

PERCEPCIONES Y DEBATES SOBRE GASTOS PUBLICOS E IMPUESTOS EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS 1930¹

PERCEPTIONS AND DISCUSSIONS
ON PUBLIC EXPENSES AND TAXES
IN ARGENTINA IN THE 1930S

ANA VIRGINIA PERSELLO ·

Ana Virginia Persello es docente e investigadora con sede en el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR) (Argentina).
E-mail: vpersello@gmail.com

Resumen

Este trabajo refiere al modo en que se evaluó la relación entre gastos e impuestos en la Argentina de los años '30 y para ello recupera las transformaciones que, apelando a la racionalización y al equilibrio del presupuesto, se produjeron en el sistema de fiscalización de los gastos y en el sistema tributario, con el objetivo más general de realizar un aporte a la reconstrucción del aparato estatal y a los vínculos entre legisladores, técnicos y corporaciones.

Abstract

This paper focuses in the way that the relationship between costs and taxes was evaluated in the Argentinian thirties. For that purpose, the present article recovers the transformations produced in the cost's auditing and tributary system, which appealed to rationalization and budget's balance. The general aim is to contribute to the reconstruction of the state system and the links between legislatives, technicians and corporations.

¹ Este texto reúne algunas cuestiones planteadas en dos trabajos previos, «Administración y política: las transformaciones en el sistema tributario en los años '30» y «La administración pública en los años 30. El control de los gastos», discutidos, respectivamente, en el Seminario de Historia Argentina Contemporánea, CEHP, UNSAM, Buenos Aires, agosto de 2010 y las XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Bariloche, octubre 2009.

INTRODUCCION

A lo largo de los años 1930, el convencimiento de que era necesario racionalizar la organización y el funcionamiento de la administración pública fue explicitado por funcionarios, legisladores y asumido por la prensa, en pos de obtener mayor economía y eficiencia y, en ese marco, el sistema de fiscalización de los gastos y la reforma del sistema tributario fueron objeto de innumerables iniciativas: creación de nuevas instancias de control, modificaciones en el modo de elaborar y presentar el presupuesto y de dotar a las agencias encargadas de la percepción de viejos y nuevos impuestos de la eficacia necesaria para asegurar la recaudación. El diagnóstico que las precedió se basó en la evaluación de los gobiernos radicales: una administración desquiciada y desorganizada, despilfarro y favoritismo en todas las reparticiones; ineptitud y venalidad de los funcionarios; falta de coordinación entre agencias que derivaba en la superposición de funciones y la persistencia de la práctica de los acuerdos de ministros que habían creado un presupuesto aparte con imputación a rentas generales. A esto se sumaba la afirmación de que los gastos, producto del clientelismo, eran excesivos y el sistema fiscal era inadecuado porque descansaba, desde el período de la organización nacional, en la tributación indirecta –los únicos gravámenes directos eran la contribución territorial y las patentes–; con lo cual carecía de elasticidad y hacía de Argentina uno de los países más caros del mundo; era antidemocrático porque no se asentaba en el principio de justicia, de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, recaía básicamente sobre los menos favorecidos y conducía al fraude y la evasión; estaba mal organizado y era incoherente porque se había ido estableciendo bajo la presión de las urgencias financieras del erario sin plan de conjunto y finalmente, se yuxtaponían quince sistemas fiscales sin coordinarse entre sí. Nuestra intención es recuperar los cambios administrativos y el contenido de las políticas implementadas para dar cuenta de los argumentos que desplegaron quienes los diagramaron, los apoyaron o se opusieron a ellos.

En los últimos años se produjeron notables avances en la historiografía sobre los años 1930. En principio, se superaron visiones instrumentales que equiparaban poder político y poder económico. Este supuesto organiza un trabajo de Ricardo Sidicaro², donde se señala que los sectores conservadores –sin posibilidad de legi-

² Ricardo Sidicaro, «Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)», en: Waldo Ansaldi et al., *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995.

timar su poder vía sufragio— y los grandes intereses económicos encontraron en la diagramación de los aparatos intervencionistas estatales, colonizados o compartidos por representantes de entidades corporativas, el «lugar de fusión». Y si esos actores «parecieron confundirse por momentos en un único protagonista», el conflicto entre ambos en los años 1940 estaba contenido en esa «convergencia originaria». Y Roy Hora³, en un trabajo más reciente sobre los terratenientes pampeanos, concluye que las administraciones que tuvieron el control del gobierno en los años 1930 fueron particularmente sensibles a las demandas de los grandes propietarios, aunque la armonía y la colaboración que caracterizó sus relaciones no estuvieron exentas de puntos de fricción agravados hacia el final de la década, cuando el Estado busque compensar la caída de sus ingresos aumentando las cargas fiscales sobre ellos. En cuanto al sistema tributario, Sánchez Román⁴, en un texto que analiza las concepciones ideológicas que circularon en torno la imposición del impuesto a la renta en Brasil y Argentina, sostiene que uno de los elementos que incidió en el mayor éxito en el segundo caso fue la colaboración de los sectores económicos predominantes y reconoce que hacia 1941 la relación entre éstos y el Estado se deterioró. En tanto, Menéndez y Jáuregui⁵, que reconstruyen las políticas impositivas de Carlos Acevedo —ministro de Hacienda del presidente Castillo— hacia el final de la década, no sólo enfatizan que en ese momento se produjo una ruptura sino que especulan con la posibilidad de que ésta haya favorecido el golpe que terminó con el gobierno en 1943.

Colocado en la misma perspectiva, este trabajo se propone analizar las percepciones y los debates que presidieron y suscitaron las transformaciones operadas en el sistema de fiscalización de los gastos y del régimen tributario entre legisladores y representantes de intereses sectoriales. La estructura propuesta tiene gruesamente en cuenta los cambios en la titularidad del Ministerio de Hacienda: entre 1930 y 1933, los ministros coincidieron en que lo fundamental era mantener equilibrado

³ Roy Hora, *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

⁴ José Sánchez Román, «El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930», en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Latinoamericana «Dr. Emilio Ravignani»*, n° 28, segundo semestre de 2005.

⁵ Belén Menéndez y Aníbal Jáuregui, «El «paquete» de Acevedo: un frustrado y original plan de ajuste en la Segunda Guerra Mundial», ponencia presentada en las *XXII Jornadas de Historia Económica*, Río Cuarto, septiembre de 2010.

el presupuesto y cumplir con las obligaciones de la deuda; a partir de allí y hasta la guerra, aunque siguió apelándose al liberalismo, las políticas se tornaron más heterodoxas y finalmente, la guerra volvió a marcar un punto de inflexión que supuso un debate que involucró las decisiones tomadas y el modo de seguir hacia delante.

El objetivo es mostrar que los representantes de intereses sectoriales y parte de la dirigencia política atribuyen el aumento de los impuestos al exceso de gastos y hacia el final de la década, suman el fracaso del Estado para dotar de eficiencia a sus aparatos, la desmesurada injerencia del Estado y la excesiva autonomía que adquirieron los funcionarios. Las asociaciones donde se nucleaban los grandes intereses habían reclamado un lugar en la definición de las políticas públicas y lo habían obtenido, aunque eso no implicó que hubieran podido predecir adecuadamente las consecuencias de las políticas implementadas, la obtención o no de beneficios, que hubieran otorgado apoyo a medidas en las que inicialmente habían colaborado a diagramar o que estuvieran ausentes los conflictos y tensiones entre ellos. Agrarios e industriales coincidieron en la necesidad de salir de la crisis, justificaron la intervención estatal en la emergencia y reaccionaron cuando evaluaron que ésta afectaba sus intereses. Frente a la incertidumbre buscaban el apoyo del Estado y pretendían no quedar afuera de la definición del rumbo a seguir; cuando la situación económica se tornaba más estable y predecible, pedían la supresión de lo que consideraban trabas; y cuando se unieron para oponerse a los impuestos proyectados para hacer frente a la coyuntura de la guerra, su estrategia seguía siendo la misma. La intervención reguladora del Estado debía ser fruto de la necesidad, medida impuesta por las contingencias externas y tomada con carácter defensivo sin modificar las bases en que se asentaban el trabajo y la explotación de las riquezas, sin restringir las capacidades individuales y la iniciativa privada a las que el gobierno no podía ni debía sustituir.

Por otra parte, los cambios en la fiscalización de los gastos y en el sistema tributario se inscriben en el proceso más general de transformación en el aparato estatal, sobre el que también la historiografía ha avanzado notablemente. Numerosas obras, colectivas e individuales, recuperan agencias, equipos técnicos y saberes aplicados a la gestión estatal. Sánchez Román ha reconstruido la trayectoria de la Dirección General del Impuesto a los Réditos, creada en 1932, y concluido que los técnicos que la constituían, si bien tenían autonomía administrativa no defi-

nían políticas y, en todo caso, defendían las propiciadas por el Poder Ejecutivo⁶. Sin embargo, en el momento en que los nuevos tributos se impusieron y cada vez que se introdujeron reformas a las leyes que los organizaban, Raúl Prebisch y Ernesto Malaccorto o Félix Weil —que dentro del equipo liderado por el primero, se ocupaban de las cuestiones impositivas— participaron de su factura, según surge de sus propios escritos y testimonios.

Jimena Caravaca sostiene que fue, justamente, la «disponibilidad de grupos técnicos preparados para entender las necesidades nuevas»⁷ lo que hizo posibles las transformaciones institucionales impulsadas por la crisis. Esos elencos, en el caso del Ministerio de Hacienda, que se habían insertado en la función estatal en los años del gobierno de Alvear, volvieron a ella a partir del golpe de Estado y permanecieron a pesar de los cambios de presidentes y ministros. Los trabajos de Caravaca⁸, de Halperín sobre Raúl Prebisch⁹, de Rapoport sobre Félix Weil¹⁰ y el de Natacha Bacolla sobre la *Revista de Economía Argentina*¹¹, nos permiten reconstruir trayectorias vinculadas tempranamente al ámbito estatal y a la Universidad en las que se entraman la política y la técnica, y así avanzar en la construcción de una historia de la burocracia.

⁶ José Sánchez Román, «El estado como recaudador: de la Dirección General del Impuesto a los Réditos a la Dirección General Impositiva (1932-1955)», en: Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 160.

⁷ Jimena Caravaca, Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y élites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

⁸ Jimena Caravaca, *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina. 1870-1935*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011.

⁹ Tulio Halperín Donghi, «La Cepal en su contexto histórico. Raúl Prebisch y la herencia del pasado colonial en el desarrollo económico latinoamericano», en: *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

¹⁰ Mario Rapoport, *Bolchevique de salón. Vida de Félix J. Weil, el fundador argentino de la escuela de Frankfurt*, Buenos Aires, Debate, 2014.

¹¹ Natacha Bacolla, «Debatiendo sobre lo incierto. La crisis del treinta en la tinta de sus actores e intérpretes», en: *Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, n° 35, segundo semestre 2008.

EL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO: FISCALIZACION DE LOS GASTOS Y NUEVOS TRIBUTOS

Ni bien instalado el gobierno provisional, actuó en consecuencia con sus objetivos —equilibrar el presupuesto y «sanear» la administración— y dictó un acuerdo de ministros para normalizar la inversión de los dineros públicos a partir del estudio de la organización del personal administrativo y la prohibición de contraer compromisos de gastos que no afectaran los servicios públicos indispensables. La intención era cesantear a todo el personal supernumerario y suspender todos los gastos imputables a acuerdos de ministros para establecer la unidad y universalidad del presupuesto. El presidente de facto Uriburu reunió a los jefes de reparticiones nacionales y les señaló que no encontrar el modo de reducir los gastos importaba una comprobación fehaciente de ineptitud y que el gobierno no permitiría que su propósito se malograra por indiferencia, rutina o incomprensión. La tarea de racionalización estaría a cargo de una Comisión Especial de Presupuesto, al modo de la creada en Estados Unidos en 1921, que armonizaría y uniformaría el mecanismo administrativo a partir del establecimiento de conexiones entre las dependencias y la eliminación de empleos y reparticiones inútiles para introducir el concepto de responsabilidad de la función gubernativa y la idea de la eficiencia. Todo ello en nombre del renacimiento moral de la Nación. El ministro del Interior le encargó a Alejandro Bunge, en ese momento secretario de la intervención federal en la provincia de Santa Fe, asesorar a la comisión integrada por el subsecretario de Hacienda, Raúl Prebisch, Vicente Fidel López, Isidoro Ruiz Moreno, Américo Aliverti y Eduardo Ocantos Acosta. El ministro de Hacienda, Enrique Pérez, vinculó al nuevo organismo con la comisión creada por Herrera Vegas a fines de 1922 que, al igual que en 1930, había justificado su necesidad en la inconsciencia financiera del gobierno precedente. La evaluación de esa experiencia, por otra parte, lo indujo a advertirle a la comisión que debería luchar con las resistencias burocráticas para vencer la rutina; que de hecho se manifestaron en la preparación del presupuesto: cada ministro debió devolver repetidamente los respectivos parciales a los jefes de reparticiones para que los encuadraran en los propósitos de ordenamiento y reducción y, a su vez, el ministro de Hacienda repitió la operación con el resto del gabinete.

En junio de 1931, cuando ya ocupaba el Ministerio de Hacienda Enrique Uriburu, se creó una Comisión Reguladora de Gastos para extremar la aplicación del plan de reducciones, bajo la fiscalización directa y preventiva del ministerio, aun cuando

la ley de contabilidad fijaba la tramitación a que debían ajustarse las autorizaciones. La componían dos funcionarios de Hacienda y uno por cada uno de los demás departamentos. Cada ministerio, al elevar un expediente del que resultara un gasto, debía clasificarlo en «indispensable», «necesario» o «conveniente» y la Comisión examinaría todas las erogaciones proyectadas que excedieran los \$ 500. La Contaduría General, organismo encargado de la fiscalización¹², no daría curso a ningún gasto que no hubiera sido considerado por la comisión, estableciéndose de ese modo una «contabilidad de previsión» que impediría la producción de créditos suplementarios. Cuando la Comisión llevaba seis meses funcionando y debía disolverse según lo establecía el decreto de su creación, se publicitó que la economía documentada era de veinticuatro millones de pesos, pero, y lo que era más importante, existía otra cantidad de gastos proyectados que no se habían propuesto por la seguridad de que serían rechazados y esto implicaba difundir en la administración la noción de la economía, a partir de lo cual se autorizó su continuidad.

Paralelamente, Prebisch había encabezado la investigación de irregularidades en el funcionamiento de la Contaduría y en su informe consignó «violación de disposiciones legales y negligencia»: omisiones en las memorias, imputaciones incorrectas de pagos, fondos liquidados a favor de los mismos funcionarios, pagos indebidos y como la Contaduría tenía el deber de observar las órdenes de pago que reputara ilegales, pero el Poder Ejecutivo (PE) gozaba de la prerrogativa de la insistencia con el solo requisito del acuerdo de ministros, los derechos susceptibles de ser objetados eran subscriptos juntamente con los acuerdos de insistencia, caso no previsto por la ley de contabilidad¹³.

El gobierno del organismo estaba constituido por un presidente y dos contadores mayores a los que se les pidió la renuncia. Eduardo Ocantos Acosta se hizo cargo de la presidencia y ordenó practicar un inventario de documentos en trámite y un censo del personal a partir de los cuales determinó que los 432 empleados con

¹² La Constitución obliga al P.E. a hacer recaudar las rentas y decretar su inversión con arreglo a la Ley de Presupuesto, y atribuye al Congreso la facultad y el deber de fijarla anualmente y aprobar o desechar la cuenta de inversión. La ley de contabilidad reglamenta esas funciones. Como excepción y durante el receso del Congreso, el P.E. está autorizado para ordenar por acuerdos de ministros los gastos que sean necesarios en circunstancias extraordinarias que se especifican. La Contaduría General, creada por ley n° 428 de 1870, vigila el cumplimiento de esas normas y advierte sobre las informalidades y transgresiones que pudieran cometer los encargados de la contratación y ordenación de los pagos.

¹³ «El Tribunal de Cuentas», *La Nación*, 29/01/1931, p. 3.

que contaba eran suficientes pero que se necesitaba reformar los procedimientos internos de la repartición. La paralización de expedientes, que en algunos casos tenían diez años de atraso, anulaba el conocimiento sobre la marcha financiera del Estado y la tarea de fiscalización, que recaía sobre los hechos cumplidos en lugar de prevenirlos. La descentralización de los trámites y la centralización del control, según su perspectiva, solucionarían en parte el problema. Se crearon entonces direcciones de administración en cada uno de los ministerios, en la Dirección General de Correos y Telégrafos y en la Policía de la Capital Federal, encargadas de revisar y llevar cuenta de los compromisos, gastos, pagos y operaciones realizadas. El control lo ejercerían delegaciones de la Contaduría ante cada una de las direcciones. Se implantaba, de ese modo, la contabilidad de previsión.

Cuando el general Agustín P. Justo se hizo cargo del gobierno, los organismos creados siguieron funcionando y se sumó el Congreso a la discusión del presupuesto. El elaborado por el gobierno provisional para 1932 incluía una nueva rebaja de los sueldos del personal administrativo y exigía —vía reducción de las partidas para cada dependencia— la supresión de un número importante de cargos, pero se evaluó que era necesario reducirlo aun más y se adoptó una nueva modalidad que se mantuvo durante toda la década: entregar la responsabilidad de las economías al PE estableciendo una cifra global de reducciones.

La afirmación de que el sistema de preparación y sanción era una de las causas del desorden y del desequilibrio de las finanzas era asumida por todos los sectores políticos¹⁴ y entre las soluciones propuestas no faltaron las que proponían someter el mecanismo a la acción reguladora y coordinadora de un organismo técnico que funcionara como resorte moderador de las demandas de los ministerios. En cambio, quienes sostenían que la responsabilidad del exceso estaba en los cuerpos legislativos, apelaban al sistema inglés que les vedaba la iniciativa. No dejó de invocarse

¹⁴ En 1923, un especialista en finanzas, el francés Gastón Jèze, dictó una serie de conferencias en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en el Instituto Popular de Conferencias. El punto de partida de su análisis del caso argentino era la ausencia de correspondencia entre economía y finanzas: riqueza y déficit crónico. El desequilibrio se iniciaba en el presupuesto que se construía por la sumatoria de presupuestos parciales, constituía una previsión burocrática de los gastos y de los ingresos y no un programa de gobierno, se presentaba a las cámaras con retardo; la falta de sanción generaba la práctica de los duodécimos y finalmente, las comisiones parlamentarias lo modificaban y substituían. Las conferencias fueron reunidas en un volumen: Gaston Jèze, *Finanzas públicas de la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta del Courier de la Plata, 1923.

la ley sancionada en 1921 en Estados Unidos, el «Nacional budget system», que daba al presidente la responsabilidad del presupuesto y disponía su reajuste por órgano del Ministerio de Hacienda; creando al mismo tiempo el contralor por medio de un funcionario con independencia del PE y del Congreso –aunque éste podía destituirlo por incumplimiento de sus funciones– y que implicaba, además, la autonomía de la Contaduría General de la Nación.

El Congreso, además, sancionó una ley que le daba autonomía a la Contaduría General, sustrayéndole al PE la facultad exclusiva de inversión que, según el autor del proyecto¹⁵, José N. Matienzo, transgredía la forma republicana de gobierno. Establecía la necesidad del acuerdo del Senado para el nombramiento del presidente de la Contaduría, fijaba la duración del mandato en quince años e incorporaba la atribución de publicar en los diarios de mayor circulación todas las observaciones hechas a las inversiones ilegales de rentas desestimadas por el PE y comunicar directamente a la Cámara de Diputados el texto del decreto observado. La ley fue vetada por el PE que sostuvo que para mantener el juego regular de las instituciones debía defender sus prerrogativas. Se refería al inciso 10 del artículo 86, según el cual el presidente nombra y remueve a los empleados de la administración.

Las economías realizadas –reducción de empleos, de salarios de la administración pública y de inversiones– no solucionaban, de todos modos, el problema de la escasez de recursos derivados de la contracción del comercio exterior y el sistema impositivo debía ser el que los aportara. En la etapa previa al golpe, las crónicas periodísticas denunciaban el desorden de las oficinas recaudadoras –Impuestos Internos, Contribución Territorial y Aduanas–, la falta de fiscalización administrativa y la tolerancia para con determinados contribuyentes a favor de lo cual se producían fraudes y violaciones de la ley. Octavio R. Amadeo se hizo cargo de la dirección de Impuestos Internos y dispuso ascensos, destituciones, cesantías y cambios de destino sin comprobación sumarial porque, según manifestaba, en momentos posrevolucionarios, frente a oficinas desquiciadas por la corrupción y el abandono, no podría llegarse a una «limpieza» del personal si se procediera de ese modo. Sin embargo, evaluaba que los 640 empleados que constituían la repartición –contra 568 que había en 1912– no eran excesivos, en 18 años el personal sólo había aumentado en un 12 % y la recaudación en un 100 %. Pocos

¹⁵ Cámara de Senadores, Diario de Sesiones (CSDS), 03/05/1932, pp. 299-300.

días después renunció y fue designado para reemplazarlo Desiderio Candiotti, quien anunció la reorganización de los servicios de acuerdo a un nuevo plan más económico y eficiente. Al igual que otros directores de reparticiones, consideraba que suprimir personal era contraproducente y que «hacer economías» era difícil porque la labor desarrollada era «especializada y única» pero, atendiendo a las directivas del gobierno, siguió suprimiendo algunos cargos y propuso la creación de una nueva oficina de estadística y legislación con el objetivo de realizar los estudios correspondientes para dar solución al problema de la superposición. Lo existente, decía, se había realizado a partir de conjeturas sobre la capacidad tributaria de los imposables, sin base técnica y sin más tendencia que los intereses fiscales¹⁶. Seis meses después de haber asumido su cargo, Candiotti también renunció.

Por otra parte, para solucionar el «desquicio», funcionarios técnicos del Ministerio de Hacienda –Prebisch, Américo Aliverti, vocal en la Caja de Conversión y Juan Bayetto¹⁷– comenzaron a estudiar la manera de unificar la percepción en una oficina única de catastro y valuaciones con carácter autónomo que utilizara los elementos y personal que disponían las tres entidades, cuestión que se imponía por razones de economía, de perfeccionamiento y de comodidad para los contribuyentes. Además, se creó una Dirección General que unificaba la función directiva de todas las aduanas y receptorías del país y la comisión asesora del puerto, integrada por representantes de entidades comerciales e industriales y las vinculadas a los intereses de la navegación, que quedaba a cargo del administrador de la aduana de la Capital.

La necesidad de obtener recursos determinó que se gravara la importación con un adicional del 10 %¹⁸, mientras se estudiaban nuevos tributos. En septiembre de

¹⁶ *La Nación*, 08/05/1931, p. 5.

¹⁷ Juan Bayetto era profesor de Contabilidad del Estado desde 1913 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, había sido contador general de las Cajas de Ahorro Postal y de Jubilaciones Civiles, secretario de Hacienda de la Municipalidad de la Capital, subsecretario de Hacienda de la Nación, miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en 1927 representó al gobierno argentino en la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra y en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en París, fue presidente de la Comisión Revisora de Cuentas de Puerto Rosario, de la comisión de estudio del régimen administrativo de los FF. CC. del Estado, delegado de la Universidad de Buenos Aires en la administración del Museo Social Argentino y asesor técnico de la comisión especial del Senado para la reforma de la ley de contabilidad.

¹⁸ Entre los propósitos anunciados por el presidente figuraba la necesidad de fomentar la producción industrial, cuestión de la que, por razones de espacio, no nos ocuparemos.

1931 se estableció un impuesto a las transacciones del 3 por 1000 que se aplicaría en todas las ventas de mercaderías, entre comerciantes y entre éstos y particulares. Quedaban eximidas las transacciones sobre los negocios cuyo volumen de ventas en los últimos doce meses del año anterior hubiera sido menor de 25.000 pesos; las panaderías, carnicerías y lecherías minoristas; las empresas de servicios públicos y de transporte; las empresas periodísticas y las operaciones de compraventa de cereales, carnes y frutos del país en el mercado interno, que no hubieran sufrido elaboración industrial. El ministro de Hacienda sostuvo que si bien se trataba de un impuesto que estaba lejos de satisfacer los cánones de la perfección doctrinaria, en los países en que se había aplicado había probado ser de rendimiento rápido y percepción relativamente más sencilla que el impuesto a la renta. Su imposición estaba justificada por la emergencia económica¹⁹. El modelo era el impuesto francés (*taxe sur le chiffre d'affaires*), simplificado en sus disposiciones y sin establecer distinciones entre artículos suntuarios y de consumo corriente. Una de las objeciones más fuertes vino del lado de la producción, si el consumidor podía abstenerse o sustituir una mercadería gravada, el que sufría las consecuencias del tributo era el productor, pero se argumentó que dado que todas las mercaderías soportaban indistintamente el gravamen se establecía una compensación, una igualación de cargas, que prestaban a la tasa su característica más ventajosa desde el punto de vista de la justicia. De hecho, lo que prevaleció en la decisión de implantarlo fue que era fácil y rápidamente «recaudable».

Junto con el impuesto se estableció una nueva modalidad que permeó todos los ámbitos de la administración, la creación de una comisión compuesta de doce miembros representativos del comercio y de la industria para asesorar al Ministerio de Hacienda sobre la reglamentación del gravamen: resolver todas las cuestiones que se suscitaban con motivo de su interpretación y reglamentación y dictaminar sobre las dificultades o reclamos que surgieran con motivo de su aplicación, mientras no fueran materia de sumario. La presidió Alejandro Shaw, miembro del grupo Tornquist, vinculado a la *Revista de Economía Argentina*, colaborador del Colegio Libre de Estudios Superiores y asiduo colaborador de *La Nación*. Se asumía que era un cuerpo de contribuyentes que debía aconsejar a la administración desde el punto de vista comercial e industrial, a fin de impedir los inconvenientes económicos resultantes de un error en la incidencia del gravamen. «Fundada con este

¹⁹ «El impuesto sobre las transacciones», *La Nación*, 02/10/1931, p. 6.

criterio –decía el diario *La Nación*– constituía una innovación ciertamente feliz en la organización técnica de la administración fiscal» que tendía a extremar la inquisición porque la burocracia consideraba a cada contribuyente un defraudador y esto ocasionaba injusticias y obstáculos que trababan el desarrollo normal de los negocios. Por el contrario, la intervención de los propios interesados o sus representantes en la solución de los conflictos haría prevalecer la economía sobre los criterios meramente fiscales.

Cuando un nuevo decreto, dictado inmediatamente, le dio a la comisión carácter permanente, resorte necesario de la división Comercio de la Administración General de Impuestos Internos, con lo cual podría dirigir la labor de las oficinas y la preparación y ordenamiento de su personal, *La Nación* volvió a opinar, aunque en este caso para cuestionar la medida que sacaba a la comisión de su papel puramente técnico para darle naturaleza burocrática, con lo cual supeditaba a sus miembros «a las solicitudes e influencias gubernamentales y políticas»²⁰.

En abril de 1931, se anunció que se emitirían las primeras cédulas del impuesto sobre la renta. La idea de imponerlo no era nueva. Jimena Caravaca retrotrae la intención a 1890, cuando la crisis puso en cuestión que la estabilidad podía sostenerse con los derechos aduaneros. En 1918, Alejandro Bunge²¹ elaboró un proyecto que publicó en la *Revista de Economía Argentina* y el Poder Ejecutivo ingresó otro al Parlamento²². En 1922, cuando Alvear asumió el gobierno, la necesidad de reformar el sistema tenía, aparentemente, consenso. Se preconizaba un plan de conjunto, conforme a los principios de igualdad, justicia y generalidad de las cargas públicas en el que los impuestos indirectos y sobre consumos sólo debían tener el carácter de correctivos de los impuestos directos. La base debía ser el impuesto a la renta, que Yrigoyen ya había intentado imponer, más productivo y elástico y más justo en lo que a distribución de las cargas entre los individuos

²⁰ «El impuesto sobre las transacciones», *La Nación*, 20/11/1931, p. 6.

²¹ Sobre Bunge, ver Claudia Daniel, «Una escuela científica del Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras», en: Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012; y Hernán González Bollo, *La teodicea estadística de Alejandro Bunge (1880-1943)*, Buenos Aires, UCA/Imago Mundi, 2012; y Jorge Pantaleón, «El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge», en: Federico Neibrug y Mariano Plotkin (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

²² Jimena Caravaca, *Estado, economía y economistas: el caso del impuesto a la renta en la Argentina, 1890-1932*, Tesis de Maestría, Flacso, Argentina, 2008.

se refiere. Y en segundo lugar, había que resolver el problema de la doble o triple tributación unificando los impuestos internos al consumo.

En esa coyuntura, el entonces ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas, estudiaba la manera de aumentar las tasas para compensar el aumento del presupuesto ocasionado fundamentalmente, según se evaluaba, por la ley de salario mínimo dictada en 1921 y diagramaba una serie de reformas que incluían los derechos aduaneros, la ley de patentes y la imposición del impuesto a la renta. Las corporaciones del comercio y la industria reconocían la necesidad de equilibrar el presupuesto con el aporte de nuevos recursos, pero atribuían la situación a las malas prácticas consistentes en no sancionar el presupuesto a tiempo, el abultamiento del programa de obras públicas, la «empleomanía», agravada por la ley de salario mínimo y la organización de las reparticiones autárquicas que vivían fuera del presupuesto porque su autonomía impedía un examen preciso de la inversión de sus fondos²³. El ministro, entonces, las convocó a discutir las reformas y se crearon comisiones en las que convivían representantes de intereses sectoriales con funcionarios del gobierno. El modelo era Estados Unidos, que durante la guerra y en la posguerra había adoptado el sistema de las comisiones técnicas auxiliares y, en la perspectiva de Herrera Vegas, se completaba de ese modo el sometimiento de la acción del gobierno al juicio de la opinión por medios democráticos de crítica y contralor con la colaboración efectiva de los «interesados», legítima si se realizaba públicamente²⁴. Víctor Molina, que sucedió a Herrera Vegas en el ministerio, volvió a presentar un proyecto, pero la reforma no se produjo. Si los efectos de la Primera Guerra Mundial colocaron con fuerza el problema de la lentitud y la irracionalidad de la administración, así como la necesidad de reformular la relación entre gastos e impuestos y, por otra parte, Alvear intentó diferenciarse de su antecesor reformulando el sistema, de esta conjunción no se derivaron necesariamente transformaciones. Fue a partir de 1929 cuando la considerable reducción de las posibilidades de exportar y, por ende de recaudar, sumó argumentos a ese planteo que no era nuevo.

Después del golpe, había consenso en que se trataba del mejor gravamen posible pero se cuestionaba la oportunidad: su trascendencia exigía el voto legislativo; no había estadísticas que determinaran riqueza pública, renta nacional, monto de

²³ Memorial presentado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados publicado en: *La Nación*, 27/01/1923, pp. 5-6.

²⁴ «El ministro de Hacienda reunió a representantes de diversas entidades», *La Nación*, 13/07/1923, p. 5.

la producción agraria e industrial, de los salarios, de los beneficios comerciales y profesionales, ni de su distribución en el territorio y, por último, si bien eran numerosos los proyectos presentados desde principios de siglo a las Cámaras, no estaban avalados por un análisis de la situación argentina²⁵. Muchos años después, Raúl Prebisch, que ocupaba en ese momento la subsecretaría de Hacienda, dijo: «Escribí yo el decreto-ley sobre el impuesto a la renta (...) volví a tomar mi informe australiano; me inspiré también en la ley chilena, que era bastante simple y se hizo en muy pocas horas un decreto-ley». Sostuvo también que había convencido al presidente de sancionarlo:

«Mire general, usted va a entregar el gobierno con un déficit considerable a pesar de todo. Sin una reforma tributaria no se contendrá el déficit; y como yo creo que el Congreso no va a tomar medidas de esa naturaleza, el déficit seguirá agrandándose y se caerá en la inflación».

A lo que Uriburu habría respondido: «¿Qué van a decir mis amigos del Círculo de Armas?»²⁶. En enero de 1932 el impuesto entró en vigencia. Gravaba las entradas o ingresos producidos dentro del territorio nacional agrupados en cuatro categorías con tasas diferenciales, de acuerdo con la índole de los mismos. La renta neta del suelo rural, con exclusión de los beneficios de la explotación agropecuaria, la de las propiedades urbanas (1º categoría) y los capitales inmobiliarios (2º categoría), como los intereses hipotecarios y papeles de renta fija estaban gravadas con un impuesto del 6 % o del 4 %, según que la tierra estuviera o no trabajada personalmente por su propietario. Los beneficios netos del comercio, la industria y las actividades conexas, un 5 %. Y los ingresos provenientes del trabajo personal comenzaban con 1/9 % para las remuneraciones de \$ 175 mensuales y terminaban con 4 % para las remuneraciones de \$ 2000 o más.

²⁵ Prebisch, según su propio relato, fue convocado por Herrera Vegas, a quien Eleodoro Lobos le había sugerido su nombre, para que viajara a Australia y Nueva Zelanda a estudiar como se implementaba allí el gravamen. La estadía duró cuatro meses y se interrumpió cuando Víctor M. Molina se hizo cargo de la cartera de Hacienda y Salvador Oría, que, según el mismo Prebisch, «se consideraba especialista en impuesto a la renta», fue nombrado subsecretario. Sobre esta cuestión, ver Jimena Caravaca, *¿Liberalismo o intervencionismo?*, op. cit.

²⁶ Ambas citas corresponden a: Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 67-69.

Se esperaba que una vez puesto en funcionamiento el impuesto a la renta y los gravámenes sobre las categorías más altas, más difíciles de aplicar y percibir, rindieran mayores beneficios, podría elevarse el mínimo imponible desgravando a las categorías inferiores de los réditos al trabajo personal. Para facilitar la administración del impuesto se sacrificaba el principio de las reducciones por cargas de familia y la progresividad, que sólo correspondía en los réditos superiores a \$ 25.000. En esferas oficiales se sostenía que la moderación respondía a la incapacidad administrativa del Estado, que hacía que fuera de mayor utilidad social el ahorro que se acumulara y reprodujera en manos privadas, en lugar de malograrse en los organismos oficiales. También en este caso se ideó una comisión honoraria de contribuyentes al modo de la que había sido creada en el caso del impuesto a las transacciones, cuyo desempeño se evaluaba positivamente, aunque no llegó a organizarse.

Una vez en funciones la Cámara de Diputados, a quien le correspondía la iniciativa en cuestiones impositivas, la Comisión de Presupuesto y Hacienda se hizo cargo de estudiar los cambios introducidos por el gobierno provisional al régimen fiscal. La decisión fue aceptarlos, en líneas generales, no porque consideraran que fuera el mejor sistema sino por la urgencia en regularizar la percepción de la renta. Cuando el ministro de Hacienda, Hueyo, intervino en el debate lo hizo para ratificar esta idea y agregó: «ha nacido sin el calor que le da la libre discusión y el choque de intereses contradictorios, sin el voto de la representación legítima de los pueblos de la República»²⁷. Las investigaciones y estadísticas que se habían reclamado cuando los gravámenes se impusieron seguían estando ausentes, pero las necesidades del erario se imponían.

El gravamen a las transacciones, establecido en un 3 por 1000 para la primera transacción, 5 para las sucesivas y 10 para las de carácter suentario, fue aprobado con el voto en contra de socialistas, demócratas progresistas y radicales antipersonalistas que lo caracterizaron como un impuesto «bárbaro» que recaía estrictamente sobre el consumidor. En cuanto a los réditos, todos los sectores acordaron que era el más equitativo, elástico y el que producía una distribución más acorde de la riqueza, aunque la bancada socialista sostuvo que todo el sistema impositivo era absurdo, antisocial y antieconómico porque gravaba el trabajo de los hombres. El gobierno de facto había demostrado su esencia reaccionaria y el gobierno de Justo, aceptando las reformas, ponía de manifiesto la continuidad. En materia

²⁷ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones (CDDS), t. I, r. 8, 22/04/1932, pp. 557-630.

impositiva es donde mejor se diferencian grupos y partidos –sostenían–, el grupo social que gobierna determina el grupo social sobre el cual recaen los tributos. La propuesta era invertir la relación, la mayor parte de los recursos debían salir del privilegio. La respuesta vino del legislador conservador bonaerense Manuel Fresco, que lo caracterizó como una gran conquista social, impuesta justamente por un gobierno tildado de «reaccionario» que, sin embargo, pensaba en economizar sin demagogia. De todos modos, sólo pudo ser establecido con carácter transitorio. Las contribuciones directas eran fuentes de recursos provinciales y sólo podían imponerse por razones de defensa, seguridad interior o cuando el bien general del Estado lo exigiera (artículo 67, inciso 2). El Congreso debía determinar la proporción del producido del impuesto a repartirse entre las provincias y la Nación. No hacerlo, implicaba su caducidad. Aun así, algunos miembros del sector mayoritario –conservadores de provincia y sobre todo radicales antipersonalistas– se opusieron apelando al federalismo.

Ya sancionados los gravámenes, la administración justista unificó el régimen administrativo en un organismo único, la Dirección General del Impuesto a los Réditos y a las Transacciones (DGIRyT), presidido por un Consejo de Administración de ocho miembros y comisiones honorarias de interpretación y asesoramiento del PE, integradas por contribuyentes para cada uno de ellos. Luis Colombo (Unión Industrial Argentina, en adelante UIA) asumió la presidencia del Consejo de Administración, que estaba constituido además por Alejandro Shaw, Eduardo Manzini, Félix Weil, Alex Nicholson, Salvador Oría, Víctor Valdano y Atilio Dell’Oro Maini –a poco andar, por renuncia de algunos de sus miembros, se redujo a cinco y Shaw asumió la presidencia– y Ernesto Malaccorto fue designado técnico organizador. La comisión asesora estaba compuesta, entre otros, por Luis Zuberbühler, Luis A. Folle, Emilio Coni, Alejandro Unsain y Valdano. Éste último había formado parte de las comisiones creadas por Herrera Vegas para estudiar el sistema impositivo en representación de la UIA y Folle, de la Comisión de presupuesto en el mismo período y asumió en la administración de Uriburu, la dirección de Contribución Territorial.

La evaluación era que el sistema de las comisiones honorarias de contribuyentes cumplían acertadamente con los objetivos para las cuales habían sido creadas: habían evacuado millares de consultas, decidido en centenares de conflictos y habían dado a las respectivas administraciones las bases de una organización que, imitada de los bancos y casas comerciales, usaba medios mecánicos de contabilidad. La

implantación del criterio comercial e industrial en las oficinas, la contemplación de los casos contenciosos con el criterio imparcial de los negocios y conforme a los intereses generales de la economía, era su mayor virtud. Por otra parte, la intervención de los propios interesados introducía un elemento de seguridad para el contribuyente que se sentía amparado por sus iguales y ahoraban al ministerio, según se sostenía, una enorme labor que habría absorbido la atención permanente de los funcionarios del departamento. Sin embargo, estas comisiones fueron perdiendo peso en la organización administrativa del impuesto hasta desaparecer. Y, por otra parte, con la renuncia de Colombo y su reemplazo por Shaw, los técnicos predominaron en el Consejo que, aunque no tenía facultades para decidir sobre la política impositiva en la medida en que era un órgano consultivo, gozó de una amplia independencia en todo lo referente a la administración²⁸.

A un mes escaso de haberse sancionado la ley de gastos se anunció que los cálculos de los rendimientos de los nuevos gravámenes y el aumento de los aforos aduaneros se había hecho con un excesivo optimismo y había fallas en las recaudaciones que, desde las esferas oficiales se atribuían a la depresión económica que mermaba la capacidad tributaria de la población y al retardo en la organización de los resortes de la percepción, y a propuesta del PE se reformaron las leyes con el objetivo de simplificarla. La ley n° 11682 reemplazó a la n° 11586: se unificó la tasa del impuesto a los réditos en 5 %, con la excepción del trabajo personal en relación de dependencia que se gravó en un 3 %; se admitía la compensación de los beneficios de una clase de réditos con los quebrantos de otra; se declaraba exenta de contribución, en el conjunto de la renta individual, una suma de \$ 200 mensuales o \$ 2400 anuales, como mínimo necesario para la subsistencia y se agregaba a la renta mínima no imponible \$ 50 por cónyuge y \$ 25 mensuales, por cada persona a cargo del contribuyente. La tasa a las transacciones volvió a unificarse en 3 por 1000 (ley n° 11680) a pesar de que la propuesta ministerial proponía que fuera de 5 por 1000.

El ministro había expresado que la iniciativa respondía a la propuesta de la comisión honoraria constituida por comerciantes, industriales y productores y que se adoptaba porque resolvía desigualdades y simplificaba la recaudación y fiscalización. Sin embargo, la UIA y la Cámara Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP) no tardaron en manifestar públicamente sus

²⁸ José Sánchez Román, «El Estado como recaudador...», *op. cit.*

diferencias, sobre todo en cuanto a la vigencia del impuesto a las transacciones que, desnaturalizado por las condiciones económicas del mercado, no podía trasladarse al consumidor por medio de la elevación de los precios y recaía sobre la producción y el comercio. La corporación presidida por Luis Colombo expresó que había apoyado la política impositiva colocando por encima de sus intereses los superiores del país, había utilizado su influencia para que las leyes fueran acatadas, había colaborado en las comisiones administrativas y contrarrestado, en cuanto estuvo a su alcance, la resistencia general mientras provincias enteras desacataban abiertamente el pago de los gravámenes pero los aumentos que ahora se proyectaban sobrepasaban el límite de tolerancia y, además, sostenía que nunca pudieron apoyar un proyecto que ignoraban. También la CACIP manifestó su «alarma» y propuso crear recursos a través de la conversión de la deuda, la rebaja de los sueldos de la administración en un 20 %, las pensiones y jubilaciones en un 10 % y la supresión de obras públicas. No era el Estado –sostenían– el que tenía que generar empleos para resolver el problema de la desocupación, sino los industriales y comerciantes, en clara alusión a las declaraciones del gerente general de la Dirección del Impuesto a los Réditos, Ernesto Malaccorto, que planteaba que las prevenciones desaparecerían y se generalizaría el acatamiento a las leyes impositivas cuando el contribuyente entendiera que el país contemplaba con alarma la masa de desocupados y la demora en la realización de numerosas obras públicas exigidas por el progreso, por carencia de recursos²⁹.

En julio de 1933, Alberto Hueyo presentó su renuncia al ministerio de Hacienda sin explicitar sus motivos, sobre los que se tejieron innumerables suposiciones. Una de ellas era que se debía a las tensiones en el Gabinete provocadas por su orientación financiera. El motivo más inmediato estaba en el plan, apenas esbozado, para confeccionar el presupuesto que debía regir en 1934. Desde el Departamento de Hacienda se pedía al resto «hacer economías» en las partidas de los gastos, aun admitiendo que era casi imposible hacerlas sin desquiciar los servicios públicos. En el gabinete parecía prevalecer la coincidencia con las recomendaciones del Congreso: prorrogar los servicios de amortización de la deuda. El ministro, en cambio, sostenía la preeminencia de los intereses de la Tesorería, para vigilar el equilibrio del presupuesto y la puntualidad en el pago de los servicios de la deuda que se resolverían, según su perspectiva, si se elevaba la tasa del impuesto a las

²⁹ «Algunos conceptos referentes a los nuevos impuestos», *La Nación*, 24/04/1933.

transacciones al 1 %; había encontrado que las diferencias de cambio para las remesas al exterior habían disminuido y había comprobado que algunos impuestos darían mayor rendimiento que el calculado. Hueyo, cuya gestión estuvo a caballo entre los viejos y los nuevos tiempos, fue acusado de continuista, en la medida en que refrendó –avalado por el Parlamento– las iniciativas del gobierno precedente y, *ex post*, se consideró que había «demorado» transformaciones imprescindibles, aconsejadas por las circunstancias y a contrapelo de las recomendaciones de aquellos que seleccionó para asesorarlo.

CONSOLIDACION, RESISTENCIA Y REFORMAS

En 1933, Federico Pinedo se hizo cargo del Ministerio de Hacienda y asumió que el cambio adoptado en la elaboración del presupuesto debía mantenerse. El examen metódico partida por partida invariablemente lo engrosaba³⁰. Los legisladores del Partido Demócrata Nacional lo apoyaron con el mismo argumento: era una ley fatal e ineludible que las Cámaras eran más dispendiosas que el Ejecutivo y que como el reajuste pasaba luego por el control del Congreso no se violaba la regla democrática del control parlamentario. Preferimos –expresó José Heriberto Martínez– «a la fórmula del control excesivo en forma preventiva que exteriorizó Thiers, un poco de confianza antes y mucho control después, porque, como dijo León Say, *se requiere un gobierno que gobierne bajo el control del Parlamento*»³¹. La oposición no coincidía. Demócratas progresistas y socialistas –apoyados en este caso por el antipersonalismo– consideraban que implicaba una progresiva declinación de la potestad parlamentaria; que la lentitud y la sanción tardía habían sido reemplazadas ahora por la premura; que el criterio de suprimir el análisis detallado por anexos, y la insuficiencia de documentación con que contaban los legisladores perjudicaba a la ley, y en el presupuesto de 1932 las economías se habían hecho efectivas, pero en el de 1933 sólo en sus dos terceras partes. Esto fue mencionado como uno de los motivos por los cuales había renunciado el ministro de Hacienda, cuyos colegas se resistieron a hacer las economías necesarias. No sólo la autorización global había fracasado como procedimiento sino que las economías habían afectado fundamentalmente dos rubros: trabajos públicos y sueldos de la

³⁰ CDDS, t. V, r. 58, 26 y 27/09/1933, p. 530.

³¹ *Ídem*, p. 515.

administración; las primeras traían como consecuencia la disminución del trabajo y las segundas, limitaban la capacidad de consumo. No se tocan los presupuestos militares –argumentó el socialismo– y se aumenta el número de obispos y arzobispos mientras se rebajan los sueldos de la administración.

En cuanto a los impuestos, Pinedo, reconoció que la organización del sistema tributario tenía problemas pero defendió las reformas: «ni por los gastos ni por los recursos, el presupuesto actual ni las finanzas argentinas son las finanzas oligárquicas de antes, sino que son las finanzas de un país democrático». Y utilizó datos aportados por la *Revista Económica del Banco de la Nación* para demostrarlo: los impuestos a la tierra en 1929 representaban el 6,6 %; en 1932, el 9,4 % y los impuestos al consumo el 75 % y el 63 %, respectivamente, no obstante el impuesto a las transacciones computado como impuesto indirecto, de manera que ya no eran «la carga que las clases políticamente vigorosas echan sobre las espaldas de las clases políticamente oprimidas»³².

No obstante, a lo largo de todo ese año, la resistencia que los nuevos impuestos generaban se manifestó en innumerable cantidad de presentaciones de las corporaciones al Parlamento, al PE, a la prensa y también en manifestaciones para pedir la reformulación del gravamen a los réditos y la derogación del que pesaba sobre las transacciones. En mayo, la protesta pública asumió la forma del cierre de comercios en varias provincias simultáneamente. En junio, en Tucumán, un mitin de alrededor de 15.000 personas que protestaban por el impuesto adicional al azúcar, fue disuelto por la policía y los bomberos; en septiembre llegó a Buenos Aires una delegación de las «fuerzas vivas» de Mendoza –alrededor de 20.000 personas– para hacer conocer la situación de la industria vitivinícola y entre sus demandas figuraba la supresión de los impuestos interprovinciales y hacia fines de mes se produjo el cierre del comercio minorista en todo el país. En octubre, la industria vitivinícola de San Juan declaró un *lock out* contra la carga excesiva del sistema impositivo local. Unos meses antes, en una entrevista realizada por *La Nación*³³ al ingeniero Santiago Graffigna, importante bodeguero y, más adelante, diputado nacional, manifestó que la provincia estaba asfixiada por una política fiscal inconsulta y confiscatoria que atentaba contra el derecho a trabajar, a poseer

³² CDDS, t. V, r. 58, 26 y 27/09/1933, p. 533.

³³ «Una inconsulta política fiscal está asfixiando en San Juan a la industria vitivinícola», *La Nación*, 14/04/1933, p. 6.

bienes y a transmitirlos por medio de la herencia; derechos que el Estado no podía abolir porque emanaban de la ley natural y de la ley moral. En noviembre, en un congreso de delegados de distintas entidades gremiales, se creó la Federación Nacional Defensora del Comercio y las Industrias, que evaluaba que se habían agotado las «gestiones persuasivas» frente a los poderes públicos y resolvió trabajar en la organización de una medida de fuerza: cierre del comercio y paralización de las industrias del país en el caso de que se llevara a cabo cualquier medida compulsiva para el cobro de los nuevos tributos³⁴.

«La protesta sorda en todo el país por el agobio impositivo» y la afirmación de que el sistema era «harto defectuoso» y era preciso modificarlo decidió al diario *La Nación* –como en otras coyunturas en relación a temas relevantes de la agenda pública– a realizar una encuesta a los ministros de Hacienda de todas las provincias y a un legislador de la oposición de cada una de ellas que se publicó entre septiembre y octubre de 1933³⁵. Las preguntas eran cuatro: qué concepto les merecía el régimen impositivo vigente en la provincia; si había sido alcanzada o colmada su capacidad tributaria; cómo soportaba la incidencia en su economía de los nuevos impuestos nacionales y qué era lo que debía hacerse en el futuro. La mayoría de los ministros coincidió en que los sistemas fiscales vigentes en sus provincias eran «defectuosos» –arcaicos, desordenados e injustos y basados en criterios estrictamente fiscales– y que se sostenían en la contribución territorial y los impuestos indirectos; algunos de ellos anunciaron estar estudiando posibles reformas y otros (Buenos Aires y San Luis) opinaron que a pesar de los problemas detectados, para producir cambios era necesario esperar a épocas normales porque lo existente tenía la ventaja de su adaptabilidad al medio y la experiencia de su aplicación. La excepción la constituyó el ministro cordobés, José Aguirre Cámara, que evaluó que el sistema rentístico de la provincia era moderno y científico porque el impuesto a la tierra se basaba en la progresividad y se gravaban los consumos superfluos, aunque los legisladores opositores denunciaban no sólo problemas de organización sino vicios de aplicación.

Los legisladores radicales de La Rioja, Santiago del Estero, San Luis y Catamarca denunciaron el favoritismo político en la tasación de la tierra; la clasificación ca-

³⁴ «Los comerciantes protestan por los nuevos impuestos», *La Nación*, 01/11/1933, p. 6.

³⁵ «¿Está colmada la capacidad tributaria de la población?», *La Nación*, 04, 05, 09, 13, 14, 16, 18, 22 y 29/09, y 01, 05 y 15/10/1933.

prichosa para determinar el pago de patentes y, sobre todo, el rol de los receptores de rentas. En Santiago, en lugar del Banco de la Provincia, «un ejército de recaudadores» que percibía el 8 % de la comisión sobre la suma recaudada funcionaba como recurso electoral de ayuda «a los amigos que se sacrificaron en las elecciones» y en San Luis la complejidad del sistema los incitaba a la corrupción. En cuanto a la capacidad tributaria hubo unanimidad en la percepción –porque la falta de estadísticas les impedía tener certezas– de que la misma estaba colmada por el declive del rendimiento fiscal y, aunque la mayoría de los entrevistados coincidió en la incidencia negativa de los nuevos tributos nacionales, admitieron que aun no habían sido pagados.

En el Parlamento, la bancada socialista se hizo cargo de plantear el malestar a través de un pedido de informes al PE sobre la trayectoria seguida por la recaudación de los nuevos impuestos³⁶. En relación a las transacciones, sostenían que provincias enteras se negaban a pagarlo y la recaudación sólo llegaba al 50 %; y en relación a los réditos, sólo se habían inscripto 550.000 contribuyentes sobre 700.000 que debían hacerlo y se producía una liberación a favor de quienes eludían el pago que no eran otros que los grandes terratenientes de Córdoba y Buenos Aires –no ocurría lo mismo en el sur de Santa Fe, donde la propiedad estaba más dividida– y por último, que los grandes estudios de abogados encontraban la manera de no abonarlo y aconsejaban a sus clientes la forma de no hacerlo.

Alejandro Shaw, el presidente de la Dirección General del Impuesto a los Réditos contestó el pedido³⁷. Las retenciones sobre sueldos de empleados (4º categoría) representaban el 14 % de la recaudación. El 86 % restante correspondía a 459.726 contribuyentes directamente inscriptos. Si una gran masa no lo había hecho –decía– era porque o no sabía cómo hacerlo, o no había obtenido rentas, o no sabía cómo practicar su declaración. Y las diferencias entre Buenos Aires y Santa Fe se explicaban porque los grandes propietarios de la primera residían en Capital Federal y allí pagaban el impuesto. En cuanto a las transacciones, el número de comerciantes se calculaba alrededor de 250.000, 20.000 de ellos operaban con transacciones eximidas, otros 25.000 estaban sujetos al pago de patentes y la ley los exceptuaba, las sucursales constituían con la casa matriz un solo comercio y era también un solo contribuyente el comerciante que en un mismo local explotaba

³⁶ CDDS, t. III, r. 40, 24/08/1933, pp. 501-503.

³⁷ CDDS, t. IV, r. 51, 15/09/1933, pp. 483-490.

varios rubros. La inscripción de 110.000 arrojaba un 55 % de contribuyentes que habían regularizado su situación. Y frente a las denuncias de cobros compulsivos agregaba que de las 150.000 inspecciones que se habían realizado desde marzo de 1932 sólo se habían requerido órdenes judiciales de allanamiento en 34 casos.

Sin embargo, Shaw admitió que persistían las dificultades de fiscalización del pago del impuesto a los réditos a pesar de que la Dirección contaba ya con 13 delegaciones ubicadas en las principales ciudades del país que se subdividían, a su vez, en 63 distritos a cargo de 130 inspectores —en 1932 eran sólo 38— que actuaban como informantes, liquidadores y fiscalizadores; y en cuanto a las transacciones, las comisiones viajeras que habían recorrido el país y prácticamente sólo se habían limitado a asesorar a los contribuyentes, habían sido reemplazadas con la radiación de delegaciones permanentes. Para 1934 los inspectores eran 230 y para 1935 el presupuesto contemplaba un crédito suplementario para la DGIRyT para reforzar el personal con 83 cargos más y adquirir automóviles para las comisiones que recorrerían el país.

En 1934, entraron a la Cámara proyectos de derogación del impuesto a las transacciones presentados uno por la diputación socialista y otro por la bancada radical entrerriana³⁸, así como un proyecto de resolución, también firmado por un socialista³⁹, para solicitar que hasta tanto el impuesto no se derogara se suspendieran las ejecuciones contra los contribuyentes morosos porque el gobierno respondía a la hostilidad para pagarlo con medidas compulsivas sin lógica y sin método, dirigidas contra quienes organizaban la resistencia o presidían organismos del comercio o de la industria. El Congreso se hizo cargo de los reclamos y aprobó un proyecto del PE para reemplazarlo, en adelante, por un tributo a las ventas⁴⁰. El modelo esta vez era Canadá. Se reducían los contribuyentes sujetos al gravamen y a la fiscalización, dado que se limitaba el tributo a la primera transferencia de la mercadería, con excepción de numerosos artículos de primera necesidad. En Diputados se fijó una tasa del 2 %, (55 votos sobre 99) del importe neto de las ventas en el mercado interno y las protestas de los representantes de la industria y el comercio indujeron al presidente a propiciar en el Senado su reducción al 1/4 %. La tasa para las ventas al exterior se fijó en 3 por 1000.

³⁸ CDDS, t. I, 07/05/1934, pp. 221-225.

³⁹ CDDS, t. I, r. 10, 17/05/1934, pp. 637-642.

⁴⁰ CDDS, t. VI, r. 58, 29 y 30/09/1934, pp. 605-625.

En paralelo se discutía la unificación de los impuestos internos. El intento más serio para implantarla se había hecho en 1922, a partir de una propuesta del administrador general de Impuestos Internos, José María Ahumada, que preveía asignar el rendimiento en la percepción de dos terceras partes para la Nación y una tercera para las provincias, distribuida según la población de cada una de ellas⁴¹, que el entonces presidente Alvear apoyaba. Diez años después, Adrián Escobar, legislador del PDN, presentó al Congreso un proyecto⁴² en el mismo sentido. El 68 % de lo recaudado le correspondería a la Nación y del 32 % asignado a las provincias, el 72 % se repartiría en proporción a la población y el 28 % restante, durante diez años, a las provincias que industrializaban productos gravados con impuestos internos o al consumo nacional. Y, finalmente, se aprobó la propuesta del PE⁴³ que contemplaba un convenio entre el Estado central y las provincias para uniformar los impuestos y centralizar su percepción. Aquellas que aceptaran participar del sistema deberían renunciar a cobrar impuestos provinciales sobre los productos gravados por la Nación. El criterio era que no sólo había que acabar con la superposición sino con los gravámenes diferenciales —«derechos protectores»— sobre las mercaderías producidas dentro del territorio provincial o fuera de él. Los ejemplos eran numerosos, entre ellos, la patente de San Juan para el comercio de azúcar y la concesión de grandes privilegios para el fomento de la fabricación de azúcar de remolacha, en represalia por los impuestos sobre los vinos establecidos en Tucumán o el gravamen sobre la alfalfa no cosechada en su territorio, creado en Salta, que funcionaba como un derecho de aduana interior contra los forrajes de Santiago del Estero. Un segundo proyecto prorrogaba la vigencia del impuesto a los réditos hasta diciembre de 1944 y establecía la distribución del producido: 90 % para la Nación y 10 % para las provincias, relación que se modificaría gradualmente hasta llegar en diez años a 85.5 % y 14.5 %; en cuanto al de ventas, fijaba la proporción en 85 %-15 % para fijarse en 76 %-24 %.

Las provincias aceptaron, en principio, la ley contrato. Las dificultades se manifestaron cuando se debatieron las condiciones del reparto entre ellas a partir de la adopción de uno u otro criterio de distribución (población, consumo, recaudación) y los porcentajes atribuidos a las provincias productoras de artículos

⁴¹ *La Nación*, 06/11/1922, p. 5.

⁴² CDDS, t. III, r. 42, 31/08/1933, pp. 652-657.

⁴³ CDDS, t. VI, r. 58, 29 y 30/09/1934, pp. 609-625.

gravados (Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta). Finalmente la ley adoptó como base el promedio de las recaudaciones de los últimos cinco años, mientras entre muchos legisladores predominaba la idea de que el criterio debía ser la población y la extinción progresiva de la cuota que se les reconocía a las provincias productoras. El socialismo apoyaba el principio de la unificación como una manera de fortificar el federalismo y de solucionar el abuso en que incurrieran las provincias productoras, pero disintió con las bases establecidas después de las negociaciones entre partes que modificaron el proyecto presentado por el Ejecutivo. El ministro de Hacienda, decía Américo Ghioldi, intentó defender el interés general, pero «se entregó impotente a la confabulación de intereses actuante en la comisión» y para demostrarlo refirió en el recinto de la Cámara de Diputados parte del debate que se había dado en el seno de la comisión parlamentaria que había escuchado las objeciones de las provincias y unificado el proyecto, donde se habían formado «trenzas de ocho» para defender industrias o regiones y «el sindicato del Norte y del Oeste» había sacado sustanciosas tajadas, al modo de un «congreso corporativo», para concluir que las pérdidas recaían en el consumidor⁴⁴.

Antes de abandonar el ministerio, Pinedo consideró que había llegado el momento de atenuar las cargas y presentó al Congreso una serie de iniciativas, entre las cuales estaba la modificación a la tasa de aplicación del impuesto a los réditos que, evaluaba, beneficiaría a alrededor de 50.000 contribuyentes y era factible no sólo por el aumento de la recaudación —en 1932 fue de algo más de 43.000.000 y en 1935 rondaba los 85.000.000— sino porque la administración, a partir de la experiencia adquirida y los estudios practicados, estaba en condiciones de prever las consecuencias administrativas y fiscales de los cambios que pudieran introducirse en la ley. Su sucesor, Roberto Ortiz, también coincidió en que había llegado el momento de «liberar al contribuyente» y la Cámara inició el estudio de los cambios en la tasa de aplicación del impuesto para los que trabajaban en relación de dependencia (4º categoría), que se había fijado —según se planteaba— sin examen del costo de vida, sin investigación de las capacidades tributarias, sin censo ni estudio que tuviera en cuenta las necesidades particulares. La propuesta era elevar el mínimo exento a \$ 400 mensuales o \$ 4800 anuales y aumentar la deducción por cónyuge a \$ 100 mensuales o \$ 1200 anuales. Una vez aprobado el proyecto en Diputados, los representantes de entidades comerciales e industriales gestio-

⁴⁴ CDDS, t. VII, r. 61, 28 y 29/11/1934, p. 288.

naron en el Senado la generalización de las rebajas a todas las categorías. La UIA sustentaba su demanda en el siguiente cálculo: en 1916 se estimó la producción nacional en un total de 3200.000.000 de pesos y los recursos fiscales extraídos por la Nación, las provincias y las municipalidades ascendían en números redondos a 572.000.000. El fisco tomaba, en consecuencia, el 18 % de la producción para los servicios generales. En 1935 la producción nacional podía calcularse en una suma aproximada a 5000.000.000 de pesos, y los recursos fiscales subían a 1440.000.000. El fisco substraía, por lo tanto, el 30 % de la producción para los gastos del gobierno⁴⁵. La reforma se sancionó sin tomar en cuenta las demandas de las corporaciones.

Los legisladores radicales coincidían con los socialistas en que el sistema tributario seguía siendo injusto con los que menos tenían y presentaron proyectos para reformarlo. El radical Alejandro Maino⁴⁶, con el objetivo de —vía exoneración de impuestos— «facilitar la ascensión del no poseyente a la clase media» propuso aplicar una escala progresiva que iba del 2 al 20 %, aumentar los tributos al tabaco, bebidas alcohólicas, naipes, alhajas y perfumes; a los réditos provenientes de intereses de dinero en préstamo, a las personas ausentes del país y a las empresas, sociedades o personas radicadas en el exterior; establecer la contribución territorial en una escala del 2 al 36 por 1000 y un impuesto al mayor valor del suelo. Cumplía de ese modo, dijo, con la plataforma de su partido sancionada en 1937, y se hacía cargo de parte del problema que debían resolver las democracias modernas, la coexistencia de la democracia económica con la libertad. No se suponía la posibilidad de la igualdad absoluta pero estaba en manos del Estado regir la distribución interna de la riqueza para atenuar los excesos de fortuna y de miseria y esa era la función del impuesto, que todavía seguía siendo «de clase». Por otra parte, la reducción de los tributos a los que poseían poco o nada activaría el consumo que, a su vez, aumentaría la producción y ésta resolvería el problema de la desocupación.

⁴⁵ El diario *La Nación* coincidía con las corporaciones: «No se tenía en cuenta que el comercio y la industria estaban gravados, además, por otros tributos (patentes) y los bienes inmobiliarios por la contribución territorial» (*La Nación*, 23/08/1936, p. 8). Por otra parte, era necesario proteger la capitalización de los beneficios, la inversión de capitales y la constitución de reservas. Si el impuesto a los réditos era, en principio, un gravamen justo, el criterio estrecho con que se aplicaba lo transformaba en una exacción desigual y desproporcionada que atentaba contra las conveniencias económicas del país (*La Nación*, 03/09/1936, p. 8). Y la reforma parecería derivar de un «concepto demagógico de la contribución, a favor de las clases políticas de mayor influencia electoral» (*La Nación*, 22/09/1936, p. 8).

⁴⁶ CDDS, t. III, r. 25, 27/07/1938, pp. 117-128.

Aunque no con el mismo signo, las entidades representativas del comercio, la industria y la producción también insistían en la necesidad de reformar el impuesto sobre los réditos, porque después de varios años de aplicación no se habían salvado las incongruencias y no se habían rebajado a su justo nivel. Persistían las desigualdades entre las diferentes categorías de contribuyentes y en la estimación de los beneficios o exenciones: algunos contribuyentes tenían derecho a descuentos por cargas de familia y otros no. Los dividendos no repartidos de ciertas empresas pagaban doble tributación, cuando se acumulaban en reserva y cuando se distribuían. Una categoría podía amortizar la propiedad y otra no. El tributo sobre la tierra duplicaba la contribución territorial y finalmente, en la organización compleja y engorrosa para quien pagaba el tributo, sometido a requisitos que lo obligaban a llenar complicadas declaraciones y liquidaciones.

Pedro Groppo⁴⁷, que se hizo cargo de la cartera de Hacienda cuando Ortiz ocupó la presidencia, insistía en que la principal fuente de recursos del Estado, los derechos aduaneros, mostraba un marcado y progresivo descenso, con lo cual no podía responder a la demanda por reducir las cargas tributarias y confiaba en la racionalización de las dependencias receptoras para reducir los casos de evasión y mejorar y modernizar los sistemas de recaudación. El proceso iniciado en 1938 con el refuerzo de la partida votada para la repartición encargada del impuesto a los réditos, había permitido, según su perspectiva, aumentar la fiscalización que derivó en la individualización de nuevos contribuyentes y la revisión de las declaraciones presentadas por los ya inscriptos, con lo cual la recaudación había mejorado sensiblemente. En cambio, señalaba que si la nación había cumplido con lo estipulado por la ley de unificación de los impuestos internos, las provincias no lo habían hecho, no sólo no dejaron sin efecto las tasas o gravámenes a que estaban obligadas, sino que en algunos casos crearon nuevas. Tucumán promulgó una ley de patentes que incluía tributos enmarcados en la ley de unificación; Corrientes gravó el arroz y la venta de vinos; Buenos Aires, el tabaco; Santa Fe aplicó patentes a fábricas y despachos de cerveza y Santiago del Estero a los cigarrillos. Y fiel a la idea de que la racionalización solucionaría problemas dictó un decreto para reorganizar la Administración General de Impuestos Internos.

⁴⁷ Groppo, era médico, militaba en las filas del Partido Provincial de Avellaneda y se había desempeñado como concejal, diputado y senador provincial, diputado nacional y ministro de Gobierno y de Hacienda de la provincia de Buenos Aires

Una comisión de funcionarios venía estudiando a la repartición y en base a ese informe se proyectó la nueva estructura administrativa que debía responder a la norma de que era necesario sustituir el concepto de un «fiscalismo excesivo» y de una centralización absorbente de funciones por una mejor comprensión de las modalidades del comercio y la industria y una más conveniente distribución de tareas y de responsabilidades. Para emprender la tarea, se nombró interventor a Máximo Ezcurra⁴⁸, quien coincidía con el ministro en que las dificultades estaban en la creación de nuevos regímenes impositivos sin dotar a las dependencias encargadas de aplicarlos con los recursos necesarios y no a incompetencia del personal. La nueva estructura de Impuestos Internos, que fue dividida en cinco grandes secciones, estuvo inspirada en el principio de la descentralización: las inspecciones seccionales fueron dotadas de facultades para resolver asuntos que antes correspondían a la administración central.

IMPUESTOS VS. BUROCRACIA

En 1940, el cambio de perspectiva llegó con Pinedo al Ministerio de Hacienda. A diferencia de sus antecesores y con cierta distancia de lo que había planteado en su paso previo por la misma cartera, sostuvo que no se podía pretender que el problema más apremiante que tenía el país era el desequilibrio de sus finanzas. El presupuesto era importante pero no convenía aumentar los impuestos ni reducirlo por fuertes rebajas de los gastos, que presupondrían despidos de personal del Estado o disminuciones drásticas de sus sueldos. La contracción tendría efectos negativos sobre la demanda, que era la que movía a la industria y al comercio que experimentarían un nuevo retroceso que a su vez provocaría agitación social. En el diagnóstico del ministro, esto no implicaba optar por el procedimiento de mantener la actividad económica por medio de la acentuación del déficit fiscal, sobre todo si ese déficit resultaba del acrecentamiento de gastos improductivos, ni de abandonar el objetivo de la racionalización. Todo su programa se basaba, por el contrario, en el concepto de reactivar la economía a partir de acrecentar

⁴⁸ Ezcurra, en ese momento, era subdirector de la Oficina de Control de Cambios, en 1930 se había desempeñado como interventor en Crédito Público de la provincia de Mendoza, en 1931 pasó a formar parte del personal superior de la Dirección del Impuesto a los Réditos y en 1934 había organizado las cajas de previsión social para empleados y obreros del comercio y de la industria.

los gastos productivos, no en la administración pública, sino en el campo de la actividad privada⁴⁹. Pero fracasó en su intento por imponer el Plan de Reactivación, renunció y, en marzo de 1941, Carlos Alberto Acevedo, que había ocupado la cartera de Hacienda por un breve lapso, cuando Ortiz se alejó para hacerse cargo de la campaña electoral que lo llevó a la presidencia, volvió al ministerio⁵⁰ y nuevamente el equilibrio del presupuesto emergió como un imperativo para salvar la situación que planteaba la guerra cuyos efectos, en la perspectiva del ministro, debían salvarse con una reforma del sistema tributario⁵¹.

Mientras la prensa sostenía que los funcionarios que elaboraban los cambios desoían a los verdaderos «interesados», la Bolsa de Comercio opinó que «la omnipotencia del fisco» sólo provocaba «desasosiegos y desalientos», que los funcionarios estaban «celosamente interesados en el triunfo de su propia interpretación» y que de llevarse adelante una reforma debía limitarse su alcance a la corrección de las deficiencias sin alterar el sistema, aumentar las tasas o instaurar nuevos gravámenes⁵².

En medio de la disputa entre funcionarios y corporaciones, Acevedo envió su plan al Congreso⁵³. Contemplaba la reforma al impuesto a la herencia (ley n° 11287): las transmisiones superiores a un millón de pesos –en las que se detenía la ley– tendrían una imposición creciente que aumentaba según el grado de parentesco. Se sumaba un impuesto del 60 % a las compañías petrolíferas en función del aumento de sus utilidades que, desde la regularización del funcionamiento de YPF –fijación de precios y distribución del mercado de consumo–, realizada en 1936, se habían sextuplicado. A los efectos del impuesto se consideraban enton-

⁴⁹ CDDS, t. V, r. 61, 27/12/1940. Sobre el Plan de Reactivación Económica de 1940, cfr. Juan J. Llach, «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo», en: *Desarrollo Económico*, IDES, Buenos Aires, vol. 23, n° 92, enero-marzo 1984; y Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2005.

⁵⁰ En 1932 se había desempeñado como subsecretario del mismo ministerio y como sus antecesores en el cargo había estado vinculado al sistema bancario: fue miembro del directorio, presidente interino y vice presidente del Banco de la Nación en 1935 y miembro del directorio del Banco Central.

⁵¹ Si bien Acevedo se distanció de Pinedo en cuanto a la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto, puso en marcha buena parte de las iniciativas del Plan de éste último en relación a la producción industrial: estímulo al acceso a nuevos mercados, crédito industrial que involucró al Banco Central, flexibilización del cambio para los importadores, etc.

⁵² *La Nación*, 07/04/1941, p. 9.

⁵³ CDDS, t. I, r. 3, 30/05/1941, p. 64-79.

ces ganancias extraordinarias a las excedentes del porcentaje sobre el capital que obtenían normalmente antes de la intervención estatal. Y se imponía, además, un tributo a las ganancias exorbitantes en general, es decir, las obtenidas en exceso sobre un margen regular de beneficio. Los ingresos inferiores al 8 % del capital no pagarían impuesto y los que excedieran ese límite estarían sujetos a una escala proporcional y progresiva durante tres años que iba del 10 % para las ganancias que excedieran el 8 %, hasta el 10 % para la que superaba el 30 % del capital. Se reformaba, además, el impuesto a los réditos. Se equiparaba el mínimo imponible a todos los réditos del trabajo personal (empleados, profesionales, ganaderos, agricultores, comerciantes o industriales) en \$ 4800 y se unificaba la tasa en 3 %, si bien el adicional empezaría a actuar en \$ 5000 en lugar de hacerlo en 10.000. Se eximía de pagar impuesto y hasta de presentar declaraciones a los contribuyentes rurales que explotaban directamente los campos, cuando la valuación de su propiedad no excediera de \$ 30.000 o cuando el arrendamiento al año no fuera superior a \$ 3000, si se trataba de arrendatarios o medieros y para compensarlo se sometían al tributo, acciones y títulos al portador y se propiciaba un régimen de individualización de los accionistas de sociedades anónimas para evitar la evasión. Según los estudios realizados, se preveía que sobre 121.000 contribuyentes serían 70.000 los beneficiados—30.000 agricultores y ganaderos, 25.000 pequeños comerciantes y 15.000 personas con rentas menores— de los cuales 30.000 quedarían totalmente desobligados, a partir de la equiparación del mínimo imponible.

El criterio que guiaba al ministro, según lo explicitó en el Congreso, era que los gravámenes recayeran sobre quienes estaban en mejores condiciones de soportarlos y aliviar, en lo posible, a los pequeños contribuyentes y la certeza de que los beneficios de que gozaban determinados sectores no se hubieran producido sin la acción reguladora del Estado por lo cual era lógico que éste tomara participación en ellos. Paralelamente, la recomendación a las Cámaras era que en la elaboración del presupuesto debían observar un severo propósito de economías tendiente a reducir el déficit y no incorporar iniciativas que importaran creación o ampliación de servicios, empleos o subsidios sin la existencia de un mensaje del PE o proyecto de ley al respecto. En diez años el nivel de los gastos había aumentado en un 118 %, mientras la población lo había hecho en un 15 % y la carga *per capita* había pasado de \$ 72 a \$ 137.

El plan del ministro desató un fuerte debate. Alejandro Bunge⁵⁴ fue uno de los tantos que venía alertando contra el aumento de las cargas impositivas –consecuencia del exceso de gastos, así como éstos eran producto del número de empleados–, y en esa coyuntura insistió en que era preferible un déficit moderado a la «nivelación a toda costa». Si frente a la crisis se buscaba el equilibrio del presupuesto por medio de la multiplicación de los impuestos y se superaba la capacidad contributiva podía llegarse a cometer un acto de confiscación ilegal y una estrangulación progresiva de la economía. Había que recuperar el lema que en la campaña electoral de 1935 había proclamado el Partido Demócrata de la provincia de Buenos Aires: «No más aumentos de empleos, no más aumentos en los sueldos y no más aumentos de impuestos». Las economías debían hacerse por medio de la introducción de un criterio de coordinación racional en los servicios administrativos, rebajas de gastos inútiles, adopción de métodos de eficiencia. Las oficinas duplicadas y triplicadas eran numerosas, y había un exceso de fiscalización, fundado en un principio falso de cadenas de contralores, que sólo ocasionaba pérdidas de trabajo y de tiempo en el despacho de los asuntos administrativos. El origen de esos males, la burocracia, era el más caro de los sistemas, y contra él había que luchar, para la regulación de las funciones gubernativas.

El diario *La Nación*, como en otras cuestiones y circunstancias, afirmó coincidir con las corporaciones en que el proyecto infligiría un daño irreparable a la economía, anularía energías, alejaría el ahorro hacia el exterior y entregaría la producción a una burocracia «que concluirá por devorarse a sí misma». Consideraba, además, que no existía nada que pudiera relacionarse con «ese espíritu que pretende asumir la nueva orientación impositiva», se trataba en cambio de una «ficción demagógica», e instaba a los legisladores a tener en cuenta que la «invención» tenía fines exclusivamente fiscales⁵⁵.

La Bolsa de Comercio insistió en oponer el impuesto a la vigencia de una «administración vetusta» que crecía sin orden ni concierto, que había pasado de ser instrumento a convertirse en amo del país y a las exigencias de la política electoral que paralizaban y neutralizaban la acción de los gobiernos. Hablaba de crisis de incertidumbre, de asfixia provocada por la proliferación de reglamentaciones, de

⁵⁴ Alejandro Bunge, «El peligro legal y económico de la voracidad fiscal», *La Nación*, 01/12/1934, p. 4; *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, [1940] 1987.

⁵⁵ «Los excesos fiscales», *La Nación*, 03/05/1941, p. 6.

castigo al trabajo, el esfuerzo y la inteligencia puestos al servicio del rendimiento remunerador. Los argumentos de la SRA no eran muy diferentes: el mantenimiento de la burocracia consumía las energías del país, el Estado no podía pedirle nuevos sacrificios a los que trabajaban y producían si no estaba dispuesto a hacer economías y menos atacar la propiedad privada tal como la reforma hacía⁵⁶. Todos coincidían en que la DGIR se comportaba como entidad autónoma, podía estimar de oficio las rentas, reclamar el auxilio de la fuerza pública, resolver sobre sumarios y sobre pedidos de reconsideración. Los encargados de cobrar eran jueces por la función que investían y, además, incidía el fondo constituido con el 1 por 1000 de la recaudación de cada año que percibían. Estas apreciaciones se enmarcaban en la crítica más general a la burocracia: el país real lo constituían productores y contribuyentes, las oficinas y los funcionarios no eran más que un servicio que debía estar en función de estos últimos. En este caso, la iniciativa ministerial recogió una de las demandas de las corporaciones: la creación de tribunales administrativos para entender en las reclamaciones sobre los gravámenes.

A las críticas de las corporaciones y de la prensa se sumó la difusión, bajo la forma de un folleto que reunía la opinión que los proyectos le merecían a un técnico norteamericano, del informe de un especialista en problemas fiscales, Emilio de Hofmannsthal, requerido por la rama argentina del Instituto Americano de Investigaciones Sociales y Económicas. El punto de partida del informe era que había que facilitar la formación de capitales y la iniciativa del PE la impedía. Para las categorías superiores dejaba de constituir imposición para transformarse en confiscación⁵⁷ y una de las consecuencias más previsibles era la traba a la incorporación de capitales externos. La UIA y la CACIP se encargaron de difundir el estudio –con el que indudablemente coincidían– y elevaron memoriales a las Cámaras para pedir el rechazo del impuesto a las ganancias excesivas y la modificación de algunas disposiciones de la proyectada reforma al impuesto a los réditos.

Cuando a fines del período legislativo de 1942 el Parlamento se hizo cargo de discutir la reforma impositiva propuesta por Acevedo, la campaña contra el crecimiento de los gastos públicos y las críticas al «dirigismo» estatal tuvo su punto más destacado con la difusión de una solicitada firmada por la Bolsa de Comercio,

⁵⁶ *La Nación*, 01/06/1941, p. 8.

⁵⁷ *La Nación*, 17 y 18/06/1941, pp. 8 y 6.

la UIA, la CACIP y la SRA⁵⁸. Allí, las «fuerzas vivas» manifestaban su inquietud por la orientación de las iniciativas del PE que estaban orientadas a absorber a las fuerzas productoras bajo la apariencia de crear recursos o regular la vida económica en situaciones de emergencia. Era el Estado el que creaba los gastos y después tomaba los recursos de donde le resultaba más fácil. Los organismos de emergencia habían crecido, se habían multiplicado y dividido y en su avance amenazaban el crecimiento del país a cuyas expensas vivían y, lo más grave, su autonomía los hacía impermeables a los verdaderos creadores de la riqueza nacional. La dirección del país estaba en manos de una «clase nueva», divorciada de sus problemas, «nuevo anonimato» carente de responsabilidad y ajeno a las consecuencias de su acción. La propuesta era crear un organismo en cuyo seno se debatieran las decisiones públicas: un Consejo Económico Nacional, donde los representantes de intereses sectoriales pudieran dirimir la orientación de las políticas públicas.

Si bien esos tópicos estaban presentes desde hacía largo tiempo, la coyuntura lo exacerbó, cambió el tono, la intensidad y la recurrencia de las manifestaciones. El gasto surgía de la hipertrofia, la ineficacia y la ineficiencia, de la ausencia de racionalización y como respuesta, especie de ley de hierro, se producía el crecimiento de los impuestos con criterio estrictamente fiscal y ausencia de perspectiva económica. El crecimiento desmesurado de la administración iba en paralelo con la injerencia desmedida del Estado. Al «país real», el que producía y trabajaba, ya no le bastaba con la compra de las cosechas o con la regulación de algunas actividades que, necesariamente, se traducían en aumentos burocráticos. La industria y el comercio denunciaban «cortapisas, restricciones y exacciones» que las «detenían, esquilaban y anulaban»⁵⁹. Lo que hasta no hacía mucho era elogiado por algunos y aceptado o sencillamente tolerado por los más, en función de la complejidad que planteaba la crisis, en esa coyuntura se convirtió en objeto de una feroz crítica

Acevedo, que se mantenía fiel a la perspectiva de mantener el presupuesto equilibrado y, en todo caso, buscaba la contracción y que, aun a finales de la década, entendía la intervención como un «mal circunstancial» que debería desaparecer cuando las condiciones excepcionales que la originaron lo hicieran, evaluó, parafraseando expresiones usadas por Roosevelt, que «la resistencia organizada, incom-

⁵⁸ CDDS, t. IV, r. 38, 26/08/1942, pp. 46-47.

⁵⁹ *La Nación*, 06/08/1941, p. 6.

prensiva, obcecada y pertinaz de los grandes capitales» implicaba la «deserción de la economía interna» en momentos en que se libraba batalla en la guerra económica.

La mayoría de los legisladores apoyó la iniciativa estatal, aunque con argumentos y perspectivas diferentes y aun con posicionamientos encontrados al interior de los bloques. Aguirre Cámara, legislador por el Partido Demócrata Cordobés, manifestó que las reformas harían más equitativo al sistema tributario en la medida en que eliminaban inicuos privilegios desgravando a los sectores de población económicamente más débiles y colocando el peso en los sectores económicos más fuertes. El capitalismo, sostuvo, sobrevivirá pero sólo si se limita y se «espiritualiza». El beneficio era legítimo y esencial al sistema si se producía con justicia y se distribuía con ética; sólo el Estado podía limitar las ganancias excesivas y eso sólo era posible por la vía impositiva. Los representantes de intereses «respetables y poderosos» a los que los nuevos impuestos afectarían, los que «por razones de elegancia» utilizaban la necesidad de reducir gastos como cortina de humo para no librar la batalla contra la justicia impositiva, los que en los últimos años se habían enriquecido enormemente, debían entenderlo⁶⁰. Se refirió —como la mayoría de los legisladores— al memorial hecho público por las entidades de la producción, el comercio y la industria para caracterizarlo como «sibilino y contradictorio, injusto y disimulado» e inspirado en «egoísmos antisociales»⁶¹. Y lo más grave —dijo— era que lo firmaban «posibles ministros», «cabezas rectoras», «más de un director de sociedades de electricidad» en cuyos directorios se descubren «figuras eminentes de ex ministros, que descansan allí de sus fatigas»⁶². Su mayor contendiente fue otro miembro de la Concordancia (nombre de la coalición de gobierno constituida por radicales antipersonalistas, socialistas independientes y distintos agrupamientos provinciales del conservadurismo), Juan Simón Padrós, quien anunció que suscribía la reforma por no permanecer ajeno a la «penuria fiscal» y por el aplauso que le merecía, en general, el desempeño del PE. Sostuvo además que admitir que la reforma del impuesto a los réditos suprimía 40.000 contribuyentes, lo rebajaba para 80.000 y lo acentuaba para 20.000, con lo cual el 86 % se aliviaba con el recargo del 14 % restante y que la medida podía ser «sim-pática para la opinión más popular», no la hacía esencialmente democrática y que

⁶⁰ CDDS, t. IV, r. 47, 10 y 11/09/1942, pp. 854-903.

⁶¹ CDDS, t. IV, r. 49, 14/09/1942, pp. 998-1049.

⁶² *Ídem*, p. 1030.

si el objetivo era facilitar la recaudación, de hecho se sustraía a una gran masa del país de su responsabilidad fiscal. Y, finalmente, Milberg extremó los argumentos asumiendo abiertamente la defensa de las «fuerzas vivas» y manifestó su «alarma burguesa» por la hostilidad fiscal y el «amargo prejuicio» hacia la economía privada. En Estados Unidos, sostuvo, a nadie se le ocurriría enjuiciar a Ford, Carnegie o Rockefeller por el delito de aumentar su capital. Atacó la economía dirigida a la que asoció con los regímenes totalitarios que someten el individuo al Estado y planteó que la clave del problema estaba en los privilegios del «frondoso árbol de la burocracia, cuyas raíces estrangulan todo el cuerpo de la Nación», «casta brahmánica», «resurrección del antiguo feudalismo medieval», exigente y voraz.

Los legisladores radicales⁶³ argumentaron con énfasis distintos sobre la necesidad de salvar el déficit; el sentido social que implicaba la incidencia de la reforma sobre las grandes fortunas e invocando la tradición histórica del partido, enmarcaron el proyecto en la noción de solidaridad social. Aunque no faltó entre ellos quien atacara a la repartición impositiva, que mientras se liberaba a 40.000 contribuyentes demandaba 300 puestos de inspectores más⁶⁴.

También la bancada socialista defendió la justicia social implícita en las medidas, aunque adujo que no respondía a principios doctrinarios sino a la necesidad fiscal, producto de la imposibilidad de reducir los gastos por ausencia de racionalización, consecuencia ésta última de que la burocracia dirigía a la política. Américo Ghioldi se refirió a la creación de las divisiones administrativas en los distintos ministerios para controlar de cerca la aplicación del presupuesto y las necesidades de la administración resuelta por el gobierno de Uriburu, que en diez años se habían convertido en órganos que aconsejaban la mejor forma de eludir el control por el cúmulo de intereses creados que se congregaban en ellos, porque los funcionarios que las integraban sumaban puestos, recibían tareas accesorias en los tribunales,

⁶³ En 1939, los radicales Víctor Guillot y José Bertotto habían presentado una iniciativa que establecía una sobrecarga a las ganancias excesivas: el 50 % sobre los beneficios anuales que excedieran el 10 % del capital y reservas. El diagnóstico era que la necesaria sustitución de productos extranjeros por nacionales y el aumento del volumen y los precios de las exportaciones agropecuarias que traería aparejada la guerra permitiría la acumulación de grandes fortunas. Si esto era así era justo que parte de los beneficios quedaran en poder del conjunto de la sociedad y si no ocurría, la necesaria previsión no iba a dañar a nadie (CDDS. t. IV, r. 45, 20/09/1939, pp. 469-471).

⁶⁴ CDDS, t. V, r. 54, 22 y 23/09/1942, pp. 381-526.

producto de sus relaciones y manejaban las imputaciones de manera tan arbitraria que impedían llegar al conocimiento funcional de los gastos.

Cuando Uriburu asumió el gobierno redujo empleos y bajó los sueldos del personal de la administración para abaratar los costos del Estado; caracterizó al sistema tributario como «arcaico e injusto» y sostuvo la necesidad de emprender la reforma fiscal porque los tributos que formaban el cálculo de recursos en el presupuesto de la Nación habían aparecido, se habían establecido y perpetuado según las necesidades del erario, sin coordinación y sobre todo, sin un análisis que involucrara a la economía en su conjunto. Predominaba en la opinión la idea de que en la mayoría de los casos esas necesidades tenían motivos políticos, sostener clientelas aumentando el personal burocrático e iniciar obras y construcciones consagradas a sostener el prestigio de un caudillo o una agrupación en una determinada zona. Política y administración se imbricaban para contraponer gastos a obtención de recursos.

Al final de la década, a pesar de las transformaciones operadas, algunos tópicos esgrimidos por la prensa, los legisladores y las corporaciones seguían siendo recurrentes: el itinerario seguido por las reformas tributarias, pautado por el método del ensayo y el error, carecía de organicidad, se habían hecho remiendos parciales y modificaciones fragmentarias, los impuestos internos se habían unificado pero las provincias incumplían el pacto, se había organizado el impuesto a los réditos, pero no se habían suprimido totalmente las patentes ni la contribución territorial y el impuesto a las ventas, propuesto como recurso transitorio, persistía. La opinión generalizada era que el sostenimiento de la administración provocaba el exceso de gastos y la necesidad fiscal seguía presidiendo la imposición de los tributos. El dato nuevo que alimentaba temores y alarmas era la percepción de la transformación de la burocracia en un poder autónomo.

Registro bibliográfico

PERSELLO, ANA VIRGINIA

«Percepciones y debates sobre gastos públicos e impuestos en la Argentina de los años 1930», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXVI, n° 51, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2016, pp. 91-126.

Descriptorios · Describers

gastos / impuestos / burocracia / política
expenses / taxes / bureaucracy / politics

Recibido: 24 / 08 / 2015

Aprobado: 12 / 12 / 2016