

Política tributaria, justicia social y centralización del poder en la Argentina, proyectos, debate y sanción

Autor:
Montequín, Adriana Margarita

Tutor:
Romero, Luis Alberto

1990

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Historia.

Grado

Tesis 6-4-27

Tesis
043
98

FL.	LETRAS
869511	
25 OCT. 1990	
Ag.	

**POLITICA TRIBUTARIA, JUSTICIA
SOCIAL Y CENTRALIZACION DEL PODER
EN LA ARGENTINA, 1918 - 1932**

EL IMPUESTO NACIONAL A LA RENTA, PROYECTOS, DEBATE Y SANCION

ADRIANA MARGARITA MONTEQUIN

L.U.: 0152/78

DIRECTOR: Luis Alberto Romero

DTO. DE HISTORIA. Facultad de Filosofia y Letras. Universidad de
Buenos Aires

Junio de 1990

INDICE

INTRODUCCION	I
PRIMERA PARTE. EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO, 1914 - 1932	
I ANTECEDENTES HISTORICOS. ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PUBLICAS NACIONALES HASTA 1914	2
Recursos del Gobierno Nacional	3
El gasto público	5
Características de la estructura fiscal	6
Consecuencias socioeconómicas de la estructura fiscal	7
Bases doctrinarias	8
Interpretaciones del modelo fiscal	9
II LA ECONOMIA EN CRISIS: 1914 - 1932	15
Primera etapa: 1914 - 1917	17
Segunda etapa: 1917 - 1922	18
Tercera etapa: 1922 - 1929	20
Notas	25
III CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS IMPOSITIVOS NACIONALES Y PROVINCIALES, 1914 - 1931	26
Recursos impositivos nacionales	
Recaudación impositiva y comercio exterior	26
Composición interna del sistema impositivo	28
Recursos impositivos provinciales	29
Notas	36
IV EL PROCESO DE APERTURA POLITICA ENTRE 1916 - 1930. REPERCUSSIONES SOBRE EL GASTO PUBLICO	37
La época de la competencia partidaria	37

La distribución de las fuerzas políticas	39
La transformación de las cuentas fiscales del Gobierno Nacional: gastos y recursos	41
Gastos del gobierno y recursos socioeconómicos	43
Distribución del gasto público	44
Rentas del Gobierno Nacional	45
Notas	55

√ SEGUNDA PARTE. EL PROYECTO DE REFORMA Y SU DEBATE

EN LA SOCIEDAD

√ I LOS AMBITOS DE LA DISCUSION	58
Las repercusiones del proyecto de reforma tributaria	60
La Revista de Economía Argentina	63
Notas	68
√ II EL MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL: EL REFORMISMO EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS Y EL IMPUESTO A LA RENTA	70
Notas	77
√ III EL DEBATE SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA. DEFICIT FISCAL, CONFLICTO DISTRIBUTIVO Y JUSTICIA SOCIAL	78
El impuesto a la renta entra al Congreso	78
Los fundamentos del oficialismo	81
Características principales del proyecto radical	84
El debate en el Congreso y en la sociedad	86
Los defensores del impuesto: el liberalismo reformista	88
La oposición a la reforma: el liberalismo conservador	93

El apoyo crítico: los socialistas y los liberales	
georgistas	105
Notas	111
√ IV LOS SUPUESTOS IDEOLOGICOS DEL DEBATE	115
La concepción de la sociedad, del Estado y de la	
relación entre sociedad y Estado	115
El liberalismo reformista	116
El liberalismo conservador	120
Notas	123
√ TERCERA PARTE. LA SANCION DEFINITIVA. IMPUESTO A	
√ LA RENTA Y CENTRALIZACION DEL PODER	
√ I LA DISCUSION DE 1932: DEL VIEJO AL NUEVO	
FEDERALISMO	125
Notas	132
√ II LA SANCION DEL IMPUESTO A LA RENTA.	
CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS Y EL ROL DEL	
ESTADO MODERNO	133
Notas	136
√ CONCLUSIONES	137
√ BIBLIOGRAFIA	145

INTRODUCCION

El presente trabajo tuvo su origen en la constatación de tres datos relativos al sistema tributario del Gobierno Nacional de nuestro país. El primero de ellos era que el presidente Yrigoyen había elaborado en 1918 un proyecto de impuesto progresivo a la renta del que se esperaba pasara a formar parte de los recursos ordinarios del presupuesto del Gobierno Nacional. A partir del segundo dato sabíamos que este proyecto no se había transformado en ley en aquel gobierno de Yrigoyen ni en los dos gobiernos radicales que precedieron la crisis económico-política de 1930. A partir del tercero se sabía que la Ley Nacional de Impuesto a la Renta se había sancionado finalmente en 1932.

El hecho de que se proyectara un impuesto a la renta como recurso del fisco nacional era doblemente significativo. Sería la primera vez que en las instituciones del Estado Nacional se disponen a sancionar un impuesto directo; también por primera vez, se planteaba la necesidad de reformular los criterios fiscales de modo que la carga tributaria fuera distribuida en forma más equitativa entre la población. Ello equivalía a reemplazar el criterio proporcional -que resultaba regresivo- por el sistema tributario progresivo.

La sucesión de estos tres hechos sugería al menos un interrogante: por qué razón un impuesto de carácter progresista, propuesto por un gobierno popular (democrático) no había llegado a ser sancionado durante el período radical y si lo había sido durante el gobierno de Uriburu, el que significaba la recuperación del poder por parte de la oligarquía conservadora?

A lo largo de nuestra investigación pudimos comprender la complejidad que encerraba toda posible respuesta a esta pregunta. Si bien no podemos afirmar que el problema planteado encontrara una explicación definitiva, ni una respuesta totalizadora, el enigma que él nos sugería nos orientó en la búsqueda de los distintos factores económicos, sociales, políticos e ideológicos con los que evidencia tener una íntima vinculación.

Más precisamente, nuestro trabajo se ha centrado en los aspectos ideológicos que están presentes en toda temática relativa a la política tributaria de un Estado Nacional.

En efecto, la trascendencia socio-económica y los cambios que implicaba la sanción de aquel proyecto en 1918, generó un extenso debate en el seno de la sociedad, que se extiende hasta la sanción definitiva en 1932, y dada la importancia que tuvo para los contemporáneos, ha sido precisamente ese debate y las ideas que en él estaban en juego, el eje principal de nuestro trabajo, el objeto mismo de la investigación.

Nuestro principal objetivo ha sido reconstruir ese debate en materia de política fiscal, centrado en la naturaleza de los impuestos progresivos (directos) y regresivos (indirectos). Tal reconstrucción descansa en el supuesto de que todo debate sobre política fiscal encierra una concepción de la sociedad, una concepción de la relación entre sociedad y Estado y una idea sobre la naturaleza del Estado. Estos principios nos permiten sugerir algunas hipótesis.

1- Nuestro objeto de estudio es un debate de política fiscal que nace a partir del triunfo radical que ha ampliado la sociedad

política haciendo coincidir definitivamente el concepto de nacionalidad con el de ciudadanía y, por consiguiente, todos deben contribuir directamente a la mantención de los poderes estatales, en tanto representantes de los ciudadanos. El debate nace entonces de la apertura de la participación política que, a su vez, obliga a reorientar los fines y objetivos del Estado. De allí por tanto, resulta necesario reformular la base financiera del Estado por medio de una redefinición de las entradas fiscales.

2- El debate contiene implícitamente una nueva idea de la sociedad que trata de compatibilizar la libertad con la igualdad (justicia tributaria). Ello traducido en términos de impuestos podría significar que la libertad de empresa (de producción, de comercio, etc.) encuentra su límite en la necesidad de proteger a todos los ciudadanos, sin exclusión alguna, haciendo pagar los impuestos en función proporcional a los ingresos.

3- La discusión también contiene implícitamente una idea de la relación entre sociedad y Estado, según la cual compete a este último regular las desigualdades sociales por medio de una redistribución indirecta de recursos hacia los ciudadanos menos ricos, tales como educación, transporte, servicios, de modo tal que puedan ejercer sus derechos individuales.

4- En el debate subyace la idea de un Estado capaz de corregir, utilizando el instrumento tributario, las disfunciones sociales derivadas del desarrollo capitalista.

5- Por último, la discusión plantea un problema político-institucional en torno a la relación de dos instancias de poder: el Estado Central y los estados provinciales. La aplicación de un impuesto directo a la renta de jurisdicción nacional implicaba un avance sobre la autonomía político-económica de las

provincias. Un impuesto de esa naturaleza había sido expresamente reservado por la Constitución Nacional como recurso del fisco provincial. Se plantea entonces la legitimidad de una medida que manifiesta la concentración del poder económico-administrativo del Estado Nacional, agudizando así, la tensión siempre latente entre ambas esferas de poder.

La discusión se desarrolla entonces, tratando de definir si los instrumentos fiscales de que dispone el Estado (impuestos sobre el consumo interno, rentas aduaneras, etc.) son suficientes o si conviene en cambio ampliar la base tributaria y hacerla coincidir con todos los sectores sociales en proporción a sus ingresos productivos. En torno a esta cuestión, el debate encuentra dos referentes: aquellos que están a favor de la vieja base tributaria, los liberales clásicos o conservadores, y aquellos que impulsan la nueva base tributaria, los liberales progresistas.

Un segundo objetivo, ha sido realizar una sintética reconstrucción del contexto económico y político de nuestra sociedad entre 1914 y 1932, a fin de arrojar luz sobre los aspectos más importantes que pudieran haber condicionado la emergencia de los distintos proyectos de reforma, hechos que a la vez daban sustancia al debate que tuvo lugar durante esos años.

A partir de este estudio se analizan algunas de las consecuencias que la Primera Guerra Mundial, la Crisis de 1929 y la Gran Depresión, tuvieron sobre la estructura económica de nuestro país y en especial sobre los recursos financieros del Gobierno Nacional.

Por otra parte, hemos reconstruido algunas de las principales características de la vida política, que se transforma sustancialmente hacia 1916 a partir de la vigencia de la Ley Saenz Peña. Desde ese momento tiene lugar el desarrollo de un proceso de competencia entre distintos partidos políticos, los que en algunos casos cuentan con una base representativa mucho mayor que la de los viejos partidos personalistas del período oligárquico.

Un estudio de esta naturaleza nos permitió establecer las posibles correspondencias entre: democratización de la vida política y política fiscal, tanto en lo que respecta a la composición de los ingresos cuanto a la de los gastos públicos. Un punto de contacto entre aquellos dos términos estaría representado precisamente por el impuesto a la renta. Cuál era la opción política que implicaba esta reforma tributaria?

Uno de los obstáculos con que nos encontramos a lo largo de nuestra investigación, ha sido la escasez de trabajos historiográficos que abordaran nuestro tema de estudio. En efecto, y hasta donde hemos podido indagar, resulta sorprendentemente limitado el interés por problemas relativos al Estado y sus instituciones, en general, y en particular por las formas de financiamiento y políticas fiscales de aquél, especialmente en lo que respecta a la etapa posterior a 1914. Sin embargo, constituyen excepciones dignas de mención algunos trabajos que nos han permitido reconstruir los rasgos principales tanto de la estructura fiscal del Estado Nacional hasta 1914, cuanto de la relación entre esa estructura y el proceso socio-político comprendido entre 1914 y

1930.

En tal sentido, cabe hacer referencia al trabajo de Oscar Osziak sobre la formación del Estado Argentino, en el que se encuentra un estudio sobre las finanzas del Estado Nacional entre 1880 y 1914; como así también contamos con el estudio de Marcello Carmagnani y Antonio Annino, que caracteriza y compara las finanzas de los Estados oligárquicos de Argentina y Chile entre 1860 y 1914. Ambos trabajos ofrecen tanto una caracterización del sistema fiscal de rentas cuanto una aguda interpretación del mismo.

Por otra parte se encuentran los trabajos de David Rock y Karen Remmer. El primero incluye, en su estudio sobre el radicalismo argentino, algunas hipótesis interpretativas respecto de la actitud de ese partido en materia de política fiscal y de la posición que sobre el particular, correspondió a los conservadores. Su tesis sostiene que un incremento del gasto público durante los gobiernos radicales estaría destinado a expandir el sistema de patronazgo mediante la creación de nuevos cargos públicos; en tanto que la resistencia de la oposición conservadora estaría orientada por el deseo de impedir la consolidación de ese sistema, que afianzaba las bases del partido gobernante.

Una hipótesis similar es la que articula el trabajo de Karen Remmer sobre la competencia partidaria en Argentina y Chile, en el cual se analizan las políticas públicas entre 1890 y 1930. La autora sostiene que el proceso de competencia entre partidos, originado en la vigencia del sistema democrático en nuestro país entre 1916 y 1930, tuvo inmediatas repercusiones tanto en la estructura de rentas cuanto en la del gasto público del gobierno nacional, el que privilegia los egresos en administración, salarios y pensiones en detrimento de los gastos en obras públicas. El

proceso político de estos años habría estimulado la expansión del sistema de patronazgo a fin de consolidar su clientela política.

Para abordar el estudio de nuestro tema hemos utilizado tres tipos de fuentes. En primer lugar, y por constituir la base principal de nuestra investigación, se encuentra la **Revista de Economía Argentina** -entre 1918 y 1928-; en segundo lugar, los **Diarios de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores** entre los años 1918 y 1932; por último los diarios **La Nación** y **La Prensa**, específicamente los reportajes por ellos publicados entre los meses de septiembre y diciembre de 1918, vinculados con el tema de nuestro interés.

Hemos elegido el material publicado por la **Revista**, en razón de que la misma representó en su momento el ámbito más importante en el que tuviera lugar el debate, más allá del espacio parlamentario. En la **Revista**, que dirige Alejandro Bunge desde que aparece en 1918, colaboraron hombres de las más variadas filiaciones político-ideológicas, vinculados tanto al mundo académico como a la vida pública. En ella aparecen reproducidos todo tipo de documentos, estudios e informes que sobre el tema se elaboraron, dado que prestó particular atención a este problema sobre el que su Director había definido puntualmente su posición. Es posible encontrar, por ejemplo, las declaraciones de corporaciones como la CACIP o de otras instituciones, lo cual nos ha permitido reconstruir el universo de opiniones que el tema suscitó entre los años 1918 y 1928.

El trabajo ha sido estructurado en tres partes. En la primera, abordamos el contexto económico y político durante los años 1914 y 1932; así como también estudiamos las características y problemas más importantes de los sistemas fiscales de la Nación y las provincias hasta 1932. En la segunda parte, nos referimos, en el Capítulo I, a los actores que participan en el debate y a los rasgos principales de la Revista. En el Capítulo II abordamos el estudio de los antecedentes del impuesto a la renta en otros países. En el Capítulo III se analizan los temas más importantes en los que se centró el debate. En el Capítulo IV se estudian los supuestos ideológicos en los que descansa la discusión y que se refieren a las distintas formas de pensar la sociedad y el Estado. Por último en la tercera parte, se investiga en primer lugar, el debate que se sostiene en el momento de ser sancionado el impuesto, y en segundo lugar, se consideran las circunstancias económicas e institucionales vinculadas con la sanción definitiva de la Ley. En las conclusiones se reúnen las distintas pautas aportadas por cada una de las partes del trabajo y se sugieren algunas hipótesis interpretativas.

PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO, 1914 - 1932

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PUBLICAS NACIONALES HASTA 1914:

El desenlace de la Primera Guerra Mundial tuvo serias consecuencias en general sobre la economía nacional y en especial sobre las finanzas del gobierno central. En efecto, durante el primer año de la guerra se registró una drástica disminución de las rentas ordinarias del Tesoro Nacional. Ello se reflejó fundamentalmente en el nivel de los recursos impositivos. El total de ingresos derivados de esta fuente, que había ascendido en 1913 a 357,7 millones de pesos papel, descendió a 250,1 millones en 1914. Ello sucedía en el mismo momento en que la economía local era afectada por dos factores fundamentales generados por el conflicto internacional. Por una lado, se registró una fuerte disminución del nivel del comercio exterior y por otro, se interrumpió el ingreso de capitales externos. Tales circunstancias plantearon un serio problema a la administración de Victorino de la Plaza, que debía dar urgente solución al desequilibrio de las cuentas fiscales. Las

medidas que en tal sentido se tomaron, se basaron fundamentalmente en una fuerte disminución del gasto público y la creación de nuevos tributos basados en los criterios fiscales tradicionales, esto es, impuestos sobre bienes de consumo. De todos modos ello resultó insuficiente para alcanzar el nivel de ingresos de pre-guerra. (1)

De esta forma, las circunstancias planteadas por la guerra, ponían de manifiesto un antiguo problema de las finanzas públicas, cuyas características estructurales acusaban una fuerte dependencia entre recursos fiscales y comercio exterior. A fin de comprender acabadamente la significación de este vínculo, resulta necesario analizar en detalle la composición de las Cuentas Nacionales, tanto la estructura de los ingresos cuanto del gasto público y la relación entre ambos.

En este capítulo nos detendremos principalmente en el análisis de los recursos nacionales y en la relación de éstos con el nivel del gasto fiscal en general. (2) Un análisis más detallado de este último se desarrolla en el Capítulo IV.

Recursos del Gobierno Nacional.

Puede afirmarse que entre 1880 y 1914 las fuentes de recursos del Gobierno Nacional no variaron sustancialmente. La mayor participación correspondía a los ingresos derivados de los gravámenes a las importaciones, que representaban alrededor del 60% de las rentas ordinarias. En orden de importancia le seguían los impuestos internos al consumo, cuya participación fue en constante aumento desde su introducción en 1891. El tercer lugar era compartido, en proporciones que variaban con los años, entre los impuestos directos sobre herencias y sociedades anónimas, y por

otro se encontraban aquellos ingresos derivados de las rentas provenientes del patrimonio estatal y de los servicios públicos.

Observando el Cuadro I, los datos correspondientes a 1912 ofrecen una imagen bastante precisa de la estructura de los ingresos ordinarios del Gobierno Nacional durante los años inmediatamente anteriores a la guerra. Las recaudaciones impositivas representaban el 86,2% del total de esos ingresos. Esta cifra comprendía tanto los impuestos directos cuanto los indirectos. Estos últimos incluían los gravámenes aduaneros sobre las importaciones, cuya participación era del 63,1%, y los impuestos internos al consumo que representaban el 20,7%. El resto correspondía a los impuestos directos sobre la herencia y sociedades anónimas cuya recaudación importaba el 2,4%. El total de los recursos ordinarios se completaba con las rentas de los servicios públicos, con el 10,5%, y las derivadas del patrimonio estatal con el 3,3%.

El Gráfico I muestra las proporciones y sus variaciones entre 1890 y 1914, que correspondieron a cada una de las rentas ordinarias del Estado Nacional.

Si se consideran los porcentajes promedio de los distintos rubros en el último cuarto de siglo, se comprueba que el comportamiento de los mismos no varió sustancialmente, constituyendo una estructura bastante estable, si bien se registraron cambios internos que conviene destacar. Durante el referido período el promedio que corresponde a los impuestos a la importación es del 60%; los gravámenes a las exportaciones representaron cerca del 7% hasta 1903, último año en que se recaudan; los impuestos al consumo interno ascendieron a un 15% promedio; el 5% correspondió a los impuestos directos y el resto se

distribuía entre la renta patrimonial y de servicios públicos.

Cabe señalar que los impuestos internos que gravaban bienes de consumo, tales como bebidas alcohólicas, tabaco, naipes y fósforos, fueron introducidos en 1891 a fin de equilibrar el déficit fiscal que fuera una de las consecuencias de las crisis de 1890. (3) En el primer año de vigencia de este impuesto su recaudación representó el 5% del total de los recursos ordinarios y ya en 1914 su participación ascendía al 22%. Por otra parte, en 1891 la recaudación de las cargas sobre exportaciones significó el 9%, contribución que es derogada en 1904. Por último, los gravámenes a las importaciones alcanzaron el porcentaje más alto en 1892 con el 73% y su punto más bajo fue en 1899 en que totalizan cerca del 40% de los ingresos. Las oscilaciones de este último tributo guardaban una íntima correspondencia con las respectivas fluctuaciones del comercio exterior. (4)

El Gasto Público

En lo que respecta al gasto público, si bien no nos detendremos aquí en su composición interna, conviene destacar una característica constante que se manifiesta a lo largo de todo el siglo XIX. Ella radica en que el total de los gastos públicos fue siempre superior a los ingresos ordinarios del fisco nacional. Si tomamos las cifras de 1913, mientras que éstos ascendían a 350 millones de pesos el gasto público era de 403 millones. El déficit fiscal que resultaba era cubierto por medio del financiamiento extraordinario, ya sea con empréstitos internos o externos, de lo cual resultaba una deuda flotante, que en 1913 era de 94 millones de pesos. (5) En aquellas coyunturas que, como la guerra de 1914,

afectaban el nivel de las importaciones, y por lo tanto el de las recaudaciones aduaneras, la deuda flotante experimentaba un rápido aumento. En efecto, los 94 millones de pesos acumulados hasta el 1913, ascendieron en tan sólo un año a 256 millones. La brecha permanente que separaba en el siglo pasado ingresos ordinarios y egresos totales, se observa claramente en la Gráfico II. (6)

Características de la estructura fiscal

De lo expuesto hasta aquí pueden señalarse aquellos rasgos principales que van a caracterizar la estructura fiscal hasta 1914:

a) El peso sustancial de la carga tributaria recae sobre la circulación de bienes de consumo, en especial de procedencia externa. Esto equivale a decir que esa estructura descansa en impuestos de carácter indirecto, con una baja participación de la contribución directa.

b) La existencia de una estrecha relación de los ingresos fiscales respecto de la capacidad de consumo de la población por una parte y de las fluctuaciones del comercio exterior por otra.

c) La permanente inestabilidad que acusan los ingresos fiscales ordinarios provoca la consecuente imprevisión en la elaboración del Presupuesto Nacional.

d) El carácter insuficiente de los ingresos genera el déficit crónico de las finanzas estatales.

e) La utilización del financiamiento extraordinario como medida para equilibrar el déficit, se constituye en un recurso estructural del sistema dado el carácter crónico de aquél.

f) La tendencia a crear nuevos impuestos indirectos en aquellas coyunturas en que cae bruscamente la recaudación impositiva.

g) El comportamiento inelástico de los ingresos ordinarios ante las oscilaciones de los ciclos económicos. Esto es, que el ascenso y descenso del nivel del comercio exterior fue acompañado por movimientos equivalentes en el nivel de las recaudaciones fiscales.

Consecuencias socioeconómicas de la estructura fiscal

De las características señaladas se derivan por lo menos dos consecuencias socioeconómicas de este tipo de estructuras fiscales que responden a un modelo que podríamos denominar liberal clásico. En primer lugar, se constata que la principal actividad económica —producción y elaboración primaria de bienes agropecuarios— no se encuentra gravada directamente, o lo es en proporciones poco relevantes. En segundo lugar, el mayor peso relativo de las contribuciones recaía sobre los sectores de más bajos ingresos. En efecto, ello era consecuencia de la alta proporción de los impuestos indirectos que en un 40% gravaban aquellos bienes de consumo popular. (7) El carácter impersonal de este tipo de tributos, que se abonan junto con el precio del producto independientemente del nivel de ingresos del contribuyente, tiene como consecuencia que cuanto mayor es la renta de aquél, menor resulta el peso relativo de la carga fiscal respecto del total de sus ingresos. Esta proporción inversa otorgaba al sistema tributario un carácter eminentemente regresivo, por oposición a aquellos sistemas impositivos denominados progresivos. Estos se fundan en contribuciones de tipo directo que buscan la proporcionalidad de la carga fiscal respecto de la renta total de cada individuo.

Bases Doctrinarias

Conviene subrayar que las características que presentaba el sistema de rentas nacional respondía fundamentalmente a criterios doctrinarios cuyas bases descansaban en disposiciones de la Constitución Nacional. En efecto, a pesar de que esta Ley Fundamental es poco explícita en materia tributaria y que sus afirmaciones han merecido las más variadas interpretaciones jurisprudenciales y doctrinarias a través del tiempo, podemos afirmar que su texto define dos criterios fundamentales. En primer lugar, en lo relativo a la caracterización de la contribución -directa o indirecta- y en segundo lugar, en lo que respecta a la autoridad de aplicación y percepción impositiva -Gobierno Federal o Provincial-.

En cuanto a su caracterización, la Constitución de 1853 prevé en su artículo 4º la contribución indirecta cuando enuncia: "El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos de (...) las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Federal ..." (el subrayado es nuestro). El presente artículo debe armonizarse con la lectura de otros dos que le dan su interpretación. El artículo 17 que sostiene "... sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º ..." y considerando que el artículo 67 inciso 2º afirma que el Congreso tendrá la facultad de "imponer contribuciones directas en forma excepcional" esto permite inferir que cuando el artículo 4º de la Ley Fundamental habla de las "demás contribuciones" se alude por exclusión a las contribuciones indirectas.

Finalmente, y en segundo término, cabe señalar que una literal

interpretación de los tres artículos mencionados nos brinda la pauta adecuada en cuanto a la autoridad de aplicación de los dos tipos de impuestos. Así, el Gobierno Federal gozará sólo excepcionalmente de las prerrogativas para sancionar contribuciones directas, ya que éstas corresponden naturalmente a las Provincias; y en cuanto a las contribuciones indirectas, éstas sólo pueden ser aplicadas en forma exclusiva por el Gobierno Federal.

Interpretaciones del modelo fiscal

Entre las interpretaciones que se ha dado a la estructura fiscal descripta, se encuentran por un lado aquellas que la atribuyen a las características de la estructura económica de la Argentina durante este período. En efecto, se subraya que al ser el comercio exterior el área más dinámica de la economía, ello habría inducido a gravar la circulación externa de las mercaderías dado que este mecanismo resultaba de fácil implementación; a la vez que se arraigaba en una vieja tradición de las administraciones rioplatenses. (8)

Otras interpretaciones hacen incapié en la estructura de clases de la sociedad argentina de principios de siglo. De esta forma el peso dominante de la contribución indirecta y la supresión en 1904 de las cargas a las exportaciones, evidenciaría la intención de las clases propietarias de eximir sus bienes de producción del peso que representa la carga tributaria. Este hecho, producto de una decisión política, estaría orientado a reforzar la hegemonía de aquellas clases vinculadas en carácter de propietarias a la extracción y elaboración de productos agropecuarios, sobre los otros componentes de la sociedad -clases medias y sectores

populares-. Todo ello en el contexto de una coyuntura de mercado crecimiento orientado hacia la concentración del poder económico de los sectores dominantes. Por esta razón las contribuciones directas fueron consideradas por este grupo sólo como un recurso excepcional y transitorio. Por último, la existencia permanente del financiamiento que genera la expansión de la deuda pública, respondería a necesidades estructurales del Estado en un período de expansión de los servicios y funciones que éste asume: potenciamiento de los servicios públicos, extensión de vías férreas, etc. (9).

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PUBLICOS DEL ESTADO ARGENTINO, 1880-1912

(en porcentajes)

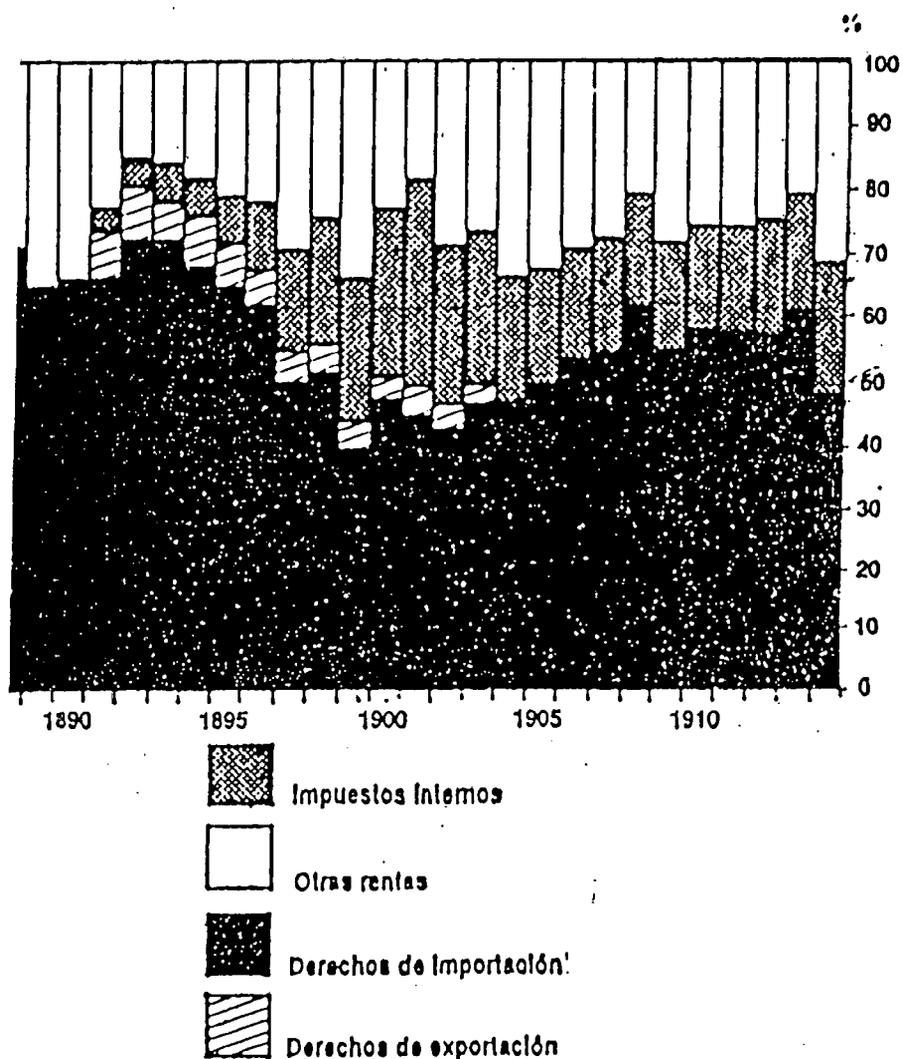
	<u>1888</u>	<u>1893</u>	<u>1896</u>	<u>1900</u>	<u>1905</u>	<u>1912</u>
Renta patrimonial	6.8	3.9	7.2	10.6	5.4	3.3
Renta de servicios públicos	3.8	4.5	8.8	6.8	13.1	10.5
Impuestos directos	9.7	7.2	2.5	2.7	2.6	2.4
Herencias	8.2	6.7	2.4	2.5	2.4	2.1
Soc. anónimas	1.5	0.5	0.1	0.2	0.2	0.3
Impuestos indirectos	79.7	83.4	81.5	79.9	78.9	83.8
Aduanas	74.1	74.8	66.3	53.8	55.7	63.1
Consumos	5.6	9.6	15.2	26.1	23.2	20.7

FUENTE: P. Agote, Informe del Presidente del Crédito Público, Bs As, 1884-1887; Anuario Financiero-Administrativo de la República Argentina, Bs As 1905-1911; Departamento de Hacienda, Memoria, Bs As, 1880-1919. (Tomado de Carmanagni, Marcello-Antonio. Le Finanze di due stati oligárchico patrimoniali: Argentina e Chile (1860-1914). Rivista Stórica Italiana, Año XCII, fascículo III-IV, 1980)

GRAFICO I

RENTAS ORDINARIAS DEL ESTADO ARGENTINO, 1890-1914.

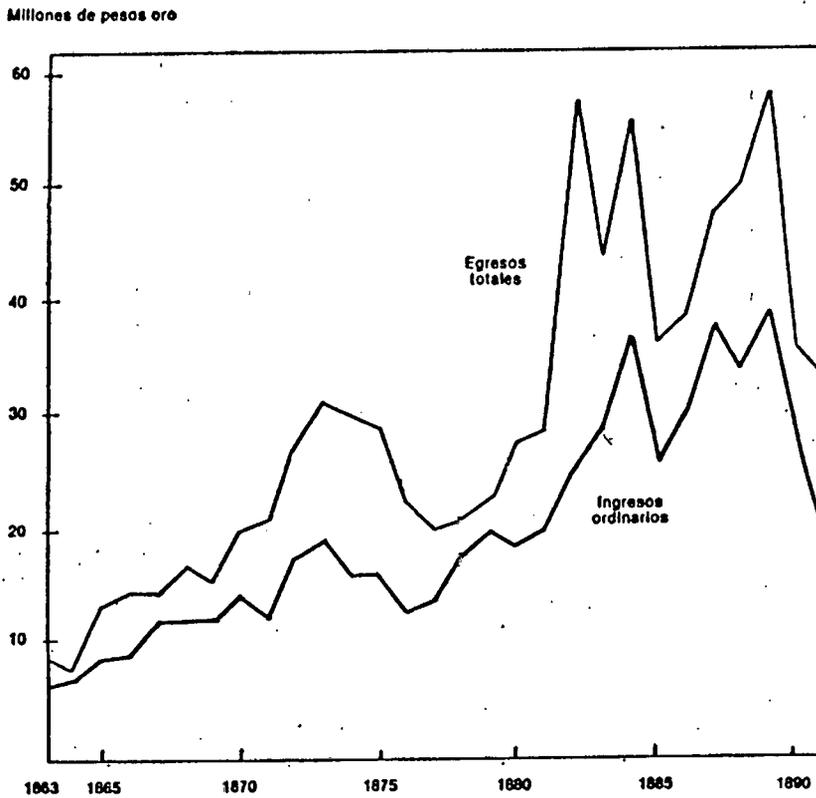
(en porcentajes)



FUENTE: Elaborada en base a las Memorias del Ministerio de Hacienda. (tomado de Oscar Osziak, La Formación del Estado Argentino, Ed. Belgrano.)

GRAFICO II

RECURSOS Y EROGACIONES DEL ESTADO ARGENTINO
PERIODO 1863-1891



FUENTE: Elaborado en base a datos de las Memorias del Ministerio de Hacienda.

(Tomado de Oscar Oszlak, op. cit.)

NOTAS

1. Di Tella, G. y Zymelman, M. **Las etapas del desarrollo económico argentino**. Libro 3, Cap. III y Apéndice B, Bs. As., 1967. Sobre la evolución del sistema tributario en la Argentina puede verse Pons, Roberto. **De la unidad de rentas al federalismo económico**, I.P.E.S., 1984.
2. Puede verse: Carmanagni, Marcello-Annino, Antonio. **Le Finanze di due stati oligárchico patrimoniali: Argentina e Cile (1860-1914)**. Rivista Stórica Italiana, Año XCII, fascículo III-IV, 1980.
3. Carmanagni, Marcello. **Las finanzas de tres estados liberales: Argentina Chile y México, 1860-1910**. Ponencia presentada a las Jornadas Internacionales de Homenaje a José Luis Romero, Bs. As., 1988.
4. Oszlak, Oscar. **La formación del Estado Argentino**. Cap. IV. Ed. Belgrano, Bs. As., 1985.
5. Rock, David. **El radicalismo argentino, 1890-1930**. Ed. Amorrortu, Bs. As. 1977.
6. Oszlak, O. Pág. 206
7. Oszlak, O. Pág. 232
8. Oszlak, O. Pág. 175
9. En sus conclusiones finales, existen coincidencias fundamentales que avalan la interpretación a que se hace referencia, tanto en la obra de Oszlak (ver Pág. 235) cuanto en la de Carmanagni-Annino (ver Pág. 752 y sig.)

CAPITULO II

LA ECONOMIA EN CRISIS: 1914 - 1932

Hacia 1914, el área más importante de la economía argentina es, como en las décadas precedentes, la producción agropecuarias destinada a la exportación. Entre los productos más importantes se encuentran el trigo, el maíz, el lino, la carne vacuna y la lana. La iniciación de la Primera Guerra Mundial, así como otros acontecimientos internacionales posteriores, generó un proceso de inestabilidad típico de las economías abiertas de exportación. Este rasgo caracterizó todo el período comprendido entre 1914 y los años de la Crisis y la Gran Depresión. Por un lado, tanto el volumen como el precio de las exportaciones sufren fuertes fluctuaciones y por otro, el flujo de los capitales extranjeros -que desempeñaban un rol protagónico en la inversión local- presenta también un comportamiento inestable. En efecto, el ritmo de tales inversiones estaba condicionado en última instancia por las circunstancias del mercado de capitales en las áreas centrales, esto es, Londres hasta 1914 y Nueva York desde 1924. (1)

Si se tiene en cuenta que las exportaciones representaban en

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

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

El período que nos ocupa puede dividirse en tres momentos diferentes, siguiendo las variaciones que acompañan a los procesos internacionales. El primero de ellos se inicia en 1914 y culmina en 1917, momento en que las repercusiones de la guerra detienen el flujo de capitales extranjeros y llevan a una disminución en las importaciones. El segundo período comienza con la recuperación de los precios internacionales hacia fines de 1917 y se extiende hasta 1922, año en que se retoma el ritmo ascendente de las exportaciones tras la crisis que afectaba desde 1920 la producción agropecuaria. El tercer período, comprendido entre 1922 y 1929 registra, aunque con altibajos, un ritmo ascendente en las principales variables económicas que se interrumpe bruscamente con el advenimiento de la Crisis Mundial de 1929 y se prolonga en el proceso de depresión económica hasta fines de 1932, en que el aumento de los precios de las exportaciones indicarán un nuevo ciclo de recuperación. (2)

Primera etapa: 1914 - 1917

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

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

reacomodamiento durante el período. (4) Por un lado, la industria textil aumenta su producción al cubrir la demanda insatisfecha por la reducción de este tipo de importaciones. A la vez, los frigoríficos se benefician con el alza de los precios de la carne y la expansión de la demanda. Por otro lado los sectores más perjudicados fueron aquellos cuyos insumos eran importados, tales como la industria metalúrgica y la construcción.

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

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

Segunda etapa: 1917 - 1922

El ciclo económico comprendido entre 1917 y 1922 comienza con la recuperación del nivel del comercio exterior que continúa hasta

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

A fines de 1920, y como efecto del reordenamiento de la producción europea durante la posguerra, comienza nuevamente un período declinante para las exportaciones nacionales que alcanza su punto más bajo en 1922. La disminución en los precios internacionales afectó fundamentalmente a dos productos exportables: el trigo y la carne. El precio del trigo era de 27,60 pesos los cien kilos en mayo de 1920, en septiembre del año siguiente bajaba a 17,65 pesos, para continuar su baja hasta los primeros de 1922. Por su parte, el precio de la carne cayó de 65 centavos el kilo en 1920 a 45 centavos en 1921. El volumen de las exportaciones brutas sufrió una declinación aún más pronunciada. En 1920 se exportaron más de 5 millones de toneladas de trigo, en 1921 menos de dos millones. Las exportaciones de carne disminuyeron en igual período de 618 millones de toneladas a 502 millones. La actividad que experimenta una recuperación es la producción industrial; de un índice 10 en 1920 se pasa a 12 en 1921, que se mantiene hasta 1922.

Tercera etapa: 1922 - 1929

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

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

Entre 1924 y 1926 caen nuevamente las exportaciones, que de 947 millones en 1923-24 pasan a 792 millones en 1925-26. Desde 1927 y hasta 1929, en el marco de un crecimiento de la economía mundial, se expanden las variables más importantes de la economía interna, crecimiento que se interrumpe bruscamente tras la crisis mundial de 1929-30 y el proceso de depresión que le sigue.

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

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

En lo relativo a la composición interna y destino de las inversiones extranjeras, se observan transformaciones que desde 1924 insinúan una tendencia cuyas consecuencias se tornarán mas

evidentes hacia el final del siglo. Por un lado, se constata una disminución progresiva de la proporción del capital británico, que se contrapone al flujo creciente del capital estadounidense. En 1923 el total de las inversiones inglesas era 1.975 millones, que en 1927 crecen solo a 2.075 millones y en 1931 ascienden a 2.335 millones. Por otra parte, las inversiones norteamericanas pasan de 200 millones en 1923 a más del doble en 1927, y en 1931 ascendían a 707 millones. Además, cambia la orientación económica de esos capitales ya que se trasladan del sector público para privilegiar áreas tales como la industria y la manufactura. Este hecho derivó en importantes consecuencias respecto de la estructura interna de la actividad industrial, tanto en el tipo de productos elaborados cuanto en la utilización de nueva tecnología.(5) A partir de la década de 1920, y en especial desde 1924, se radicaron en el país nuevas empresas, subsidiarias de las norteamericanas, tales como Química Bayer, Parke Davis, Pirelli, Duperial y otras que producen localmente bienes de consumo durable que antes solo podían importarse. Las ramas más importantes serán las industrias químicas, las metalúrgicas, y las artículos eléctricos. Desde éste momento se adquieren en el mercado local productos tales como discos de fonógrafo, equipos eléctricos, gomas, lapiceras fuente, etc... . La expansión de ésta producción interna se vió favorecida a partir de 1923, por el crecimiento y la estabilidad de la economía que garantizaba un mercado de consumo en expansión; y a la vez por el aumento de los aforos aduaneros, introducidos por el presidente Alvear.

El ritmo ascendente se interrumpe bruscamente tras la repercusión, en 1929, de la crisis mundial que se inicia con el colapso de la Bolsa de New York. En efecto, las exportaciones de

trigo y maíz, que en 1929 habían llegado a duplicar las de 1926, descienden en 1930, a los valores de éste último año, a la vez que sufren la marcada caída de los precios internacionales. En el caso del trigo, cuya valuación por 100 Kg. era de 11 pesos en 1929, pasa un año más tarde a 5,30 pesos; en tanto que el maíz desciende de 6,65 pesos los 100 Kg. a 3,73 pesos en el mismo período.

Después de 1931, el superávit sólo se podrá mantener reduciendo las importaciones, que en 1929-30 habían sido de 718 millones, descienden a 546 millones en el ejercicio siguiente. Los gobiernos posteriores a 1930, presididos por Uriburu y Justo, no introdujeron cambios sustanciales en la política económica. En tal sentido, sólo tienden a atenuar los efectos negativos que la crisis traía aparejados para el sector agropecuario. Así, se impulsa la instalación de elevadores de granos y la formación de Juntas Regulatoras que están destinadas a garantizar un precio sostén a la producción agropecuaria.

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

década de 1930, la Gran Depresión enfrenta nuevamente a la economía local con sus limitaciones estructurales, al imponer por un lado, un mercado deteriorado en los términos del intercambio, y por otro reedita el agudo problema de la balanza de pagos.

La rápida expansión de las importaciones y el flujo creciente de capitales extranjeros que equilibraban la balanza de pagos hasta 1914, trajo un alto grado de inflexibilidad al comercio argentino y estableció una fuerte dependencia entre balanza de pagos y capital externo. Debido a ello durante la guerra tuvo que recurrirse a una fuerte disminución de las importaciones. Luego de 1918, la tendencia se invierte nuevamente para volver a contraerse después de 1929. Las fluctuaciones se evidencian también en el comportamiento de la balanza de pagos, cuyo saldo es positivo hasta 1920, pasando a ser desfavorable entre 1921 y 1926 a consecuencia de la vuelta del mercado internancional a sus niveles de pre-guerra. Un proceso similar puede verse en la composición del comercio exterior. Hasta 1928 las exportaciones agropecuarias se expanden al ritmo de la demanda mundial, que se contrae paulatinamente desde ese año. A la vez, se observa un cambio en la estructura de la demanda argentina, que presenta un predominio de bienes de consumo durable hasta 1920, en tanto que a partir de éste año el peso creciente corresponderá a los productos derivados del reciente progreso tecnológico.

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

la crisis le impone un serio retroceso.

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

NOTAS

1. Sobre los aspectos del desarrollo económico argentino durante el período puede verse: Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel. op. cit.. Cortes Conde, Roberto. **El Progreso Argentino, 1880-1914.** Sudamericana, 1979. Ferrer, Aldo. **La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales.** F.C.E., Bs. As., 1963. O'Connell, Arturo. "La Argentina de la Depresión: Los Problemas de una Economía Abierta". En **Desarrollo Económico**, N° 92, Enero/Marzo 1984. Díaz Alejandro, C. **Ensayos sobre la Historia Económica Argentina.** Amorrortu, 1975.
2. Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel. op. cit..
3. Smith, Peter. **Carne y Política en la Argentina.** Paidós, Bs. As., 1983 Pág. 43-44
4. Villanueva, Javier. "El Origen de la Industrialización Argentina". En **Desarrollo Económico**, N° 74, Oct.-Dic. 1972
5. Villanueva, Javier. op. cit.

CAPITULO III

CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS IMPOSITIVOS NACIONALES Y PROVINCIALES, 1914-1931

RECURSOS IMPOSITIVOS NACIONALES

Recaudación impositiva y comercio exterior

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

exportaciones que determinaron las fuertes inflexiones de 1914, 1921 y 1930, respectivamente.(1).

Si se observa el cuadro 1, se verifica que tras el impacto de la Guerra Mundial, el monto total de impuestos recaudados pasa de 307 millones de pesos en 1913 a 211 millones en 1914, en tanto que la recaudación aduanera que en 1913 había sido de 199 millones desciende a 118 millones en el año siguiente. En segundo lugar, y como consecuencia de la crisis agroganadera de 1921, la recaudación total de 448 millones en 1920 desciende a 361 millones en 1921; una disminución equivalente se registra en los gravámenes aduaneros, cuya recaudación pasa de 297 millones en 1920 a 203 millones en 1921. Por último, la crisis mundial de 1929-30, acarreará una disminución de los impuestos totales que en 1929 sumaban 613 millones y en 1931 disminuyen a 495 millones; paralelamente los impuestos aduaneros, en el mismo período, pasan de 356 a 258 millones.

El gráfico 1 permite visualizar ésta correspondencia entre los movimientos de ascenso y descenso del comercio exterior por una parte, y la principal fuente de recursos ordinarios del fisco nacional, por otra. Ello pone de manifiesto que al contraerse el volumen de aquél, la capacidad tributaria de la población tiende automáticamente a disminuir.(2). Es importante destacar que durante esas coyunturas, las distintas administraciones recurrieron a la implementación de nuevos gravámenes o bien al incremento de las tasas en vigencia, a fin de atenuar la tendencia decreciente de la recaudación. Sin embargo, estas medidas no lograban su objetivo, hecho que se produce solo cuando sobreviene una efectiva recuperación del ciclo económico.

Composición interna del sistema impositivo

En lo relativo a la composición interna del sistema impositivo nacional durante el período en estudio, la mayor participación corresponde, como en la etapa precedente, a los impuestos indirectos al consumo -sobre bienes importados y de circulación interna-. La suma de estos dos rubros representaba en 1910 el 86,7% del total recaudado; en 1924, si bien ésta proporción ha disminuido, ambos tipos de gravámenes suman el mayor porcentaje con el 70,6% del total. (3). El cuadro 2 permite comparar la distinta proporción que correspondió a cada tipo de contribución en 1910 y 1924 respectivamente. En rasgos generales la estructura no varió sustancialmente entre ambas fechas, aunque se observa una creciente participación de los impuestos directos junto con la reincorporación de los derechos sobre las exportaciones. En 1910, los gravámenes a la importación representaban el 67,6%, en tanto que los impuestos internos al consumo alcanzaron el 19,1%; en 1924 la proporción fue del 52,8% y del 17,8% respectivamente. El total de impuestos directos -a la tierra; patentes; actos civiles, judiciales; a la herencia- sumaba el 13,4% en 1910, porcentaje que se incrementa en 1924 al 20,2% . Por último, en ese año los gravámenes a las exportaciones -introducidos en 1918- representaban el 9,3% del total.

Esta composición se mantiene, con algunas variaciones, hasta el final del período. En efecto, en 1931 los impuestos indirectos al consumo representaban el 73,9% de la recaudación, en tanto que la suma de los impuestos directos alcanzaba el 26,1% del total. (4).

Por último, conviene destacar un rasgo que distingue el

comportamiento de los diferentes tipos de impuestos ante las fluctuaciones del comercio exterior. Si se observa el gráfico 2, en el que se señalan las oscilaciones de las distintas recaudaciones impositivas entre 1920 y 1931, se comprueba el comportamiento más estable que corresponde a tres tipos de cargas. Estas son los gravámenes a las actividades civiles, comerciales y judiciales (sellos); sobre el comercio, la industria y la producción; y el impuesto a la tierra. Estos tres impuestos directos muestran un crecimiento que no se vió afectado por el ritmo del comercio exterior y son los únicos cuya recaudación no desciende en 1930. Esto se debe en parte, a que el efecto de la crisis se puede contrarrestar rápidamente con el aumento de las tasas, como efectivamente se hizo en 1931. El resto de los impuestos directos -a la herencia- y los impuestos indirectos sobre el consumo, evidencian un comportamiento marcadamente diferente, ya que sus oscilaciones siguen el ritmo de las fluctuaciones económicas. (5).

RECURSOS IMPOSITIVOS PROVINCIALES

La estructura de los recursos impositivos provinciales presenta una composición inversa a la de aquellos que recauda el Gobierno Nacional. En efecto, la mayor participación corresponde en éste caso a los impuestos directos, recurso reservado a los Estados Provinciales por mandato expreso de la Constitución.

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

último el impuesto a la renta.

El cuadro 3 ofrece la proporción que correspondió a cada tipo de tributo entre los años 1910 y 1931, (5). Si se consideran globalmente los porcentajes correspondientes a las contribuciones directas, se constata la alta participación de las mismas, aunque ella disminuye en la medida en que crece relativamente el porcentaje de los impuestos indirectos al consumo interno. Así, los impuestos directos representaban en 1915 el 94,6% del total; entre 1920 y 1924 descienden al 84,1% y entre 1925 y 1929 equivalen al 60% del total.

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

CUADRO 2

RECAUDACIONES IMPOSITIVAS DEL GOBIERNO Y

RECAUDACIONES ADUANERAS, 1913-1932

(en millones de pesos y porcentajes)

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

FUENTE: Planillas de trabajo inéditas de la CEPAL y DNEC, anuario estadístico de la Argentina, 1957, pag. 400. (Tomado de: Díaz Alejandro, C. Ensayos sobre la Historia Económica Argentina. Amorrortu, 1975).

CUADRO 3

RECURSOS IMPOSITIVOS NACIONALES: 1910 Y 1924
(en porcentajes)

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

FUENTE: Argentina, Dirección General de Estadística de la Nación, Los impuestos y otros recursos fiscales de la nación y las provincias en los años 1910 y 1924-25 Informe N° 17, Serie F, N° 4, 1926, Pág. 50. (Tomado de: Karen Remmer, *Party competition in Argentina and Chile. Political Recruitment and Public Policy: 1890-1930*, University of Nebraska Press, 1984).

CUADRO 4

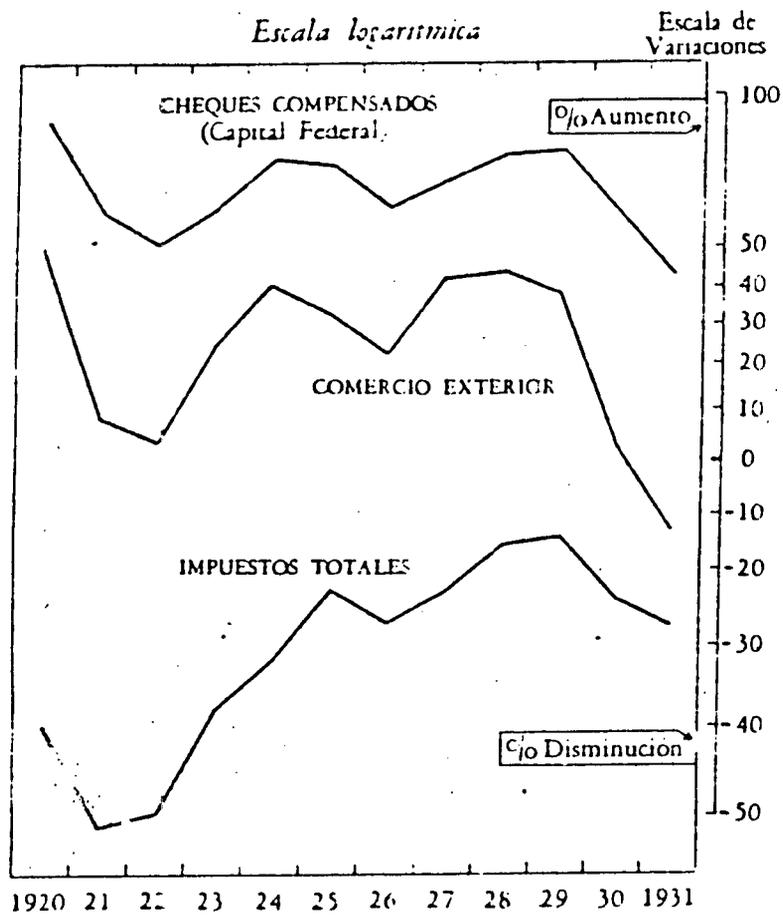
PROPORCION DE CADA GRUPO DE IMPUESTOS EN LAS PROVINCIAS 1910-1931
(en porcentajes)

Años	Tierra	Produc. agropes- cuaria	Comerc., indust. y prof.	Con- sumo	Actos civiles, comerc., y judic.	Heren- cias	Varios
1910	40.2	6.7	24.9	1.7	19.5	2.2	4.8
1915	45.4	4.9	27.3	0.6	11.6	2.9	7.3
Promed.							
1920-24	34.2	3.8	28.3	11.3	13.0	4.8	4.6
Promed.							
1925-29	30.7	3.4	26.4	15.8	12.3	7.2	4.2
1930	34.5	2.6	22.7	15.0	12.5	7.4	5.3
1931	36.0	3.2	22.8	14.6	12.7	5.7	5.0

FUENTE: Banco de la Nación Argentina. Revista económica N° 10, Nov.
1932 Pág. 173.

GRAFICO 1

1. EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS Y DE LOS PRINCIPALES ÍNDICES ECONÓMICOS

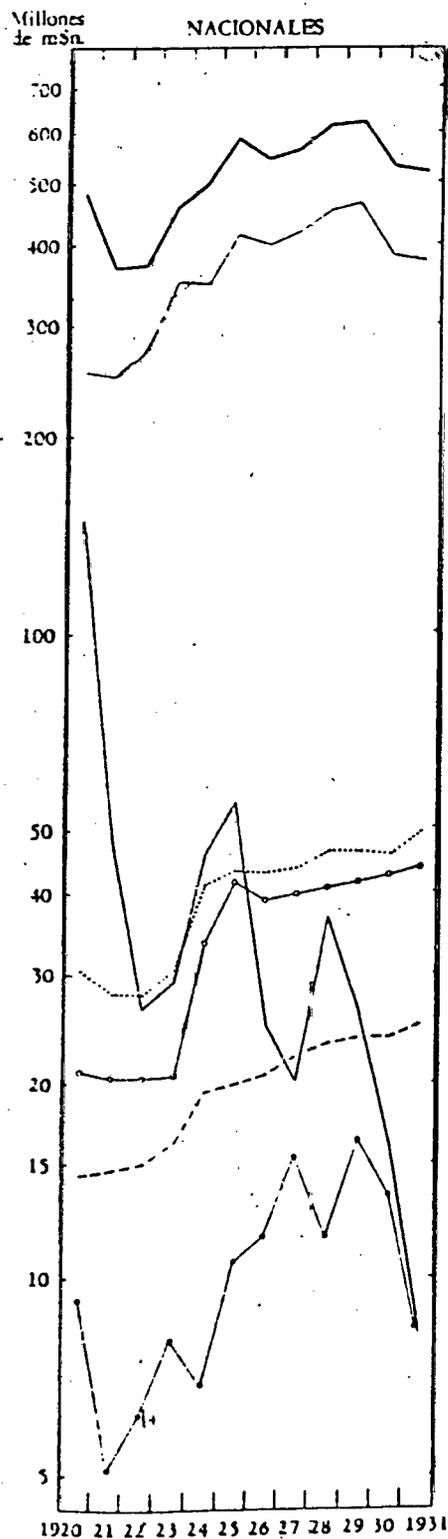


FUENTE: Banco de la Nación Argentina, *Revista Económica*, Nov. 1932,

GRAFICO 2

CLASIFICACION CUALITATIVA DE LOS IMPUESTOS NACIONALES

(escala logarítmica)



FUENTE: Banco de la Nación Argentina, Revista Económica, Nov. 1932, Pág. 173

NOTAS:

1. Díaz Alejandro, C. F., op. cit., Pág. 416
2. Véase **Revista Económica** N° 10 del Banco de la Nación Argentina, Nov. 1932, Pág. 168
3. *Ibidem*, Pág. 174
4. *Ibidem*, Pág. 174 y sig.
5. *Ibidem*, Pág. 173
6. *Ibidem*, Pág. 173 y sig.
7. *Ibidem*, Pág. 179

CAPITULO IV

EL PROCESO DE APERTURA POLITICA ENTRE 1916 Y 1930. REPERCUSIONES SOBRE EL GASTO PUBLICO

LA EPOCA DE LA COMPETENCIA PARTIDARIA

La aprobación de la Ley Saenz Peña en 1912 marcó el inicio de una nueva etapa política argentina, que dejaba atrás, al menos hasta 1930, las prácticas del "viejo régimen" mediante las cuales había garantizado para sí el pleno control del poder político. De esta forma se inicia un período en el que el sistema de gobierno presenta un rasgo fundamental: la libre competencia entre distintos partidos políticos. La sanción del voto universal, secreto y obligatorio abrió el camino a una estructura política según la cual, por primera vez en nuestro país, el acceso a las posiciones de poder se daría a través de la lucha entre varios partidos orientada a captar el voto popular.

Correspondió a la Unión Cívica Radical hegemonizar éste proceso, lo que en cierta forma era el corolario de la acción militante de éste partido durante el cuarto de siglo que precedió a la asunción

de su líder a la primera magistratura. En efecto, ésta estructura tuvo vigencia durante los tres gobiernos radicales, muchos de cuyos rasgos cobran sentido en el corpus más amplio de transformaciones que se inician en ésta nueva etapa. Ella se agotó justamente en el momento en que se debilitara irreparablemente el segundo gobierno de Yrigoyen, herido de muerte por la impopularidad en que lo hundiera su incapacidad para dar solución a los innumerables problemas originados por la Crisis Mundial y La Gran Depresión.

En lo que respecta al radicalismo, una de las características salientes de ese partido era su debilidad programática y el carácter ambiguo de sus pronunciamientos. Las mayores precisiones se basaban en la insistencia en la democratización de la vida política a partir de la plena vigencia del sufragio universal y de la Constitución. (1)

En materia económica, el partido no llegó a definir un programa preciso, aún después de asumir el poder. Acaso esta indefinición resultaba funcional al carácter heterogéneo de los grupos sociales a los que el radicalismo aspiraba a congregar. Efectivamente, podría afirmarse incluso que deliberadamente se evitaron las proposiciones político económico concretas. Yrigoyen prefería los principios vagos, ya que ellos permitían al partido atraer a la más amplia gama de intereses sociales. (2) No obstante ello, puede afirmarse que la base social de la U.C.R. descansaba fundamentalmente en los sectores medios urbano. Era precisamente en la politización de estos grupos donde el partido encontraba su origen. (3)

Sin embargo, a pesar de esta falta de definición, y del predominio de postulados éticos, algunas consignas ideológicas señalaban su condición de movimiento político de las clases medias.

Se subrayaba por un lado, la necesidad de emprender una reforma económico social que posibilitara cierta redistribución de la riqueza y por otro, se exteriorizaba una permanente preocupación por contemplar los intereses de los consumidores. (4) Se ha observado que existe una correspondencia entre aquél sustrato social del partido y uno de los rasgos característicos del proceso político que se inicia con el radicalismo en 1916. Este consistió en la extensión del sistema de patronazgo como mecanismo para consolidar la clientela política. Mientras estuvo en el gobierno, el partido trató de fortalecer sus vínculos con los sectores medios a través de la distribución de empleos en la burocracia estatal. (5) Ello derivó, como veremos más adelante, en una reasignación de los recursos públicos hacia gastos en salario y administración. (6)

La distribución de las fuerzas políticas

Los cuadros 5 y 6 muestran la distribución de las fuerzas políticas entre 1912 y 1930. Se observa por una lado, que a partir de 1918 el radicalismo tiene un peso creciente en la Cámara de Diputados, que sin embargo, no le permite alcanzar la mayoría propia. El poder es compartido fundamentalmente con tres fuerzas políticas. En efecto, los partidos más importantes de la oposición eran los Socialistas, los Demócratas Progresistas y el Conservador.

En lo que respecta a la oposición, sólo nos interesa destacar que ninguno de estos partidos logró organizar una estructura que, a nivel nacional, pudiera disputar la hegemonía radical. Por el contrario, su organización sólo les permitió consolidarse en las provincias. (7) En la Capital Federal la competencia provino principalmente de los socialistas; en Buenos Aires, de los

conservadores; en Corrientes y Tucumán, de los liberales y en Salta de la Unión Provincial. En otras provincias, la oposición, y en especial durante la década de 1920, provino de ramas disidentes de la U.C.R. (8). En lo que respecta a esta debilidad estructural de la oposición, los conservadores manifestaron tener plena conciencia de sus implicancias políticas. En tal sentido, buscaron estrechar filas con los miembros del P.A.N. en torno a un programa de reacción institucional. Para proteger a las élites provinciales de la amenaza del gobierno nacional radical, los conservadores propusieron modificar la Constitución de modo tal que la autonomía política de las provincias no dependiera de la decisión del Gobierno Central. (9) Como un corolario de esto, el programa conservador reclamaba un mayor control provincial sobre los fondos públicos. (10) Las élites en las pequeñas provincias generalmente siguieron la línea marcada por los conservadores de Buenos Aires, después de 1916 constituyeron el núcleo de una serie de coaliciones anti-radicales para disputar la presidencia. Sin embargo, la organización del partido conservador nunca trascendió el nivel provincial (11).

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

Cuando los efectos de la crisis de 1930 sobre la economía argentina generaron un clima de gran incertidumbre social, los

grupos conservadores encontraron la oportunidad para recuperar el poder. El gran desprestigio en que se hundió el gobierno de Yrigoyen, sumado a la oposición que debió de enfrentar dentro de su propio partido, bastó para garantizar el triunfo del golpe militar conservador del 6 de Septiembre. De esta forma los grupos tradicionales recuperaban el control directo del Estado.

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

LA TRANSFORMACION DE LAS CUENTAS FISCALES DEL GOBIERNO NACIONAL: GASTOS Y RECURSOS

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

Cabe preguntarse en primer lugar, de qué manera los cambios del régimen -asociados al desarrollo partidario y a la politización de nuevos grupos sociales- afectaron la composición de las rentas y los gastos públicos. En segundo lugar, tomando en cuenta las características estructurales del sistema de rentas del Gobierno Nacional -el marcado predominio de los impuestos indirectos, en especial gravámenes a la importación, la vulnerabilidad respecto de las fluctuaciones del mercado externo y su inelasticidad- corresponde preguntarse cómo reaccionaron las distintas

administraciones radicales ante las coyunturas económicas que entre 1916 y 1930 afectaron directa o indirectamente su sistema rentístico.

En lo que respecta a la primera cuestión, es importante recordar las reflexiones de Karen Remmer, quien afirma que todo cambio en el régimen político acarrea modificaciones en la distribución de costos y beneficios. (12) También los procesos de competencia política estimulan aquellas propuestas que respondan a las preferencias de las mayorías antes que a los grupos privilegiados. En efecto, el análisis de los recursos y gastos del Gobierno Nacional nos permite afirmar que las respuestas elaboradas por las administraciones radicales en este sentido, fueron básicamente tres: a) un incremento relativo del gasto público; b) redistribución interna del gasto fiscal a favor de los siguientes rubros: salarios, pensiones y administración; c) la reorientación de los recursos impositivos hacia aquellos gravámenes que directa o indirectamente afectaban las rentas de los grupos propietarios y de los sectores económicamente dominantes.

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

Las medidas tomadas por las administraciones entre 1916 y 1930 persiguieron básicamente dos objetivos: a) compensar la disminución de los recursos tradicionales mediante la creación de nuevos

gravámenes o bien a través del aumento de las tasas en los ya existentes. Ello en un marco que, antes que reducir el gasto público tiende a expandirlo; b) Por otra parte el creciente déficit fiscal se compensa con el permanente incremento de la deuda pública. En ambos sentidos apuntaban medidas tales como: la incorporación en 1918 del impuesto a las exportaciones; el incremento de los gravámenes al consumo interno y de los impuestos directos en vigencia; el intento fallido de crear el impuesto a los réditos y la expansión del crédito externo. Todo ello se tradujo finalmente, en un aumento de la presión tributaria particularmente a partir de 1922.

Gastos del Gobierno y recursos socioeconómicos

Como puede observarse en el Cuadro 7, los recursos financieros con que contaba el Gobierno Nacional se expandieron rápidamente desde 1890 creando una situación relativamente favorable para las políticas de innovación. Ello también se expresó en una duplicación de los gastos per cápita.

Una cuestión clave que surge de las tendencias señaladas consiste en la relación entre éstos gastos y los recursos económico sociales con que contaba la estructura del país. Cabe preguntarse si existe alguna evidencia acerca de que el proceso de apertura política provocó un aumento de los gastos y una expansión de la actividad gubernamental a partir de 1916 o por el contrario, correspondería suponer que los gastos simplemente crecieron paralelamente a los recursos básicos de la sociedad. Como se observa en el Cuadro 8, los gastos del Gobierno Nacional se incrementaron más lentamente que los recursos hasta 1895. Entre ese

año y 1914 los gastos crecieron aproximadamente a la misma razón que la población alfabetizada, escasamente más rápido que la población urbana pero más despacio que las exportaciones.

En lo que respecta al período posterior a la apertura democrática, los estudios económicos señalan la existencia de una brecha creciente entre los recursos socioeconómicos y los gastos del gobierno entre 1914 y 1929. En efecto, el gasto del Gobierno Nacional creció en un 3,5% por año entre 1910 y 1914, en tanto que entre 1925 y 1929 se incrementó a un ritmo anual del 5,2%. (13) Esto demuestra entonces que en nuestro país los gastos del Gobierno Nacional crecieron rápidamente después de 1910 en relación a los indicadores económicos.

Distribución del gasto público

La distribución de los gastos del Gobierno Nacional cambia hacia 1910. Como se observa en el Cuadro 9, la proporción de los fondos destinados a obras públicas disminuye drásticamente, mientras que los gastos en pensiones, salarios y administración crecieron en forma sostenida. Estos últimos representaron el 50% del total de gastos entre 1905 y 1916 y el 59,5% entre 1916 y 1922. Este aumento del porcentaje de recursos destinados a pensiones, salarios y administración, ha sido relacionado directamente con el proceso de competencia entre partidos políticos que se abre en 1916, considerado como un factor desencadenante de presiones e incentivos para la expansión del patronazgo de estado. (14)

Con respecto a la declinación de los gastos en obras públicas, si bien sus razones no se han explicado claramente, podría sostenerse que durante estos años la infraestructura económica fue

sacrificada para expandir el sistema de patronazgo, utilizado por los gobiernos radicales como mecanismo de consolidación de su clientela política. Este se hallaría especialmente orientado a buscar el consenso de los sectores medios de la sociedad. (15)

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

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

Rentas del Gobierno Nacional

Cuando los radicales asumen el gobierno, las finanzas públicas se encontraban en un particular estado de precariedad. No era ajeno a ello la insuficiencia crónica de los ingresos fiscales, agravada en esa coyuntura por la crisis del comercio exterior. Los derechos aduaneros sobre las importaciones ascendían en 1913 a 199,2 millones de pesos papel; en 1914 descienden a 118,4 millones y en 1918 a 88,5 millones. Un detalle de las fuentes más importantes de recursos fiscales se ofrece en el Cuadro 10. Durante esos años el gobierno se ve obligado a producir una importante disminución en los gastos mientras se intentaba buscar recursos alternativos.

En agosto de 1918 se elevaba al Congreso Nacional un proyecto de ley de impuesto a los réditos, con lo que se perseguía no sólo aumentar en forma inmediata los recursos ordinarios del Estado, sino que también se intentaba operar una auténtica reforma impositiva. Como esta iniciativa del Poder Ejecutivo resultó

inaceptable para la oposición, el gobierno debió orientar su búsqueda por caminos más tradicionales. (16) Se implementó finalmente un impuesto a las exportaciones agropecuarias, rubro que por otra parte no se veía afectado por la situación de guerra.

Los cambios que se producen en la composición interna de la estructura impositiva, ofrecen una idea aproximada acerca del impacto de los dos factores arriba señalados, esto es el proceso de competencia entre partidos y los vínculos del radicalismo con los sectores medios. Un análisis del Cuadro 3 permite comprender esas transformaciones entre 1910 y 1924; en él se incluyen todos los recursos impositivos del Gobierno Nacional. El análisis de la distribución de las cargas pone de manifiesto un aumento en la proporción de las contribuciones directas. Si bien los radicales fracasaron en la introducción de las reformas impositivas básicas, orientaron la política tributaria de modo tal que ella favoreció a aquellas cargas que recaían sobre la producción. En lo que respecta a las cargas sobre el consumo, éstas representaban en 1910 el 86,7%, lo cual incluía los gravámenes a las importaciones y los impuestos al consumo interno. La suma de los dos rubros representaba en 1924 el 70,6% del total de las recaudaciones. En correspondencia con esta variación se encontraba la de los impuestos directos -a la tierra, patentes, herencia y otros- que en 1910 totalizaban el 13,4% y en 1924 el 20,2%. A ello correspondió agregar el impuesto a las exportaciones, inexistente en 1910, en tanto que en 1924 representaba el 9,3% de total.

Una categoría de gastos públicos que claramente creció durante esta etapa, y especialmente entre 1926 y 1930, fue la deuda pública nacional. El Cuadro 11 señala el crecimiento de este rubro en comparación con las rentas y gastos entre 1900 y 1930. Desde 1909

se observa un ritmo creciente del desequilibrio financiero. Hacia 1922 los servicios de la deuda acumulada absorbían el 33,7% de las rentas públicas. Es importante destacar que a partir de 1922 los gastos se expanden a un ritmo más acelerado que los ingresos. Ello eleva la deuda pública, que en 1922 ascendía a 962,5 millones de pesos oro y en 1930 registraba la cifra de 1.517,7 millones. Como ya hemos señalado, durante las administraciones radicales los gastos en obras públicas disminuyeron en tanto que la deuda creció principalmente para financiar los gastos administrativos ordinarios.

CUADRO 5

ELECCIONES NACIONALES DE DIPUTADOS: 1912-1930

(en porcentajes de votos por partido)

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

FUENTE: Darío Cantón, *Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina*, 2 vols., Buenos Aires, 1968, I, 81-106.
(Tomado de: Karen Remmer op. cit.)

CUADRO 6

ELECCIONES PRESIDENCIALES: 1916-1928

(en porcentajes de votos por partido)

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

FUENTE: Cantón, *Materiales*, I, 86-92, 102. (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

CUADRO 7

GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL: 1890-1930

(en miles de pesos oro)

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

FUENTES: Argentina, Tercer censo, 1914. X, 389. (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

CUADRO 8

INDICES DE CRECIMIENTO EN LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL,
POBLACION ALFABERIZADA, POBLACION URBANA Y EXPORTACIONES: 1870-1914

Año	Gastos Gobierno	Población Alfabetizada	Población Urbana	Export.
1870-74	100	100	100	100
1875-79	89	----	----	118
1880-84	168	----	----	154
1885-89	184	----	----	218
1890-94	147	----	----	261
1895-99	301	476	330	334
1900-04	303	----	----	503
1905-09	496	----	----	855
1910-14	740	1123	823	1022

FUENTE: Argentina, **Tercer censo**, 1914, X, 389 (gastos); idem I, 170 (alfabetización); idem, vol. IV, idem, **Segundo censo**, 1895, vol. II (población urbana); idem, **Tercer censo**, VIII, 16 (exportaciones). (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

CUADRO 9

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL: 1905-1922

(en porcentajes)

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

FUENTE: Argentina, Dirección General de Estadística, **Los Gastos Públicos**, Informe 7, Serie F, N°3, Bs. As., 1923, Pág. 6-7. (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

CUADRO 10

PRINCIPALES FUENTES DE LOS RECURSOS DEL GOBIERNO NACIONAL:

1912-1930

(en millones de pesos papel)

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

FUENTE: Carlos F. Soares, *Economía y Finanzas de la Nación Argentina, 1903-1913*. Buenos Aires, 1913, Pág. 66; Argentina, *Memoria de la Contaduría General, 1931*, Cuadro 23, Pág. 53. (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

**CRECIMIENTO DE LOS GASTOS, RECURSOS Y DEUDA PÚBLICA DEL
GOBIERNO NACIONAL: 1900-1930**
(en millones de pesos oro)

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

FUENTE: Argentina, *La deuda pública*, Pág. 8-9 (1900-1918). Peters, Harold E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1934. (Tomado de: Karen Remmer, op. cit.)

NOTAS

1. Luis Alberto Romero y otros. **El Radicalismo**. Ed. Cepe. 1969.
2. Ver Carta de Pedro Molina a Yrigoyen; citada en **Hipólito Yrigoyen: pueblo y gobierno**, Pág. 136.
3. David Rock, **El Radicalismo Argentino, 1890-1930**, Ed. Amorrortu, 1977, Cap.3.
4. Ibidem, Pág. 71. Al respecto ver por ejemplo **La Prensa**, 6/2/1922 Pág. 8: Tucumán-Convenciones radicales, aquí puede verse que el radicalismo a nivel provincial, se preocupó por redactar un programa político en el que se demandaban medidas específicas tales como, legislación sobre un salario mínimo, impuestos progresivos sobre la tierra y los réditos, beneficios de seguridad social y otras reformas similares.(citado en Remmer, Pág. 100). Traducción Adriana Montequín.
5. Rock, D. Pág. 110.
6. Karen Remmer **Party competition in Argentina and Chile. Political Recruitment and Public Policy: 1890-1930**, University of Nebraska Press, 1984. Pág. 155
7. Ibidem, Pág. 99
8. Ibidem, Pág. 98
9. José Arce, **Marcelino Ugarte. El hombre, el político, el gobernador**, Bs. As. 1959, Pág. 45
10. Ibidem.
11. Dario Cantón, **Materiales para el estudio de la sociología política en la Argentina**, Ed. Instituto Torcuato Di Tella, Pág. 168
12. Remmer, op. cit., Pág. 136
13. Carlos Díaz Alejandro, op.cit. Pág. 6
14. Remmer, op. cit., Pág. 156
15. Sobre el particular puede verse también D. Rock, op. cit.,

Pág. 226

16. Carlos Soares, *Economía y Finanzas de la Nación Argentina*, tomo II, Bs. As., 1916-1932, Pág. 135-145

SEGUNDA PARTE

EL PROYECTO DE REFORMA Y SU DEBATE EN LA SOCIEDAD

CAPITULO I

LOS AMBITOS DE LA DISCUSION

El dos de septiembre de 1918 llega a la Cámara de Diputados, con la firma del presidente Yrigoyen y su Ministro de Hacienda, Salaberry, un proyecto de Ley que propone, por primera vez en nuestro país, la creación del impuesto a la renta.(1). Las expectativas de quienes lo impulsaban se verán sin embargo frustradas por el destino que finalmente le cupo a ésta iniciativa, que en sus orígenes aspiraba a obtener una rápida aprobación del Congreso.

En efecto, tras un estudio que demoró casi los dos años de vigencia del proyecto, la Comisión de Presupuesto y Hacienda lo elevó a la Cámara para su tratamiento en febrero de 1920. En ésta oportunidad, en que tiene lugar la única discusión parlamentaria sobre el particular durante la década, el proyecto obtuvo la aprobación en general, siendo pospuesto su tratamiento en particular.

En 1924, el Poder Ejecutivo en cumplimiento de uno de sus

principales objetivos, el equilibrio del presupuesto y la reforma tributaria, elabora una nueva propuesta que aunque presentada al Congreso de la Nación no llega a ser discutida por la Cámara.

El carácter innovador de éste proyecto, considerado por muchos de sus contemporáneos como revolucionario, generó inusitada inquietud en el seno de la sociedad. Ello se vió reflejado tanto en el extenso tratamiento que se diera al tema en ámbitos extra-parlamentarios, como en la actividad desplegada por los distintos actores sociales que veían afectados sus intereses. Durante los meses que siguieron a la presentación del primer proyecto, entre septiembre y diciembre de 1918, los medios periodísticos -La Nación, La Prensa, La Razón- publicaron reportajes en los que se recogía la opinión de especialistas en la materia vinculados al mundo académico, como el profesor Dr. Weigel Muñoz, o la función pública, como Antonio Robirosa, ex-presidente del Banco Provincia. También se expresaron por ésta vía los representantes de diversas actividades económicas; el mundo de las finanzas -en la voz de un gerente de banco-, el comercio y la producción, en la palabra del presidente de la Bolsa de Cereales, José Etcheverry. (2)

Por otra parte, los estudios más minuciosos del tema, así como la más variada gama de opiniones emitidas al respecto, fueron recogidas por una revista especializada que comienza a publicarse precisamente en el año del primer proyecto radical y dedica sus primeros números y varios durante los años posteriores, al tratamiento de la reforma impositiva y por tanto del impuesto a la renta. Ella era la Revista de Economía Argentina (RdEA) cuyo director Alejandro Bunge, fue un estudioso y al vez un ardiente

defensor de la reforma tributaria en nuestro país. (3).

Las repercusiones del proyecto de reforma tributaria

Como hemos señalado, la propuesta del radicalismo generó una extensa discusión que cubrió los más variados ámbitos de la opinión pública. Más aún, fue mayor el tratamiento que el tema llegó a tener en las tribunas extra-parlamentarias. Durante los años tomados en estudio, 1918-1928, el proyecto se discutió una sola vez en la Cámara de Diputados, sin llegar siquiera a ser tratado en Senadores. Sólo en 1932 será discutido nuevamente en las Cámaras, oportunidad en la que obtiene la sanción definitiva. (4).

El proyecto del radicalismo contó con el apoyo de un grupo de intelectuales que advertían la necesidad de un cambio, tanto en la estructura económica del país cuanto en la función del Estado. Entre ellos se encontraban hombres vinculados a la vida política y al estudio de la realidad argentina como Alejandro Bunge o Salvador Oria. (5). Ambos, provenientes de distintos desprendimientos del pensamiento conservador, pero que sostenían la necesidad de un cambio en la política fiscal del Estado Nacional.

Ambos llevaron a cabo minuciosos estudios sobre el tema que fueron publicados por la revista de Bunge. (6) En ésta tarea se vieron secundados, entre otros, por Gastón Jezé, importante catedrático de la Universidad de París en cuyos escritos se ofrecen los fundamentos doctrinarios del proyecto del oficialismo, a la vez que se proponen estudios comparados con los sistemas vigentes en los países desarrollados de Europa, Francia, Alemania, Inglaterra,

Italia y en Estados Unidos. (7)

La reforma recogió además, la adhesión política del socialismo y de los liberales georgistas (8), aunque desde una posición crítica y por distintas razones cada uno de ellos. El socialismo votaba a favor de la reforma, basado fundamentalmente en la motivaciones sociales que impulsaban el proyecto y en tanto defensores de los trabajadores y consumidores de menores recursos. Por otra parte el Partido Liberal Georgista y uno de sus desprendimientos institucionales: La Liga Georgista de Córdoba, se manifestaban a favor de un impuesto único sobre la renta de la tierra; en tal sentido se alineaban con los intereses de los pequeños y medianos productores y comerciantes. Desde éste punto de vista apoyaban el proyecto por considerar que el mismo afectaría por primera vez las grandes rentas de los terratenientes.

Entre quienes se oponían al proyecto radical, se encontraban los grupos conservadores, cuya expresión política aún conservaba gran parte del control parlamentario. Este grupo se expresó a menudo, en la palabra de antiguos funcionarios públicos de los gobiernos oligárquicos. Entre ellos cabe mencionar a José Llovet, ex-presidente de la Comisión de Presupuesto; Antonio Robirosa, ex-ministro de hacienda y ex-presidente del Banco Provincia; Ernesto Hueyo, quién sería Ministro de Hacienda de Justo. (9). Se sumaban a la oposición los representantes de los poderes provinciales, que en su mayoría eran reductos del conservadurismo. De ellos provenía la objeción institucional al proyecto, dado que acusaban al mismo de poner en peligro sus respectivas autonomías. Los intereses provinciales también encontraron un espacio dentro de la *Revista*, donde se publicó una extensa carta del Gobernador de la

Provincia de Jujuy, Dr. Villafañe. (10).

En el ámbito de los intereses corporativos, la reforma fue duramente resistida por los grupos económicos vinculados a la producción, el comercio y los negocios financieros. Ellos se expresaron a menudo, a través de las entidades que los congregaban, o mediante voceros más informales como por ejemplo gerentes de la banca nacional e internacional. Entre las primeras la más importante era la Confederación del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), que agrupaba a su vez a instituciones tales como la Bolsa de Comercio de Bs. As., de Rosario, de Santa Fé y otras provincias. También comprendía la Bolsa de Cereales de Bs. As., la Sociedad Rural Argentina y sus similares del interior del país, así como al Centro de Propietarios de Córdoba y diversos Centros Comerciales. (11)

El grupo conservador también encontró quién sistematizara su pensamiento a través de hombres del mundo académico y de especialistas en materia tributaria que encontraron a su vez, en la *Revista* un canal abierto para difundir los principios doctrinarios a partir de los cuales defender el sistema fiscal impositivo tradicional. Este rol correspondió principalmente a Roberto Ramm Doman (12), cuyos extensos estudios sobre la materia aportaron los elementos centrales a partir de los cuales la oposición organizó sus argumentos.

Es importante destacar, sin embargo, que una primera aproximación al tema nos permite afirmar que los grupos así alineados no permanecieron constantes a lo largo del tiempo. En especial en lo que respecta a las posiciones de los sujetos individuales. Se observó por ejemplo que las posiciones que más

sistemáticamente se enfrentaban al proyecto en 1918 y 1919, por ejemplo, hacia el final del período que estudiamos habían cambiado sustancialmente su opinión y por tanto sus argumentos, como es el caso de Roberto Ramm Doman. (13). Tampoco podemos atribuir un comportamiento homogéneo o constante al partido que originariamente impulsó el proyecto, ya que en efecto, cuando en 1924 el presidente Alvear reintrodujo el tema en el Congreso, será ésta vez la facción Yrigoyenista la que junto con el sector conservador, obstruyó el tratamiento del tema en las Cámaras.

Una posición más estable correspondió a las agrupaciones intermedias que representaban los intereses económicos dominantes, así como también otros partidos de la oposición como el socialismo y el liberalismo georgista, cuyas posiciones programáticas fueron coherentes a lo largo de todo el período. Por ésta razón, en el tratamiento de la polémica hemos privilegiado el seguimiento de las ideas antes que el de los actores que las defendieron en los distintos momentos. Para éste objetivo nos resultó de gran utilidad el abundante material publicado por la revista de Alejandro Bunge.

La Revista de Economía Argentina

Dada la significación que en su época tuvo ésta publicación y la consideración que mereció en ámbitos especializados, así como la riqueza del tratamiento dado a los temas vinculados al sistema tributario argentino y a las posibilidades de reformarlo, nuestro estudio se centro fundamentalmente en los artículos que en ella se publican entre 1918 y 1928. Conviene entonces detenernos en las

características de la **Revista** y del grupo que en ella participó.

Ante todo conviene destacar la amplia difusión con que contaba ésta publicación, ejemplo de lo cual es la importante circulación que ella tuvo entre las bibliotecas populares, gran parte de las cuales recibían sus ejemplares. Otro rasgo sobresaliente, radica en el hecho de que era una revista foro en la que por tanto, encontramos el pensamiento de los más diversos sectores de opinión, lo cual nos otorga una visión amplia y matizada de la cuestión que nos interesa estudiar. Entre quienes colaboraron en la **Revista**, aportando sus consideraciones sobre la reforma tributaria y el impuesto a la renta, se incluyen hombres que contaban con una larga trayectoria en la función pública o en la cátedra. En tal sentido, sus opiniones se basaban en sólidos conocimientos sobre la materia, lo que daba a sus argumentos un tono científicista. Ello dió a la discusión un carácter a menudo académico, tras el cual puede verse sin embargo, el componente político-social que sin duda tuvo ésta polémica.

Entre los colaboradores cabe mencionar a Salvador Oria, escritor, profesor y empresario, quien entre otros cargos se desempeñó como Jefe de División de Aduanas, Sub-secretario de Hacienda (1924), Profesor de Finanzas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Una de sus obras sobre el tema se publicó en 1924, "La legislación impositiva argentina". También colaboró el Dr. Ernesto Hueyo, que en 1930-31 se desempeñaría como Ministro de Hacienda de la provincia de Bs.As.; Antonio Robirosa, especialista en economía política y hacienda pública, miembro de empresas financieras y comerciales. Santiago O' Farrell, quien fuera diputado conservador hasta 1906; Ramón J. Cárcano, hombre del conservadurismo, quien fuera Gobernador de la provincia de Córdoba.

También escribieron entre otros, Paul Prebisch, Juan B. Justo, Carlos Ibarguren, José María Rosa (h).

En un importante estudio realizado por Juan José Llach, sobre la **Revista** (14) se afirma, subrayando la trascendencia de la publicación, que la misma ofrece un diagnóstico singularmente lúcido de los problemas del desarrollo económico argentino que se insinuaban en la primera posguerra. Ello en marco de un abundante y polémico material sobre las "Argentinas posibles". Efectivamente ella fué la principal promotora de un prolongado debate de ideas sobre las estrategias de desarrollo y las políticas económicas que pudieran devolver al país el dinamismo económico perdido hacia la Primera Guerra Mundial.

El tema que nos ocupa forma parte del conjunto de las cuestiones más importantes de la vida económica del país. Entre ellas se encontraba por ejemplo, las relaciones triangulares entre Argentina, Gran Bretaña y los E.E.U.U.; el desarrollo del mercado interno como alternativa al modelo de economía abierta; el desarrollo capitalista en el campo. Una cuestión que atravesaba a todas las otras era el rol que le cabría al Estado en relación a los problemas que se planteaban.

La **Revista** se publicó entre 1918 y 1952, fué dirigida hasta su muerte en 1943, por Alejandro Bunge. Los problemas económicos por ella planteados, son precisamente aquellos a los que la década del 30 y la época peronista intentaron dar solución. En tal sentido, la **Revista** anunciaba acertadamente que había terminado un siglo de la vida y de la política económica del modelo de país primario exportador.

Alejandro Bunge, cuyas actividades intelectuales rondaron el campo de la economía y la sociología, perteneció a una familia tradicional de la sociedad argentina. Políticamente, si bien se lo ha filiado al conservadurismo, también se ha destacado que mantenía una posición personal desde la que atacaba el statu quo impuesto por los sectores agropecuarios e importadores. (15).

Además de los múltiples trabajos publicados en la *Revista*, Bunge desplegó una importante tarea de publicista, señalando el error de quienes consideraban que la situación del país era satisfactoria. Desde sus escritos reclamaba un cambio de mentalidad y el concurso del Estado para resolver los problemas sociales. El autor también participó en la función pública y en la actividad empresarial. Entre otros cargos se desempeñó como asesor del Ministro de Hacienda de Alvear, Rafael Herrera Vegas, a quien inspirara en su programa reformista.

Conviene destacar que en ese nuevo rol que se le asignaba al Estado, la posición de Bunge se acercaba a aquellas que le atribuían una función de subsidiariedad activa. El Estado debía limitarse a una firme acción de fomento y de protección razonable, además de regular el ciclo económico, pero no debía convertirse ni en industrial ni en comerciante. (16).

En lo que respecta a los miembros que componían la *Revista*, se han distinguido dos grupos. (17) El primero de ellos, que predomina en los años iniciales, respondía a una orientación política más progresista que el segundo, de tendencia más tradicional. Subrayamos algunos de los rasgos del primer grupo, que corresponde a la época de nuestro período de análisis. Sus miembros son los herederos de la generación del '80 que hacia la segunda década del

siglo se propone hacer una evaluación del legado recibido. Son hombres dedicados al estudio y la función pública, vinculados en gran parte a los partidos más jóvenes, como el radicalismo -Luis Roque Gondra- y a la democracia progresista -Juan J. Díaz Arana-.

El otro grupo, que poco tiempo después predominará sobre el primero, reconoce un origen más tradicional con predominio de los conservadores, muchos de cuyos integrantes habrían de alcanzar una encumbrada participación en los gobiernos de la década del '30. Cabe recordar a Enrique Urriburu, Ministro de Hacienda de José Evaristo Urriburu; Miguel A. Cárcano, Ministro de Agricultura de Justo, Ernesto Hueyo. Este grupo de hombres contaba dos referentes institucionales comunes. En el campo de los intereses corporativos, la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP); en el plano político, el referente fue la concordancia caracterizada más por su generalizador y acentuado anti-yrigoyenismo que por una sólida propuesta partidaria.

NOTAS

1. Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 1918, Reunión N°44, Pág. 287/301.
2. **La Razón**, septiembre de 1918. **La Nación**, septiembre y noviembre de 1918, *passim*.
3. Véase RdEA, tomo I al XVII, años 1918-28.
4. Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, Reunión N° 9, 23/4/32, Pág. 123 y 667-711. **Diario de Sesiones**, Cámara de Senadores, 28/4/32, Pág. 237 y 14/5/32, Pág. 507. *Ibidem*, 21/6/32, Pág. 701.
5. Salvador Oría. **Últimos discursos**, Bs.As., Emecé, 1983, Pág. 14-15.
6. Véase RdEA, Alejandro Bunge, 1918, tomo I, Pág. 65, 371 y 537. 1922, tomo VIII, Pág. 275. 1925, tomo XV, Pág. 105. 1926, tomo XVI, Pág. 116.
7. RdEA, Gastón Jesé, 1923, tomo XI, Pág. 271 y 431.
8. Ver Cap. III.
9. **La Nación**, sep.- nov. 1918. **La Razón**, sep. 1918.
10. RdEA, carta del Dr. Villafañe al Dr. Orfila, 1927, tomo XVIII, Pág. 368.
11. RdEA, 1918, tomo I Pág. 449. **La Nación**, 5/9/18.
12. No se pudo identificar a éste autor, Juan José Llach nos ha sugerido que tal vez se trate de un seudónimo.
13. Véase los Art. de la RdEA en tomo II, Pág. 473 año 1919; tomo XIII, Pág. 221, 325 y 419 año 1924; tomo XIV, Pág. 71, año 1925; tomo XXI, Pág. 37, año 1928. También Salvador Oría, *op. cit.* Pág. 15.
14. Juan José Llach, **La Argentina que no fué**, IDES, 1985.

15. Ibidem, Pág. 20.

16. Ibidem, Pág. 22.

17. Ibidem.

CAPITULO II

EL MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL:

EL REFORMISMO EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS Y EL IMPUESTO A LA RENTA

Esta reforma tributaria, impulsada por una variada serie de factores económicos, sociales y políticos, implicaba en cierta forma un cambio en la concepción de la sociedad y el Estado que comenzaba a gestarse en el seno de la sociedad argentina. Estas nuevas ideas, a menudo encarnadas en los programas y postulados de los partidos políticos, eran en gran medida tributarias de los proyectos ideológicos elaborados a partir de la transformación de las sociedades más desarrolladas.

El proceso de industrialización en Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y EEUU -que había impulsado el triunfo del liberalismo a mediados del siglo XIX, tuvo entre otros efectos, la emergencia de nuevos actores sociales que a su turno demandaron por un lado, la satisfacción de necesidades mínimas, y por el otro, una mayor participación en la vida política. El mayor protagonismo al que aspiraban los sectores populares, se tradujo en el peso

creciente de los partidos socialistas y laboristas europeos y a la vez, se reflejó en el seno mismo del laborismo del que se desprende una rama democrática y reformista.

Este proceso caracterizó la historia de esas sociedades en la etapa comprendida entre los años 1890 y 1914. (1) En efecto, durante éste período se produjo el primer intento sostenido de producir una reforma bajo el dominio político de la burguesía. Tal intento fué duramente resistido por los sectores tradicionales, que ya gozaban de arraigados privilegios. Por tal razón las reformas que trataban de dar solución a problemas de mediados del siglo XIX -aunque largamente discutidas hacia finales del siglo- sólo se harán efectivas en las primeras décadas del siglo XX.

La naturaleza de las reformas llevadas adelante demandaba una reformulación de las funciones del Estado. Este debía asumir roles que superaban los límites trazados por el liberalismo clásico. Al Estado le correspondía ahora, corregir las disfunciones sociales emergentes del proceso de desarrollo capitalista. Ello requería entonces, intervenir en áreas de la vida económica y social en la que hasta ese momento el sector público había permanecido al margen.

Para ello resultaba indispensable proveer al Estado de mayores recursos que no podrían obtenerse ya, de las fuentes tradicionales. Se trataba entonces de operar una cierta redistribución de la riqueza a través del Estado. Mediante la apropiación de excedentes de las clases propietarias tradicionales, aquél llevaría a cabo reformas sociales tendientes a garantizar la satisfacción de un mínimo de necesidades a los sectores populares, de ésta forma podría ofrecerse una mayor estabilidad a la vida del trabajador.

Un rasgo característico de las reformas operadas fue su inevitable eclecticismo, dado que respondían a problemas de muy diverso origen y a menudo tendieron a resolver cuestiones estructurales con soluciones coyunturales. Dentro de estas reformas, aquellas relativas a las modificaciones de la política y del sistema tributario, pertenecen al grupo de las que buscaban mejorar la estructura del Estado para hacer de ella algo operativo.

Es importante destacar los límites de la reforma impulsada por esta nueva rama del liberalismo. Con la reforma tributaria -encarnada principalmente en el impuesto a la renta- los liberales reformistas no buscaban desplazar el poder relativo de las clases sociales dentro de la sociedad, ni cambiar sustancialmente la clase que se beneficiaba dentro de la acción estatal sino simplemente, renovar la correspondencia entre la base política y la base tributaria, sin que por ello la distribución de recursos alterase la estructura de clases de la sociedad. (2)

Como inmediatamente se señala, en aquellos países en los que se llevó a cabo la reforma tributaria, ella fue el producto del ascenso al poder de los liberales más radicalizados, identificados con el proceso de democratización. Esta fuerza política buscó la alianza con otros partidos, tales como el laborista o el socialista, para vencer la oposición de los sectores tradicionales. De ésta forma el liberalismo clásico, que había sido el exponente de las ideas progresistas del siglo XIX, se ubica ahora a la derecha de un liberalismo reformista más radicalizado.

Este proceso fue el que vivió Inglaterra con el triunfo de los liberales en las elecciones de 1906. (3) En efecto el nuevo Primer

Ministro, Campbell-Bannerman, se propuso llevar a cabo una política de amplias reformas en el sistema estatal y en la estructura social, para lo cual contaba con el apoyo del partido Laborista. Para Lloyd George, Ministro de Hacienda en 1908, el problema fundamental del sistema social radicaba en el carácter precario de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Todo ello dió impulso a una serie de leyes que apuntaban a procurar mínimas garantías de seguridad al trabajador. Así, en 1908, se sanciona una ley de pensiones por ancianidad, cuyos fondos provenían del Tesoro Nacional. Otra ley establecía compensaciones para los obreros que sufriesen accidentes o quedasen incapacitados para el trabajo. En 1909 la ley de salario mínimo disponía la constitución de juntas que habrían de fijar la remuneración básica de ciertas ocupaciones. La expresión más acabada de esta serie de medidas se materializó en 1911 con la ley de seguro nacional que creó el seguro obligatorio de los trabajadores contra la enfermedad, la invalidez y el desempleo. Los fondos para este subsidio serían aportados conjuntamente por los empleadores y el Tesoro Nacional.

Como tales medidas demandaban una ampliación del presupuesto, Lloyd George propuso nuevas contribuciones. Las más importantes eran por un lado, un impuesto progresivo sobre las rentas, un incremento del impuesto a la herencia y por otro, la creación de un gravamen especial sobre "el incremento no ganado" resultante del mayor valor de las tierras cuando éste no proviniese de la acción del propietario. El carácter de estas reformas resultó intolerable para los sectores tradicionales atrincherados en la Cámara de los Lores. La tensión política que entonces se generó, los enfrentó abiertamente con las fuerzas ofensivas del liberalismo. Esto derivó

finalmente en la derrota de la Cámara Alta a la que se le quitó el derecho de veto absoluto.

En Francia, también desde 1906 se impone esta corriente reformista. El gabinete que presidía Goerge Liemenceau contaba con una mayoría radical-socialista, que se proponía tomar medidas de carácter social. Su Ministro de Hacienda, Caillaux, propone al Parlamento en 1907 un impuesto progresivo sobre la renta que sería resistido hasta que finalmente se lo aprueba en 1914. Entre las medidas que obtuvieron la sanción parlamentaria hacia 1910 se encuentran la reducción de la jornada de trabajo, la compensación para enfermos y las pensiones para ancianos. (4)

En Alemania, el ascenso de la social-democracia derivó también en una serie de medidas reformistas. En materia tributaria los socialistas subrayaban que la equidad de las contribuciones debía buscarse, antes que en la proporción respecto de la renta del contribuyente, en la proporción respecto de los sacrificios presumibles del mismo. Sobre la base de este criterio impulsaban la reforma tributaria en función de un sistema progresivo, que dejara libre de cargas un mínimo de ingresos para satisfacción de las necesidades básicas y que a la vez tendiese a considerar la situación personal de cada contribuyente (estado civil, cargas de familia, origen de la renta) a fin de determinar la presión del impuesto en cada caso. Teniendo en cuenta estos principios impulsaron un gravamen sobre la renta y sobre las herencias. En la misma época se reducía la jornada de trabajo y se fijaba un salario mínimo más alto.

Finalmente, en Estados Unidos, tras el triunfo de Woodrow Wilson, intentan llevar a cabo un programa de reformas. Se crea el Departamento de Trabajo, se reducen aranceles para abaratar los medios de subsistencia, e impulsan la intervención del Estado en el sistema bancario. Por último, una enmienda constitucional, en 1913, faculta al Congreso para aplicar un impuesto federal sobre la renta. Todo ello se da en el marco de una creciente intervención por parte del Estado en la vida económica y social, desde 1912.

Estas medidas reformistas generaron un clima ideológico que fue acogido de distintas maneras por las corrientes políticas y de pensamiento en la Argentina. A pesar de las diferencias puede afirmarse que una de las consecuencias de las largas discusiones que rodearon cada una de estas medidas, fue la incorporación de nuevas ideas en el sentido común de la clase política local.

En efecto, eran pocos los que negaban en la Argentina de la segunda década del siglo, la necesidad de introducir una reforma significativa en el sistema tributario. Todos reconocían el principio de equidad y por lo tanto de justicia social, implícito en el impuesto progresivo sobre la renta. Por otra parte las nuevas funciones que se esperaba desarrollara el Estado, volvía indispensable procurarle mayor cantidad de rentas y recursos más estables, de modo de evitar las fuertes fluctuaciones de sus ingresos sometidos hasta ese momento a las irregularidades del comercio exterior.

Esos principios eran reconocidos tanto por aquellos que defendían la introducción del impuesto cuanto por quienes se oponían a él. Estos últimos solían refurgirse en argumentos que cuestionaban la oportunidad de la reforma. En la mayoría de los

casos veían a la sociedad argentina de los años '20 con los mismos ojos que la miraban sus antepasados liberales de mediados del siglo XIX. Para los liberales clásicos la sociedad, en función de la cual Alberdi había diseñado -setenta años atrás- un sistema tributario, seguía siendo básicamente la misma dado que su estructura productiva descensaba en la producción primaria, no habiendo vivido todavía el desarrollo industrial característico de aquellos países que se estaban tomando como modelo para la reforma fiscal.

En suma, tanto para unos como para otros, el desarrollo de las corrientes de pensamiento socialista y liberal democrático reformista, fue un referente obligado tanto a la hora de pensar la reforma como de defender sus respectivas posiciones.

NOTAS

1. Alan Wolfe, **Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo**, Ed. S. XXI, México, 1980, Cap. 2.
2. *Ibidem*.
3. Sobre el particular puede verse Geoffrey Bruun. **La Europa del siglo XIX, 1815-1914**, Ed. F.C.E., México, Cap. VI, Pág. 194 y sig. Wolfgang Momsem, **La época del imperialismo. Europa, 1885-1918**, Ed. Siglo XXI, Madrid, Cap. III.
4. Geoffrey Bruun, *op. cit.*.

CAPITULO III

EL DEBATE SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA DEFICIT FISCAL, CONFLICTO DISTRIBUTIVO Y JUSTICIA SOCIAL

EL IMPUESTO A LA RENTA ENTRA AL CONGRESO

Con un informe del Ministro de Hacienda de Yrigoyen, ingresa a la Cámara de Diputados el 2 de septiembre de 1918 un proyecto de impuesto a la renta, mediante el cual por primera vez, el Gobierno Nacional disponía incrementar sus recursos ordinarios mediante la creación de un impuesto directo. (1) La propuesta debió esperar más de un año para llegar a ser tratada por la Cámara de origen.

Hasta ese momento habían ingresado al Congreso diversos documentos emitidos por una variada serie de agrupaciones, que aportaban elementos de juicio a los miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Esta, se expidió finalmente el 5 de febrero de 1920 presentando un nuevo proyecto que, aunque con ligeras modificaciones, no difería sustancialmente de aquél elaborado por el Ejecutivo. (2)

Aquellos documentos provenían de distintas instituciones que representaban a los grupos y actividades económicas más importantes del país, y que se consideraban directamente afectadas por la potencial implementación de un impuesto directo sobre la renta. Entre ellas se encontraban la Bolsa de Comercio de Bs. As., el Centro Vitivinícola Nacional, la Unión Industrial Argentina y diversos centros de importadores. También se elaboraron informes técnicos, como el proveniente del Colegio de Contadores Públicos, (3) así como documentos políticos. Este carácter tenía la presentación del Partido Reformista o la de la Liga Georgista para el Impuesto Unico.

De dichas presentaciones el único documento que se transcribe en el Diario de Sesiones de la Cámara es el ingresado por ésta última. (4) El presidente de la institución, Ricardo Migrone, advertía acerca de la gravedad de la situación económica y de la necesidad de darle una solución basada en nuevos criterios fiscales. Por lo demás, se remitía a los principios doctrinarios del Partido Liberal Georgista del cual la Liga era un desprendimiento institucional que concentraba los intereses de comerciantes e industriales de la provincia de Córdoba. Sobre los principios programáticos de este partido volveremos más adelante. (5)

Cuando el proyecto fue discutido por la Cámara de Diputados en febrero de 1920, sólo se obtuvo la aprobación en general del despacho, viéndose diferida la discusión del mismo en particular. Pronto a cumplirse los dos años de su presentación, el entonces Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda -Diputado Molina- solicita su urgente tratamiento. Tal petición fue rechazada por los demás Miembros de la Cámara quienes, bajo el argumento de

la renovación parcial de la Comisión, sostuvieron la necesidad de un nuevo estudio en general del proyecto. (6) El proyecto volvía a la Comisión, y de esta forma se diluía por cuatro años más la discusión sobre el tema.

El tema volvió a cobrar vida cuando el 2 de julio de 1924 el nuevo Poder Ejecutivo -ahora presidido por Alvear a quien acompaña su Ministro de Hacienda, Victor Molina- presenta un nuevo proyecto ante la Cámara. (7) En su mensaje, Alvear advertía que, con el objetivo de cubrir el déficit fiscal, se habían tomado algunas medidas tales como la ampliación de ciertos gravámenes al consumo y el recargo de los derechos aduaneros en un 60% . Tales medidas habían resultado insuficientes, por lo cual manifestaba su intención de poner fin a ese tipo de mecanismos que buscaban la solución a los desajustes fiscales "mirando automáticamente a la aduanas". Tomando como fundamento los argumentos de la moderna ciencia social y la conducta observada por los gobiernos de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, entre otros, Alvear impulsaba a la Cámara al rápido tratamiento del proyecto.

Sin embargo, aquél no tendrá un futuro mejor que el anterior. El tema nunca llegó a ser discutido por el Congreso. En éste ámbito, el único movimiento que se registra es en el año 1925 cuando la Bolsa de Cereales de Bs. As. hace ingresar un informe sobre el particular. (8)

El impuesto recién será aprobado como recurso de emergencia, durante el Gobierno Provisorio del Gral. Uriburu el 19 de enero de 1932, sólo un día antes de la asunción del Gobierno de Justo. (9) Posteriormente, entre abril y junio del mismo año, será tratado por el Poder Legislativo. Tras la reapertura del Congreso, el impuesto

a la renta obtiene la sanción definitiva el 21 de junio de 1932.

(10)

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

Los fundamentos del oficialismo

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

En primera instancia, el oficialismo argumentaba que ante la imposibilidad de equilibrar el producido de la renta ordinaria con el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional era indispensable incrementar los ingresos. El carácter crónico del déficit señalaba el camino para emprender una reforma sustancial basada en criterios novedosos que adaptaran el sistema rentístico a

las nuevas condiciones económico-sociales del país. La plena conciencia que el gobierno radical tenía acerca de la trascendencia de su decisión era expresada por el Ministro de Hacienda cuando decía que al "P.E. no lo mueve el propósito de cubrir momentáneamente los déficit de las rentas, sino iniciar un nuevo régimen tributario que distribuya las cargas públicas con la mayor equidad y justicia" (11).

La justificación del nuevo criterio fiscal descansaba fundamentalmente en dos principios. El primero de ellos se refería al Estado Nacional y a las crecientes necesidades del mismo. El rol cada vez más importante que se le asignaba hacía impensable una reducción de los gastos administrativos, vía alternativa para equilibrar el presupuesto. Así, por ejemplo, tomando un solo renglón del presupuesto -el de instrucción pública- podía constatarse el rápido crecimiento del país y de las exigencias de la vida democrática; los 35 millones gastados en 1911 en aquel rubro, ascendían en 1919 a 62 millones. (12) También se consideraba improcedente cualquier tipo de reducción de gastos basada en la eliminación de empleados públicos o en la reducción en las prestaciones de servicios públicos.

El segundo de los principios se vinculaba con un imperativo de las tendencias democráticas del momento. Citando a Rouvier, se afirmaba que "la fórmula fiscal de la democracia es el impuesto general sobre la renta", (13) dados los principios de equidad y justicia social en que éste se fundaba. Los nuevos tiempos condenaban la imposición sobre el consumo por considerar que no se podía cobrar al obrero por el solo hecho de procurar su subsistencia. A fin de evitar esta desproporción los gravámenes debían tender a identificar al contribuyente, tendrían que ser

personales. Tal rasgo hacía posible estudiar el origen y la composición de cada renta, efectuar deducciones tales como cargas de familia, servicios deudas, etc., que pesaran sobre cada ingreso; así se determinaría la renta neta sobre la cual aplicar el gravamen y una renta mínima que quedaría libre de imposición.

En otro orden, se ponderaba la elasticidad de este tipo de cargas que permitían ser adaptadas a las necesidades del erario mediante un pequeño incremento en la alícuota del impuesto, procedimiento que permitiría aumentar considerablemente su rendimiento cuando las circunstancias lo demandasen. (14)

Adelantándose a las críticas de la oposición, el oficialismo aclaraba su punto de vista respecto de los efectos que el gravamen tendría sobre dos rubros importantes: el trabajo y el capital extranjero. En cuanto a éste último, el diputado Molina decía que no habría de desalentarse la inversión extranjera dado que en los otros mercados ya existían impuestos similares. (15)

En segundo lugar, y desde una posición aún más progresista que la del gobierno, se objetaba que éste proyectara gravar la renta del trabajo. En éste sentido, la Comisión de Presupuesto sostenía que según su concepción todos los habitantes que gozaran de la organización social debían contribuir, aunque ello fuera en la medida de sus recursos. "No es decoroso -agregaban- vivir sólo de la asistencia social cuando se tiene capacidad productiva" (16). Lo que sí debía quedar fuera del alcance del impuesto eran aquellas entradas indispensables para vivir, "porque no es justo -opinaban- ir a buscar el impuesto en el bocaco del pan o en el abrigo que el trabajador y su familia necesitan indispensablemente para la

subsistencia y perfeccionamiento cultural y moral, mientras que lo superfluo es constantemente acumulado por los privilegiados de la fortuna. (17) Por el contrario, sostenían que eran el vicio, el lujo, y la riqueza las fuentes rentísticas del Estado moderno, cuyo concepto primordial era la justicia y el derecho igualitario "hasta el punto en que la desigualdades de la naturaleza les pone un límite racional y equitativo". (18) De esta forma el gobierno justificaba su posición equidistante, al no pretender exonerar por completo la fuentes del trabajo.

Características principales del proyecto radical

Salvo pequeñas diferencias, las propuestas que se elaboraron entre los años 1918 y 1924 presentaron características semejantes, es a partir de éstas y no de las diferencias que hemos sintetizado los aspectos más significativos e innovadores del proyectado y no sancionado Impuesto Nacional sobre la Renta. (19)

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

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

Por otra parte, se preveían dos casos excepcionales. Uno es el

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

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

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

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

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

EL DEBATE EN EL CONGRESO Y EN LA SOCIEDAD

La discusión en torno a la necesidad y oportunidad de introducir el impuesto como recurso ordinario del Estado Nacional, giró fundamentalmente alrededor de cuatro temas a partir de los cuales cobra su verdadera significación la reforma que por estos años se debatía. Tres de estos temas se referían a problemas vinculados con el Estado y uno de ellos con la sociedad.

En lo relativo al Estado, el impuesto a la renta en tanto recurso ordinario del presupuesto fiscal nacional remite por una parte, al problema del déficit crónico que había signado hasta ese momento las cuentas públicas. En aquellos momentos en que resultaba difícil recurrir al financiamiento extraordinario, como sucedía en 1918, se planteaban dos caminos para recuperar el equilibrio del presupuesto, aumentar los recursos ordinarios o reducir el gasto público.

En tales circunstancias se reflexionaba acerca de la causas que generaban el desequilibrio de la finanzas. Ello llevaba directamente al análisis de la estructura de las mismas, esto es al estudio de la proporción de impuestos directos e indirectos. Del resultado emanado de este análisis dependería el camino que cada grupo iba a proponer. Por lo tanto, hablar de impuesto a la renta equivalía a tomar una posición respecto del déficit crónico de las finanzas nacionales y de las formas del equilibrio.

Por otra parte, surge la pregunta acerca del Estado y sus funciones respecto de la sociedad civil y de su intervención en los problemas económicos. En un marco en el que tanto la sociedad como el Estado están en constante crecimiento y transformación, la discusión acerca del incremento de los recursos del Estado Nacional

implicaba definir sus necesidades y por tanto sus funciones y obligaciones respecto de la sociedad, así como definir cuán activo o pasivo debía ser su rol.

Por último, el hecho de que el Gobierno Central propusiera incorporar como recurso ordinario un impuesto directo, ponía en evidencia una tendencia siempre latente en cuanto a la relación Estado Nacional-Estados Provinciales. Esta innovación marcaba un nuevo avance en la centralización del poder, lo cual podía ser visto como una invasión de la jurisdicción provincial. Por tal razón este último punto dividía aguas entre quienes por un lado, resistían este proceso de centralización y por otro, quienes lo veían como un corolario necesario del proceso de transformación que había vivido la sociedad argentina desde el momento en que se concibiera el Estado Nacional durante el siglo pasado.

En lo que respecta a la relación entre impuesto a la renta y sociedad, la discusión planteaba fundamentalmente la equidad del sistema tributario. Lo que se trataba en éste caso era el problema de la justicia distributiva y de la igualdad de los ciudadanos ante sus obligaciones fiscales. La pregunta que se formulaba en éste caso era si podría considerarse socialmente justo un sistema de rentas cuyas tres cuartas partes provinieran de impuestos indirectos al consumo.

Los defensores del impuesto: el liberalismo reformista

En relación a estas cuatro cuestiones básicas, aquellos que consideraban necesario introducir una reforma en los principios que regían el sistema tributario nacional, sostenían que el equilibrio de las cuentas fiscales debía obtenerse mediante un aumento de los recursos ordinarios y no através de la reducción del gasto público; imputaban el desequilibrio al carácter inelástico y fluctuante de la fuente principal de ingresos, gravámenes aduaneros e impuestos al consumo interno. Con ello se vinculaba otra definición según la cual se sostenía que la transformación de la sociedad demandaba necesariamente un crecimiento de las funciones del Estado Nacional y por lo tanto de la envergadura de sus recursos. En tercer lugar este grupo respaldaba el proceso de concentración del poder administrativo del Estado Nacional, ya que consideraban que éste debía ser el correlato de otro proceso por el cual el Gobierno Central había asumido desde el siglo pasado un número creciente de obligaciones que originariamente habían correspondido a la provincias.

Por último, esta corriente reformista del liberalismo sostenía que un sistema impositivo fundado en contribuciones indirectas era socialmente injusto, ya que gravaba más pesadamente a los sectores de menores recursos. Contrariamente, eran partidarios de una reformulación de los objetivos de la política tributaria a partir de la cual pudiera pensarse el sistema impositivo como un mecanismo que favoreciera la redistribución de la riqueza social.

En efecto, entre quienes votaron a favor del impuesto en el Congreso y quienes lo aprobaron desde otros ámbitos, existía un

acuerdo unánime acerca de que el desequilibrio de las finanzas públicas debía repararse mediante un incremento de los recursos ordinarios y no a través de la reducción de los gastos.

En cuanto al desequilibrio, se consideraba que el mismo tenía su origen en el hecho de que el régimen rentístico nacional se basaba casi exclusivamente en impuestos al consumo. La inseguridad en su rendimiento y su falta de elasticidad daban ese rasgo inestable a los ingresos. Se tornaba así, necesaria la creación de impuestos directos que presentaban la ventaja de un rendimiento constante y seguro. (20)

En cuanto al nivel de gastos, Alejandro Bunge sostenía que sería improcedente y peligroso pretender ajustar los gastos a los recursos. Las necesidades administrativas eran permanentes y progresivas por lo cual pretender ajustarlas a la baja y al alza de los ingresos fiscales sería someterlas al desorden. Por la misma razón defendía una reforma paulatina del sistema, que por un lado tendiera a hacer del impuesto a la renta el eje del mismo, pero que no se eliminasen sino gradualmente las cargas existentes. (21)

Por otro lado, Bunge afirmaba que la pregonada política de las "economías a toda costa", esto es, la disminución de la capacidad y la eficiencia administrativa, era atentatoria de los intereses de la Nación que por esos años requería de la mayor libertad de movimiento y de acción. (22)

Otro grupo de argumentos eran aquellos relativos al nuevo rol del Estado Nacional. Por una parte, se consideraba que el Estado debía dar al sistema rentístico un carácter más social y político, en reemplazo de la tradicional obsesión fiscal que precedía normalmente las decisiones en esta materia.

Por otra parte, se avalaba la opinión de la Comisión de Presupuesto al sostener que las crecientes funciones del Estado no admitían retroceso, no solo a la mayor presencia del sector público en el ámbito privado, sino también en el sentido que subraya "lo nacional" por oposición a "provincial". Conceptos en este sentido eran expresados por Juan B. Justo, cuando decía que el aumento de la cantidad de funciones desempeñadas por aquél y la complejización de las ya existentes, demandarían un incremento vertiginoso de todos los presupuestos fiscales. No podrían eliminarse las erogaciones destinadas a satisfacer necesidades colectivas vitales dado el aumento creciente de la población. "Si aspiramos a ser un pueblo grande y fuerte -concluía- debemos proveer un aumento anual de millones en el presupuesto de instrucción primaria"(24).

Con respecto a la relación Estado Nacional-Estados Provinciales, el político socialista afirmaba que eran impropias las objeciones que se hacían acerca de la inconstitucionalidad de un impuesto directo de jurisdicción nacional. Resultaba dudoso plantearse la autonomía fiscal de provincias que según su análisis, ponían en manos del Gobierno Central la instrucción superior, secundaria y técnica así como gran parte de la primaria; las obras de riego, aguas corrientes y cloacas; los puentes y caminos; y que además contaban con los bancos nacionales como principal prestamista comercial e hipotecario.(25)

El avance del Estado Nacional sobre la jurisdicción de las provincias, que aparece en Justo ampliamente justificado por la propia dinámica del proceso socio-económico, resultaría uno de los dos ejes principales en los que se basaba la opinión conservadora. Los favorables a la reforma por el contrario, eludieron en la mayoría de los casos hacer referencia a la legitimidad

constitucional que en materia de contribuciones directas podía corresponder a la Administración Central. Por tal razón nos extenderemos en el tratamiento del tema cuando se haga referencia a la oposición. Sólo corresponde adelantar aquí que teniendo presente la prescripción del Art. 4º y el 67 inc. 2 de la Constitución (26), el oficialismo argumentaba que el nuevo gravamen sólo tendría una duración "por tiempo determinado" y que los móviles que llevaban a este cambio doctrinario sólo perseguían el "bien general de la Nación".

En relación a los efectos sociales de la reforma del sistema, se subrayaba que por medio de la misma habría de repararse una situación de suma injusticia, dado que el sistema vigente acentuaba la presión tributaria sobre los sectores de menores recursos.

El resultado de una investigación realizada por A. Bunge, mostraba que la suma de los impuestos nacionales, municipales y provinciales pesaban sobre la población en forma inversa a sus ingresos. Así, resultaba que los 2.600 millones de pesos destinados a cubrir las necesidades básicas de la vida pagaban un tributo del 15%, en tanto que los 2.700 millones que excedían esas necesidades pagaban un tributo del 5%. La imposición directa y progresiva estaba destinada a reparar esta desproporción.

En cuanto a la legitimidad atribuible al criterio progresivo, se sostenía que el mismo podía inferirse de una reinterpretación del texto de la Constitución Nacional que en su artículo 4º disponía la equidad y proporcionalidad de las cargas fiscales. El nuevo criterio aplicaba el principio de equidad no ya en cuanto a la capacidad de consumo, sino en cuanto a los sacrificios, esto es nivel total de ingreso, de los ciudadanos.

El criterio de justicia y equidad implícito en este tipo de cargas, era reconocido, tanto por los grupos tradicionales conservadores cuanto por las posiciones más radicales de los socialistas. En la opinión de un directivo de una institución bancaria inglesa, era muy razonable que a una mayor entrada correspondiese mayor contribución. (28)

Desde la posición contraria, Juan B. Justo también afirmaba que era necesario liberar de gravámenes la vida y el trabajo y sacar los recursos fiscales del privilegio (rentas de la propiedad y de la tierra). (29)

Esta desproporción entre carga y condición socioeconómica del individuo, era interpretada incluso como políticamente antidemocrática. Para Gastón Jéze ello contradecía el ideal de justicia que prevalecía en los estados democráticos. (30) El hecho de que los impuestos al consumo cargaran pesadamente sobre las clases más pobres, implicaba un desconocimiento de la igualdad constitucional de los ciudadanos ante las cargas públicas. Tal desproporción se comprende aún más si se piensa en el distinto comportamiento económico -objetivamente observable- de los diversos sectores sociales. Los de ingresos más bajos destinan gran parte de los mismos al consumo de bienes necesarios para la subsistencia, sobre los que recaen las imposiciones; en tanto que en los sectores de altos ingresos, el nivel de este tipo de gasto improductivo es más bajo y proporcionalmente inferior a medida que se eleva la renta; de tal forma que la parte más importante de sus beneficios queda fuera del sistema tributario. El carácter regresivo de esta proporción inversa era lo que la sociedad debía replantearse y discutir.

Otra de las consecuencias -se argumentaba- del peso decisivo de

los gravámenes al consumo era el encarecimiento del costo de vida para los sectores populares. Para Gastón Jéze, agudo observador de la realidad social argentina, el nuestro era uno de los países del mundo donde la vida era más cara, hecho que abrumaba especialmente a aquellos sectores y a las familias numerosas. Además se carecía de impuestos compensadores que permitiesen aliviar las cargas de la clase baja. (31)

La oposición a la reforma: el liberalismo conservador

Los argumentos de la oposición abordaban una gama más variada de temas, aunque en el centro de este conjunto pueden identificarse las cuatro cuestiones a las que hemos hecho referencia.

En lo que respecta al desequilibrio del presupuesto nacional, concebían soluciones coyunturales dado que no consideraban que su estructura tuviera que ser modificada. En relación a las causas, tendían a afirmar que el déficit obedecía a una explotación deficiente del patrimonio estatal, por tanto una explotación más racional elevaría las rentas originadas en estas fuentes y con ello habría de alcanzarse el equilibrio deseado.

Defendían una reducción del gasto público antes que una expansión de sus recursos impositivos. En tal sentido, para este grupo no había razones que justificaran un crecimiento en el presupuesto de gastos ya que el Estado debería conservar una estructura de pequeñas dimensiones.

Por otra parte cuestionaban la intromisión del Estado Central en la jurisdicción fiscal de las provincias, reclamando que cada una de ellas administrara por sí misma tanto sus gastos como sus

fuentes genuinas de recursos.

Por último, consideraban que el sistema impositivo era justo ya que respetaba el principio de proporcionalidad entre nivel de consumo y carga tributaria, sin embargo éste era uno de los argumentos que muy pocos defendían. En su mayoría incluso quienes se oponían a la reforma reconocían el carácter regresivo del sistema en vigencia, aunque estimaban que por otras razones no era oportuno reformarlo. Otro de los argumentos remarcaba la injusticia cifrada en el hecho de que un impuesto que afectaba a las minorías ricas, fuera decidido mediante un mecanismo democrático que acrecentaba el poder político de los grupos de menores recursos, simplemente por ser una mayor proporción del electorado.

Las razones de los grupos conservadores recogían entonces una variada gama de argumentos en los que fundaban su oposición. Muchos de ellos tienen un valor puramente retórico, otros sin embargo muestran más claramente las raíces ideológicas de su pensamiento y ocultan mal sus intereses sectoriales.

Dentro del primer grupo de argumentos se encuentran las expresiones de quienes, si bien "en teoría" reconocen las bondades de la imposición sobre la renta, consideraban que la misma no se adaptaba "costumbres y fisonomía moral de nuestro pueblo". (32) Alberto Castex, (33) afirmaba que la reforma debía concordar con un estado financiero y económico al que el país aún no había llegado. Por ello, al igual que Sanchez Sorondo y Antonio Robirosa (34), consideraban inoportuno un impuesto a la renta en momentos en que se necesitaba atraer nuevos capitales y desarrollar nuevas empresas.

Esta reforma alimentaba los temores de quienes pensaban que las corrientes de capital que afluían al mercado nacional podrían desviarse hacia otros países. (35)

Otros sostenían, desde una posición escéptica respecto de la fundamentación del proyecto, que no se trataba de una reforma del sistema impositivo que buscara procurar una mayor equidad, sino de un nuevo arbitrio fiscal que se superpondría a los tributos en vigencia y cuyo único fin era aumentar los ingresos del presupuesto nacional. (36) En tal sentido se decía que el trastorno administrativo demandado por la implementación del impuesto era injustificado respecto de la necesidad de cubrir un déficit, que se interpretaba como efecto de una coyuntura crítica antes que de un problema estructural. (37)

Existen también aquellos que no solo se oponen a la sanción del nuevo gravamen, sino que además proponen la eliminación de gran parte de las cargas aduaneras. Para Guillermo Pintos (38), esta medida presentaba la ventaja de incrementar la circulación comercial respetando así el espíritu liberal de la Constitución. Según su opinión, la clave de la dinamización fiscal pasaba por liberar el comercio exterior lo cual aumentaría la actividad económica en general y en consecuencia, la recaudación proveniente de los impuestos en vigencia (sellos, correos, etc.)

También se cuestionaba la clásica división de los gravámenes entre directos e indirectos, sobre la que descansaba el análisis de liberalismo reformista. Para autores como Ramm Doman (39), los impuestos al consumo nocivo (alcohol, cerveza, tabaco) debían ser asimilados a las contribuciones directas dado que los mismos se

aplicaban a partir de tasas progresivas que se incrementaban a medida que aumentaba el precio del bien. Por esta razón se pensaba como inapropiada la clasificación tradicional usada para juzgar la bondad de un sistema impositivo, ya que los tributos sobre el consumo nocivo gravaban "un gasto superfluo y un lujo malsano, equiparándolos consiguientemente a los impuestos a la riqueza". Por otra parte se pensaba que estas cargas eran el único mecanismo mediante el cual el Estado hacía retribuir a aquellos grupos, como el de los inmigrantes, parte de los beneficios y servicios públicos de los que gozaban al llegar al país. Un sistema basado en el impuesto a la renta haría recaer la carga tributaria preferentemente sobre los nativos y los extranjeros definitivamente radicados, hecho que se interpretaba como una injusticia fiscal.

En general, la posición de los conservadores descansa en la doctrina fiscal clásica que ve en el sistema tributario un mecanismo de connotaciones puramente técnicas, mediante el cual el Estado desde una presupuesta posición objetiva o neutral resuelve los problemas atinentes a su financiamiento. Según esta concepción no corresponde al estado interferir por esta vía en la distribución social de la riqueza. (40) En el mismo sentido argumentaba la CACIP, cuando al oponerse a la sanción del impuesto afirmaba que el mismo implicaría abrir la era de los avances del Estado sobre la parte afortunada de las empresas e iniciativas individuales, en una actitud que implicaba alejarse de la posición clásica en que el liberalismo concebía al Estado. (41)

Tal tipo de discurso terminaba con una recomendación práctica: sugerían que el déficit se evitaría llevando a cabo una explotación racional de los recursos del Estado, patrimonio privado y

propiedades industriales. (42)

Más significativas aún que este tipo de razones, resultan las que hemos agrupado en segundo término. Entendemos que ellas se fundan precisamente en los puntos centrales del liberalismo clásico en cuanto a su visión de la sociedad y el Estado.

Son tres las líneas principales de esta ideología. La primera de ellas se refiere a la forma en que las obligaciones fiscales deben observar el respeto por la libertad e igualdad del ciudadano ante las mismas. La segunda cuestiona la relación entre sistema político democrático y forma de imposición directa. Por último la tercera, de orden político institucional, cuestionaba la superposición de cargas y la concurrencia de potestades fiscales entre nación y provincias. El elemento fundamental del que partían este último tipo de críticas era la inconstitucionalidad de los impuestos directos de carácter nacional. (43)

En cuanto a la primer línea, aquellos que defendían la imposición indirecta sostenían que ésta era la forma tributaria que más acabadamente se ajustaba de la Constitución Nacional, cuyos principios habían sido explicitados por Alberdi en un importante estudio. (44) Este grupo entendía que en nada debía alterarse la interpretación que Alberdi había ofrecido -setenta años atrás- del texto de la Carta Magna. En efecto, la libertad y la igualdad en materia fiscal debían traducirse en gravámenes impersonales y proporcionales (no progresivos) respectivamente.

Dado que el impuesto al consumo no recae sobre una persona determinada, sino sobre un bien, el ciudadano tendría la hipotética libertad o posibilidad de pagar o no la contribución. A la vez, la

forma indirecta en que se recaudan este tipo de cargas, pondría al sujeto al amparo de la acción del estado y su potencial voracidad recaudadora.

Por otra parte, la igualdad de los ciudadanos ante la contribución fiscal estaría garantizada por dos hechos fundamentales. Uno, la proporcionalidad respecto del consumo, ya que a mayor capacidad de consumo corresponde un mayor volumen de impuestos. El segundo, consiste en que los bienes gravados eran por lo general de consumo masivo, necesarios para toda la población, sea cual fuere el origen de su renta; la preocupación principal en este caso es que todos paguen.

El segundo principio ideológico, representaba una versión política en negativo de aquella frase: "El impuesto a la renta es la fórmula fiscal de las democracias". Se afirmaba que la extensión del sufragio a toda la masa del pueblo daba un poder, en materia de decisiones económicas, al Parlamento moderno que dejaba desprotegidas a las clases de mayor riqueza. Ernesto Hueyo sostenía que el impuesto progresivo era "un arma difícil de esgrimir en una democracia, porque arroja el peso del impuesto sobre las que más tienen, dejándolos indefensos por ser una pequeña minoría. Sin embargo -concluía- son las grandes fortunas, con sus excesos de rentas, las que producen los capitales necesario para el progreso nacional." (45)

Según esta versión (46), el cambio en la distribución del poder en la sociedad y las transformaciones de la doctrina fiscal eran un efecto inmediato de las transformaciones políticas de principios de siglo. La situación que de ello se derivaba era, según Ramm Coman, que se concedía a un grupo el

derecho de disponer sobre los bienes de un elemento social opuesto; "en el orden público -afirmaba- por intermedio de los Parlamentos modernos, se ha llegado a este fenómeno porque la masa política predominante dispone hoy día a su antojo de la potencia económica reunida de todos los ciudadanos de la Nación. El Parlamento tiene en sus manos un instrumento formidable, que le permite en más o en menos variar la distribución de la riqueza y de la renta entre los ciudadanos." (47)

Hemos dejado en último lugar el tratamiento de la tercera línea de pensamiento, que fue uno de los temas en los que más se demoró la fundamentación de la oposición. Fue duramente cuestionado en efecto, el derecho que asistía a la Nación para imponer contribuciones directas al conjunto de la población. Legal e históricamente -se decía- este derecho correspondía exclusivamente a las provincias. El Estado Nacional, si respetaba la Ley Fundamental sólo podía imponer tributos indirectos. Las relaciones constitucionales entre los diversos poderes públicos de la República, en materia tributaria, están expresados en el artículo 4º y 67 inciso 2º. Este último es bastante preciso y materialmente muy restringido, puesto que tras reservar las contribuciones directas a la jurisdicción provincial, acuerda a la Nación esta potestad sólo "por tiempo determinado", a la vez que debían ser aplicadas en forma proporcional en todo el territorio de la Nación y bajo la condición de que su destino fuera para "la defensa, seguridad común y bien. general del estado". Por todo ello un proyecto como el que se pretendía introducir, debería ser precedido necesariamente por reforma constitucional.

En la base de esa distribución de potestades se encontraban dos problemas que representaban las dos caras de una misma cuestión. Por una lado, la autonomía administrativa, económica y política de los estados provinciales y por otro, el creciente poder del Gobierno Central.

A este respecto, el grupo conservador se volvía el vocero de los intereses provinciales al promover la discusión de un tema al que las provincias eran especialmente sensibles. En el ámbito parlamentario muchos de los diputados de las provincias trasladaban las serias preocupaciones que acosaban a sus gobernadores.

El problema del avance del Estado Central sobre las autonomías provinciales contaba ya con una larga historia. En efecto, en 1891 cuando la administración central introducía los Impuestos Internos Nacionales, se iniciaba el proceso de superposición de gravámenes de una y otra jurisdicción. Este hecho quedó grabado en la memoria de las provincias. (49)

Ahora, la nueva ley que se proyectaba confería la administración y recaudación del impuesto al Gobierno Nacional, y como decía Alberdi, "quien decide la administración de los recursos tiene el gobierno, y quien tiene el gobierno tiene el poder". La potestad compartida en materia fiscal fue el factor determinante de esa relación siempre tensa entre ambos polos. Relación sometida a grandes transformaciones debían respetar el marco impuesto por la Constitución Nacional.

Cuando las circunstancias y las relaciones de fuerza llevaban al Gobierno Nacional a avanzar sobre derechos provinciales que se creían consagrados, los representantes de aquél volvían al texto de la Carta Magna y encontraban que éste ceder aún un poco más, que si cambiar palabra podía decir otra cosa. Y en este camino del

lecturas y relecturas las provincias observaban atónitas la pérdida relativa de sus autonomías, el inexorable avance del poder central. 1891 había significado un hito importante en el proceso aludido. Los nuevos impuestos internos gravaron bienes de demandas masiva producidos por las economías provinciales y que circulaban por todo el territorio del país. En muchos casos tales bienes ya estaban gravados por contribuciones provinciales, o lo serían después de 1891. Esta superposición de cargas aumentaba la presión tributaria sobre la población provincial y reducía la capacidad de absorción de excedentes por parte de los gobiernos locales. Todo esto era vivido como un verdadero atropello a su autonomía política..

Resulta elocuente la carta que el Gobernador de Jujuy enviara en 1926 a su par de Mendoza en la que se comprende la magnitud con que era vivido el problema. (50) Villafañe contestaba así, a una carta en la que se solicitaba que avalase la derogación del impuesto al consumo de vinos que en su provincia regía. "Creo que de ese mal -escribia- no debe culparse a las provincias sino a la Nación, que las ha puesto en el caso forzoso de hacer uso de un recurso vedado para no perecer de hambre y de miseria. Si la Nación no les arrebatase a las provincias los impuestos internos, (...) ninguna de ellas hubiera intentado crear recursos violando preceptos de la Carta Fundamental. No puede existir opinión honrada que sostenga que los impuestos internos son constitucionales, ellos significan la servidumbre de las regiones más desheredadas del país en favor de otras más privilegiadas por la naturaleza, pienso que las provincias deben aunar sus esfuerzos. (...) Medite Ud. (...) lo que podría hacer ese gobierno en pro de su provincia si la Nación le dejara sólo lo que lleva por concepto de vinos y alcoholes. (...)

Es en verdad inexplicable cómo los gobiernos provinciales (...) han permitido en silencio que sigan gravitando sobre sus destinos estos impuestos impuestos calificados como <<exacciones>> por los diputados de todas las provincias. (...) Existe sólo una triste caricatura de federación, pues la falta de independencia económica es la causa de la miseria moral y material de las provincias. (...) La tendencia de nuestra política económica es la de nacionalizar los impuestos internos (...). Agréguese a esta amenaza la del impuesto a la renta, si se consuma tal atentado, las provincias quedarían sin rentas municipales ni contribución directa. Significa un desatino ser federales en la letra de la ley, en la Constitución escrita y unitarios en el fondo, es decir en el sistema rentístico y económico. Nos encontramos ahora como en 1826, malgrado la Constitución de 1853." Finalizaba así la extensa queja del Gobernador de Jujuy.

Retomando esta línea argumental, Llovet se oponía diciendo que las provincias mirarían con recelo la creación de este instrumento político del poder central, representado por la fiscalización burocrática "a que estarían sujetos todos sus habitantes a quienes el Fisco Nacional podría hurguetearles los bolsillos." (51)

Similares conceptos eran recordados por Ramm Doman cuando aludía a la tensión que este tipo de medidas introducía en aquellos países que adoptaban la organización federal. (52)

También en el ámbito catedrático se advertía que para evitar la concurrencia y superposición tributaria, la nueva ley debía respetar la temporalidad impuesta por el artículo 67 inciso 2º (el proyecto enunciaba en efecto una vigencia por cinco años). El profesor Weigel Muñoz (53) señalaba que el impuesto nacional sobre la renta sería idéntico al impuesto directo que ya regía en las

provincias sobre los capitales, la industria y la tierra, dado que recaían sobre la misma fuente. El resultado de ello era que el contribuyente se encontraría en la situación de pagar sobre lo mismo un doble impuesto, uno nacional y otro provincia, con una evidente disminución del rendimiento.

Cuando en 1920 vuelve a presentarse un nuevo proyecto en la Cámara Baja, defendido en esa oportunidad por el diputado Molina, varios diputados provinciales objetaron o votaron en negativa el despacho por considerar que el mismo afectaba las rentas de las administraciones locales. (54) En esa ocasión se recordaba que el sistema de gobierno federal disponía en materia fiscal tres tipos de autoridades, el respeto de lo cual era garantía de su respectiva independencia política: la jurisdicción de la Nación, de las Provincias y de los Municipios. Conforme a las prácticas institucionales de nuestro país, ese objetivo se había logrado considerando los derechos de aduana como recurso exclusivo del Gobierno Federal, los impuestos internos -tabaco, alcohol, etc...- como recurso concurrente de nación y provincias y dejando a estas últimas la exclusividad de en materia de contribuciones directas. Sobre la base de tales conceptos, los diputados Ferrarotti, Mendez Casariego, Araoz, Gutierrez y otros condicionaban su aprobación al proyecto al hecho de que el mismo dispusiera la distribución del producido entre los distintos estados que aportaban esos recursos.

Por último, y desde una posición aún más rígida, Ernesto Hueyo afirmaba que la exigencia constitucional no podía satisfacerse limitando solamente la vigencia de la ley -cinco o tres años- sino que era necesario que esa limitación fuera correlativa con los fines que llevaban a la creación del impuesto. La Constitución prevé explícitamente que ello debe ser para "la

defensa, seguridad común y el bien general". En esto debía leerse una especial preocupación por defender a las provincias contra el avance del Gobierno Federal. "Si las circunstancias históricas han cambiado es necesario emprender una reforma de la Constitución", concluía Hueyo, y no pretender que su texto diga algo distinto a lo que siempre se había leído en él.

La CASIP se sumaba a las críticas de la oposición emitiendo un documento en el que se defendía la vigencia del sistema tradicional. El mismo fue publicado oportunamente por la Revista. (55) El texto ofrece una ajustada síntesis de la opinión de los grupos vinculados a la producción cuyos intereses serían afectados directamente por la reforma fiscal.

En primer lugar, consideraban que el país podía seguir desarrollándose con el sistema fiscal vigente, ya que los criterios de la nueva doctrina implicaban apropiarse de los beneficios de las empresas e iniciativas individuales, lo que se interpretaba como un avance indebido del sector público sobre la renta privada. Las lamentables consecuencias de este proceso serían entre otras, un crecimiento injustificado de los gastos del gobierno y una obstrucción del desarrollo industrial ante la falta de estímulos. Se oponían a su vez a lo que consideraban una inmotivada hostilidad hacia los propietarios rurales dado que el proyecto gravaba la tierra según una renta presunta, estuviera o no en producción, propiedad que ya soportaba la contribución territorial provincial. Por último, estimaban que la reforma debía aplazarse hasta tanto se expidieran los centros comerciales y de la producción, donde más habrían de sentirse sus efectos. (56)

En suma, retomando entonces los argumentos de la tercera línea del pensamiento de la oposición, estos podían sintetizarse de acuerdo al siguiente razonamiento. Partían de la suposición, bastante bien fundada, de que el impuesto no sería transitorio como así lo afirmaba el oficialismo. Este hecho haría permanente la concurrencia de potestad fiscal entre nación y provincias; la superposición de cargas tendería a exceder la capacidad contributiva de la población en directo perjuicio para las administraciones locales. El proceso habría de culminar así con una pérdida de la autonomía provincial en función de un avance en la concentración del poder en manos del Gobierno Nacional.

El apoyo crítico: los socialistas y los liberales georgistas

Entre quienes apoyaban la introducción del impuesto a la renta se encontraban dos fuerzas políticas que a pesar de sus diferencias con el proyecto radical, consideraban imperiosa la necesidad de una reforma tributaria. Si bien en este punto coincidían tanto los socialistas como los liberales georgistas, conviene destacar que lo hacían desde posiciones ideológicas muy distintas.

En lo que respecta a sus coincidencias, ambos cuestionaban el eclecticismo del proyecto oficial. Veían críticamente el hecho de que el impuesto gravase junto con la renta del suelo a aquellas utilidades derivadas del trabajo. En la propuesta de los radicales se afirmaba explícitamente la intención de no eximir de la contribución a aquellos ingresos originados en el trabajo, dado que entendían que todos los habitantes que gozaran de la organización social debían contribuir al financiamiento del Estado. (57) A este

argumento, ambos respondían, que deberían recaer exclusivamente sobre los propietarios de tierras, quienes disfrutaban de un privilegio inmerecido.

Por un lado, los socialistas opinaban que mientras subsistiera el privilegio de la propiedad privada individual, debía recurrirse a él para satisfacer las necesidades sociales. Por ello afirmaban que por renta debía entenderse únicamente a la ganancia proveniente del suelo. Esta era "la única entrada gratuita -concluían- que se obtiene sin más trabajo que el de percibir el arrendamiento". (58) Esta afirmación se inscribe dentro de una concepción más general a partir de la cual los socialistas interpretaban las desigualdades que dividían a la sociedad argentina. Si bien no corresponde aquí extendernos sobre el particular, nos interesa destacar algunos puntos que arrojan luz sobre las diferencias que esta ideología mantenía respecto del partido Liberal Georgista.

Para los socialistas el ideal social debía tender a la eliminación de todo tipo de propiedad individual porque ella era la base de la explotación de la clase trabajadora por parte de la clase capitalista. Esta última se hallaba representada en la Argentina por los propietarios rurales, a quienes se describía como "una minoría de parásitos que vive en el lujo y la holgazanería" (59). En cuanto a la forma en que se accedería a la eliminación de la propiedad privada, el socialismo argentino adscribía a las concepciones gradualistas. Nos interesa destacar este aspecto particularmente, porque entendemos que en él se inscriben las concepciones elaboradas por el partido en materia tributaria.

En efecto, durante el período de transición gradual del capitalismo al socialismo debían procurarse mecanismos adecuados para transferir la propiedad privada de los medios de producción a

la propiedad pública. Uno de estos mecanismos, era precisamente la implementación de un impuesto a la "renta no ganada". Dentro de esta categoría cabe inscribir a la renta del suelo. Este tipo de gravámenes harían posible una distribución igualitaria del ingreso a través de la intervención del Estado. A partir de esta idea los socialistas señalaban sus críticas al proyecto radical al considerar injusto que el proyecto contemplara igualmente la tributación por parte de la clase trabajadora, en especial si se tiene en cuenta que su ingreso pesadamente gravado por los impuestos al consumo. (60)

Uno de los puntos del proyecto oficial establecía un ingreso mínimo al que se eximía de la contribución. (61) Esta renta mínima era la que se consideraba indispensable para cubrir la necesidades básicas de todo trabajador y su familia. Esta disposición era apoyada explícitamente por los socialistas, en lo cual se reconocía también su filiación con las teorías europeas afines. Entre otros, los socialistas ingleses, para quienes era obligación del Estado procurar un nivel mínimo de vida civilizada para todos los habitantes de la nación. (62)

De otro orden eran, sin embargo, las críticas que se hacían al proyecto oficial desde la visión liberal de aquellos adscriptos al pensamiento de Henry George. Si bien encontramos que las observaciones puntuales que se hacen al proyecto son muy similares a las del socialismo, las mismas se inscriben en proyectos sociales muy diferentes. Efectivamente, también los georgistas afirmaban que la única renta que debía contribuir al mantenimiento del Estado era la proveniente del suelo. En parte el argumento por ellos esgrimido era similar al de los socialistas, pero sólo en parte. Afirmaban

que la tierra al ser un bien natural, no podía pertenecer en propiedad privada a ninguna clase social, sino que debía pertenecer a la comunidad y sería el Estado quien debía garantizar el libre acceso a la explotación de la misma. (63)

Una de las vías mediante las cuales se obtendría la transferencia de la tierra de la propiedad privada a la pública era, como en el caso de los socialistas, a través de un impuesto progresivo sobre la renta territorial. Dado que el proyecto oficialista incluía tal categoría por primera vez en el sistema rentístico nacional, no podían dejar de apoyarlo. Sin embargo, cuestionaban que aquél incluyera dentro del impuesto a otro tipo de ingresos, como aquellos derivados del comercio, de la actividad industrial o de la actividad del trabajo. (64) Desde su punto de vista todas éstas eran actividades productivas y quienes las desarrollaban debían considerarse elementos insustituibles y positivos de la sociedad; en tanto que los propietarios de tierras eran poseedoras sin derecho alguno de un medio de producción que sólo podía ser público.

En la base de tales afirmaciones se encontraba en última instancia su concepción de la sociedad. Para ellos en su interior podían distinguirse, según un criterio económico, dos clases sociales. Por una lado la clase de los que perciben la renta de la tierra (que incluía a quienes percibían los servicios y beneficios de la deuda pública) y por otro, la clase de quienes pagaban esas rentas. Según sus propias palabras tales eran, respectivamente "la clase feudal y la clase productora". (65) Queda claro entonces, que para los georgistas la división social es diferente a la de los socialistas y de este principio se desprenden el resto de las diferencias que más abajo mencionamos.

En lo que respecta a la política tributaria el programa georgista -expuesto en oportunidad de la polémica por la Liga Georgista de Córdoba (66)- defendía la existencia de un único impuesto sobre la tierra, que contaría además con ventajosas consecuencias económicas. El precio de los arrendamientos habría de disminuir y de esta forma la tierra se tornaría más accesible a quienes quisieran trabajarla. "El impuesto que la Comisión propone -afirman- no produciría este desplazamiento benéfico a favor del trabajo y la producción" por cuanto el mismo presionaba por igual toda clase de ganancias. (67)

Este partido liberal, además de los aspectos señalados, enunciaba en su declaración de principios (68) que sólo la efectivización de la libertad económica podría garantizar el pleno ejercicio de las libertades civiles y políticas, lo que habría de lograrse mediante la expropiación sin indemnización alguna para los terratenientes. Una vez garantizado el libre acceso a la tierra se garantizaría la estabilidad del orden burgués. En oposición a los socialistas se manifestaban individualistas y defensores de la propiedad privada, como así también consideraban que el Estado debía tener la menor injerencia posible en la vida económica. (69) De los radicales, consideraban que era un partido dirigido por terratenientes y clericales.

Las ideas del georgismo alcanzaron gran difusión y llegaron a reflejarse en las reformas sociales que desde finales del siglo pasado se promovían en los países desarrollados. (70) Un ejemplo de ello era el impuesto al mayor valor de la tierra cuya inspiración se les reconoce. En un encendido elogio al pensamiento político de Henry George, el catedrático francés Gastón Jéze, señalaba la necesidad de introducir un impuesto de esa naturaleza. En tal

sentido, señalaba que el valor venal de la tierra aumentaba en nuestro país en proporciones considerables, hecho que debía tenerse en cuenta desde el punto de vista tributario a fin de acercarse al ideal de justicia fiscal, dado que muchas fortunas no tenían otro origen en nuestro país que ese aumento súbito del valor de las tierras. Esta supervalorización debería volver a la sociedad mediante la deducción fiscal. (71)

NOTAS

1. Congreso Nacional, Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 1918, Reunión N° 44, Pág. 287-301.
2. Ibidem, Reunión del 5-2-20, Pág. 831
3. Ibidem, Reunión del 8-1-19, Pág. 16 y 196
4. Ibidem, año 1919, tomo IV, 17-9-19
5. Ver Cáp. III (segunda parte)
6. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, Reunión del 9-6-20, Pág. 654
7. Ibidem, año 1924, Reunión N° 15 del 2-7-24, Pág. 44
8. Ibidem, año 1925, tomo IV, Pág. 189, se deja constancia que sólo figura registrado el ingreso del documento pero no su texto.
9. **La Prensa**, 20-1-32. Véase las declaraciones del Ministro de Hacienda, Enrique Uriburu.
10. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, Reunión N° 9 del 23-4-32, Pág. 123 y 667-711. Cámara de Senadores, **Diario de Sesiones**, Reunión del 28-4-32 y 14-5-32, Pág. 237 y 507
11. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, Reunión del 2-9-18, Pág. 287
12. Ibidem.
13. Ibidem.
14. Ibidem.
15. Ibidem, Reunión del 5-2-20, Pág. 831
16. Ibidem.
17. Ibidem, Reunión 2-9-18, Pág. 287
18. Ibidem.
19. Ibidem, Reunión N° 44 Pág. 287, año 1918. Ibidem, año 1920 Pág. 826. Ibidem, año 1924, Pág. 44

20. RdEA, 1918, tomo I, Pág. 341 y Pág. 331
21. Ibidem, Pág. 377
22. Coinciden con este juicio hombres como Ramón J. Cárcano que proponían postergar la sanción del impuesto a fin de hacer posible un profundo estudio de las características específicas de la economía y finanzas del país. Sin embargo el mismo llegó a afirmar que "el Estado no podía vivir en déficit" y que por tal motivo la introducción del nuevo gravamen era "más imperativa que oportuna", **La Nación**, 10-9-18.
23. Sobre el particular opinaban Salvador Oria en RdEA, 1918, tomo I, Pág. 305, también del mismo autor puede verse **Manual de finanzas**, tomo II. José Llovet, reportaje en **La Nación**, 5-9-18
24. Juan B. Justo, reportaje en **La Nación**, 10-9-18
25. Ibidem
26. Art. 4º y 67 inc. 2º de la Constitución Nacional
27. RdEA, 1918, tomo I Pág. 65
28. **La Nación**, 5-9-18, reportaje a un banquero
29. Reportaje a J. B. Justo, **La Nación**, 10-9-18
30. RdEA, tomo XI, 1923, Pág. 273
31. Ibidem
32. **La Nación**, 5-9-18
33. **La Razón**, 22-11-18
34. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 5-2-20, Pág. 831. **La Nación**, 4-9-18
35. **La Razón**, 3-9-18, reportaje a José Etcheverry Presidente de la Bolsa de Cereales. RdEA, tomo I, 1918, Pág. 324
36. **La Nación**, 4-9-18. RdEA, tomo I, 1918, Pág. 295
37. **La Nación**, 9-9-18, reportaje a Santiago O' Farrell
38. RdEA, tomo I, 1918, Pág. 341

39. RdEA, tomo II, 1919, Pág. 475
40. Véase RdEA, tomo XIX, 1927, Pág. 366, Benvenuto Griziotti, Prof. de la Universidad de Turín en un informe presentado al V Congreso Universitario en Tucumán en 1927, afirmaba que "la experiencia histórica y la ciencia demuestran que el impuesto no puede anhelar ser un instrumento para modificar la repartición de la riqueza"
41. Documento de la CACIP, RdEA, tomo I, 1918 Pág. 449
42. Véase Ramm Doman, RdEA, tomo II, 1919, Pág. 475. También Llovet, *La Nación*, 5-9-18
43. Ramm Doman, op. cit.
44. Alberdi, J.B., **Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853**, en *Obras Selectas* tomo XIV, Bs. As., Librería La Facultad, 1920
45. RdEA, tomo I, 1918, Pág. 39
46. RdEA, tomo XIII, 1924, Pág. 419
47. *Ibidem*, Pág. 227
48. *Ibidem*
49. *Ibidem*
50. RdEA, tomo XVIII, 1927, Pág. 368
51. *La Nación*, 6-9-18, reportaje a Weigel Muñoz
52. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 5-2-20, Pág. 841 y sig.
53. *Ibidem*
54. RdEA, tomo I, 1918, Pág. 449
55. *Ibidem*
56. *Ibidem*
57. Cámara de Diputados **Diario de Sesiones**, Pág. 287, 2-9-18
58. *La Nación*, 10-9-18

59. **Juan B. Justo y la cuestión nacional**, Declaración de Principios del Partido Socialista, Ed. Fundación Juan B. Justo, 1980, Pág. 123
60. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 5-2-20 Pág. 838
61. *Ibidem*. Pág. 829
62. Ver las consideraciones sobre el particular del matrimonio Webb y de Bernard Shaw, en **Historia del Pensamiento Socialista**, III, La segunda internacional, de G. H. Cole, FCE, 1959, Pág. 205 y sig.
63. Eduardo F. Beláustegui, **La reforma económico-social**, Ed. Librerías Anaconda, 1934
64. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 17-9-19, Pág. 742, se registra el ingreso del documento emitido por la Liga Georgista de Córdoba
65. Beláustegui, op. cit.
66. Cámara de Diputados, **Diario de Sesiones**, 17-9-19, Pág. 742
67. *Ibidem*
68. Henry George, político norteamericano, autor entre otras obras, "Los problemas sociales" y "Progreso y miseria"
69. Eduardo Beláustegui, op. cit.
70. Ver Geoffrey Bruun, op. cit. y Wolfgang Momsem, op. cit.
71. RdEA, tomo XI, 1923, Pág. 271

CAPITULO IV

LOS SUPUESTOS IDEOLOGICOS DEL DEBATE

LA CONCEPCION DE LA SOCIEDAD, DEL ESTADO Y DE LA RELACION ENTRE SOCIEDAD Y ESTADO.

Sintetizamos aquí las dos corrientes de pensamiento que se enfrentan en la discusión sobre la reforma tributaria. La misma es testimonio de la bifurcación que se opera en el interior del pensamiento liberal del siglo XIX. Como ya hemos señalado, el creciente predominio de las ideas progresistas en materia de política social, que domina en los países desarrollados de Europa y América, trajo como consecuencia un reacondicionamiento de las fuerzas políticas.

El liberalismo clásico, expresión ideológica del triunfo de la burguesía industrial y financiera se ubica ahora a la derecha de un liberalismo renovado, más radicalizado, que incorpora en su programa una predominante preocupación por la "cuestión social". Ello supo expresarse en el impulso creciente de una serie de leyes

tendientes a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los sectores populares. Este liberalismo reformista y progresista era a su vez, la expresión política de la creciente gravitación de los sectores populares en la vida económico y social, que reclamaban el derecho a participar activamente en la vida institucional del Estado.

Las reformas que darían mayor bienestar a los trabajadores debían ser financiadas fundamentalmente por el Estado y las clases propietarias. El consecuente aumento presupuestario representó el factor de presión para una reforma tributaria, que haría recaer el peso de la carga preferentemente sobre las mayores fortunas. Todo ello se daría en el marco de una creciente, aunque controlada, intervención del Estado en la vida económica y social.

En oposición a ellos se alineaban las clases económicamente dominantes que detentaban aún gran parte de los resortes político-institucionales y de los que se servían para frenar el avance de las fuerzas democratizadoras. La corriente conservadora resistía los cambios en la política del laissez-faire, especialmente en lo que respecta a la sola posibilidad de que el Estado intervenga como factor de distribución de la riqueza. Férreos defensores de la propiedad privada, recelaban de toda acción pública que pudiera poner en peligro los privilegios adquiridos.

El liberalismo reformista

Aquellos que propician una reforma en la doctrina tributaria, proponen a la clase dirigente argentina una nueva visión de la

sociedad. Las transformaciones que configuraban una nueva estructura socioeconómica y que reconocían su origen en las últimas décadas del siglo pasado, demandaban una urgente reconsideración de aquellos principios.

Ello implicaba proponer un nuevo mecanismo que permitiese al sistema impositivo poner en un pie de igualdad a todos los contribuyentes. Dicho de otra manera, ese mecanismo debía estar inspirado en el ideal de justicia social, que en esta materia se expresa en la búsqueda de la justicia tributaria.

En este nuevo criterio de justicia social llevaba por un lado, a abandonar el principio de proporcionalidad entre carga fiscal y nivel de consumo; en tanto que este último término de comparación era reemplazado por el nivel total de los ingresos del individuo. Por otro lado, se trataba de aliviar la carga de los grupos de más bajos ingresos y de apropiarse de una cuota mayor de los excedentes de las rentas intermedias y altas.

Todo ello era legitimado mediante el argumento de que tales principios eran un imperativo de la sociedad democrática, que en tanto tal tendía a establecer una correspondencia entre igualdad de derechos políticos e igualdad de obligaciones tributarias.

No eran otros los criterios en que descansaban los mecanismos dispuestos por el proyecto de impuesto a la renta a fin de establecer el peso de la tributación. En efecto, se dispone que el gravámen debe ser personal, esto es, que el contribuyente debe ser individualizado a los efectos de determinar con exactitud el nivel de su renta. Esto permitía establecer deducciones por cargas de familia, deudas o incluso fijar tasas menores para aquellos casos en que la renta proviniese del trabajo directo.

De esta forma se abandonaba el principio fundamental del

liberalismo clásico, que defendía la impersonalidad de los impuestos. Según esta concepción ello representaba una doble ventaja, en aquellos momentos en que recién se constituía un Estado centralizado. La vuelta a la identificación del contribuyente, en al menos una de las cargas fiscales representaba una forma de reparar las injusticias generadas por el modelo clásico.

Es importante destacar que al identificar al contribuyente no se buscaba reeditar ningún tipo de privilegios. Cabe recordar la manifestación explícita de no eximir del tributo a los ingresos derivados del trabajo. Para los reformistas, es el carácter de ciudadano el que iguala a todos los individuos, independientemente de su ubicación respecto de los medios de producción. La obligación de contribuir deriva en cambio de la posesión de derechos políticos y del goce de los beneficios de la organización social. En este punto especialmente, el liberalismo reformista se acerca a las concepciones clásicas y toma distancia de las posiciones del socialismo que llamaba a eximir de la carga a los trabajadores.

En suma, quienes son favorables a la imposición directa consideran que en toda organización social el goce de la libertad debe tender a compatibilizarse con la igualdad. De esta forma el respeto por la libertad de empresa y la propiedad privada, encuentra su límite en la necesidad de proteger a todos los ciudadanos y de procurar la igualdad respecto de todas sus obligaciones impositivas.

Entre las ideas del liberalismo se evidencia un cambio en la concepción del Estado. En efecto, al Estado neutral concebido por el pensamiento clásico sigue la idea de que a éste le corresponde cierto tipo de intervención. Ella consiste en la regulación de las

desigualdades sociales con el objetivo de que todos los ciudadanos tengan acceso a la satisfacción de necesidades de derechos básicos. El Estado no podía permanecer inactivo respecto de las desigualdades socioeconómicas de la población; por el contrario, le competía velar por un mínimo de satisfacciones vitales de los sectores de menores recursos (alimentación, vivienda, educación, transporte y asistencia sanitaria).

Si las pesadas cargas sobre el consumo encarecían el costo de vida, el Estado debía procurar modificar esta situación. Por tal razón, cuando se plantea el problema del déficit fiscal, la solución no podía buscarse a partir de la reducción del gasto público; tampoco podía recurrirse como en 1891 a la imposición ^{Indirecta} ya que de esta forma se estaría aumentando la presión sobre aquellos a quienes se busca asistir.

En la base de esta nueva atribución de funciones al Estado, se encuentra a la vez un segundo aspecto del ideal de justicia social. En esta caso el respeto por este principio equivale a preservar los medios de subsistencia de los sectores más bajos de la sociedad. Le corresponde a aquél, por tanto, garantizar el acceso a los bienes indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Por último, queda en evidencia un cambio en la función atribuida al sistema tributario. El modelo clásico consideraba que la política impositiva debía ser "neutra" respecto de la distribución social de la riqueza. Por el contrario, los reformistas sostienen que este instrumento de poder del Estado es un elemento idóneo para distribuir los recursos socialmente generados. A ello responde por ejemplo, el gravámen "al mayor valor de un bien", el que descansa en la idea que la valorización de una propiedad no debida a la

acción directa de su dueño debe retornar a la sociedad, por obra de cuya acción conjunta tuvo origen.

Desde un punto de vista político-institucional, cabe señalar que esta variante del liberalismo, al apoyar la apropiación de recursos antes reservados a las provincias, favorece indirectamente un proceso de concentración del poder económico y político, lo cual pone en evidencia aquella tensión siempre latente entre administración central y poderes locales.

El liberalismo conservador

Conviene señalar ante todo, que los liberales conservadores de principios del siglo XX contaban con un referente ideológico a partir del cual legitimaban su posición. Los argumentos y principios en los que se basaban eran aquellos esgrimidos por Alberdi (1), cuando en 1854 ofrecía un minucioso análisis del sistema rentístico del Estado Nacional a partir de los preceptos constitucionales. En aquél momento Alberdi consideraba que el mecanismo idóneo mediante el cual el Tesoro Nacional debía apropiarse de recursos era la imposición indirecta -impuesto al consumo- que, en nuestro caso, se encontraban representados por los gravámenes aduaneros. Esta era la forma según la cual se pensaba que el Estado gravaba en forma equitativa a la población. La equidad, según el autor se fundaba en la proporción entre impuesto y nivel de consumo. En aquella doctrina fiscal quedaba fuera de todo gravámen aquella parte de la renta destinada a la inversión productiva. Efectivamente, dado que el gasto productivo, se decía, era el motor de la vida económica, sólo podía ser gravado por el

Estado central cuando razones de extrema emergencia nacional así lo exigieran. Por lo tanto, la proporcionalidad de los tributos sancionados por la Constitución quedaba garantizada por la relación entre nivel de consumo y nivel de cargas, no entre éstas y nivel de renta o ingreso ~~total~~.

Herederos de aquél pensamiento, los liberales clásicos de la década del '20 consideraban que el límite que la organización social podía imponer al goce de la libertad individual, pasaba únicamente por una cesión parcial de la misma al poder estatal. Una de las formas que adoptaba esa cesión era la apropiación de una parte de los excedentes a través de la vía impositiva. La forma en que se concebía entonces esta tensión entre poder y libertad, consistía en poner en un pie de igualdad a todos los ciudadanos independientemente de su nivel de renta total, ya que la carga fiscal no debía considerarse en función de aquella renta. La igualdad de los ciudadanos ante la ley quedaba ampliamente respetada por el criterio proporcional en el que descansaban las contribuciones indirectas al consumo.

Es importante destacar que esta indiscriminación entre los diversos niveles de ingresos de los grupos sociales a la hora de definir sus obligaciones fiscales, cambia de significación en el momento de considerar los derechos políticos de los distintos grupos. En efecto, aquellos que se oponían a la tributación directa, sostenían que ella no podía ser aplicada en un sistema democrático, por medio del cual se concede igual poder de decisión -por la vía del Congreso- a grupos de desigual poder económico. Conviene recordar las objeciones de Hueyo o Ramm Doman, cuando afirmaban que el impuesto progresivo sancionado en aquél sistema, equivalía a dejar indefensos a los que "más tienen, por ser una

pequeña minoría sobre la cual se arroja el mayor peso del impuesto".

Por ello para esta concepción, en lo que respecta a los derechos políticos que le corresponde a cada ciudadano, si resultaba pertinente tener en cuenta sus desigualdades económicas, sin embargo tal criterio no debería aplicarse a la hora de determinar las obligaciones tributarias de esos mismos ciudadanos.

En lo que concierne a la relación entre Estado y Sociedad, la concepción clásica afirmaba que aquél debía abstenerse de toda intervención en la distribución de la riqueza. En materia tributaria el estado debía ser neutral en tanto que el impuesto sólo debía pensarse como un mecanismo idóneo para generar ingresos a la administración estatal, independientemente de los efectos económicos sobre la población.

Así el Estado, no debía intervenir en la circulación y producción de mercaderías. La plena confianza en los mecanismos de regulación del mercado, liberaba al Estado de toda actividad reguladora, sólo el mercado sería capaz de resolver los problemas financieros de aquél. Las posiciones más extremas llamaban incluso a disminuir los aranceles aduaneros, el libre juego de las variables económicas procuraría el incremento de los ingresos fiscales en la medida de los requerimientos estatales.

Desde el punto de vista de la organización institucional del Estado, defienden la dualidad de la potestad fiscal que reservaba a las provincias la autoadministración de sus recursos. Era precisamente en estas últimas donde los grupos tradicionales retuvieron el poder político.

NOTAS

1. Juan B. Alberdi, op. cit.

CAPITULO I

LA DISCUSION DE 1932: DEL VIEJO AL NUEVO FEDERALISMO

La indefinida postergación del tratamiento del proyecto de ley presentado en 1934, fue acallando la discusión que había tenido lugar hasta ese momento. Sólo en 1932 vuelve a plantearse la necesidad de reflexionar sobre el tema, cuando los efectos de la crisis de 1930 y la Gran Depresión enfrentan al Estado Nacional con los problemas estructurales de un sistema fiscal que se ha vuelto obsoleto respecto de las nuevas funciones que le están asignadas. La relativa prosperidad económica de los años posteriores a 1926 y la férrea oposición política al oficialismo de turno, inhibieron la presentación de nuevos proyectos. Los acontecimientos económicos y políticos posteriores a 1930 llevaron a las élites dirigentes a replantear la necesidad de un cambio en la política tributaria.

Ello derivó finalmente en la aprobación, primero por decreto, del impuesto a la renta. Fue aprobado por el Gobierno Provisorio del General Uriburu en enero de 1932 junto con un

paquete de medidas fiscales, todas ellas orientadas a producir un rápido incremento de los ingresos fiscales. La medida será legitimada unos meses más tarde. Tras la reapertura del Congreso Nacional se le dará sanción definitiva junto con una ley sobre impuesto a las transacciones y otra referida a la reorganización de los impuestos internos; tres leyes que constituyeron los pilares de la reforma fiscal que tuvo lugar en ese año. El impuesto a la renta fue tratado en la sesión de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 1932, donde obtiene rápidamente la media sanción. En el mes de mayo fue discutido en la Cámara de Senadores, que lo aprueba en general; en junio del mismo año obtiene la sanción definitiva. (2)

En rasgos generales, las características del impuesto a los réditos eran similares a las de aquellos proyectados anteriormente. Por un lado gravaba todo tipo de rentas, aquellas procedentes de explotaciones rurales, inmuebles urbanos, actividades comerciales, industriales y del trabajo. Establecía dos tipos de alícuota, una igual para todo tipo de renta siguiendo el criterio de la simple proporcionalidad, y la otra progresiva que apuntaba a aumentar la contribución de las grandes fortunas; esta sobretasa variaba entre el 0,50% y el 7%. La ley establecía también una renta mínima que era eximida del impuesto. Al igual que en proyectos anteriores se gravaba con una sobretasa a aquellas rentas territoriales cuyos propietarios residieran fuera del país. En principio la ley establecía una vigencia de tres años, después de lo cual el impuesto se derogaría automáticamente. (3)

Resulta interesante destacar que en el proyecto originario, se disponía que durante el primer año de vigencia de la ley los fondos estarían destinados al Tesoro Nacional, pero posteriormente habrían

de ser distribuidos en forma proporcional entre las provincias. Esta disposición que no fue incluida finalmente en el texto de la ley, fue uno de los aspectos más discutidos en el Congreso, dado que en ella se cifraba uno de los problemas más tensionantes: la cuestión político-institucional a la que ya hemos hecho referencia.

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

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

Una de las principales diferencias con el despacho de la minoría socialista era que éste proponía una tasa progresiva más elevada, que oscilara desde el 1% al 35%. Los socialistas otorgaban a este impuesto un significado trascendental, que radicaba en la incorporación del principio de justicia social en materia tributaria. Afirmaban que el mismo introduciría un cambio revolucionario en el sistema rentístico de la Nación. (4)

La discusión parlamentaria giró en torno a tres ejes principales. En primer lugar, fue considerada la crisis de las finanzas nacionales. En segundo lugar, se subrayaban las ventajas que este impuesto traería aparejadas por sus efectos económico

sociales, respecto de lo cual esta vez hubo un acuerdo generalizado entre los distintos partidos políticos. Los diputados demócratas nacionales, Fresco y Courel, destacaban el carácter progresivo de las alícuotas. (5) Los demócratas progresistas coincidía en general con esos criterios.

Puede afirmarse que ya nadie discute en la Argentina de esos años la necesidad de introducir cambios en la política tributaria, que apuntaran a poner en práctica criterios más justos y equitativos para distribuir las cargas. Así se expresaba el diputado socialista independiente por la Capital, Pinedo, cuando sostenía que "si por el hecho de comprar zapatillas o sombreros, el Estado se cree autorizado a cobrar el 5%, no tiene derecho la clase propietaria argentina a lamentarse de que se le cobre el 3%, porque si no tiene renta efectiva y actual el propietario de 100.000 pesos, no puede decir que tiene más renta efectiva y actual el que tiene que comprar un par de alpargatas." (6)

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

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

El miembro informante de la Comisión de Presupuesto, diputado Martínez, sostenía la legitimidad del derecho que correspondía al Estado Nacional a recaudar imposiciones directas fundándose en las prescripciones del artículo 67 inciso 2º de la Constitución

Nacional. (7) Sin embargo, en sus mismas palabras se adivina que el impuesto estaba lejos de pensarse como transitorio. El proyecto proponía que tras el segundo año de vigencia de la ley, debía instrumentarse la forma en que este tributo, recaudado por la Administración Central, habría de redistribuirse entre los distintos estados. Por esta razón afirmaba que "el desideratum sería llegar a una armonía entre las provincias." (8) Como veremos más adelante, tras la metáfora de la armonía se esconde una cuestión política bastante compleja cuyas profundas raíces se hunden en las conflictivas tensiones del siglo XIX. "Armonizar" equivalía a establecer un pacto político entre los distintos poderes locales y su bifronte aliado/enemigo, el Estado Nacional.

En relación a estas nuevas atribuciones que el Congreso iba a consagrar, los distintos partidos políticos defendieron en este caso los derechos que tradicionalmente la Constitución garantizaba a las provincias. Esto aglutinó tanto a los demócratas nacionales cuanto a los demócratas progresistas. Los diputados provinciales, defensores del sistema federal tradicional, argumentaban que el Congreso aprobara un impuesto nacional sobre la renta implicaba superponer cargas de distinta jurisdicción sobre una misma fuente; ello derivaba en un aumento de la presión tributaria sobre los bienes y habitantes provinciales, lo que terminaría por disminuir el potencial económico de las provincias. La segunda parte del argumento señalaba la pérdida de autonomía económica y política de aquellas, flagrante avasallamiento de la estructura política federal. (9)

En oposición a este grupo, se ubicaban aquellos que proponían la superación de los localismos a fin de pensar en intereses comunes

de la República. Quienes más defendían esta posición fueron los representantes de la Provincia de Buenos Aires y de la Capital Federal -Loyarte y Pinedo respectivamente-. El primero sostenía que era de destacar el hecho de que los diputados del Congreso, en tanto tales, eran representantes de la Nación entera, y por tanto debían velar por el "bien supremo de la Nación que no podía estar en pugna con intereses de determinados habitantes." En el mismo sentido, Pinedo afirmaba que "la Nación necesitaba dar al Estado los tributos que le son necesarios para desenvolver su acción, a fin de lo cual las provincias deben contribuir, ya que de esta forma hacen posible que el Estado Federal atienda una infinidad de cargas que en toda organización federativa debieran estar a cargo de cada una de las provincias." (10)

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

Algunos de los elementos de análisis con los que contamos nos sugieren una segunda hipótesis. Si se observa que durante los años de aprobación del Decreto-ley, una profunda crisis económica estaba afectando la estructura productiva dominante de la sociedad argentina y que por esta misma razón el Estado Nacional asumía funciones reguladoras de la economía (creación de la Junta de Granos, de Carnes, Banco Central, etc.) podríamos pensar que la

evolución de ésta tensión a favor del poder central, más que deberse a su intrínseco poder expansivo, respondería a la evolución de los elementos económicos más importantes, en tanto reacción a éste proceso de deterioro de los vínculos tradicionales entre la producción nacional y el mercado mundial. Podría entonces formularse la hipótesis según la cual la debilidad de la clase dominante argentina, su imposibilidad de reciclar la crisis de la estructura económica, habrían sido los factores que impulsaron el desarrollo de las nuevas funciones del poder central.

Conviene recordar entonces, que la superación del viejo federalismo se encontraba en estrecha relación con las vicisitudes de la producción dominante. Economía y política están una vez más estrechamente relacionadas. (11)

Podríamos afirmar entonces que la sanción del impuesto a la renta, aunque transitoria en la letra, definitiva en los hechos, señaló un hito desde el punto de vista institucional. En efecto, la tensión entre la tendencia policéntrica -de base provincial- y la centralizadora -representada por el Estado Nacional- que caracterizó todo el proceso de formación del Estado Argentino durante el siglo XIX, se resuelve en este caso a favor de la tendencia centralizadora al concentrar aún más la potestad administradora de aquellos recursos destinados a los diversos estados. (12)

NOTAS

1. *La Prensa*, 20-1-32
2. Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, Reunión del 23-4-32. Cámara de Senadores, *Diario de Sesiones*, Reunión del 28-4-32, 14-5-32, 21-6-32.
3. *Ibidem*, Cámara de Diputados, 23-4-32, Pág. 123.
4. *Ibidem*, Pág. 692, Dip. Pena.
5. *Ibidem*, Pág. 675 y sig., Dip. Courel y Fresco.
6. *Ibidem*, Pág. 678, Dip. Pinedo.
7. *Ibidem*, Pág. 123 y sig.
8. *Ibidem*, Pág. 649.
9. *Ibidem*, Pág. 666 y sig.
10. *Ibidem*, Pág. 677.
11. *Ibidem* Pág. 675.
12. En relación a las tendencias centralizadoras del estado moderno puede verse Gianfranco Foggi, *La vicenda dello stato moderno*, Il Mulino, Bologna, 1978. También véase Otto Hintze, *Stato e società*, Zarichelli, Bologna, 1980.

TERCERA PARTE

LA SANCION DEFINITIVA

IMPUESTO A LA RENTA Y CENTRALIZACION DEL PODER

CAPITULO II

LA SANCION DEL IMPUESTO A LA RENTA, CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS Y EL ROL DEL ESTADO MODERNO

Los condicionamientos impuestos por la crisis mundial y la actividad desarrollada en relación a ellos, por el gobierno de A. P. Justo, nos permiten sostener la hipótesis según la cual aquello que parecía una adaptación coyuntural a las circunstancias representaba en verdad un cambio estructural del sistema tributario. En este sentido conviene recordar las reflexiones de Otto Hintze(1) -publicada en 1931- en las que se advertía con significativa claridad acerca de los cambios que se estaban operando en el Estado liberal. En efecto, en ese año crítico para la economía mundial Hintze observaba que la gran crisis política y social parecía conducir a una nueva situación a partir de la cual la sociedad tradicional tendría que renunciar al modelo clásico del Estado del laissez-faire, para convertirse en un "Estado total". Es decir en un estado que interviene en los distintos aspectos de la vida del pueblo. Hintze mostraba que ese proceso

había comenzado con las transformaciones de principios de siglo, cuando los estratos inferiores de la sociedad lograban ejercer una influencia cada vez mayor en la vida del estado.

En este nuevo rol aquél busca absorber en su seno las contraposiciones de intereses. En alusión a los problemas que enfrentaba el sistema capitalista europeo, el autor advertía que la autorregulación automática del mecanismo capitalista, establecida sobre una estructura individualista de la sociedad, fallaba frente a las ataduras colectivas del momento. Esto se ponía de manifiesto en las discusiones acerca de la economía planificada o de las subvenciones estatales para empresas privadas, en el control estatal de la banca y por último en los roles de asistencia económica y social dirigidos por el Estado. Este proceso tiene lugar después de la Primera Guerra Mundial.

Dada la fuerte vinculación de la sociedad argentina tanto con el mercado mundial como con las corrientes de pensamiento europeo, no resulta difícil encontrar una versión vernácula del proceso señalado por Hintze entre 1914 y 1932. Durante la Depresión de posguerra y en especial tras el impacto de la Gran Depresión, los sectores dominantes de nuestra sociedad detectaron que el sistema económico demandaba una urgente intervención del estado. Ello comenzó a plantearse para algunos sectores específicos como el mercado de las carnes o el de cereales, con ello la Argentina se hacía eco de la corriente proteccionista y reguladora que dominó durante esos años. De todos modos es importante destacar que la forma en que el Estado argentino implementó su intervención fue muy particular. En principio la regulación de los mercados se habría limitado a subsidiar los sectores tradicionalmente dinámicos que se veían afectados por la disminución tanto de los precios

internacionales como la demanda de su producción. El objetivo que con ello se perseguía era recomponer la rentabilidad de los sectores productivos dominantes, que también lo eran en la vida política argentina.

Estos elementos nos permiten pensar que la reestructuración impositiva de 1932 forma parte de un proceso económico-financiero en que descansa la fuerte concentración del poder en los órganos de la Nación.

Es importante destacar, que en este proceso de concentración las provincias fueron la variable de ajuste en lo que respecta a la absorción de la capacidad tributaria disponible a los niveles locales de la imposición. Tanto el impuesto a la renta como los que conjuntamente con él se aprobaron, tendrán la consecuencia que tanto temían y sobre la que advertían los representantes de los intereses locales: el empobrecimiento de los recursos disponibles para las provincias y los municipios y la consiguiente necesidad de subsidiar las rentas provinciales con recursos provenientes del Tesoro Nacional²). Pero éste será un problema cuyos profundos efectos político-institucionales se percibirán en los años que siguieron a la reforma.

NOTAS

1. Otto Hintze, op. cit.

2. Véase, Roberto D. Fons, **De la unidad de rentas al federalismo económico. Sistema tributario y poder en la Argentina**, Ed. IPES, Bs. As. 1984.

CONCLUSIONES

El análisis del debate en torno a la introducción del impuesto a la renta y el estudio de las características principales de la estructura económica y de las finanzas nacionales y provinciales, así como la referencia a algunas de las consecuencias del proceso de competencia partidaria entre 1914 y 1932, nos permiten señalar aquellos temas fundamentales que dan la significación, y verdadera trascendencia a reforma tributaria que se proyecta y discute durante esos años.

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

compensar el déficit presupuestario.

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

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

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

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

públicas.

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

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

Al mismo tiempo, la discusión permite poner en cuestión por primera vez la distribución de las potestades fiscales consagradas por la Constitución de 1953, abriendo el camino a la jurisdicción

nacional para avanzar sobre las rentas que eran consideradas de estricta competencia provincial.

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

Los temas hasta aquí señalados, permiten pensar algunas de las circunstancias que llevaron a los gobiernos radicales de 1918 y 1924 a proponer una reforma de las finanzas nacionales basada en el impuesto progresivo sobre la renta. En particular, el análisis del debate pone de manifiesto una renovación del pensamiento liberal en lo que respecta a las formas de concebir la sociedad y el Estado. A partir de estas nuevas concepciones se hace posible incorporar al sistema tributario el principio de justicia social (igualdad fiscal de los ciudadanos, basado en el criterio progresivo.

Podría afirmarse entonces que las circunstancias derivadas de la Guerra Mundial pusieron de manifiesto las debilidades estructurales del sistema de rentas del Estado Nacional. Ello impuso al gobierno la necesidad de incrementar los ingresos mediante la creación de

nuevos impuestos. La expansión del gasto público reconoce al menos dos causas; por un lado, el aumento de las funciones del estado y por otro, la instrumentación del sistema de patronazgo que impulsa el crecimiento de la burocracia estatal.

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

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

Cuando el impuesto se sanciona finalmente en 1932, las circunstancias político-económicas han cambiado sustancialmente. La clase dominante argentina ha atravesado la peor la crisis de su historia, que la llevará a replantearse entre otras cosas, el rol desempeñado por el Estado que aparece ahora como regulador de

algunos problemas económicos. Por otra parte quienes eran la oposición en 1918 y 1924, son desde 1930 el partido gobernante, razón por la cual los temores del conservadurismo respecto de la utilización de los nuevos recursos fiscales por parte del gobierno central ha dejado de ser un problema. Con todo, el impacto de la crisis respecto de los recursos ordinarios y extraordinarios del Estado Nacional -disminución de las rentas aduaneras y del flujo de capital externo-, parecen no haber dejado otra opción al gobierno de Uriburu, más que imponer un brusco incremento de las rentas impositivas. Es en este contexto en que se sanciona, junto con otras contribuciones de carácter tradicional, el impuesto a la renta.

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

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

BIBLIOGRAFIA

Documentos públicos

Congreso Nacional. Cámara de Diputados. **Diario de Sesiones**. Bs. As. 1918-1932

---. Cámara de Senadores. **Diario de Sesiones**. Bs. As. 1932.

Publicaciones periódicas

Banco de la Nación Argentina. **Revista Económica**. 1930

La Nación, 1918

La Prensa, 1918

Revista de Economía Argentina, 1918-1928

Otras fuentes

Alberdi, Juan B., **Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853**. Obras Selectas TOMO XIV, Bs. As., Librería La Facultad, 1920

Arce, José, **Marcelino Ugarte. El Hombre, el político, el gobernador**, Bs. As., 1959.

Beláustegui, Eduardo, **La reforma económicosocial**, Ed. Librerías Anaconda. 1934

Braun, Geoffrey. **La Europa del siglo XIX, 1815-1914**, Ed. F.C.E., Mexico

Cantón, Darío, **Materiales para el estudio de la sociología política argentina**, ed. Instituto Torcuato Di Tella.

Carmagnani, Marcello-Annino, Antonio, **Le finanze di due stati oligarchico patrimoniali: Argentina e Cile (1860-1914)**, Rivista Stórica Italiana, Año XCII, Fasc. III-IV, 1980

Carmagnani, Marcello. **Las Finanzas de tres estados liberales:**

- Argentina, Chile y México, 1860-1910, Ponencia presentada a las Jornadas Internacionales de Homenaje a José Luis Romero, Bs. As. 1988
- Cole, G. H., *Historia del pensamiento socialista*, III, La segunda internacional, F.C.E., 1959
- Cortés Conde, Roberto, *El Progreso Argentino, 1880-1914*, Sudamericana, 1979
- Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Amorrortu, 1975
- Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel, *Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino*, Bs. As., EUDEBA, 1967
- Ferrer, Aldo, *La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales*, F.C.E., Bs. As., 1963
- Hintze, Otto, *Stato e Società*, Zanichelli, Bologna, 1980.
- Justo, Juan B., *Juan B. Justo y la Cuestión Nacional*, Declaración de Principios del Partido Socialista, Ed. Fundación Juan B. Justo, 1980
- Llach, Juan J., *La Argentina que no fue*, IDES, 1985
- Mommsen, Wolfgang, *La Epoca del Imperialismo. Europa, 1885-1918*, Ed. Siglo XXI, Madrid
- O'Connell, Arturo, "La Argentina de la Depresión: Los Problemas de una Economía Abierta", en *Desarrollo Económico*, N° 92 enero/marzo 1984
- Oria Salvador, *Ultimos Discursos*, Bs. As., Emece, 1983
- Osizlak, Oscar, *La Formación del Estado Argentino*, Ed. Belgrano, Bs. As., 1985
- Poggi, Gianfranco, *La Vicenda dello Stato Moderno*, Il Mulino, Bologna, 1978
- Pons, Roberto, *De la Unidad de Rentas al Federalismo Económico*.

- Sistema Tributario y Poder en la Argentina, Ed. IPES, Bs. As., 1984
- Remmer, Karen, Party Competition in Argentina and Chile. Political Recruitment and Public Policy: 1890-1930. University of Nebraska Press, 1984
- Rock, David, El Radicalismo Argentino 1890-1930, Ed. Amorrortu, 1977
- Romero, Luis Alberto y otros, El Radicalismo, Ed. Cepe, 1969
- Smith, Peter, Carne y Política en la Argentina, Ed. Paidós, Bs. As., 1983
- Soares, Carlos, Economía y Finanzas de la Nación Argentina, Bs. As., 1916-1932
- Villanueva, Javier, "El Origen de la Industrialización Argentina" en Desarrollo Económico, N° 74 Oct./Dic. 1972
- Wolfe, Alan, Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo, Ed. Siglo XXI, México, 1980
- Yrigoyen, Hipólito, Hipólito Yrigoyen: Pueblo y gobierno, editado por el Instituto Yrigoyeniano, Bs. As., Ed. Raigal, 1956