

Estado, economía y economistas:

El caso del Impuesto a la Renta en la Argentina, 1890-1932

Jimena Caravaca

*Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales,
FLACSO Argentina*

Director: Mariano Plotkin

Agosto 2008

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
HIPÓTESIS Y MARCO CONCEPTUAL	5
FUENTES Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.....	14
1. LAS PRIMERAS CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA	18
1.1 JOSÉ A. TERRY Y LA IMPOSIBILIDAD DE CREAR EL IMPUESTO A LA RENTA EN LA ARGENTINA.	18
1.2 LA CONFORMACIÓN DEL CAMPO DE LA ECONOMÍA: ALEJANDRO BUNGE Y LA REVISTA DE ECONOMÍA ARGENTINA.....	24
1.3 EL PROTECCIONISMO FISCAL COMO POLÍTICA ECONÓMICA	31
1.4 IMPUESTO A LA RENTA. LA PROPUESTA DE ALEJANDRO BUNGE ...	38
2. IMPUESTO A LA RENTA. ENTRE LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y EL DEFICIT FISCAL.....	43
2.1 LA PRIMERA PRESIDENCIA DE HIPÓLITO YRIGROYEN, 1916-1922.....	49
3 LA OPOSICIÓN AL IMPUESTO A LA RENTA	62
3.1 Georgismo y Socialismo	62
3.2 Postura liberal - conservadora.....	66
4 LA PRESIDENCIA DE MARCELO T. DE ALVEAR, 1922-1928	73
5 LA SANCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN 1932	90
CONCLUSIÓN.....	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

INTRODUCCIÓN¹

La política social en los países mas avanzados ha tenido dos eficacísimos instrumentos que han modificado la distribución de las rentas a favor de los grupos más numerosos de la sociedad, tendiendo a corregir, dentro de la economía, las diferencias entre los grupos de altos ingresos y los de ingresos inferiores. Uno de esos instrumentos ha sido el instrumento fiscal, que permite la progresiva captación de una proporción cada vez mayor de los ingresos altos, no solamente para cubrir en esta forma los gastos fiscales, sino también para transferencias de tipo social; es decir, para que el Estado moderno pueda cumplir cada vez con eficacia y aptitud mayores su tarea de desarrollar servicios de distintas índole a favor de los grupos más numerosos y menos dotados de la colectividad. Al lado del instrumento impositivo; existe otro instrumento de una creciente importancia histórica: la lucha sindical (PREBISCH, 1956, p. 17).

Las décadas comprendidas entre las crisis económicas de 1890 y la de 1930 constituyeron un período denso en transformaciones. La coyuntura producto de la crisis de 1890 dejó como legado el descubrimiento de los límites del progreso y con ellos el establecimiento de un nuevo patrón de actividad estatal, mientras que la de 1930 terminó de imponer la necesidad de una nueva forma de economía y del papel que tendría que ocupar el Estado respecto de ésta. El análisis de los años transcurridos entre uno y otro momento crítico resulta útil para comprender esa transformación en las funciones socialmente asignadas al Estado. El período cobra importancia, justamente, porque durante el mismo comenzó a ponerse en cuestión un modelo económico y social de

¹ Agradezco muchísimo la paciencia, los comentarios y las correcciones de Mariano Plotkin. Las sugerencias bibliográficas y las atentas lecturas de Andrés Regalsky, mi director de beca CONICET, fueron otro aporte imprescindible para la realización de esta tesis. Martín Stawski y Valeria Gruschetsky acompañaron pacientemente el proceso de escritura, leyendo una y mil veces los borradores y avances. A todos ellos, mi gratitud. Y a Juan Martín, por todo.

país, y paulatinamente se planteó la construcción de un nuevo paradigma estatal.

Este trabajo indaga sobre el tratamiento de los proyectos del Impuesto a la Renta en la Argentina como forma de aproximación al proceso que transformó al Estado Nacional en un agente interventor y regulador de la vida económica y social. Al respecto surgen una serie de interrogantes que se analizarán a lo largo del trabajo: ¿cómo fue el proceso que llevó a un tipo de organización estatal que planteó a la política económica como una herramienta de distribución del ingreso en búsqueda de la equidad?; ¿quiénes fueron los impulsores de ese cambio, y qué concepción tenían del Estado y de la economía?

Por lo expuesto anteriormente, en esta tesis se articula el análisis de tres procesos. En primer término, las discusiones alrededor del Impuesto a la Renta como forma progresiva y moderna de fiscalidad. Esos debates permiten a su vez indagar sobre otros dos procesos relacionados entre sí. Por un lado la redefinición de los límites a la actividad estatal, especialmente en relación a la incumbencia en la economía, y por el otro la constitución del campo de los economistas en la Argentina. Se establece de este modo la interdependencia de estos dos procesos, ya que se plantea inicialmente que la presencia de los técnicos económicos se convierte en un requisito para la asunción de responsabilidades económicas por parte del Estado.

HIPÓTESIS Y MARCO CONCEPTUAL

Si bien el Impuesto a la Renta sería sancionado en 1932, su creación había sido discutida tiempo atrás, durante la crisis económica de 1890. La tendencia hacia la imposición progresiva requirió, conjuntamente con un cambio en la concepción de la política impositiva, la presencia de una burocracia técnica capaz de llevar a adelante las reformas propuestas. Las crisis económicas de 1890 y de 1930 actuaron en ese sentido como momentos cristalizadores de procesos que venían tomando impulso anteriormente, entre ellos la legitimación de la ciencia económica como saber específico para el Estado. Esa validación social convirtió a los economistas en formuladores de políticas, lo que les dio una creciente visibilidad pública. Esto se observa en los debates alrededor del Impuesto a la Renta y en cómo algunas figuras, -tal el caso de Alejandro Bunge y Raúl Prebisch -, jugaron un rol igualmente determinante en el proceso de conformación del campo de la ciencia económica en la Argentina y en la sanción del impuesto que aquí se analiza. No obstante, esta combinación no parece haber sido casual. Resultó complejo establecer socialmente a la ciencia económica como “saber de Estado”, ya que eso implicaba también hacer lugar a los economistas en el diseño y la formulación de políticas.

Con “saber de Estado” se hace referencia a la demanda estatal de ciertos saberes técnicos, demanda que a la vez contribuyó al proceso de legitimación de esos saberes en tanto profesiones de y para el Estado, en un vínculo doblemente constitutivo. El nuevo patrón de actividad estatal que

comienza a vislumbrarse en coyunturas críticas está relacionado, entonces, con el hecho de que los economistas fueran aceptados social y políticamente como formuladores de políticas. Esta hipótesis inicial relaciona de forma directa los dos procesos, estableciendo un vínculo doblemente constitutivo e interdependiente entre ambos. Algunas crisis económicas se encargaron de demostrar que el camino a la modernidad tenía obstáculos. Para sortearlos, la intervención y regulación estatal comenzó gradualmente a ser validada y los economistas, como cuerpo profesional, aceptados para llevarla a cabo. El Impuesto sobre la Renta es un ejemplo de ese cambio en la definición del Estado, sus atributos y funciones. Indagar sobre el proceso de cambio en la concepción de la relación entre el Estado y la economía, y no tomar en cuenta el proceso por el cual los economistas llegaron a ser figuras públicas y socialmente habilitadas para ocupar un lugar central en la formulación de políticas, sería un trabajo incompleto. Pero además, el Impuesto a la Renta permite analizar la relación existente entre su establecimiento y un nuevo tipo de Estado, que mientras interviene en el mundo económico lo hace en búsqueda de alguna noción de equidad.

Esta tesis se inscribe en un marco temporal abarcativo buscando las continuidades entre el período liberal- conservador¹(1880-1916), el democrático (1916- 1930) y la década de 1930 en la Argentina. En la línea conceptual que aquí se adopta se encuentran los trabajos historiográficos que dan cuenta de una continuidad, para la Argentina, entre la década del veinte y del treinta definida como la “entreguerras” y ubican a la Gran Guerra de 1914 como el origen de muchas de las transformaciones y novedades que depararon las

décadas del 20 y del 30 a la sociedad argentina (SÁBATO, 2001, p. 47). Mucho de lo ocurrido a partir de la crisis de 1930 es el resultado de debates previos, que se instalan durante la guerra, e incluso, como el caso del Impuesto a la Renta, previamente².

A pesar de que muchos trabajos comparten esta mirada temporal abarcativa de entreguerras, el período ha sido estudiado con mayor énfasis a partir de lo ocurrido en 1930. Los años '20 del siglo pasado han recibido relativamente poca atención historiográfica. En materia de historia política los trabajos de Virginia Persello (2007) y de Marcela Ferrari (2008) se unen al clásico libro de David Rock (1977) y al trabajo de Joel Horowitz (2000) sobre el radicalismo.

En los trabajos sobre la década de 1930 pueden distinguirse dos líneas analíticas. La historia política ha resaltado la primera desestabilización al régimen democrático representada por la autodenominada Revolución de Septiembre, así como la restauración de mecanismos fraudulentos para garantizar su continuidad ideológica y política del régimen por más de una década. El golpe de Estado de 1930 y la llegada al poder de Agustín P. Justo en 1932, marcan otro hito en la historia política nacional al instalar al cuerpo de oficiales como actor político e iniciar desde entonces una triste tradición argentina (HALPERIN DONGHI, 2004, p. 51).

En contraposición, sobre el aspecto económico de la década existe cierto consenso acerca del crecimiento que se experimentó, una vez superadas

las consecuencias directas del conflicto originado en Nueva York en 1929. La crisis repercutió en el presupuesto nacional por dos vías: aumentando los gastos (por el incremento del valor real de la deuda externa y encareciendo la moneda extranjera) y a través de la contracción del ingreso. La reducción de las importaciones derrumbó la recaudación aduanera y el gobierno se vio obligado a financiar mediante deuda alrededor de un 40% de sus gastos (GERCHUNOFF y LLACH, 1998, p. 117). Si bien el Producto Bruto Interno argentino cayó un 10% entre 1929 y 1932, la recuperación se inició en el año siguiente y desde entonces continuó creciendo a niveles superiores a los previos a la crisis (CORTÉS CONDE, 1997). De todos modos, la caída experimentada por la Argentina fue significativamente menor a la de los países centrales (ROCCHI, 2003, p. 3).³

Pocas investigaciones han abordado el tema del Impuesto a la Renta en la Argentina. José Antonio Sánchez Román (2005) analiza para el caso argentino y brasileño las nociones ideológicas que sobre la justicia distributiva esgrimieron diferentes sectores sociales al momento de presentar los proyectos para crear el impuesto. Los trabajos contemporáneos a la discusión del impuesto que aquí se analizan dan cuenta de ese debate ideológico, y de la aparición de la mano de la democratización de la equidad distributiva y la progresividad como nuevas metas de la fiscalidad nacional. Otro artículo del mismo autor (2004) explora las razones del “retraso” en la sanción del impuesto, tomando como eje del análisis el fallido proyecto que el Ministro de Hacienda Víctor Molina presentó al Congreso en 1923. En ese trabajo Sánchez Román utiliza la idea de retraso en dos sentidos: por un lado en relación a la

sanción previa del impuesto en otros casos internacionales, y, por otro lado, por el hecho mismo de haber sido en la Argentina un proyecto impositivo discutido durante décadas. Sin embargo, la utilidad del concepto de “retraso” puede ser discutida. La comparación con otros países resulta infructuosa, ya que el devenir económico en uno y otro caso fue desigual, y los tipos de Estado y de administración pública eran también diferentes en cada caso. Del mismo modo, los diseños fiscales, dependientes en buena medida de la bonanza económica y de la capacidad técnica para implementar reformas, se corresponden con una ideología política, económica y social relacionada con la idiosincrasia nacional. Además, la noción de “retraso” parece apuntar como blanco de su crítica a los tiempos de la deliberación democrática. Las discusiones sobre cada proyecto de Impuesto a la Renta en la Argentina fueron prolongadas y durante más de 15 años los proyectos no lograron convertirse en leyes nacionales. Esas son las reglas de la política democrática desde que la Ley Sáenz Peña introdujo la representación minoritaria en el Parlamento. La dilación en la toma de decisiones respecto al Impuesto sobre la Renta da cuenta del momento sincrético que experimentó la Argentina de entreguerras, la convivencia de una mentalidad tradicional con otra “moderna” y técnica. Es justamente ese sincretismo el que se analiza en este trabajo.

La tendencia hacia una fiscalidad progresiva respondió a un patrón internacional de transformación teórica y práctica. Desde finales del siglo XIX en buena parte del mundo occidental se producían cambios en este sentido. La causa de este viraje conceptual tiene origen en la teoría económica de la utilidad marginal y en la economía del bienestar. A partir de entonces, la teoría

fiscal incluyó por primera vez, un componente moral fuertemente asociado a la imposición que se asumía debía llevar al bienestar general (RUGGLES, 1957, p. 886). El concepto de utilidad marginal aplicado a la tributación directa, definido como la utilidad que brinda la última unidad consumida de un bien, planteó que las necesidades satisfechas por los primeros incrementos de ingresos son generalmente de mayor importancia social que las satisfechas por incrementos de ingresos subsiguientes, independientemente de que las primeras causen mayor o menor utilidad en términos económicos. La equidad impositiva tuvo fundamentos éticos antes que económicos y son esos valores los que la determinan y establecen un esquema moral de consumo (MUSGRAVE y SHOUP, 1964, p. 18), que en el impuesto sobre la renta se traduce en la fijación del mínimo de subsistencia o base no imponible, importe al que se considera imprescindible para un bienestar que se fija y modifica socialmente (MUSGRAVE y SHOUP, 1964, p. 19).

El origen de las teorías sobre la fiscalidad progresiva tuvo a su vez, como se dijo, un fundamento práctico derivado de la caída recaudatoria de las fuentes tradicionales provenientes del comercio exterior, que se sumaba al aumento del gasto público debido, fundamentalmente, a conflictos bélicos en los países centrales. La Gran Guerra actuó en los dos sentidos: restringiendo el comercio internacional y con ello los ingresos derivados de las imposiciones aduaneras, por un lado y aumentando el gasto de los países participantes en el conflicto por el otro. Además, no debería desdeñarse la importancia de la presión que desde el socialismo y el comunismo se ejerció en este sentido. Estos movimientos abogaron por la sanción de impuestos a la renta y sobre el

mayor valor de la tierra, siguiendo en este caso la teoría del economista y político estadounidense Henry George (1839-1897) quien difundía la idea de Impuesto Único, como forma de penalizar la tenencia privada de la tierra. George proponía que la renta producto de la tierra fuera socializada, a partir de la creación de un único impuesto que sustituiría a todos los demás gravámenes.

Las propuestas socialistas tendían a imponer severamente sobre los ingresos más altos y sobre la propiedad privada de grandes extensiones, situación que el Partido Socialista Argentino consideraba como origen de la renta y con ello de la desigualdad (PARTIDO SOCIALISTA, 1896). Frente al temor de una imposición más fuerte sobre sus ingresos o propiedades las elites económicas comenzaron a aceptar la idea de una fiscalidad progresiva que no llegó en ningún caso a cubrir las expectativas de las demandas socialistas. Las relativamente benignas tasas propuestas por los proyectos oficiales para las clases de ingresos más altos en la Argentina llevaron al Partido Socialista a oponerse sistemáticamente a los sucesivos intentos de aplicación del Impuesto a la Renta. Además, se sostenía desde el Partido que los proyectos tenían un mínimo de imposición tan bajo que proponían también gravar el salario obrero.

El caso de los Estado Unidos es un claro ejemplo de un cambio de postura de las elites dominantes. Allí el apoyo para lograr la aprobación del Impuesto a la Renta (donde luego de varias aplicaciones transitorias se sancionó en 1913 para perdurar en la legislación impositiva) provenía de los sectores agrícolas del sur y oeste del país, temerosos de que en su lugar se

decidiera la creación de un gravamen sobre la propiedad de la tierra, lo que hubiera significado una imposición mayor sobre los propietarios rurales (US DEPARTMENT OF TREASURY, 2008).

En la Argentina, por su parte, la democratización introdujo la tendencia a atender cuestiones de equidad que hasta entonces no habían sido cuestión de agenda pública. La representación política de sectores populares y la identificación del Partido Radical con la clase media produjeron como resultado propuestas fiscales con un componente progresivo inusual hasta entonces. Este compromiso político sería criticado desde la economía como saber, en tanto se suponía que el mismo imponía condicionamientos al accionar técnico de los economistas.

La historia de la ciencia económica en la Argentina tiene aportes recientes. En el artículo de Caravaca y Plotkin (2007) se establecen las características centrales del proceso de constitución del campo de los economistas de Estado en la Argentina, mediante el análisis de su gradual constitución en elite estatal. El camino hacia la constitución de una elite técnica implicó la identificación del economista con el Estado como ámbito de incumbencia profesional. En ese proceso los economistas disputaron el espacio profesional a otros saberes a la vez que debieron imponer su saber como necesario para el Estado, lo que implicaba redefinir los límites de la actividad pública. Otro trabajo de Plotkin y Neiburg (2004) sobre la profesionalización de los economistas se basa en la experiencia de esos expertos en el Instituto Di Tella durante la década de 1960. Por su parte

Pantaleón (2004), analiza la trayectoria de Alejandro Bunge como figura paradigmática del proceso de formación del campo de la economía nacional.

La historia del Estado argentino, por otro lado, tiene contribuciones fundamentales, como el clásico trabajo de Oscar Oszlak (1997), aunque el período allí analizado es anterior al de esta tesis. Sin embargo algunas cuestiones planteadas por ese autor constituyen un insumo conceptual central para este trabajo. El estudio de la formación del Estado argentino que plantea Oszlak se basa en el creciente involucramiento del aparato estatal en áreas problemáticas (o problematizadas) socialmente. La expansión del Estado implica la apropiación y conversión de intereses sociales en objeto de la intervención pública, a los que esa conversión legitima en tanto “interés general” (OSZLAK, 1997, p. 21). Las discusiones sobre el Impuesto a la Renta aquí analizadas se toman como intereses sectoriales en pugna por convertirse en “interés general”, siguiendo la línea analítica del autor. Otro trabajo central sobre el Estado argentino es el de Eduardo Zimmermann (1995) sobre los “liberales reformistas” y la cuestión social en la Argentina. Alejándose de la visión tradicional sobre el carácter conservador del período 1880-1916, Zimmermann identifica la presencia de una elite liberal que pensó un modelo de país e intervenía públicamente para lograrlo.

No obstante la profusión de la historiografía que trata diferentes aspectos en relación al tema aquí estudiado, la perspectiva que se propone en esta tesis no ha sido abordada. Este trabajo analiza el período y el tema del Impuesto a la Renta con otra mirada, que se complementa con las anteriores.

Sin ser un estudio de historia política ni uno de historia económica se inserta en la discusión interdisciplinaria sobre el Estado y la economía, para centrarse en la relación cambiante entre ambos.

Al discutir las diferentes concepciones sobre las responsabilidades propias del Estado en, y respecto a, la economía se quiere precisar que si bien se toman como eje de análisis las discusiones en torno a la creación de un impuesto, este trabajo no se inscribe en la metodología de la historia económica ni pretende un análisis del contenido técnico del gravamen.

FUENTES Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Para el análisis de estos procesos se han seleccionado revistas especializadas en economía y sociedad, como la Revista de Economía Argentina (REA) y la Revista de Ciencias Económicas (RCE), que se convierten en las fuentes de datos principales. Ello se justifica en tanto fueron estas publicaciones las que durante los años estudiados acompañaron y reflejaron tanto el proceso de conformación del campo de la ciencia económica como los debates sobre el Impuesto a la Renta. Con ello, las revistas seleccionadas también fueron espacio de discusión, explícita o implícita, sobre los tipos de intervención que el Estado podía o debía hacer en la economía.

La Revista de Ciencias Económicas fue una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, aunque existió antes que la misma, siendo en su origen una publicación del Instituto de Altos Estudios Comerciales que dio origen a la Facultad, fundada en 1913. Creada

por el Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas la revista pasaría, a partir de la década de 1920, a ser el órgano conjunto de los tres claustros: Centro de Estudiantes (alumnos), Colegio de Graduados (graduados) y Facultad (docentes). Allí se publicaban rutinariamente los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en los distintos institutos de la facultad. Economistas que luego tendrían enorme prestigio y visibilidad, tales como Raúl Prebisch y Ernesto Malaccorto, publicaron allí sus primeros artículos siendo aún estudiantes. Se trató de la primera revista especializada de la Argentina, a la cuál se le sumarían luego otras, en particular la Revista de Economía Argentina, dirigida por otro profesor de la Facultad y miembro de la Academia de Ciencias Económicas, el ingeniero Alejandro Bunge.

La Revista de Economía Argentina fue creada en 1918 y se publicó hasta 1952. Sus páginas estaban menos relacionadas con lo ocurrido en la Facultad de Ciencias Económicas, y reflejaron durante décadas la visión de la economía, el Estado y las ciencias sociales de Bunge y su grupo. Como se analizará en este trabajo, fue Bunge uno de los economistas que, a comienzos del siglo XX, planteó en la Argentina la necesidad de intervención estatal en la economía.

Junto a estas publicaciones se toman otras fuentes primarias como Memorias de organismos públicos; de organizaciones académicas, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires entre ellas; y de instituciones y organizaciones sociales, como las de la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación

Argentina de la Industria, el Comercio y la Producción (CACIP). Los distintos proyectos de Impuesto a la Renta y los debates parlamentarios al respecto son también fuente fundamental en este trabajo. Del mismo modo, se toman algunas participaciones en congresos y encuentros académicos y apariciones en otras publicaciones periódicas. La importancia de estas fuentes radica en que es allí donde voces del mundo académico y de la política expresaron sus concepciones sobre la relación entre Estado y economía, y con ello permiten construir un mapa conceptual para el proceso que aquí se estudia.

El Capítulo 1 analiza la coyuntura de la crisis económica de 1890 como escenario donde se discute la pertinencia de crear un Impuesto a la Renta en la Argentina. Desde allí se estudia el proceso inicial de conformación del campo de la ciencia económica en la Argentina, a través de la trayectoria de Alejandro Bunge como figura paradigmática de ese fenómeno y de la creación de la Revista de Economía Argentina como espacio de condensación del proceso. Junto a ello, el capítulo observa las discusiones alrededor del proteccionismo industrial, en las que Bunge tuvo mucho que aportar, y, finalmente, la propuesta de ley de Alejandro Bunge para crear el Impuesto a la Renta en la Argentina, basado en otras experiencias internacionales.

El Capítulo 2 analiza el primer proyecto oficial de Impuesto a la Renta, el presentado por el Presidente Hipólito Yrigoyen y su Ministro de Hacienda, Domingo Salaberry, al Congreso de la Nación en 1918. Se hace especial énfasis en las posturas ideológicamente enfrentadas respecto al lugar que el Estado debía tener en la organización de la vida económica y en la dualidad

argumentativa del Impuesto a la Renta en tanto el mismo se presentaría públicamente como una herramienta para lograr la equidad distributiva y también como una forma de cubrir del déficit fiscal.

El Capítulo 3 se centra en la oposición a los proyectos de Impuesto a la Renta. Aquí se presentan dos posturas: la liberal- conservadora y la del socialismo. Ésta última, a su vez, se relaciona con la teoría de Impuesto único de Henry George, a la que se presenta muy brevemente.

El Capítulo 4 analiza otro de los proyectos oficiales, el que presentaría el Presidente Marcelo T. de Alvear al Congreso en 1923. Esta propuesta tuvo algunas características distintivas: su justificación se basaba en los trabajos del profesor francés Gastón Jéze, y su elaboración involucró a economistas y representantes de los sectores productivos. Este intento de legitimación no logró sin embargo convertir al Impuesto a la Renta en Ley nacional.

El Capítulo 5 estudia la sanción del impuesto, ocurrida en 1932 luego del golpe de Estado que terminó con la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen. Se presta especial atención a las condiciones técnicas y burocráticas que permitieron su aplicación.

1. LAS PRIMERAS CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA

1.1 JOSÉ A. TERRY Y LA IMPOSIBILIDAD DE CREAR EL IMPUESTO A LA RENTA EN LA ARGENTINA.

El diseño fiscal argentino desde mediados del siglo XIX se caracterizó por estar basado centralmente en los impuestos derivados de las aduanas. Dentro de los mismos, los gravámenes a la importación eran el mayor aporte a las arcas públicas⁴ (OSZLAK, 1997; REGALSKY y SALERNO, 2006). Este diseño daba cuenta de una opción política: la carga impositiva afectaba directamente a los consumidores locales de las mercancías importadas, y dentro de ellos especialmente a los sectores populares, cuyos ingresos se destinaban completamente al consumo el que a su vez se satisfacía en buena medida con artículos importados. De forma simultánea, los productos rurales derivados de la actividad agropecuaria local fluctuaban al ritmo de los precios internacionales de exportación. Este proceso dio por resultado que el poder de compra de los asalariados dependiera tanto de los impuestos aplicados a las mercancías importadas, como de las fluctuaciones del comercio exterior y de los precios de intercambio. De este modo, el tipo de cambio comenzó a ser tenido en cuenta como otro factor que afectaba el nivel de vida obrero al comprometer con sus modificaciones el salario real obrero (DÍAZ ALEJANDRO, 1979, p. 51 y ss).

La crisis económica de 1890 puso en evidencia la vulnerabilidad del sistema impositivo argentino y llevó a las autoridades nacionales a buscar

nuevas formas de mantener una entrada estable de ingresos. La respuesta ante esta situación fue la creación de un paquete impositivo a cargo del por entonces Ministro de Hacienda del Presidente Carlos Pellegrini, Vicente Fidel López. Las medidas implementadas incluían la creación de los impuestos internos; y la transformación a oro de los impuestos de importación y exportación; reformas que triplicaron lo producido por los derechos aduaneros (TERRY, 1927, p. 179).

Los impuestos internos, a los que José Ángel Terry ubicaba como eje de la recuperación post crisis, son considerados como el inicio de una “revolución silenciosa” en la fiscalidad argentina (REGALSKY Y SALERNO, 2006, p. 5). Se trató del primer indicio de una fiscalidad independiente de los intercambios con el exterior. A pesar de ser también impuestos indirectos, otorgaron una estabilidad que no era factible de obtenerse de los ingresos aduaneros, que ya habían demostrado una extrema vulnerabilidad.

Durante la crisis económica de 1890 la idea de Impuesto a la Renta ya estaba presente en el ambiente económico y político argentino como posible herramienta fiscal, tal como había sido utilizada ya en Inglaterra y otros países europeos. Sin embargo, en aquella época resultaba poco probable su aplicación, en tanto el desarrollo burocrático y técnico requerido para su puesta en funcionamiento no estaba, o no se creía, presente en la Argentina. José A. Terry sostenía en sus Conferencias en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, al referirse a la crisis de 1890 y las posibilidades de modificación del sistema tributario nacional:

[...] un buen sistema rentístico debe reposar sobre variedad de entradas o recursos, ya provenga del dominio del Estado, de sus servicios e industrias, del impuesto y del crédito. Hemos hecho votos para que los recursos provenientes del dominio y de las industrias aumenten de manera que desaparezca en lo posible la gran disparidad. La materia imponible es la riqueza, que se manifiesta en tres formas únicas: capital, renta y consumo” (TERRY, 1927, p. 342-3).

Terry sería Ministro de Hacienda luego de la crisis de 1890, bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, y lo sería nuevamente en las presidencias de Julio A. Roca y Manuel Quintana. Era además profesor de la Cátedra de Finanzas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Luego de analizar las ventajas y desventajas de los impuestos sobre el capital y el consumo, Terry expuso las dificultades asociadas al Impuesto a la Renta:

Dificultad de constatar las rentas del contribuyente; necesidad de diferenciar las rentas temporales de las perpetuas [siendo éstas últimas según el autor las que debían gravarse]; necesidad de fijar un mínimun de excepción, porque no sería justo exigir el pago del impuesto al contribuyente cuya renta temporal apenas le alcanza para no morir de hambre (TERRY, 1927, p. 345).

Siguiendo al profesor francés René Stourm⁵ en su clasificación de los impuestos a la renta, Terry presenta las características de cuatro modelos, a la vez que analiza la posibilidad de creación de cada uno de ellos en la Argentina:

- el impuesto sobre la totalidad de la renta, basado en el *einkommensteuer* prusiano, considerado por Terry de casi imposible estimación y por lo tanto susceptible de fraude por parte de los contribuyentes. Este modelo impositivo, presenta a la vez otra característica negativa para el autor: la intromisión del fisco en las economías privadas y la fiscalización inquisitoria que el mismo suponía;
- el impuesto sobre cada tipo de renta, de acuerdo al modelo inglés del *income tax*, que dividía a la renta en 5 grupos (propiedad urbana o rural; el arrendamiento; los rentistas; industriales, comerciantes y artesanos; empleo público, pensión o salarios del Estado), estableciendo procedimientos y porcentajes sobre cada tipo de cédula (los propietarios debían declarar sus bienes, se presumen las rentas derivadas de los arrendamientos y se fijan topes, el impuesto de los rentistas se percibe por retención, etc.). Terry rescató como ventaja de este tipo de modelo el hecho de permitir la diversidad dentro de la unidad:

[...] tiene unidad porque la tarifa en uniforme, es una, o sea 2.5 por 100 por sobre todas las rentas comprendidas en las células y grava a las rentas en todas sus manifestaciones. Y al mismo tiempo hay diversidad, porque cada célula establece diverso procedimiento para el cobro del impuesto” (1927, p. 348).

Pero luego de reconocer las ventajas de este tipo de impuesto y de dar cuenta de los resultados positivos que el mismo había obtenido

desde su aplicación en Inglaterra, Terry presenta su posición sobre la aplicación de este modelo en la Argentina:

Para nosotros el *income tax* no tendría base o, más bien dicho, la misma base que tiene para los ingleses, debido a la diferente educación y hábitos de los contribuyentes, y al poder impositivo de los estados provinciales. La declaración del contribuyente argentino aun cuando fuera jurada no ofrecería seguridad alguna, desde que pensamos que defraudar al fisco no es cometer un acto punible o inmoral. El *income tax* argentino sería perfectamente improductivo, daría lugar al ejercicio desenfrenado del fraude, y entrañaría además la injusticia de gravar con la misma cuota de impuesto la renta perpetua y la que proviene del trabajo del contribuyente. Entre nosotros habría que adoptar el sistema que descansa en la averiguación administrativa, haciendo caso omiso de la declaración. Nuestra administración es mala, si se quiere, malísima, y carecemos del grado exagerado de respeto que la autoridad se merece (1927, p. 348-9).

- Otros dos modelos de Impuesto a la Renta, el que grava la riqueza mueble, utilizado en Italia, y el que recae sobre los signos exteriores de las rentas o valores ostensibles, como el que regía en Bélgica y Francia, fueron también considerados por Terry inaplicables en la Argentina. El primero por la intromisión administrativa que implicaba, por la “fiscalización oficial en la investigación inquisitorial como medio único de controlar la exactitud de las declaraciones individuales” (1927, p. 351); el segundo por lo contrario: al estar basado en la contribución personal en base a declaraciones juradas no se ajustaría a la cultura impositiva argentina a la que Terry asociaba con hábitos fraudulentos.

Según Terry, lo que impedía que en la Argentina de fin de siglo XIX el Impuesto a la Renta fuera una opción practicable era: 1) una cultura fiscal

considerada débil o frágil, susceptible de ser tentada por la subdeclaración y el fraude; 2) una estructura administrativa no desarrollada al nivel necesario para fiscalizar un impuesto de este tipo; y 3) el recelo hacia la intromisión pública que la sanción de un Impuesto a la Renta significaría. Este último detalle no es menor. La economía individual y privada se veía ahora como posible objeto de fiscalización pública. El temor hacia esa intromisión perduró durante décadas y fue objeto de debates incluso una vez sancionada la ley de creación de Impuesto a la Renta en 1932 cuando, como veremos, la dificultad de la estructura administrativa deficiente había sido superada, y el apoyo de la ciudadanía argentina al pago del impuesto permitió en buena medida su establecimiento exitoso.

1.2 LA CONFORMACIÓN DEL CAMPO DE LA ECONOMÍA: ALEJANDRO BUNGE Y LA REVISTA DE ECONOMÍA ARGENTINA

La recuperación económica de la crisis de 1890 tuvo sus altibajos. Para finales del año 1891, la recuperación financiera se había concretado, pero no duraría mucho tiempo. A una buena cosecha de trigo se sumó un impulso a la industrialización logrado a través del tipo de cambio alto. Estos factores, junto a la caída en la tasa de descuento del Banco de Inglaterra, provocaron un descenso en el precio del oro. La corrida de los depósitos había terminado y la abundancia de metal hacía recuperar a los títulos públicos argentinos (GERCHUNOFF, ROCCHI y ROSSI, 2008, p. 227). El panorama político, de todos modos, era aún incierto. La asunción, en octubre de 1892, de Luis Sáenz Peña, combinó el caos político interno con una coyuntura internacional desfavorable para la Argentina por la caída de los términos de intercambio. La gestión de José Evaristo Uriburu, quien asumió tras la renuncia de Sáenz Peña en 1895, concertó cierta estabilidad política con un clima económico más calmo, ya que los precios de intercambio comenzaban a ubicarse favorablemente para la Argentina. Julio Argentino Roca, desde 1898, debió afrontar el pago de las deudas contraídas por sus antecesores con acreedores internacionales para salir de los momentos críticos anteriores. La década casi completa en que la Argentina vivió todavía bajo los efectos de la crisis de 1890 alteró en buena medida estabilidad del régimen político y económico nacional.

En este contexto, las bases del sistema económico nacional comenzaron a ser puestas en cuestión. A las consignas de orden y progreso que habían sido el motor del proceso de formación del Estado argentino, las élites

dominantes debieron sumar la atención a la “cuestión social” en su afán de mantener el predominio.

La “cuestión social” fue sin dudas uno de los ejemplos del cambio de concepción social acerca de las responsabilidades del Estado. Los reclamos sociales tenían como destinatarios a los empleadores, pero también al Estado, al que se le comenzaba a reclamar un rol en la relación entre trabajo y capital, tal como lo hicieron las manifestaciones de reclamo para lograr modificaciones y regulaciones en la legislación obrera. El Estado comenzó a ser interpelado además como el legítimo responsable por la seguridad y la salud de la población. La primera década del siglo XX enfrentó a los obreros urbanos con problemas de hacinamiento habitacional, cobertura de salud ineficiente, un régimen laboral cercano a la explotación y un creciente desempleo. Las huelgas del crecientemente organizado movimiento obrero apuntaban al empresariado y al Estado por igual. Esta situación, se sostiene, no hizo más que confirmar los temores de la elite dominante acerca de su poder para manejar a las clases obreras y el conflicto social. Con ello se endurecieron las represiones y la política derivada de la Ley de Residencia⁶.

La crisis de 1890 produjo además, e indirectamente, otro resultado, ligado al desarrollo de las ciencias sociales modernas. Peter Wagner (2001) señala a la primera crisis de la modernidad liberal vivida hacia finales del siglo XIX como disparador y legitimador del desarrollo de las ciencias sociales. La emergencia de la ciencia social moderna y de sus disciplinas respondía según el autor a la necesidad de organizar la modernidad, en tanto las consecuencias

indeseadas del progreso habían comenzado a hacerse visibles. Concebir a la “cuestión social” no ya como una situación transitoria en el camino hacia la prosperidad, sino como una serie de externalidades indeseables y persistentes de la modernidad, puso en evidencia la necesidad de nuevas herramientas conceptuales, metodológicas y epistemológicas para la comprensión y, sobre todo, de acción sobre el nuevo mundo social. Los impulsores de la economía como disciplina social, Alejandro Bunge entre ellos, ofrecían públicamente un saber al que consideraban necesario para operar sobre el nuevo mundo, sobre el que creían, debía actuarse.

Las consecuencias de la crisis de 1890 sentaron las bases para la reorganización de la ciencia social en la Argentina. Ejemplos de ello pueden encontrarse en la creación, en 1890, de la Escuela de Comercio de la Capital de la República, hoy Colegio Carlos Pellegrini, y de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en 1896. Con la primera se buscaba una orientación educativa y comercial moderna, orientada fundamentalmente hacia los hijos de los inmigrantes como opción frente a los tradicionales bachilleratos. Con la creación de la Facultad de Filosofía y Letras se consagraba la búsqueda desinteresada de conocimiento para los nuevos tiempos, distanciándose de las tendencias burocráticas presentes en los estudios tradicionales de los abogados e ingenieros⁷. Siguiendo esta tendencia, la Facultad de Ciencias Económicas buscaría una aproximación diferente, científica y práctica, a la realidad económica y social.

Creada en 1913, la Facultad tenía como misión la formación de personal idóneo para el comercio moderno, objetivo con el que se superpondría con la Escuela de Comercio; pero a la vez, se definía a si misma como la encargada de proveer al Estado de un nuevo tipo de funcionario, con un perfil profesional diferenciado (CARAVACA y PLOTKIN, 2007). El camino hacia la aceptación social de los economistas como profesionales de y para el Estado se vio allanado por la presencia pública de algunas figuras que hicieron las veces de promotores de esos conocimientos y de la concepción que era el Estado el campo para el ejercicio profesional de los mismos.

Alejandro Bunge fue sin dudas uno de los mayores difusores de la economía “moderna” y de la necesidad de pensar con otros parámetros el desarrollo económico nacional, parámetros científicos. Bunge estableció una relación directa entre economía científica e intervención estatal. Según su concepción, el Estado debía intervenir en la vida económica del país, y para ello la figura del economista como poseedor de un saber especializado resultaba central. La estadística, disciplina que formaba para Bunge un sólo núcleo de conocimientos con la economía y otras ciencias sociales, era la herramienta en la que debía apoyarse la intervención estatal.

Desde el primer número de la Revista de Economía Argentina (REA) Bunge publicó allí estadísticas sobre desocupación, costo de vida y poder de compra de la moneda, entre otras. Tras ellas, se sugerían los tipos de intervención a adoptar. Por otro lado, estas estadísticas cumplían un rol formativo que era clave si se entiende a sus escritos no sólo como

publicaciones académicas, sino a su vez como una pieza clave en la conformación y difusión de los nuevos conocimientos económicos. Tanto los Índices de Costo de Vida como los del Poder de Compra de la Moneda eran publicados acompañados de la explicación de la nueva metodología, lo que convertía a los artículos en una combinación de resultados estadísticos, propuestas de intervención y labor pedagógica.

El diagnóstico que Bunge ofrecía sobre la economía nacional a principios del siglo XX era claro: la Argentina, al intentar perpetuar el sistema de especialización absoluta que había utilizado con éxito durante buena parte del siglo XIX, estaba atentando contra su propio desarrollo. Ninguna nación “moderna” del mundo seguía ese patrón.

Han transcurrido ya 40 años de vida económica uniforme, ajustada a normas invariables que, justificadas en otros momentos, vienen comprometiendo seriamente el desarrollo y el progreso del país, de 10 o 15 años a esta parte [...] Se ha sostenido durante demasiado tiempo que la Argentina era y debía seguir siendo un país agrícola [...] Después de 1908 la Argentina es un país estático desde su organización económica. Ha bastado que la capacidad de consumo de Europa se haya reducido para que la Argentina se vea amenazada con una larga crisis (BUNGE, 1921, p. 449-452).

La solución propuesta también era clara. “El camino alternativo, ya que no se daba naturalmente, requería una acción de fomento por parte del Estado para conseguir una evolución paulatina hacia un desarrollo agropecuario más intensivo que extensivo y hacia una mayor industrialización, centralizada inicialmente en las materias primas nacionales, en el contexto de una diversificación general de la producción” (LLACH, 1985, p. 20).

Desde sus clases en la Facultad de Ciencias Económicas; desde la visibilidad pública que le otorgaba el ser miembro de una familia tradicional y a la vez funcionario estatal, lo que se traducía en un sinfín de apariciones en la prensa escrita como voz autorizada para emitir opinión sobre los temas más diversos; desde su participación en conferencias y congresos académicos; desde su rol como asesor de empresas; es decir, como académico, financista, economista y funcionario público, Bunge no dejó de expresar su visión “moderna” de la economía, y, con ella, del Estado. Es que en su perspectiva, la industrialización necesaria para terminar con el estancamiento económico requería de un Estado activo en búsqueda de lo que llamó “sano nacionalismo económico”. El librecomercio, sostenía Bunge, tenía un corolario negativo: la dependencia de los intercambios con el exterior. La Gran Guerra había demostrado los inconvenientes asociados a una especialización agrícola casi absoluta.

Al reducir la oferta de mercancías de origen internacional disponibles para la importación, la coyuntura bélica resultó en la práctica en un impulso a la industrialización argentina. Este hecho dio lugar a una serie de debates ligados a la conveniencia o no de proteger las industrias nacionales. Se discutía la posibilidad de establecer un sistema de tarifas aduaneras que gravaran más fuertemente la importación de mercancías que competirían, una vez finalizado el conflicto internacional, con la producción local. El modelo agro exportador que había estado vigente desde la consolidación del Estado argentino entraba en crisis cuando el dislocamiento del comercio internacional provocado por la Guerra dificultaba las posibilidades de importación. El desabastecimiento

internacional llevó a profundizar un proceso industrializador que desde décadas atrás venía tomando impulso en la Argentina, a través del establecimiento de industrias ligadas a la producción y exportación agrícola ganadera. La producción industrial argentina se encontró de hecho con un clima de competencia comercial protegido. El dilema se presentaba al pensar en el fin del enfrenamiento. ¿Debía el gobierno fomentar esas industrias nacidas a la luz de la guerra una vez acabado el conflicto, o incluso durante el mismo, como forma de propiciar un cambio en el modelo productivo nacional?

1.3 EL PROTECCIONISMO FISCAL COMO POLÍTICA ECONÓMICA

El proteccionismo industrial fue un tema de debate presente desde el siglo XIX en la Argentina. Contrariamente a la línea argumentativa clásica que sostuvo que durante el período agro exportador hubo una relación de indiferencia o, incluso, de hostilidad entre los productores rurales y los manufactureros, análisis más recientes reconocen en las décadas finales del siglo XIX el momento fundador de la industria argentina, a partir de un clima pro- industrialista que contó con voceros calificados entre la elite política. Roy Hora (2000) sostiene que, lejos de enfrentamiento entre sectores productivos, desde la crisis de 1890 y con la elevación de las tarifas aduaneras implementada como parte del programa del Presidente Carlos Pellegrini para financiar al Estado, puede verse un claro signo pro- industrialista, que indica, a su vez, el propósito de la elite política de ampliar el campo de la acción estatal y contribuir a diversificar la actividad económica. Este apoyo no fue, de todos modos, lineal ni absoluto. Durante años el sector agroexportador mantuvo su recelo hacia la protección industrial nacional a través de tarifas aduaneras. El temor radicaba en la posibilidad de represalias comerciales por parte de los países que intercambiaban con la Argentina su producción comercial ya que, al ver restringido su mercado, podrían castigar al país elevando los derechos aduaneros para las materias primas de origen argentino. Para el cambio de siglo el sector comenzó a percibir que el desarrollo industrial no perjudicaba sus intereses, y que hasta resultaba inofensivo para la expansión agraria.

Si bien las tarifas aduaneras continuaron indicando las intenciones proteccionistas de la elite gobernante, la ausencia de una política crediticia más favorable a la industria revela claramente los límites de su impulso industrialista. Atenuada la amenaza de represalias comerciales, el efecto negativo de la protección aduanera sobre la economía de exportación resultaba menos dañino de lo que algunos terratenientes sostenían. Al afectar el precio de los productos de consumo importados, la protección actuaba como un impuesto al consumo. Por ello, su peso recaía con mayor fuerza sobre las clases populares de la sociedad. Aunque a muchos de los estancieros les desagradase la filosofía del proteccionismo, aceptaban que una tarifa moderada era la única forma relativamente indolora (para ellos) de financiar los gastos del Estado (HORA, 2000, p. 474).

En su análisis del mismo período Fernando Rocchi sostiene que existió en la Argentina un “proteccionismo racional” que imperó en la batalla entre quienes pugnaban por un Estado providencial (fundamentalmente los representantes de economías regionales como la industria azucarera de Tucumán y la viñatera de Mendoza, quienes reclamaban un proteccionismo extremo) y quienes lo hacían por un Estado ausente. El “proteccionismo racional” implicaba la defensa de ciertas actividades económicas, pero alejada de cualquier postura doctrinaria. Ni la protección absoluta ni el librecambio total. “El imperio del pragmatismo” permitió que durante el período conservador se desarrollara una “verdadera política industrial” en la Argentina (ROCCHI, 1998, p. 127). En la misma línea de análisis, Pablo Gerchunoff y Lucas Llach denominan “liberalismo pragmático” a la ideología económica del momento,

alejándose ellos también de la idea de liberalismo puro con la que suele identificar el fin de siglo XIX en la Argentina (GERCHUNOFF y LLACH, 1998, p. 20). Quienes apoyaban políticamente el proteccionismo racional tenían un argumento adicional, y poderoso: la industria podía ser un instrumento para enfrentar mejor la “cuestión social”. El empleo, y con eso en buena medida el control de los sectores obreros, aseguraba un destino social más calmo. Los industriales usaron también este argumento como herramienta política de negociación, señalando el peligro social implícito en el cierre de las fábricas en caso de disminuirse la tarifa aduanera (ROCCHI; 1998, p. 114)⁸.

Las páginas de la Revista de Economía Argentina se convirtieron, en los años '20 del siglo XX, en un espacio privilegiado para la difusión de la doctrina industrializadora. Desde el inicio mismo de la publicación puede seguirse una clara línea editorial en casi cada número mensual: la emancipación nacional vendría de la mano del abandono del modelo agroexportador, para pasar a una industrialización ligada a las materias primas locales como senda hacia el progreso sostenible en el tiempo. Para Bunge era necesario un cambio de “orden espiritual” en la “conciencia nacional”, que en el ideario bungeano vendría dado de la mano de la inmigración europea y sus valores positivos, opuestos a los de la sangre perezosa y arrogante de indios y gauchos, origen de los males nacionales⁹.

Nosotros estamos, señores, en la situación de un país de segundo orden, económicamente tributario de otras potencias y no hay absolutamente ningún motivo orgánico para que continuemos en esas condiciones. Me propongo demostrar hoy que ha llegado el momento de orientar el esfuerzo nacional hacia el perfeccionamiento de su producción, multiplicando sus cultivos, explotando las minas y ensanchando y creando manufacturas. (BUNGE, 1921, p. 452-3).

El nuevo modelo económico sugerido por Bunge, y ampliamente difundido por opiniones publicadas en sucesivos números de la Revista de Economía Argentina, tenía dos componentes esenciales: protección a la industria y al trabajo nacional. Los límites a la protección generaban discusiones, sobre todo en lo que refiere al grado de intervención del Estado en materia de tarifas aduaneras.

Las principales críticas al modelo propuesto por Bunge provenían de quienes sostenían la existencia de una relación directa entre producción local de mercaderías como sustitución de las antes importadas y el aumento de los precios de esos productos, lo que derivarían en una caída del poder de compra de los salarios obreros. Las respuestas no se hicieron esperar.

Luis Colombo, Presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA) entre 1925 y 1946, tuvo una asidua presencia en las páginas de la Revista de Economía Argentina. Lógicamente, sus argumentos resaltaban las bondades de las distintas experiencias proteccionistas internacionales, y se anticipaban a las críticas que los librecambistas tenían para ofrecer al modelo protector propuesto por Bunge y su asociación. Colombo sostenía: “Los que arguyen que aumentarán los precios de los artículos olvidan que precisamente desde el punto de vista obrero, la industria resulta mas necesaria. Abaratar las cosas en detrimento de la producción nacional es ir contra de buena parte de aquellos a los que se trata de favorecer. El temor de la vida cara es uno de los prejuicios económicos más lamentables y atrasados” (COLOMBO, 1928).

La Revista de Ciencias Económicas, por su parte, adoptó una postura abiertamente anti proteccionista, basada justamente en el aumento de costos que la producción local generaría al intentar reemplazar los productos importados, lo que afectaría diferencialmente a los sectores de menores ingresos¹⁰. Sin embargo, con el correr del tiempo aparecerían en la Revista algunas opiniones menos dogmáticas sobre el proteccionismo. Mauricio Greffier, redactor de la Revista, sostenía en 1919 que la protección natural proporcionada por la guerra podía ser beneficiosa para el establecimiento de una industria nacional, y que el Estado debería “orientar acertadamente su acción y adoptar las medidas previsoras tendientes a neutralizar las consecuencias de la conclusión de la guerra”. La protección estatal estaba entre las posibles medidas previsoras, pero solo para industrias “que en el porvenir puedan constituir uno de los elementos básicos de la riqueza nacional y de la prosperidad del país. Es decir, que puedan reembolsar en el futuro los daños causados en el presente” (GREFFIER, 1918, p. 97). Si la idea de la protección industrial medida comenzaba a ser aceptada, las condiciones que se exigían eran taxativas: un régimen de protección tiene que ser formulado sobre bases científicas y “este servicio de información y de aplicación científica a los hechos observados en los mismos centros manufactureros, podría ser función de los Diplomados de la Facultad de Ciencias Económicas como ‘attaches comerciales’” (LAHITTE, 1919, p.196).

Los límites a la intervención estatal en la economía nacional fueron un tema recurrente en los artículos de la Revista de Ciencias Económicas. Hasta bien entrados los años 20, la prédica seguía apoyando firmemente la idea de

un desarrollo económico basado en la producción agropecuaria, todavía considerada el motor del país. La intervención estatal, se sostenía, solo debía apuntar a industrias que se nutrieran de las materias primas locales para su producción, y consideraba a la política migratoria como el mejor soporte hacia la industria, en tanto el gran problema de la producción nacional era la falta de obreros. Junto a esto, el régimen de tenencia de la tierra constituía otro factor a tener en cuenta, ya que las grandes propiedades rurales atentaban contra el asentamiento definitivo de los obreros rurales¹¹. Como veremos en el Capítulo 3.1, el régimen de tenencia de la tierra fue considerado muchas veces como una de las principales causas de la llamada “cuestión social” y la Revista de Ciencias Económicas fue una fuerte difusora de teorías que, como la Georgista, ubicaban a la reforma agraria como eje para el cambio social.

Alejandro Bunge, en su campaña modernizadora e industrializadora tampoco dejó lugar a dudas respecto a los límites que debían imponerse a las actividades estatales en la economía. Una cosa era el fomento y la protección industrial, pero otra muy distinta era el Estado como competidor en la industria y el comercio.

La intromisión del Estado en el comercio y en la industria, que no sea para fomentarla y regularla, representa una de las más dañosas tergiversaciones y extralimitaciones de la función de gobierno; pudiendo llegar a ser tales actividades un verdadero corrosivo para la economía nacional. Pero en lo que estamos de acuerdo con los que lo han sostenido es que si por razones excepcionales- como en el caso del petróleo- conviene que el Estado sea industrial en tal o cual ramo para subvenir a sus propias necesidades, es inadmisibles, en ningún caso, que lo sea en carácter de competidor del comercio y de la industria. (BUNGE, 1930^a).

Más que un intento de acallar las críticas más conservadoras hacia las nuevas propuestas económicas, este tipo de manifestaciones daban cuenta de un momento de cambio en el pensamiento económico local, y, derivado de esto, en el lugar que se asumía como válido para el Estado nacional. Parece tratarse de un momento sincrético, donde conviven a la vez ideales muy establecidos de la vieja escuela económica liberal, con nuevas propuestas, surgidas a la luz de otras experiencias nacionales y de coyunturas que, como la de la Gran Guerra, sirvieron de alarma al poner en evidencia algunas limitaciones del sistema económico nacional.

1.4 IMPUESTO A LA RENTA. LA PROPUESTA DE ALEJANDRO BUNGE

La Revista de Economía Argentina también sería tribuna para la discusión acerca de la utilidad y factibilidad de la implantación del Impuesto a la Renta en la Argentina. Ya en el primer número de la publicación, Alejandro Bunge firmó un artículo donde calculaba la posible recaudación del impuesto en el país, basado en las tasas utilizadas por otros países.

Luego de estimar los resultados factibles en base a los promedios de las tasas aplicadas en los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania e Italia, Bunge recomendó la implantación de un sistema mixto que gravase con la combinación de una tasa fija recaudable en fuente (renta general, similar al sistema utilizado en Inglaterra e Italia) y otra suplementaria y personal recaudada en base a una cédula individual, que debería contener una declaración del contribuyente, basada en documentos en la medida de lo posible, de modo de evitar el doble peligro de la declaración fraudulenta y de la apreciación subjetiva del agente del fisco, peligros que había identificado Terry años antes y parecían aún vigentes.

La tasa general propuesta por Bunge era del 2%, excluyendo a las rentas por debajo de los 1000 \$m/n al año, y siendo la mitad de ese porcentaje para las rentas anuales comprendidas en la categoría de 1000 a 2500 \$m/n al año. Los ingresos de la tasa general se dividirían en 5 cédulas según su origen:

- a- rentas de capital provenientes de empréstitos o fondos del Estado;
- b- rentas de sociedades anónimas nacionales y provinciales, y de la colaboración del trabajo y el capital es decir rentas comerciales e industriales;
- c- rentas provenientes del trabajo personal como salario o rentas profesionales;
- d- beneficio de la agricultura y la ganadería, pagado sobre un presunto beneficio igual al 40% del arrendamiento o valor locativo;
- e- salarios, sueldos y pensiones pagados por el Estado.

El impuesto adicional sería de características progresivas, del 1% para las rentas superiores a 2500 \$m/n al año, quedando exentos del pago los ingresos por debajo de ese monto y llegaría a ser del 10% sobre los ingresos superiores a 100.000 \$m/n. La cédula adicional y personal, reconocía Bunge, resultaba de más difícil aplicación. Mientras que el impuesto normal, recaudado en la propia fuente, era considerado de fácil recaudación, la tasa adicional se enfrentaba con la posible subdeclaración y el desconocimiento que se creía que los contribuyentes podían tener de su situación económica real, por lo que dejar que los aportates hicieran sus declaraciones juradas implicaba correr el riesgo de fraude voluntario y de cálculos mal hechos. (BUNGE, 1918a, p. 65 y ss.).

La progresividad de la cédula adicional se proponía de la siguiente manera:

Ingreso Anual \$m/n	%
2500 a 3000	1
3001 a 4000	1,5
4001 a 6000	2
6001 a 10000	2,5
10001 a 15000	3
15001 a 20000	3,5
20001 a 30000	4
30001 a 40000	5
40001 a 50000	6
50001 a 65000	7
65001 a 80000	8
80001 a 100000	9
100001 y más	10

CUADRO 1: Porcentaje de la cédula adicional. Impuesto a la Renta, Bunge, 1918a.

Como parte integrante de la reforma propuesta por Bunge se sugería además la incorporación de un impuesto progresivo adicional sobre las altas utilidades de las corporaciones industriales y comerciales. El mismo, al que se consideraba como parte integrante del Impuesto a la Renta, compartía el espíritu progresivo propuesto para la tasa adicional: sería del 1% para las utilidades superiores al 8%, creciendo hasta el 5% para las superiores al 30% del capital empleado. La progresividad se combinaba en el proyecto con una exención que puede leerse como un incentivo a la industrialización: cuando las utilidades fueran menores al 5% del capital invertido se aconsejaba (además de la no aplicación del impuesto a las utilidades) una reducción de la tasa general del 2% del Impuesto a la Renta.

Según declaraba el mismo Bunge, su opinión había sido consultada, y su propuesta de Impuesto a la Renta tenida en cuenta por el Ministro de Hacienda de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, el Dr. Domingo

Salaberry. Fue durante ese período presidencial cuando se discutió por primera vez de forma oficial la creación del Impuesto a la Renta en la Argentina. La propuesta de Bunge serviría de base conceptual a varios de los proyectos que surgieron en los años siguientes.

La justificación que Alejandro Bunge ofreció para su propuesta de Impuesto a la Renta derivaba de sus estudios sobre la economía argentina, en especial a partir del intento que Bunge había hecho para determinar la renta nacional, y con ello la capacidad contributiva del país.

Había estudiado la distribución de nuestra riqueza y nuestra renta, la capacidad contributiva del país y la falta de equidad en la distribución de nuestros impuestos, y me habían confirmado esas investigaciones la necesidad, insistentemente expresada luego, de iniciar la reforma impositiva con el impuesto a la renta (BUNGE, 1918b, p. 371).

De lo anterior se desprende que la justificación que Bunge ofrecía para su proyecto de ley se relacionaba con la noción de redistribución antes que con una necesidad fiscal a la que atender a través de un nuevo impuesto. Como veremos en las páginas siguientes, estas dos justificaciones no fueron excluyentes entre sí. Como en Bunge las dos argumentaciones sobre el Impuesto a la Renta se combinaron en muchas ocasiones:

Sostengo con empeño la conveniencia del impuesto a la renta, no solamente considerándolo el camino para llegar al régimen tributario equitativo que el país necesita, sino también como el más seguro medio de aumentar los recursos fiscales progresivamente. (BUNGE, 1918b, p. 378).

Otro aspecto importante en la presentación de Bunge es el que hace referencia a la relación entre gastos e ingresos públicos.

He sostenido siempre que es improcedente y peligroso pretender ajustar los gastos a los recursos. Estos suelen sufrir fuertes descensos, como actualmente sucede, pueden llegar a ser insoportables para la población por exceder a su capacidad contributiva, o por gravitar en forma arbitraria; o pueden ser muy bajos con relación a la renta y la riqueza del país. Someterse dócilmente a estos resultados sería pretender hacer el pie para la bota en lugar de hacer la bota para el pie; y no está esto fuera de lugar porque aún hoy se sostiene en nuestro país que es necesario reducir más aún los gastos hasta ajustarlos a los actuales recursos (BUNGE, 1918b, p. 373).

Como veremos en los capítulos siguientes, tanto el tema de la necesidad de adecuación entre gastos y recursos, como la justificación del Impuesto a la Renta hecha en base al concepto de equidad distributiva o al de necesidad fiscal serían temas recurrentes a lo largo de la década de 1920 en la Argentina. Por lo tanto, las tempranas ideas de Alejandro Bunge resultan de relevancia para el análisis de las posturas ulteriores.

2. IMPUESTO A LA RENTA. ENTRE LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y EL DEFICIT FISCAL

Apelar a la creación de nuevos impuestos fue una forma histórica e internacionalmente utilizada para intentar lograr el equilibrio en el balance de las cuentas nacionales. Que haya sido el Impuesto a la Renta la forma de gravamen debatida en la primera posguerra no fue tampoco una singularidad del caso argentino. Las discusiones al respecto se dieron alrededor del globo. Con excepciones como Gran Bretaña, donde un tipo de impuesto a los réditos había sido implementado forma esporádica muy tempranamente, a mediados del siglo XVII, para ser incorporado en forma definitiva a su régimen fiscal en el año 1842 (MARSHALL, 1939); en casi todo el mundo occidental en las primeras décadas del siglo pasado se estaba discutiendo la forma que podría adoptar una reforma fiscal que respondiera y superara las dificultades económicas ocasionadas por la Gran Guerra y por el nuevo modelo económico que tras ella se vislumbraba.

Años antes, en 1913, Estados Unidos había incorporado a su régimen fiscal el Impuesto a la Renta, el que había sido agregado a la legislación originalmente en la década de 1860, para ser luego declarado inconstitucional. Su necesidad estaba ligada entonces al financiamiento de la Guerra Civil, y junto con el Impuesto a la Renta fue puesta en marcha una batería impositiva que incluía impuestos internos al consumo (*excise taxes*) en rubros tan diversos como a los juegos de cartas, pólvora, telegramas, cueros, pianos, mesas de billar y drogas. Muchos de ellos, incluido el Impuesto a la Renta, fueron suprimidos una vez que la guerra terminó, y volvieron a ser los

impuestos a los tabacos y licores la fuente interna principal de financiamiento del país. El Impuesto a la Renta (*income tax*) fue reestablecido en forma definitiva en 1913, luego de varios intentos de corta aplicación. En el caso de los Estados Unidos, el apoyo para lograr la aprobación del Impuesto a la Renta provenía de los sectores agrícolas del sur y oeste del país, temerosos de que en su lugar se decidiera la creación de un gravamen sobre la propiedad, siguiendo las ideas del Henry George, lo que hubiera significado una imposición mayor sobre los propietarios rurales (US DEPARTMENT OF TREASURY).

En Francia se discutía la creación de un Impuesto a la Renta desde mediados del siglo XIX, pero el comienzo de la Gran Guerra aceleró su definición en 1914. Años antes de la guerra los gastos públicos estaban significativamente por encima de los ingresos, lo que acrecentaba el déficit año a año. El conflicto bélico no hizo más que expandir esos gastos. El incremento de los gastos públicos sociales que realizó Francia durante el enfrentamiento, y que antes eran apenas incipientes, terminó de completar un panorama económicamente complejo¹². Si bien el Impuesto a la Renta creado en 1914 tenía una tasa de imposición baja y muchas excepciones, su implantación significó para Francia el primer caso de tributación directa sobre los individuos, con recaudación central. Hasta entonces la administración de los tributos era municipal. La diferencia de casi 100 años entre el Impuesto a la Renta inglés y el francés puede explicarse por el desarrollo económico más lento de Francia, respecto a Inglaterra; y por su extensión territorial más amplia junto con la

carencia de un sistema de comunicaciones apropiado, lo que impedía en buena medida una administración central eficiente¹³ (KISER y KANE, 2001, p. 216).

En los mismos años, en América Latina diversos paquetes legislativos de impuestos a los réditos fueron sancionados en Colombia (1918), Chile (1923) y Brasil (1924). Todos ellos fueron resultado de debates sobre a quién debía gravar el impuesto, los mínimos no imponibles que debían fijarse y las formas de administración de un impuesto que, por sus características, requería de un aparato administrativo nacional preparado técnicamente para su recaudación.

El ejemplo uruguayo presenta una particularidad. Si bien el Impuesto a la Renta no fue sancionado allí hasta 1960 con su incorporación a la Ley de Recursos, desde principios del siglo pasado su inclusión en la agenda pública era evidente, llegando a formar parte de la propuesta política del Partido Nacional en 1924. Esta postura del Partido Nacional respecto a la necesidad de modificación de la legislación tributaria obligó al Partido Colorado a fijar su posición en el debate. La respuesta elegida se acercó en parte, como veremos, a la postura del Partido Socialista argentino de la época. La posición de Batlle y Ordoñez en la convención partidaria de 1925 fue contraria al impuesto, por considerar que el mismo gravaría los salarios obreros. La propuesta del partido fue “gravar la riqueza acumulada al momento del fallecimiento del individuo a través del impuesto de herencias” (GARCÍA REPETTO, 2005, p. 7), en combinación con un tributo inmobiliario sobre la tierra. Una postura similar a esta última, como se verá, tuvo en la Argentina una fuerte presencia entre

ciertos sectores intelectuales progresistas de esos años, a través de las ideas de Henry George y su propuesta de impuesto único sobre la tierra libre de mejoras.

En la Argentina un nuevo foco de desestabilización financiera se hizo sentir a partir del estallido del conflicto bélico en 1914. Nuevamente se abrió la discusión sobre el sistema rentístico nacional y las formas de equilibrar las cuentas nacionales. Y, nuevamente, el Impuesto a la Renta fue puesto en escena, pero desaconsejada su aplicación. Carlos Soares, por entonces Subsecretario de Finanzas, dio cuenta de las opciones posibles ante la crisis y de la elección tomada por las autoridades:

Descartadas en la Argentina las emisiones de billetes y la suspensión del servicio de deuda, debía recurrirse a nuevos impuestos, a economías o al uso del crédito. Como los nuevos impuestos no tuvieron ambiente favorable en las esferas del Gobierno, se optó por las economías y el uso del crédito. [...] La actitud del Gobierno ante la situación no puede considerarse desacertada. Cuando se tranquilice la Europa y volvamos a gozar ampliamente de la vida normal, aumentarán considerablemente las rentas públicas, sin necesidades de nuevas gabelas. (SOARES, 1916, p. 40-1 y 194).

El Partido Socialista había incluido al Impuesto a la Renta en su plataforma desde fines del siglo XIX. En 1896, el Primer Manifiesto Electoral del Partido pidió “la abolición de todas las gabelas llamadas impuestos indirectos, que pesan sobre el pueblo. Pide que los gastos del Estado salgan de las cajas de los capitalistas, en forma de impuesto directo sobre la renta” (PARTIDO SOCIALISTA, 1896). Sin embargo, el Partido Socialista se opondría sistemáticamente luego a todos los proyectos de Impuesto a la Renta que serían presentados a partir de la llegada del radicalismo al poder, ya que esos

proyectos proponían, como veremos, gravar también al salario obrero. Asimismo, el partido se opondría a los proyectos de protección a la industria local que tendrían lugar en los años sucesivos. El discurso del Partido, en este caso, se acercaba a los argumentos ofrecidos desde una postura ideológica liberal sobre la industrialización local y la necesidad de protección aduanera para lograrla. Como fue mencionado en el Capítulo 1. 3, sectores económicos y productivos, especialmente algunos asociados a la producción agrícola se opusieron a la posibilidad de protección aduanera como herramienta para profundizar el proceso industrializador, entendiendo que debía protegerse el sistema de librecambio ya que la producción local de bienes traería consigo un aumento de precios. Es justamente este el argumento que se recogió desde el Partido Socialista. Una producción industrial nacional ocasionaría una pérdida en el salario real, y con eso una merma significativa para la clase trabajadora. De ahí su oposición a la protección de la industria nacional.

El Impuesto a la Renta fue nuevamente puesto en cuestión con la llegada del radicalismo a la presidencia de la Nación. Los fundamentos para justificar u oponerse a este gravamen eran diversos y provenían de igualmente disímiles sectores sociales y políticos.

Dos líneas argumentativas distintas, pero muchas veces combinadas, intentaron justificar los sucesivos proyectos de Impuesto a la Renta en la Argentina: una que aludía a *explicaciones fiscales*, en tanto las dificultades para el comercio internacional generadas por la guerra debilitaban el presupuesto nacional dependiente de los ingresos derivados del comercio

exterior, poniendo en evidencia la necesidad de crear nuevas formas de financiamiento. La otra justificación provenía de *argumentos de equidad distributiva*, y justificaban al Impuesto a la Renta en tanto el mismo significaba una imposición progresiva.

2.1 LA PRIMERA PRESIDENCIA DE HIPÓLITO YRIGOYEN, 1916-1922

La Primera Guerra Mundial no hizo más que confirmar, entre otras cosas, la vulnerabilidad del sistema fiscal argentino. No tanto por la caída en las exportaciones (que no fue abrupta ni mucho menos), las que de todos modos tenían un peso menor en las rentas nacionales; como en las importaciones, sobre las que recaía mayormente el peso tributario, y que sí se vieron reducidas durante los primeros años del conflicto debido a la reorientación fabril europea hacia la industria bélica. La balanza comercial argentina registró signo positivo durante toda la década de 1910, incluyendo a los años de la guerra. El balance de pagos tuvo resultados negativos entre 1911 y 1915, situación que se revirtió a través del endeudamiento externo (PHELPS, 1938). En las rentas generales el peso de los impuestos derivados de la importación disminuyó del 54.4% en el período 1910-1914 al 35% en los años 1915- 1919. Los impuestos a la exportación, por su parte, ampliaron su peso diferencial en el mismo período. De no tener incidencia en el primer período (1910-1914) pasaron a representar el 8.4% de los ingresos nacionales en el período siguiente (1915-1919) (REGALSKY Y SALERNO, 2006, p. 5). Esta “adaptación” viene a dar cuenta de cierta característica de flexibilidad del sistema tributario argentino. Sin escapar del modelo clásico de impuestos indirectos con fuerte carga regresiva, el modelo fiscal fue modificado ante situaciones adversas, lo que por otro lado permitió su perdurabilidad en el tiempo, a partir de ir sorteando los escollos coyunturales¹⁴. Sin embargo, este mecanismo de adaptación no logró evitar una caída en las rentas generales, que pasaron de un total de 312 millones de pesos en moneda nacional (\$m/n)

en 1910-1914, a poco más de 283 millones \$m/n en el período siguiente, lo que significó una reducción de casi el 10 %.

Ante esta caída en los ingresos la ecuación para lograr el balance de las cuentas nacionales tenía a disposición tres alternativas:

- 1) búsqueda de financiamiento externo;
- 2) reducción de gastos;
- 3) hallar nuevas formas de financiamiento interno.

El uso del crédito internacional era un objetivo complejo debido a la situación internacional. La Argentina logró sin embargo el empréstito internacional más grande de aquellos años, por 50 millones de dólares con plazo a 5 años, contratado en 1915 a Londres y New York, para financiar gastos del programa de obras públicas en curso (REGALSKY Y SALERNO, 2006, p. 11).

La reducción de gastos, que aparecía como prédica en los sectores más conservadores, tenía consecuencias asociadas. El punto de mayor ataque contra el nuevo gobierno radical era la proliferación de cargos públicos. La “explosión burocrática” era criticada por atentar contra el trabajo productivo, por crear una nueva “clase” de “trabajadores que no trabajan”. “Nuestra burocracia, creciente y parasitaria, la empleomanía, no tiene otro origen que el deseo de un buen puestito administrativo para escapar al trabajo manual”, sostenía el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Eleorodo Lobos, en el discurso de apertura del ciclo lectivo del año 1919. (LOBOS, 1919, S/D). Alejandro Bunge fue otro firme opositor al empleo

público. Trabajo válido era, según sus propias palabras, el trabajo productivo, y el empleo público no cuadraba en esta categoría. En una crítica retrospectiva a las gestiones radicales, a las que caracterizó de “electoralistas”, Bunge sostuvo:

El país, en su crisis de leaders y de actividades creadoras de los últimos quince años, en su detención económica, arrojaba esporádicamente fuertes saldos de desocupados. Los gobiernos electoralistas confundieron la posible creación de trabajo, el trabajo nacional, con la dádiva de empleos costeados por el erario público. [...] Ese régimen ha creado una nueva mendicidad: la mendicidad del empleo público. (BUNGE, 1930, p. 305-306).

Pero la defensa del empleo público que comenzó a hacer el radicalismo en el poder se basaba en otro argumento: el peligro del desempleo. Si hasta principios del siglo XX lo que se necesitaban eran manos que trabajaran, la coyuntura de la guerra había revertido ese cuadro económico¹⁵. El oficialismo alertaba contra el peligro de intentar achicar el gasto público apelando a los despidos masivos o a la reducción de salarios:

Llevar las economías a la supresión de 5 o 6.000 empleos hubiera sido un expediente inhumano que habría sumido en la miseria a igual número de hogares, y esto, en momento de desocupación y con la circunstancia agravante que tal medida apenas habría descargado en pesos 8.000.000 el presupuesto lo que no resolvía las dificultades. Y este estado de cosas se agravaba aún más con la complicación que aportaba el encarecimiento de la vida. (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 578).

Quedaba, entonces, la última alternativa para lograr el equilibrio de las cuentas públicas, la de buscar nuevas fuentes de recursos independientes del comercio exterior. Ya desde la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen el gobierno presentó al Congreso de la Nación proyectos para la creación de un

nuevo gravamen con el fin de equilibrar el presupuesto nacional, aunque justificado ahora con argumentos que apelaban a la justicia y a la equidad.

Cuando el Presidente Yrigoyen y su Ministro de Hacienda, Domingo Salaberry, elevaron al Congreso de la Nación Argentina el “Presupuesto de Gastos y Recursos Nacionales para el Año 1919”, incluyeron un proyecto de creación del Impuesto a los rRéditos, definido como:

[...] una nueva orientación que acarreará beneficios positivos para el saneamiento de las finanzas nacionales, desde que el Poder Ejecutivo, al proponerla a consideración del Honorable Congreso, no lo mueve sólo 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 (PODER EJECUTIVO, 1918, p. 570).

El proyecto del Poder Ejecutivo se apoyaba en una idea relativamente extendida acerca de la caducidad del modelo fiscal previo. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, presidida por el radical Víctor Molina y compuesta en 1918 y 1919 por otros 3 representantes radicales, dos conservadores, un socialista y un demócrata progresista, apoyaba en general la reforma fiscal que el Impuesto a la Renta representaba, al sostener que “la guerra europea se encargó de demostrar toda la falacia de un sistema impositivo que echaba casi exclusivamente sobre el consumo el peso de las cargas públicas y basa el sistema rentístico en el impuesto de aduana [...] El gravamen a la renta proporciona una fuente más justa y equitativa de distribución de las cargas públicas” (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 511-2). Este acuerdo general entre el Poder Ejecutivo y la Comisión de

Presupuesto en la Cámara de Diputados, sin embargo, no fue suficiente para que el proyecto avanzara en su tratamiento.

Si bien estaba justificado con argumentos de equidad distributiva, el nuevo impuesto formaba parte de un paquete de reformas fiscales tendiente a aumentar los recursos nacionales. En el mensaje que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso el Presidente Hipólito Yrigoyen sostenía que los recursos necesarios para equilibrar el presupuesto podían obtenerse a través de “un aumento razonable en los aforos del arancel de importación; modificando las bases para los derechos de exportación; insistiendo en el aumento de los derechos de estadística; aumentando equitativamente las tasas portuarias, modificando los impuestos internos en lo que se refiere a tabacos; mayor producido de los transportes nacionales, y, finalmente, con el impuesto a la renta” (PODER EJECUTIVO, 1918, p. 567).

La modificación en los aforos que servían de base a los derechos de importación que incluía el paquete impositivo propuesto desde el Poder Ejecutivo, generó un foco de conflicto con la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, la que consideraba que el aumento de la tarifa de avalúos debía acompañarse de un cuidadoso esquema que permitiera la reducción de los gravámenes sobre los artículos de consumo masivo. Si bien el alza en los aranceles a la importación propuesta en el proyecto del Presidente Yrigoyen no aplicaría a los artículos de primera necesidad, “gravados casi todos ellos con derechos específicos a los que en nada afecta la medida” (PODER EJECUTIVO, 1918, p. 567), esta diferencia, y otras sobre el paquete

de medidas impositivas propuesto, terminaron por hacer encallar en la Cámara de Diputados el proyecto de reforma impositiva para 1919¹⁶.

Las diferencias entre el proyecto presidencial y la revisión de la Comisión de Presupuesto podrían definirse como de grado¹⁷. Mientras que el proyecto presentado por el Presidente Yrigoyen y su Ministro de Hacienda intentaba cubrir los 30.000.000 \$m/n de déficit con un paquete de medidas que incluía un Impuesto a la Renta de tibia características progresivas, que no eximía de su pago a ninguna categoría de ingresos (Ver CUADRO 2), las modificaciones sugeridas por la Comisión intentaban dar al impuesto un mayor carácter redistributivo, pues libraba de su imposición a las dos primeras categorías de ingresos, y planteaba un esquema más benevolente con los sectores inmediatamente siguientes, mientras que acentuaba la imposición sobre los mayores ingresos (Ver CUADRO 3). La postura de la Comisión de Presupuesto, presentaba dos justificaciones complementarias. En el mismo documento en el que elevó a la Cámara de Diputados su proyecto de Impuesto a la Renta, la Comisión presentó por un lado su argumento moral a favor de la reforma impositiva:

Hay que ir pues, resueltamente, al encuentro de la dificultad reformando el sistema impositivo dentro de las tendencias democráticas modernas. Según la frase célebre: Hay que tomar el dinero allí donde se encuentra, no hay que ir a tomarlo en la boca del obrero o en el hambre de los niños, que por el solo hecho de comer pagan el impuesto al consumo (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 581).

Pero la argumentación ofrecida por la Comisión de Presupuesto también incluía la necesidad de llegar al equilibrio fiscal, la que debía ser atendida con urgencia a partir de la crisis generada por el conflicto armado. La Comisión

sostuvo que la creación del impuesto dependía exclusivamente de la situación coyuntural y “responde a exigencias ineludibles de las situación actual: año tras año se acumulan los déficit de presupuesto, que han dado origen al enorme aumento de la Deuda Pública [...] Cueste lo que cueste hay que llegar ya mismo al equilibrio” (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 580). La forma de llegar a este equilibrio, se indicaba seguidamente, no era posible a través del achicamiento del gasto público, objeto, como se dijo, de cuestionamientos públicos. De este modo, incluso para la Comisión de Presupuesto, cuyo proyecto tenía un componente progresivo mayor al del proyecto oficial, la justificación última del gravamen propuesto parecía radicar en una coyuntura especial a la que debía atenderse, antes que en la distribución del ingreso como motor de la reforma.

CUADRO 2: Proyecto de Impuesto a la Renta. Contribuyente casado, imposición anual por categoría. Porcentual sobre los ingresos.

Proyecto del Poder Ejecutivo					
Rentas	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos
2.500,00	0,64	0,61	0,58	0,54	0,51
3.500,00	1,03	0,98	0,93	0,87	0,82
5.000,00	1,32	1,05	0,99	0,92	0,86
7.500,00	1,68	1,60	1,51	1,43	1,34
10.000,00	1,86	1,77	1,67	1,58	1,49
15.000,00	2,17	2,06	1,96	1,85	1,74
20.000,00	2,33	2,21	2,10	1,98	1,86
25.000,00	2,50	2,44	2,38	2,32	2,25
30.000,00	2,62	2,56	2,49	2,42	2,36
35.000,00	2,76	2,69	2,62	2,55	2,48
40.000,00	2,87	2,79	2,72	2,65	2,58
60.000,00	3,31	3,31	3,31	3,31	3,31
100.000,00	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19
150.000,00	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19

FUENTE: Elaboración propia en base a PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1918, Pág. 582.

CUADRO 3: Proyecto de Impuesto a la Renta. Contribuyente casado, imposición anual por categoría. Porcentual sobre los ingresos.

Proyecto Comisión de Presupuesto Diputados					
Rentas	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos
2.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5.000,00	0,29	0,18	0,09	0,00	0,00
7.500,00	0,51	0,42	0,34	0,27	0,20
10.000,00	0,62	0,54	0,47	0,40	0,34
15.000,00	0,98	0,87	0,77	0,67	0,58
20.000,00	1,40	1,26	1,13	1,00	0,88
25.000,00	1,89	1,77	1,65	1,53	1,42
30.000,00	2,36	2,22	2,08	1,95	1,72
35.000,00	2,90	2,81	2,73	2,64	2,56
40.000,00	3,29	3,21	3,14	3,06	2,99
60.000,00	4,51	4,45	4,39	4,33	4,28
100.000,00	5,90	5,86	5,82	5,78	5,74
150.000,00	6,92	6,89	6,86	6,83	6,80

FUENTE: Elaboración propia en base a COMISION DE PRESUPUESTO, 1918, Pág. 582.

Si, como se sostuvo, entre el proyecto del Poder Ejecutivo y el corregido por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados había diferencias de grado, pero no de fondo, lo que queda entonces por dilucidar son los motivos por los que esos proyectos no lograron convertirse en Ley en aquel momento. Existe una combinación de distintos factores que contribuyeron al mismo resultado.

En primer lugar, la democratización producto de la Ley Sáenz Peña introdujo en el juego político la representación parlamentaria de las minorías. Al momento de discutir el presupuesto para 1919, la Cámara Baja estaba compuesta por 56 representantes del radicalismo (49% del total), 8 (7%) del radicalismo disidente (división que ocurrió en 1916), 31 (42%) conservadores, 6 (5%) socialistas y 14 (12%) demócratas progresistas. Los votos radicales no llegaban a cubrir la mayoría de dos tercios necesaria para una reforma. Por otro lado, el Partido Radical, en asuntos de reformas impositivas y económicas, no actuaba necesariamente como bloque, lo que restaba potencialidad a su importante representación en la Cámara.

Pero además, mientras el radicalismo sumaba legisladores, la crisis económica consecuencia de la guerra menguaba sus efectos. “Las cuestiones decisivas en materia de reforma, derivadas de la guerra, no se resolvieron finalmente hasta 1920, cuando la composición en la Cámara era más favorable a la reforma, pero la falta de crisis resultaba menos favorable” (VAN DER KARR, 1974, p. 100).

Si, como se sostuvo en las páginas iniciales de este trabajo, hay una relación doblemente constitutiva entre crisis y ciencias sociales, algo similar puede argumentarse para el caso de crisis y reformas. Cada crisis planteó la necesidad de reformas, y por lo tanto de saberes que las plasmaran. Así como en la coyuntura de 1890 se apeló a los impuestos internos, los años de la Gran Guerra crearon la necesidad de nuevas formas de financiamiento para las arcas nacionales. Disminuidas las consecuencias derivadas del conflicto con el fin de la guerra la reforma perdió impulso, a la vez que se reestablecían los “viejos” ideales de política fiscal. En efecto, el saldo entre ingresos y gastos que en 1918 había arrojado más de 86.000.000 \$m/n de déficit, se redujo a 17.000.000 \$m/n del mismo signo en el año siguiente, para pasar a dejar un saldo favorable de más de 72.000.000 \$m/n en 1920 (REGALSKY Y SALERNO, 2006, p. 3). Con ese superávit, los intentos reformistas perdieron fuerza, sostenidos como estaban en buena medida por argumentos que apuntaban a la necesidad de nuevos gravámenes para cubrir el déficit fiscal.

Esta situación no era desconocida para quienes se oponían al Impuesto a la Renta y a las reformas impositivas en general, en tanto consideraban que la coyuntura de la guerra era extraordinaria, que eventualmente concluiría, y con ello serían innecesarias las reformas económicas planteadas, ya que todo volvería a la “normalidad”.

José Ignacio Llobet, un ex diputado que había sido además Presidente de la Comisión de Presupuesto y ex intendente de la ciudad de Santa Fe, por ejemplo, sostenía en 1918 que si el problema era el déficit, la solución era el

ahorro. Consultado por la Revista de Economía Argentina sobre el proyecto de Impuesto a la Renta del Poder Ejecutivo, y luego de alabar en general la propuesta de un impuesto al que reconocían

.como progresivo y redistribuidor, desaconsejaba su aplicación en el país y sostenía que el déficit debía cubrirse con la reducción de gastos. “Si faltan 30 millones, no gastarlos. Cuidar más que el presupuesto no sea considerado como los tratados internacionales- puras tiras de papel- y que las cuentas de gestión no vayan en aumento cada año. Es ahí donde están los déficit” (LLOBET, 1918, p. 432)¹⁸.

Argumentos de este tipo implicaban que, vuelta la “normalidad”, volvería también el Estado “normal”, lo que en lenguaje decimonónico significaba un Estado alejado en la medida de lo posible de la planificación económica y de la vida “particular” de los ciudadanos. El fin de la guerra podría significar una vuelta al equilibrio fiscal. Sin embargo, además del equilibrio fiscal, lo que parece estar discutiéndose junto al proyecto de Impuesto a la Renta es un nuevo patrón de actividad estatal. La Gran Guerra había demostrado las falencias del sistema tributario argentino, a la vez que modificó, no solo a nivel nacional, las fronteras socialmente aceptadas de la responsabilidad y actividad estatal. En muchos países de Europa los seguros y políticas sociales establecidos durante el conflicto bélico sentaron las bases para su universalización posterior (WEBBER y WILDAVSKY, 1986; SKOCPOL, 1996). En la Argentina, la guerra parece haber puesto en cuestión los límites a las funciones del Estado, y con ello a la obra pública¹⁹ y a la política social²⁰. Alejandro Bunge sostenía en este sentido:

Sustituir nuestra vieja política económica significaría [...] conquistar la independencia económica de que hasta hoy carecemos. Tal hecho [...] podría permitir la mejora de los salarios y de las condiciones de vida en todo el país, y originaría la posibilidad de crear nuestros grandes factores del comercio y desarrollo del futuro: los transportes de ultramar, los caminos, las escuelas, la educación técnica y tantas otras fuerzas propulsoras del progreso. (BUNGE, 1918c. p. 253).

Del mismo modo, el diputado Presidente de la Comisión de Presupuesto que analizó el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en 1918, Víctor Molina sostuvo que “sin el Impuesto a la Renta, las leyes sociales para proteger al trabajador y proporcionar seguridad social serían una farsa porque el estado no contaría con los fondos necesarios” (citado en VAN DER KARR, 1974, p. 103). De lo que se desprende que el Impuesto a la Renta se presentaba como una alternativa para cubrir un déficit fiscal y a la vez como una forma de proveer al Estado de fondos para llevar adelante obras que comenzaban a ser consideradas necesarias, y a la vez responsabilidad propia del Estado.

Los atrasos en la sanción de la ley de presupuesto hicieron que año a año se prorrogaran los presupuestos de los años anteriores. Así, en julio de 1919 se declaró vigente el presupuesto del año 1918. Como las modificaciones impositivas se debaten junto al presupuesto, el tratamiento de la reforma fue pospuesto. Víctor Molina y los demás miembros de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados renunciaron a sus bancas en un intento de llamar la atención y lograr el apoyo de los diputados para el tratamiento de las reformas propuestas. Si se sancionaban los impuestos tal como habían sido en el año anterior, las posibilidades de la reforma se pospondrían hasta 1920. “El Senado insistió con el voto de los dos tercios de

sus miembros en su proyecto que prorrogaba los impuestos de 1918 a 1919, y Diputados, en una votación de 44 contra 22, no logró, por dos votos, obtener una mayoría de dos tercios de los diputados presentes” (VAN DER KARR, 1974, p. 106). Las pocas modificaciones impositivas que se incorporaron echaron por tierra la posibilidad de que el Impuesto a la Renta se sancionara en aquellos años. La recuperación fiscal post- guerra hizo el resto. “Las leyes impositivas se sancionaron con el 20% de aumento a los aforos aduaneros y el 30% del arancel consular y tasas portuarias; sin tomarse en consideración el nuevo impuesto a la renta, ni la modificación a los derechos de exportación y de estadísticas” (SOARES, 1922, p. 147).

3. LA OPOSICIÓN AL IMPUESTO A LA RENTA

3.1 GEORGISMO Y SOCIALISMO

Las modificaciones propuestas por la Comisión de Presupuesto seguían tímidamente las tendencias redistributivas que el Partido Socialista asignaba al Impuesto a la Renta desde fines del siglo XIX. Sin embargo los proyectos no contaron con el apoyo de ese partido. La negativa se fundamentaba en que los proyectos (tanto el del Poder Ejecutivo como la modificación sugerida por la Comisión de Presupuesto) proponían, en mayor o menor medida, gravar también los ingresos provenientes del salario obrero, y con ello antes que gravar los réditos, el impuesto gravaría al trabajo. La verdadera justicia impositiva, se sostenía desde el Partido Socialista, significaría la imposición fiscal sobre la renta de la tierra, ya que de esa forma se impondría a los verdaderos sectores privilegiados. Para José A. Sánchez Román, tal postura se explica por la importancia social y económica de la estancia en la Argentina. El régimen de tenencia de la tierra y la presencia de propietarios absentistas eran foco de críticas desde el socialismo, partido que señalaba a los hacendados rurales como a los verdaderos rentistas de la Argentina (SANCHEZ ROMAN, 2005, p.14).

La atención sobre los propietarios rurales como objeto de imposición fiscal no fue excluyente del socialismo en la Argentina. En 1919, la Revista de Ciencias Económicas realizó una encuesta sobre la cuestión social en la Argentina a figuras del mundo académico, de los negocios, político y religioso. Una gran cantidad de las respuestas asociaban la cuestión social con el

régimen de tenencia de la tierra y la creación de un impuesto único sobre la tierra libre de mejoras, siguiendo a la línea propuesta por el economista y político norteamericano Henry George, fue una de las soluciones más propuesta para mitigarla.

De las 66 personas que respondieron el cuestionario, entre las que se encontraban nombres como Juan B. Justo y Alicia Moreau de Justo, Alfredo Palacios, Raúl Prebisch, Mariano de Vedia y Mitre, Estanislao Zeballos y José León Suárez, 17 de ellas (poco más del 25 % del total) hicieron expresa referencia a las ideas de Henry George, y varias más esgrimieron como causa de la “cuestión social” el defectuoso régimen de tenencia de la tierra en la Argentina, y al impuesto único como su solución, en reemplazo de la batería de gravámenes vigentes, muchas veces superpuestos entre jurisdicciones, que debía, según esta concepción, desaparecer completamente.

Henry George (1839-1897) en su obra Progreso y Miseria, publicada en 1879, continuó una línea de pensamiento económico que tenía origen en los fisiócratas franceses a los que el mismo George reconoció como pioneros en la idea de Impuesto Único, como Quesnay (1694-1774) y Turgot (1728-1781), quienes habían planteado la necesidad de un cambio en los sistemas de tributación. La idea central de la doctrina de George se basa en que la tierra, como recurso natural, es un bien social, por lo que su tenencia, si es privada, debe estar sujeta a una imposición fiscal fuerte, y única. George reconoce en la propiedad privada de la tierra un hecho de expropiación y el origen de la pobreza y la desigualdad. Lejos de la noción de acumulación originaria que

había presentado la economía clásica y más cerca de la teoría marxista sobre la apropiación, George sostiene, sin embargo, que el proceso para hacer de la tierra nuevamente un bien social y comunitario es complejo. Por eso, aún habiendo reconocido la apropiación y denunciando sus consecuencias, propone la creación del Impuesto Único:

Dejad a los individuos que ahora la ocupan, conservar todavía, si gustan, la posesión de lo que les place llamar su tierra. Dejadles que sigan llamándola suya. Dejadles comprarla y venderla, donarla y legarla. No es necesario confiscar la tierra; hasta confiscar la renta. Para tomar la renta para usos públicos, tampoco es necesario que el Estado cargue con la tarea de arrendar las tierras. No es necesario crear nuevos organismos oficiales. El organismo oficial ya existe. En vez de aumentarlo, todo lo que hemos de hacer es simplificarlo y reducirlo. [...] lo que yo propongo es apropiarse la renta de la tierra por medio del impuesto. En su forma, la posesión de la tierra quedaría tal como está ahora. [...] recaudando el Estado la renta en impuestos, la tierra, esté a nombre de quienquiera y parcelada como quiera, será realmente propiedad común y todos los individuos de la sociedad participarán de las ventajas de su propiedad (GEORGE, 1879, versión online).

Los ideales georgistas se plasmaron en la Argentina en la creación del Partido Liberal Georgista y en publicaciones como la revista Evolución Georgista, de la provincia de Córdoba²¹. La Revista de Ciencias Económicas venía impulsando desde sus páginas la doctrina de Henry George. Años antes de esta encuesta, en 1916, la Revista había dedicado un número especial al Impuesto Único. Pero no fue este el único ámbito donde los ideales georgistas tuvieron acogida. Andrés Máspero Castro en su artículo “El impuesto único y los intelectuales argentinos” dio cuenta de una serie de instituciones académicas en las que el georgismo venía siendo difundido y estudiado: la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (aunque critica la adaptación de la doctrina que allí se intentó introducir); la Universidad Nacional

de La Plata y la de Santa Fe. En esta última la doctrina georgista fue ampliamente difundida en las facultades de ciencias económicas, de veterinaria y de ciencias de la educación. El mismo artículo señala que en la Universidad de Buenos Aires existía en ese momento un Comité Universitario Argentino para el Impuesto Único operando en casi todas las facultades.

Este entusiasmo georgista se fue diluyendo, al menos en su participación en la Revista de Ciencias Económicas. En 1919 se publicó allí la crónica de la Convención Nacional Georgista realizada en la ciudad de Córdoba. Desde ese evento, poco vuelve a mencionarse allí al georgismo hasta que en 1937 el tema es retomado en un artículo que presentó una visión más cautelosa de esa propuesta: “Naturalmente, estas soluciones totales y radicales deben ser tomadas con un poco de reserva por lo que ellas contienen de exagerado e ilusorio. Pero ello no implica decir que deban ser descartadas totalmente en todos los casos” (TREVISAN, 1937, 396). Este declive en la popularidad de las ideas de George no fue exclusivo de la Argentina, sino que respondió a un patrón internacional.

3.2 POSTURA LIBERAL - CONSERVADORA

Si bien había una extendida y formal aceptación hacia la aplicación de Impuesto a la Renta, basada en la justicia distributiva que el impuesto representaba, a la que (casi) nadie se oponía, fueron muchas las voces que dudaban de la aplicabilidad del gravamen en la Argentina.

Francisco J. Oliver, por ejemplo, y como Terry décadas atrás, ofrecía argumentos muy claros acerca de lo inoportuno de ese gravamen para la Argentina de principios del siglo XX. Oliver había sido Ministro de Hacienda entre 1914 y 1915, en la presidencia de Victorino de la Plaza. En primer lugar relacionaba directamente el éxito del impuesto con la necesaria fuerza política de la que “carecen nuestros gobernantes después de pasada la mitad del período presidencial” (OLIVER, 1918, p. 296). Así, si bien consideraba que era un buen indicio que el proyecto original hubiera sido presentado por el Poder Ejecutivo en los inicios de su gestión, “porque la experiencia legislativa enseña que sólo tiene probabilidad de convertirse en ley las iniciativas de ese poder” (OLIVER, 1918, p. 295), sostenía que el mismo era carente de la investigación necesaria para llevar adelante tamaña reforma del sistema impositivo nacional. Dicho sistema fiscal, según Oliver, había mostrado fallas pero era perfectible sin modificaciones sustanciales. La solución propuesta era el achicamiento del gasto público, gasto que, como se indicó, fue blanco de críticas durante toda la gestión radical, a pesar de que la evidencia muestra que el mismo se contrajo, aunque en menor medida respecto de la caída de los ingresos públicos ocasionada por la Guerra²². Junto a esto, Oliver proponía una batería de

reformas impositivas dentro del régimen tributario por entonces vigente, que incluía la creación del impuesto al mayor valor de los inmuebles; un impuesto sobre la propiedad raíz y otro global sobre el acervo hereditario; más la creación de una carga sobre las rentas no gravadas (dividendos de las Sociedades Anónimas, Títulos de Deuda Pública, sueldos nacionales, provinciales y municipales de más de 3000 pesos al año), de forma progresiva y moderada (OLIVER, 1918, p. 304). Así, sostenía Oliver, “sin necesidad de aventurarse en el peligroso sistema de declaraciones juradas ni del pesado mecanismo burocrático que exigirá el impuesto general global a la renta, sin inquisición ni violencia, se obtendrían con exceso los recursos necesarios y se prepararía con prudencia y mayor estudio el camino de reformas sucesivas que podrían acercarnos al más perfecto sistema posible dentro de las características de nuestro país” (304).

Otro argumento enfrentado al Impuesto a la Renta se centraba en la posible inconstitucionalidad que el mismo implicaba, en tanto la Constitución Nacional sólo permitía que la Nación sancionara en materia impositiva cuando los impuestos creados fueran transitorios, proporcionalmente igual en todo el territorio nacional y respondieran a fines determinados. El Impuesto a la Renta, cuya aplicación se presumía tan compleja, carecía de sentido, sostenía Ernesto Hueyo, si su aplicación se pensaba como transitoria. Una reforma impositiva permanente, por otro lado, estaba por fuera de las capacidades que permitía la Constitución vigente a la Nación (HUEYO, 1918, p. 334).

Las críticas también apuntaron hacia lo bajo del mínimo no imponible, o mínimo de subsistencia; hacia lo elevado de la escala progresiva; hacia los escasos resultados que la implementación del impuesto había obtenido en otras experiencias nacionales; y nuevamente a la posibilidad de fraude y de desincentivo de la inversión y de la inmigración internacional que su implantación podría traer aparejada (ORIA, 1918). Estas opiniones una postura ligada a ciertos sectores acomodados de la sociedad porteña especialmente, aunque no únicamente ya que lo mismo sucedió con las clases altas provinciales, a quienes la creación del Impuesto a la Renta dejaba en una posición incómoda. Por un lado reconocían la bondad del tipo de impuesto, algo que parece derivado más de la aceptación de una postura políticamente correcta que de un convencimiento real de los beneficios de una fiscalidad progresiva; pero por otro lado, no hacían más que intentar demostrar las circunstancias particulares del caso argentino que hacían improbable, sino imposible, su aplicación. A críticas como las ya mencionadas se suman otras más contundentes, que daban cuenta también de cierta mirada social, y académica, hacia la responsabilidad que el Estado debía tener en la organización económica y social. En una férrea defensa del librecambio, Guillermo Pintos rechazaba el proyecto de Impuesto a la Renta para la Argentina sosteniendo: “Esta es la causa de nuestra aguda y alarmante crisis financiera, las restricciones y prohibiciones aduaneras, que impiden y paralizan el progreso del intercambio con el exterior, y es solamente removiendo y haciendo desaparecer esas causas, y no recargando al país de nuevas contribuciones y gabelas impositivas, cómo se ha de dominar la crisis [...] Ya el país está saturado, sobrecargado de impuestos que han exigido y

sobrecargado su capacidad contributiva” (PINTOS, 1918, p. 259-263). Sin descartar ni dejar de reconocer las ventajas implícitas al modelo progresivo que el Impuesto a la Renta representaba, la crítica apuntaba hacia el modelo de política económica y fiscal argentina en general. No eran más impuestos los necesarios, sino menos.

Si la Gran Guerra había establecido en el viejo mundo, aunque fuera de manera transitoria, un nuevo patrón de presencia estatal en el control de la economía y la aceptación de elevados niveles de imposición fiscal y de deuda pública (WEBBER y WILDAVSKI, 1986, p. 431)²³, en la Argentina el lugar y las responsabilidades del Estado, si bien no podían identificarse con un liberalismo extremo sino más bien, y como se dijo, con ciertas posturas pragmáticas y reformistas²⁴, aún eran discutidos.

Faltarían años, y otra crisis internacional, de amplitud, duración y consecuencias desconocidas hasta entonces, para que el modelo de intervención estatal fuera cuestionado seriamente. Para la Argentina el fin de la Gran Guerra significaba para muchos sectores una “vuelta a la normalidad” en el sentido mas amplio: económico, en tanto se esperaba que, como en buena medida ocurrió, se reestablecieran los patrones de comercio internacional; y, en parte derivado de lo anterior, político. Una vez finalizado el enfrentamiento bélico y (casi) normalizadas las relaciones económicas entre países, la economía argentina comenzaba nuevamente a encauzarse en los patrones “normales”, y con ello “desaparecía” la necesidad de intervención estatal de nuevas características.

De todos modos, en esta experiencia la tendencia argentina también siguió un patrón internacional bien definido: al finalizar la guerra, los impuestos indirectos al consumo volvieron a ser, en Europa y los Estados Unidos, la fuente principal, y en algunos casos prácticamente exclusiva, de financiamiento estatal. La regresividad de este tipo de imposición queda bien definida en el caso británico, donde antes de la guerra los impuestos fundamentales eran los “del desayuno”: la imposición sobre el te, azúcar, café, cacao y mermeladas se convirtió en la fuente principal de ingresos. Con el fin del conflicto la tributación cambió para centrarse más duramente en los “*sin taxes*”: alcohol y tabaco. Si bien Winston Churchill intentó en su mandato como Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer, 1924-29) reducir el peso de los impuestos al consumo, durante los años 20 los mismos representaron alrededor del 35 % de los ingresos nacionales. En Europa continental el peso de este tipo de tributación sobre los ingresos públicos después de la guerra era aún mayor: los impuestos indirectos representaban el 50-60 % de los ingresos totales en Francia y Alemania, y más del 70% en Suecia, en una situación que extendía claramente el modelo fiscal del siglo XIX (WEBBER y WILDAVSKY, 1986, p. 452).

Incluso en los países donde estaba vigente el Impuesto a la Renta, sus tasas no le otorgaban un sesgo marcadamente progresivo, salvo en Alemania, donde la tasa base era del 10% sobre los ingresos, alcanzando hasta el 40% en las categorías de mayores ingresos. En los Estados Unidos, por su parte, la imposición era menor porcentualmente, y también menos progresiva (1.5% en los sectores de menores ingresos hasta alcanzar el 5 % en los de mayor poder

adquisitivo). Inglaterra, Francia y Suecia tenían tasas altas (30 % para Inglaterra en 1920-21, 30% en Francia en 1926), pero fijas, lo que le quitaba el componente de progresividad al impuesto. (WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, p. 452).

Si bien, en reglas generales, no pareció existir a nivel internacional una política fiscal innovadora en los años 20, parece mantenerse, como dijimos, la correlación entre situaciones fiscales adversas y los intentos de modificación en la estructura tributaria. En la Argentina, los espasmódicos y sucesivos intentos de crear el Impuesto a la Renta pueden vincularse con situaciones de este tipo.

Así como el primer proyecto de Impuesto a la Renta se dio al calor de la Gran Guerra, en la década siguiente otros proyectos fueron puestos bajo consideración como herramientas para lograr el equilibrio fiscal. Coyunturas de emergencia sirvieron de catalizador para proyectos de reformas que venían siendo pensados y discutidos. De todos modos, esta utilización del Impuesto a la Renta como “salida de emergencia” fiscal no debe opacar el hecho que se haya apelado a la equidad social como valor a tener en cuenta al momento de diseñar una estrategia impositiva y legitimarla social y políticamente. No parecen ser incompatible la necesidad de incrementar los ingresos fiscales, por un lado, con el hecho de que se busque lograr ese incremento a través de un diseño impositivo que grave diferencial y progresivamente las rentas más altas sobre las menores. Si bien el Impuesto a la Renta era pensado como el instrumento para dotar de recursos a las arcas públicas, sus impulsores lo defendían apelando a un concepto que hasta entonces había tenido poco lugar

en los discursos fiscales: la equidad impositiva. Una equidad que ya no estaba ligada al concepto de contribuciones porcentualmente similares por parte de todos los aportantes, sino que suponía un componente de progresividad inédito hasta entonces.

4. LA PRESIDENCIA DE MARCELO T. DE ALVEAR, 1922-1928

La llegada de Marcelo T. de Alvear a la Presidencia de la Nación, en octubre de 1922, encontró un panorama económico en aparente recuperación. Finalizado el conflicto bélico, las relaciones comerciales entre países comenzaban a restablecerse, y con ello se restituía la todavía principal fuente de ingresos nacional: los impuestos indirectos derivados de los intercambios aduaneros y el consumo. Sin embargo, y contrariamente a lo ocurrido durante los años que duró la Gran Guerra, la balanza de pagos mantuvo un signo negativo durante toda la década de 1920, lo que fue cubierto con un creciente endeudamiento externo (PHEPLS, 1938).

Rafael Herrera Vegas²⁵, primer Ministro de Hacienda del Presidente de Alvear, presentó al Congreso un plan que pretendía poner coto al déficit de presupuesto que se acumulaba año a año, a la vez que ordenar y modernizar el flujo de gastos, la relación de éstos con los recursos y las formas de control de las finanzas públicas.

El intento modernizador de la estructura burocrática que encarnó el plan Herrera Vegas puede ligarse claramente a la visión que el profesor francés Gastón Jèze ofreció sobre las particularidades del caso argentino. En 1923 Jèze tuvo una estadía de tres meses en Argentina, invitado por el Instituto de la Universidad de París en Buenos Aires. Durante esos meses dio conferencias

públicas que luego fueron publicadas por la Revista de Economía Argentina, primero, y compiladas en un libro después.

Gastón Jèze (1869-1953) era un reconocido profesor de derecho público. Fue uno de los principales promotores de la ciencia financiera como saber autónomo. Sus trabajos se convirtieron en referencia para el estudio de las finanzas públicas. La congruencia entre las ideas del pensador francés y el gobierno de de Alvear eran manifiestas: Jèze reconocía a la política del déficit como la principal insuficiencia de la economía argentina, condenaba la persistente desorganización presupuestaria y reclamaba una posición de poder diferente para el Ministro de Hacienda. Apuntaba contra la distribución de poderes en la Argentina entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la que atentaba contra la posibilidad de que un Ministro pudiera ejercer completamente sus facultades y responsabilidades, en tanto sus decisiones podían en buena medida ser revocadas en el Congreso. “[...] el equilibrio financiero no se podrá conseguir de un modo “permanente” mientras que la responsabilidad del equilibrio no descansa sobre la cabeza de un hombre, y que ese hombre no tenga los poderes necesarios para realizarlo” (JÈZE, 1923, p. 102). Esta posición sobre la “interferencia” de la política sobre la economía que presentó Jèze sería un argumento recurrente a lo largo de los años. Raúl Prebisch fue otro de los economistas que consideró a la política como un obstáculo para la implantación de medidas económicas técnicas. La política democrática deliberativa y sus tiempos resultaba, en opinión de los técnicos economistas, un freno a los rápidos resultados que la técnica podría lograr. Esta concepción se apoya en la supuesta neutralidad que los técnicos

asociaban con su accionar. La economía era concebida como una ciencia neutral cuya aplicación no debía someterse a discusión, por ello la deliberación legislativa sobre cuestiones económicas representaba para muchos de los economistas una pérdida de tiempo. Además, el debate legislativo implicaba la discusión de temas técnicos en un ambiente político, no técnico. Esto estaba agravado además, en esta línea de pensamiento, por el vínculo de compromiso de los representantes con los votantes, lo que originaba obligaciones sectoriales que interferían con la toma de decisiones “neutrales” que planteaba la economía. Con el correr el tiempo el “agnosticismo político” se fue acrecentando, inspirado en la idea de que la economía planteaba problemas demasiado graves para ser atendidos desde el bagaje político (HALPERIN DONGHI, 2004, p. 140 y 141).

Otra herramienta fundamental para la reorganización económica, sostenía Jèze, era el presupuesto, pero la ejecución de uno “verdadero”, es decir un programa de gobierno orgánico que diera coherencia a la sumatoria de gastos. Desde el siglo XX, consideraba Jèze, la Argentina contaba con las condiciones que permitían la ejecución de un presupuesto ordenado: paz interior, paz exterior y voluntad de permanecer en ese estado pacífico. Sin embargo, el presupuesto no era más que la suma de los gastos de las diferentes reparticiones públicas, pero no un plan integral. Por otro lado, el presupuesto, aún sin ser un programa de gobierno, debería incluir la suma de todos los ingresos y los gastos. El presupuesto argentino, marcaba Jèze, se completaba año a año con gastos autorizados por leyes especiales, por

acuerdos de gobierno y por transferencias de crédito de un año a otro (JÈZE, 1923^a, p. 178).

Encuadrado en esta perspectiva clásica que asignaba al equilibrio presupuestario la cualidad de permitir una economía sana, el plan del Ministro Herrera Vegas pretendía lograr ese equilibrio a través del recorte de gastos, combinado con la obtención de nuevos recursos. El recorte se obtendría con el control de gastos, y los nuevos recursos con un programa de reformas que incluía modificaciones impositivas entre las que el Impuesto a la Renta ocupaba un rol central.

Las leyes impositivas, así como las que rigen la entrada y salida de los caudales públicos, son objeto de estudio. La reforma de las primeras es indispensable y deberá revestir los siguientes tres aspectos esenciales: gravitación de las cargas tributarias más en armonía con la capacidad económica del contribuyente; coordinación de los regímenes tributarios de la Nación, las provincias y las comunas; determinación de los límites de la capacidad contributivas del país. Mi gobierno considera que el actual régimen impositivo nacional grava demasiado los elementos necesarios para la vida y el bienestar y demasiado poco los excedentes de los recursos individuales. Aún cuando las necesidades de nivelación del presupuesto nacional exigen recursos de más inmediato resultado, mi gobierno cree que el eje de la futura reforma impositiva debe ser el impuesto sobre la renta (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1923, p. 287).

La reforma se completaba con una modificación en las tarifas aduaneras, y con la organización del presupuesto. En rubro aduanero, el proyecto contemplaba una modificación de la tarifa de avalúos, vigente desde 1906, y que continuaba gravando las mercaderías a precios de entonces, lo que constituía “una flagrante injusticia y una disminución indebida bajo todo concepto de la renta nacional” (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1922, p.

375), junto con la modificación de los gravámenes en varios rubros imposables como alcoholes, tabacos, naipes, bebidas, perfumes y otros.

El espíritu que guiaba la reforma era el de justicia impositiva, eficacia fiscal, libertad económica y equilibrio económico nacional. La justicia impositiva, sostenía Herrera Vegas, consistía en el cambio de la materia imponible:

En la Argentina solamente un 25% de lo producido por los impuestos proviene de los impuestos directos que son los que mejor consultan la capacidad económica del contribuyente, 60% recae sobre los consumos y 15% sobre la producción. Se desea, pues, que dentro de pocos años se haya transformado fundamentalmente el régimen impositivo a fin de que [...] los consumos produzcan sólo un tercio de los recursos, y que dos tercios se obtengan en forma proporcional a la capacidad económica del individuo (BUNGE, 1924b, p. 414).

La reforma impositiva tenía dos componentes claves: el Impuesto a la Renta y el impuesto sobre el monto de las herencias, encuadrados ambos, según la perspectiva oficial, en la moderna justicia distributiva. El proyecto se acompañaba con la reforma del régimen de percepción de tributos, que proponía unificar a nivel nacional la recaudación, suprimiendo algunos gravámenes provinciales al consumo, a la tierra y a la exportación, entendiendo que estos últimos afectaban negativamente el desarrollo productivo nacional y que en muchos casos se producía una doble imposición entre las jurisdicciones provinciales y la nacional. La coparticipación que se haría efectiva luego de la percepción nacional de los tributos incluiría un porcentaje en concepto de compensación de la Capital Federal hacia las provincias más empobrecidas de la Nación. “Así, se producirá no un aumento de los impuestos sino una centralización y una distribución menos inconveniente que la actual” (BUNGE,

1924b, p. 417). De este modo, y a diferencia de los proyectos surgidos durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, el Ministro Herrera Vegas planteaba al Impuesto a la Renta como sustitutivo de otros impuestos.

La estrategia del Ministro para lograr el apoyo al proyecto de reforma fue la creación de 4 comisiones especiales, compuestas por representantes de los sectores económicos y productivos de la Nación: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción (CACIP), Asociación Nacional de Bancos, Liga de Defensa Comercial, Centro de Importadores y Unión Industrial Argentina (UIA), entre otros. Esta convocatoria puede dar fe del espíritu democrático del Ministro, pero también de la complejidad que suponía afrontar una reforma económica como la propuesta, cuya aplicación afectaría a los más diversos sectores sociales.

Las comisiones se reunieron a lo largo del año 1923 e intentaban cubrir temáticamente todas las áreas sobre las que se pretendía la reforma. Además de los Ministros intervinientes, Herrera Vegas autorizó en el momento mismo de la creación de las comisiones la presencia de algunos funcionarios en representación oficial: Alejandro Bunge, en las comisiones de régimen impositivo y régimen aduanero, Agustín Pinedo en la de impuestos internos nacionales, y Carlos F. Soares en la de fomento del trabajo nacional (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1923, p. 471).

La primera reunión de la comisión de régimen aduanero, presidida por Alejandro Bunge en representación del Ministro Herrera Vegas, trató la cuestión de los aforos y de los derechos de importación y exportación. Remarcando la necesidad de un Estado que apoye y guíe la producción nacional, Bunge, como en los años previos, hacía campaña por el proteccionismo industrial moderado. Utilizando como ejemplo la legislación protectora que los Estados Unidos e Inglaterra habían implementado en la posguerra, la Comisión dispuso en su primer encuentro que, a propuesta de los interesados, “el Ministerio de Hacienda quedaría facultado para elevar o reducir hasta un 50% los aforos vigentes para un determinado artículo” (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1923, p. 475). Lo mismo se aplicaba para los derechos de importación.

Presidida por Agustín Pinedo, y también con la presencia de Bunge, la inauguración de la comisión de impuestos internos estuvo abocada directamente a la nacionalización de los impuestos internos provinciales, y al aumento de los impuestos internos existentes. La comisión de fomento industrial apoyó y pidió aumentar la protección nacional hacia las industrias locales que produjesen con materia prima nacional. La comisión de régimen impositivo, por su parte, se abocó directamente a tratar la propuesta de Impuesto a la Renta, y fue también presidida por Bunge.

En representación oficial, Bunge declaró que era intención del Ministro someter a análisis un plan de reforma tendiente a la modernización de la política impositiva local. “La reforma consiste en hacer gravitar, en casi su

totalidad, los recursos que la administración pública necesita en cuatro grandes impuestos nacionales [...]: el impuesto progresivo sobre la renta y el impuesto progresivo sobre las herencias, como impuestos directos; los impuestos internos y los derechos aduaneros, como indirectos” (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1923, p. 481). La justicia impositiva que guiaba la reforma se expresaba como el principio según el cual existe “el deber [del Estado] de hacer recaer las cargas públicas en forma proporcional a la capacidad contributiva” (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1923, p. 481).

La segunda reunión de la comisión de estudio del régimen impositivo se dedicó exclusivamente a tratar el proyecto de Impuesto a la Renta, promocionado por Bunge como “un proyecto argentino, fruto de 6 años de estudio de un grupo de numerosos hombres de Estado, hombres de ciencia, de legisladores y del periodismo nacional” (COMISIÓN ESTUDIO REGIMEN IMPOSITIVO, 1923, p. 138).

El proyecto de Impuesto a la Renta surgido de esa comisión seguía una línea bungeana al proponer una imposición global del 2%, más una tasa progresiva por categoría de ingresos.

CUADRO 4: Proyecto de Impuesto a la Renta- Plan Herrera Vegas, 1923. Tasa adicional. Porcentaje por categoría de ingresos.

Proyecto Final	
Rentas	%
3.000-6.000	1
6.001-8.000	2
8.001-10.000	3
10.001-15.000	4
15.001-20.000	5
20.001-30.000	6
30.001-50.000	7
50.001-80.000	8
80.001-120.000	9
120.001-200.000	10
200.001-300.000	11
300.001 y más.	12

FUENTE: COMISIÓN ESTUDIO REGIMEN IMPOSITIVO, 1923, p. 143.

El plan contemplaba la deducción directa en fuente, siempre que fuera posible, y una escala de reducciones de acuerdo a las personas a cargo del contribuyente. El proyecto era específico en lo referido a las contribuciones de las Sociedades Anónimas. Las mismas estaban alcanzadas por la tasa fija del 2 %, y ese pago sería deducible de los impuestos que correspondían a sus miembros. Para la administración del impuesto se crearía la Dirección General de Impuesto a la Renta.

Cuando el proyecto pasó finalmente a su tratamiento en el Congreso, se reiteró la lógica de paralización que había operado desde los primeros intentos de sanción de proyectos similares en la anterior presidencia radical. En la Cámara de Diputados, el proyecto de reforma se encontró con posiciones partidarias muy marcadas que atentaron contra su supervivencia. “El socialismo propuso arancel 0% para la introducción de material de

construcción, teniendo en cuenta el abaratamiento de los costos de las viviendas populares; los demócratas progresistas insistían en sus denuncias sobre la inclusión de empleados por favores electorales en distintas agencias estatales” (GONZÁLEZ BOLLO, 1994, P. 10).

El reclamo por los cargos públicos como herramienta de clientelismo político se encuadra en la vieja crítica hacia la empleomanía que fue presentada en el Capítulo 2.1. Lo que se necesitaba, sostenían quienes mantenían esta idea, era achicar los gastos a través de reducir la cantidad redundante de empleados públicos, no crear más impuestos para financiar el empleo supernumerario. Siguiendo una postura liberal sobre el rol del Estado en la economía y la vida social, lo que se cuestionaba era también la utilización del empleo público como herramienta para la inclusión social.

Ya desde la puesta en cuestión del primer proyecto sobre Impuesto a la Renta, durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, se hicieron notar las voces que señalaban el achicamiento del gasto, y fundamentalmente la contracción del Estado (en número y funciones) como solución para el déficit. En esa ocasión, el por entonces Diputado Víctor Molina, desde la Comisión de Presupuesto, hizo notar los resultados potencialmente peligrosos de intentar solucionar el déficit a través de la reducción de personal público: ahorros mínimos para el Estado, pobreza extrema para las miles de familias que quedarían sin ingresos como contracara de la operación. Se ponía entonces en cuestión la idea del equilibrio presupuestario como herramienta de fortaleza económica de una Nación. ¿Era preferible un presupuesto equilibrado a costa

de un Estado en contracción, lo que podía significar la utilización del despido masivo como herramienta de equilibrio?, ¿o constituía un mal menor un déficit presupuestario con un nivel de desempleo menor?; ¿o, en el mejor de los casos, convenía cubrir ese déficit con una nueva tributación, de carácter progresivo, sin intervenir directamente en el empleo público?

Cuando el Plan Herrera Vegas se topó en el Congreso nuevamente con este tipo de debates, el Ministro presentó su renuncia como forma de presión ante las modificaciones realizadas por los senadores, que desdibujaban las líneas originales del proyecto. Siguiendo la clásica línea de pensamiento que asignaba al gasto público la responsabilidad sobre el déficit, la Comisión de Presupuesto del Senado redujo en el 15% los gastos previstos en el presupuesto y actualizó en 60% los aforos aduaneros para la importación, cuando el proyecto del gobierno pretendía hacerlo en un 80%. (GONZALEZ BOLLO, 1994, p. 11).

Por su parte, la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP) no tardó en ofrecer sus opiniones sobre el proyecto de presupuesto. En primer lugar reclamó el recorte del presupuesto de gastos, al que consideró claramente abultado, producto en buena medida de la “empleomanía”, y de la ley de salario mínimo que había encarecido los gastos nacionales en personal de la administración pública (CACIP, 1922, p. 483). Reconociendo como mérito el que el Poder Ejecutivo buscara terminar con el uso del crédito como forma de financiar su déficit, y que se intentara una modificación de la tarifa de avalúos, la CACIP no tardó en expresar su posición

sobre cómo la industria nacional se veía amenazada sin una protección estatal apropiada.

Pedimos que Gobierno y Parlamento nacionales adopten una política que estimule, en mayor grado, la tendencia a “bastarse a si mismo”, es decir, una política económica nacionalista que busque la prosperidad de la producción nacional. En otras palabras, habrá que establecer, en primer término, leyes de fomento y defensa de la producción que aumenten los beneficios del trabajo nacional para poder luego gravarlos a favor del Estado. (CACIP, 1922, p. 485).

Con respecto al Impuesto a la Renta propuesto por el Poder Ejecutivo, la CACIP hacía notar el peligro de que al gravar las sociedades anónimas y la totalidad de las ganancias anuales, el impuesto terminara por desalentar la formación de capitales y con eso la inversión productiva. El temor radicaba en que la nueva legislación no diferenciase entre renta y capital, y con ello atentara contra el proceso industrializador en ciernes. Un gravamen sobre la renta que no fuera lo suficientemente claro, sostenían, podía gravar el capital y con eso desincentivar la inversión, nacional o internacional, requisito clave para fortalecer el proceso industrializador. Este tipo de manifestaciones seguiría presente en los años y proyectos siguientes, de manera cada vez más firme. Lo que primero se presentó como un temor, en los años siguientes se manifestaría como un abierto rechazo.

La ley de salario mínimo a la que aludía la CACIP, sancionada en septiembre de 1921, elevó de 100 a 160 pesos moneda nacional el pago mínimo mensual, lo que significó en efecto que los gastos públicos en el rubro salarios llegaron casi a duplicarse entre 1920 y 1922, pasando de 100 millones en 1920 a casi 200 en el año 1922. La justificación de los diputados radicales y

socialistas para promover y aceptar esa medida estuvo dada por la carestía de la vida que se había observado a partir de la guerra. Tras este argumento coyuntural, se vislumbra un argumento más abarcativo sobre el salario mínimo como política que orienta la economía a mejorar las condiciones de vida y a distribuir la riqueza (PERSELLO, 2004, p. 144). Con esto, se ponen en cuestión los límites social y políticamente aceptados como válidos a la intervención de la economía en la vida social. Como vimos páginas mas arriba, los años 20 del siglo pasado bien pueden ser vistos como el momento de quiebre en lo que respecta al modelo de Estado, de intervención estatal en la economía y de la concepción de la economía, que comenzó a ser vista, paulatinamente, como una herramienta de distribución del ingreso. Claro que este cambio no estuvo libre de opositores. El conservadurismo local, apoyado por sectores de la prensa, especialmente el diario La Nación, no tardó en ofrecer su postura crítica. “Los conservadores no se oponen a la sanción, sin embargo, denuncian la competencia entre radicales y socialistas por elevar el monto del aumento inspirados en afanes meramente electoralistas. Niegan la carestía y evalúan que la coyuntura marca una tendencia a la baja de los precios lo cual pautará una relación perversa entre precios y salarios. El supuesto que está presente es que los aumentos salariales provocan aumentos generales que pervierten el funcionamiento global de la economía” (PERSELLO, 2004, p. 143). La Nación, siguiendo esta línea argumentativa, sostuvo en uno de sus editoriales:

"(...) impresiona el hecho de que mientras todos los países del mundo han iniciado la rebaja de los salarios, considerablemente acentuada al terminarse la guerra, nosotros nos lancemos en tren de aumento. Y también que ello se produzca en circunstancias en que se opera un sensible descenso en el costo de la vida. Pero aún en el supuesto de que los sueldos actuales sean insuficientes, en cambio, no está demostrando que su aumento no haya podido cubrirse

mediante supresiones de personal burocrático inútil, que el electoralismo presidencial amplifica constantemente" (LA NACIÓN, 22 de septiembre de 1921, citado en PERSELLO, 2004, p. 143)

En octubre de 1923, a poco menos de un año de haber asumido en el cargo, Rafael Herrera Vegas se retiraba de la cartera de Hacienda. Los diputados y senadores, en buena medida, encontraron en la decisión de renuncia del Ministro un nuevo instrumento para dejar en suspenso el proyecto de Impuesto a la Renta.

Antes de hacer efectiva su renuncia, el saliente Ministro de Hacienda firmó el decreto que autorizaba una beca de estudio para que un egresado destacado de la Facultad de Ciencias Económicas, Raúl Prebisch, viajara a Australia y Nueva Zelanda, donde el Impuesto a la Renta ya se aplicaba, para analizar la forma en la que se había establecido allí y los resultados alcanzados. Desde fines del siglo XIX se sostenía que la Argentina compartía con esos países algunas cualidades que los hacían comparables, en especial la dedicación a las actividades agrícolas ganaderas, por lo que el estudio de la implementación del impuesto podía resultar fundamental para el caso argentino y un posible nuevo diseño del impuesto a futuro. Prebisch era por ese entonces docente de la facultad y había tenido ya una participación en la Sociedad Rural Argentina como asesor y estadista durante el conflicto de la carne en 1922.

Tras la renuncia de Herrera Vegas, la cartera de Hacienda sería cubierta hasta el fin del período presidencial de Marcelo T. de Alvear, por Víctor Molina. En 1924 Molina presentó un nuevo proyecto de ley de Impuesto a la Renta,

junto a un paquete de medidas de reforma fiscal tendiente a la eliminación de los impuestos internos, de patentes y de aduanas de percepción provincial, recaudación que sería cubierta por lo obtenido a través del nuevo impuesto. Nuevamente, como en el Plan Herrera Vegas, se proyectaba un Impuesto a la Renta que hiciera las veces de impuesto (casi) único, es decir que su implantación significaría la desaparición de otros gravámenes. Estas medidas se inspiraban claramente en la orientación librecambista del nuevo Ministro. Las voces en contra nuevamente no tardaron en hacerse oír. Como en el intento previo, las organizaciones productoras y patronales, como la Sociedad Rural Argentina, la CACIP, y la UIA, fueron las portavoces de una postura opuesta que en buena medida encontró eco en el Congreso.

La Sociedad Rural Argentina, que no hizo del Impuesto a la Renta uno de sus ejes de discurso durante los años 20, no dudó en publicar en sus Anales una nota que había elevado al Presidente de la CACIP (de la que la SRA era adherente), el ingeniero Méndez Casariego, en la que dejaba en claro su oposición al proyecto:

Para fundamentar la oposición de esta Sociedad al proyectado impuesto a la renta, nos bastará solamente puntualizar que siendo nuestro país de valores inestables, la inconveniencia de un gravamen a la renta es evidente, pues la determinación de ésta resultará arbitraria y muchas veces deberá ser cubierta, no con el rédito de capitales, sino con el capital mismo (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1925, p. 891).

Durante 1925 las críticas al proyecto del ahora Ministro Molina se hicieron oír en los más diversos ámbitos. No es de extrañar que la Revista de Economía Argentina se hiciera eco de esas voces. Si el proyecto de Herrera

Vegas reproducía la voz de Alejandro Bunge, el de Víctor Molina, y su orientación librecambista, expresada en la idea de supresión de los derechos de aduana, no era lo más afín a las preferencias de la Revista y su director. “Es la primera vez que un Ministro de Hacienda, en el mundo establece o da por entendido que para mejorar un sistema impositivo nacional deben reducirse y hasta eliminarse los derechos aduaneros. Es el primero que pide un impuesto general sobre la renta para substituir con él, progresivamente, los derechos aduaneros” (VIEYTES, 1925, p. 35). Las altas tasas propuestas por el Ministro para la aplicación del impuesto, así como la nacionalización de las percepciones impositivas en (supuesto) detrimento de las economías provinciales fueron los ejes de crítica al proyecto.

José Antonio Sánchez Román analiza el proyecto del Ministro Molina en profundidad. El autor introduce la desconfianza de los representantes legislativos del interior del país hacia el nuevo impuesto, fundamentalmente en lo referido a la implantación de un gravamen de jurisdicción y recaudación nacional que suplantaría en buena parte a otros existentes de recaudación local, como factor explicativo para que los proyectos no superaran la instancia de discusión legislativa. El temor hacia la posible imposición fiscal sobre el capital (y no solo la renta) que algunas organizaciones como la UIA y la CACIP habían manifestado al momento de ser presentados los proyectos anteriores se convertiría en un abierto rechazo hacia el proyecto del Ministro Molina. Los argumentos centrales de esta oposición se basaban en la centralización administrativa que el mismo implicaba, con la consecuente pérdida de autonomía fiscal de las jurisdicciones provinciales. Para ello, y valiéndose de la

Constitución Nacional, sostenían que la tributación directa era materia de jurisdicción provincial, y que el Estado nacional sólo podía establecer este tipo de impuestos como recurso temporal (SÁNCHEZ ROMÁN, 2004, p. 21). El presupuesto para el año 1926 reformulado por el Senado Nacional y fue aprobado sin el Impuesto a la Renta como parte integrante del mismo.

5. LA SANCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN 1932

La corta segunda presidencia de Yrigoyen no tuvo la oportunidad de volver a plantear el tema del Impuesto a la Renta. En efecto, desde 1923 el presupuesto anual de la Nación fue prorrogado año a año de manera automática, producto de los atrasos del Poder Ejecutivo en presentarlo en tiempo y forma en algunas ocasiones, pero también de la estrategia legislativa de no tratar en las sesiones ordinarias las modificaciones propuestas desde la Presidencia, cuando las hubo.

La sanción de la ley 11.586 de Impuesto a la Renta en la Argentina en 1932 selló años de debates iniciados desde que la Gran Guerra dejó en evidencia las debilidades del sistema fiscal argentino. En la Argentina, como en muchos otros países del mundo, la experiencia bélica fue el disparador de una serie de debates y reformas que, entre muchas otras cuestiones, incluyeron al Impuesto a la Renta en el marco de una reforma fiscal tendiente a modernizar los sistemas económicos y fiscales, para hacerlos previsibles ante el nuevo escenario que se presentaba a partir de la guerra y que se haría incluso más evidente a partir de la crisis económica internacional de 1930.

Hacer previsibles a los sistemas económicos nacionales implicaba, entre otras medidas, poner en equilibrio la ecuación de balance. Comprobada como parecía estar la imposibilidad de disminuir los gastos, y de recurrir al endeudamiento externo en un contexto internacional de crisis, la solución debía provenir de la obtención de nuevos recursos. Estos nuevos recursos, demostraba la experiencia reciente, debían cumplir con una característica

ahora esencial: no depender directamente de lo que sucediera más allá de las fronteras nacionales. Las aduanas y puertos, es decir los derechos de ellos derivados, habían funcionado como forma principal de abastecimiento de las rentas nacionales mientras el mundo estaba abierto al intercambio comercial sin “interferencias”. Cuando a partir del conflicto bélico los países involucrados comenzaron a extender mecanismos de protección y aranceles para sus producciones, el panorama que se presentaba a las autoridades locales no era alentador. No sólo la guerra había ocasionado el cierre de los canales de comercialización, sino que las medidas económicas tomadas a partir de ella llegaban para quedarse en el escenario internacional. Debieron, por un lado, replantearse las bases mismas del sistema económico nacional. Surgió la necesidad de buscar las formas de suplir los ingresos que antes provenían de las aduanas. Tal experiencia sirvió como elemento disparador para la puesta en marcha de una reforma económica que se haría visible luego de otro cimbronazo, esta vez más profundo, el de la crisis económica internacional originada en el crack de la bolsa de New York en 1929. Pero además, la democratización había introducido un elemento que, a pesar del quiebre institucional de 1930, o podía ser dejado de lado: la equidad y la búsqueda, aunque fuera tibia, de la redistribución a partir del sistema impositivo.

Poco tiempo después del estallido de la crisis económica internacional de 1930, una crisis política sacudía a la Argentina: un golpe de Estado destituía al por segunda vez Presidente Hipólito Yrigoyen.

A comienzos de 1932, durante los últimos tramos de la presidencia provisional del Gral. José Félix Uriburu, Raúl Prebisch, por entonces Subsecretario de Hacienda, persuadió, según sus propias palabras, al Presidente para decretar (antes de que se reestablecieran las facultades legislativas como estaba previsto) un Impuesto a la Renta. El argumento para su justificación era fiscal:

Mire general, usted va a entregar el gobierno con un déficit considerable a pesar de todo. Sin una reforma tributaria no se contendrá el déficit [...] se caerá en la inflación. Su gobierno pasará al juicio de los demás como el que la desató por impericia financiera, por incontinencia (MAGARIÑOS, 1991, p. 68-9).

El paquete de medidas que Prebisch preparó incluía el Impuesto a la Renta y otras 32 modificaciones de tasas impositivas. Tamaña modificación en la legislación tributaria no hubiera sido posible, parecía demostrar la historia reciente, si las instituciones democráticas hubieran estado funcionando en su plenitud, de ahí el apuro de Prebisch en presentar un proyecto al que consideraba técnico, es decir sin color político y por lo tanto sin intenciones redistributivas sino fiscales.

La ley que finalmente implantó el Impuesto a la Renta en la Argentina perdió en buena medida las características progresivas que habían estado presentes en las propuestas anteriores. Y fue justamente esa benevolencia del impuesto con los sectores económicamente dominantes la que dio lugar a su implantación y duración. Las elites económicas prefirieron, muy lógicamente, acatar un impuesto que era suave en su gravitación sobre las rentas más altas. En un período de crisis como el que se atravesaba a principios de la década de

1930, se sabía que el Estado podía intentar otras formas de legislación fiscal menos amigables (SANCHEZ ROMAN, 2006, p. 13).

CUADRO 5: Impuesto a la Renta, 1932. Porcentaje según categoría de ingresos.

Categoría de ingreso	% anual
Hasta 4,999	4,5
5,000-9,999	4,4
10,000-14,999	4,5
15,000-19,999	4,6
20,000-24,999	4,6
25,000-49,999	5,7
50,000-74,999	7,1
75,000-99,999	8,3
100,000-149,999	9,6
150,000-199,999	10,9
Más de 200,000	11,1

FUENTE: Sánchez Román, 2006, sobre Memorias de la Dirección General del Impuesto a los Réditos.

Una vez sancionado el decreto- ley de Impuesto a la Renta, nuevos debates se suscitaron alrededor de las formas de lograr los pagos de cada contribuyente. Dado que en este impuesto las contribuciones se definían por no ser todas susceptibles de ser cobradas en fuente, no parecía haber forma certera de conseguir una recaudación que fuera el reflejo proporcional de las verdaderas rentas personales. Para que la puesta en funcionamiento del impuesto fuera exitosa a nivel extractivo, siendo la característica esencial del mismo la universalidad de su aplicación ya que el impuesto finalmente sancionado no eximía de pago a ningún sector de ingresos, debía lograrse un mecanismo de recaudación que redujera al mínimo posible la evasión. En la Argentina ello se logró por dos caminos complementarios: en primer lugar a través de deducir en forma directa de los sueldos los aportes de los

asalariados. En segundo término, por medio de lo que Sánchez Román (2006) denomina “la cooperación de las elites económicas”. Este componente, cuyo resultado no podía preverse hasta el momento de ponerse en marcha el nuevo impuesto, fue determinante y se explica en buena medida por lo bajo de las tasas del impuesto, pero a la vez por la presencia de una estructura burocrática capacitada para administrarlo.

La aceptación del gravamen y la cooperación de las elites económicas no estuvo basada solamente en la voluntad y “generosidad social” de los contribuyentes. Al tiempo que se sancionó la ley de Impuesto a la Renta se creó la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos (DNIR), organismo de gran capacidad técnica, cuya labor se transformó con el correr del tiempo. De ser la oficina que en un principio aconsejaba a los contribuyentes en las presentaciones de sus declaraciones juradas, pasó a convertirse rápidamente en un eficaz órgano de control de la evasión, llegando incluso a absorber el monitoreo del cumplimiento de otros tributos creados con posterioridad, y con los años de la mayoría de los tributos vigentes en el país, convirtiéndose en el germen de lo que luego sería la Dirección General Impositiva como oficina administradora central de los tributos internos nacionales. Aunque la Dirección General de Impuesto a los Réditos convivió con la histórica Dirección General de Aduanas, su gradual involucramiento en la recaudación de impuestos, no sólo el de la renta, la ubicó en un lugar central en la estructura administrativa fiscal del país²⁶. Este éxito en la recaudación y administración del impuesto fue sin dudas tributario del proceso de formación del campo de los economistas en la Argentina.

Ernesto Malaccorto, quien fuera el primer director de la Dirección General de Impuesto a los Réditos era egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde fue compañero de Raúl Prebisch, quien lo recomendó para el cargo que ocupó hasta 1943. Ambos eran poseedores de un saber técnico que consideraban necesario para el Estado y cuya legitimación como tal requirió más de dos décadas hasta que la crisis de 1930 los colocó en el lugar para el que se consideraban preparados. Como señala Halperín Donghi, las tareas cada vez más complejas que se atribuía al Estado requerían de sus funcionarios “competencias que no podían ser parte del bagaje común de la clase política” (2004, p. 134). El componente técnico de Prebisch y Malaccorto fue advertido durante sus años de gestión pública y defendido por los políticos que les abrieron la puerta del Estado. Como señalaba el Ministro de Hacienda Federico Pinedo ante el Senado en 1935:

El joven doctor Malaccorto, el meticoloso organizador de la oficina de réditos, el hombre que organizó ese rodaje complicado en pocos meses, que ha podido dar al país el ejemplo de la organización de una oficina que recauda sumas ingentes con gastos irrisorios, no obstante haberse afirmado al sancionarse la ley que esa oficina no duraría mas de 3 años y apenas recaudaría la suma necesaria para sufragar los gastos. (PINEDO, 1935, p. 17)

El ingreso de los técnicos económicos al Estado completó además la labor pedagógica y de difusión de los conocimientos económicos a nivel social. Así como fue mencionado que Alejandro Bunge, desde las páginas de la Revista de Economía Argentina, había iniciado un proceso de “educación económica” al ofrecer explicaciones de los nuevos métodos estadísticos que presentaba en la revista, la Dirección General de Impuesto a los Réditos se

encargó de dar forma final a ese proceso de implantación de la economía como saber socialmente extendido y legitimado como atributo del Estado:

La fiscalización del impuesto a los réditos, como digo, comenzó por ser más que una fiscalización una tarea docente, que consistía en explicar a los contribuyentes cómo debían hacer las liquidaciones (PINEDO, 1935, p. 28).

Esta tarea educativa fue una práctica extendida en los primeros años de la década de 1930, cuando durante la presidencia de Justo, los Ministros de Hacienda y Agricultura, Pinedo y Hueyo respectivamente, elaboraron en conjunto, junto a un grupo de selectos colaboradores comandados por Raúl Prebisch, el Plan de Acción Económica Nacional (1933). El plan incluyó una serie de medidas entre las que se destaca la creación de las Juntas Reguladoras (carnes, granos, etc.) que requirieron de un plan de información ciudadana para que las nuevas instituciones, y con ellas el nuevo lugar del Estado en la vida pública, fueran aceptadas, no sin recelos²⁷.

La creación del Impuesto a la Renta ponía también en cuestión un tema socialmente sensible: el de los límites de la información que de los ciudadanos puede o debe tener el gobierno. Hasta entonces cada quien, en mayor o menor medida, ganaba lo suyo, sin rendir cuentas (o haciéndolo en un grado mínimo) por sus ingresos al gobierno. No solo se trataba de lograr un pago proporcional a los ingresos, sino de que ese pago incluyera información económica de los contribuyentes reservada hasta entonces al espacio privado. Desde la ley que dio origen al Impuesto a la Renta quedó establecida la confidencialidad de los datos que manejaría la Dirección que administraría el gravamen. En su artículo 65º la ley de creación del impuesto establecía:

Las declaraciones juradas, manifestaciones e informaciones que el contribuyente o terceros presentasen a la dirección son estrictamente reservadas. Los funcionarios públicos y demás dependientes de la dirección están obligados a mantener el más absoluto secreto de todo lo que llega a su conocimiento por el desempeño de sus funciones. [...] La falta de cumplimiento de esta disposición hará pasible al que la cometiera de las sanciones del Código Penal, sin perjuicio e independiente de las medidas administrativas que correspondan (PINEDO, 1935, p. 20).

A pesar de algunas críticas sobre la intromisión en la contabilidad privada que el Impuesto a la Renta y otras instituciones creadas en esos años generaron, puede sostenerse que la puesta en funcionamiento de este paquete de medidas económicas fue posible porque el mismo cubría buena parte de las críticas de José A. Terry había hecho, en la coyuntura de 1890, sobre el sistema fiscal argentino, sus limitaciones y las características de la sociedad argentina que impedían su cambio.

El Impuesto a la Renta encontró en 1932 una estructura burocrática capacitada, producto de la institucionalización temprana de la ciencia económica en la Argentina a partir de la creación de institutos universitarios y facultades dedicadas a su enseñanza. Por otro lado, aunque también producto de la buena tarea desarrollada por la Dirección de Impuesto a los Réditos, la recaudación obtenida fue incluso mejor de lo que vaticinaban los más optimistas. Si en la década anterior a la sanción del impuesto las elites del interior del país se opusieron a la creación del gravamen, una vez creado el mismo su apego a la nueva legislación fue otra de las claves de su éxito.

Lógicamente las críticas al nuevo lugar del Estado nacional en la economía perdurarían al paso del tiempo, aunque no lograron hacer peligrar a las nuevas instituciones que, como el impuesto aquí analizado, se mantendrían vigentes por muchos años.

CONCLUSIÓN

El largo debate que llevó a la sanción del Impuesto a la Renta es útil para analizar varios procesos relacionados entre sí. Por un lado, por las características técnicas del impuesto, su aplicación requería de una burocracia con un nivel de especialización técnica que sólo estuvo disponible a partir de la creación de instituciones universitarias, como la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1913. La dotación de recursos humanos para la ejecución del impuesto se constituyó en una condición imprescindible para su implantación.

Del mismo modo, el saber económico debió transitar su proceso de legitimación social. Quienes instalaron socialmente el Impuesto a la Renta como una alternativa “moderna” para la reforma del régimen tributario argentino fueron figuras del campo de la economía, por entonces en una etapa inicial de su formación. Ese saber económico, por otra parte, interpelaba a una todavía instalada noción de escisión entre el mundo político y el económico. Un nuevo conocimiento sostenía que su campo de inserción profesional era el Estado y postulaba que desde allí debía intervenir en la vida económica. Para que la intervención estatal en la economía fuera legitimada socialmente, lo mismo debía ocurrir con los economistas y su campo profesional. Como se demostró en este trabajo, los procesos de formación y validación social del campo de la ciencia económica y el de la transformación en los límites y funciones socialmente asignados al Estado fueron interrelacionados y interdependientes en buena medida.

Mientras el Estado es aceptado como actor interviniente primero, regulador luego, en la vida económica, el rol redistribuidor de recursos es puesto también en cuestión. Que el Estado asuma una posición, al apoyar a un tipo de impuesto progresivo, supone un nuevo proceso de quiebre ideológico. Los distintos proyectos de Impuesto a la Renta representaron diferentes posturas sobre la progresividad, la redistribución y la política pública. Un Estado que aumentaba en su fisonomía y funciones, debía abastecerse de recursos. La opción elegida para ello habla del Estado mismo. Por otro lado, que desde los poderes públicos se manifestara una posición a favor de un Estado cada vez más activo habla de un cambio paradigmático: se aceptaba una intervención profunda del Estado en materia económica y se reclamaba que los gastos públicos crecientes, derivados de nuevas funciones estatales relacionadas con la política social, fueran solventados a través de una tributación de carácter progresivo.

Los sucesivos proyectos de Impuesto a la Renta sin concreción en la Argentina pueden encontrar una explicación en la necesaria conjunción (o ausencia) de los tres factores que José Terry consideraba necesarios para su implementación.

Que el Impuesto a la Renta haya sido finalmente creado bajo un régimen de facto no debería sin embargo hacer pensar que fue un fracaso de la democracia. Sucede que la deliberación legislativa impone plazos, un *tempo* de la política democrática que es juzgado muchas veces como ineficacia. La “tardanza” en la sanción del impuesto y los debates alrededor del mismo dan cuenta de un período de cambio paradigmático al que no debe suponerse

uniforme. Cada sector pugnaba por intereses particulares anclado en parte en una concepción de la política, de la economía y de la relación entre ambas que estaba siendo transformada. Ese cambio de paradigma parece haber establecido los tiempos del Impuesto a la Renta.

Los períodos críticos, se sostuvo, sirvieron en muchos casos como cristalizadores y aceleradores de estos procesos que venían en desarrollo. La crisis económica de 1930 terminó instalar el Impuesto a la Renta, después de décadas de debate al respecto. Con él se establecía un nuevo tipo de Estado, de política económica y social.

A partir de entonces sucesivas reformas instalarían definitivamente un nuevo patrón de actividad estatal. La creación de la Junta Nacional de Granos y de la Junta Nacional de Carnes, ambas en 1933, y la del Banco Central de la República Argentina, en 1935, constituyen claros ejemplos sobre la redefinición de los límites de incumbencia entre Estado y economía, aún pendientes de un estudio exhaustivo en esta línea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRANO, Carlos (2004). "Entre el naturalismo y la Psicología: el comienzo de la 'ciencia social' en la Argentina" en Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano: Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina. Buenos Aires, Paidós.

ASHWORTH, William (1958). Breve historia de la economía internacional, 1850-1950. México- Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

BUNGE, Alejandro (1918a). "El impuesto a la renta. Su implantación en la Argentina. Resultados posibles", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 1, número 1, tomo 1.

BUNGE, Alejandro (1918b). "La reforma tributaria en la Argentina. El impuesto a la renta", en Revista de Economía Argentina, año 1, número 4 y 5, tomo 1.

BUNGE, Alejandro (1918c). "La economía positiva y la política económica argentina", en Revista de Economía Argentina, año 1, número 3, tomo 1.

BUNGE, Alejandro (1921). "Nueva orientación de la política económica argentina. Introducción al estudio de la industria nacional", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 3, número 36, tomo 6.

BUNGE, Alejandro (1924a). "La conciencia nacional", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 7, tomo 13, septiembre- octubre de 1924.

BUNGE, Alejandro (1924b). "Equilibrio financiero. Un proyecto moderno de política económica y financiera", en Revista de Economía Argentina, año 6, números 71-72, tomo 12, mayo- junio 1924.

BUNGE, Alejandro (1930). "La palabra de la economía nacional", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 13, número 149, tomo 25.

BUNGE; Alejandro (1930^a). "El Estado como competidor en la industria y el comercio", en La Nación, 11 y 20 de marzo de 1930.

CAMPOS, Martín (2006). "La política social argentina en el período 1915 - 1931". Mimeo.

CARAVACA, Jimena y PLOTKIN, Mariano (2007). "Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935", en Desarrollo Económico 187, Vol 47.

COLOMBO, Luis (1928). "Política industrial", en Revista de Economía Argentina, Buenos Aires, año 10, número 115, tomo 20.

COLOMBO, Luis (1929). "La industria Argentina", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 11, número 127, tomo 22.

COMISIÓN DE PRESUPUESTO. CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (1918). "Presupuesto para 1919", en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, Año 1, numero 6.

COMISIÓN ESTUDIO REGIMEN IMPOSITIVO (1923). "Informe", en Revista de Economía Argentina, año 6, número 62, tomo 11, agosto 1923.

CONFEDERACIÓN ARGENTINA DEL COMERCIO, DE LA INDUSTRIA Y DE LA PRODUCCIÓN (1922). "Informe de sobre la reforma impositiva", en Revista de Economía Argentina (Informes, Notas y Comentarios). Buenos Aires, año 4, número 45, tomo 8.

CORTÉS CONDE, Roberto (1997). La economía argentina en el largo plazo. Siglos XIX y XX. Buenos Aires, Sudamericana / San Andrés.

CORTÉS CONDE, Roberto (2005). La economía política de la Argentina en el siglo XX. Buenos Aires, Edhasa.

DIARIO LA NACIÓN

DÍAZ ALEJANDRO, Carlos (1975). Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires, Amorrortu editores.

DÍAZ FUENTES, Daniel (1994). Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras. México, Fondo de Cultura Económica.

DI TELLA, GUIDO Y ZYMELMAN, MANUEL (1973). Los ciclos económicos argentinos. Buenos Aires, Paidós Textos Universitarios.

FERRARI, Marcela (2008). Los políticos en la República Radical. Prácticas políticas y construcción del poder. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

GARCÍA REPETTO, Ulises (2005). "El impuesto a la renta. 1960- 1967". Trabajo presentado en la II Jornada de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideo.

GERCHUNOFF Pablo Y LLACH Lucas (1998). El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas en la Argentina. Buenos Aires, Ariel.

GERCHUNOFF, Pablo; ROCCHI, Fernando y ROSSI, Gastón (2008). Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas. 1870-1905. Buenos Aires, Edhasa.

GEORGE, Henry (1879) Progreso y Miseria. Versión online completa en www.econlib.org. Fecha de ingreso: 30 de junio de 2008.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (1994). "El Plan Herrera Vegas y su impacto en las corporaciones empresariales, 1922-23". Trabajo presentado a la XIV Jornadas de Historia Económica, Universidad Nacional de Córdoba.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (2004). "La formación intelectual del ingeniero Alejandro Ernesto Bunge (1880-1913)", en Revista Valores en la Sociedad Industrial. Buenos Aires, año 22, número 59.

HALPERIN DONGHI, Tulio (2004). La república imposible (1930-1945). Buenos Aires, Biblioteca del Pensamiento Argentino-Ariel Historia.

HORA, Roy (2000). "Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)", en Desarrollo Económico, vol. 40, nro. 159, octubre-diciembre de 2000.

HOROWITZ, Joel (2000). "Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the Radicals, 1916-1930", en Journal of Latin American Studies 31.

HUEYO, Ernesto (1818). "Impuesto a la renta", en Revista de Economía Argentina, año 1, Nros 4 y 5. Tomo 1. Oct- Nov. 18

JAMES, Daniel (1995). "Uncertain Legitimacy: The social and political restraints underlying the emergence of democracy in Argentina, 1890-1930", en ANDREWS, George Reid & CHAPMAN Herrick: The social construction of democracy, 1870-1990, New York University Press, NY.

JÈZE, Gastón (1923). "Funciones del Ministro de Hacienda en la República Argentina", en Revista de Economía Argentina año 6, número 62, tomo 11, agosto 1923.

JÈZE, Gastón (1923^a). "El presupuesto nacional de la República Argentina", en Revista de Economía Argentina año 6, número 63, tomo 11, septiembre 1923.

KISER, Edgar y KANE Joshua (2001). "Revolution and State Structure: The Bureaumatization of Tax Administration in Early Modern England and France", en The American Journal of Sociology, Vol. 107, No. 1 (Jul., 2001).

LLACH, Juan José (1985). La Argentina que no fue. Las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930). Buenos Aires, Ediciones del IDES, Tomo I.

LLOBET, José Ignacio (1918). "Opinión sobre el impuesto a la renta", en Revista de Economía Argentina, año 1, números 4-5, tomo 1, oct- nov. 1918.

LOBOS, Eleodoro (1919). "La Facultad de Ciencias Económicas", en Revista de Economía Argentina, año 1, nro. 10, tomo 2, abril 1919.

MAGARIÑOS, Mateo (1991). Diálogos con Raúl Prebisch. México, Banco Nacional de Comercio Exterior/ Fondo de Cultura Económica.

MARSHALL, Enrique L (1939). “El impuesto a la renta en Chile”, en Anales de la Facultad de Derecho. Chile (Santiago), Vol. V, N° 17 a 20.

MÁSPERO CASTRO, Andrés (1916). “El impuesto único y los intelectuales argentinos”, en Revista de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Año III, n° 31-32.

MINISTERIO DE HACIENDA (1981). Memorias. Buenos Aires, tomo II.

MONTES DE OCA, Manuel (1919). “Conferencia Económica Nacional. Discurso”, en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 2, número 17-18, tomo 3.

MUSGRAVE, Richard A. y SHOUP, Carl S. (1964). Ensayos sobre economía impositiva. México- Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano (2004). “Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años 60”, en NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano. Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina. Buenos Aires, Paidós.

OLIVER, Francisco (1919). “Política comercial internacional”, en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 2, número 15, tomo 3, septiembre 1919.

OLIVER, Francisco (1918). “El impuesto a la renta”, en Revista de Economía Argentina, año 1, Nros 4 y 5. Tomo 1. Oct- Nov. 18.

ORIA, Salvador (1918). “El impuesto a la renta”, en Revista de Economía Argentina. Año 1, Nros 4 y 5. Tomo 1. Oct- Nov. 18.

OSZLAK, Oscar (1997). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires, Ariel Historia

PANTALEÓN, Jorge (2004). “El surgimiento de la nueva Economía argentina: el caso Bunge”, en NEIBURG, Federico y PLOTKIN, Mariano Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina. Buenos Aires, Paidós.

PARTIDO SOCIALISTA (1896). Primer Manifiesto. Folleto.

PERSELLO, Ana Virginia (2004). “Administración pública y partido gobernante”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario.

PERSELLO, Ana Virginia (2007). Historia del Radicalismo. Buenos Aires, Edhasa.

PHELPS, Vernon Novell (1938). The international economic position of Argentina. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

PINEDO, Federico (1935). Los frigoríficos, el impuesto a los réditos y el control de cambio. Exposición del Ministro de Hacienda en el Honorable Senado. Buenos Aires, Ministerio de Hacienda de la Nación.

PINTOS, Guillermo (1918). “El impuesto a la renta”, en Revista de Economía Argentina, año 1, tomo 1, número 4 y 5, oct- nov. 1918.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1918). “Presupuesto para 1919”, en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, Año 1, numero 6.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1923). “El mensaje presidencial. Orientación de los grandes problemas nacionales. Apertura del ciclo legislativo 1923”, en Revista de Economía Argentina, año 5, números 58-59, tomo 10, p. 287).

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1923a). “Participación del trabajo, la producción, las industrias y el comercio en los problemas económicos y financieros de la nación- Comisiones creadas por el Ministerio de Hacienda”, en Revista de Economía Argentina, año 5, número 60, tomo 10, junio 1923.

POLLOCK, David; KERNER, Daniel Y LOVE Joseph L. (2002): “Aquellos viejos tiempos: La formación teórica y práctica de Raúl Prebisch en la Argentina. Una entrevista realizada por David Pollock”, en Desarrollo Económico, Vol 41. Enero- marzo 2002. N° 164.

PREBISCH, Raúl (1956). “Desarrollo económico y política social”. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba. Buenos Aires.

REGALSKY, Andrés M. y SALERNO, Elena (2003). “Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916-1928”. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas de Historia Económica, Montevideo, Uruguay.

REGALSKY, Andrés M. y SALERNO, Elena (2006). “Financiamiento e inversión pública en la transición hacia el Estado empresario. Argentina 1900-1935”. Trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland.

REGALSKY, Andrés (2007). “De Buenos Aires a la Nación: la construcción de una empresa pública de saneamiento en la Argentina, 1892-1930”. Trabajo presentado en el 1º Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Montevideo, Diciembre de 2007.

REVISTA DE CIENCIAS ECONOMICAS (1919). Buenos Aires, Año VIII, Nros. 79-82.

ROCCHI, Fernando (1998). “El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador”, Anuario IEHS, nro. 13, Buenos Aires.

ROCCHI, Fernando (2003). "La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino, 1920-1945", en María I. Barbero y Andrés M. Regalsky, (eds.), Estados Unidos y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales, Buenos Aires, EDUNTREF.

ROCK, David (1977). El radicalismo argentino, 1890-1930. Buenos Aires, Amorrortu.

RUGGLES, Nancy (1957) "El aspecto actual de la teoría marginalista de la formación de los precios", en Revista de Economía Política, N° 18. España.

SÁBATO, Hilda (2001). "La historia en fragmentos: fragmentos para una historia", en Punto de Vista, número 70, año XXIV.

SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio (2004). "Economic Elites, Regional Cleavages and the Introduction of the Income Tax in Argentina". Trabajo presentado en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Las Vegas, NV, Estados Unidos.

SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio (2005). "El poliedro de la igualdad: Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930", en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, no.28.

SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio (2006). "Elites económicas e imposición sobre la renta en Argentina (1930-1945)", Trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland.

SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN DE LA ESCUELA ADUANERA. "Historia de la Aduana". www.afip.gov.ar/Aduana , fecha de ingreso: 30 de junio de 2008.

SKOCPOL, Theda (1996). Los orígenes de la política social en los Estados Unidos. España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

SOARES, Carlos F. (1916). Economía y Finanzas de la Nación Argentina. 1903-1916. Buenos Aires, Talleres Gráficos Rodríguez Giles.

SOARES, Carlos F. (1922). Economía y Finanzas de la Nación Argentina. 1916-1922. II Tomo. Buenos Aires, Imp. Rodríguez Giles.

SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (1925). Anales.

TERRY, José Ángel (1893). La crisis 1885-1892. Sistema bancario. Buenos Aires, imprenta M. Biedma.

TERRY, José Ángel (1927). Finanzas. Buenos Aires, Jesús Menéndez, 4ª edición.

TREVISÁN, Egidio C. "Georgismo o escuela del impuesto único" (conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas por el Profesor Dr. Egidio

C. Trevisán el 25 de octubre de 1937), en Revista de Ciencias Económicas. Buenos Aires, XXV, serie II, 195.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1922). “Defensa industria”, en Revista de Economía Argentina. Buenos Aires, año 4, número 45, tomo 8.

US DEPARTMENT OF TREASURY. “History of US tax system”. <http://www.treas.gov/education/fact-sheets/taxes/ustax.shtml> , fecha de ingreso: 30 de junio de 2008

VAN DER KARR, Jane (1974). La primera Guerra Mundial y la política económica argentina. Buenos Aires, Troquel.

VIEYTES (1925). “Un proyecto peligroso. Significado económico y fiscal del proyecto aduanero del Ministro Molina”, en Revista de Economía Argentina, año 8, números 79-80, tomo 14, p. 35.

VILLANUEVA, Javier (1972). “El origen de la industrialización argentina”, en Desarrollo Económico, nro. 47, octubre-diciembre de 1972, Buenos Aires.

WAGNER, Peter (2001). A History and Theory of the Social Sciences. London, Sage.

WEBBER, Caroline y WILDAVSKY, Aaron (1986). A History of taxation and expenditure in the Western World. New York, Simon and Schuster.

ZIMMERMANN, Eduardo (1995). Los Liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916. Buenos Aires, Sudamericana- Universidad de San Andrés.

ZUBERBULLER Luis E. (1919). “Conferencia Económica Nacional. Discurso”, en Revista de Economía Argentina, año 2, numero 17 y 18, tomo 3.

NOTAS

¹ La característica conservadora del período ha sido puesta en cuestión en tanto durante el mismo se observan posturas liberales “reformistas” y “pragmáticas” que rompen con el esquema que ubicaba a la Argentina de fin de siglo XIX en el marco de un conservadurismo puro. Este debate se retoma en el Capítulo 1.3. Ver ZIMMERMANN, 1995; HORA, 2000 y ROCCHI, 1998.

² El inicio del proceso industrializador, por ejemplo, al que tradicionalmente se asoció con la década del 1930, ha sido sin embargo reubicado hacia el último tercio del siglo XIX. Los trabajos de Roy Hora y Fernando Rocchi, entre otros, se inscriben en esta línea analítica. Lejos del antagonismo entre productores rurales e industriales estas producciones dan cuenta de una complementariedad entre ambos sectores productivos. El “Orden Conservador” (BOTANA, 1977) incluyó una faceta industrializadora y proteccionista que sentó las bases de la industria nacional que se desarrollaría luego. Ver HORA, 2000 y ROCCHI, 1998. Este punto se retoma en el apartado 1.3

³ En los quince años transcurridos entre 1930 y 1945 la relación entre ingresos y egresos fue, con la excepción de 1930, siempre positiva para el Tesoro Nacional. Descontados los pagos de la deuda pública los resultados fueron más desparejos, ya que de esos quince años siete fueron deficitarios (CORTÉS CONDE, 2005, p.124). Las industrias argentinas, muchas de las cuales se habían establecido en la década precedente, encontraron en el resultado de la crisis económica de 1930, como lo habían hecho durante la coyuntura de la Gran Guerra, un clima propicio a la producción nacional. Los precios relativos de los bienes manufacturados producidos localmente habían mejorado a partir de las dificultades que se habían presentado para exportar (y consecuentemente para importar bienes y capitales), (VILLANUEVA; 1972, p. 1). La industria nacional se vio además impulsada por lo que Fernando Rocchi denomina el paso de una sociedad con consumo a una sociedad de consumo (ROCCHI, 2003, p. 2). Desde el último cuarto del siglo XIX, la bonanza económica argentina, sin ser lineal, permitió mantener niveles de consumo significativos y crecientes, en artículos de primera necesidad originalmente, y ya en la década de 1920 en artículos novedosos y sofisticados: maquinarias domésticas e industriales, bicicletas, radios, líneas telefónicas y automóviles. Sin embargo, en tanto los salarios reales se mantuvieron más estáticos que en la década anterior cuando habían sido el motor del consumo. Los años 30 marcaron un estancamiento del consumo en algunos rubros, y una caída en otros al ser suplantados por artículos de menor calidad y precio. La dieta perdió gradualmente sus componentes importados (para pesar de los millones de inmigrantes) para centrarse en los de producción local, convirtiéndose paulatinamente en una alimentación proteica de alto contenido cárnico, pero menor en calorías totales que en los años 20 (ROCCHI, 2003, p. 31).

⁴ Entre 1860 y 1880, los ingresos sobre la importación representaron en promedio el 71 % de las rentas ordinarias nacionales, mientras que los gravámenes provenientes de las actividades de exportación llegaron a cubrir el 18% de esos ingresos. Para 1890 los ingresos derivados de las actividades de exportación se redujeron hasta desaparecer. El siglo XX revirtió en parte esa tendencia. Entre 1910 y 1914 los impuestos provenientes de la importación

aportaron el 54.4 % de los ingresos nacionales. Para el período 1930-34 representaban el 37.4%. Pero esta caída no fue a expensas de un aumento de la tributación sobre la exportación, que se mantuvo en niveles más bajos incluso que los observados a fin de siglo XIX, llegando a representar el 0.4% de los ingresos entre 1930-34, sino que fue cubierta con la ampliación de los impuestos internos y directos. Ver REGALSKY y SALERNO, 2006.

⁵ René Stourm (1837-1917). Profesor francés de l'Ecole des Sciences Politiques. Su obra Le Budget (Cours des Finances) de 1889 se convirtió en un clásico de los estudios sobre presupuesto y economía pública. Fue traducida al inglés en 1913.

⁶ Ver, por ejemplo, JAMES, 1995.

⁷ Ver ALTAMIRANO, 2004.

⁸ Javier Villanueva, por su parte, sostiene que la “explosión industrial” argentina de los años 30 fue posible a partir de la existencia de un sector industrial sólido, instalado en el país desde comienzos del siglo XX. Lo que sucede en los años '30 es un cambio en la composición del producto industrial antes que una tasa de crecimiento que se desvíe de la tendencia de los años anteriores. En el período 1900-1904 la participación de la manufactura en el PBI nacional representaba el 14%; durante la década del 30, período más asociado a la industrialización nacional, no pasó nunca del 22%. El cambio en la composición de la producción, sostiene Villanueva, se expresa en el crecimiento de los productos metálicos y textiles, en relación a los alimentos, bebidas, calzado y madera que perdieron participación en la producción nacional de los años 30. (VILLANUEVA, 1972, p. 457).

⁹ Ver por ejemplo BUNGE, 1924a.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Bagliolo, Rómulo. “Algunas consideraciones sobre nuestro sistema rentístico. La guerra actual y la protección de las industrias”. RCE año VI, n 59 (mayo de 1918). Es de destacar que Bagliolo era por entonces uno de los directores de la Revista, y que sus opiniones representaban el pronunciamiento de la RCE contra el proteccionismo.

¹¹ Ver, por ejemplo, Marotta, F. Pedro, “El verdadero nacionalismo económico argentino”. RCE X, serie II, n 8-9 (marzo-abril 1922)

¹² Un componente central de los gastos ocasionados por la guerra fueron los servicios prestados a víctimas del conflicto, entre los que estaban el cuidado de los huérfanos, de los soldados heridos y de veteranos. Estas medidas sentaron las bases para el programa de seguros que Francia establecería después de la guerra. La presión social para la continuidad y expansión de estos servicios sociales terminaría por crear los programas de cuidado de la tercera edad, los seguros de salud y las desgravaciones fiscales para las familias con hijos, como medida para reforzar el crecimiento poblacional. En Francia, como en Inglaterra, la guerra recalcó tendencias preexistentes. Los programas sociales que se estaban iniciando tímidamente al comienzo de la guerra, terminaron por

universalizarse después del conflicto, a la vez que se crearon nuevos seguros y programas (WEBBER y WILDAVSKY, 1986, p. 439 y 444).

¹³ Kiser y Kane sostienen que la deficiente red de caminos francesa impidió, hasta mediados del siglo XIX, establecer una administración impositiva centralizada en el país. Del mismo modo, recién en 1851 París estuvo conectada telegráficamente con todos los departamentos administrativos del país. Con la ampliación de la red de trenes y caminos, y con el establecimiento de las comunicaciones Francia pudo establecer una administración centralizada para el último cuarto del siglo XIX. Ver KISER y KANE, 2001.

¹⁴ Otro ejemplo de esta “adaptabilidad” del sistema tributario argentino fue la vuelta al sistema original basado en la aduana una vez que la “interrupción a la normalidad” del conflicto bélico había terminado. “Ciertamente, con la “normalización” de los años 20, los impuestos internos volvieron a los niveles relativos de preguerra, pero en los años de la crisis (1930-34) otra vez pasaron a cubrir el espacio que dejaban los declinantes ingresos del comercio exterior”, REGALSKY y SALERNO, 2006, p. 5.

¹⁵ Alejandro Bunge sostuvo que el desempleo de 1916 alcanzaba a 400.000 trabajadores, uno de cada seis. Ni la emigración ocasionada por la guerra ni los esfuerzos industrialistas fueron suficientes para absorber el exceso de mano de obra. Ver BUNGE, 1918c.

¹⁶ Otras diferencias surgieron en torno a la propuesta presidencial de cambio de la ley de impuesto a las exportaciones y de la propuesta de elevación del costo de las patentes comerciales e industriales.

¹⁷ Alejandro Bunge, de hecho, se refiere a los dos proyectos en conjunto y trata al proyecto del Poder Ejecutivo como un anteproyecto, y al del Diputado Víctor Molina, aprobado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara como una modificación del primero, pero que mantiene sus líneas fundamentales. Ver BUNGE, 1918b.

¹⁸ Esta postura se analiza en detalle en el Capítulo 3. 2.

¹⁹ Andrés Regalsky ofrece una interesante mirada sobre las nuevas funciones del Estado nacional argentino en la obra pública a principios del siglo XX. Ver REGALSKY, 2007.

²⁰ Martín Campos analiza las transformaciones de la política social argentina entre 1915 y 1931 a través del gasto público que podría denominarse social. Ver CAMPOS, 2006.

²¹ La provincia de Córdoba parece haber sido el epicentro de difusión de las ideas georgistas. Ramón J. Cárcano, gobernador de la provincia entre 1913 y 1916 había implementado sistemas georgistas de impuestos que luego fueron emulados en otras jurisdicciones. Ver MÁSPERO CASTRO, 1916.

²² Ver, por ejemplo, REGALSKY Y SALERNO, 2006

²³ Al respecto ver también DÍAZ FUENTES, 1994

²⁴ Ver ZIMMERMANN, 1995.

²⁵ Rafael Herrera Vegas había sido Presidente del Banco Hipotecario Nacional entre 1916 y 1920 y sería, luego de su desvinculación como Ministro de Hacienda, Presidente del Banco de la Nación Argentina, entre 1924 y 1925.

²⁶ En las sucesivas reformas, la Dirección de Aduanas pasó a integrar, y dejó de encabezar, la estructura recaudadora del país. En la última reforma, del año 1997, la Administración General de Aduana, como se la denominaba desde 1969, pasó a ser parte integrante de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en calidad de Dirección, al mismo nivel que la Dirección General Impositiva (ex GDI). Historia de la Aduana - Servicio de Documentación de la Escuela Aduanera – www.afip.gov.ar

²⁷ Todavía en 1941 se oían voces opuestas a las Juntas Reguladoras. En ese año un fallo de la Cámara Federal de Apelaciones sentenció que la creación de la Junta Nacional de Carnes era constitucional, contra el pedido de varios particulares que denunciaban al organismo de confiscatorio. “Agregaban [los denunciantes] que hasta el presente los ganaderos habían vivido tranquilamente sin que el Estado, felizmente, se hubiera preocupado por ellos, pero que a raíz de la ley 11747 [de creación de la Junta Nacional de Carnes] esa protección a la fuerza que el Estado les imponía era contraproducente y atentaba contra la posibilidad de comerciar”, LA NACION, 14 de septiembre de 1941.