y las crisis económicas, pero es sobre todo por las nuevas políticas sociales y fiscales aplicadas desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX: el Estado social, el establecimiento de una cierta igualdad de acceso a la educación y la sanidad, y el desarrollo de una fiscalidad muy progresiva sobre las rentas altas y la riqueza, todas ellas impulsadas por intensas luchas sociales y políticas.

La interrelación entre derechos sociales y tributación es fundamental en Piketty. Y no cualquier impuesto vale a esos efectos. “En concreto, todos los países y todos los ciudadanos del mundo deberían tener derecho a una parte de los ingresos recaudados a las multinacionales y los multimillonarios de todo el mundo: en primer lugar, porque todo ser humano debería tener un derecho mínimo igualitario a la salud, la educación y el desarrollo; y, en segundo lugar, porque la prosperidad de los países ricos no existiría sin



los países pobres. El enriquecimiento occidental, al igual que el japonés y el chino, siempre ha estado basado en la división internacional del trabajo y en la explotación desenfrenada de los recursos naturales y humanos del planeta. Todas las acumulaciones de riqueza que se han producido en el planeta son tributarias de un sistema económico global, por lo que la cuestión de la justicia y la evolución hacia la igualdad deben plantearse en esa misma escala”.

Es evidente la intersección entre estos elementos nombrados por Piketty como determinantes y la evolución de la presión tributaria analizada en este trabajo. Su modelo de socialismo democrático y descentralizado, participativo y federal, ecológico y con mestizaje social, en contraposición a un modelo “hipercapitalista” aporta, inclusive por contraste, conceptos muy ricos que completan el marco teórico del presente trabajo con una visión ecuánime y moderna.

3. La política tributaria como respuesta

¿Cómo analizar la política tributaria de un gobierno? Da Orden (2011) nos da algunas pautas desde el punto de vista de la sociología tributaria. Para ella es central determinar qué tipo de impuestos se instrumentaban, cuánto se recaudaba, cómo se gastaba, a fin de establecer cómo se traduce el producto de la tributación en bienes sociales, el grado de la penetración (o arraigo) del Estado en la sociedad y la adhesión entre los distintos sectores sociales. Debe establecerse a quiénes afectan y a quiénes benefician las cargas fiscales, a través de analizar si prevalecen los impuestos directos progresivos, que gravan a las clases económicamente más fuertes (que obviamente resistirán en forma más o menos activa) o los impuestos indirectos al consumo que facilitan la recaudación pero recaen en mayor medida sobre los sectores de menores ingresos, dada su regresividad. También es trascendente el grado de evasión ya que podría constituir no solo un indicativo de la eficacia de las políticas públicas y del Estado en general sino también del apoyo que suscita en la sociedad.



El origen de la tributación argentina se circunscribe casi con exclusividad a la imposición al comercio exterior.

Pero las necesidades de recaudación que los procesos sociales y económicos pusieron en evidencia comenzaron a vislumbrarse a finales de la década de 1910 y durante la década de 1920, con los primeros intentos de incorporación de una herramienta que se imponía en el mundo: el impuesto sobre la renta. Pablo Gerchunoff (2016) aporta una nueva visión respecto de la política económica de los gobiernos radicales de Yrigoyen y Alvear, incluyendo los aspectos tributarios y su lucha con el orden conservador en el Congreso en relación con el impuesto a la renta, el que finalmente emerge tímidamente en la década de 1930. En este punto, un original libro de Rapoport (2014) incluye una interesante reseña sobre el nacimiento del impuesto a los réditos, motorizado por los mismos conservadores que lo rechazaban y un “bolchevique de salón”.

El primer peronismo marca el punto de inflexión en la presión tributaria y un piso recaudatorio que permaneció prácticamente inamovible hasta 1980. Los noventa reflejan, como en otras cuestiones, un retroceso en el proceso. Para analizar esta evolución recurriré a los diversos trabajos de Gaggero [(2008), (2012) y (2018)], en especial a su concepto de “cima” y “sima”. Para el entroncamiento entre el concepto del Estado de Bienestar y la tributación, Ardanaz y Dvoskin (2008) son una fuente interesante.

La institucionalización internacional descrita por Cox (1981) cobra en el aspecto tributario una importancia central al ritmo de la armonización progresiva de las legislaciones a través de las tareas desarrolladas en el ámbito de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo la influencia de la CEPAL destacada por Thwaites Rey se verifica en la planificación de la presión tributaria de los sucesivos planes de desarrollo a lo largo de las décadas de 1950, 1960 y 1970, hasta la crisis comentada del Estado de Bienestar.

Respecto del sistema-mundo moderno de Wallerstein, cabe destacar a la tributación en dos aspectos fundamentales. Por un lado, como herramienta de alguno de los objetivos del



Estado sobre las unidades domésticas, como la redistribución entre clases sociales y como elemento de presión sobre las mismas. Por otro lado como elemento de protección del estado sobre las industrias que desea amparar de la competencia del mercado.

Desde el punto de vista estrictamente técnico tributario, el punto de partida en Argentina lo marca, paradójicamente, un italiano, el maestro Dino Jarach, cuando publicó su trabajo “Concepto de presión tributaria y presión financiera” (Jarach, 1941). En él, entiende en forma preliminar que la presión tributaria no podría medirse adecuadamente utilizando un simple cociente entre la recaudación tributaria y el ingreso nacional. Al respecto realiza un análisis detallado de los factores adicionales que deberían tenerse en cuenta para concluir, desafortunadamente, que la medición de dichos parámetros sería tan compleja que los resultados no serían confiables ni comparativos. Sin embargo, aunque en apariencia este artículo fundacional no aporta a la cuestión (dada su conclusión negativa), la visión del maestro es sorprendentemente clara respecto de las cuestiones que deberían tomarse en cuenta para el estudio de la presión tributaria y la evolución posterior de la doctrina así lo prueba. Todos los temas que en específico citaremos en los antecedentes bibliográficos fueron de una u otra manera previstos por Jarach en el trabajo de referencia.

Unos cuantos años más adelante el camino nos lleva a Laffer y la curva que dibujó en una servilleta una tarde de 1974 ante funcionarios de Nixon, aunque él mismo se encargó de decir que el concepto lo aprendió de Keynes y Khaldun. La curva fue tomada por diversos autores para entender el fenómeno. Pero más allá de una aproximación general, existen diversos trabajos que incorporan conceptos específicos como el impacto del denominado “impuesto inflacionario” (Casparrri et al, 2014), la presión tributaria “real” (Dborkin, 2005), la presión fiscal “equivalente” (Barreix et all, 2017), la presión tributaria “efectiva” y “potencial” (Garriga et all, 2017), la cuestión generacional (Rezzoagli et all, 2013). También son especialmente destacables los aportes al estudio del impacto de la inflación en la recaudación impositiva de Julio Olivera (1967) y Vito Tanzi (1977), que desarrollaron el denominado “efecto Olivera Tanzi”, conocido también simplemente como “efecto Tanzi”.



II. HIPÓTESIS

A lo largo de la historia argentina desde 1880 hasta 1976, la evolución de la Presión Tributaria fue ascendente y acompañó las necesidades de financiamiento del Estado. Sin embargo la composición de la misma no incluyó en forma sostenida el elemento de progresividad que otros países desarrollaron en el período bajo análisis, sino que sumó avances y retrocesos en ese sentido, que impactaron en el desarrollo social.

III. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS A UTILIZAR

El trabajo tiene dos enfoques netamente diferenciados. Por un lado hay una labor de recopilación de información histórica de las políticas tributarias desarrolladas en el marco de las políticas económicas de cada período bajo análisis. Se procederá asimismo a interpretar los objetivos políticos generales y su incidencia en la política tributaria implementada. Se incluirá también el estudio de los planes de gobierno, la legislación tributaria producida y la comparación entre lo que se pretendía y lo que se realizó en los hechos.

Por otro lado el trabajo incluirá un enfoque eminentemente cuantitativo. Se utilizarán como fuente las estadísticas de la presión tributaria y se realizarán análisis matemáticos de composición de dicho indicador.



CAPITULO III – LA PRESIÓN TRIBUTARIA, LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA

I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRESIÓN TRIBUTARIA

El trabajo de Jarach (1941) puede considerarse fundacional respecto del concepto de presión tributaria. En un tono francamente pesimista, el maestro Jarach plantea la definición de “presión tributaria” y “presión financiera” y propone una metodología de cálculo de las mismas, para llegar, finalmente a la conclusión de que en la práctica es muy dificultoso arribar a un dato satisfactorio respecto de las funciones que él mismo le había impuesto al estudio de esos dos indicadores. Es interesante recorrer en forma resumida sus razonamientos ya que nos abre la puerta a desarrollos posteriores que intentaron solucionar sus cuestionamientos. Jarach le asigna al cálculo de las presiones tributaria y financiera las siguientes funciones:

- conocer en un momento dado el sacrificio que las finanzas imponen a la economía de un país
- estudiar los aumentos y las dimensiones de este sacrificio a través del tiempo
- confrontar los sacrificios financieros de diversas categorías económicas o de diversas regiones en el interior de un país, o los sacrificios financieros de países diferentes

Jarach realiza una analogía con la Física. En esta última se caracteriza a la presión como la relación entre fuerza o, particularizando, peso y superficie sobre la cual la fuerza, o el peso, se ejerce y carga. Por ello, en finanzas públicas, partiendo de la concepción de que el tributo constituye un peso sobre la economía, la presión tributaria sería la relación entre la suma de los tributos (T) y la riqueza nacional (R), o sea $P = T/R$.

Al partir de esta fórmula básica, Jarach razona que existen otros factores que deben tomarse en cuenta tales como población y riqueza, capacidad contributiva, destino de los gastos públicos, efectos de los impuestos directos o indirectos sobre el comercio, existencia



o inexistencia de una deuda pública interna y externa, efectos de la imposición sobre el ahorro, condiciones sociales y nivel de vida, distribución comparativa de la riqueza y del rédito, existencia de empresas estatales con miras de provecho o explotadas con pérdidas. Estos factores deberían incorporarse mediante un proceso de aproximaciones sucesivas. Hace una distinción entre la presión tributaria o financiera ordinaria (relación de las entradas con el rédito nacional) y la presión extraordinaria (relación entre cargas extraordinarias y patrimonio nacional). A su vez, el autor sostiene que existen otras extracciones realizadas por el Estado, que deberían analizarse conjuntamente con los tributos, como la deuda pública. Al incorporar estos ingresos del estado al análisis, llega al concepto de “presión financiera”, más abarcativo que el de “presión tributaria”.

El pesimismo de Jarach se trasunta en el inventario de dificultades (“casi insuperables” según sus palabras) para realizar el cálculo. ¿Cómo verificar la parte de impuestos efectivamente amortizada? Habría que probar que en el traspaso de propiedad no intervinieron factores extraños para modificar el precio, que la tasa de interés no sufrió modificaciones por efecto del impuesto, etc. ¿Cómo apreciar inductivamente los efectos del impuesto sobre el mercado, y las modificaciones sobrevenidas en la curva de la demanda de bienes y servicios? Sería necesario poder aislar el fenómeno de todos los factores que contemporáneamente puedan haber influido sobre el equilibrio económico. ¿Cómo calcular las ventajas indirectas, o sea, cómo realizar una estimación cuantitativa de la difusión del gasto público, de las variaciones de la curva de la demanda de los bienes y de los servicios, por efecto de las demandas de bienes y servicios por parte del Estado? Aún si se pudieran sugerir criterios prácticos de valoración para estos diversos elementos, los cálculos representarían siempre algo grosero y darían lugar muy fácilmente a enormes errores. No se tiene en cuenta el factor tiempo. Y concluye: “La fórmula simple nos da un concepto insuficiente, inadecuado, erróneo; las fórmulas más complejas introducen elementos sobre los que no hay posibilidad de una valoración precisa y, a veces, siquiera aproximada. Y si el cálculo de todos estos factores fuese factible, quedará la imposibilidad de tener en cuenta el factor tiempo y las transformaciones que algunos elementos de la relación producen sobre otros... La presión financiera de que hemos hablado hasta aquí, referida a toda la economía nacional en su conjunto, es una presión media, abstracta. Sería



necesario, en consecuencia, acercarse a la realidad estudiando la presión financiera de las categorías particulares de contribuyentes”.

En contraposición con la postura plasmada por Jarach, cabe destacar la de Piketty (2022), quien afirma que “...aunque en general es preferible examinar la distribución de la renta entre clases sociales y no centrarse sólo en la renta media, en algunos casos es imprescindible utilizar también agregados macroeconómicos como la renta nacional (o, en su defecto, el producto interior bruto); por ejemplo, como unidad de medida, para poder expresar el peso de los distintos tipos de impuestos o el importe del presupuesto dedicado a educación, sanidad o medio ambiente como porcentaje de la renta nacional (o del producto interior bruto). Éste es, en efecto, el método menos malo que tenemos para comparar de forma inteligible cantidades que varían a lo largo del tiempo y entre países...”. Aunque se encarga de aclarar que las estadísticas en general son construcciones imperfectas, provisionales y frágiles que no pretenden establecer «la» verdad de los números o la certeza de los «hechos», sino desarrollar un lenguaje que permita establecer órdenes de magnitud y comparar situaciones, momentos históricos, épocas y sociedades. Previene que los indicadores deben ser utilizados con sabiduría, moderación y pensamiento crítico, complemento indispensable del lenguaje natural.

Rezzoagli y Rezzoagli (2013) combinan a la presión tributaria y al principio de la igualdad intergeneracional. El concepto es muy trascendente a efectos del presente trabajo ya que aporta elementos que nos permiten analizar cómo los distintos gobiernos decidieron financiar los derechos sociales en el período histórico bajo estudio. Estos autores, basándose en Claus Offe, caracterizan a las sociedades capitalistas tardías como sistemas estructurados conformados por tres subsistemas interdependientes y organizados:

- Las estructuras de socialización, que se guían por el uso de reglas normativas
- La producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía
- Los mecanismos de poder y coacción política administrativa



Los autores entienden que el Estado, en una economía de escala (nacional, provincial y municipal) debe atender a la Igualdad Intergeneracional para planear de la manera más eficiente el desarrollo de un sistema financiero y tributario que garantice la menor presión fiscal para cada generación. El principio de suficiencia financiera consiste en que las autorizaciones de gastos contenidas en los presupuestos, que obedecen a necesidades públicas a satisfacer, no pueden desatender las fuentes de financiación o recursos, a saber:

- Provenientes del patrimonio y actividades estatales
- Tributarios
- Provenientes del crédito público
- Derivados de la emisión monetaria
- Provenientes de sanciones patrimoniales

Por lo tanto se torna evidente que no debe confundirse suficiencia financiera con potestad tributaria, dado la diversidad de las fuentes de financiación, aunque la recaudación tributaria es la principal para cubrir los gastos públicos y no podría recurrirse a operaciones de crédito para atender gastos corrientes. En una situación de crisis, por ejemplo, la insuficiencia de la recaudación podría dificultar la realización de obras públicas, debiendo recurrirse al endeudamiento, cuyo servicio de la deuda deberá preverse en los futuros ejercicios presupuestarios y atenderse con los ingresos a recaudar en aquéllos, que vimos, serían principalmente tributarios, generando, a menos que hubiera una reactivación económica, una mayor presión fiscal para los contribuyentes durante el período de pago de la deuda. Como, el plazo de financiación de la obra pública no siempre se corresponde con la vida útil de la misma se atendería el principio de igualdad intergeneracional, ya que una generación de contribuyentes solventaría el gasto público que aprovecharían varias generaciones. “Si las inversiones aumentan el nivel de bienestar o el nivel de vida de las generaciones futuras, la igualdad intergeneracional exige que dichas generaciones carguen con los costos de aquéllas, y uno de los caminos posibles puede ser el endeudamiento”, concluyen estos autores.



La evolución de las distintas formas de financiamiento pone en evidencia que el mero análisis de la relación recaudación tributaria respecto del Producto Bruto Interno (PBI) podría resultar insuficiente. Por tal razón, la doctrina desarrolló el concepto de Presión Fiscal Equivalente (PFE) desarrollado en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por Barreix y otros especialistas (Barreix et al. (2013) y (2017). Estos autores definen a la PFE como la suma de los ingresos tributarios, incluidas las contribuciones sociales públicas (pensiones y salud), las contribuciones privadas (actuariales) obligatorias y las rentas derivadas de los recursos naturales, tanto de empresas públicas (regalías, dividendos y otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno), como privadas (regalías, impuestos “extra” a la renta y patrimonio, etc.). Como puede apreciarse, más allá de los ingresos tributarios clásicos, se incluyen recursos que se encuentran a disposición del sector público (los derivados de recursos naturales) o responden a una regulación pública y son de pago obligatorio (contribuciones privadas actuariales obligatorias). Los autores resaltan la importancia de estas incorporaciones dada la realidad de algunos países latinoamericanos donde “...los beneficios y contribuciones sociales tienen un componente privado importante, actuarial inclusive, desde la reforma de pensiones de Chile a principios de los ochentas; mientras que parte de los ingresos derivados de los recursos naturales no son todos de origen impositivo. Si esto no se tuviera en cuenta, estos últimos países inevitablemente van a mostrar unos ingresos disponibles para el sector público menores de lo que en realidad son”.

Dborkin (2005) incorpora a la discusión lo que ella denomina “Presión Tributaria Real” (PTR). Para ello parte del razonamiento de que la presión tributaria argentina promedio es relativamente baja comparada con la de los países más avanzados, pero las alícuotas impositivas se encuentran en niveles internacionales, y que por ende la baja relación entre la recaudación y el PBI se encuentra en la evasión impositiva y en la informalidad. De su trabajo se desprende, en línea con esto, que “Detrás de la presión tributaria promedio se esconde una situación en la que quienes cumplen con todas sus obligaciones tributarias afrontan una carga que sería en ciertos casos muy superior a lo que expresa el cociente entre recaudación y el PBI.” Garriga et al. (2017) partiendo de bases similares intenta establecer la “Presión Tributaria Potencial” (PTP), o sea aquella que permita inferir si la



presión tributaria de un país (en su análisis, Argentina) es sostenible en el tiempo. La PTP no solo refleja aquella presión tributaria posible sino si es aceptable dados ciertos factores condicionantes económicos (nivel de actividad per cápita, su composición o el grado de formalización de la economía, entre otros) y sociales, institucionales y demográficos (preferencias de la sociedad por cierto nivel de provisión de bienes públicos nivel socioeconómico de la población, características demográficas, complejidad del sistema tributario, cuestiones políticas y el diseño institucional del país, entre otros factores).

Por su parte, Martinata (2021) entiende que resulta necesario desagregar la presión global sobre cada una de las fuentes económicas de riqueza (renta, patrimonio y consumo) a efectos de determinar cómo incide sobre los ingresos económicos de los diferentes sujetos.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA MUNDIAL DE LAS TEORÍAS FINANCIERAS DEL ESTADO

Aunque podríamos remontarnos a la antigua Grecia a fin de analizar una incipiente actividad financiera del Estado y recorrer hitos que pasan por Roma y la Edad Media, no es sino a partir de la Edad Moderna que tal estudio puede sistematizarse de forma útil para este trabajo.

En este punto coincidimos con Soler (2008) en que “La evolución de la ciencia financiera está íntimamente ligada a la historia de la economía política. Así, su desenvolvimiento se va operando a través de cambiantes condiciones socioeconómicas, partiendo del Estado absolutista bajo la autoridad del príncipe y la tutela mercantilista, pasando por el Estado cameralista y administrativo del despotismo ilustrado, el Estado liberal del Siglo XIX, llegando, finalmente al Estado administrativo y social del siglo XX”.

El Mercantilismo fue la primera escuela del pensamiento financiero que separó el patrimonio privado del rey del patrimonio público del Estado, comenzando a aplicar técnicas contables a fin de distinguir los recursos y gastos presupuestarios. El modelo se basaba en el comercio entre el rey y las colonias, en el cual los recursos provenían del



monopolio comercial y financiaban gastos privados del monarca y públicos del ejército, la flota naval y una incipiente administración pública. Esta teoría genera la base del comercio internacional de mercaderías con control aduanero. Son exponentes destacados de esta escuela Oliver Cromwell, en su función de Lord Protector de Inglaterra, Escocia e Irlanda y Jean Bapstiste Colbert, como contador general de finanzas del rey de Francia, aunque también asumió formas nacionales en otros países europeos (Matinata, 2021). Para Soler (2008) el Mercantilismo fue un instrumento eficaz para la diferenciación política de las nacionalidades, a las que dotó de sentido económico a partir de una acción centralizada de gobierno que organizara los medios de producción y el comercio en pos del bienestar general.

Por su parte, en Alemania, durante el siglo XVII se desarrolló el Cameralismo. La época estaba signada por la razón, en contraposición al espíritu religioso, lo que influyó en la concepción del Estado como obra de la razón y no de Dios y que nace del consentimiento de los individuos para darle vida legal, así como para el “contrato social” de Rousseau (Soler, 2008). En este contexto, el Cameralismo articulaba prácticas económicas y políticas públicas, asociadas con una gestión administrativa eficiente de gastos y recursos presupuestarios, sentando las bases del derecho presupuestario (equilibrio, flexibilidad, periodicidad, anualidad, etc.). El objetivo del Estado, en este modelo es, por primera vez, el interés público, en lugar del interés del monarca. Los referentes del Cameralismo fueron von Justi, en Alemania y von Sonnenfels en Austria. Cabe destacar que Federico Guillermo I de Prusia instituyó en 1721 cátedras de Cameralismo en las Universidades de Halle y Francfort (Matinata, 2021). Gerloff, citado por Soler (2008), sostiene que para los cameralistas la ciencia financiera estaba orientada sobre la base de la economía privada y que el Cameralismo tuvo fuerte influencia en los investigadores de la ciencia financiera del Siglo XIX.

La Fisiocracia, a través de Francois Quesnay, incorpora un cambio de paradigma al entender que la tierra es la única fuente multiplicadora de riqueza y que la producción agrícola es el medio que la multiplica (Matinata, 2021). Los fisiócratas sostenían que la suma de las ventajas individuales obtenidas a partir del libre impulso, resultarán en la



mayor ventaja social, reservando para el Estado meramente la provisión de seguridad a los derechos individuales y la eliminación de los entorpecimientos reglamentarios a la libertad y la propiedad (Soler, 2008). El protagonismo exclusivo de la agricultura movió a Quesnay a proponer como recurso presupuestario para el desarrollo de la actividad financiera del Estado a un único tributo a la renta de la tierra y, a su vez, limitar los gastos del rey (Matinata, 2021). Por ende solo los propietarios debían satisfacer el impuesto y éste debía recaer sobre el único acrecentamiento neto de riqueza, o sea, la renta de la tierra, descartando de plano el establecimiento de gravámenes indirectos (Soler, 2008).

Adam Smith, en el marco de su estudio sobre la riqueza de las naciones publicado en 1776, estableció el principio del estado neutral (Matinata, 2021). Cabe destacar el contexto en el que Smith desarrolló sus teorías, imbuido por el fenómeno de la Revolución Industrial, las nuevas ideas de la función del hombre y de los valores inherentes a su condición, así como la profundización del conocimiento acerca de la propiedad, el comercio, el interés y la libertad, entre otros (Soler, 2008). En términos de la actividad financiera del Estado, Smith propugnó la existencia de recursos provenientes de los beneficios y rentas de un comercio ejercido libremente, sin interferencia del Estado y un sistema presupuestario equilibrado, centrado en las necesidades esenciales (defensa, seguridad y justicia) con límites a los gastos militares y del rey (Matinata, 2021). Definió también los principios de la imposición de igualdad (contribuir en proporción a las rentas o haberes de cada contribuyente), certeza (tributo cierto y determinado, no arbitrario), comodidad (tributo exigido en tiempo y forma para que sea cómodo y conveniente a las circunstancias de cada contribuyente) y economicidad (todo impuesto debe extraer de los particulares la menor cantidad posible por encima de la suma que ingresa al Estado) (Soler, 2008).

Smith aconsejaba a los Gobiernos adoptar impuestos bajos y mantener presupuestos equilibrados, al mismo tiempo que un respeto absoluto del derecho a la propiedad privada y el desarrollo de mercados laborales y de bienes lo más unificados y competitivos posibles (Picketty, 2022).



Say, a su vez, desarrolló complementariamente la teoría del consumo improductivo, al propugnar que el tributo debía minimizarse ya que sustraería de los particulares una porción de renta que podría aplicarse a la creación de riqueza en lugar de esterilizarse en manos del Estado (Matinata, 2021).

David Ricardo, medio siglo después de Smith, incorpora, a través de su libro “Principios de economía política y tributación”, el concepto de renta diferencial al comparar el rendimiento del productor núcleo y del marginal. Al respecto, sostenía que el tributo que impacta sobre la renta de la tierra debe ser proporcional con su producción y por ende el productor marginal debe tributar menos, debido al rendimiento decreciente (Matinata, 2021). Esto provenía de la lógica ricardiana de que el terrateniente obtenía sus ganancias a expensas de los demás grupos sociales pues provenían de la fertilidad de la tierra y no se afectaba por la competencia o por la presión de la población, siendo entonces, ese grupo, el único beneficiado del principio de la división del trabajo. Como el precio de mercado es determinado por el costo de producción del productor marginal, un impuesto a la tierra no debe gravar a este último por carecer de renta. En este entendimiento el impuesto no influye sobre el precio de mercado y los productores que sí obtienen renta no pueden trasladarlo al precio. En cambio si el impuesto se calculara sobre el producto bruto de la tierra sería trasladable al consumidor al elevar el costo del productor marginal y por ende el precio de mercado (Soler, 2008). A su vez, su teoría de las ventajas comparativas incorpora recursos tributarios al extender el concepto de renta a los beneficios provenientes del transporte y seguro marítimo y del comercio internacional (Matinata, 2021).

John Stuart Mill, a mediados del Siglo XIX, rechazó el liberalismo de “laissez affaire”, privilegiando la cooperación sobre la competencia (Soler, 2008). Da un paso adelante al incorporar el principio por el cual los servicios del Estado dejan de ser prestados a los súbditos del rey en función de su aporte, refutando así a Adam Smith y su teoría del beneficio, para pasar a ser prestados a todos los habitantes del estado. En este contexto, la equidad tributaria equivale a igualdad de sacrificio entre sujetos económicamente iguales (Matinata, 2021). A su vez desarrolló la teoría de la doble imposición del ahorro, por la cual entiende como discriminatorio todo impuesto que grave con igual alícuota tanto la



parte de la renta que se destina al consumo como la reservada para ahorro, debido a que a ésta última se la grava en una primera vez a nivel de renta ahorrada y luego, periódicamente, los intereses obtenidos de su inversión, lo que desestimularía la formación de capital (Soler, 2008).

Arthur Pigou (1877-1959) incorpora el concepto de sacrificio mínimo total, al considerar que al momento de evaluar la capacidad de pago se debe tener en cuenta el tamaño de la familia y el tipo de ingreso, dando justificación teórica al sistema tributario progresivo (Matinata, 2021).

Esta teoría del sacrificio abre la puerta a Benvenuto Griziotti, que aborda la naturaleza de la actividad financiera del Estado desde un perfil político, ya que elige la fuente económica donde recaudar y el destino del recurso para invertir, conceptos propios del “Estado de Bienestar”. Define el fenómeno financiero como la actividad del Estado tendiente a repartir la carga presupuestaria entre categorías, clases y generaciones de contribuyentes. Se llega entonces al concepto racional de “capacidad contributiva”, o sea, “la aptitud económica de los miembros de una comunidad para contribuir a los gastos públicos” (Matinata, 2021).

Piketty (2022) señala que entre 1700 y 1850 los ingresos fiscales de las grandes potencias europeas pasaron de alrededor del 1% o 2% de la renta nacional a aproximadamente el 6% u 8%, por el crecimiento del gasto militar y la financiación de los poderes soberanos, período en el cual las élites nobiliarias y burguesas controlaban el Estado, en un contexto de competencia con otros países y de expansión colonial y comercial. Asimismo, el economista francés destaca que los Estados europeos, en especial Francia y el Reino Unido, al estar en guerra entre sí casi continuamente entre 1500 y 1800, acumularon considerables deudas públicas aun manteniendo un alto nivel de impuestos. Por otro lado, en el siglo XVIII China y el Imperio otomano imponían tributos sustancialmente menores. El Imperio Qing utilizaba una estricta ortodoxia presupuestaria smithsoniana. Sin embargo las guerras del opio de mediados del siglo XIX implicaron para China la cesión de una serie de puestos comerciales, concesiones territoriales y la asunción de una fuerte indemnización de guerra, lo que la obligó a contraer una gran deuda pública que a su vez



desembocó en un aumento de impuestos para pagar a los europeos. Por otro lado, los impuestos también fueron un instrumento determinante de la lógica colonialista. La administración colonial cobraba impuestos que, en parte, la población indígena no tenía suficientes recursos monetarios para pagar, lo que disparaban nuevos impuestos adicionales en especie, en forma de jornadas de trabajo no remuneradas en beneficio de las autoridades coloniales locales. A su vez el sistema fiscal era regresivo, por lo que recaía principalmente en la población autóctona. Piketty resume la cuestión en forma contundente: “la población colonizada pagaba elevados impuestos para financiar gastos que beneficiaban principalmente a quienes habían venido a dominarlos política y militarmente”.

La puesta en práctica por parte de la Revolución Rusa de una alternativa socialista inspirada en la teoría marxista implicó el nacimiento de una economía planificada, en la cual los recursos son provistos principalmente por las actividades económicas realizadas por el propio Estado, a diferencia de las economías capitalistas en las cuales los principales recursos provienen de los tributos a cargo de los particulares (Soler, 2008).

A partir de la crisis de 1929 cambia el modelo de administración financiera del estado yendo hacia sistemas tributarios racionales, con impuestos múltiples, exenciones y subsidios para promover el desarrollo económico y social, percibiendo impuestos de personas físicas y jurídicas con capacidad contributiva. Este modelo keynesiano implicó una deconstrucción de toda la actividad financiera del estado con recursos públicos colectados, por realidad económica y capacidad contributiva directa, de la renta neta de los contribuyentes y una agresiva inversión presupuestaria marginal para estimular el desarrollo económico y social (Matinata, 2021). Del principio de la imposición neutral de los clásicos se pasa a la utilización del tributo como instrumento de política fiscal y presupuestaria, y con fines sociales y económicos, influyendo en la conducta de los contribuyentes, buscando efectos redistributivos, antiinflacionarios o activantes del desarrollo económico. En el modelo keynesiano un incremento del gasto público financiado con un aumento de impuestos tiene un efecto expansivo, a pesar de que el presupuesto esté equilibrado. Es el modelo de Estado intervencionista (Soler, 2008).



Piketty (2022) cita el caso de Suecia para ejemplificar el cambio de cómo pasar de un modelo a otro en forma extrema. “En apenas unas décadas, Suecia pasó del sistema propietario hiperdesigualitario más exacerbado a la quintaesencia de una sociedad relativamente igualitaria (o al menos más igualitaria que cualquier otra sociedad conocida), con la llegada al poder de los socialdemócratas a principios de la década de 1920, tras una intensa movilización sindical y obrera y, con posterioridad, de manera casi permanente desde 1932 hasta 2006. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, la concentración de la propiedad era tan extrema en Suecia como en Francia o el Reino Unido....Fue sin duda el país europeo que más avanzó en la codificación constitucional y electoral de la desigualdad. Posteriormente, en el período de entreguerras, los socialdemócratas tomaron el control de la administración y pusieron la capacidad estatal del país al servicio de un proyecto político completamente diferente. En lugar de utilizar los registros de la propiedad y de la renta para distribuir los derechos de voto, los utilizaron para aplicar impuestos fuertemente progresivos a los más ricos con la finalidad de financiar servicios públicos que permitieran un acceso relativamente igualitario a la sanidad y a la educación a toda la población (en comparación con otros países)”. Además tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos, la adopción de impuestos progresivos o contribuciones a la seguridad social vinieron acompañados por conflictos políticos de relevancia. En el caso del Reino Unido, la Cámara de los Lores, en 1909-1911 tuvo que renunciar a su veto y a ceder para siempre el poder a la Cámara de los Comunes, en el contexto de la votación del Presupuesto y de la creación de un impuesto progresivo sobre la renta global. Por su parte, Roosevelt, en 1937, tuvo que amenazar a la Corte Suprema con ampliarla con nuevos jueces miembros para que levantara el veto a su legislación social. La irrupción del Estado en la economía es considerada fundamental para Piketty en el proceso hacia la igualdad. Al respecto, señala que entre 1914 y 1980, las desigualdades de renta y de patrimonio se redujeron considerablemente en todo el mundo occidental, Japón, Rusia, China y la India, al ritmo de lo que denomina la «gran redistribución». El surgimiento y consolidación a largo plazo del Estado social, las dos guerras mundiales y la crisis de 1929, aceleraron el proceso de manera tal que entre 1914 y 1945 se transformaron por completo las relaciones de poder entre el trabajo y el capital. A su vez, el desarrollo de una fiscalidad muy



progresiva sobre la renta y las herencias redujo enormemente la concentración de la riqueza y del poder económico y promovió una mayor movilidad social y prosperidad colectiva. A finales del siglo XIX y principios del XX, los ingresos fiscales totales, incluyendo impuestos, contribuciones y otros gravámenes representaban menos del 10% de la renta nacional en Europa y Estados Unidos, parámetro que, entre 1914 y 1980, se triplicó en Estados Unidos y más que se cuadruplicó en Europa.

La crisis económica en el mundo occidental desarrollado que se inicia en 1973 dio origen a la aparición de nuevas corrientes de pensamiento “post keynesianas” (Soler, 2008). Sin embargo, el paradigma terminará por cambiarse definitivamente en la década de 1980 de la mano de Ronald Reagan, Paul Volcker y esencialmente Arthur Laffer. Este último, como asesor económico del primero, propugnará una reducción de tasas del impuesto a la renta sustentado en su “Curva de Laffer”, con el argumento de que a mayor presión tributaria sobre la renta neta de las personas jurídicas, menor recaudación. En una suerte de Déjà vu del concepto de impuesto como “consumo improductivo” de Say, se considera que los tributos imponen un obstáculo a la producción y al desarrollo económico. En este entendimiento, Alvin Hansen propone que el Estado debe salir del “estancamiento secular” de las economías maduras e impulsar el desarrollo mediante el gasto público pero recurriendo al endeudamiento externo. Harold Moulton refutó a su vez a Hansen al demostrar que la deuda externa termina siendo financiada por los sectores económicos más rezagados a través de la tributación al consumo, con una consecuente recesión económica. Por su parte Paul Samuelson también criticó estas ideas al afirmar que los ingresos fiscales se derrumbaron, lo que obligó a recurrir al ahorro fiscal de todo el mundo deudor en dólares para financiar el déficit presupuestario estadounidense (Matinata, 2021). Piketti (2022) reflexiona que “el fortísimo aumento de las fortunas más altas y la explosión de las remuneraciones de los altos ejecutivos, especialmente acusadas en Estados Unidos, se explican, en concreto, por el debilitamiento de la fiscalidad progresiva, que alcanzó su punto álgido al otro lado del Atlántico entre 1932 y 1980, antes de cambiar de sentido con el mismo vigor tras la movilización orquestada por la «revolución conservadora» de la década de 1980. En Europa, el Estado social y fiscal ha tenido más éxito a la hora de contener el aumento de la desigualdad”.



III. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Matinata (2021) define a la actividad financiera del Estado como el “conjunto de funciones complejas que el Estado, como persona jurídica pública debe efectuar para alcanzar los objetivos constitucionales, involucrando en dicha actividad la selección de necesidades, la obtención de recursos públicos y la elección de medios para cumplir los objetivos seleccionados...”.

En el contexto de este trabajo, nos concentraremos en la selección de las necesidades públicas (en donde se encuentran los derechos sociales) y la obtención de recursos públicos para su financiamiento (dentro de los cuales se hallan los tributos, protagonistas de la “Presión Tributaria).

Las necesidades públicas pueden clasificarse en:

- a) Absolutas o imprescindibles: nacen de los atributos de soberanía del Estado, poder de imperio legislativo, gestión esencial o núcleo y poder de policía de seguridad y control. Es inoponible que los particulares las satisfagan por sí mismos. Son necesidades públicas absolutas la defensa exterior, el orden interno (ordenamiento jurídico y poder de policía del Estado), la administración de justicia. Su financiamiento proviene de impuestos en la medida de que su beneficio sea indivisible o de tasas retributivas de servicios o contribuciones especiales fiscales o parafiscales, si su beneficio es divisible. Se entiende por divisibles a los servicios públicos que si bien son útiles a toda la sociedad, es posible particularizarlos o individualizarlos en personas determinadas (por ejemplo la seguridad social). Contrario sensu los servicios públicos indivisibles no pueden individualizarse (gestión administrativa esencial, control, seguridad, legislación, justicia, entre otros) (Matinata, 2021).
- b) Relativas concurrentes y subsidiarias: el Estado debe garantizar su cumplimiento pero las pueden prestar tanto el Estado como los particulares. En este último caso el



Estado debe ejercer su poder de ordenación, regulación y control. Las relacionadas con servicios públicos concurrentes son prestadas en simultáneo con particulares (salud, educación, por ejemplo). Si las presta el Estado, se deben financiar con impuestos. En las que corresponden a servicios públicos subsidiarios el Estado se abstiene de prestar el servicio y por lo tanto otorga una concesión para su gestión pero reserva el poder de control (infraestructura, transporte, servicios públicos privatizados). En este caso la fuente de financiamiento debe ser las tarifas (Matinata, 2021).

Las necesidades públicas, en la medida que son asumidas por el Estado, se satisfacen a través del Gasto Público, el que está compuesto por gastos corrientes, de explotación u operativos y gastos de inversión en obras públicas o de capital (Matinata, 2021).

A su vez, el tesoro estatal se nutre de recursos públicos, los que pueden clasificarse, teniendo en cuenta el procedimiento por el cual el Estado los obtiene, en (Matinata, 2021):

- a) Los provenientes de la explotación de su propio patrimonio u originarios (explotación de tierras estatales, desarrollo de actividades económicas) (Matinata, 2021).
- b) Los que derivan del poder de imperio o coactivo del Estado o derivados. Componen esta clase los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) (Matinata, 2021).
- c) Los que se originan en el crédito público, derivado de la solvencia o capacidad de pago del Estado. Se incluyen los empréstitos provenientes de la colocación de deuda instrumentada mediante bonos generadores de pasivos internos y/o externos y el endeudamiento público ante organismos multilaterales de crédito (Matinata, 2021).

Los gastos y recursos públicos se integran en un presupuesto de gastos rígidos y recursos flexibles. El primer aspecto de la actividad financiera es el gasto, ya que hay necesidades



públicas rígidas y absolutas que el Estado debe cumplir. A partir de allí se elabora con qué tipo de recursos se cubren³ (Matinata, 2021).

La elección de una fuente de recursos públicos u otra es en esencia una decisión política que define, como puede fácilmente colegirse, tanto la política tributaria como crediticia aplicable como el modelo político de aplicación y financiamiento de los gastos presupuestarios. La política tributaria se complementa con el sistema de crédito público ya que define la capacidad económica del Estado para endeudarse tanto para inversiones públicas en infraestructura o para atender necesidades no cubiertas con recursos ordinarios, pero nunca para el financiamiento de gastos operativos, de explotación o gestión. Para Grizziotti el fenómeno financiero es político y consiste en repartir la carga presupuestaria entre categorías, clases y generaciones de contribuyentes; la elección de cada instrumento financiero debe ajustarse a determinadas técnicas operativas de gestión (Matinata, 2021).

La política tributaria, a su vez, distingue las finanzas fiscales de las extrafiscales. En las primeras, el Estado logra sus fines de forma mediata, obteniendo primero los recursos y aplicándolos luego a la financiación de sus gastos. En cambio, con las finanzas extrafiscales el Estado obtiene sus objetivos de modo inmediato, ya que, cuanto menos recauda, más satisfactoria es la medida. Los ejemplos más paradigmáticos de finanzas extrafiscales son las sanciones por incumplimientos, los derechos aduaneros de carácter proteccionista y los regímenes promocionales, entre otros. Las políticas tributarias definen la presión fiscal por fuente económica (directa o indirecta, o sea con perfil progresivo o regresivo) y se ejecutan a través de leyes tributarias que se aplican a través de la administración tributaria. A su vez, la ley de presupuesto define los gastos y recursos ordinarios de un período fiscal determinado y la autorización de endeudamiento como

³ Bunge lo dijo en otros términos: “He sostenido siempre que es impropio y peligroso pretender ajustar los gastos a los recursos. Estos suelen sufrir fuertes descensos, como actualmente sucede, pueden llegar a ser insoportables para la población por exceder a su capacidad contributiva, o por gravitar en forma arbitraria; o pueden ser muy bajos con relación a la renta y la riqueza del país. Someterse dócilmente a estos resultados sería pretender hacer el pie para la bota en lugar de hacer la bota para el pie; y no está esto fuera de lugar porque aún hoy se sostiene en nuestro país que es necesario reducir más aún los gastos hasta ajustarlos a los actuales recursos” (Caravaca, 2008)



recurso extraordinario para gastos extraordinarios y el déficit de recursos ordinarios (esencialmente tributarios) (Matinata, 2021).

La evolución del pensamiento económico que describimos en el punto anterior también tiene su correlato en la visión respecto del presupuesto del Estado. El principio clásico se basaba en el equilibrio entre ingresos y gastos y se rechazaba el déficit, que debiera cubrirse con emisión monetaria, por entenderse como causal de inflación. Por tal razón, ante presupuestos deficitarios, la solución era aumentar los ingresos tributarios y disminuir los gastos. Una contracción del mercado implicaba entonces una reducción de la actividad estatal y por ende una nueva contracción de la economía por la mayor carga impositiva. El aumento de los presupuestos a partir de la Primera Guerra Mundial y la irrupción de Keynes cambiarían esta visión en forma drástica (Soler, 2008).

Piketty (2022) también brinda su visión respecto de la emisión monetaria. Al respecto entiende que el único límite real de la política monetaria es la inflación y que mientras no se produzca un aumento sustancial de los precios al consumo, no hay ninguna razón para una mayor creación de dinero que contribuya a financiar políticas útiles (lucha contra el desempleo, garantía de empleo, renovación térmica de los edificios, inversión pública en sanidad, educación o energías renovables).

IV. LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA. EVOLUCIÓN MUNDIAL Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Los impuestos regresivos son aquellos en los que la carga es proporcionalmente mayor a los más pobres que a los más ricos, siendo el impuesto de capitación, el caso más extremo. Un impuesto proporcional representa el mismo porcentaje de renta o riqueza para todas las clases sociales. En un impuesto progresivo, cuanto mayor es la renta o el patrimonio, mayor es el tipo impositivo efectivo que pagan los distintos grupos sociales (Piketty, 2022).



Los intentos de aplicar impuestos progresivos en el siglo XIX son marginales. En 1767, el urbanista Graslin defendió una escala de impuestos en la que una renta igual a la mitad de la renta media pagaría un tipo efectivo del 5% mientras que una renta igual a 1.300 veces la renta media tendría que pagar el 75%. En 1792, el sieur Lacoste propuso un impuesto de sucesiones en el cual los menores patrimonios pagarían un impuesto del 6% y los grandes un tipo del 67%. Durante los años 1793-1794 la Revolución Francesa experimentó con escalas progresivas. Sin embargo, hasta principios del siglo XX, casi todos los sistemas fiscales del mundo eran claramente regresivos ya que se basaban en impuestos sobre el consumo e indirectos, lo que contribuye a explicar el aumento de la concentración de la propiedad registrado hasta 1914 (Piketty, 2022).

En Estados Unidos, el tipo máximo del impuesto federal sobre la renta (el aplicable a las rentas más altas) pasó del 7% en 1913, al 77%, en 1918, hasta alcanzar el 94% en 1944. Durante el período 1932-1980, la media de los tipos impositivos máximos fue del 81% (Piketty, 2022).

El cambio también fue espectacular en el Reino Unido, Alemania, Francia, Suecia y Japón tanto en lo que se refiere a los impuestos progresivos sobre la renta como a los impuestos progresivos sobre las sucesiones (Piketty, 2022).

El proceso reconoce como principal motor a las movilizaciones sociales y políticas y los movimientos reivindicativos de fondo, acelerado por acontecimientos tales como la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa. En el caso de Francia, los grupos parlamentarios que decidieron elevar el tipo máximo al 60% a principios de la década de 1920, en el marco de llamado Bloc National (una de las mayorías más a la derecha en la historia de la República), fueron los mismos que se habían negado antes de la guerra a votar el impuesto sobre la renta con un tipo del 5%, en un contexto político totalmente transformado por la guerra y la destrucción, con salarios con un poder adquisitivo menor al de 1914, oleadas de huelgas amenazaban con paralizar el país, con la amenaza socialista y comunista latente. En el caso sueco, el factor decisivo fue la llegada al poder de los socialdemócratas. En el Reino Unido, los ya comentados episodios, en 1909-1911, de la



caída de la Cámara de los Lores y la aprobación del “People’s Budget”, que combinaba una fuerte progresividad fiscal con presupuestos sociales fue determinante. En Estados Unidos la aprobación del impuesto federal sobre la renta en 1913 fue la culminación de un largo proceso de revisión constitucional que había comenzado en 1895 y la crisis de 1929 llevó a Roosevelt a elevar la progresividad fiscal a niveles sin precedentes en las décadas de 1930 y 1940 (Piketty, 2022).

El hecho de que la distribución de la renta y de la propiedad estaba extremadamente concentrada a principios del siglo XX implicó que aunque los tipos impositivos del 70% u 80% solo se aplicaran al 1% o inclusive al 0,1% más rico, el efecto de la progresividad fuera significativo. Esto transformó a los sistemas tributarios estadounidense y europeos en muy progresivos entre 1914 y 1980 (Piketty, 2022).

En el período 1914-1980 la progresividad fiscal también redujo la desigualdad antes de impuestos (“predistribución”). En el caso de los impuestos progresivos sobre las sucesiones, se reduce la desigualdad de la riqueza en la siguiente generación. En el impuesto progresivo sobre la renta de tipos casi confiscatorios, principalmente sobre rentas del capital, se obliga a los grandes propietarios a reducir su estilo de vida para no verse rápidamente obligados a tener que deshacerse de una parte de su capital. En el caso de las rentas del trabajo y, en particular, de los altos salarios de los ejecutivos, tipos tan elevados reducen drásticamente la posibilidad de acumular grandes fortunas y transforman radicalmente las condiciones de negociación y de fijación de esos salarios, lo que acaba beneficiando a los salarios más bajos. Este efecto ha sido de gran importancia, especialmente en Estados Unidos. Asimismo, según datos de distintos sectores y países, a partir de un determinado nivel, no existe una relación significativa entre la remuneración de los grandes ejecutivos y sus resultados económicos (Piketty, 2022).

Por otro lado, los datos empíricos de la renta nacional per cápita en Estados Unidos muestran que la fiscalidad progresiva no desalienta la innovación y el aumento de la productividad. Este indicador creció a un ritmo del 1,8% anual entre 1870 y 1910 sin impuesto sobre la renta, del 2,1% entre 1910 y 1950 tras su introducción, e incluso del



2,2% entre 1950 y 1990, período durante el cual el tipo máximo fue del 72 por ciento en promedio. Sin embargo, entre 1990 y 2020, cuando la tasa máxima del impuesto a la renta se redujo a la mitad, el crecimiento de la renta nacional per cápita fue del 1,1% anual (Piketty, 2022).

Gran Bretaña poseía un tipo de impuesto a los réditos implementado en forma esporádica, a mediados del siglo XVII, e incorporado en forma definitiva a su régimen fiscal en el año 1842. En Francia se discutía la creación de un Impuesto a la Renta desde mediados del siglo XIX, pero el comienzo de la Gran Guerra aceleró su creación en 1914 debido al incremento del gasto público por la guerra. Tenía una tasa de imposición baja y muchas excepciones. El cambio de paradigma, de todos modos, resulta claro: fue el primer caso de tributación directa sobre los individuos, con recaudación central, en lugar de municipal. El retraso de Francia respecto de Gran Bretaña en establecer el impuesto a la renta puede explicarse por el desarrollo económico más lento de la primera, su extensión territorial más amplia y la carencia de un sistema de comunicaciones apropiado, aspectos que conspiraban contra una administración central eficiente. América Latina también fue por ese camino al sancionar proyectos de impuestos a los réditos en Colombia (1918), Chile (1923) y Brasil (1924) (Caravaca, 2008).

Pero sin dudas, el caso estadounidense es digno de una mención especial.

La evolución de la tributación en los Estados Unidos implicó un proceso que fue de lo más simple a lo más complejo, al ritmo del desarrollo de los estudiosos en la materia.

Desde una simple puja entre los estados y el gobierno federal a fin de que este último lograra los ingresos mínimos indispensables para su funcionamiento, hasta la utilización de un sistema tributario al servicio del logro de efectos redistributivos, mucha agua pasó debajo del puente.

Hasta la Primera Guerra Mundial se percibe un patrón invariable en la estructura tributaria federal estadounidense. En tiempos de paz, los ingresos tributarios se centran casi en su



totalidad en aranceles de importación. Cada vez que se pone en escena un conflicto armado, tanto civil como internacional, se aprueban tributos extraordinarios sobre determinadas rentas o herencia y donaciones, los que se derogan una vez terminada la guerra.

La implantación de un impuesto a la renta encontraba su principal escollo en las propias normas constitucionales. Lo cierto es que el hecho de que un impuesto de estas características no pueda ponerse en funcionamiento redundó en un esfuerzo diferencial en contra de los estados del Sur, agrícolas, frente al Norte, industrial y generador de rentas empresarias y de las grandes fortunas emergentes. El Tribunal Superior funcionó como estricto centinela del sistema al declarar la inconstitucionalidad de los sucesivos intentos de creación de impuestos a la renta.

La aprobación de la Décimo sexta Enmienda en 1913 resultó ser el necesario punto de inflexión, al permitir el establecimiento de impuestos sobre la renta. Este hito permitió a Estados Unidos la utilización de una herramienta de recaudación poderosa para la financiación de la Primera Guerra Mundial, focalizada en los individuos y las empresas de mayores rentas.

La irrupción del *New Deal* como programa heterodoxo para enfrentar la crisis generada por la Gran Depresión puso en evidencia la contradicción entre las doctrinas propugnadas por los *New Dealers* progresistas y los conservadores (tanto demócratas como republicanos) que dominaban el Congreso. Los progresistas empujaban por una imposición a la renta más intensa, tanto para los individuos como para las empresas, con un mayor grado de progresividad. Los conservadores eran partidarios de la utilización de impuestos masivos al consumo que evitaran gravar las rentas generadas por la recuperación económica y por ende no desincentivaran la inversión privada.

Los hechos no dieron el triunfo absoluto a ninguno de los dos grupos. Los *New Dealers* consiguieron masificar el impuesto a la renta y establecer tasas progresivas muy elevadas, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo el Congreso puso un límite



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



muy importante a las pretensiones de Roosevelt de gravar la renta empresarial no distribuida y no colaboró en los esfuerzos de los progresistas en la transición que requería el pase de un impuesto a la renta sobre los individuos que solo se cobraba anualmente a un sistema de retención en la fuente.

Sin embargo, el salto cuantitativo y cualitativo de la tributación en los años de Roosevelt tuvo importante influencia en la legislación tributaria de los períodos posteriores.



CAPITULO IV – POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN ARGENTINA (1880-1976)

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo nos concentraremos en el estudio de las políticas tributarias desarrolladas en Argentina desde 1880 hasta el 24 de marzo de 1976. Comprende básicamente dos grandes períodos de la historia económica de nuestro país. Uno en que predominó claramente el modelo agroexportador y que se sucedió entre 1880 y 1930. Y otro en el que el Estado asumió cierto protagonismo, obligado por la crisis de 1930 y las tendencias mundiales al respecto, período en el cual, el desarrollo de la industria empujada por distintos factores, pasó a ocupar un espacio más protagónico.

II. POLITICA TRIBUTARIA DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR (1880 – 1930)

El estudio de la política tributaria de este período nos exige, necesariamente, retrotraernos a los años de la organización nacional y la Constitución de 1853, la que preveía una distribución del poder tributario entre las provincias y la Nación.

El artículo 4 de la Constitución de 1853 establecía como poder tributario de la Nación a los impuestos sobre las importaciones y exportaciones y las otras contribuciones que equitativa y proporcionalmente el Congreso pudiera imponer. A su vez las provincias recibieron un amplio poder para cobrar impuestos locales y compartían poder tributario con la Nación, pero no podían establecer aduanas interiores. El gobierno central, entonces, detentaba un poder exclusivo sobre el comercio internacional de bienes y los derechos arancelarios eran la fuente más importante de ingresos para él. Bajo la presidencia de Mitre se afirmó el control de las aduanas provinciales, se auditó la aduana de Buenos Aires y se establecieron órganos de control y recaudación de ingresos fiscales, logrando un aumento de los ingresos tributarios. El impuesto provincial más importante era la contribución directa, o el impuesto sobre el valor de la tierra, más eficaz en áreas urbanas que rurales,



que, hasta bien entrado el siglo XX no era progresivo; tasar la tierra era dificultoso y la evasión generalizada. Las provincias también poseían otros tributos como los de 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, la aduana, y dependía casi completamente de los derechos arancelarios, duró hasta 1890 (Levy y Ross, 2008). Los impuestos a la importación representaban hacia 1875 tres cuartas partes del total de la recaudación del estado (Gerchunoff, 2016).

Pero la Constitución no solo se ocupó de establecer la jurisdicción del poder tributario sino que también consagró tempranamente su utilización como medida extrafiscal, como lo prueba el propio texto de su artículo 24, que estableció “El gobierno federal fomentará la inmigración europea: y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”. En el mismo sentido, en 1876 se creó el Departamento General de Inmigración que garantizaba, entre otras cuestiones específicas “ingresar, libre de derechos, toda ropa, moblaje, implementos agrícolas, herramientas y artículos pertenecientes al respectivo oficio, así como un arma de fuego por cada inmigrante adulto...”. A su vez, también en el terreno de los inmigrantes, las leyes de fomento a la colonización les permitían aliviar la carga impositiva (Gerchunoff y Llach, 2018).

La utilización de los tributos con sentido de fomento también se vio reflejada en los proyectos de tendido ferroviario que, en general implicaban amplias ventajas, incluyendo no solo la cesión a la compañía inversora de una legua de tierra a cada lado de las vías y una garantía de ganancias de 7% anual sobre la inversión, sino también la exención de varios impuestos y la importación libre de aranceles del material necesario para el tendido de las líneas (Gerchunoff y Llach, 2018).

Martínez et all (2011) señala que los recursos obtenidos a través de la aduana apenas sirvieron para cubrir los gastos ordinarios del estado debido a la falta de previsión en el manejo de las finanzas públicas, la ausencia de un sistema de recaudación eficiente y una



anarquía presupuestaria en el terreno monetario y bancario. “Así el informe de la Comisión de Negocios Constitucionales reconoce que los ramos que habrían de formar el Tesoro Nacional, se reducen a las contribuciones indirectas aduaneras y al producto que obtienen de las tierras de propiedad nacional y a su vez el informe profetiza que por mucho tiempo el tesoro federal ha de ofrecer un déficit importante , como consecuencia del cúmulo de las operaciones onerosas con que contaba y los escasos recursos que obtenía, recurriendo en gran parte al endeudamiento externo y a la emisión monetaria, que llevaba a la inconvertibilidad de la misma, perjudicando a los sectores menos pudientes y favoreciendo en contrapartida a los prestamistas extranjeros que cobraban en peso oro y/o los exportadores que obtenían por sus ventas pesos fuertes mientras pagaban internamente en moneda devaluada los créditos y los gastos internos.”

Los derechos de importación se tributaban al contado, antes de la entrega de la mercadería y “a oro”, en piezas de oro de cuño legal o con moneda de papel al tipo de cambio del día. Este ingreso en metálico era lo que los hacía valiosos para mantener un alto nivel de importaciones de bienes finales y de capital y además cumplir con los servicios de la deuda externa. Había dos tipos de derechos de importación, “ad valorem” y “específicos”. La alícuota general de los “ad valorem” era del 25% y se pagaba sobre el valor de las mercaderías en función de los precios de las mismas en depósito declarado por el importador (precio de fábrica o compra al extranjero más los gastos de transporte, seguro y comisiones, salvo que dicha mercadería estuviera aforada). Los artículos suntuarios tenían alícuotas mayores como los cigarros, el rapé, objetos de arte y fantasía, carruajes, chocolate (60%). Los sombreros, la ropa hecha, el calzado, los muebles y la manteca tributaban también el 60% aunque, en este caso, probablemente, con una finalidad proteccionista. El tabaco estaba gravado al 55%, las armas al 50%. Curiosamente los tejidos de seda tributaban el 4% y las piedras preciosas sueltas el 2%. Los derechos específicos se establecían sobre la unidad de peso, extensión o volumen de la mercadería, por ejemplo: nueve centavos por kg de almidón y fideos, ocho para el kg de café, cinco para el kg de té, ocho centavos por litro de vino común y veinticinco por litro de vino. Se establecieron además, en ciertas circunstancias, derechos adicionales sobre determinados productos. Por motivos extrafiscales estaban libres de derechos de importación la arena, el



algodón, los buques, las frutas secas, las locomotoras, los ladrillos refractarios, las máquinas con motor para buques, la moneda metálica de plata en barra o en pieza y el trigo. También se percibía “a oro” los derechos de depósito, el eslingaje, los derechos de muelle y el derecho de visita de sanidad (Torres, 2010). Utilizar el tipo de cambio vigente para el pago de los aranceles fue una iniciativa del ministro de Hacienda, Vicente Fidel López, en 1890, en aras de implementar una política fiscal más conservadora. (Gerchunoff y Llach, 2018).

Gerchunoff y Hora (2021) entienden que, a través de los derechos de importación, se adoptó un nivel de protección moderadamente alto a cierta producción local, identificando como principales beneficiarios a Mendoza y su producción vitivinícola y Tucumán y su producción azucarera, pero resaltando que no emergió, en este período, proteccionismo propiamente industrial (a pesar de ciertas presiones de provincias como Buenos Aires o Catamarca). Sin embargo, Gerchunoff y Llach (2018) destacan la falta de uniformidad de opinión de la elite gobernante en la definición de la política comercial, que se reflejaba en la discusión anual en el Congreso de la ley de aduanas, que fijaba los aranceles de importación y, por momentos, como veremos, impuestos a la exportación. Sin embargo, el nivel de proteccionismo señalado sonaba alto a los oídos británicos, si tomamos en cuenta la cita que estos autores atribuyen a N. L. Watson en 1908: “Argentina es un país profesadamente proteccionista [...] Curiosamente, las industrias más vitales que tiene el país no han sido favorecidas de ningún modo por el sistema fiscal, que ha sido utilizado para fomentar actividades exóticas y un crecimiento económico poco adecuado para las condiciones del país [...] Con la excepción del material ferroviario, que en su mayoría ingresa sin pagar aranceles, todos los artículos manufacturados pagan un tributo verdaderamente elevado” y afirma que “los derechos de aduana en la Argentina totalizaban hasta un 30,5% de las importaciones, un nivel comparable al de Estados Unidos (26,9%) y muy superior al de Francia (9,4%), Alemania (8,6%) y Gran Bretaña (5%)”. También el periódico londinense *The Economist* vio con agrado la elección de diputados socialistas y radicales en 1913, con la esperanza de que atenuaran lo que consideraban un excesivo proteccionismo, dado que estos partidos opositores defendían la libertad comercial basados en que un arancel alto aumentaba el precio de los bienes de consumo de los trabajadores y



la clase media, idea básicamente importada desde Europa, sin percibir que en un país agroexportador un régimen de libre comercio encarece los bienes de exportación y por ende el consumo interno de los mismos. Pero, al final del día, las necesidades presupuestarias primaban sobre cualquier consideración ideológica, provocando que dirigentes políticos como Carlos Pellegrini o José Terry defendieran aranceles altos por el mero hecho de necesitar coyunturalmente una mayor recaudación.

Tras la crisis de 1890 se evaluó, sin resultado positivo, la implantación de un impuesto sobre los ingresos. En 1891 se creó un impuesto a la exportación de pieles, lanas y carne vacuna (abolido un tiempo después) (Gerchunoff, 2016). En 1890, la disminución súbita de los ingresos públicos - que dependían en un 80% de los derechos arancelarios- forzó la primera reforma fiscal importante. Además del referido impuesto a la exportación, se introdujo un impuesto nacional al consumo sobre numerosos bienes (alcohol, bebidas alcohólicas, tabaco, fósforos, entre otros) que representó para 1892 un 4% de la recaudación, pero hacia 1900 un 24% de la misma. Este nuevo impuesto generó superposición de imposición con las provincias, conflictos entre ambos niveles de gobierno y un fuerte aumento de precios (Levy y Ross, 2008). Estos impuestos al consumo se denominaron “impuestos internos” y se establecieron por la ley 2774 (1891), según uno de sus propulsores, el Ministro López, “con carácter moderado y temporario”, inaugurando la paradoja tributaria argentina de que lo temporario es casi sinónimo de permanente (los impuestos internos persisten en la actualidad). El impuesto se liquidaba mensualmente por declaración jurada del fabricante y podía satisfacerse a través de letras a treinta o noventa días, según las épocas. La materia imponible se amplió en 1894, pero se eximió a los productos de fabricación nacional que se exportaban. En 1893 se creó el Departamento de Impuestos internos para fiscalizar y controlar el tributo, dirigida por Osvaldo Piñero e integrada por cuatro contadores, siete tenedores de libros, diez inspectores generales, cuarenta inspectores seccionales, noventa y cuatro subinspectores, once revisadores de tráfico y sesenta y tres empleados de oficina (Torres, 2010).

La constitucionalidad de los impuestos internos fue puesta en tela de juicio. El ministro de hacienda José Terry en el debate parlamentario de 1894 había defendido su constitucionalidad. En oportunidad de considerarse un nuevo proyecto de ley, los



impuestos nacionales sobre el consumo fueron finalmente fundados en el artículo 4° de la Constitución Nacional como contribuciones ordinarias y no de acuerdo con la atribución conferida por el artículo 67°, inciso 2 de establecer limitadas contribuciones extraordinarias. La Corte Suprema aceptó la constitucionalidad de estos impuestos, considerando implícita la facultad de imposición indirecta del gobierno nacional en concurrencia con idéntico poder de las provincias (Martínez et al, 2011).

La reforma también incluyó impuestos a los bancos y a las sociedades extranjeras. Las utilidades y dividendos de los bancos particulares se gravaron al 10% y las de sociedades extranjeras al 7%, aunque se eximía a los frigoríficos y ferrocarriles. Las compañías de seguros no radicadas en el país tributaban un 7% sobre las primas de las pólizas emitidas (Torres, 2010). Los impuestos a los bancos y sociedades extranjeras fueron suprimidos en 1893 y 1896. Oszlak, citado por Levy y Ross (2008), ve en esto una enorme oportunidad perdida: “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”. Los aranceles de importación se fijaron con criterio recaudatorio y no proteccionista de la industria local (Levy y Ross, 2008).

El impuesto a la renta no estaba en la agenda de los gobernantes de la época. José Ángel Terry, que fue Ministro de Hacienda de Luis Sáenz Peña y Roca no lo consideraba viable por tres razones: 1) una cultura fiscal débil o frágil, tentada por la subdeclaración y el fraude; 2) una estructura administrativa no desarrollada para fiscalizar un impuesto de este tipo; y 3) el recelo hacia la intromisión pública en la economía individual y privada, al ser ésta posible objeto de fiscalización pública. Contrariamente a esta posición, el Partido Socialista había incluido al Impuesto a la Renta en su plataforma desde 1896 en lugar de los impuestos indirectos, para que los gastos del Estado “salgan de las cajas de los capitalistas” (Caravaca, 2008).



Durante el gobierno de Roca se cerró la Administración de Alcoholes (1902). En 1904 el Congreso dictó la Ley 4295 (con carácter represivo y confiscatorio de los productos en caso de maniobras dolosas), la Ley 4298, que estableció un régimen de exenciones para los alcoholes y normas para su desnaturalización, y la Ley 4363, que se convirtió en el primer cuerpo técnico referido a los alcoholes. A su vez, la Ley 3880 había establecido que la fiscalización y recaudación de los Impuestos a los Sellos, Patentes y Contribución Territorial quedarán bajo el control de la Administración General de Contribución Territorial, Patente y Sellos, reemplazando el sistema anterior por el cual estos impuestos eran recaudados por las Colecturías, Jueces de Paz o la Policía y luego derivados a la Contaduría General del Gobierno (Martínez et al, 2011).

Durante la administración Quintana-Alcorta, se reglamentó la organización interna de la Administración de Impuestos Internos, estableciendo las atribuciones de las jefaturas y obligaciones y tareas de los empleados, no admitiendo, en estos primeros años, mujeres en la dotación de empleados administrativos (Martínez et al, 2011).

El sistema tributario nacional también incluía otros tributos como el impuesto de sellos y registro y la transferencia de bienes por sucesión. La ley 1420 (de Educación Común) preveía un fondo de escuelas formado por las herencias vacantes, el 5% de aquellas a favor de colaterales a partir del tercer grado y del 10% de las a favor de terceros o legados a instituciones religiosas (Torres, 2010). En 1905 se estableció un impuesto a la transmisión de bienes por muerte o donación (Gerchunoff, 2016) mediante la sanción de la Ley 4855, que incluía el concepto de progresividad en función de la riqueza, por iniciativa del diputado socialista Alfredo Palacios. Su recaudación, que debía destinarse a la educación, fue muy limitada debido a los desajustes de las valuaciones de los inmuebles y la evasión del tributo mediante la tenencia de acciones de sociedades anónimas (Martínez et al, 2011).

También cabe destacar la contribución directa que gravaba los terrenos de propiedad particular en la Capital Federal y Territorios nacionales, tributando el 5% de su avaluación, la que podía ser reclamada por el contribuyente ante jurados de la Dirección General de Rentas. Se eximían los templos de culto, los conventos, las propiedades del gobierno nacional, los edificios municipales y los del Consejo Escolar. Por otro lado también se



gravaba a través de las patentes el ejercicio de cualquier ramo del comercio, profesión o industria en la Capital Federal y los Territorios Nacionales. (Torres, 2010).

Hacia 1914 los impuestos a la importación tenían un peso de cerca del 50% de los recursos del fisco. Como puede apreciarse el sistema era sumamente regresivo ya que los productos importados representaban una porción no menor de la canasta de consumo de las clases populares (Gechunoff, 2016). Alrededor de este tema se generó un extraño consenso proveniente de dos grupos sociales con intereses contrapuestos. Por un lado los exportadores de productores agrícolas, ganaderos, frigoríficos, transportistas, etc. que abogaban por el librecambio. Por otro, los consumidores, incluso los trabajadores, deseaban importaciones baratas (Levy y Ross, 2016). Los socialistas proponían sustituir los aranceles por tributos que gravaran a los terratenientes y las franjas más ricas de la sociedad, posición congruente con algunos reformistas del radicalismo y aún del Partido Autonomista Nacional (Gerchunoff, 2016). Diversas críticas al sistema tributario imperante surgieron a principio del siglo XX. Biale Massé, en su “Informe sobre el estado de las clases obreras” (1904), antes citado, criticó la regresividad del sistema, advirtiendo que los impuestos internos sobre el consumo eran injustos para los pobres. El cordobés Tristán Avellaneda (1906) señaló que el gobierno central extraía de las provincias, mucho más de lo que les devolvía, por los impuestos internos sobre el consumo recientemente creados, frustrando la autonomía política provincial y su desarrollo económico. Señalaba asimismo las dificultades cordobesas a la hora de recaudar la contribución territorial: carencia de personal, inexistencia de catastros o registros gráficos, confusión de los límites departamentales, y falencias administrativas complicadas por favoritismos políticos. El diputado socialista Antonio de Tomaso, en un discurso ante la Cámara (1915) atacaba la regresividad del sistema por su sesgo clasista (se gravaba más los cigarrillos de menor calidad que los de mayor calidad), la función de recaudación por ineficaz, cara y burocrática y la falta de función social de la política fiscal (carencia de un contribución territorial progresiva, por ejemplo) (Levy y Ross, 2008). En el mismo sentido, cabe comentar que durante el gobierno de Roque Sáenz Peña, el Ministro de Hacienda José María Rosa, envió al Congreso, en junio de 1911, el primer proyecto de impuesto al mayor valor de las propiedades inmuebles situados tanto en la Capital Federal como en el resto de



los territorios nacionales, el que no fue aprobado (Martínez et al, 2011). Hacia 1912 se notó el agotamiento y vaciamiento de la Administración de Impuestos Internos como consecuencia de las reformas administrativas que sufrió. Estas reformas consistieron en la unificación de todas las tareas de inspección, destruyendo las especialidades en el control de los diferentes rubros. El debilitamiento de la institución se debió a la presión que ejercieron los grupos de poder que fiscalizaban. “Más allá del ámbito de Impuestos Internos pero relacionado con su accionar se produce en 1916 la constitución de la Asociación “La Reforma Tributaria” con sede en Lavalle 1482. Se trataba de una iniciativa cuya finalidad era apoyar la implementación del Impuesto Único aplicado sobre el valor de la tierra sin mejoras. En oportunidad de la presentación del proyecto de presupuesto para 1914, el diputado Alfredo Palacios propuso gravar a la tierra “libre de mejoras”, es decir, “cobrar impuestos sobre lo que se estimaba era la productividad de un lote, sin considerar las mejoras introducidas por el propietario”. El diputado radical salteño Joaquín Castellano presentó un proyecto similar. Rogelio Araya, también diputado radical, propuso gravar las ganancias derivadas del capital (beneficios de las corporaciones, intereses y dividendos). Los socialistas propusieron un impuesto a las exportaciones, con el objetivo de que repercutiera, a la baja, en el precio interno de los alimentos. Los proyectos no prosperaron (Gerchunoff y Llach, 2018).

El estallido de la Primera Guerra Mundial generó en Argentina el cierre del mercado internacional de capitales y un fuerte descenso de los ingresos aduaneros (41% en 1914 y 21% en 1915). En 1916 la recaudación real aduanera era menos de la mitad de la de 1913. Esta caída se debía, además de la violenta reducción del volumen de importaciones, al mantenimiento del sistema de aforos para el cálculo de la base imponible, que implicó una reducción del 20% al 8% del arancel implícito (o sea calculado sobre el valor corriente de las importaciones) (Gerchunoff, 2016). Esto evidencia la interdependencia entre las variables económicas: los ingresos fiscales, que descansaban fundamentalmente sobre los impuestos al comercio exterior, fueron corroídos por el recorte de las compras al exterior provocado por la guerra y multiplicado a través de su efecto recesivo y su efecto en los impuestos internos y en la acumulación de desequilibrios fiscales (Gerchunoff y Llach, 2018).



Yrigoyen decidió no aumentar el aforo a fin de no lesionar aún más el nivel de actividad y los intereses de los sectores populares. En cambio, en agosto de 1917 se elaboró un proyecto de impuesto a la renta, por primera vez en el país, a fin de captar recaudación de las clases acomodadas, bajo la influencia de Alejandro Bunge⁴ (Gerchunoff, 2016). El impuesto gravaba a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país por la percepción de rentas líquidas generadas en la Argentina o en el exterior, a las personas no residentes, argentinas o extranjeras (incluyendo a las corporaciones constituidas fuera del territorio nacional) por la obtención de rentas líquidas de bienes situados en el país (Martínez et al, 2011). A pesar de las manifestaciones públicas a favor, el proyecto fue aprobado en general en la Cámara de Diputados en 1920 pero nunca se discutió en particular, por lo que nunca pasó al Senado. Para suplir la baja de la recaudación se decidió gravar las exportaciones con un impuesto al 5% en 1916, pero el proyecto no prosperó. Finalmente en agosto de 1917 se insistió con la idea pero en este caso se aplicarían retenciones sobre aquella parte del precio que excediera un valor base que representara una ganancia normal (los relativamente altos precios del primer semestre de 1914). Este proyecto de “retenciones móviles” fue aprobado en enero de 1918 y se mantuvo durante las dos presidencias radicales, al decir de Gerchunoff, como “un adelanto inconsciente de ideas keynesianas: al trasladar ingresos a favor de sectores con mayor propensión al gasto, el tributo operaría como un factor anticíclico en un contexto marcadamente recesivo” (Gerchunoff, 2016). Finalizada la guerra, el Congreso aprobó la imposición a la tierra en el espíritu de los proyectos de Castellanos y Palacios (Gerchunoff y Llach, 2018).

En 1920 la recaudación aumentó considerablemente debido a la recuperación de las cantidades importadas (por la normalización del comercio internacional) y la permanencia de las retenciones móviles pero sobre volúmenes mayores. Entre 1918 y 1920 el 77% de los ingresos fiscales se relacionaban con los precios de bienes transables. Sin embargo la crisis deflacionista mundial hundió los precios de las exportaciones argentinas y con ellos

⁴Bunge afirmó que “Había estudiado la distribución de nuestra riqueza y nuestra renta, la capacidad contributiva del país y la falta de equidad en la distribución de nuestros impuestos, y me habían confirmado esas investigaciones la necesidad, insistentemente expresada luego, de iniciar la reforma impositiva con el impuesto a la renta”. Y también: “Sostengo con empeño la conveniencia del impuesto a la renta, no solamente considerándolo el camino para llegar al régimen tributario equitativo que el país necesita, sino también como el más seguro medio de aumentar los recursos fiscales progresivamente” (Caravaca, 2008).



la de la recaudación de las retenciones móviles. Con el cambio de gobierno en 1922 volvió el debate sobre el impuesto a la renta de la mano del proyecto del primer ministro de Hacienda de Alvear, Rafael Herrera Vegas, que incluía también un impuesto a las herencias. El proyecto fue rechazado tanto por las presiones corporativas de los sectores empresarios como por el enfrentamiento parlamentario entre radicales yrigoyenistas y alvearistas⁵. Se insistió con un segundo proyecto, esta vez de la mano del ministro Molina, que, además de incluir el impuesto a la renta, eliminaba las retenciones a las exportaciones y modificaba las tarifas aduaneras en un sentido librecambista. El proyecto tampoco logró aprobarse⁶. Finalmente, en 1923, se aprobó un aumento en los valores de aforo del 60%, que permitió incrementar la recaudación de importaciones. A partir de 1923 la mejora del comercio exterior, el crecimiento de la actividad económica y la recuperación de los términos del intercambio, provocaron un incremento de la recaudación real de 60% entre 1922 y 1928 (Gerchunoff, 2016).

Gerchunoff y Llach (2018) se preguntan si los aumentos en los aranceles en la década de 1920 pueden considerarse proteccionistas. Los pedidos de incrementos de aranceles de la Unión Industrial Argentina y de la Confederación Argentina de Comercio, Industria y Producción fueron finalmente escuchados en 1923. Alvear, necesitado de nuevos ingresos fiscales, aumentó los valores de aforo (base imponible de los aranceles) pero en la mayor parte de los productos esto no bastó para acercarse a los precios de mercado, por lo que el efecto proteccionista fue limitado, estimándose que en promedio fue equivalente a un

⁵ Raúl Prebisch contó en 1971 que Rafael Herrera Vegas le encargó viajar a Australia y Nueva Zelanda a efectos de estudiar cómo se aplicaba el impuesto a la renta en esos países, ya que el ministro aducía que a todos los que consultaba le decían que en un país agrícola era muy difícil tener ese impuesto que él pensaba necesario. Prebisch pasó primero por Nueva Zelanda y luego por Australia. Visitó la oficina del impuesto a la renta, estudió la legislación, la reglamentación, la aplicación y el mecanismo del impuesto. La misión debía durar seis meses pero se abortó a los cuatro por el cambio de Ministro de Hacienda y la asunción como subsecretario de Salvador Oría, quien, según Prebisch, era considerado el especialista en impuesto a la renta en Argentina, lo que para él parece que fue determinante ya que agrega que “Posiblemente más por celos que por sentido de la economía, me ordenaron que volviera a la Argentina”. Ver al respecto lo publicado por Mateo Magariños en “Diálogos con Raúl Prebisch”, citado en De Pablo (2022). También cabe destacar que Benvenuto Grizziotti, representante de la denominada “Escuela de Pavia”, formada bajo la influencia de Wilfredo Pareto, visitó Argentina en la década de 1920 dictando varias conferencias sobre la necesidad de crear el impuesto a la renta en nuestro país (Sanchez Román, 2014)

⁶El Partido Socialista se opuso a todos los proyectos de Impuesto a la Renta presentados por el radicalismo ya que esos proponían gravar también al salario obrero. (Caravaca, 2008).



arancel apenas superior al 6%. Nuevamente los británicos opinaron en 1929, interesadamente, que el arancel de la década de 1920 era suficientemente proteccionista a través del diplomático Lord D'Abernon. Alvear era partidario de la protección a la industria nacional en el discurso, pero los números no parecen ir en el mismo sentido ya que “el nivel promedio de protección, medido por la distancia entre el precio real y el de aforo, fue menor durante casi toda la gestión radical que en 1914”. Esto, a pesar de que un estudio de 1927 de la Liga de las Naciones ubicaba a la Argentina en el tercer lugar respecto de tasas arancelarias efectivas entre veinte principales naciones del mundo. Algunos investigadores hablan, sin embargo, de que hubo cierto “proteccionismo al revés”, al estar los insumos más protegidos que el producto final, perjudicando la producción de estos últimos. Finalmente, Gerchunoff y Llach (2018) concluyen en que no hubo protección efectiva pero tampoco se desarrollaron políticas abiertamente antiindustriales.

En el período bajo análisis continuaron vigentes los impuestos internos, el impuesto de sellos, las patentes y la contribución territorial, con algunos retoques periódicos. La recaudación de impuestos internos era prácticamente la mitad en letras, siendo el principal problema de este tributo la falsificación y el contrabando. Respecto del impuesto a la herencia se eximieron algunos legados a entes estatales, legaciones de países extranjeros (a condición de reciprocidad), al Patronato de la Infancia y a las Universidades. Asimismo por ley 11287 se estableció que el producido total de la recaudación del impuesto formaría parte del tesoro escolar creado por la ley 1420 y modificó la escala. Ente otros tributos de menor incidencia pueden citarse el impuesto de inspección de yerbales, las tarifas telegráficas, el impuesto a los pasajes al exterior, los derechos consulares, el impuesto de pavimentación y el impuesto a las carreras. (García Vizcaíno, 2010).

Como dato anecdótico, cabe destacar que el Dr. Roberto M. Ortiz, futuro Presidente de la Nación entre 1938 y 1942., fue Administrador General de Impuestos Internos entre el 22 de agosto de 1924 y el 16 de febrero de 1925 (Martínez et al, 2011).

Mariano De Vedia y Mitre opinaba en 1925 que el régimen fiscal era sintomático de un país que no había conseguido todavía una existencia realmente democrática, que los impuestos eran injustos “tanto socialmente como para las provincias y que tarde o



temprano el país aplicaría un impuesto sobre la renta, porque era necesario si la Argentina quería convertirse en un estado moderno." El consejero comercial de la embajada británica en Buenos Aires se asombraba en 1928 por la ausencia en el país de cualquier impuesto sobre la renta (Levy y Ross, 2008).

El frente provincial no había evolucionado en mejor forma. Cada provincia fue librada a su suerte para recaudar ingresos, sobre bases muy reducidas, y proporcionar servicios. El gobierno nacional se limitó a proveer ciertos subsidios muy limitados, y destinar la recaudación del impuesto a la herencia al Consejo Nacional de Educación. Los ingresos alcanzaban sólo para cubrir esencialmente los gastos administrativos, de educación y de seguridad pública, y a menudo eran insuficientes para amortizar las deudas. Se gravaba principalmente la tierra y la producción agrícola, las licencias para operar en ciertos negocios y el papel timbrado. Algunas provincias establecieron en la década de 1920 tributos sobre los artículos de consumo y sobre la herencia. Los tributos representaron entre el 76% y el 83% de los ingresos provinciales entre 1910 y 1925. En 1910, las provincias recaudaban el 20,2% de los ingresos fiscales totales del país y para 1925 su porción había aumentado al 28,9%. Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán) representaban más del 92 % de los ingresos fiscales provinciales totales en esos períodos. El principal impuesto utilizado por las provincias era a la tierra aunque su importancia disminuyó lentamente hasta 1930. Generalmente, este impuesto se aplicaba al valor fiscal de la tierra libre de mejoras y a la improductiva. A partir de 1918 se fueron introduciendo tasas progresivas en Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. El peso específico de la contribución territorial disminuyó en Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos entre 1910 y 1925 (40 % en 1910, a 34,4% en Entre Ríos y 22,1 % en Buenos Aires), permaneció constante en Córdoba (38%) y aumentó considerablemente en Corrientes (del 23,3 % en 1893 al 40,9 % en 1926). La contribución territorial no era una fuente de ingresos importante en Mendoza desde fines del siglo XIX. En Tucumán representaba alrededor del 14% de los ingresos fiscales totales. Los problemas ya comentados respecto de este tributo continuaban, en especial la evasión y la morosidad. El impuesto de sellos y las licencias profesionales, comerciales e industriales representaban en 1893 entre un 7% (Buenos Aires) y un 26,1% (Tucumán) y disminuyeron



para 1926 entre un 3,4% (Mendoza) y 15,1% (Córdoba). La mayor parte de las provincias, con excepción de Tucumán y Mendoza, comenzaron a gravar la producción agropecuaria, aunque Entre Ríos y Córdoba dejaron de hacerlo a mediados de la década de 1920. En Corrientes, en cambio, los impuestos sobre la producción representaron más del 20 % de sus ingresos totales entre 1890 y 1930. Tucumán y Mendoza fueron casos especiales debido a la producción industrial del azúcar y del vino. En los años de 1920 todas las provincias establecieron impuestos sobre el consumo popular - alcohol, bebidas alcohólicas, naipes, tabaco, fósforos y otros, que representaban entre el 6,4% (Tucumán) al 30,5% del total de los ingresos. Algunos municipios también comenzaron a gravar los consumos, lo que implicó que esta manifestación de capacidad contributiva quedó alcanzada en los tres niveles de gobierno. En 1924 el ministro de Hacienda de la Nación propuso que el estado nacional asumiera estos impuestos y compartiera su recaudación con las provincias, pero ese mecanismo no se plasmó hasta mediados de la década de 1930. La introducción de la imposición al consumo cambió el perfil de los impuestos provinciales que, hasta ese momento no afectaban seriamente el bolsillo del trabajador. El impuesto a la herencia contribuyó a la recaudación pero no siempre de manera consistente (Levy y Ross, 2008).

En 1928 se insistió con el proyecto del impuesto a la renta de Molina, nuevamente sin éxito. Yrigoyen asumió nuevamente la presidencia en octubre de 1928 y no produjo cambios cualitativos en la política tributaria hasta su caída en setiembre de 1930. Sin embargo la crisis de fines de 1929 retrajo el intercambio externo y provocó una reducción significativa de la recaudación, que, como se vio, era totalmente vulnerable a los avatares del comercio exterior. (Gerchunoff, 2016)

Montequín (1995) realiza un análisis numérico del período 1914 – 1931, el que refleja la fuerte dependencia de las fluctuaciones de los recursos fiscales respecto de los ciclos de retracción y expansión del comercio exterior. Puede constatarse el fuerte impacto derivado de los períodos de retracción de las importaciones o de las exportaciones que determinaron las fuertes inflexiones de 1914, 1921 y 1930. Tras el impacto de la Primera 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 desciende de 199 millones a



118 millones de 1913 a 1914. A su vez, como consecuencia de la crisis agro-ganadera de 1921, la recaudación total de 448 millones en 1920 desciende a 361 millones en 1921 y una disminución equivalente se registra en los gravámenes aduaneros (de 297 millones en 1920 pasa a 203 millones en 1921). A su vez, la crisis de 1929 genera una disminución de los Impuestos totales de 613 millones en 1929 a 495 millones en 1931, mientras que los impuestos aduaneros bajan de 356 millones a 258 millones entre los mismos años. Estas disminuciones en los impuestos al comercio exterior intentaron ser cubiertos con nuevos gravámenes pero esto solo tiene efectos una vez que se produce una efectiva recuperación del ciclo económico. Este cambio cualitativo puede apreciarse al analizar la composición interna del sistema impositivo. Los impuestos indirectos al consumo -sobre bienes importados y de circulación interna- representaban en 1910 el 86,7 (67,6% a la importación y 19,1% internos) del total recaudado y en 1924, el 70.6% (52,8% a la importación y 17,8% internos) de dicho total, lo que implica un cambio, aunque no sustancial, a favor de impuestos directos y a la exportación. El total de impuestos directos -a la tierra; patentes; actos civiles, judiciales; a la herencia- sumaba el 13,4% en 1910 pero el 20.2% en 1924. Los gravámenes a las exportaciones -introducidos en 1918- representaban el 9,3% del total en 1924. Hacia 1931 no se perciben tampoco cambios importantes: los impuestos indirectos al consumo representaban el 73,9% de la recaudación y los directos el 26,1%. Respecto del comportamiento de los diferentes tipos de impuestos ante las fluctuaciones del comercio exterior, cabe destacar que fueron más estables los gravámenes a las actividades civiles, comerciales y judiciales (sellos); sobre el comercio, la industria y la producción; y el impuesto a la tierra, los que se incrementaron sin mostrar impacto por las variaciones del comercio exterior y son los únicos cuya recaudación no desciende en 1930, debido en parte, a que el aumento de tasas compensa el efecto de la crisis. El resto de los impuestos directos -a la herencia- y los impuestos indirectos sobre el consumo, oscilaron al ritmo de las fluctuaciones económicas. Si se analiza la recaudación de los tributos provinciales, la mayor parte corresponde a los impuestos directos (a la tierra; a la producción agropecuaria; al comercio, a la industria y las profesiones; a los actos civiles, comerciales y judiciales; y a la renta): 94,6% del total en 1915, 84,1% entre 1920 y 1924 y 80% entre 1925 y 1929. El resto corresponde a la



participación de los impuestos indirectos al consumo interno, los que gravaban los mismos productos -vinos, azúcar, tabaco- que los impuestos nacionales de esta índole.

La evolución de la Presión Tributaria entre 1900 y 1930 se expone en el Cuadro 1 y Gráfico 1.

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1900	7,89%
1901	7,52%
1902	7,17%
1903	7,42%
1904	7,87%
1905	6,86%
1906	7,01%
1907	7,28%
1908	6,91%
1909	7,28%
1910	6,83%
1911	7,03%
1912	7,06%
1913	7,17%
1914	5,14%
1915	4,51%
1916	4,27%
1917	3,87%
1918	3,54%
1919	4,39%
1920	4,68%
1921	5,00%
1922	5,08%
1923	5,42%



1924	5,29%
1925	5,96%
1926	5,85%
1927	5,89%
1928	5,94%
1929	5,83%
1930	5,36%
PROMEDIO	6,04%
MAXIMO	7,89%
MÍNIMO	3,54%

Cuadro 1: Presión Tributaria en % del PBI 1900-1930

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

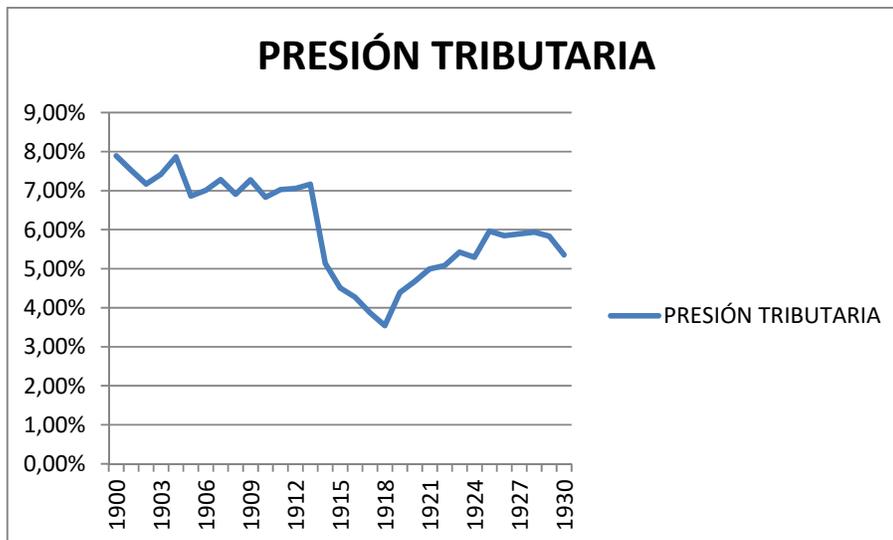


Gráfico 1: Presión Tributaria en % del PBI 1900-1930

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)



El promedio del período es del 6,04%. Como puede apreciarse, entre 1900 y 1913 el indicador se sitúa claramente sobre el promedio. Sin embargo, a partir de 1914, año del comienzo de la Primera Guerra Mundial la ratio cae abruptamente, como se dijo más arriba, con motivo del derrumbe del comercio exterior, encontrando su mínimo en 1918 con un 3,58%. A partir de 1919 comienza una lenta recuperación hasta 1928, año en el que se sitúa muy cerca del promedio con un 5,94%. La crisis de 1929 vuelve a impactar en el indicador el queda en 1930 en 5,36%.

III. POLÍTICA TRIBUTARIA ENTRE 1930 Y 1946

En 1932 los ingresos por aranceles sobre las importaciones habían caído aproximadamente un 30 % respecto de 1929; en 1930 representaban el 54 % de los ingresos nacionales, y el 39 % en 1934 (Levy y Ross, 2008).

Era evidente que algo había que hacer con el sistema tributario. Y lo que se hizo fue impulsar reformas impositivas con el objetivo de modificar la estructura tributaria para incrementar los recursos que compensaran semejante caída en los ingresos por importaciones (Ardanaz y Dvoskin, 2008).

El período estuvo marcado, desde el punto de vista económico por la actuación del denominado "grupo Pinedo Prebisch", equipo técnico profesional que diseñó la política económica de los años 30. Federico Pinedo, como ministro de Hacienda de Justo, contó con la colaboración de economistas y profesionales de ideas diversas cuya figura más relevante fue Raúl Prebisch y estaba integrado entre otros, por Walter Klein, Máximo Alemán, Ernesto Malaccorto y Felipe Espil. Algunos de ellos eran hijos y nietos de inmigrantes exitosos. Fueron una suerte de "tecnócratas" que ocuparon puestos claves en la administración pública, impulsando el intervencionismo estatal, ordenando las instituciones y organismos públicos y reforzando el aparato administrativo del estado. Al mismo tiempo, apuntalaron los intereses de los grandes productores agropecuarios e industriales de los efectos depresivos de la crisis de 1930, manteniendo los vínculos tradicionales con Gran Bretaña. Su accionar tuvo dos aspectos principales. Uno, de carácter coyuntural, relacionado con la solución del problema de la carne para el sector



ganadero, y otro de largo plazo, al encarar las transformaciones internas que permitieran al país adaptarse a las nuevas condiciones mundiales que emergían de la crisis y la declinación de Gran Bretaña. (Martínez et al, 2011). Persello (2019) destaca que este equipo técnico había ingresado a la función pública cuando Rafael Herrera Vegas y Tomás Le Bretón ocuparon las carteras de Hacienda y Agricultura durante la presidencia de Alvear y los nomina como el “trust de los cerebros” y “jóvenes intrépidos”, como los llamó alguna vez Repetto. Gerchunoff y Hora (2021) expresan que esta suerte de “élite estatal” vio los problemas “pero no contaba con el sostén de un Estado capacitado para convertir sus ideas en políticas sectoriales; tampoco encontró apoyos políticos suficientes. Las grandes iniciativas de Pinedo y Prebisch dirigidas a darle mayor impulso al cambio productivo fracasaron”.

En 1931 el gobierno militar decretó un impuesto sobre las ventas con una alícuota del 3% que gravaba todos los eslabones de la cadena de comercialización y afectaba numerosos productos incluyendo algunos de primera necesidad. El impuesto fue muy resistido, lo que obligó al incluir algunas modificaciones (Levy y Ross, 2008).

Pero había llegado el momento del impuesto a los réditos⁷ y de la mano de quienes menos se lo esperaba. Al decir de Gaggero (2008), “exponentes de las mismas fuerzas

⁷ En estricto rigor, el impuesto a los réditos no había sido la primera experiencia argentina de impuesto directo. Desde la década de 1820 había existido, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, el impuesto denominado “contribución directa”, en reemplazo del diezmo. Siguiendo a Santilli (2010) citaremos algunos detalles al respecto. Este impuesto se creó por ley del 17 de diciembre de 1821. Gravaba anualmente el capital de giro de comerciantes y mercaderes (8‰), fabricantes (6‰), hacendados (4‰) y labradores y resto (2‰). Estaban exentos los bienes de varones cuyo patrimonio no superara los \$ 1.000 si eran casados o \$ 2.000 si eran solteros. La propiedad inmueble (tierra y edificaciones) y los medios de transporte se gravaban a la tasa más baja, o sea el 2‰. Un año más tarde, la ley del 12 de diciembre de 1822 incrementó las tasas de ganadería a 4‰ y de agricultura a 2‰, manteniéndose las alícuotas para los otros bienes. La declaración de los bienes imponible la debía realizar cada capitalista y sólo en caso de que las autoridades detectaran que esta era “notablemente diminuta” se nombraría una comisión de “peritos de la clase a que pertenezca el capitalista y de su misma parroquia” para evaluarlos y, si correspondiera, corregir hacia arriba los bienes del sospechoso de fraude. A partir de 1824 la recaudación de la contribución directa se encargó a un particular, Manuel J. Galup, recibiendo como contrapartida una retribución de un porcentaje de lo percibido. Se entregaba un formulario de declaración casa por casa y luego se lo retiraba completado y firmado. Este procedimiento logró duplicar la recaudación en un año. Pero en cualquier caso el producido de este tributo fue siempre poco significativo. El impuesto fue un fracaso desde el punto de vista recaudatorio debido a la alta evasión ya que, como se explicó, su liquidación se realizaba en base a las declaraciones hechas por los propios contribuyentes, y no se generó una fiscalización adecuada. Santilli es muy gráfico al comparar la recaudación de la contribución directa con la del diezmo: “*El diezmo había*



“conservadoras” que cerraron primero el paso en el Senado al impulso de redistribución y compromiso del primer movimiento democrático de la Argentina moderna (liderado por Hipólito Yrigoyen), fueron los que luego establecieron el nuevo impuesto”. El 20 de enero de 1932, el ministro de Hacienda Enrique Urriburu, anunció un proyecto de creación de nuevos gravámenes, entre ellos, el impuesto a los réditos. Según el diario La Prensa, en dos reuniones de gabinete 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 (Levy y Ross, 2008)⁸. Los considerandos del decreto del 22 de enero de 1932 justificaba la medida al sostener que las perspectivas de las finanzas nacionales eran graves y que debían evitarse la emisión monetaria y el incumplimiento de la deuda externa. El impuesto dividía las rentas en cédulas, las que se complementaron con un impuesto progresivo sobre los réditos globales. Se gravaban solo las rentas de fuente argentina, tanto a los residentes como a los

recaudado 75.000 pesos durante el último año de su aplicación, lo que equivale a 750.000 pesos de producto, para lo que haría falta no menos de 7.500.000 pesos de capital. La Contribución Directa había producido en los primeros tres años de aplicación un monto que equivalía a la declaración de 6.800.000 pesos de capital por cada año. Se puede apreciar que por lo menos no había obtenido un aumento de la transparencia del sistema. Es que esa segunda cifra de capital no sólo incluía la necesaria para la obtención de la producción rural antes gravada con el diezmo, sino además los capitales del comercio, que no estaban alcanzados por la contribución eclesiástica y los que estaban invertidos en las propiedades urbanas. Evidentemente, las declaraciones de los contribuyentes estaban por debajo de las expectativas de los creadores del impuesto, lo que impedía que los ingresos aumentaran.” La recaudación en esos años nunca superó, salvo excepcionalmente, 3% del total de ingresos de la administración central de la Provincia, que no pudo suplantar, como lo expresaba el proyecto de Wilde, a los impuestos aduaneros, excepto en épocas de bloqueo del puerto. Las críticas de Alberdi a la reforma tributaria rivadaviana y a este impuesto en particular y su rendimiento son contundentes. A este respecto Alberdi (1858) entiende como inoportuna la reforma. Compara esta situación con la de Chile, afirmando que “*de esos impuestos suprimidos en la República Argentina, la alcabala, el diezmo y el estanco conservados en Chile hasta hoy día, no han estorbado a ese país acrecentar su Erario y su industria con doble éxito que los nuestros. No pretendo que sean buenos esos impuestos, sino que en Chile no han sido obstáculo al progreso del país.*”. La contribución directa tuvo numerosas reformas a lo largo del siglo XIX, resultando durante parte de su existencia, la principal fuente de ingresos de la provincia. Terminó centrado en la propiedad inmueble. Sin embargo, salvo la diferenciación inicial de casados y solteros y mínimos imposables y su eventual intento de progresividad, la contribución directa tuvo solo una función recaudatoria y sin intención redistributiva ni de desarrollo diferenciado durante todo el siglo XIX.

⁸ En sus diálogos con Magariños, citados en De Pablo (2022), Prebisch cuenta que al llevar la idea a Urriburu, éste le preguntó qué dirían al respecto sus amigos del Círculo de Armas a lo que Prebisch le respondió que “esto será la medida de su abnegación frente a un momento tan difícil del país”. Obtenida entonces la luz verde del Presidente un viernes, Prebisch se encerró un sábado y domingo para redactar el proyecto, el cual se firmó el lunes mismo.



no residentes en el país. Las autoridades de aplicación eran la Dirección del Impuesto sobre los Réditos, la Comisión Honoraria del Impuesto sobre los Réditos y el Tribunal Administrativo del Impuesto sobre los Réditos. El decreto de creación del impuesto fue ratificado por la ley 11586 (Tozzini, 2010). Pero el Congreso elaboró una nueva ley con cambios que resultaban de difícil aplicación (Rapoport, 2014). El ministro de Hacienda, Federico Pinedo, le encomendó a Ernesto Malaccorto⁹ (que contaba en ese entonces con 29 años de edad) organizar la implementación del impuesto para lo que requirió tres cosas: autonomía administrativa, colaboradores competentes y no interferencia política. Malaccorto organizó un equipo con ex compañeros de la oficina de investigaciones económicas u otras oficinas del Banco de la Nación, con el que analizó la ley y concluyó que la manera pragmática de acelerar el proceso de recaudación era que los empleadores retengan el impuesto a los empleados, así como que los dueños de la tierra, los comerciantes y los industriales abonaran una primera cuota de acuerdo con las ganancias que arrojaban sus balances. Ese primer impulso recaudatorio les dio tiempo para reformular la ley. A tal efecto, se crearon comisiones honorarias para analizar los problemas del impuesto a los réditos y a las transacciones, modificarlos y reglamentarlos. Se fijó el régimen administrativo de ambos impuestos, creando un consejo de administración presidido por el industrial Luis Colombo, primero y el banquero Alejandro Shaw, después. Fueron miembros destacados de dicho consejo Eduardo Manzini, Félix J. Weil, Alex Nicholson, Salvador Oría, Víctor Valdano y Atilio Dell’Oro Maini. Rapoport (2014) destaca la participación de Félix Weil en todo este proceso. Weil, militante comunista, a su vuelta a Argentina en 1930 o 1931, según las fuentes, reanudó su actividad para la Comintern al mismo tiempo que fue asesor del Ministerio de Hacienda del gobierno de Justo. Llevó a cabo diversas conferencias respecto de dos temas en particular. Por un lado sobre el rol del Estado en la economía (“economía dirigida”, pero no a la manera de la

⁹ Ernesto Malaccorto era egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde fue compañero de Raúl Prebisch, quien lo recomendó para el cargo que ocupó hasta 1943. Pinedo dijo de él, ante el Senado, en 1935: “El joven doctor Malaccorto, el meticoloso organizador de la oficina de réditos, el hombre que organizó ese rodaje complicado en pocos meses, que ha podido dar al país el ejemplo de la organización de una oficina que recauda sumas ingentes con gastos irrisorios, no obstante haberse afirmado al sancionarse la ley que esa oficina no duraría más de 3 años y apenas recaudaría la suma necesaria para sufragar los gastos.” (Caravaca, 2008).



planificación soviética o alemana y sin referencias al contemporáneo New Deal). En el pensamiento económico de esa época de Weil se ve la influencia de Rathenau (padre del “socialismo de guerra” alemán) y Silvio Gesell (propulsor de la moneda como solución de la crisis deflacionaria y creador de la propuesta de terminar con los rentistas del dinero y de la tierra). La otra serie de conferencias fue sobre los conceptos y alcances del impuesto a los réditos, ya que intervino en la confección de su ley y su divulgación. Se relacionó con viejos amigos como Pinedo (al que consideraba “el más capaz y más audaz hombre de estado que Argentina haya tenido alguna vez”) y Máximo Alemmann (colaborador de Prebisch y editor del *Argentinisches Tageblatt*), integrándose al grupo dirigente y participando de la creación del impuesto a los réditos (como asesor de Malaccorto), como respuesta del gobierno conservador a la baja de los derechos aduaneros. Esta colaboración de un marxista a un gobierno conservador tiene su justificativo, según Traine, en la comprensión marxista de Weil de que Argentina no era todavía una nación capitalista moderna sino semicolonial pero con una cierta dirigencia liberal modernizadora cuyo objetivo principal era la industrialización. O sea una concepción eurocentrista que concebía los procesos revolucionarios de los países periféricos a imagen y semejanza de las revoluciones burguesas europeas. Weil afirmaba que veía a una burocracia estatal reformista que, aun procurando conservar el régimen oligárquico, contribuía a horadar sus cimientos. Weil colaboró asimismo en la difusión de las normas del tributo a través de varias conferencias en el Colegio Libre de Estudios Superiores ante auditorios mayoritariamente compuestos por funcionarios. Estas conferencias eran obligatorias para los trescientos contadores de la Dirección. Gerchunoff y Hora (2021) destacan la “paradoja” de una reforma tributaria de signo progresista, como el impuesto a los réditos, pero van un poco más allá al afirmar que, según José Antonio Sánchez Román muestra, “los contribuyentes de altos ingresos aceptaron esa reforma, lo que sugiere que la relación hostil entre los argentinos y el fisco que hoy conocemos aún no había terminado de cristalizarse. Esto habla de un Estado que contaba con un grado apreciable de legitimidad”.

Sin embargo la recaudación del impuesto a los réditos resultó insuficiente y la administración del impuesto inadecuada. En 1935, el impuesto a los réditos se reformó para incluir los ingresos de las compañías y de los individuos, las alícuotas se hicieron más



efectivas y aumentó el número de contribuyentes, así como se discriminó entre rentas del trabajo personal y los obtenidos por otros medios (Levy y Ross, 2008). El impuesto perdió su carácter de cédular ya que la ley 11682 que lo reformó establecía que sólo existía la obligación de pagar el impuesto cuando se obtiene renta neta de conjunto, es decir deducidos los gastos y los eventuales quebrantos de cualquier fuente o categoría. También se pasó de impuesto real a personal, al incorporar el concepto de mínimo no imponible (Tozzini, 2010). A las sociedades se le aplicaban tasas más altas, aunque en definitiva eran relativamente bajas y aun así, el impuesto fue criticado por algunas entidades empresarias como la UIA y la CACIP (Levy y Ross, 2008). La ley estableció el principio de la fuente y solo gravaba rentas de fuente argentina. Para Weil (Rapoport, 2014) este principio era más moderno y científico y concordaba mejor con las características argentinas de importador de inversión extranjera, lo que hacía raros los casos de réditos de fuente extranjera, al mismo tiempo que evitaba los casos de doble imposición.

Martínez, et al (2011) señala que la reforma tributaria provocó un gran incremento de la recaudación hasta el rebrote de la crisis de 1938, cuando la caída de las rentas nacionales y una política fiscal expansiva para atenuar las tendencias recesivas, generaron nuevamente un déficit significativo, el que, en 1941, alcanzó niveles inquietantes. Se presentó entonces un nuevo proyecto de ley de reforma impositiva por parte del ministro de Hacienda, Carlos Acevedo, para evitar tanto el endeudamiento como el incremento de la tributación al consumo. Se pretendía aumentar la tributación a las grandes rentas y a las grandes fortunas, la transmisión de bienes, el aumento de utilidades de las compañías petrolíferas, las ganancias excesivas y modificaban el impuesto a los réditos. Hubo una oposición casi unánime de la Bolsa de Comercio, la UIA, la CACIP y la SRA. (Persello, 2019). Tanto este proyecto como otro posterior gravando las exportaciones, seguía discutiéndose en el Congreso, cuando el gobierno conservador fue derrocado el 4 de junio de 1943 (Martínez, et al, 2011).

El impuesto fue reformado a través de diversas normas durante el período bajo análisis (Tozzini, 2010). Así, el decreto ley 18229/43 incorporó algunas reformas y prorrogó el impuesto y el decreto ley 14338/1946 incorporó hechos imposables como los provenientes de la venta de bienes amortizables, resultado de venta de derechos de marcas, patentes, el



producido de la negociación de inversiones en ciertos tipos de empresas, como las bancarias, de seguro y capitalización, las salidas no documentadas. El decreto ley 15921/1946 instauró por tres años la desgravación impositiva por incremento a la capacidad productiva en empresas industriales. Estos decretos fueron luego ratificados por el Congreso Nacional mediante la ley 12922 (Lamagrande, 2010).

Ninguna de estas medidas tuvo otra finalidad que la recaudatoria, dada la crisis económica reinante y la amenaza cierta de la cesación de pagos. No se buscaba impulsar el progreso social, sino evitar el default y contribuir al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones - ISI”. Sin embargo puede afirmarse que constituyó la sustitución de un sistema impositivo ya vetusto, de raíz liberal y características “decimonónicas” por un sistema bastante moderno, aunque, como se dijo, sin fines redistributivos (Gaggero, 2012).

La modernidad se visualizó en la unificación de los impuestos internos mediante la ley 12139 (1935), la implementación “transitoria” del impuesto a las ventas (1935) y sobre todo en el ya comentado nacimiento del impuesto a los réditos.

El impuesto a las ventas derivaría con los años en el impuesto al valor agregado. Dino Jarach, citado por Tozzini (2010) expresó que el impuesto a las ventas se trataba de una tímida adopción de la estructura técnica para evitar etapas de industrialización de las mercaderías y además, estaba limitado a las etapas industriales con exclusión de las siguientes etapas de comercialización, salvo los casos de operaciones entre empresas vinculadas entre sí. La ley contemplaba numerosas exenciones y la alícuota era del 3 por mil sobre las ventas al exterior y del 1,25% sobre las ventas al mercado interno (Tozzini, 2010).

La unificación de los impuestos internos implicó a su vez la centralización de la recaudación y por, ende, la necesidad de establecer un mecanismo de distribución entre la Nación y las provincias (De Pablo, 2022). Es así que en este período se inauguró la relación de coparticipación con las provincias en aras de la racionalización impositiva y la efectividad en la recaudación. En 1935 se acordó entre el gobierno nacional y las provincias la distribución de la recaudación impositiva en un programa de esas



características. Se unificaron todos los impuestos duplicados bajo la esfera nacional. Se eliminaron los impuestos nacionales y provinciales sobre las transacciones, se insertó un impuesto nacional sobre las ventas coparticipable y se previó la coparticipación del impuesto a los réditos recientemente sancionado. Se compensó la merma de ingresos de las provincias productoras de vino (Mendoza y San Juan) y azúcar (Tucumán, Salta y Jujuy) con absorciones de deuda provincial por parte del gobierno nacional. Se previeron mecanismos para ajustar la participación de las provincias según su población, los ingresos recaudados internamente, el gasto presupuestario y la recaudación por el impuesto a las ventas durante el año previo. Se asignó el 30.6% de los ingresos a las provincias y el 69.4% al gobierno nacional (Levy y Ross, 2008). En cualquier caso, las provincias en general se quejaban de la demora en los giros, el elevado interés que debían pagar por la deuda que había tomado la Nación a cambio del ingreso a este régimen y la congelación del monto de las transferencias realizada en 1943 y luego prorrogada (Da Orden, 2011). De Pablo (2022) destaca dos características iniciales del régimen a saber: “1) los criterios a partir de los cuales se distribuía la recaudación eran transparentes; 2) las transferencias que cada provincia recibía de la nación dependían, en parte, del esfuerzo recaudatorio propio”. Weil, citado por Rapoport (2014), afirmaba, respecto de la coparticipación, que no era posible el reparto en base al impuesto producido por cada provincia, ya que el rédito es único e indivisible: “Un contribuyente domiciliado en Rosario podía ser accionista de una sociedad anónima de Catamarca, propietario de una casa de renta en Bahía Blanca, de un campo en Entre Ríos, de una viña en Mendoza. Podía percibir intereses de una hipoteca sobre una casa en la Capital Federal, ser socio de una razón social en San Juan y recibir un sueldo o una jubilación de cualquier provincia. Sin embargo los ingresos del impuesto, con excepción de aquellos que fueron por retención en la fuente, como sobre la jubilación o sobre los intereses de títulos, los habría efectuado en la sucursal del Banco de la Nación Argentina en Rosario. Por consiguiente, su pago de impuestos debería aparecer entre la recaudación de la provincia de Santa Fe, sin que pudiera decirse que se trataba de réditos realmente producidos en esa provincia.”

El 12 de enero de 1933 se publicó la ley 11683 referido al régimen de percepción y fiscalización de los impuestos a los réditos y a las transacciones (Tozzini, 2010). Aunque



con numerosas reformas esta ley rige el procedimiento tributario y las relaciones entre el fisco nacional y los contribuyentes hasta nuestros días. La necesidad de una ley como ésta fue potenciada por la creación del impuesto a los réditos antes mencionada. La complejidad para determinar la base imponible, derivada de la propia declaración de ingresos y gastos que el contribuyente debe realizar en un impuesto como ese, obliga a modificar el procedimiento de verificación, preparando profesionalmente a los inspectores para tal fin (De Pablo, 2022). La ley creó la Dirección General de Impuesto a los Réditos y a las Transacciones, dirigida por un consejo de cinco miembros nombrados por decreto, tres de los cuales debían pertenecer o haber pertenecido a la comisión honoraria que comentáramos en párrafos anteriores. El consejo debía dictar su reglamento interno, elegir sus autoridades y proponer al Poder Ejecutivo al gerente general y gerente de la dirección general. Entre sus facultades estaba la designación y remoción del personal de la dirección, resolver y aprobar sueldos y gastos y organizar y reglamentar su funcionamiento, así como proponer, previo dictamen de las comisiones honorarias, las disposiciones complementarias y reglamentarias de la ley 11683 y de los dos impuestos que administraba, las que entrarían en vigor una vez aprobadas por el Poder Ejecutivo. Del personal de esta dirección salieron destacados funcionarios del peronismo, como Alfredo Gómez Morales y Ramón Cereijo (Rapoport, 2014).

Durante la etapa continuaron rigiendo el impuesto de sellos, las patentes, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes y la contribución territorial. Se crearon otros tributos como el impuesto a los prestamistas, impuesto sobre los pasajes al exterior, impuesto sobre las entradas de los espectáculos deportivos y a los partidos de fútbol, la contribución sobre hidrocarburos fluidos. A su vez la creación de algunos organismos conllevó el nacimiento de algunas tasas y contribuciones generalmente creadas para financiar su funcionamiento (Superintendencia de Seguros, Junta Reguladora de Granos, Junta Nacional de Carnes, Junta Reguladora de Vinos, Junta Reguladora de la Industria Lechera, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (Tozzini, 2010).

Como en todos los tiempos las visiones respecto de la presión tributaria eran muy distintas desde el gobierno que desde los sectores empresarios. Por ejemplo, en el mensaje del Poder Ejecutivo, con el cual acompañó el proyecto de Presupuesto General de la Nación,



explicaba que para evitar el desequilibrio se propone el aumento de los impuestos sobre los sectores de la economía más favorecidos. La reacción de la Bolsa de Comercio, la SRA, la UIA y la CACIP, fue manifestarse abrumados por el peso del sistema tributario, la “inquisición reglamentaria” y los excesos del intervencionismo del Estado en la producción y el comercio y pedir participar en la gestación de los impuestos (Tozzini, 2010).

Pero el tema de la redistribución del ingreso comenzó a ganarse un espacio teórico en esta etapa. Gaggero (2008) destaca las inquietudes de Alejandro Bunge, el que, se preguntaba para qué debería servir la mayor presión fiscal alcanzada durante la década del '30, respondiéndose que sólo podía legitimarse a partir de una política de redistribución de ingresos.

Ya en los umbrales del primer gobierno peronista, Farrell comenzó una incipiente política redistributiva con la implementación del impuesto a los beneficios extraordinarios de 1944 (Da Orden, 2011). Este impuesto, establecido por el decreto ley 18230/43, fue elaborado por una Comisión Honoraria Asesora del gobierno nacional, designada por el Poder Ejecutivo. Regiría por tres años y abarcaba los beneficios extraordinarios de todas las actividades empresariales excepto las derivadas del trabajo personal de sus titulares (Tozzini, 2010). Mediante el decreto ley 21702/44 se modificó sustancialmente el texto original. Ambos decretos fueron luego ratificados por el Congreso mediante la ya mencionada ley 12922. El tributo intentó captar las “superrentas” provenientes de las anomalías propias del período bélico y de las consecuentes medidas de gobierno, para compensar, aunque sea parcialmente, de los mayores gastos que esa anormal situación le generaba al Estado (Lamagrande, 2010). El impuesto gravaba las utilidades superiores al 12% del capital y las reservas libres. También se reformó el impuesto a los réditos, ampliando la escala de alícuotas e incrementando la máxima a la vez que se aumentaba el mínimo no imponible y las deducciones. Se modificó el impuesto a la transmisión gratuita de bienes para mejorar su recaudación, se incrementó la alícuota del impuesto a las ventas para las exportaciones del 3 por mil al 1,25%, se aumentaron las tasas de impuestos internos y se agregaron bienes gravados a este tributo y se crearon el impuesto de



emergencia a los hipódromos y el de premios de Lotería. Asimismo se creó en 1944 la caja previsional de los empleados de comercio (Cortés Conde, 2021).

Estas medidas se reflejaron claramente en un relevante aumento de la recaudación de casi dos puntos porcentuales del PBI entre 1943 y 1945. Los ingresos de la seguridad social también aportaron una parte de ese aumento, pero los impuestos directos llegaron a recaudar más del 25% de los ingresos en 1944, inaugurando una tendencia de varios años que no volvió a repetirse en el país (Cortés Conde, 2021).

La tributación a nivel provincial no tuvo cambios significativos en este período, más allá de la ya comentada eliminación de impuestos sobre los consumos devenida de la coparticipación a nivel nacional. Rigieron tributos como la contribución directa (génesis del actual impuesto inmobiliario), el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, el impuesto de sellos, contribuciones de mejoras, impuesto al ganado, patentes comerciales e industriales, impuesto a los frutos del país, impuesto a la explotación de bosques, impuesto a la matanza de ganado, impuesto a la renta hipotecaria, impuesto a las uvas, impuesto de inspección, impuesto al vino y adicionales, impuesto al comercio y a la industria, impuesto a los espectáculos públicos, impuestos al expendio, impuesto progresivo a las personas ausentes del país y la sobretasa del impuesto a la nafta (Tozzini, 2010).

La Presión Tributaria entre 1931 y 1946 se encuentra un escalón más arriba que entre 1900 y 1930. El Cuadro 2 y Gráfico 2 muestra un promedio de 7,21% versus el 6,04% del período anterior. Nuevamente la irrupción de la guerra impacta negativamente en el indicador que muestra en 1943 su mínimo de 6,16% y vuelve a subir para culminar el período en un 7,72%, por arriba del promedio.



AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1931	6,72%
1932	7,75%
1933	7,47%
1934	6,90%
1935	7,76%
1936	7,52%
1937	7,70%
1938	7,95%
1939	7,37%
1940	7,04%
1941	6,37%
1942	6,17%
1943	6,16%
1944	6,99%
1945	7,81%
1946	7,72%
PROMEDIO	7,21%
MAXIMO	7,95%
MÍNIMO	6,16%

Cuadro 2: Presión Tributaria en % del PBI 1931-1946

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

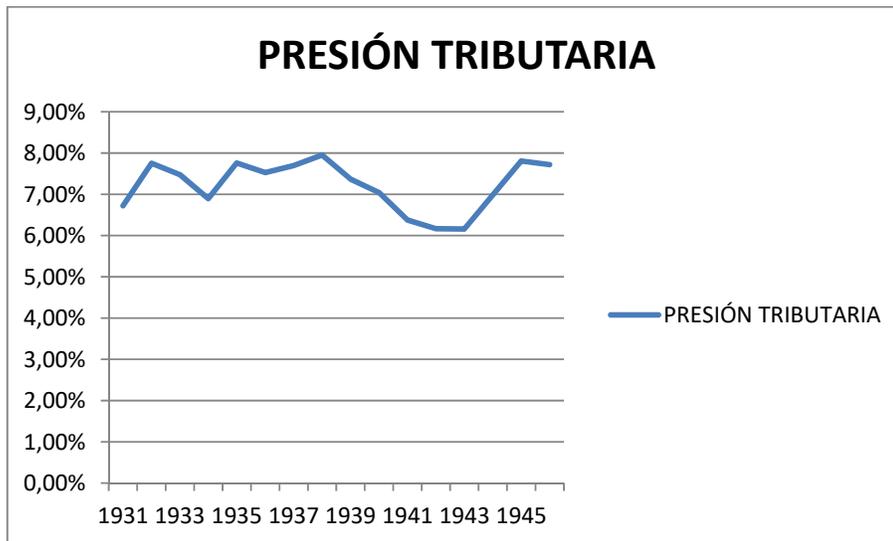


Gráfico 2: Presión Tributaria en % del PBI 1931-1946

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

IV. POLÍTICA TRIBUTARIA DEL PRIMER PERONISMO (1946-1955)

1. POLÍTICA TRIBUTARIA EN GENERAL

Esta modernización del sistema impositivo fue aprovechado por Perón quien lo utiliza como herramienta del proceso de desarrollo económico con justicia social (Arias, 2011). Se impulsa una fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social (principalmente en educación, salud, acción social y vivienda) y de la creación de un sistema de seguridad social universal, así como la creación o aumento de diversos impuestos directos. Hubo también varios impuestos relevantes heredados de anteriores gobiernos de comienzos de la década de 1940 (Cortés Conde et al, 2022).

Esta redistribución, conjuntamente con la expansión del crédito y la promoción fiscal aseguró la continuidad y el fortalecimiento de la ISI. Más allá del shock de progresividad en la distribución primaria, nos interesa especialmente, a efectos de este trabajo, la



redistribución secundaria (fiscal)¹⁰ a través de la expansión de los recursos provistos por los tributos a los consumos y el fortalecimiento del impuesto sobre la renta al tornarlo más progresivo, extendiendo ampliamente su base, y gravando a las “ganancias de capital” a través de la creación del impuesto sobre las ganancias eventuales. La presión tributaria de la Nación alcanzó niveles inéditos del orden del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias) y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) alrededor del 18% del PIB (5 puntos provenientes de la imposición a la renta), nivel que recién pudo ser superado a mediados de los noventa, aunque con una participación del impuesto a las ganancias mucho menor (Gaggero 2012). Gaggero (2018) caracteriza a este período como la “cima”, o sea una cumbre, de la historia fiscal de la Argentina, en contraposición con la “sima”, o sea un abismo, en 2002. Boccheto (2010) brinda cifras aún más altas de presión tributaria, al afirmar que la misma se incrementó de 11,2% en 1940-1944 a 17,4% en 1945-1949 y a 21,5% entre 1950-1954, destacando que, amén de la incorporación del impuesto sobre las ganancias eventuales, ya comentado, se tendió a la progresividad mediante la creación de un impuesto a los beneficios de las empresas y otro sobre exceso de beneficios. La política redistributiva también se verificó, aunque obviamente en menor medida, en los impuestos a los consumos que gravaban artículos suntuarios como joyas y pieles (Da Orden 2011). Gaggero (2008) complementa la cuestión al afirmar que la redistribución “también se alentó para asegurar la continuidad y el fortalecimiento del cambio de régimen económico (de la ISI), con los retoques que el peronismo supuso para ese régimen; entre ellos, la expansión del crédito y la promoción fiscal para la industria”.

En cualquier caso, Da Orden (2011), comenta que la progresividad impositiva del primer peronismo es en parte cuestionada por algunos estudios de más largo plazo de Levy y Ross (comparando la situación argentina con la australiana) y de Botana (tomando como

¹⁰ La distribución primaria se produce en el proceso de la producción determinando qué porción del valor agregado se distribuye entre los asalariados y el capital. La distribución secundaria del ingreso se realiza a través de la política fiscal, principalmente en los pagos de impuestos, en las transferencias del gobierno a las familias, y en la redistribución a través de los servicios públicos. Dada la índole de este trabajo, las referencias a distribución o redistribución secundaria están centradas en los aspectos tributarios. Para una explicación simple del fenómeno de la distribución primaria y secundaria puede recurrirse a Heller (2010).



referencia el caso estadounidense), aunque en el caso de los historiadores australianos acuerdan que se logró una mayor equidad impositiva y destacan su relación con las políticas sociales implementadas.

Bochetto (2010) describe, asimismo, la simetría entre el uso de la herramienta de la política salarial como motor de consumo y generadora de un círculo virtuoso de demanda-producción- crecimiento. Desde el punto de vista tributario esto se ve respaldado por el aumento en la recaudación del aporte patronal a las cajas previsionales. En tono más crítico, Levy y Ross (2008) describen el sistema jubilatorio desde otra óptica. Aunque la Caja de Jubilaciones fue establecida en 1904, el sistema no se desarrolló realmente hasta la llegada del peronismo. Las Cajas se organizaron por industria. El gobierno de Perón previó un sistema de seguridad social universal y centralizado, pero los sindicatos que ya poseían sus fondos propios se opusieron. El sistema cubrió a casi todos los trabajadores, acumulándose así un gran fondo disponible para ser prestado al gobierno. Al decir de 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”. Esta práctica evadió la necesidad obvia de renovar el sistema tributario y mejorar la fiscalización al mismo tiempo que la inflación licuó los fondos de las cajas jubilatorias. El incremento de los ingresos por aportes y contribuciones de la seguridad social se debió al aumento en el número de aportantes por la creación de las cajas de empleados de la industria, empresarios, profesionales independientes y trabajadores rurales, combinado con un aumento de los salarios reales (Cortés Conde, 2021).

Ardanaz y Dvoskin (2008) afirman que los motivos de los cambios tributarios a partir del primer gobierno peronista estuvieron centrados en mejorar la distribución del ingreso de la población como objetivo específico de la política económica. Y realizan un paralelismo entre las características del Estado de Bienestar propuesto y la política tributaria: “Los tres determinantes del nuevo concepto de Estado de bienestar (es decir, el agotamiento del modelo agroexportador, la importancia del mercado de trabajo formal y la existencia de impedimentos estructurales al desarrollo espontáneo del mercado), tuvieron dos consecuencias importantes sobre la política impositiva de los sucesivos gobiernos. En



primer lugar, el mayor nivel de gastos tuvo que ser compensado por un volumen superior de ingresos ... En segundo lugar, para mejorar la distribución del ingreso, durante el primer gobierno de Perón se modificó el impuesto a los ingresos implementado una década atrás, con el fin de hacerlo más progresivo. Se estableció, además, un gravamen sobre los beneficios de las empresas. Asimismo, se creó un impuesto sobre el “exceso de beneficios y ganancias de capital”, con el objetivo de que los crecientes gastos del Estado fueran financiados por las personas con mayores ingresos”. Basan sus conclusiones en que el peso de los impuestos directos dentro de la recaudación total se incrementó fuertemente, al pasar de un promedio de 14% en la década del 30 a otro cercano a 28% entre 1946 y 1955. A su vez, Corti (2010), citando a Juan Carlos Torres, afirma que el período 1948-1950 fue el único de la historia argentina en que los impuestos directos explican dos tercios de los ingresos totales del Estado nacional.

Pueden entonces percibirse dos períodos con distintos motores de crecimiento de la recaudación tributaria. Hasta 1948, el impuesto a los réditos y el impuesto a las ganancias eventuales incrementaron su participación en la estructura tributaria. Pero a partir de 1949 los impuestos indirectos recuperaron terreno a partir del aumento de la alícuota del impuesto a las ventas, el incremento de los precios máximos de combustibles (que aumentó la base imponible del impuesto que los gravaba) y el cambio de paradigma de los impuestos internos, al pasar de ser calculado por unidad a “ad valorem” (Cortés Conde et al, 2021).

También cabe destacar que en 1947 se reformó el esquema de coparticipación diseñado en la etapa anterior, asignando un 76% de los ingresos al estado nacional y un 24% a las provincias (Levy y Ross, 2008).

Los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior, salvo una recuperación transitoria en los primeros años de posguerra, continuaron disminuyendo su participación. La política de sustitución de importaciones y el estancamiento de las exportaciones derivaron en menores importaciones y, por consiguiente, menor recaudación aduanera (Cortés Conde, 2021).



Por último y no por ello menos importante, debemos señalar que el período contó con una reforma constitucional que no solo tuvo implicancias políticas y sociales. El espíritu reformador de la Constitución de 1949 también incluyó a la política tributaria y dio status jurídico a los conceptos comentados (Corti (2010), al disponer:

- Revocación del artículo 44 que establecía el privilegio de la Cámara de Diputados en la iniciativa de las leyes tributarias, dado el cambio del sistema de elección del Senado y por ende su democratización.
- Extensión del concepto de habitante hasta los no residentes cuyos actos jurídicos, aunque se realicen en el extranjero, instrumentan riquezas situados en el país.
- Consagración del criterio de proporcionalidad con la capacidad contributiva del contribuyente, el que apuntaba al concepto de tributo como medio de retribuir la renta, inspirado en razones de justicia social. La tributación redistributiva tiene límites económicos librados a la prudencia política de los gobernantes y jurídicos, tutelados por el derecho de propiedad. En el contexto de la reforma, proporcionalidad involucra progresividad y tributación diferencial de la renta del capital respecto de la proveniente del trabajo.

A modo de síntesis, cabe destacar que el modelo del primer peronismo se diferenció del aplicado en el resto de América Latina. Gaggero (2008) afirma que “se pareció más al modelo europeo, en parte porque su inspiración fue el sistema del laborismo inglés de posguerra. Las orientaciones del laborismo inglés proveyeron las guías para la elaboración el “primer plan quinquenal” del General Perón, así como de su política tributaria”.

2. CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA

Una importante medida del primer peronismo, desde el punto de vista de la administración tributaria, fue la creación, bajo la órbita del Ministerio de Hacienda, de la Dirección General Impositiva (DGI), mediante la ley 12927 (1947), que agrupó a la Dirección General de Impuesto a los Réditos y a la Administración General de Impuestos internos. La DGI estaba a cargo de un Director General, secundado por dos directores. Durante el



período bajo estudio, fueron Directores Generales Roberto Garello, Orlando Santos, Aristides Corti, Alfonso Frangipani, Raúl Vieiro, Fernando Louge y Roberto Masaccane. Por ley 13327 (1948) se especificaron los tributos que le correspondía aplicar, percibir y fiscalizar a la DGI, así como sus facultades de organización interna, de impartir normas generales para los contribuyentes y demás responsables y de interpretación con carácter general (Corti, 2010).

3. LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO DE POLÍTICA TRIBUTARIA

Como señalamos, durante la etapa previa al comienzo del primer gobierno de Perón, ya se había establecido un embrionario sistema de coparticipación que mereció algunas críticas por parte de las provincias. En noviembre de 1946 se celebró la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda, en la cual se analizó la coordinación tributaria entre los diferentes niveles de gobierno (Corti, 2010). Señala Da Orden (2011) que “seguramente Perón y su ministro Cereijo estaban muy al tanto de estas cuestiones y vieron en esta reunión la oportunidad de corregir desviaciones (la aludida superposición), tantear posiciones frente al proyecto que buscaba unificar el impuesto a la transmisión gratuita de bienes –herencias, por ejemplo- y finalmente lograr un consenso”. Las recomendaciones de esta conferencia se incorporaron a la ley 12.956 por la cual se unificaron los distintos impuestos que pesaban sobre las rentas y se estableció la coparticipación del impuesto a los beneficios extraordinarios, agregada a las ya existentes del impuesto a los réditos, a las ventas y a las ganancias eventuales, devolviendo a las provincias el 21% de la recaudación total –la nación retenía el 79%-, distribuida según diversos criterios entre los cuales se incluía el tamaño de la población. Se incluía, asimismo, una compensación para las provincias menos pobladas, mediante el reparto del 2% en proporción inversa a dicho criterio. Las provincias suprimían la doble imposición y se obligaban a participar a los municipios con el 10% de lo recibido. El gobierno nacional podía retener el 20% de las transferencias en pago de las deudas que había tomado de las provincias. La ley 13.433, por su parte, estipuló la proporción que tales distritos debían destinar a educación sobre el impuesto a las ventas, en una suerte de orientación por parte del gobierno nacional, de las políticas



públicas provinciales, a través de fijación de afectaciones especiales, una medida que ya se había tomado con la ley nacional de vialidad (Da Orden, 2011). El peso de la coparticipación en las provincias se elevó a partir de 1948, rondando entre el 15% y el 23% del total del cálculo de ingresos, aunque su peso seguía siendo inferior al del impuesto inmobiliario. El sistema implicó una dependencia frente al Estado nacional, que se reforzó a medida que aumentaron los ingresos fiscales provenientes de las provincias más ricas. Da Orden, citando a Natalio Botana, afirma que el período dio “comienzo a un régimen de coparticipación federal basado mucho más en la fusión de poderes fiscales que en su división” y concluye ella misma que “la distribución impositiva provenía mucho más de las reglas establecidas por el Estado nacional que del margen que tenían las provincias. La equidad que suponían los impuestos que gravaban las rentas de diverso origen tenía, pues, como contrapartida el débil margen de maniobra que dejaba a los distritos constitucionalmente autónomos. Un costado del Estado peronista que si bien aumentó sus capacidades fiscales, acentuó las diferencias con los estados provinciales y dejó en sus manos el poder de acortar las desigualdades regionales y lograr el bienestar general”. Matinata (2021) destaca que la coparticipación fue establecida para compensar solidariamente a las provincias más atrasadas con fundamento en el mayor costo de los servicios prestados por las administraciones locales. A vez entiende que la asignación de flujos en recursos coparticipables no solo tenía efectos redistributivos hacia los presupuestos provinciales y municipales sino además un redimensionamiento y readecuación de las administraciones tributarias de los tres niveles de gobierno.

Que la coparticipación tuvo importancia central en la política tributaria lo plasma el hecho de que el segundo plan quinquenal, en su Capítulo XXII, destinado a la política impositiva, incluía, entre sus objetivos generales el que los “impuestos nacionales, provinciales y municipales serán unificados o coordinados en todo el país, mediante convenios especiales, a fin de evitar superposiciones injustas” (Corti, 2010)¹¹.

¹¹ Pablo Gerchunoff comenta, atribuyendo este concepto a Roberto Cortés Conde que “El Potosí hacía de las provincias del noroeste una región relativamente próspera en relación con una región atlántica todavía subexplotada. Después todo cambió, el propio mapa cambió. Lo que sería la Argentina “se invirtió”. Las provincias del norte se empobrecieron y las del litoral se enriquecieron. Dice Roberto que cada vez que



La coordinación tributaria también tuvo como manifestación en este período la aprobación, mediante decreto 25706 del 31 de diciembre de 1953 del Convenio Multilateral para la aplicación del impuesto a las actividades lucrativas, redactado en el marco de la conferencia de delegados en el Ministerio de Hacienda, el que fue suscripto por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los gobiernos de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Provincia Eva Perón (La Pampa), Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero. Se buscaba prevenir la doble imposición en el impuesto a las actividades lucrativas (hoy, impuesto sobre los ingresos brutos) (Corti, 2010).

4. EL PERÍODO EN NÚMEROS

El período bajo análisis fue rico en reformas políticas y económicas y la política tributaria no fue la excepción. En un marco de política de aumento de los ingresos de los trabajadores para incrementar el consumo, la tributación fue utilizada como herramienta en esa dirección, al comenzar a gravar las rentas con un criterio de progresividad y a los consumos con cierta selectividad, con la consiguiente redistribución que ello implica. Los conceptos de “cima” y “sima” de Gaggero, antes citados, sitúan claramente a este período como el de mayor participación de impuestos directos progresivos en la recaudación total.

Asimismo, la política de industrialización por sustitución de importaciones fue impulsada por una política proteccionista en términos de arancel aduanero y permisos de importación, pero permisiva en lo referente a la importación de bienes de capital.

Otro punto alto del período se sitúa en los esfuerzos procedimentales y de organización que tuvieron lugar, entre los que se destacan la creación de la DGI y la sanción de la ley de Procedimiento Tributario, que, aunque con diversas reformas, nos acompaña hasta nuestros días.

discutimos la coparticipación federal de impuestos esta “inversión” está presente” (Gerchunoff y Hora, 2021).



Por último, cabe destacar las medidas de coordinación tributaria que se llevaron a cabo, continuando con algunos antecedentes anteriores en ese sentido. Llevada al nivel de objetivo del Segundo Plan Quinquenal, la coordinación se manifestó esencialmente a través del sistema de coparticipación de impuestos nacionales y del convenio multilateral para evitar la múltiple imposición en los impuestos locales a las actividades lucrativas (hoy impuestos sobre los ingresos brutos).

El incremento significativo de los ingresos fiscales fue aportado mayoritariamente por los ingresos tributarios, tanto los recaudados por la DGI como la Aduana y el sistema de la seguridad social. También aportaron, aunque en menor medida, los beneficios de cambio, o sea la diferencia entre el tipo de cambio de las operaciones de exportación e importación. Este conjunto representaron en promedio un 87% del total de ingresos del gobierno nacional. Se combinó un deterioro progresivo de la recaudación proveniente del comercio exterior con un aumento de los ingresos previsionales, de los impuestos directos, primero, y de los indirectos posteriormente (Cortés Conde, 2021).

La evolución de la Presión Tributaria confirma lo explicitado. El Cuadro 3 y Gráfico 3 exhiben el salto cuantitativo del indicador que, en su máximo (1954) de 14,23% duplica el promedio del período anterior. En 1955 nuevamente el período termina por arriba del promedio, aunque con un resultado algo menor a los alcanzados desde 1951.

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1947	9,98%
1948	10,71%
1949	11,59%
1950	13,49%
1951	13,76%
1952	13,92%



	1953	13,93%
	1954	14,23%
	1955	13,57%
PROMEDIO		12,80%
MAXIMO		14,23%
MÍNIMO		9,98%

Cuadro 3: Presión Tributaria en % del PBI 1947-1955

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

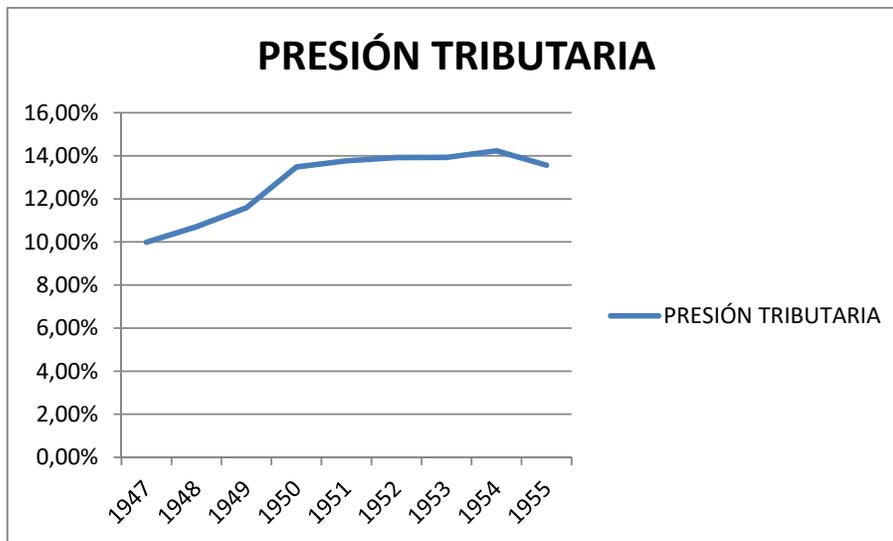


Gráfico 3: Presión Tributaria en % del PBI 1947-1955

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

V. POLITICA TRIBUTARIA DE LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN LIBERTADORA (1955 – 1958)

El gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora dispuso modificaciones a diversos impuestos. Las mismas intentaron plasmar las recomendaciones de política



económica que realizó Raúl Prebisch a través de dos documentos que fueron aprobados por el decreto 7756 del 26 de abril de 1956. El primero de ellos, “Moneda sana o inflación incontenible”, en lo referente a política tributaria, propugnaba el incremento extraordinario de impuestos, principalmente por elevación de alícuotas del impuesto a los réditos y adopción por única vez de un recargo de emergencia para 1955 del mismo impuesto y el que gravaba los beneficios extraordinarios. En el mismo sentido, el “Plan de restablecimiento económico” impulsaba el incremento de la alícuota progresiva en el impuesto a los réditos para las categorías superiores y la creación de un impuesto especial sobre las ganancias extraordinarias (Urresti, 2010).

Respecto del impuesto a los réditos se incorporaron modificaciones a las deducciones por cargas de familia, a los réditos de accionistas de las sociedades de capital, gravando el dividendo y aumentando la alícuota para establecimientos permanentes de sociedades del exterior. Se permitió la deducción parcial de la base imponible de las inversiones productivas con ciertos requisitos. Asimismo, sobre el final del período, por el decreto ley 4610 se establecieron medidas para fomentar la reinversión de utilidades y capitalización de empresas, eximiendo los intereses de créditos para importación de equipamientos industriales y la capitalización de resultados mediante dividendos en acciones liberadas. A su vez se permitió deducir las nuevas plantaciones forestales y los gastos directos de exploración y desarrollo de explotaciones mineras, sumas invertidas en explotaciones agropecuarias en maquinarias e implementos agrícolas. Asimismo se estableció un blanqueo de capitales a través del impuesto a los incrementos patrimoniales y un impuesto de emergencia del 20% del impuesto a los réditos para 1955 (Urresti, 2010).

En el impuesto a los beneficios eventuales se aumentó la deducción adicional para la ganancia por venta de inmuebles y automotores, se eximieron los beneficios provenientes de cambio de divisas introducidas desde el exterior (para fomentar el retorno de capitales) y las primas de emisión de acciones (Urresti, 2010).

Respecto del impuesto a los beneficios extraordinarios se incorporaron normas de ajuste del capital computable (Urresti, 2010).



Se incluyeron nuevas exenciones al impuesto a las ventas (café, té, yerba mate, soda, lavandina, escobas, comidas frescas y especialidades medicinales, sidras sin gasificar, construcción de buques o aviones para la defensa nacional y transporte comercial) y se eliminaron las referidas a cooperativas. Se modificaron las alícuotas en diversos productos (Urresti, 2010).

Se elevaron las alícuotas de impuestos internos para las compañías de seguros, capitalizadoras o de ahorros, objetos suntuarios, cervezas y cigarrillos, y se redujeron las de vinos e hidromeles (Urresti, 2010).

En el impuesto de sellos se incorporaron algunos hechos imponible relacionados con operaciones financieras y se eximieron los préstamos para la adquisición y construcción de vivienda propia y se eliminó el gravamen sobre las operaciones de cambio y movimiento de fondos con el exterior (Urresti, 2010).

Respecto del régimen aduanero, se declaró zona franca al territorio de Tierra del Fuego (Urresti, 2010)

Se crearon dos nuevos tributos, el impuesto especial sobre las entradas a los casinos y el impuesto sobre la aeronauta (Urresti, 2010).

La evolución del indicador de la Presión Tributaria entre 1956 y 1958 es decididamente descendente, tal como surge del Cuadro 4 y Gráfico 4. La tendencia hacia abajo de la ratio se confirma en los tres años consecutivos y el promedio (11,26%) es un 12% menor al del período 1947-1955 (12,80%).

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1956	12,83%
1957	11,00%
1958	9,95%
PROMEDIO	11,26%



MAXIMO	12,83%
MÍNIMO	9,95%

Cuadro 4: Presión Tributaria en % del PBI 1956-1958

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

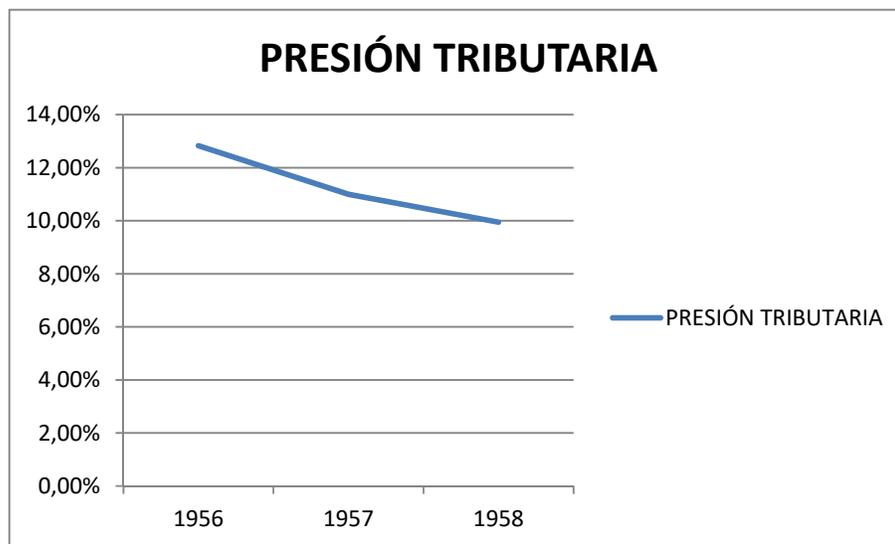


Gráfico 4: Presión Tributaria en % del PBI 1956-1958

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

VI. POLÍTICA TRIBUTARIO DE LOS GOBIERNOS DE ARTURO FRONDIZI Y JOSÉ MARIA GUIDO (1958 – 1962)

La política tributaria del gobierno de Frondizi se enmarcó en el plan de cambios en la estructura económica que pretendía el desarrollismo.

Por la ley 14773 se nacionalizaron los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos y se estableció que las actividades referentes al estudio, exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización estarían a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales. Los bienes y



actividades de las tres empresas quedaban exentos de toda clase de gravámenes, impuestos y tasas, excepto las contribuciones de mejoras y tasas retributivas de servicios (Sericano, 2010).

Se establece un régimen de promoción industrial por la ley 14781 (20/02/1959), que crea el Consejo Nacional de Promoción Industrial, con facultades referidas al régimen aduanero, cambiario y tributario, que fue reglamentado en 1961 y 1962. Se eximía el pago de derechos aduaneros y de cambio por la importación de maquinarias, repuestos, accesorios y en algunos casos, materias primas y materiales, aunque solo si no existían bienes de producción nacional en cantidad, calidad y precio satisfactorio. En el impuesto a los réditos y beneficios extraordinarios se preveían incrementos en las deducciones y amortización extraordinaria. Se disponía además diferimientos en el pago del impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes y exención del impuesto de sellos sobre los contratos sociales. Se incluyeron promociones a la industria siderúrgica, petroquímica, celulósica, forestal y pesca marítima. A su vez se promovió al Noroeste Argentino, Corrientes y la Patagonia (Sericano, 2010).

En 1958 se volvió a reformar el sistema de coparticipación, reconociendo la difícil situación económica de las provincias y aumentando, por ende, su participación en los ingresos nacionales al 39 %, quedando un 61 % de los mismos para el gobierno nacional. Las provincias dependieron cada vez más de los ingresos de la coparticipación, pero, al mismo tiempo, el sistema le proveyó a las provincias de una fuente confiable de ingresos y niveló sus disímiles capacidades recaudatorias respecto de la Nación, aunque no garantizó un reparto equitativo que evitara que se agravara la situación de pobreza del Norte (Levy y Ross, 2008). La ley 14788 excluyó de la coparticipación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la que pasó a estar financiada por la Nación con sus propios recursos (la Nación le otorgaba el 6% de su propia recaudación). Se estableció que la parte correspondiente a las provincias se asignaba un 25% según la población de cada una, un 25% con los recursos percibidos por ellas, un 25% de acuerdo con sus gastos y un 25% en partes iguales. En 1962 la Nación comenzó a destinar 0,04% del total al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Sericano, 2010).



Por ley 14789 (10/01/1959) se introduce una reforma tributaria que abarcó diversos impuestos. En el impuesto a los réditos se incrementaron los montos de renta no imponible y cargas de familia y las tasas de salidas no documentadas y se impuso un régimen de retenciones para beneficiarios del exterior. Se incrementa a 40% la alícuota del impuesto a las ganancias eventuales pero se exime a las operaciones accidentales de compraventa de valores mobiliarios. Se eliminan exenciones y modifican alícuotas del impuesto a las ventas (Sericano, 2010).

Por ley 15265 se creó el Tribunal Fiscal de la Nación que modificó el procedimiento de resolución de controversias entre el fisco y los contribuyentes (Sericano, 2010).

La ley 15272 estableció un régimen de revaluación de activos optativo, gravado por un impuesto especial progresivo del 3% al 10% (Sericano, 2010).

Tanto en 1960 como en 1961 y 1962 se volvieron a incorporar modificaciones a los impuestos a los réditos (la tasa pasa a 33% para las sociedades locales), a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales, a las ventas, internos, sellos y al impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. Se crea un gravamen de emergencia para 1960 con escala progresiva para rentas imponibles superiores a un millón de pesos moneda nacional (Sericano, 2010). Roberto Freytes, citado por Damarco (2010) describe desde su óptica la realidad detrás de las constantes reformas al comentar la ley 16450 (08/02/1962): “no respondía a un plan orgánico ni a una política fiscal definida y que el contribuyente argentino continuaba sometido al vaivén de la improvisación constante en esta materia...máxime cuando se halla empeñado en una política de desarrollo”.

Levy y Ross (2008) citan dos opiniones de organismos extranjeros respecto del sistema tributario argentino de esta etapa. Dijo la CEPAL: “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". Describen también la circunstancia en la cual, en junio de 1960, una misión de Estados Unidos llegó a Buenos Aires para examinar el sistema tributario argentino y se encuentra con morosidad y evasión generalizada así como ineficacia de la administración tributaria, sueldos bajos de los funcionarios, excesivo trabajo y condiciones de oficina “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”.

Ya con Guido en el poder se estableció un nuevo blanqueo de capitales y una nueva reforma tributaria, aunque esta vez por decreto (decreto 6480/62). Freytes vuelve a la carga con las críticas: “No basta invocar la situación a que dan lugar los capitales ocultos sustraídos a la economía activa, ni ninguna razón de emergencia. Ni aún la necesidad de encontrar suscriptores para un empréstito público, para justificar medidas de esta naturaleza, que desorientan y desaniman a los contribuyentes honestos o conscientes de sus deberes, favoreciendo a los defraudadores del Fisco, a quienes se alienta a perseverar en su contumacia” (Damarco, 2010).

Por decreto también se incluyó un impuesto de emergencia 1962/1964, la suspensión del impuesto a los beneficios extraordinarios, una contribución para servicios financieros y un impuesto sobre la venta de valores mobiliarios. A su vez, nuevamente se incorporaron modificaciones al impuesto a los réditos, ventas, y ganancias eventuales (Sericano, 2010).

Un hecho destacado de este período es que Argentina suscribió por primera vez un tratado para evitar la doble imposición internacional. Fue el 23 de noviembre de 1962 y la contraparte fue el Reino de Suecia (Damarco, 2010).

Ardanaz y Dvoskin (2008) rescatan la política tributaria de Frondizi y la relacionan directamente con la profundización del modelo industrializador que se pretendió: “Si bien el nivel de endeudamiento se incrementó, las medidas tomadas permitieron superar estos problemas e incrementar significativamente las exportaciones en el período (de 3% del PIB en 1961 a 24% en 1975). Para ello, además de la promoción de la inversión directa, se creó



una serie de incentivos tributarios, como la protección aduanera para los bienes competitivos con la industria nacional, la desgravación impositiva para la importación de bienes de capital y la devolución de impuestos a las exportaciones industriales. A su vez, el proceso de crecimiento experimentado en los años sesenta permitió reducir el saldo deficitario en las cuentas del Estado, las cuales habían mostrado significativos desbalances en la década anterior, en gran parte por el mayor gasto destinado a financiar inversiones. En efecto, el crecimiento de la actividad económica, sustentada por el proceso de inversiones realizado durante el gobierno de Frondizi, permitió incrementar la base imponible y el nivel de recaudación”.

Sin embargo, la Presión Tributaria no mostró cambios respecto del período 1956-1958. El promedio se mantuvo prácticamente sin modificaciones y sin recuperar los niveles a los que se había llegado a mediados de la década de 1950. El Cuadro 5 y el Gráfico 5 muestran inclusive una notoria baja en la presión en 1959 a 8,30% que luego se recupera levemente para situarse en torno al 10% en el resto de los años del período.

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1959	8,30%
1960	10,45%
1961	10,80%
1962	10,07%
PROMEDIO	9,91%
MAXIMO	10,80%
MÍNIMO	8,30%

Cuadro 5: Presión Tributaria en % del PBI 1959-1962

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

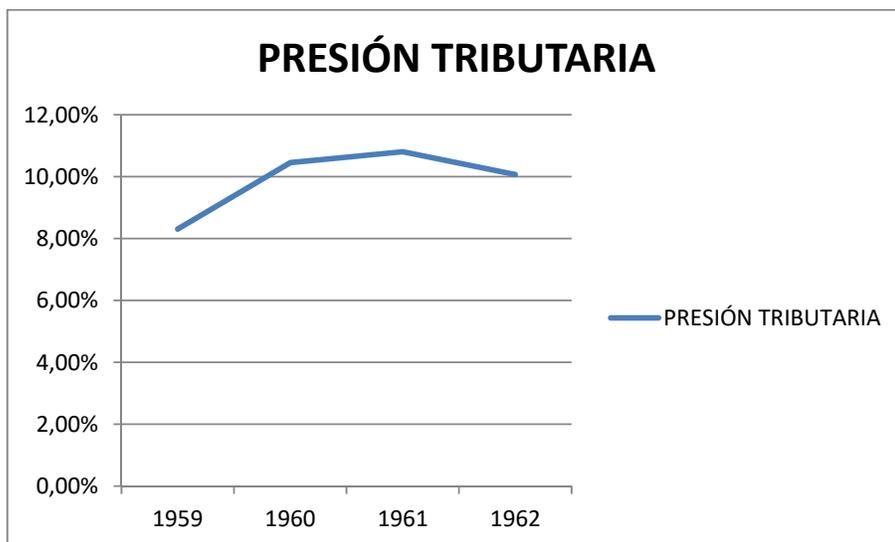


Gráfico 5: Presión Tributaria en % del PBI 1959-1962

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

VII. POLÍTICA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE ARTURO ILLA (1963 – 1966)

El gobierno de Illia buscaba recuperar la progresividad del sistema tributario, disminuida por el descenso en la participación en la recaudación que venía mostrando el impuesto a los réditos (31,84% en 1952 versus un 22,04% en 1963). Además había heredado un déficit fiscal de más del 6% del PBI (Sánchez Román, 2014).

Mediante la ley 16656, del 30 de diciembre de 1963, el gobierno de Illia incorpora nuevas disposiciones a la ley de procedimientos tributarios, al impuesto a los réditos, al impuesto de emergencia 1962/1964, al impuesto sobre los beneficios extraordinarios, al impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, al impuesto de sellos, a los impuestos internos, al gravamen adicional a los aceites lubricantes, al impuesto a la compra y transferencia de automotores, a la ley de aduana y creó un impuesto a la producción de cereales, semillas, oleaginosas y lanas, ganado bovino, ovino y porcino, otro a los combustibles gaseosos, modificó la alícuota del gravamen sobre el precio de venta de la electricidad y condonó las deudas impositivas de los partidos políticos. En el impuesto a los réditos se aumentó hasta el 53,10% el impuesto a cargo de las empresas extranjeras y



por los pagos a sociedades de capital del exterior. A su vez volvió a desdoblarse el pago del impuesto, al retornar al sistema de gravar por una parte los beneficios de la entidad y por la otra, los dividendos percibidos por el accionista. (Damarco, 2010).

El 13 de julio de 1966 se suscribió un tratado para evitar la doble imposición con Alemania, el que fue aprobado el 5 de mayo de 1967 mediante la ley 17249 (Damarco, 2010).

El 23 de octubre de 1964 se firmó un nuevo Convenio Multilateral en reemplazo del acordado en 1960 (Damarco, 2010).

La recuperación económica que se inició a finales de 1963 y se prolongó durante 1964 y 1965 generó una duplicación de los ingresos públicos y, a pesar de la aplicación de políticas heterodoxas de gasto público, redujo el déficit fiscal al 3,59% en 1965 (Sánchez Román, 2014).

El indicador de Presión Tributaria (Cuadro 6 y Gráfico 6) no muestra cambios sustanciales respecto del período 1959 – 1962 durante 1963 a 1965. En 1966 se percibe el comienzo de una recuperación de la ratio, pero aún sin llegar a los niveles de mediados de la década de 1950.

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1963	10,76%
1964	9,69%
1965	10,63%
1966	11,96%
PROMEDIO	10,76%
MAXIMO	11,96%
MÍNIMO	9,69%

Cuadro 6: Presión Tributaria en % del PBI 1963-1966

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

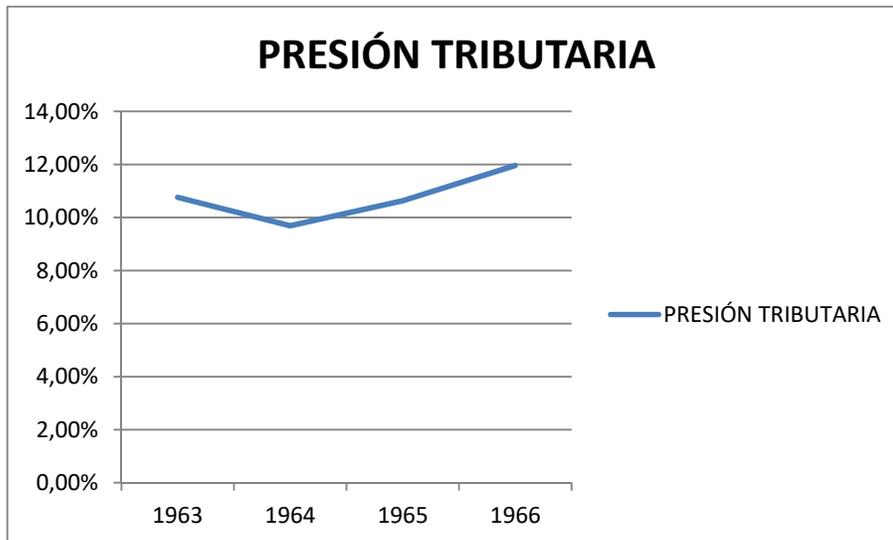


Gráfico 6: Presión Tributaria en % del PBI 1963-1966

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

VIII. POLÍTICA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN ARGENTINA (1966 – 1973)

Se introdujeron reformas al impuesto a las ventas mediante el decreto ley 18032 (30/12/1968) bajando algunas alícuotas de artículos de consumo masivo, modificando algunas exenciones y ampliando la base incorporando a determinados servicios dentro del objeto del impuesto (Saccone, 2010).

Por ley 18530 (31/12/1969) se crea el impuesto al parque automotor, en reemplazo del impuesto a la compraventa de automotores (Saccone, 2010).

La ley 19049, modificada por la ley 20046, incorporó en el impuesto a los réditos y al impuesto sobre las ganancias eventuales, un régimen de actualización de las amortizaciones de bienes muebles e inmuebles y de los resultados por enajenación de dichos bienes. Es la primera vez que la legislación impositiva reconoce efectos generados por la inflación al determinar la base imponible del tributo (Saccone, 2010).



Un elemento distintivo de este período fue el dictado de la ley 20221, en marzo de 1973, que establece un sistema de coparticipación federal en reemplazo de los vigentes (emanados de las leyes 14788, 14390 y 14060). Se asignaba por partes iguales a la Nación y al conjunto de las provincias el monto total recaudado por todos los impuestos nacionales coparticipables. La porción correspondiente a las provincias se distribuía entre ellas teniendo en cuenta en un 65% la población, un 25% la brecha de desarrollo y el 10% la dispersión de la población (Saccone, 2010).

Por último, cabe destacar que mediante la ley 19640 (1972) se estableció un régimen de promoción industrial para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Sin embargo las primeras inversiones se materializaron recién en 1978 (Grigera, 2011) por lo que no se pueden apreciar efectos prácticos en el período objeto de este trabajo.

El indicador de Presión Tributaria del período (Cuadro 7 y Gráfico 7) muestra un incremento respecto de 1963 -1966 durante los primeros años para derrumbarse hacia 1972 a un mínimo de 9,99% y situarse en niveles similares a los del comienzo de la década de 1960.

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1967	13,85%
1968	13,27%
1969	12,57%
1970	12,81%
1971	11,34%
1972	9,99%
1973	10,62%
PROMEDIO	12,06%
MAXIMO	13,85%
MÍNIMO	9,99%



Cuadro 7: Presión Tributaria en % del PBI 1967-1973

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

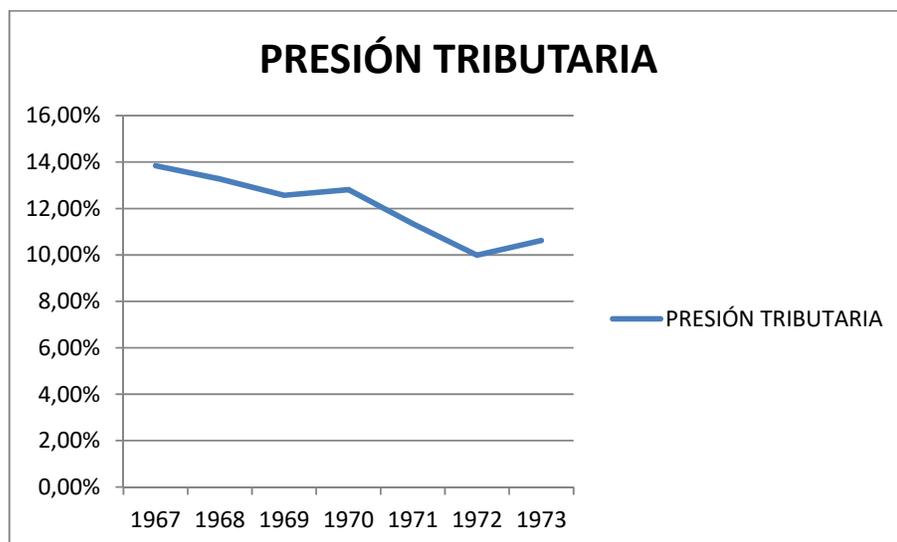


Gráfico 7: Presión Tributaria en % del PBI 1967-1973

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

IX. POLÍTICA TRIBUTARIA DEL TERCER GOBIERNO PERONISTA (1973 – 1976)

Este período se caracteriza por haberse encarado una reforma profunda tanto en la tributación a la renta como a los consumos, modernizando el sistema con la implementación del impuesto a las ganancias (en reemplazo del impuesto a los réditos) y del impuesto al valor agregado (sustituyendo al impuesto a las ventas y a los provinciales sobre las actividades lucrativas), entre otros temas.

Los objetivos de la reforma, según los Mensajes de los proyectos de ley, eran la mejor adecuación de la carga tributaria a la capacidad contributiva, la simplificación de las normas, el ensanchamiento de la base de imposición y la incentivación de la producción y castigo a la ineficiencia. Se estableció, por primera vez, una ley de represión penal en el



ámbito tributario con multas y penas de prisión para determinados niveles de evasión, entre otras circunstancias (Kaplan, 2010).

Previamente a la vigencia de la reforma se estableció un nuevo blanqueo (ley 20532 del 29/09/1973) y un régimen de condonación y moratoria (ley 20537 del 26/09/1973) (Kaplan, 2010).

La aparición del impuesto a las ganancias (ley 20628 del 31/12/1973), en sustitución del impuesto a los réditos, tuvo una clara finalidad de incorporar mayor progresividad al sistema, al integrar la renta societaria en las personas físicas y gravando el resultado global con escalas progresivas (la tasa proporcional corporativa era pago a cuenta del impuesto personal). Se buscaba de esta manera dificultar el traslado del impuesto a los consumidores e incrementar la presión tributaria sobre los accionistas con altos ingresos provenientes de los dividendos. Se crea la quinta categoría en reemplazo del impuesto sobre los beneficios eventuales y del impuesto sobre la venta de valores mobiliarios. Se adopta el criterio del “aporte y la utilidad”, en reemplazo del de “contabilidad separada”, para gravar a las empresas multinacionales, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en casos muy sensibles políticamente como “Parke Davis” y “Mellor Goodwin”. Asimismo se eliminaron numerosos incentivos fiscales promocionales, se desgravó la compra de títulos privados, se incrementó la alícuota marginal al 46% y se estableció una tasa del 45% para gravar las rentas de fuente argentina obtenida por sujetos del exterior (Kaplan, 2010). Los resultados del impuesto a las ganancias, en términos de recaudación, no fueron los esperados. En 1974 recaudó el 1,80% del PBI pero en 1975 sólo 0,70% (Bara y Etman, 2010).

La imposición a las actividades agropecuarias merece algunos párrafos específicos. Como primer paso, para 1973, se incrementó en un 75% el impuesto ya vigente a las tierras aptas para la explotación agropecuaria (el impuesto se computaba como un anticipo del impuesto a los réditos). Para 1974 (luego se prorrogó un año más) se creó un impuesto de emergencia a las tierras libres de mejoras, con tasa progresiva del 1% al 4% y con una base no imponible importante, también, como anticipo del impuesto a las ganancias.



Para 1975 (aunque luego se prorrogó para 1976), la ley 20538 (14/11/1973) crea “el impuesto a la renta normal potencial a las tierras aptas para la explotación agropecuaria” (en adelante IRNP) (Kaplan, 2010). No era la primera vez que se intentaba gravar la renta potencial, ni se carecía de doctrina internacional al respecto. Nicholas Kaldor defendía un impuesto a la tierra basado en la producción media potencial que la misma podría obtener en la región si fuera completa y racionalmente explotada¹². Además, el tema había sido debatido por la doctrina fiscal italiana, la que había poseído tradicionalmente una gran influencia en Argentina (Sánchez Román, 2014). Fue justamente el italiano Dino Jarach, de fundamental trayectoria como tributarista en Argentina, quien siguiendo ideas de Luigi Einaudi¹³, redactó un proyecto de IRNP a instancias del ministro de Agricultura del presidente Illia, Walter Kugler¹⁴, el que fue retomado durante la dictadura de Onganía¹⁵,

¹² Kaldor (2021) afirmaba que sería técnicamente posible aplicar el antiguo impuesto sobre la tierra en forma más efectiva y equitativa por medio de: “a) un sistema que calcule el rendimiento potencial de cualquier parcela de tierra, no en términos del valor verdadero del producto, sino en relación con el rendimiento de una tierra con características *medias* en cualquier región en particular; b) hacer progresivo el impuesto, de manera que las tasas efectivas de imposición varíen de acuerdo con el valor total de las propiedades de la unidad familiar”, o sea utilizando como base el producto potencial, entendiéndose por tal “el producto que daría la tierra cuando al ser explotada se haga con un grado de eficiencia promedio. De esta manera, el agricultor ineficiente cuya producción es menor que el promedio de la región para ese tipo de tierra sería castigado, mientras que el agricultor eficiente resultaría estimulado. Este impuesto sobre el producto potencial es bastante mejor en sus efectos económicos que cualquiera que use como base el ingreso o la ganancia real y es factible técnicamente de establecerse en agricultura (donde la naturaleza y las cualidades de la tierra proporcionan un patrón de medida) en una forma que no es posible para otros tipos de actividad económica. Daría, en consecuencia, el máximo incentivo a los agricultores eficientes para mejorar la tierra y aumentar su producción. Estimularía también la transferencia de la propiedad de los ineficientes a los más eficientes al aumentar consecuentemente la productividad promedio de la tierra y así aproximarla a los niveles logrados por las fincas mejor administradas.” También sería un instrumento poderoso de reforma agraria cuanto mayor sea su progresividad al inducir a los propietarios de grandes extensiones a vender parte de sus propiedades, con el fin de que les sea aplicable una tasa menor del impuesto al quedar comprendidos en una categoría inferior de la tabla.

¹³ Einaudi había estudiado durante la década de 1920 el llamado “catasto” del siglo XVIII y proponía un gravamen sobre el beneficio medio potencial de una empresa económica (Sánchez Román, 2014).

¹⁴ Jarach estaba motivado por el problema de la caída de producción rural de las últimas décadas y la consiguiente pérdida de divisas. Creía que el impuesto a los réditos lejos de resolver el problema había frenado las inversiones en el sector y extendido los pastoreos naturales y una explotación más extensiva. Un IRNP estimularía la productividad, la introducción de nueva tecnología y dinamizaría el mercado de tierras. El proyecto eximía a los productos agropecuarios del impuesto a las ventas y no podrían reestablecerse impuestos a la exportación en el futuro. Antonio López Aguado, subdirector de la DGI se oponía al proyecto porque estimularía una subida de precios de la tierra por el efecto económico de capitalización del tributo y, además, el impuesto debería ser pagado frecuentemente con el patrimonio y no con las rentas (Sánchez Román, 2014).



aunque en ambos casos no prosperó (Sánchez Román, 2014). Horacio Giberti, titular de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación en 1973, en referencia al proyecto de Jarach, según sus propias palabras “como era un proyecto de ley ya hecho, yo lo tomé, modifiqué dos palabras y lo mandé al Parlamento por vía del Ministerio de Economía” (Gárgano, 2015). Las entidades rurales iban desde una aquiescencia resignada (Sociedad Rural Argentina, Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa) al apoyo de la medida (Federación Agraria Argentina). Sin embargo la ley no recibió el apoyo de la izquierda peronista que entendió que la medida no era suficiente, era un simple paliativo y estaba guiada por un criterio “eficientista” (Sánchez Román, 2014).

El IRNP gravaba la renta de las explotaciones agropecuarias presuntivamente según las características potenciales de producción (ecológicas, agronómicas, económicas, etc.), reemplazando a la renta efectiva. Se buscaba lograr una mayor movilidad de la propiedad fundiaria con el consiguiente abaratamiento de las tierras y un incremento de la productividad agraria (Kaplan, 2010) así como combatir la existencia de tierra ociosa presente en los latifundios, desalentar las tenencias improductivas y combatir la especulación. El producto potencial era aquel que podía dar la tierra si era explotada con un grado de eficiencia promedio, gravando a todos aquellos que produjeran por debajo de éste, lo que requería un proceso de relevamiento catastral (Gárgano, 2015). El Impuesto a las Ganancias se pensaba como compensatorio para aquellos productores que produjesen por encima de la renta normal. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) debía realizar el catastro de suelos para medir la aptitud de las tierras. Para ello debía “dividir el país en zonas y determinar las áreas representativas, establecer las actividades agropecuarias de cada zona, calcular la superficie típica de las explotaciones por región, establecer los precios medios de las principales producciones, estimar los costos de producción de las unidades tipo, determinar la renta media potencial por hectárea en cada zona y, finalmente, la renta óptima ideal de la tierra en cada área. El Instituto de Suelos del

¹⁵ El proyecto de Jarach fue retomado por una comisión creada por el secretario de Agricultura en 1967. Tanto la Sociedad Rural como la Confederación Rural Argentina se opusieron aduciendo que el proyecto era una amenaza a la propiedad privada y a la capitalización de la actividad. A la larga se terminó en un impuesto a la tierra libre de mejoras (Sánchez Román, 2014).



CNIA de Castelar realizó estudios, insumos para la identificación de la aptitud de las tierras necesaria para aplicación de la medida” (Gárgano, 2015).

El IRNP era parte de un paquete de medidas, calificado por sus propios ejecutores como reformista con el fin de “modificar la estructura pero sin revolución social”, para que el campo subvencione a la industria. Sin embargo podría ser un estímulo de la evasión impositiva y favorecer la concentración de la tierra, ya que las explotaciones de mayor capital que pudieran obtener rentas superiores a la media, se verían beneficiadas. Otro de los aspectos negativos es que sirvió como argumento para modificar la recaudación impositiva bonaerense del impuesto inmobiliario, que pasó a fijarse sobre las distintas partidas inmobiliarias en lugar de sobre sus titulares, lo que favoreció la elusión impositiva mediante el fraccionamiento artificial de las partidas catastrales (Gárgano, 2015). Las entidades rurales boicotearon la aplicación del impuesto e incluso la Federación Agraria Argentina, que la había apoyado, se abstuvo de defenderla (Sánchez Román, 2014). El IRNP fue finalmente derogado el 2 de septiembre de 1976, mediante la ley 21.399.

Por ley 20632 (31/12/1973) se restableció, en el ámbito de la Capital Federal, el impuesto al enriquecimiento patrimonial a título gratuito. Se aumenta su base al incorporar las acciones de sociedades anónimas al acervo hereditario. Se gravan las herencias, legados, donaciones, anticipos de herencia y cualquier otro hecho que implique un enriquecimiento gratuito. El impuesto recae en cabeza de los beneficiarios con tasas progresivas (Kaplan, 2010).

Se crea el impuesto a los capitales y patrimonios. Se gravan transitoriamente por dos años los capitales empresarios ubicados en el país a una tasa del 1%. Las personas físicas computan sus participaciones societarias, junto con el resto de sus bienes y deudas en Argentina, a fin de determinar su impuesto personal, pero, durante esos dos años, se computan como pago a cuenta el impuesto abonado por las empresas (sin poder generarse saldos a favor del contribuyente). Las tasas son progresivas del 0,20% al 1,8% con un mínimo no imponible y deducciones por carga de familia, significativos. Para los domiciliados en el exterior la tasa era del 1,75% (Kaplan, 2010)



La ley 20631 (31/12/1973) creó el impuesto al valor agregado (IVA), con vigencia a partir del 1 de enero de 1975. Sustituyó al impuesto a las ventas (nacional) y a los impuestos a las actividades lucrativas (provinciales). Preveía un alícuota general del 13% y una diferencial del 21% para consumos secundarios, prescindibles o suntuarios. Se eximían los consumos básicos de los sectores de bajos ingresos, las exportaciones (con recupero de los créditos fiscales vinculados) y las etapas primarias. Los pequeños contribuyentes no debían inscribirse y pagaban su impuesto a través de una sobretasa en las compras a responsables inscriptos (se preveía un margen presunto del 40% para estos sujetos) (Kaplan, 2010).

A nivel de las provincias y de la Capital Federal se estableció un derecho de patente para el ejercicio de actividades (exceptuando las realizadas en relación de dependencia y las profesionales no organizadas en forma de empresa), pero la complejidad y la escasa recaudación generó, con el tiempo, que se retomara en estos ámbitos el impuesto a las actividades lucrativas (Kaplan, 2010).

Asimismo, en el período bajo análisis se gravaron las exportaciones. Las tasas llegaron al 50% para los cereales y el 35% para las carnes (Bara y Etman, 2010).

Ardanaz y Dvoskin (2008) destacan algunas medidas de política tributaria del período, compatible con el intento de desarrollar la industria exportadora, tales como la creación de la Ley de Protección al Trabajo y la Producción Nacional, la cual introdujo una serie de incentivos tributarios a las industrias exportadoras, como el establecimiento de facilidades y subsidios impositivos para otorgarles mayor competitividad internacional. Afirman también que la política impositiva se reformó a efectos de mejorar la distribución del ingreso a través del reemplazo ya comentado del impuesto a los réditos por el impuesto a las ganancias y el consiguiente aumento de la gravabilidad de las ganancias de capital, las utilidades no distribuidas y los dividendos. Sin embargo, concluyen que el incremento de la presión tributaria fue compensado largamente por el aumento del gasto público, lo que llevó el déficit fiscal consolidado a niveles del 11% del producto en 1975.

En cualquier caso el notorio incremento de la Presión Tributaria en 1974 no marcó tendencia, ya que vuelve a caer significativamente en 1975 a un nivel anormalmente bajo, debido, probablemente, a cierto descontrol de algunas variables.



AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA
1974	12,69%
1975	8,54%
PROMEDIO	10,61%
MAXIMO	12,69%
MÍNIMO	8,54%

Cuadro 8: Presión Tributaria en % del PBI 1974-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

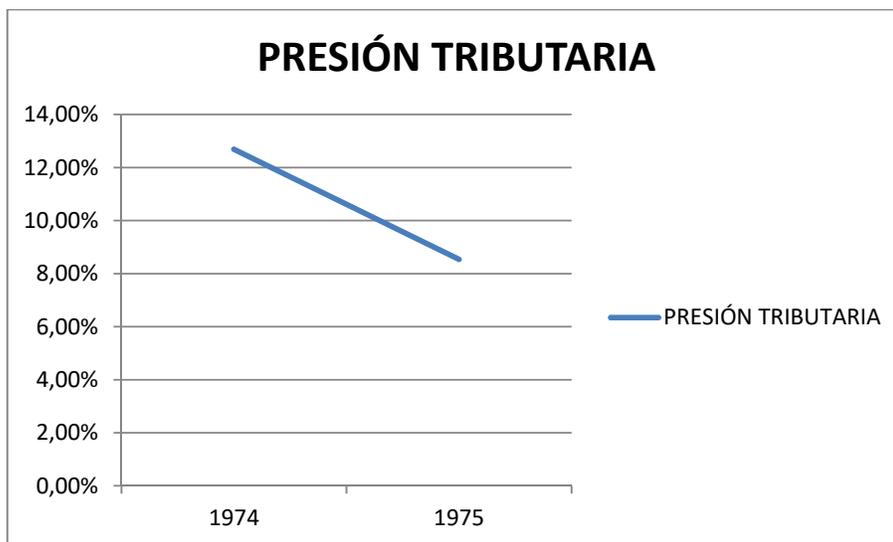


Gráfico 8: Presión Tributaria en % del PBI 1974-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

X. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PERÍODO



Como puede colegirse de los datos cualitativos y cuantitativos desarrollados, el punto de inflexión desde un sistema tributario más primitivo y menos eficiente a uno más moderno y equitativo fue el primer peronismo. Coincide este momento con los primeros planes de desarrollo, el primer y segundo plan quinquenal. Por otra parte, los tres restantes planes de desarrollo, implementados durante las décadas de 1960 y 1970 fracasaron en sus objetivos en el plano tributario.

Si ceñimos nuestro análisis exclusivamente al indicador de Presión Tributaria a nivel nacional (Cuadro 9 y Gráfico 9), que hemos venido utilizando a lo largo de este trabajo, las conclusiones son muy claras. Las novedades a nivel técnico tributario que trajo la década de 1930 solo agregaron algo más de un punto del PBI a la recaudación tributaria. El cambio de paradigma es evidente a partir de 1947. Entre ese año y 1955 el promedio aumenta un 78% respecto de 1931-1946, al pasar de 7,21% a 12,80%. Sin embargo nunca pudo sostenerse este nivel en el resto de los años, terminando el período con un resultado de apenas el 10,61%.

PERÍODO	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA
1900 – 1930	6,04%
1931 – 1946	7,21%
1947 – 1955	12,80%
1956 – 1958	11,26%
1959 – 1962	9,91%
1963 – 1966	10,76%
1967 – 1973	12,06%
1974 – 1975	10,61%
PROMEDIO	10,08%
MAXIMO	12,80%
MÍNIMO	6,04%



Cuadro 9: Presión Tributaria en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

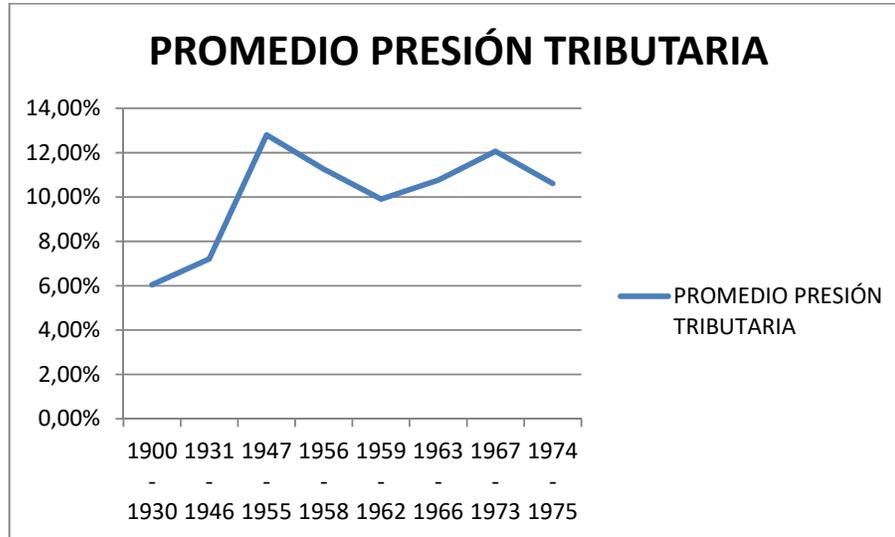


Gráfico 9: Presión Tributaria en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fundación Norte y Sur (2021)

Con el fin de incorporar al análisis el efecto de la recaudación progresiva, adicionamos al estudio la apertura del cálculo de la Presión Tributaria (PT) y su relación con el Gasto Social (GS). A efectos de este análisis consideramos GS al destinado a Seguridad Social, Salud, Educación y Beneficencia. Procedimos seguidamente a calcular la PT relativa, exclusivamente, al impuesto a los réditos y su continuador, el impuesto a las ganancias. Tal como surge del desarrollo de este trabajo, el impuesto a los réditos fue creado en 1931, por lo que el período 1900-1930 carece de indicador.



PERÍODO	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA IR - IG	GASTO SOCIAL
1900 – 1930	6,04%	0	1,65%
1931 – 1946	7,21%	1,00%	2,44%
1947 – 1955	12,80%	2,35%	3,69%
1956 – 1958	11,26%	2,18%	6,14%
1959 – 1962	9,91%	1,96%	5,56%
1963 – 1966	10,76%	1,59%	6,38%
1967 – 1973	12,06%	1,60%	7,11%
1974 – 1975	10,61%	1,26%	8,22%
PROMEDIO	10,08%	1,49%	5,15%
MAXIMO	12,80%	2,35%	8,22%
MÍNIMO	6,04%	0,00%	1,65%

Cuadro 10: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) y Gasto social en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

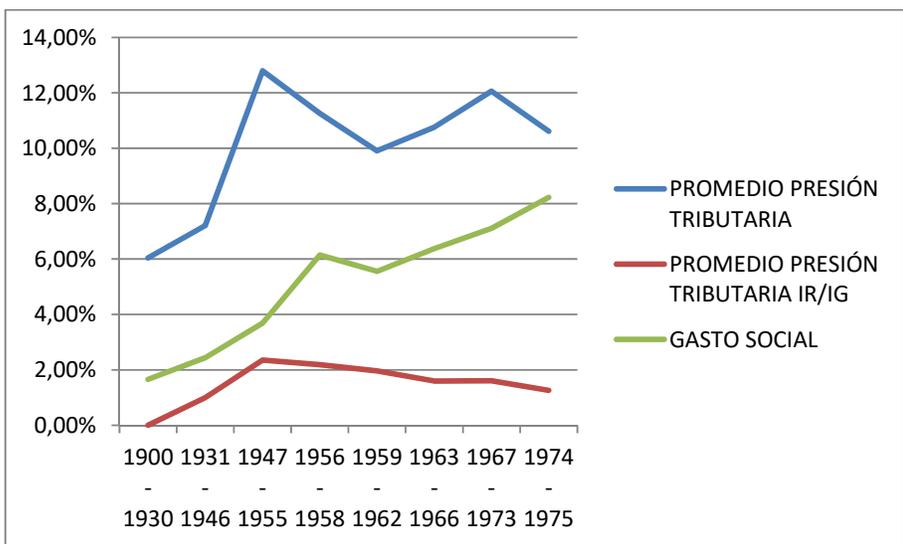


Gráfico 10: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) y Gasto social en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

La máxima PT “progresiva” se da en 1947-1955, a partir del cual se denota una baja prácticamente constante del indicador, lo que confirma un aumento sistemático de la regresividad del sistema tributario. Asimismo, procedimos a medir el grado de suficiencia de la recaudación progresiva a efectos de la financiación del GS, mediante el cálculo del cociente entre el indicador de PT progresiva y el GS (Ver Cuadro 4 y Gráfico 4).

PERÍODO	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA IR - IG	GASTO SOCIAL	PRESIÓN TRIBUTARIA IR - IG/GASTO SOCIAL
1900 - 1930	6,04%	0,00%	1,65%	0,00%
1931 - 1946	7,21%	1,00%	2,44%	40,85%
1947 - 1955	12,80%	2,35%	3,69%	63,72%
1956 - 1958	11,26%	2,18%	6,14%	35,56%



1959 - 1962	9,91%	1,96%	5,56%	35,32%
1963 - 1966	10,76%	1,59%	6,38%	25,00%
1967 - 1973	12,06%	1,60%	7,11%	22,55%
1974 - 1975	10,61%	1,26%	8,22%	15,29%
PROMEDIO	10,08%	1,49%	5,15%	29,79%
MAXIMO	12,80%	2,35%	8,22%	63,72%
MÍNIMO	6,04%	0,00%	1,65%	0,00%

Cuadro 11: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) como % del Gasto social 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

Como puede apreciarse 1947-1955 muestra que la recaudación progresiva permitió financiar el 63,72% del gasto social, pero a partir de allí se refleja una caída en el indicador hasta llegar a 15,29%. O sea que no solo se produjo una tendencia al desfinanciamiento del sistema sino que, además, se recurrió en forma creciente a tributos regresivos para el sostenimiento de la inversión social.

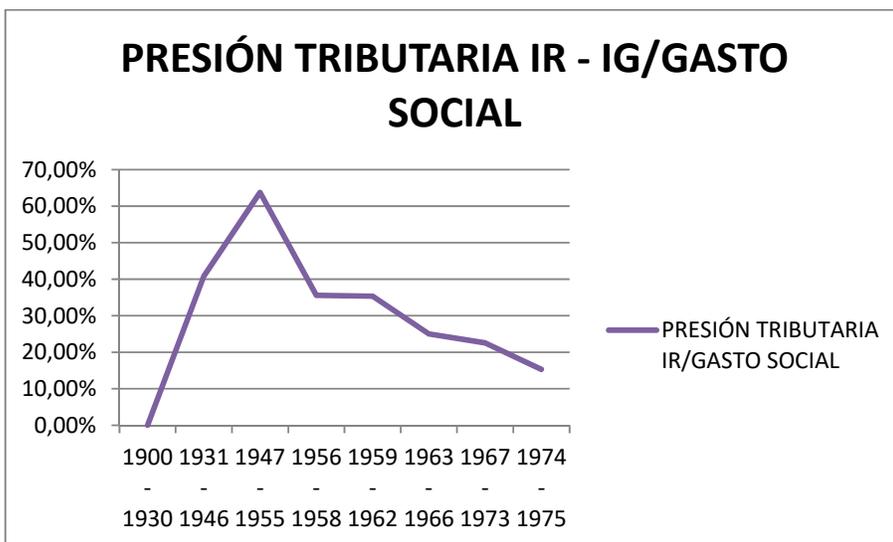


Gráfico 11: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) como % del Gasto social 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

En los indicadores de PT y GS se incluyó el rubro de Seguridad Social (SS). En teoría, el sistema de la SS posee su propio financiamiento a través de los aportes de los trabajadores y empleadores. A efectos de aislar el impacto de cualquier sobre o sub financiación de dicho sistema sobre el análisis, se procedió a calcular la PT y el GS sin considerar la SS. Los ratios en cuestión pueden verse en el Cuadro 12 y Gráfico 12.

PERÍODO	PROMEDIO	PROMEDIO	GASTO SOCIAL SIN SS
	PRESIÓN TRIBUTARIA SIN SS	PRESIÓN TRIBUTARIA IR/IG	
1900 - 1930	6,04%	0,00%	1,49%
1931 - 1946	6,01%	1,00%	1,97%
1947 - 1955	8,31%	2,35%	2,03%
1956 - 1958	7,33%	2,18%	2,28%



1959 - 1962	6,85%	1,96%	1,69%
1963 - 1966	7,51%	1,59%	2,13%
1967 - 1973	8,38%	1,60%	2,60%
1974 - 1975	6,88%	1,26%	3,37%
PROMEDIO	7,16%	1,49%	2,19%
MAXIMO	8,38%	2,35%	3,37%
MÍNIMO	6,01%	0,00%	1,49%

Cuadro 12: Presión Tributaria sin SS, Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) y Gasto social sin SS - 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

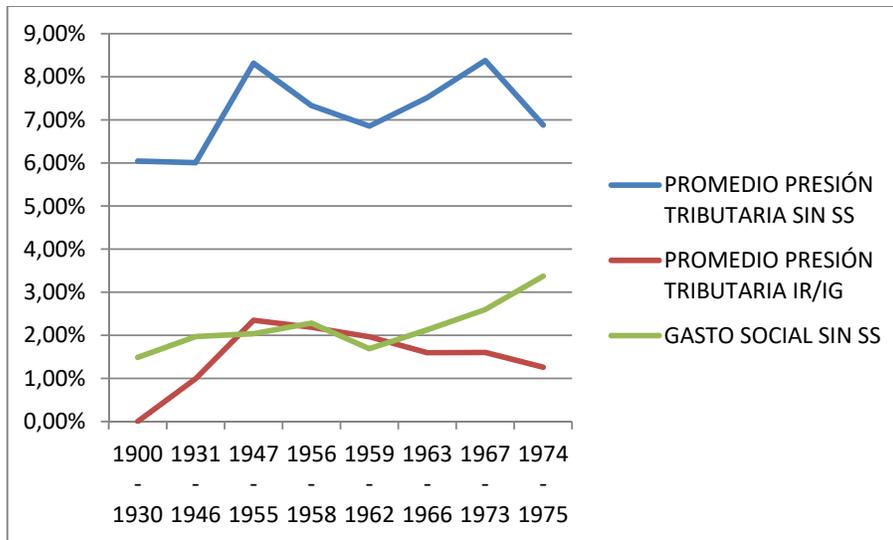


Gráfico 12: Presión Tributaria sin SS, Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) y Gasto social sin SS - 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)



Los resultados son interesantes. El indicador máximo de la PT sin SS se da en 1967-1973 y es apenas superior al de 1947-1955. Sin embargo, el ratio de recaudación progresiva de 1967-1973 es un 32% menor del de 1947-1955 (1,60% versus 2,35%), lo que una vez más confirma la tendencia sostenida a la regresividad del sistema tributario. Asimismo se vislumbra una total falta de correlación entre las curvas de PT y GS, ambas calculadas sin la SS, lo que implica que el sistema de SS no fue autónomo sino que su sobre o sub financiación incidió significativamente en el resto de los conceptos de ingresos y gastos bajo análisis.

También son notables los resultados referidos a la suficiencia de la recaudación progresiva al segregar los efectos de la SS (Cuadro 13 y Gráfico 13).

PERÍODO	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA SIN SS	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA IR/IG	GASTO SOCIAL SIN SS	PRESIÓN TRIBUTARIA IR/GASTO SOCIAL SIN SS
1900 - 1930	6,04%	0,00%	1,49%	0,00%
1931 - 1946	6,01%	1,00%	1,97%	50,49%
1947 - 1955	8,31%	2,35%	2,03%	115,48%
1956 - 1958	7,33%	2,18%	2,28%	95,72%
1959 - 1962	6,85%	1,96%	1,69%	116,16%
1963 - 1966	7,51%	1,59%	2,13%	74,98%
1967 - 1973	8,38%	1,60%	2,60%	61,76%
1974 - 1975	6,88%	1,26%	3,37%	37,33%
PROMEDIO	7,16%	1,49%	2,19%	68,99%
MAXIMO	8,38%	2,35%	3,37%	116,16%
MÍNIMO	6,01%	0,00%	1,49%	0,00%

Cuadro 13: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) como % del Gasto social sin SS 1900-1975



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

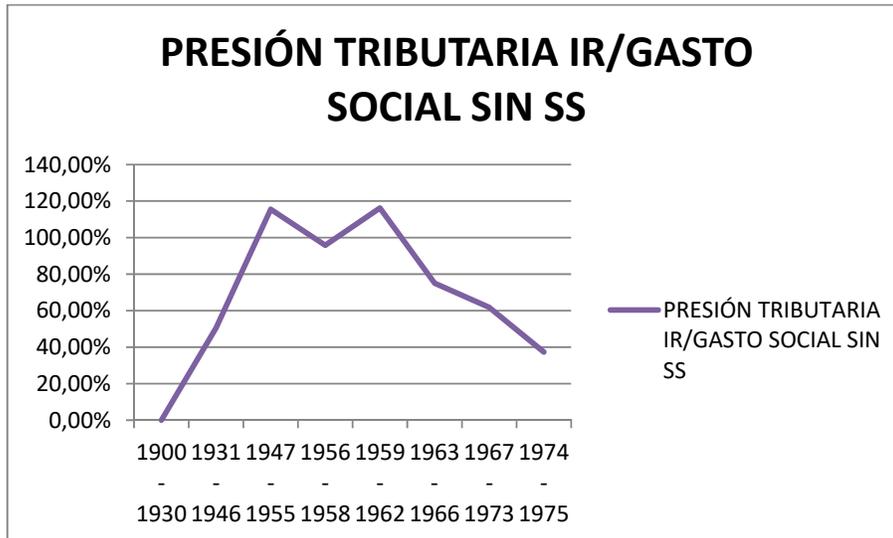


Gráfico 13: Presión Tributaria (Impuesto a los Réditos (IR) e Impuesto a las Ganancias (IG) como % del Gasto social sin SS 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

Los indicadores de suficiencia de los períodos 1947-1955, 1956-1958 y 1959-1962 oscilan levemente hacia arriba o hacia abajo del 100%, lo que parece indicar que la recaudación progresiva cubría la totalidad del GS sin SS. A partir de 1963 el comportamiento del ratio es sistemáticamente a la baja, con un magro 37,33% al finalizar el período bajo análisis.

Los buenos indicadores señalados al principio del párrafo anterior no pueden dejar de pasarse por una prueba “ácida” que implique verlos a su vez a través del prisma de la sobre o sub financiación del sistema de la SS. Para tal fin, en el Cuadro 14 y Gráfico 14 se presentan los resultados de la PT y el GS, exclusivamente referidos a la SS.



PERÍODO	PROMEDIO PRESIÓN TRIBUTARIA DE SS	PROMEDIO GASTO SS
1931 - 1946	1,00%	0,45%
1947 - 1955	2,35%	2,10%
1956 - 1958	2,18%	3,86%
1959 - 1962	1,96%	3,87%
1963 - 1966	1,59%	4,25%
1967 - 1973	1,60%	4,51%
1974 - 1975	1,26%	4,86%
PROMEDIO	1,71%	3,41%
MAXIMO	2,35%	4,86%
MÍNIMO	1,00%	0,45%

Cuadro 14: Presión Tributaria de SS y Gasto social de SS en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

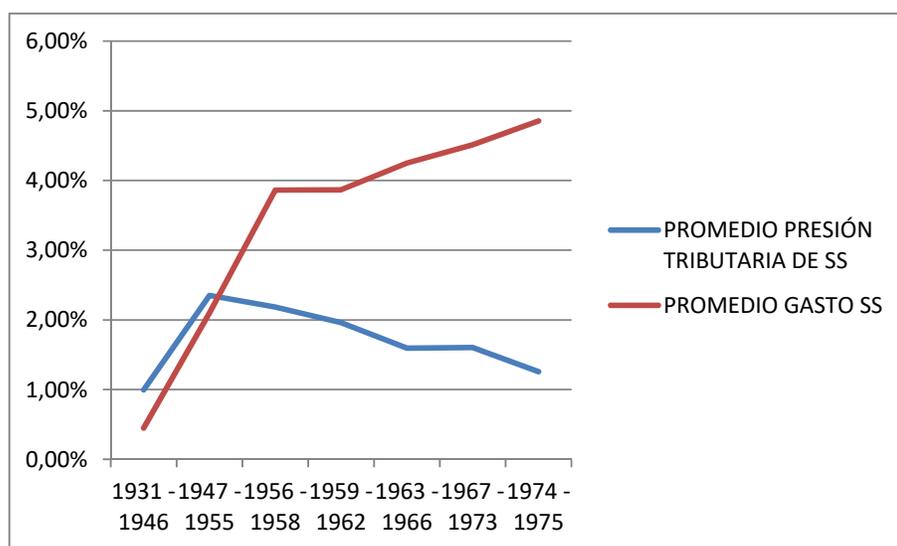




Gráfico 14: Presión Tributaria de SS y Gasto social de SS en % del PBI 1900-1975

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Halperín (2008) y Fundación Norte y Sur (2021)

Como puede apreciarse, el sistema de SS fue superavitario entre 1931 y 1955 y altamente deficitario a partir de 1956. Por lo que el indicador de suficiencia de la recaudación tributaria progresiva del 1947-1955 es cualitativamente superior a la de los otros dos subperíodos ya que se dan en un contexto de superávit paralelo del sistema de la seguridad social.

La hipótesis de este trabajo queda demostrada tanto cualitativa como cuantitativamente. La creación del impuesto a los réditos inició un camino tímido hacia la progresividad que alcanzó su cima en el período de 1947 a 1955. Pero a partir de allí se hundió en un proceso declinante del que ninguna política tributaria pudo rescatarlo.



CAPÍTULO V - ALGUNOS EJES DEL DEBATE DE IDEAS SOBRE POLÍTICA TRIBUTARIA DURANTE EL PERÍODO

I. INTRODUCCIÓN

Como en todos los temas y todas las épocas, existieron a lo largo del período que cubre el presente trabajo distintas visiones sobre las políticas tributarias que debían implementarse.

A fin de complementar el racconto de medidas tomadas por los gobiernos que fueron descriptas en el Capítulo IV, se incluirán en éste una selección de temas que generaron discusiones entre los intelectuales. La lista de ningún modo intenta ser completa sino que se busca enfatizar en algunos tópicos a mi juicio trascendentes en la materia. Se da voz, entonces, a aquellos que, o no opinaban de acuerdo con el *mainstream* en el que abrevaron las medidas oficiales, o no lograron imponer sus criterios por efecto de las presiones sectoriales.

II. EL GEORGISMO Y EL IMPUESTO ÚNICO A LA RENTA DE LA TIERRA

Las ideas del intelectual estadounidense Henry George (1839-1897) tuvieron influencia sobre ciertos sectores que se opusieron a las tendencias tributarias dominantes durante el modelo agroexportador. George propugnaba que la “cuestión social” debía resolverse mediante la instauración de un impuesto único a la tierra, que, en su opinión, no contradecía los principios cristianos ni abrazaba al comunismo ni al socialismo. Tuvo una rápida aceptación en Irlanda y Australia. Sus ideas fueron resumidas en su libro “*Progress and Poverty*” (1879) (Grisendi, 2015). George es caracterizado como un economista clásico tardío cuyo modelo de funcionamiento de la economía es una versión del modelo de equilibrio de David Ricardo. George incorpora consideraciones éticas acerca de la noción de propiedad que lo lleva al mencionado impuesto único a la renta de la tierra como herramienta para que dicha renta, resultado del progreso de la sociedad, se dirija a



esta última. Insistía que la aplicación del impuesto único eliminaría la especulación y la pobreza (Audino, 2004).

En Argentina, estas ideas tuvieron algunos precedentes que facilitaron su adopción por ciertos círculos. El informe de Biale Massé de 1904, ya citado en este trabajo, fue uno de ellos, conjuntamente con la agudización de los conflictos sociales hacia el Centenario. La expansión del georgismo fue notable en la década de 1910 en los principales centros urbanos y en pequeñas poblaciones de la región pampeana y la provincia de Córdoba, en la cual se creó el Centro Georgista en 1914. Su influencia se extendió a otras localidades, como San Salvador de Jujuy. Los georgistas fueron mayoritariamente universitarios, comerciantes, pequeños industriales, abogados y trabajadores, conjuntamente con un heterogéneo grupo de productores rurales medios o arrendatarios (Grisendi, 2015).

Se caracterizaban por adherir al liberalismo antitrust, aunque diferenciándose del socialismo y mantenerse opuestos al conservadurismo pero sin enfrentar a los sectores católicos. Los georgistas proponían una reestructuración progresiva del sistema tributario a través de un impuesto a la renta de la tierra que supliría los gravámenes al consumo y la producción, suprimiendo el proteccionismo protagonizado por los aranceles aduaneros a la importación. El impuesto gravaría la tierra libre de mejoras, tanto cultivadas como baldías generando un descenso de los precios de dichos inmuebles y el fomento de un ciclo productivo, combatiendo la especulación y la concentración de la propiedad. Aunque el georgismo ofrecía una alternativa al conflicto para las clases dominantes (una solución “desde adentro” del régimen liberal) fue fuertemente criticado por los sectores conservadores que defendían la propiedad latifundista. El georgismo representaba a un amplio abanico que incluía a aquellos que rechazaban la prédica marxista pero poseía también un ala izquierda (representada por el poeta Arturo Capdevila) que veía al movimiento como una vía hacia la eliminación de la propiedad privada de la tierra. Estas posiciones causaban rechazo entre los católicos como Alejandro Bunge y Mario Tezanos Pinto, quien en su tesis doctoral acusaba a los georgistas de no contentarse con la renovación del sistema impositivo sino de querer confiscar la tierra y violar la propiedad privada. A su vez Miguel Ángel Cárcano reivindicaba del georgismo su vocación



modernizante del sistema impositivo pero impugnaba su deriva “colectivista”. Algunos georgistas se integraron al naciente Museo Social Argentino (1911). (Grisendi, 2015)

Por su parte Andrés Máspero Castro, director del periódico “La Reforma Tributaria” y socio fundador de la Liga Argentina para el Impuesto Único (LAIU), criticaba desde el georgismo al sistema impositivo, tildándolo de plutocrático, a la vez que reivindicaba las experiencias en comunidades rurales australianas y canadienses para ser replicadas en Argentina a partir del librecomercio y la tierra pública en enfiteusis. La LAIU publicó la obra del georgista español Joaquín Costa “Colectivismo agrario en España” y varios tomos de su “Obra Completa – Biblioteca Económica” editada en Madrid luego de su muerte (1911). Los krausistas españoles Rafael Altamira y Adolfo Posada fueron referentes cuando se comenzaron a recibir las primeras traducciones de la obra de George en el Río de la Plata, así como los también españoles Antonio Albendín (ingeniero agrónomo admirador de Costa y lector de George) y Baldomero Argente (traductor de George al español y difusor de sus ideas). También adhirieron a los principios del georgismo el ensayista y artista Cándido Villalobos Domínguez y el uruguayo Manuel Herrera y Reisig, quien formó parte central del Primer Congreso Georgista Hispano Americano, realizado en Ronda, en 1913. La LAIU publicaba su revista oficial “La Revista del Impuesto Único” y distribuía en Argentina la revista española “El impuesto Único” (Grisendi, 2015). Como era de esperarse, las ideas de George tuvieron eco fundamentalmente en los países donde el sector agropecuario era muy importante. Hacia 1910 el movimiento “georgista” argentino organizó numerosas conferencias y manifestaciones cuyo objetivo era abolir los “vetustos” regímenes impositivos. Eleodoro Lobos, en una conferencia leída al inaugurar en 1914 su curso de Régimen y Política Agraria, manifestó que el impuesto único tenía un gran valor científico y que lo consideraba como algo perfectamente realizable en la República Argentina. En el mismo año, Antonio de Tomaso escribió que la renta agrícola y urbana eran consecuencia de la creciente demanda de productos, del mayor comercio de granos y carne, del desarrollo de los transportes y del aumento de la población del país, provocando un aumento del valor del suelo sin la voluntad de su propietario e invitando a la comunidad a gravar esa renta como un privilegio por excelencia. Propugnaba la fragmentación del latifundio a la manera neozelandesa y australiana y evitar los impuestos al consumo, que



recaen en cabeza de la población. Hacia 1915, Félix Vitale afirmaba que el sistema impositivo complicaba los negocios y el comercio de un país y tendía a incrementar la pobreza de la población, por lo que debía ser sustituido por un solo impuesto que pesase lo menos posible sobre la producción, que fuera exacto, con poco gasto y que condujese a la “honradez” (Audino, 2004). Asimismo, Dívico Alberto Furnkorn, director de la “Revista de Ciencias Económicas”, editada por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, fue un declarado georgista y difundió sus ideas a través de dicha publicación (Grisendi, 2015). En la Universidad de La Plata, se constituyó la Liga Auxiliar Universitaria Pro Impuesto Único y el Centro Georgista de Córdoba intentaba incorporar la doctrina del impuesto único en los programas de estudios de la Universidad de Córdoba (Audino, 2014).

Las ideas georgistas se plasmaron en algunos proyectos parlamentarios para gravar la tierra que no prosperaron, como el de José M. Rosa en 1913 o el de Joaquín de Anchorena en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Las experiencias de Ramón Cárcano en la provincia de Córdoba y de Carlos Martearena en la ciudad de San Salvador de Jujuy, con sendos proyectos de gravar la tierra, también son dignas de mención (Audino, 2014). En el marco del derrumbe de la recaudación aduanera por el comienzo de la Primera Guerra Mundial en 1914, Alfredo Palacios y Joaquín Castellanos presentaron cada uno por su lado proyectos para gravar la tierra libre de mejoras, con el objetivo de premiar el esfuerzo individual, castigar al propietario ineficiente y desalentar la subutilización de la tierra de los latifundios. Ambos proyectos no encontraron apoyo (Audino, 2014).

En 1921 se creó el Partido Liberal Georgista y su periódico El Liberal Georgista, ambos de vida efímera. En Córdoba tuvieron afinidades con las fracciones progresistas de la UCR (conocidos como los “radicales rojos”), con intelectuales como Deodoro Roca y Saúl Taborda, con la Asociación Córdoba Libre y la Universidad Popular. Arturo Orgaz articuló, hacia 1918, los programas de acción entre reformistas y georgistas. Este proceso se agotó a mediados de la década de 1920 cuando algunos de los georgistas se integraron a la UCR (Grisendi, 2015).



III. LOS PROTECCIONISTAS DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR

La industrialización previa a la Primera Guerra Mundial consistía en la transformación de la producción agropecuaria nacional. La utilización de materia prima nacional no requería una protección a través de un arancel elevado, lo que alineaba los intereses de los que propugnaban el librecambio (agroexportadores) y los defensores de los consumidores internos, como los socialistas. Los sectores industriales en estas condiciones eran principalmente los frigoríficos, bodegas, ingenios, cremerías, fábricas de tanino y alcohol (Audino, 2014).

Durante la guerra se generó un proceso incipiente de sustitución de importaciones cuya protección estaba dada por las dificultades de abastecimiento. Al terminar la guerra se reanudaron las importaciones normales sin que el gobierno radical adoptara medidas de protección aduanera o promoción. Esto originó la aparición del debate entre librecambistas (exportadores e importadores locales) y proteccionistas (industriales nucleados en la Unión Industrial Argentina – UIA, la Asociación del Trabajo, la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción – CACIP, entre otras) (Audino, 2014).

Paralelamente se generó una corriente de pensamiento crítico de los enfoques liberales que habían influido decididamente en las políticas gubernamentales. El Museo Social Argentino fue creado en 1911 por Tomás Amadeo. Sus fundadores expresaban que el país había alcanzado un estadio de desarrollo similar a las naciones más avanzadas y por lo tanto surgirían problemas equivalentes en materia social y económica. El Museo buscó un camino intermedio entre individualismo y colectivismo y brindó un decidido apoyo a la difusión del mutualismo (Audino, 2014).

Diversos intelectuales abrevaron en este sendero.

Enrique Ruiz Guiñazú señalaba las fallas del mercado y pedía al Estado su mediación en el conflicto de intereses, corregir los defectos de la ley de la oferta y la demanda y regularlos con normas de equidad. Proponía, a efectos reducir la dependencia de la economía



argentina del capital, los mercados y las importaciones extranjeras, establecer una tarifa protectora, financiar una infraestructura que estimulara la diversificación económica y el desarrollo de los recursos del interior y facilitar créditos y enseñanza profesional al sector privado (Audino, 2014).

Pero el miembro más prolífico de esta escuela fue Alejandro Bunge, que era un admirador del economista alemán Friedrich List. Este último había luchado por abolir las aduanas internas y forjar un arancel común en la dividida Alemania de comienzos del siglo XIX (Bunge, 2021). Bunge cuestionó la eficacia de un modelo orientado hacia la exportación y refutó su utilidad como vehículo para el desarrollo nacional. Bunge y los nacionalistas proponían una reforma tarifaria para impulsar la industrialización, la exportación de productos con un mayor valor agregado y la acción del Estado en el desarrollo de recursos físicos para uso interno (Audino, 2014).

Ya Bunge había propuesto en 1909 la formación de la Unión Económica del Sud, formada por Argentina, Chile, Bolivia Paraguay y Uruguay, con el fin de fortalecer la autonomía y favorecer el desarrollo industrial. Señalaba que el fuerte crecimiento vegetativo permitiría alcanzar la población óptima en dos generaciones. La unión permitiría resolver el problema energético y de abastecimiento de hierro para el desarrollo industrial, además de crear un cuasimonopolio mundial en el suministro de ciertas materias primas. Proponía un arancel externo común e ir reduciendo paulatinamente los internos. La duración de la unión era de veinte años renovables (Bunge, 2021).

La recomendación de Bunge de establecer una tarifa proteccionista para estimular el crecimiento industrial no tuvo mayor apoyo político antes de la Gran Depresión, salvo en el caso de los industriales y de algunos líderes políticos provinciales, oficiales militares e intelectuales (Audino, 2014).

IV. LA CÁTEDRA VERSUS LOS GOBIERNOS DE LA DÉCADA INFAME

La década de 1930 se inauguró con un golpe de Estado y una enorme crisis. Las medidas tomadas por los gobiernos de la llamada “década infame” en materia impositiva, fueron



fuertemente criticadas por algunos intelectuales. Nigra y Hadid (2003) citan algunas opiniones vertidas en la Revista de Ciencias Económicas de la UBA.

Víctor M. Molina, –ex diputado nacional y ex ministro de Hacienda del presidente Marcelo T. de Alvear, en una conferencia dictada en 1932 en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, decía que “el gobierno provisional nos acribillaba de impuestos que en su mayoría, repercutían sobre los consumos y cuya adaptación al medio a que iban a aplicarse, era una verdadera incógnita. Se diría que la dirección de las finanzas era un laboratorio donde los practicantes trataban a la nación como a un cobayo, cuya importancia en sí era nula, ante el deseo de aprender de los estudiantes... He tenido en mi larga vida parlamentaria que combatir la mala práctica de amoldar el cálculo de recursos a los gastos proyectados, por el simplista procedimiento de aumentar las cifras del rendimiento de algunos impuestos, sin ningún estudio y sin la menor concordancia con la realidad de la producción efectiva del impuesto”.

El profesor Alfredo Labougle, titular de la Cátedra de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, decía en la clase inaugural de su curso del año 1932 que “el gobierno que se constituyó reconocido por el más alto Tribunal como ‘de facto’ si bien puso orden en la administración, no cumplió con su promesa de sanear y reconstruir rápidamente las finanzas. Por el contrario, observó las prácticas del depuesto en materia de gastos y de falta de publicidad agravando la situación del erario que culminó a principios del año corriente y entregando el poder a su sucesor con el tesoro exhausto y con una serie de compromisos pendientes...la ausencia de un buen sistema impositivo y a los gastos públicos, se debe la pésima situación de las finanzas públicas”. Respecto de los impuestos establecidos por decreto y posteriormente aprobados por el Congreso, entiende que causarán “una profunda perturbación porque recargan considerablemente algunas de las fuentes productoras en forma desproporcionada en relación a otras y porque el instante elegido ha sido el menos propicio para introducir una modificación de esa índole, pero, por lo mismo, aceptémoslos, como experimento, un tanto molesto, hasta que el sistema sea perfeccionado y los impuestos graven la real capacidad contributiva de las personas con relación a su capital y renta”.



Adolfo Vitón Soriano comenta críticamente el déficit de 1930 a 1941, resaltando el efecto producido por el optimismo con el que se calcularon las posibles recaudaciones. En todos esos años muestra que los recursos resultaron insuficientes respecto a lo proyectado y concluye que existió la búsqueda de transformar la estructura impositiva, sin una planificación de largo plazo y sin la voluntad política de realizarla equitativamente. Y agrega que “se ha cumplido en cuanto a recursos una política con la cual no estoy de acuerdo porque las facultades que se ha irrogado el Congreso de la Nación lo ha sido en detrimento de las legislaturas de Provincia, bien es cierto que este procedimiento ha sido adoptado porque es más fácil obtener recursos para la Nación que para las Provincias y las Municipalidades, pero el hecho es que si por una parte los recursos que corresponden a los poderes locales los impone la nación y además ésta se encarga de la recaudación del producido de otros, día llegará en que el sistema federal en la República será una parodia”.

V. EL PARTIDO SOCIALISTA Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL PRIMER PERONISMO

Basado en Belini (2022), se extractan algunas críticas de dirigentes del Partido Socialista a medidas impositivas durante la Segunda Guerra Mundial y los años de posguerra del peronismo.

El Plan de Reactivación Económica, elaborado por Federico Pinedo y Raúl Prebisch en 1940 fue criticado por el Partido. El Grupo Parlamentario Socialista rechazó el programa de financiamiento por el otorgamiento de poderes especiales al Poder Ejecutivo y el riesgo inflacionario de una excesiva emisión monetaria y censuró las reformas previstas en el Banco Central. Por otro lado reiteró las propuestas de incremento de los impuestos a la renta, una ley de salario mínimo, la rebaja de los arrendamientos rurales y la aplicación de la ley de colonización.

En 1942, frente a una iniciativa del gobierno de Castillo de creación de nuevos impuestos, entre los que se destacaba un tributo móvil a las exportaciones, los socialistas reclamaron



la eliminación de los gastos fiscales excesivos, la introducción de los impuestos directos y el rechazo a la ampliación de facultades monetarias del Banco Central.

Ya durante el gobierno peronista, Rómulo Bogliolo en su libro “Política monetaria y financiera”, publicado en 1949, sostenía que el peronismo continuaba y profundizaba las políticas monetarias y financieras implementadas desde 1932, señalando que desde entonces los gastos públicos no paraban de crecer de manera desmedida, frente al aumento menor de la renta nacional. Para financiar los crecientes gastos, los gobiernos habían recurrido al endeudamiento público, el incremento de los impuestos y la emisión monetaria, herramientas exacerbadas por Perón y complementadas porque el presupuesto no daba cuenta del incremento de los gastos, debido a las cuentas especiales, los recursos empleados en las empresas públicas, el redescuento del Banco Central y “la caja” del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), entre otros.

Por otro lado, los socialistas cuestionaban el incremento de la presión impositiva, a pesar de que el sistema impositivo había mejorado su progresividad, como se explicitó en otro Capítulo de este trabajo. Dice al respecto Belini: “La mejora en la progresividad del sistema impositivo no era problematizada en los documentos socialistas a pesar de que el Partido había sostenido históricamente la necesidad de una amplia y progresiva reforma impositiva”.

VI. OSCAR ALENDE, ALDO FERRER Y EL INTENTO FRACASADO DE LA REFORMA DEL IMPUESTO INMOBILIARIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹⁶

El triunfo de Oscar Alende en las elecciones a gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1958 reavivó el debate por cómo gravar la riqueza terrateniente. El discurso de Alende incluía la implementación de un impuesto inmobiliario progresivo, entre otras propuestas, con el objetivo último de transformar la estructura rural pampeana para impulsar el desarrollo. En los años anteriores se había reducido mediante diversas medidas la

¹⁶ Las ideas de este punto se basan en Sánchez Román (2014).



recaudación de este impuesto y el gobierno provincial temía que provocara una mayor regresividad al sistema.

Para diseñar el proyecto de la reforma Alende y su ministro de Economía, Aldo Ferrer, se apoyaron en un importante grupo de expertos reunidos en la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos. La Junta era presidida por Norberto González y conformada, entre otros economistas, por Federico Herschel y Samuel Itzcovich, antiguos alumnos de Raúl Prebisch.

La Junta propuso reformar el impuesto inmobiliario, en particular el que afectaba a las propiedades rurales en tres aspectos: ajustar por inflación el valor fiscal de las tierras, incrementar las alícuotas a los propietarios absentistas¹⁷ y limitar las deducciones por mejoras introducidas a las más recientes. Todo esto en un marco de un declamado estancamiento de la productividad agraria desde la década de 1930 que implicaba que este sector retrasaba el desarrollo nacional al no aportar las divisas suficientes para la expansión industrial. Asimismo el estancamiento se asociaba a una excesiva concentración de la propiedad de la tierra. La Junta, entonces, al creer que una política impositiva adecuada podría ser un importante estímulo para la producción agrícola, indirectamente estaba acusando al propio sector rural del estancamiento del campo. La Junta afirmaba que el impuesto sobre la tierra era justo y eficiente porque no podía transferirse fácilmente a los consumidores a través de los precios al no poder influir sobre la cantidad de tierra disponible y por lo tanto no poder modificar su precio. Tampoco podían modificar fácilmente los precios de los productos rurales ya que el gobierno intervenía para fijarlos. Los economistas de la Junta argumentaban también que la difícil traslación a precios del impuesto tenía que ver con que frecuentemente, los valores de plaza se apartaban del valor rentístico como resultado de fluctuaciones relacionadas no con el producido actual de las tierras, sino con su valor potencial debido en gran parte a factores meramente especulativos. Para incentivar a los propietarios rurales a seguir las señales reales del mercado y no las especulativas, al mismo tiempo de aumentar el rendimiento, proponían

¹⁷ Un propietario es absentista si reside lejos de sus tierras, descuidando su explotación o manteniéndolas ociosas. <https://www.eumed.net/cursecon/dic/absentista.htm>, consultado el 18/10/2023.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



que la valuación de las tierras se basara en el precio de venta (“valor venal”) y no en el “valor rentístico”. Se partía de la idea de que parte del incremento del valor de la tierra provenía de factores meramente especulativos o de las contribuciones sociales, por lo que gravar ese valor añadido atacaba el privilegio al mismo tiempo que estimulaba la productividad.

La reacción de los productores rurales no se hizo esperar. En 1958 se creó la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, que reunía asociaciones rurales, nacionales y provinciales, que representaban a propietarios grandes y pequeños, y que incluía a la Sociedad Rural Argentina, para organizar la oposición a las medidas comentadas a través de asambleas en los pueblos del interior de Buenos Aires. Finalmente lograron la paralización de la reforma.



CAPITULO VI – CONCLUSIONES

I. LA ADUANA COMO FUENTE FUNDAMENTAL DE INGRESOS PÚBLICOS DURANTE EL MODELO AGROEXPORTADOR

Las ideas de Alberdi en materia tributaria se plasmaron en la Constitución de 1853 y marcaron el rumbo de la política impositiva y el financiamiento del Estado de todo el modelo agroexportador. Los impuestos al comercio exterior fueron el eje central y protagónico de los ingresos tributarios y, a pesar de los esfuerzos teóricos de algunos pensadores económicos, solo el golpe de realidad de la crisis de 1930 y el derrumbe del comercio exterior lograron el cambio de paradigma. Tan fuerte era la presión conservadora por mantener el *status quo* tributario que ni siquiera la fuerte contracción de las exportaciones e importaciones provocada por la Primera Guerra Mundial y el consiguiente estrangulamiento presupuestario los convenció de apoyar los primeros intentos radicales de establecer un impuesto a la renta. Aun dentro de la ortodoxia del modelo agroexportador se pueden encontrar tímidos ejemplos de utilización extrafiscal de esos impuestos en materia de proteccionismo, fomento del tendido ferroviario y de la inmigración. Moderar el nivel de los aranceles era defendido por los exportadores. Pero también por actores que pueden resultar extraños a los ojos actuales, como los socialistas: la inexistencia de industria local dejaba a merced de las importaciones de artículos de consumo a los trabajadores, por lo que un arancel alto impactaba directamente en el costo de vida popular. Todo intento socialista de suplantar los aranceles por impuestos a los terratenientes fue infructuoso. Sin embargo las ideas y los niveles de los aranceles no se llevaron demasiado bien; las necesidades presupuestarias llevaron a conservadores como Pellegrini o Terry a defender niveles altos toda vez que fuera necesario, con una actitud claramente pragmática. Adicionar al sistema los impuestos al consumo tampoco fue un camino fácil y la Corte Suprema de Justicia de la Nación debió intervenir aceptando la constitucionalidad de los mismos sobre el cierre del siglo XIX. Los atisbos de progresividad de esta etapa fueron apenas perceptibles a través de un impuesto a la herencia y donaciones promovido por Palacios a efectos de financiar la educación pública que la elusión y la evasión se



encargaron de erosionar. Tanto Bialet Massé, Tristán Avellaneda, como De Tomasso, además del ya citado Palacios cargaron doctrinariamente sobre la regresividad del sistema, pero sin efectos prácticos. Socialistas y radicales intentaron infructuosamente hacia 1914 incluir un impuesto a la tierra libre de mejoras y a las exportaciones. El escudo conservador en el Congreso resistió todo embate posible.

Durante el gobierno radical de Yrigoyen, Bunge impulsó el primer proyecto de impuesto a la renta que chocó con el desinterés parlamentario. Solo un impuesto a las exportaciones, inconscientemente keynesiano (parafraseando a Gerchunoff) y otro que gravaba la tierra lograron romper, aunque en una dosis mínima, la inercia regresiva. Ya durante el gobierno de Alvear se producen un par de nuevos intentos fracasados de establecer un impuesto a la renta y a las herencias (en uno de ellos aparentemente colaboró un joven Prebisch), no solo por la oposición conservadora sino también por la interna yrigoyenista-alvearista. Ni siquiera las opiniones del respetado Grizziotti o las afirmaciones de De Vedia y Mitre lograron romper el cerco alrededor del impuesto a la renta. La mejora del comercio exterior y el crecimiento de la actividad económica tornaron abstracta toda discusión doctrinaria por el consecuente aumento de la recaudación. Tampoco las provincias lograron establecer un sistema equitativo, ya que se concentraron en gravar la tierra y la producción agrícola, para confluir con la nación en establecer impuestos a los consumos de claro corte regresivo. El segundo gobierno de Yrigoyen no incorporó cambios y colisionó de frente con la crisis de fines de 1929.

II. EL SALTO CUALITATIVO (1930-1943)

El grupo “Pinedo Prebisch” fue protagonista de la implementación del cambio de paradigma provocado por la crisis de 1930. Aunque representantes de los grupos de poder económico, comprendieron la necesidad de emprender reformas profundas en lo económico en general y lo tributario en especial. Continuar atando la recaudación a un comercio exterior en caída libre no era una opción. Las ideas de Pinedo y Prebisch, complementadas por las de técnicos como Klein, Alemán, Malaccorto, Espil y Weil, hicieron posible la aparición del impuesto a los réditos y un embrión de infraestructura jurídica y burocrática necesaria para recaudar y fiscalizar en forma más eficiente y



moderna. Algo de las ideas de Alejandro Bunge sobre el impuesto a la renta deben haber probablemente influido en Pinedo y Prebisch, que fueron sus alumnos en la Universidad, aunque no parece que la redistribución haya movilizó a este grupo. Prueba de ello es la enorme distancia entre la progresividad del impuesto a la renta estadounidense durante el contemporáneo New Deal y la Segunda Guerra Mundial. Aunque un importante primer paso, no tuvo las características distintivas ni las alícuotas marginales que Roosevelt logró, no sin resistencia conservadora, imponer. El proyecto de Carlos Acevedo de 1941 para gravar las grandes rentas y fortunas y otras medidas progresivas nunca lograron aprobarse, lo que dejó en claro el límite que los factores de poder decidieron establecer al respecto. La Bolsa de Comercio, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina y la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción, se manifestaron abrumados por el peso del sistema tributario, la “inquisición reglamentaria” y los excesos del intervencionismo del Estado en la producción y el comercio y pidieron participar en la gestación de los impuestos. Durante el gobierno de facto de Farrell se comenzó una incipiente política redistributiva por decreto, anticipando, aunque de una manera inorgánica, la tendencia del próximo gobierno.

III. LA CIMA DE LA PROGRESIVIDAD (1946-1955)

La plataforma de lanzamiento del período anterior fue aprovechada por el gobierno peronista. Pero le agrega un elemento hasta ese momento no tomado en cuenta: la tributación puede ser utilizada como herramienta de desarrollo económico y en el contexto del Estado de Bienestar. A mayor gasto se requiere mayor ingreso. Aparece en escena la progresividad en la distribución primaria pero también la redistribución secundaria a través de la expansión de los recursos tributarios, lo que se reflejó en la “cima” de los indicadores de Presión Tributaria y Presión Tributaria Progresiva. Los aumentos de las aportes previsionales también fueron notorios, aunque la valoración del sistema ha sido disímil entre los autores debido al desequilibrio entre recaudación y beneficios otorgados. Las reformas progresivas al impuesto a los réditos también motorizaron un mayor peso específico de dicho tributo en la recaudación impositiva. Sin embargo a partir de 1949 los impuestos indirectos recuperaron terreno. El comercio exterior, por su parte, disminuyó su



aporte al sistema tributario por la política de sustitución de importaciones y el estancamiento de las exportaciones.

Hitos trascendentes de este período fueron la reforma del esquema de coparticipación y los esfuerzos de coordinación entre jurisdicciones así como la creación de la Dirección General Impositiva. Sin embargo el mayor cambio de fondo vino dado por la reforma constitucional de 1949 que, entre otras cuestiones relativas a lo tributario, consagró el criterio de proporcionalidad con la capacidad contributiva del contribuyente, incorporando la redistribución inspirada en razones de justicia social. En el contexto de la reforma, proporcionalidad involucra progresividad y tributación diferencial de la renta del capital respecto de la proveniente del trabajo. Todo esto conllevó a que este período fuera el de mayor participación de impuestos directos progresivos en la recaudación total.

IV. EL PLANO INCLINADO DE LA PROGRESIVIDAD (1956-1975)

La política tributaria de la autodenominada Revolución Libertadora inauguró un período de continuos desajustes entre las intenciones de los discursos y los resultados. Los documentos de Prebisch “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de restablecimiento económico”, que el gobierno hizo suyos, dieron base a aumentos de impuestos, inclusive del impuesto a los réditos, que no se reflejaron en los indicadores, que presentan una desmejora notoria, a pesar de la existencia de un blanqueo de capitales.

Frondizi ensaya una política tributaria enmarcada en su plan desarrollista que incluyó medidas de promoción industrial con beneficios repartidos horizontalmente por diversos impuestos, que también comprendió al impuesto a los réditos. La reforma al sistema de coparticipación intentó compensar la magra recaudación provincial en detrimento de la Nación, pero no evitó el crecimiento de la pobreza en el Norte del país. Se insistió con sucesivas reformas al impuesto a los réditos ampliando bases y alícuotas, poniendo en evidencia improvisación y reconocimiento implícito de la evasión crónica. Contrasta por un lado la creación del Tribunal Fiscal de la Nación, o la firma del primer tratado para evitar la doble imposición internacional, con la precariedad de la administración tributaria



descripta incluso por la CEPAL. Guido reitera el uso de las herramientas del blanqueo, la reforma tributaria y los impuestos de emergencia. Los esfuerzos inorgánicos de todo el período no logran subir la presión tributaria, lo que deja a la vista la ineficacia de las medidas adoptadas.

Illia insiste con una reforma tributaria amplia en la búsqueda de recuperar progresividad, mostrando un incremento notorio de la recaudación que se refleja en la recuperación parcial del indicador de presión tributaria en 1966, sobre el final de su período, aunque sin lograr alcanzar los niveles de mediados de la década de 1950.

El gobierno de la autodenominada Revolución Argentina continúa con la tradición del cambio inocuo: reformas al impuesto a las ventas, al impuesto a los réditos y a las ganancias eventuales (la inflación es protagonista de algunos cambios tributarios por primera vez), a la coparticipación federal y la creación del impuesto al parque automotor entre otros. A pesar de estas medidas el incremento de la presión tributaria fue fugaz para terminar derrumbándose en 1972.

La recuperación de la democracia en marzo de 1973 trajo nuevas reformas, algunas profundas, tanto en la tributación de las rentas y el patrimonio como de los consumos. Se reemplazó el impuesto a los réditos por el impuesto a las ganancias y el impuesto nacional a las ventas y provinciales a las actividades lucrativas por el impuesto al valor agregado. Un nuevo blanqueo y moratoria complementaron los cambios. En uno de los más palpables ejemplos de disociación entre objetivos y resultados, la aparición del impuesto a las ganancias buscó aumentar la progresividad, fracasando totalmente. El intento de imponer un gravamen a la renta normal potencial de la tierra para “modificar la estructura pero sin revolución social” nunca tuvo efectos prácticos antes de su derogación posterior por la dictadura. Se restableció, en el ámbito de la Capital Federal, el impuesto al enriquecimiento patrimonial a título gratuito, también con fines progresivos. Se creó asimismo el impuesto a los capitales y patrimonios y se gravaron las exportaciones de cereales y carnes. El conjunto de medidas implicó un aumento de la presión tributaria en 1974 pero una caída significativa en 1975.



La evolución del indicador de Presión Tributaria Progresiva es descendente desde la cima de la década terminada en 1955, para finalizar en 1975 en un nivel de prácticamente la mitad de aquel máximo. Un plano inclinado francamente desalentador.

V. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo intenta demostrar la importancia de la Presión Tributaria en la financiación del gasto, en especial el social. Pero no se limita al concepto en general sino a su composición.

La evolución mundial de la tributación tuvo un punto de inflexión con la creación del impuesto a la renta y la incorporación de la progresividad. Argentina se sumó a esa ola probablemente más por necesidad que por convicción de los conservadores que en la década de 1930 detentaban el poder y que habían impedido uno a uno los intentos de los gobiernos radicales al respecto. La crisis del 30 había dejado al país sin su principal fuente de recursos tributarios al colapsar el comercio exterior lo que obligó a ejercer el pragmatismo a los técnicos del Grupo Pinedo – Prebisch y dar el salto de calidad necesario, el que incluyó notorios avances en la administración de los impuestos, en la relación tributaria entre el Estado y los contribuyentes y en la distribución de recursos entre la Nación y las provincias.

El peronismo no desaprovechó esta incipiente plataforma heredada de los conservadores y construyó a partir de ella. Creó la Dirección General Impositiva y evolucionó en la coparticipación de impuestos y en la coordinación interjurisdiccional a través del primer convenio multilateral. Además fue el gobierno que utilizó la herramienta del impuesto a los réditos con más contundencia, encontrando la cima de la Presión Tributaria Progresiva, asociada a una inversión del gasto social más ambiciosa.

El derrotero del indicador de progresividad no continuó la tendencia con los gobiernos posteriores sino que se derrumbó sistemáticamente en las décadas siguientes, llegando a un



nivel de menos de la mitad de la cima hacia 1975, lo que prueba la hipótesis de este trabajo. Se percibe una brecha entre discursos y hechos: la política tributaria definida en los planes de desarrollo comparada con aquella que se dio en la práctica refleja el fracaso de las intenciones. El hilo conductor parecería ser, justamente, la frustración, lo que se ve claramente reflejado en que prácticamente todos los gobiernos plantearon blanqueos o moratorias (o ambos simultáneamente) en sus períodos. La creatividad en lo tributario no fue la regla sino apenas alguna excepción vislumbrada en proyectos que no se concretaron por una u otra razón. El proceso inflacionario tampoco contribuyó a una mejora de la recaudación y, por el contrario, exacerbó la regresividad.

Si la progresividad es uno de los elementos fundamentales para explicar el proceso hacia la igualdad, es evidente que el camino elegido por las políticas tributarias de 1955 en adelante no ha colaborado en nada al progreso social y marcó una antesala al cambio de paradigma que se inauguró el 24 de marzo de 1976. Los períodos posteriores en nuestro país no ayudaron a enmendar esta tendencia negativa sino que la profundizaron. La búsqueda de menores niveles de impuesto a la renta que colaboraran con el logro de eficiencia corporativa se chocó con el objetivo de equidad al que todo sistema tributario debería tender, exacerbando impuestos a los consumos regresivos por definición. Las ideas del Consenso de Washington que se pusieron en práctica en Argentina en los noventa radicalizaron sus efectos, al incrementar la presión tributaria incorporando tributos principalmente atados al ciclo económico e impuestos transaccionales distorsivos, en la búsqueda de una supuesta neutralidad y en desmedro, una vez más, de la equidad. El debate continuó durante las dos primeras décadas del siglo XXI, con algunas marchas y contramarchas, pero sigue plenamente vigente y deberá definirse de una u otra manera.

Las ideas de Picketty (2022) respecto de la tributación progresiva en perspectiva histórica, en aquellos países en que se puso efectivamente en vigencia, podrían ser muy útiles para ayudarnos a dirimir la cuestión. Aunque pueda sonar contra intuitivo en algunos oídos, la progresividad en su máxima expresión puede ser tomada en consideración como alternativa. Por tal razón elegí terminar este trabajo transcribiendo las siguientes palabras del economista francés:



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



“En resumen, la información disponible actualmente sugiere que los tipos cuasi confiscatorios fueron un gran éxito histórico. Condujeron a una importante reducción de las disparidades de riqueza y renta, al mismo tiempo que mejoraron la situación de las clases medias y populares, ampliando el Estado social y fomentando un mejor rendimiento económico y social general. Es la lucha por la igualdad y la educación lo que, históricamente, ha permitido el desarrollo económico y el progreso humano; no la sacralización de la propiedad, la estabilidad y la desigualdad”.



BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan B (1858)., “Organización de la Confederación Argentina,” *Biblioteca Digital*, consulta 30 de abril de 2022, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1301>.
- Ardanaz, Martín y Dvoskin, Ariel (2008): “La evolución histórica del Estado de bienestar en la Argentina: una mirada desde el gasto social y los impuestos”. Capítulo 2 de la obra colectiva compilada por Gabriel Filc “Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia”. 1a ed. - Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2008.
- Arias, Roberto (2011): “¿Progresista o peronista?” Página 12, 27/06/2011. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-170894-2011-06-27.html>. Consultado el 15/03/2019.
- Audino, Patricia (2004): “La influencia de las ideas económica en las políticas de la Argentina de principios de Siglo XX”. *Estudios económicos*, 21(42). <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2004.861>.
- Barreix, Alberto, Bes, Martín y Roca, Jerónimo (2010): “Breve historia del impuesto sobre la renta”. Instituto de Estudios Fiscales. Doc. 09/10 (2010).
- Belini, Claudio (2022): “Un análisis económico del peronismo. Los dirigentes e intelectuales del Partido Socialista frente a las políticas económicas en la Argentina de posguerra”. *Prismas* [online]. 2022, vol.26, n.1 [citado 2023-10-16], pp.129-152. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-04992022000100129&lng=es&nrm=iso. Epub 01-Nov-2022. ISSN 1852-0499. <http://dx.doi.org/10.48160/18520499prismas26.1276>.
- Bocchetto, Guillermo (2010): “Los ciclos económicos y la política tributaria en Argentina: Desde la crisis del 30 hasta finales del siglo”. Cuadernos del Instituto AFIP Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP). Cuaderno 18, 2010.



- Bunge, Alejandro (2021): “El pensamiento económico de Alejandro Bunge - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía, 2021.
- Caravaca, Jimena (2008): “Estado, economía y economistas: El caso del Impuesto a la Renta en la Argentina, 1890-1932”. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO Argentina.
- Cortés Conde, Roberto, Ortiz Batalla, Javier, D’Amato, Laura y della Paolera, Gerardo: “La Economía de Perón: una historia económica: 1946-1955. Capítulo 1 Impulso expansivo, redistributivo e industrializador. La política fiscal bajo el peronismo (Federico Grillo, Sebastián Katz y José Luis Machinea).Capítulo 5 El mercado laboral (Juan Luis Bour). 1ª edición 2ª reimpresión. Edhasa, 2021.
- Corti, Horacio (2010): “Período 1946-1955”. Capítulo 10 de la obra colectiva “Historia de la tributación argentina (1810-2010): homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario”, dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz. 1ª. Edición. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.
- Da Orden, María Liliana (2011): “La Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional durante el peronismo, 1946-1952”, en Da Orden, María Liliana y Julio César Melón Pirro (compiladores): “Organización política y estado en tiempos del peronismo”, Rosario, Prohistoria, ISBN: 978-987-1304-80-6, p. 115-140.
- Danchin, Peter: “Drafting history”. Nueva York: [Universidad de Columbia](http://cnmtl.columbia.edu/projects/mmt/udhr/udhr_general/drafting_history_11.html). Disponible en http://cnmtl.columbia.edu/projects/mmt/udhr/udhr_general/drafting_history_11.html
http://cnmtl.columbia.edu/projects/mmt/udhr/udhr_general/drafting_history_11.html. Consultado el 07/07/2019.
- Dborkin. Daniela y Feldman, Germán (2008): “Los ingresos públicos”. Capítulo 6 de la obra colectiva compilada por Gabriel Filc: “Las políticas fiscales en la Argentina : un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia”. 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2008.
- De Pablo, Juan Carlos (2022): “Pinedo y Prebisch”. 1ª. Edición. Buenos Aires. Sudamericana.



- Fundación Norte y Sur (2021) (<https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/series>). Consultado 10/01/2021.
- Gaggero, Jorge (2008): “La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy”. XXI Jornadas de Historia Económica. Una primera versión de este trabajo fue expuesta en un Seminario Internacional acerca de los problemas de la inequidad y las políticas públicas pertinentes, organizado por REDES (Buenos Aires, agosto de 2007). Un texto posterior, más sintético, fue presentado en el X Encuentro Anual sobre "Globalización y los Problemas del Desarrollo" (La Habana, marzo de 2008). El presente trabajo incluye nuevos desarrollos y una ampliación sustancial de los contenidos de la primera versión.
- Gaggero, Jorge (2012): “Marco histórico (y propósitos de esta empresa)”. Voces del Fénix. La revista del Plan Fénix, Año 3, Número 13, Abril 2012.
- Gaggero, Jorge (2018): “La cuestión tributaria en Argentina: ¿se suicidan los Estados-nación?”. Revista Movimiento – N° 2 – Julio 2018.
- García Vizcaíno, Catalina (2010): “Período 1916-1930”. Capítulo 7 de la obra colectiva “Historia de la tributación argentina (1810-2010): homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario”, dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz. 1ª. Edición. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.
- Gárgano, Cecilia (2015): “La cartera agropecuaria en tiempos de Horacio Giberti: el rol del INTA en la política estatal. Intereses, recursos y sujetos en disputa (1973-1974). Realidad Económica 289 1° de enero/15 de febrero de 2015.
- Gerchunoff, Pablo (2016): “El eslabón perdido. La economía política de los gobiernos radicales (1916-1930)”. 1ª Edición. Buenos Aires, Edhasa, 2016. Páginas 87 a 105
- Gerchunoff, Pablo y Hora, Roy (2021): “La moneda en el aire”. 1ª. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina, 2021.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018): “El ciclo de la ilusión y el desencanto”. 1ª. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crítica, 2018.



- Gil Rivero (2002): “La importancia de la educación en la determinación de la hegemonía. Las teorías de la reproducción”. Filosofía, política y economía en el Laberinto, ISSN 1575-7161, N°. 8, 2002.
- Grigera, Juan (2011): “Promoción industrial en Argentina: El caso de Tierra del Fuego (1970-2007)”. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.
- Grisendi, Ezequiel (2015): “Contra nuestro feudalismo: Intelectuales y política en la expansión del georgismo en Argentina (Córdoba, 1914-1924)”, Nuevo Mundo Mundos Nuevos. URL : <http://journals.openedition.org/nuevomundo/68743> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.68743>. Consultado el 14/10/2023.
- Heller, Carlos (2010): “Distribución primaria y secundaria del ingreso: dos maneras de redistribuir”. Publicado el 07/06/2010. Disponible en <http://www.carlosheller.com.ar/2010/06/07/distribucion-primaria-y-secundaria-del-ingreso-dos-maneras-de-redistribuir/>. Consultado el 29/02/2024.
- Higgs, Robert (2009): “La orgía del New Deal no es ningún modelo para la jugera actual”. The Independent Review (2009).
- Ippolito, Dennis S. (2012): “Deficits, Debt, and the New Politics of Tax Policy”. Southern Methodist University. Cambridge University Press (2012).
- Kaldor, Nicholas (2021): “El papel de la tributación en el desarrollo económico”. El trimestre económico, vol. LXXXVIII(4), núm. 352, pp. 1215-1244, 2021. Fondo de Cultura Económico.
- Lamagrande, Alfredo (2010): “Período 1943-1946”. Capítulo 9 de la obra colectiva “Historia de la tributación argentina (1810-2010): homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario”, dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz. 1ª. Edición. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.
- Levy, James y Ross Peter (2008): “Sin impuestos no hay política fiscal: los sistemas tributarios en Argentina y Australia, 1890-1960”. Revista Ciclos Año XVIII, Vol. XVII, No. 33-34, año 2008. Páginas 190 a 205



- Martínez, María Luisa et al (2011): "Memoria histórica de la AFIP: la Dirección General Impositiva". Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social (AFIP). Separata Temática No. 9. Año 2 No. 9. Buenos Aires, 2011.
- Matinata, Jorge Saverio (2021): "Tratado de Derecho Tributario, procedimientos y administración tributaria. Tomo I. Jorge S Matinata... [et al]; dirigido por Jorge S. Matinata. 1ª. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ley, 2021.
- Michelmore, Molly C. (2012): "Tax and Spend: The Welfare State, Tax Politics, and the Limits of American Liberalism". University of Pennsylvania Press. Philadelphia (2012).
- Montequín, Adriana (1995): "Sector público y sistema tributario argentino; "1.9.14-1932". Ciclos, Año V Vol. V: No. 9, 2do semestre de 1995.
- Nigra, Fabio Gabriel y Hadid, Jaime: "La crisis más los pobres: El financiamiento del Estado argentino en la crisis de 1930". Ponencia en el Simposio No. 16 de las Terceras Jornadas de Historia Económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideo, 2003.
- Persello, Ana Virginia (2019): "La "economía dirigida": itinerario de un concepto y balance de una experiencia". Prismas, Revista de historia intelectual, N° 23, 2019, pp. 77-97
- Piketty, Thomas (2022): "Una breve historia de la igualdad". Traducción de Daniel Fuentes. Ediciones Deusto.
- Pizzigati, Sam (2012): "The rich don't always win: the forgotten triumph over plutocracy that created the marican middle class, 1900-1970". Seven Stories Press (2012).
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1965-1969 (1965). Consejo Nacional de Desarrollo. Presidencia de la Nación (1965).
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SEGURIDAD 1971-1975 (1971) – Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad. Presidencia de la Nación, 1971.



- PLAN TRIENAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y LA LIBERACIÓN NACIONAL 1974-1977 – República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional, Diciembre de 1973.
- PRIMER PLAN QUINQUENAL (1947) – Ministerio de Hacienda de la Nación. Plan de Gobierno. Estudios Analíticos.
- Rajland, Beatriz (2008): “El pacto populista en la Argentina (1945-1955): Proyección teórico-política hacia la Actualidad”. Buenos Aires. Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2008.
- Rapoport, Mario (2014): “Bolchevique de salón”. 1ª Edición, Buenos Aires, Debate, 2014. Respecto de la génesis del impuesto a los réditos.
- Resico, Marcelo y Gómez Aguirre, Maximiliano (2009): “La crisis de 1930 y las políticas del New Deal: un examen desde la economía y las instituciones”. Ensayos de Política Económica No. 3, 2009. Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina.
- Roberto Cortés Conde, Javier Ortiz Batalla, Laura D’Amato y Gerardo della Paolera: “La Economía de Perón: una historia económica: 1946-1955. Capítulo 1 Impulso expansivo, redistributivo e industrializador. La política fiscal bajo el peronismo (Federico Grillo, Sebastián Katz y José Luis Machinea).Capítulo 5 El mercado laboral (Juan Luis Bour). 1ª edición 2ª reimpresión. Edhasa, 2021.
- Sánchez Román, José Antonio (2014): “Del Impuesto a la Tierra al Capital: Impuestos y Reforma Agraria en Argentina, 1958-1976. Am. Lat. Hist. Econ., año 21, número 2, mayo-agosto, 2014, pp. 84-115.
- Santilli, Daniel Víctor (2010): “El papel de la tributación en la formación del estado. La contribución directa en el siglo XIX en Buenos Aires”. Revista América Latina en la Historia Económica, Número 33, Enero-Junio 2010.
- SEGUNDO PLAN QUINQUENAL (1953) – Presidencia de la Nación. Secretaría de Informaciones. Buenos Aires, 1953.
- Serrano Segarra, María (2010): “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche. Volumen 1, No. 6 (Marzo 2010). Páginas 112 a 130.



- Soler, Osvaldo H. (2008); “Derecho Tributario”. 3ª Edición. Buenos Aires. La Ley, 2008.
- Tabarrok, Alex (2000): “Impuestos a la herencia: teoría, historia y ética”. Revista Libertas 33 (Octubre 2000). Instituto Universitario ESEADE. www.eseade.edu.ar
- Thorndike, Joseph J. (2008): “Four things that everyone should know about New Deal taxation”. (2008) FDR's Unlikely Prescription: Tax Hikes for Recovery (2008).
<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/1AEBAA68B74ABB918525750C0>.
- Torres, Agustín (2010): “Período 1880-1916”. Capítulo 6 de la obra colectiva “Historia de la tributación argentina (1810-2010): homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario”, dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz. 1ª. Edición. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.
- Tozzini, Gabriela (2010): “Período 1930-1943”. Capítulo 8 de la obra colectiva “Historia de la tributación argentina (1810-2010): homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario”, dirigida por Horacio A. García Belsunce y Vicente Oscar Díaz. 1ª. Edición. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.



SIGLAS UTILIZADAS

En el texto del trabajo se han utilizado indistintamente algunas siglas o su significado. A efectos de facilitar la lectura, se incluye seguidamente un listado de las mismas, ordenadas alfabéticamente.

SIGLA	SIGNIFICADO
CACIP	Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DGI	Dirección General Impositiva
EBK	Estado de Bienestar Keynesiano
GS	Gasto Social
IAPI	Instituto Argentino de Promoción del Intercambio
IG	Impuesto a las ganancias
IR	Impuesto a los réditos
IRNP	Impuesto a la renta normal potencial a las tierras aptas para la explotación agropecuaria
ISI	Industrialización sustitutiva de importaciones
IVA	Impuesto al valor agregado
LAIU	Liga Argentina para el Impuesto Único
OCDE	Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto Bruto Interno
PFE	Presión Fiscal Equivalente



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



PT	Presión Tributaria
PTP	Presión Tributaria Potencial
PTR	Presión Tributaria Real
SRA	Sociedad Rural Argentina
SS	Seguridad Social
UIA	Unión Industrial Argentina