

Revisión de los aspectos tributarios del Gobierno peronista – 1946

1955¹

María Marcela Harriague - UNRC

Resumen

En este trabajo se revisan los principales aspectos tributarios del peronismo entre 1946 y 1955, especialmente en cuanto su composición y progresividad. Una de las conclusiones más importantes que se alcanzan es que, después de las reformas tributarias de 1949 cuando se aumenta la alícuota del impuesto a las ventas, el énfasis en la progresividad del sistema tributario en su conjunto debe ser, al menos, relativizado por el cambio en la composición de los ingresos tributarios. Aún cuando las mediciones de progresividad sobre los contribuyentes individuales del impuesto a los réditos muestran progresividad, que hacia 1954 va disminuyendo.

I. Introducción

Las instituciones fiscales y específicamente las instituciones tributarias son relevantes no solo por su efecto no solo sobre el crecimiento económico sino también porque la selección de la combinación de impuestos y la efectividad en la recaudación reflejan, en cierta medida, el grado de consenso social (o de los grupos de poder) respecto de las políticas de gobierno. En este sentido, la buena performance en la recaudación del impuesto a los réditos (o de impuestos directos) refleja la capacidad del Estado de construir instituciones fiscales sólidas y con credibilidad, ya que esta situación depende de la cooperación entre el Estado y los contribuyentes.² Los impuestos alteran las decisiones económicas, modifican el ingreso disponible y los niveles de desigualdad y afectan la

¹ Agradezco a Roberto Cortes Conde, Roy Hora a Leonardo Gasparini y a todos los integrantes del Taller de Tesis del Doctorado en Historia de la Universidad de San Andrés que aportaron importantes sugerencias a versiones preliminares de este trabajo. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

² “In order for the state and its institutions to play a positive economic role, it requires credibility to tax and borrow sustainably (i.e. fiscal institutions). State credibility goes to the core of the state’s institutional capacity, and thus institutional explanations for development. Fiscal institutions are an important physical representation of state credibility. Less credible states are limited by weak fiscal institutions, and compulsion is highly ineffective in collecting revenue. Strong fiscal institutions must ultimately rely upon cooperation, which is only widely possible in a credible state. Income taxation is a fiscal institution that is highly dependent upon cooperation, and that has proven to be the most lucrative of all. In the first half of the twentieth century, it became the most important fiscal institution in Argentina and Australia. Yet it failed in the postwar period in Argentina. The comparative history of income taxation is important in order to determine the role that state credibility, and thereby institutions, played in the story of divergence.” Mitchell, A. (2006)

organización económica imponiendo costos sobre los contribuyentes y sobre el Estado mismo, pero son imprescindibles para financiarlo.³

Dos son las características que distinguen al sistema tributario durante el peronismo: por un lado, la presión tributaria del Gobierno Nacional se expandió a niveles muy elevados, incluso superiores al 10% del PIB. En este sentido, este período podría ser considerado como un período de fuerte consenso, esta visión se vería incluso fortalecida cuando se analiza el comportamiento de la recaudación del impuesto a las ganancias. Por otro lado, y paradójicamente, cuando se considera el largo plazo se visualiza que no será sino hasta fines del siglo que la recaudación de impuestos directos recupere los niveles, respecto del PIB, alcanzados en el período bajo estudio.^{4 5} Asimismo, avances importantes en el diseño institucional de la organización de la recaudación (DGI), creada en este período, podrían ser considerados elementos de apoyo a esta visión. Las exenciones del impuesto a las ventas y los mínimos no imponibles en el impuesto a las ganancias son los elementos principales que sustentan la visión de un sistema tributario progresivo.⁶

Sin embargo, la inflación sobre las deducciones del impuesto a las ganancias que implica gravar rentas menores, el criterio de nominatividad de las acciones que desgrava rentas mayores, los aumentos en los impuestos al trabajo y sobre las ventas deben ser elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar la progresividad y sostenibilidad de un sistema tributario progresivo en un contexto de fragilidad externa y gasto público creciente.

Cuando se analiza el conjunto de impuestos y los cambios de composición de la estructura tributaria se aprecia que en definitiva en este período se consolida una estructura tributaria sustentada por impuestos indirectos y en impuestos al trabajo así como una pérdida de progresividad del impuesto a los réditos.

El trabajo se ordena de la siguiente manera: En la sección II se analiza la evolución de la recaudación y en la III se presenta la situación relativa de Argentina respecto a

³ Sokoloff, K.; Zolt, E. (2005) "Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas".

⁴ Sin considerar el año 1967, que si bien superó el 10% del PIB, no pudo sostenerse en el tiempo.

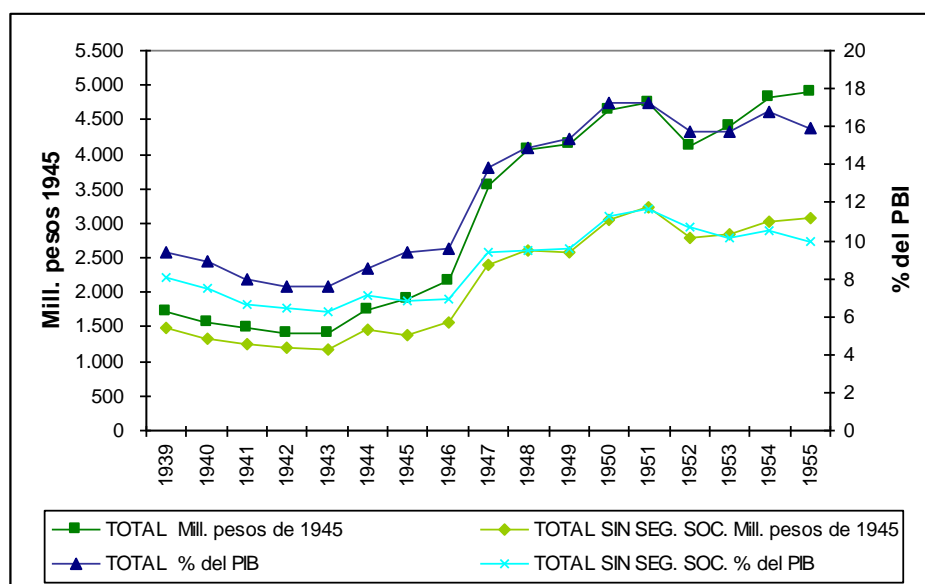
⁵ Esta visión hace que autores como Mitchell (2006), comparando la performance de Argentina y Australia atribuyan al golpe militar de 1955 (y a la inflación) como punto de quiebre en la recaudación del impuesto a los réditos. En ese trabajo se hace énfasis en que el caso australiano fue más exitoso en la medida en que después de la postguerra alcanzó a un mayor porcentaje de población, en cambio en el caso argentino permaneció como un impuesto sobre una pequeña elite de contribuyentes. Asimismo, se resalta la posibilidad de que a mayor desarrollo – mayor recaudación fiscal – mayor provisión de bienes públicos puede ser otro factor en la divergencia entre los dos países. A estos factores debiera sumárseles también el "rezago fiscal".

América Latina en cuanto al impuesto a los réditos. En la IV sección se revisan las discusiones parlamentarias del aumento de alícuotas del impuesto a las ventas. En la V sección se considera la efectividad de la recaudación y los indicadores de evasión impositiva y en la VI sección se intenta aproximar las cuestiones de incidencia tributaria y finalmente se presentan las principales conclusiones.

II. La evolución de la recaudación nacional y provincial ⁷

Durante el peronismo se aprecia un fuerte crecimiento de la recaudación tributaria, tanto medida en términos reales o en porcentaje del producto. Este crecimiento, más lento en el período del gobierno militar, se acelera a partir de 1947.⁸

Gráfico 1 Recursos Tributarios – Recaudación Nacional



⁶ Gerchunoff, P y Llach, L (1998) “El ciclo de la ilusión y el desencanto” Pág. 184

⁷ Las series tributarias nacionales se toman de AFIP (2001), CEPAL (1958) ofrece una serie más detallada de recaudación pero sólo cubre el período 1945-1955, y los datos del último año son muy preliminares. Las series de CEPAL y OEA/BID coinciden en cuanto a impuestos directos y registran pocas diferencias con las de AFIP. Las series aduaneras de CEPAL incluyendo servicios portuarios y la contribución a la exportación de cereales son muy similares a las de AFIP, difieren en cambio con las de OEA/BID ya que estas últimas incluyen también el “beneficio del cambio”. Las principales diferencias entre las series se encuentran en otros impuestos sobre bienes y servicios que no ingresaban a rentas generales, como sobrepuestos a los combustibles destinados a YPF (representan entre 4 y 7.7% de los recursos tributarios consignados en CEPAL en el período 1949-1955). En caso de sustituirse las series de AFIP por las series de CEPAL se reforzarían los argumentos aquí expuestos, ya que estas series dan mayor peso aún a los impuestos indirectos. Las series de recaudación provinciales son CEPAL (1958).

⁸ En todos los casos en los que se toman variables reales se deflacta con un índice que combinado de Índice de precios mayoristas e IPC, considerando iguales ponderaciones (50%) y que se construye ponderando las variaciones de ambas series. El PIB considerado es el que utiliza AFIP en “Estadísticas Tributarias de 1997”.

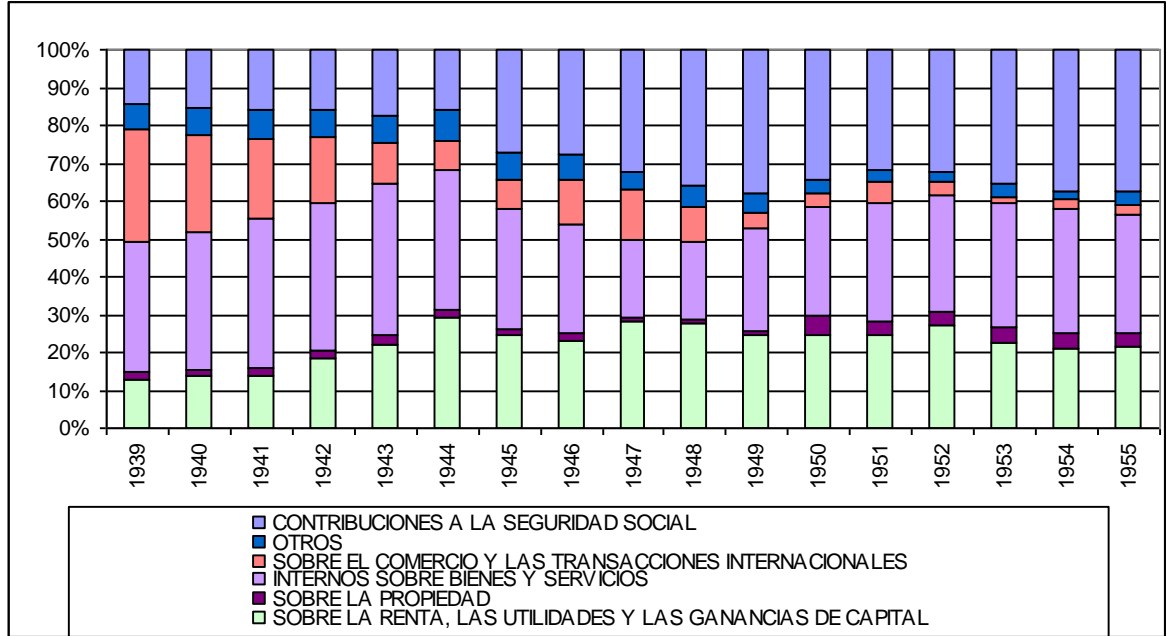
Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

La estructura impositiva que se había diversificado durante la década del 30 se consolida durante este período. Pese a que los derechos de importación habían disminuido sensiblemente, su participación en 1939 aún representan cerca del 30% de la recaudación. La Segunda Guerra Mundial tendrá nuevamente fuertes efectos sobre esta fuente tributaria, debido a las restricciones que pesaban sobre las importaciones y se establecen nuevos tributos no solo como fuente tributaria sino también como mecanismo de absorción de la liquidez. En 1946 se complementa el impuesto a la renta con el impuesto a las ganancias eventuales. En este mismo año se establece un aumento de alícuotas del impuesto a las rentas que impactará sobre la recaudación de 1947 y la exención de intereses y multas para presentaciones de contribuyentes no inscriptos⁹.

La recaudación de impuestos aumentará en términos reales muy fuertemente hasta 1948 explicado especialmente por el crecimiento de los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital y en menor medida los impuestos sobre el comercio exterior como consecuencia de la revitalización de las importaciones una vez culminada la guerra. En 1949 la recaudación aumenta sólo un 2% términos reales pese al fuerte incremento que registraron los impuestos sobre bienes y servicios por el aumento de la alícuota del impuesto a las ventas.

Gráfico N° 2 Recaudación del Gobierno nacional según materia gravada. En % de la recaudación

⁹ Decreto ley 14.338/46 y ley 12.965. Memoria de Hacienda 1947 pág. 111.



Fuente: AFIP.

Cuando se considera individualmente cada impuesto, el impuesto a los réditos era el principal tributo que recaudaba la DGI en este período. Este impuesto representaba entre el 25,7 y el 31,3% de la recaudación (excluyendo los recursos de la seguridad social que no eran recaudados por dicho organismo) mientras que el impuesto a las ventas (individualmente considerado) pasó de representar entre un 5% - 7% antes de 1949 a un 19% - 23% después de dicho año.

Las alícuotas del impuesto a los réditos también se aumentarían especialmente a fines de la década del 40 y a comienzos de la siguiente. Estos aumentos serán mayores en las rentas más elevadas. De dos puntos en las rentas más bajas, 4-9 puntos en las rentas medias y de más de 10 puntos en las más altas.

Cuadro 1

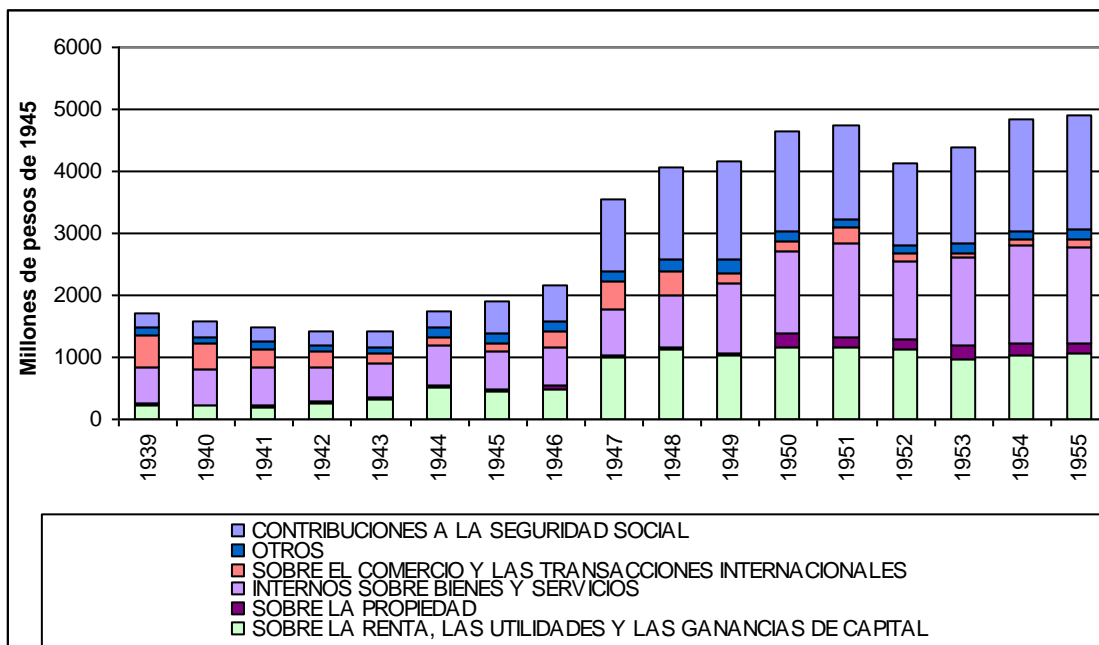
Tasas efectivas (máximas) del impuesto a los réditos

Rédito Neto sujeto a impuesto	1946-1948	1949	1950-1954	1955
Mínimo	5	6	7	7
Medio inferior	14.5	17.4	19.1	19.1
Medio superior	23.1	27.7	32.1	34.1
Superior	26.2	31.4	38.4	38.9
Maxima	26,7	32	39,4	39,6

Fuente: OEA/BID

Cuando se consideran todos los tributos según materia gravada hasta 1945 los impuestos sobre bienes y servicios eran la principal fuente de recaudación, sustituyendo en cierta medida la preeminencia que anteriormente recaía sobre los impuestos a las transacciones internacionales. La ampliación de los sistemas de seguridad social con financiamiento de aportes y contribuciones constituirá a esta fuente en la principal fuente de recaudación a partir de 1946. Durante 1947-48 los impuestos a los réditos, utilidades y ganancias de capital le siguieron en importancia a los aportes y contribuciones, pero a partir de 1949 los impuestos sobre bienes y servicios se consolidaron como segunda fuente tributaria.

Gráfico N° 3 Recaudación del Gobierno nacional según materia gravada. En millones de pesos de 1945



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP.

La consolidación de esta fuente tributaria se configuró a partir del fuerte aumento del impuesto a las ventas, que se empieza a recaudar en 1949, y por sobreprecios en distintos productos como combustibles. El aumento de las alícuotas del impuesto a las ventas se votó en dos leyes a fines de septiembre de 1948. En la primera, del 25 y 26 de septiembre se sancionó un aumento del 3% para el financiamiento del aumento a los docentes (ley 13.343). Esta ley se sancionó prácticamente sin discusión respecto de las implicancias del tipo de financiamiento establecido. Por otro lado, el 27 y 28 de septiembre se sanciona otra ley (ley 13478) que aumenta la alícuota en un 3,75% para financiar un pago variable (aumento) para los jubilados y pensionados, la creación de pensiones a la vejez y atender las situaciones deficitarias de las cajas provisionales. Estas erogaciones se realizarán mediante el Fondo Estabilizador de Previsión Social. En ley se asigna también una suma fija de \$30 millones para subsidiar hasta el 50% de los gastos originados en la prestación de servicios específicos de las a las mutualidades del régimen del decreto 24.499/45 (ley 12.921).¹⁰ La asignación específica a fines sociales del aumento del impuesto a las ventas oscurece la discusión parlamentaria de los efectos del impuesto, que recién aparece en el debate de la segunda ley. Incluso en el debate de esta norma el diputado (oficialista) Colom solicitó “Por qué no abreviamos la discusión, votamos el proyecto y así los jubilados podrán aprovechar más pronto de los beneficios?”¹¹ Por otro lado, surgen también algunos aspectos dudosos respecto del proceso parlamentario, ya que la Cámara se constituyó en comisión en el momento para su tratamiento, y son numerosos los reclamos al respecto. Estas estrategias se enmarcarían en lo que Waldman (2009) denomina política de coordinación forzosa como mecanismo de debilitamiento de la capacidad de expresión de los miembros del poder legislativo.¹²

La recaudación del impuesto a las ventas fue ganando importancia dentro del conjunto de impuestos que gravan bienes y servicios, mientras que entre 1939 y 1944 representa aproximadamente el 12% de este grupo, su participación aumenta a más del 15% entre 1944-1948 y pasa a representar más del 45% a partir de 1949. A partir de 1953 su participación es cercana al 37% hasta el fin del período. Paralelamente los impuestos

¹⁰ En esta última norma se deroga también la exención a la cerveza.

¹¹ Trámite Parlamentario. Cámara de Diputados de la Nación. Septiembre 27 y 28 de 1948. Pag 4523.

¹² Waldman, P. (2009) “El peronismo. 1943-1955” pág. 74-75. La edición en castellano es de 1969.

internos pierden participación. Hasta 1948 los aumentos de recaudación de impuestos internos explican gran parte de los aumentos de recaudación del grupo, en cambio en 1949 el aumento de recaudación de impuestos a las ventas explica el 86% del aumento del grupo. Analizando la participación de los distintos componentes en el crecimiento de la recaudación, y aun cuando no puede extraerse un patrón claro de comportamiento, después de 1949, el crecimiento de la recaudación está explicado por el crecimiento de los impuestos sobre bienes y servicios (con excepción de los años 1952 y 1955).

Cuadro 2. Participación de los distintos impuestos en el crecimiento de la recaudación – excluyendo las contribuciones a la seguridad social

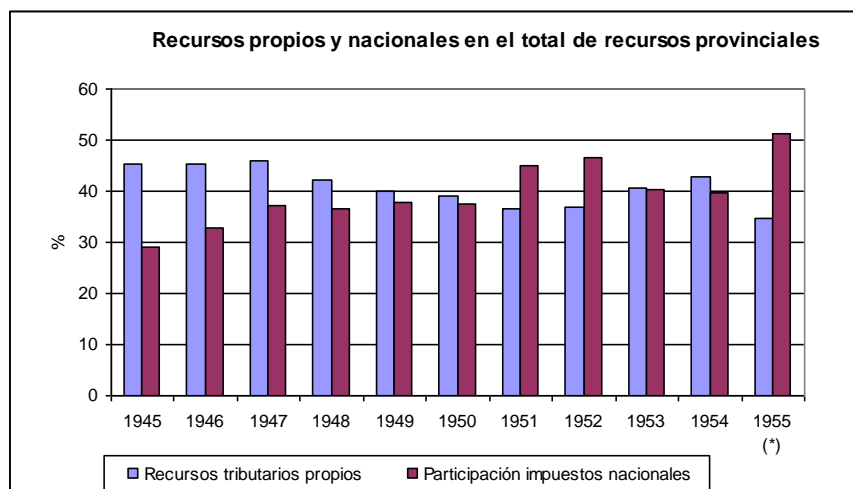
AÑO	IMPUESTOS					TOTAL
	SOBRE LA RENTA, LAS UTILIDADES Y LAS GANANCIAS DE CAPITAL	SOBRE LA PROPIEDAD	INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	OTROS	
1939	-17,12	2,35	-49,69	175,79	-11,34	100
1940	-23,11	7,04	-48,23	171,96	-7,66	100
1941	5,59	-20,10	-57,92	178,13	-5,70	100
1942	76,28	3,78	44,72	-28,11	3,33	100
1943	174,15	16,71	103,94	-197,95	3,14	100
1944	59,79	1,93	29,14	-2,35	11,50	100
1945	22,26	-6,48	45,69	22,51	16,02	100
1946	25,12	4,54	29,43	33,50	7,40	100
1947	57,35	-0,29	14,60	25,07	3,27	100
1948	47,24	2,85	40,27	-5,95	15,59	100
1949	28,21	0,03	88,48	-21,47	4,75	100
1950	33,45	20,55	45,64	0,49	-0,13	100
1951	33,49	-0,54	51,55	12,32	3,17	100
1952	63,88	9,33	37,82	-13,81	2,78	100
1953	-23,69	22,94	98,82	-15,93	17,87	100
1954	24,36	4,73	69,30	12,15	-10,55	100
1955	39,69	-1,74	35,79	11,05	15,22	100

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

Esta configuración de la recaudación tributaria, sustentada sobre impuestos indirectos se fortalece cuando se analiza conjuntamente la recaudación del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales, ya que los gobiernos provinciales también pasaron a asentar su recaudación sobre impuestos indirectos, perdiendo importancia los impuestos directos.

Los recursos tributarios nacionales aumentaron la participación dentro de los recursos totales provinciales, desde un 30% en 1945 hasta valores que cercanos al 40% a partir de 1947 y que incluso durante 1951-52 superan el 45%.

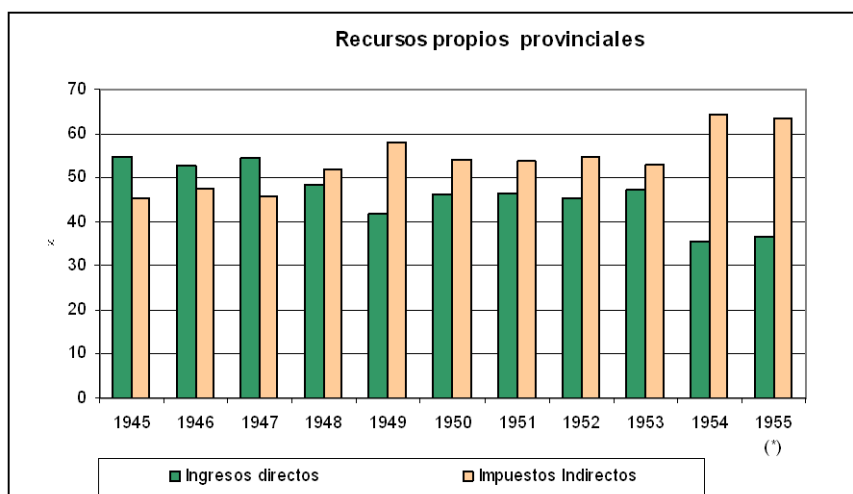
Gráfico N° 4



Fuente: CEPAL (1958)

La composición de los recursos propios provinciales también cambio durante este período. Al comienzo del período los impuestos directos, especialmente la contribución inmobiliaria, eran la principal fuente de recursos propios provinciales pero paulatinamente los impuestos indirectos irán cobrando importancia por los impuestos a los sellos y a las actividades lucrativas. De todas maneras, individualmente hablando la contribución inmobiliaria seguirá siendo relevante como fuente de recursos propios provinciales, hasta 1948 representaba aproximadamente el 50% de los recursos propios provinciales y entre 1948-1953 decae a valores entre 35-40% y hacia 1954 representa el 25%.

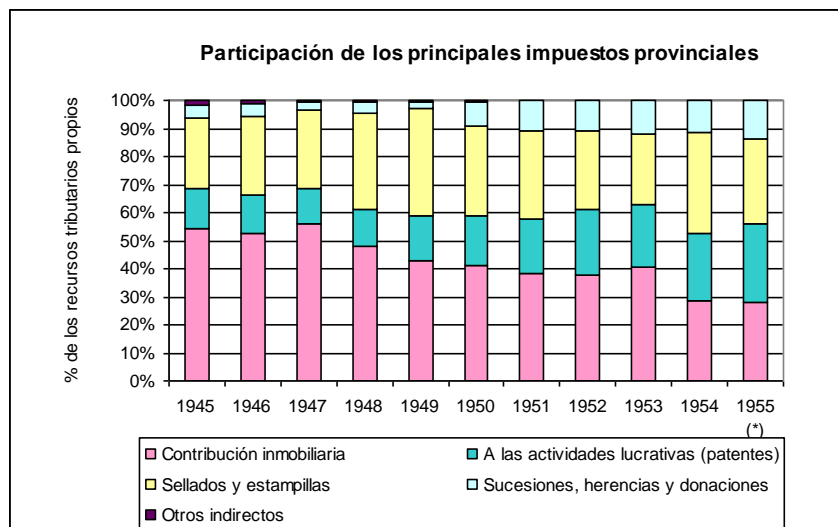
Gráfico N° 5



Fuente: CEPAL (1958)

El siguiente gráfico nos permite apreciar la importancia de los principales tributos provinciales durante este período.

Gráfico 6



Fuente: CEPAL (1958)

En 1948, surge en la Provincia de Buenos Aires el Impuesto a las Actividades Lucrativas, que posteriormente se conoce como “Impuesto de Patente por el Ejercicio de Actividades con Fines de Lucro” y hoy en día como Impuesto sobre los ingresos brutos, y en general sustituyó al impuesto a las patentes establecido en las provincias. Este impuesto es una de las principales fuente tributaria de las provincias hasta el día de la fecha. En 5 años se difundió en todo el país. En 1953 las alícuotas generales de este impuesto oscilaban entre un 4-10 por mil. Los acopiadores de frutos, mayoristas y minoristas de carnes, lácteos y comestibles en algunas provincias tenían rebajas de hasta un 50% (que en algunos casos llegaba al 75-80%) de la alícuota mientras que otros –como sectores vinculados al sistema financiero, espectáculos, bebidas alcohólicas, comisionistas y consignatarios, joyerías, peleterías, perfumerías, muebles, ferreterías, salones de baile, boites y cabarets, posadas, fraccionadores de vinos y sociedades anónimas - tenían recargos. En general también se establecía un mínimo no imponible, variable por jurisdicción y tipo de actividad (con o sin recargo). En 1953 la provincia de Tucumán había transformado su impuesto de patentes en Impuesto a las Actividades Lucrativas pero mantuvo las tasas del tributo anterior y las provincias de San Luis y Santiago del Estero mantenían el impuesto a las patentes.

III. El impuesto a los réditos en Argentina y América Latina

En términos internacionales, los niveles de recaudación de impuestos sobre las utilidades, beneficios y ganancias de capital de Argentina son relativamente buenos. No puede compararse con EEUU ya que este país siempre ha registrado elevados niveles de recaudación de estos tributos y que en este período oscilan entre 9,6% - 13,6% del PIB. Sin embargo, al comparar con otros países de América Latina, Argentina junto con Chile y Venezuela se ubica entre los países de mayor recaudación, aunque en estos dos países en algunos años supera el 5% del PIB, cosa que no ocurre en el caso argentino. Esta situación se plantea cuando se comparan los datos propios de Argentina, la situación cambia en caso de tomar los datos Argentinos de OxLAB, ya que en dicha base los niveles respecto del producto son menores y en ese caso se situaría junto a Colombia en un rango intermedio.

Cuadro 3

Impuestos sobre los réditos o ganancias, utilidades y ganancias de capital
% PIB

	Argentina A	Argentina B	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	Venezuela
1932	0,62	1,11	0,52			0,66	0,54	
1933	0,80	1,03	0,65			0,58	0,59	
1934	0,76	1,11	0,61			1,20	0,66	
1935	0,94	1,26	0,56			1,41	0,67	
1936	0,84	1,46	0,54		1,13	1,18	0,72	
1937	0,96	1,22	0,55		1,31	1,07	0,84	
1938	1,21	1,41	0,64		1,29	1,04	0,89	
1939	1,22	0,00	0,72		1,23	0,99	1,00	0,04
1940	1,22	1,44	0,86	2,21	1,36	1,13	1,08	0,07
1941	1,11	1,40	1,05	2,37	1,45	1,00	1,01	0,03
1942	1,40	1,75	1,70	2,08	1,64	1,18	1,26	0,10
1943	1,67	1,81	2,24	2,78	1,38	2,13	1,91	1,22
1944	2,47	2,69	2,32	2,90	1,92	2,00	1,74	1,23
1945	2,30	2,50	2,10	3,62	2,51	1,81	1,92	1,73
1946	2,18	2,36	1,86	2,91	2,71	1,67	2,48	3,25
1947	3,94	3,02	2,10	3,75	3,31	2,00	2,65	3,32
1948	4,08	3,29	2,15	4,70	3,10	1,88	3,14	3,45
1949	3,80	3,10	2,08	4,04	3,34	2,18	2,57	3,34
1950	4,27	3,60	2,05	3,31	2,94	2,17	2,66	3,89
1951	4,26	3,30	2,51	3,70	3,19	2,59	2,59	4,50
1952	4,30	3,64	2,52	5,38	3,40	2,67	2,19	4,76
1953	3,51	3,20	2,48	4,29	3,58	2,11	2,82	5,13
1954	3,54	3,04	2,45	5,00	3,61	1,88	5,45	4,51
1955	3,40	2,74	2,46	4,50	4,20	2,51	5,60	5,11

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y a OxLAD

Nota: En el caso de Argentina: serie A sobre la base de AFIP y la serie B de OxLAD

IV. Aspectos relevantes de las discusiones parlamentarias respecto del aumento del impuesto a las ventas

Como se mencion  anteriormente, en la primera de las leyes prácticamente no hubo discusión parlamentaria. Se menciona que se espera que el aumento destinado al financiamiento educativo sea de \$554 millones, de los cuales el 71% corresponden al Gobierno Nacional y el 29% a las provincias y CBA para el cumplimiento del mismo objetivo. Esta norma elimina también el impuesto del 2% sobre los sueldos y salarios que establecía la ley N  13.031 destinado a las universidades.

Recién en la sanción de la segunda ley se mencionan algunas objeciones respecto de los efectos del aumento del impuesto a las ventas sobre el costo de vida, y sobre la incidencia del impuesto (especialmente en los rubros calzados y textiles).

El presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el diputado Degreef argumenta que:

“El hecho de haberse elegido el impuesto a las ventas como base de financiación, responde a diversos motivos. El primero, es que el carácter permanente de las erogaciones a efectuar, hace necesario que su financiación esté respaldada por fuentes que tengan el mismo carácter. En este sentido cabe señalar que el impuesto a las ventas – con más de doce años de vigencia – ofrece una estabilidad adecuada a los fines que se persiguen.

El segundo motivo es que el hecho de que el impuesto a las ventas grave también las operaciones de exportación – sobre las que recae más del 35% de lo producido- hace que su incidencia económica sobre la población del país se vea atenuada, ya que hasta el porcentaje indicado el gravamen lo soporta, económicamente, el comprador.

Sr. Aráoz. – Proponga entonces el impuesto sobre las ventas al exterior.

Sr. Degreef. – En cuanto a la incidencia interna del impuesto, debe señalarse –y esto también va en contestación a lo que expresó el señor diputado-, que al estar expresamente exentos numerosos artículos alimenticios y de uso indispensable (carne, pan, huevos, leche, quesos, fideos, azúcar, frutas frescas y secas, vinos genuinos, cervezas, harinas de trigo y maíz, etcétera), tal incidencia es ínfima para los sectores de la población que cuentan con menos recursos y que invierten la mayor parte de los mismos en la adquisición de los referidos artículos.

Sr. Mercader. –Ropas, zapatos, no están excluidos.

Sr. Degreef. –El tercer motivo es que a fin de que los recursos a crearse pudieran ser aplicados en beneficio de toda la población del país, era necesario que el impuesto abarcara a todo el territorio y que de su producido participasen las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, requisitos ambos que llena acabadamente el impuesto a las ventas, cuya forma de distribución ya ha sido prevista en cuanto a su monto por la ley 12956. La mayor participación que corresponderá a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las provincias, que ascenderá aproximadamente a la suma de 145.000.000 de pesos, permitirá a las mismas mejorar la situación de sus jubilados y pensionados, a la vez que solucionar el grave y viejo problema constituido por el estado deficitario por el que atraviesan sus organismos de previsión social.”¹³

¹³ Trámite Parlamentario. Cámara de Diputados de la Nación. Septiembre 27 y 28 de 1948. Pag 4518 y 4519.

En otro momento, el diputado radical Mercader expresa: "... esto es una engaña pichanga. Los jubilados van a pagarse su propio aumento" a lo que el diputado Degreiff contesta "Indirectamente". Posteriormente el diputado Mercader objeta también la posibilidad permanente de trasladar el impuesto al consumidor extranjero al expresar : "...porque la verdad es que ese castigo recae indirectamente sobre el país. Nosotros estamos acostumbrados al mercado accidental que hay actualmente, un mercado, digamos así, sin competencia, creado por el estado de guerra en todo el mundo y del cual no se ha reaccionado todavía. El día en que el mercado se rectifique, vuelva a su equilibrio habitual y haya precios de competencia, ese 35% recaerá netamente sobre la producción argentina, que tendrá que bajar sus precios y será una manera indirecta de pagar ese impuesto" a lo que el diputado Degreiff contesta: "Prejuza el señor diputado"¹⁴. Cabe destacar que el razonamiento microeconómico respecto de las posibilidades de traslación del impuesto del diputado Mercader es impecable.

V. La efectividad y la evasión impositiva

En este período se dieron algunos pasos muy relevantes en el diseño institucional de la organización de la administración tributaria. En 1947 la recaudación de impuestos se concentra en tres organismos, la Dirección General Impositiva (DGI), Dirección General de Aduanas y Puertos y el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Si bien los niveles de recaudación fueron elevados, existen también indicadores indirectos de evasión relevantes. Las estimaciones de evasión al impuesto a los réditos, realizadas mediante comparaciones con las Cuentas Nacionales se estiman en niveles cercanos al 31% de la recaudación potencial en 1952 a pero que a partir de 1956 superan el 40%.¹⁵

Entre los efectos nocivos de la evasión mencionan que cuando esta es creciente el sistema tributario se torna inflexible por la "espiral evasionista", ya que ante la insuficiencia de recursos fiscales el gobierno debe aumentar las alícuotas legales, que es seguido por una mayor evasión.¹⁶ Incluso el efecto de "estabilizador automático" por efecto de la inflación del impuesto a los réditos se ve, en cierta medida, anulado en Argentina por

¹⁴ Ídem pag 4525

¹⁵ Suplemento Estadístico del Banco Central. 1962

¹⁶ Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL. 1963. Tomo V.

efecto de los elevados niveles de evasión que hace que, si no se actualizan los mínimos no imponibles se incorporen muchos contribuyentes de bajas rentas.

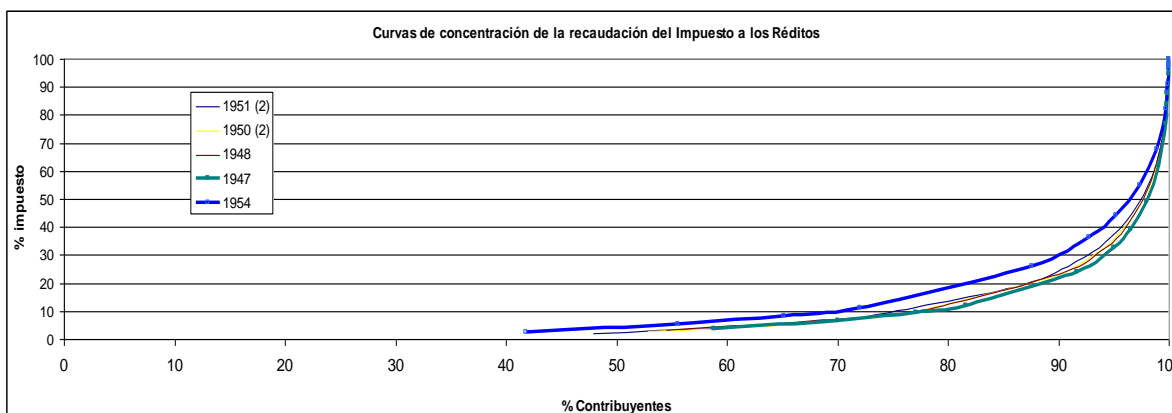
Por otro lado, la productividad de aquellos impuestos que ajustaron fuertemente sus tasas, en un primer momento disminuye, aunque posteriormente recupera los niveles históricos. Tal el caso del impuesto a las ventas, que entre 1938 y 1944 se estiman registros de productividad que oscilan entre 0,28 – 0,32, con una alícuota general de 1.25; en 1949 cuando la alícuota se aumenta a 8% la productividad del impuesto se reduce a 0,24 aunque posteriormente recupera los niveles iniciales y se reduce nuevamente en 1953-54 a 0.24-0,26.¹⁷

VI. ¿Sobre quién caen los impuestos?

Si bien no se dispone de suficiente información como para elaborar un estudio de incidencia distributiva de manera completa, podemos considerar que los impuestos directos (sobre las rentas, las ganancias y la propiedad) presentan, en general una estructura progresiva aunque más progresivo al comienzo que hacia el final del período. Cuando se analizan la recaudación por tramos de ingresos, aún cuando los datos presentan algunas dificultades y deben considerarse con cierta precaución, la curva de concentración de la recaudación en el año 1954 se acerca a la diagonal principal y no se cruza con la curva del año 1947, implicando entonces que sobre el universo de contribuyentes considerado el año 1947 es más progresivo que en 1954. Sin embargo, al no existir obligación de presentar la declaración jurada para los contribuyentes que no deben ingresar impuesto, que es una mejora de administración tributaria de la década del 60, no es posible incorporar a los contribuyentes sin impuesto determinado no es posible ser concluyente en este aspecto.

Gráfico 7

¹⁷ La productividad se calcula como Recaudación en % del PIB /alícuota, es decir recaudación como porcentaje del producto por punto de alícuota. Esta mediciones son preliminares puesto que no se ha corregido por posibles ampliaciones o disminuciones de la base o alícuotas diferenciales. Directamente se ha tomado la recaudación en % del PIB (fuente AFIP) y se divide por la alícuota general



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memorias de Hacienda

El efecto de la inflación sobre los mínimos no imponibles podría estar también originando esta pérdida de progresividad del impuesto. Según las estimaciones realizadas por Cepal en 1958 el efecto de la inflación y la desactualización de los montos deducibles por mínimos no imponibles y cargas de familia hacen que el peso de estas deducciones respecto al ingreso por habitante sea decreciente. Mientras que a comienzos de la década del 40 representaba cerca del 10% del ingreso, se deterioran hasta 1949 cuando representan el 3.8% y aumenta posteriormente al 5% y decrecen paulatinamente aunque aumentan ligeramente en el año 1955, producto del aumento de los montos determinado en 1954. Asimismo entre 1947 y 1954 se duplicó la cantidad de contribuyentes, pero el crecimiento de los contribuyentes fue mayor en los sectores medios de la distribución, en algunos tramos se triplica. Esta pérdida de progresividad se da aún cuando las alícuotas del impuesto se aumentaron fuertemente en los tramos medios superiores o altos como se mostró en el cuadro 1.

En el año 1954 se aumentaron las deducciones permitidas tanto para el mínimo no imponible como para cargas de familias a la vez que se unificaron las deducciones permitidas para las distintas categorías. Para los contribuyentes de cuarta categoría los aumentos fueron de entre un 20% para los trabajadores sin cargas de familia y aumentan progresivamente representando un 29% para los trabajadores casados con cuatro cargas de familias. Entre el 17 y el 21% de los contribuyentes no tenían cargas de familia y entre el 38-48% tenían entre 1 y 3 personas –período 1949-1953.

Cuadro N ° 4 Deducciones del impuesto a la renta para una familia tipo (4 miembros) respecto al ingreso por habitante – Promedios del período

Período	Primera y segunda categoría	Tercera categoría	Cuarta categoría
1942-45	5,4	7,3	9,6
1946-49	3,3	4,5	5,4
1950-55	2,0	2,5	4,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cepal (1958)

Por otro lado, si bien no se ha podido considerar el régimen de exenciones vigente en el período, se ha estimado el peso de los consumos gravados con impuestos internos e impuestos a las ventas sobre los consumos de las familias obreras. Respecto a los productos del rubro Alimentos, bebidas y tabaco, en general son muy pocos los impuestos alcanzados con el impuesto a las ventas, ya que los productos gravados alcanzarían sólo al 2.1% de dichos consumos pero es mayor la proporción de productos alcanzados por los impuestos internos que alcanzan el 12,2% del rubro por los consumos de azúcar, vino y tabaco. Los consumos no alimentarios están alcanzados con mayor intensidad. El 41% de los consumos no alimentarios están alcanzados por el impuesto a las ventas, incidiendo en este resultado el elevado peso de la indumentaria dentro de dichos consumos. En tanto, el 2,3% de los consumos no alimentarios se encuentran alcanzados por los impuestos internos. Esto significa que según estas estimaciones preliminares los bienes alcanzados por el impuesto a las ventas representan el 23% de los consumos totales de la familiar obrera y 7% por impuestos internos.

A modo de ejercicio, considerando los consumos gravados y una alícuota del impuestos a las ventas de 1.25%, como era la alícuota vigente hasta 1949, dicho impuesto representaría sólo el 0.29% del consumo de la familia obrera y en el 0.34% de su ingreso. En cambio, cuando la alícuota aumenta al 8% el impuesto representa el 1.8% de los consumos de la familia obrera y el 2.17% de su ingreso. Estos bajos niveles de participación inducirían a pensar en que el impuesto recae con mayor intensidad sobre los estratos medios de la población. Llamativamente este presupuesto familiar no incluye bienes de consumos durables de los hogares, quizás afectado por el período de referencia de

la encuesta que fue de solo 3 meses.¹⁸ Tampoco incluye otros algunos consumos gravados representativos como la cerveza.

VII. Conclusiones

Si bien en términos generales durante todo el período 1939-1955 el impuesto a los réditos fue uno de los recursos tributarios más importantes pero no se logró sustentar el sistema tributario sobre los impuestos directos y estos tributos se tornan menos progresivos. Las contribuciones a la seguridad social que aumentan fuertemente desde 1946 y que se constituyen en el principal recurso tributario, recaen en definitiva sobre los trabajadores aunque no proporcionalmente a sus ingresos sino con algún grado de regresividad por efecto de los ingresos máximos sobre los que se calculan los aportes. A partir de 1949, con el aumento del impuesto a las ventas en el ámbito nacional y la implementación del impuesto a los ingresos brutos en el ámbito provincial, conjuntamente con sobrepuestos a ciertos bienes como combustibles se vuelve a un sistema tributario basado en impuestos indirectos, pero ahora, en una economía cada vez más cerrada gravando las ventas internas.

Las mediciones de concentración de carga tributaria, aunque cuando deban ser consideradas con cautela nos están mostrando que el impuesto a los réditos pierde progresividad respecto de los niveles del año 1947. Esta pérdida de progresividad se da en un contexto de aumento de alícuotas y de la cantidad de contribuyentes y de mínimos no imponibles que no se actualizaban permanentemente con la inflación. La inflación pudo haber actuado en la mejora de la recaudación al incorporar contribuyentes de los tramos bajos de la distribución pero también haber afectado la progresividad, debiendo deducirse el efecto Olivera – Tanzi, de pérdida de recaudación entre el devengamiento y el pago del impuesto, para computar los efectos netos de la inflación.

Mayores impuestos indirectos e impuestos directos menos progresivos fortalecen la visión sobre las dos etapas del peronismo con un quiebre en el año 1949: Una primera etapa con crecimiento y énfasis en la distribución y una segunda con deterioro de los indicadores económicos y menos progresiva¹⁹.

Subsiste, sin embargo, el interrogante respecto a si el relativamente buen comportamiento de la recaudación - considerando el largo plazo- estuvo originado en un

¹⁸ Insuficientes para captar consumos esporádicos pero de alto valor.

fuerte consenso o si fue el resultado de una fuerte capacidad de coacción por parte del Estado.

VIII Bibliografía

AFIP “Estadísticas Tributarias 2002”. Buenos Aires

Amaral, S.; Cortes Conde, R.; Harriague, M. (2006) “Evolución del sistema tributario argentino” ANH-AFIP.

Benegas Lynch y Dania (2000) “Sistemas tributarios, un análisis en torno al caso argentino” en *Revista Libertas* nº 33.

CEPAL (1958), “El desarrollo económico de la Argentina” Anexo Estudios Especiales.

Cortés Conde, R. (1997). “La economía argentina en el largo plazo”. Editorial Sudamericana. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

Cortés Conde, R. (2005) “La economía política de la Argentina en el siglo XX” Edhasa. Buenos Aires

De Pablo, J. C. (2005) “La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX” Tomo I Editorial La Ley. Buenos Aires.

Díaz Alejandro, C. (1975) “Ensayos sobre la historia económica argentina”. Amorrortu. Buenos Aires.

Dieguez, H.; Petercolla, A. (1974) “La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en Argentina. 1950-1972” *Desarrollo Económico*, Vol. 14, nº 55.

García Vázquez, E.(1956) “Comentarios Impositivos”. *Revista de Ciencias Económicas*.

García Vizcaíno, J (1974) “Tratado de Política Económica”. EUDEBA

Gasparini, L.; Cicowiez, M.; Sosa Escudero, W. (2010) “Pobreza y Desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones” mimeo, CEDLAS-UNLP.

Gerchunoff, P.: Llach, L. (1998) “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”. Ariel Sociedad Económica.

Goode, R. (1958) “*Finanzas Públicas en Argentina*” en CEPAL (1958) anexo V

Herschel, F; Itscovich, S (1957) “Fiscal Policy in Argentina” en *Public Finance*, 12 n2-3,

¹⁹ Gerchunof, P.; Llach, L (1998); Waldman, P (2009)

Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E. (1986) “Maduración y crisis del sistema previsional argentino” en Boletín Informativo Techint N° 240.
Ministerio de Relaciones Exteriores. “Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina”. Parte III

Mitchell, A. (2006) “Institutions or Factor Endowments? – Income Taxation in Argentina and Australia”
www.ehs.org.uk/ehs/conference2006/Assets/MitchellNRIIC.pdf

Oldamn, O.; Surrey, S. S. (1960) “Examen preliminar del sistema impositivo de la República Argentina”. mimeo

Porto, A. Director (2004) “Disparidades regionales y federalismo fiscal”. Edulp.

Presidencia de la Nación (1946) “Plan de Gobierno. 1947-1951” Tomo I

Programa Conjunto de Tributación OEA-BID “Estudio sobre política fiscal en Argentina” (1963)

Sokoloff, K.; Zolt, E. (2005) “Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas”.

Waldman, P. (2009) “El peronismo. 1943-1955” EDUNTREF – Buenos Aires.

Anexo

Presupuesto de la familia obrera en 1943
Participación de cada artículo o servicio
% respecto al total del capítulo y al total de presupuesto

	Consumo		Monto en \$	% del capítulo	% del presupuesto total	Productos gravados en 1949 por impuestos internos	Productos exentos del impuestos a las ventas en 1963
	Unidades normal	Precio					
TOTAL			176,75				
ALIMENTACIÓN			82,56		46,71		
I. Pan y Dulces			13,71	16,60	7,76		
Pan			11,37	13,77	6,43		x
Pan francés	Kg	30,20 0,35	10,57	12,80	5,98		x
Pan rallado	paquete	2,00 0,10	0,20	0,24	0,11		x
Galleta	Kg	2,40 0,25	0,60	0,73	0,34		x
Dulces			2,34	2,83	1,32		x
Factura	Docena	1,80 0,30	0,54	0,65	0,31		x
Masas	Kg	0,50 2,00	1,00	1,21	0,57		x
Dulce de Membrillo	Kg	0,95 0,84	0,80	0,97	0,45		x
II. Carne y Pescado			15,59	18,88	8,82		
Carne			14,34	17,37	8,11		x
Vaca y novillo			10,90	13,20	6,17		x
Asado	Kg	2,10 0,63	1,32	1,60	0,75		x
Bifes	Kg	2,20 0,78	1,72	2,08	0,97		x
Carnaza	Kg	1,20 0,70	0,84	1,02	0,48		x
Cuadril con hueso	Kg	1,80 0,63	1,13	1,37	0,64		x
Falda	Kg	3,00 0,48	1,44	1,74	0,81		x
Hueso con carne	Kg	8,00 0,30	2,40	2,91	1,36		x
Matambre	Kg	0,80 0,75	0,60	0,73	0,34		x
Peceto	Kg	0,50 0,85	0,43	0,51	0,24		x
Vacío	Kg	1,50 0,68	1,02	1,24	0,58		x
Cerdo			0,73	0,88	0,41		x
Costillas	Kg	0,60 1,08	0,65	0,78	0,37		x
Tocino	Kg	0,10 0,80	0,08	0,10	0,05		x
Cordero							x
Pierna	Kg	1,00 0,55	0,55	0,67	0,31		x
Embutidos y Carnes en Conserva			2,16	2,62	1,22		x
Chorizos blancos	Kg	0,65 0,80	0,52	0,63	0,29		x
Salame criollo	Kg	0,52 1,10	0,57	0,69	0,32		x
Mortadela	Kg	0,56 1,20	0,67	0,81	0,38		x
Salchichas comunes	Kg	0,50 0,80	0,40	0,48	0,23		x
Pescado							x
Corvina	Kg	2,50 0,50	1,25	1,51	0,71		x
III. Grasas y Aceites			4,54	5,50	2,57		
Grasas animales			0,67	0,81	0,38		x
Grasa de vaca	Kg	1,50 0,20	0,30	0,36	0,17		x
Grasa de cerdo	Kg	0,57 0,65	0,37	0,45	0,21		x
Aceites vegetales							x
Aceite comestible, mezcla sin oliva	Litro	3,76 1,03	3,87	4,69	2,19		x
IV. Leche, Productos Lácteos, Huevos y Pastas Fresas			16,23	19,66	9,18		
Leche							x
Leche suelta	Litro	58,00 0,15	8,70	10,54	4,92		x
Productos lácteos			4,61	5,59	2,61		x
Dulce de leche	Kg	0,80 1,50	1,20	1,45	0,68		x
Manteca	Kg	1,27 1,50	1,91	2,31	1,08		x
Queso fresco	Kg	0,65 0,99	0,64	0,78	0,36		x
Queso de rallar	Kg	0,72 1,20	0,86	1,05	0,49		x
Huevos	Docena	2,78 0,83	2,31	2,79	1,31		x
Pastas frescas							x
Tallarines comunes	Kg	1,53 0,40	0,61	0,74	0,35		x
V. Frutas, Verduras, Papas y Batatas			12,16	14,73	6,88		
Frutas			2,72	3,29	1,54		x
Frutas frescas			2,42	2,93	1,37		x
Frutas secas y en conserva							x
Ciruelas	Kg	0,19 1,60	0,30	0,37	0,17		x
Verduras			9,44	11,44	5,34		x
Verduras frescas			4,7	5,69	2,66		x
Papas	Kg	23,68 0,18	4,26	5,16	2,41		x
Batatas	Kg	3,20 0,15	0,48	0,58	0,27		x
VI. Comestibles en general			10,79	13,07	6,10		
Arvejas partidas	Kg	0,50 0,61	0,31	0,37	0,17		x
Arroz	Kg	0,90 0,65	0,59	0,71	0,33		x
Avena suelta	Kg	1,04 0,35	0,36	0,44	0,21		x
Azafrán molido			1,00	1,15	0,09		x
Azúcar	Kg	3,05 0,42	1,28	1,55	0,72		x
Cacao	Kg	0,23 1,50	0,35	0,43	0,20		x
Café	Kg	0,80 1,71	1,37	1,66	0,77		x
Conserva de tomate	lata	1,51 0,30	0,45	0,55	0,26		x
Especias	paquete	1,00 0,10	0,10	0,12	0,06		x
Fideos secos	Kg	4,09 0,34	1,39	1,69	0,79		x
Garbanzos	Kg	0,41 0,73	0,30	0,37	0,17		x
Harina de trigo	Kg	1,70 0,20	0,34	0,41	0,19		x
Lentejas	Kg	0,57 0,44	0,25	0,30	0,14		x
Maiz pisado	Kg	2,00 0,20	0,40	0,48	0,23		x
Porotos	Kg	0,93 0,46	0,43	0,52	0,24		x
Sal	Kg	1,50 0,13	0,20	0,24	0,11		x
Sémola	Kg	0,90 0,30	0,27	0,33	0,15		x
Té	Kg	0,10 5,40	0,54	0,65	0,31		x
Vinagre suelto	Litros	0,50 0,25	0,13	0,15	0,07		x
Yerba mate	Kg	2,03 0,78	1,58	1,92	0,90		x
VII. Bebidas			5,34	6,46	3,02		
Soda	sifon	9,30 0,08	0,74	0,90	0,42		x
Vino tinto	litro	9,77 0,47	4,59	5,56	2,60		x
VIII. Tabaco			4,20	5,09	2,38		
Cigarrillos	atado	21,00 0,20	4,20	5,09	2,38		x

Presupuesto de la familia obrera en 1943 (continuación)
 Participación de cada artículo o servicio
 % respecto al total del capítulo y al total de presupuesto

	Consumo		Monto en \$	% del capítulo	% del presupuesto total	Productos exentos en 1949	Productos exentos en 1963
	Unidades normal	Precio					
Gastos no alimentarios			94,19		53,29		
MENAJE			8,48		4,80		
IX Artículos de menaje			8,48	100,00	4,80		
Alcohol de quemar	litros	1,09	0,55	0,60	7,07	0,34 x	x
Azul	bolsita	3,2	0,05	0,16	1,89	0,09	x
Carbón	Kg	35,08	0,12	4,21	49,61	2,38	x
Cepillos de piso	c/u	0,5	0,4	0,20	2,36	0,11	x
Escobas	c/u	0,3	0,7	0,21	2,48	0,12	x
Jabon de lavar	Kg	5,06	0,36	1,82	21,47	1,03	x
Kerosene	Litro	3,04	0,19	0,58	6,81	0,33 x	
Lavandina	Litro	3,06	0,1	0,31	3,61	0,17	x
Trapos de piso	c/u	0,89	0,45	0,40	4,72	0,23	x
ALOJAMIENTO			33,40		18,90		
X Alojamiento			33,40	100,00			
Alquiler	pieza 4*4 medidor y 4 KWh			32,25	96,56	18,25	x
Electricidad			1,15	3,44	0,65		x
INDUMENTARIA			35,07		19,84		
XI Indumentaria			35,07	100,00			
GASTOS GENERALES			17,24		9,75		
XII. Artículos de Tocador			1,27	7,35	0,72		
Dentífrico	tubo	0,6	0,65	0,39	2,26	0,22	
Hojas de afeitar	paquete	1	0,45	0,45	2,61	0,25	
Jabón de tocador	pastilla	1,5	0,15	0,23	1,31	0,13 x	x
Lápiz de labios	tubo	0,31	0,65	0,20	1,17	0,11 x	
XII. Enseñanza, Cultura y Diversiones			5,58	32,37	3,16		
Utiles escolares			1,53	8,87	0,87		
Libros revistas y diarios			2,05	11,89	1,16		x
Cinematógrafo	entrada	4	0,5	2,00	11,60	1,13	
XIV. Gastos Varios			10,39	60,29	5,88		
Compostura de calzado	%	3,1		0,52	3,02	0,29	x
Créditos				2,00	11,60	1,13	
Fósforos	cajas	12	0,05	0,60	3,48	0,34 x	
Médico y farmacia (mutualidad)	cuota			2,00	11,60	1,13	x
Peluquería	servicio	2,3	0,445	1,02	5,94	0,58	x
Transportes	viaje	50	0,085	4,25	24,65	2,40	

Fuente: Elaboración propia en base a "Condiciones de vida de la familia obrera" (1946)

