

El “paquete” de Acevedo: un frustrado y original plan de ajuste en la Segunda Guerra Mundial

Autores

María Belén Menéndez (UBA) belumenendez@hotmail.com

Aníbal Pablo Jáuregui (UBA-UNLu) jaureg@sinectis.com.ar

Resumen

El shock externo de la guerra provocó una serie de adaptaciones y transformaciones. Algunas de estas como el programa de cereal-combustible fueron provisorias. Otras significaron la consolidación de tendencias previas que habían llegado para quedarse. Entre estas encontramos desde ya el afianzamiento de la manufactura. Pero también el valor de las instituciones económicas como instrumento de respuesta a las crisis externas.

Dentro de esta última se encontraría una propuesta del Ministro de Hacienda del presidente Castillo, Acevedo, quien impulsó a mediados de 1942 un conjunto de medidas tendientes a incrementar la presión tributaria sobre los sectores de mayor capacidad contributiva para controlar también las presiones inflacionarias. Este paquete económico encontró una fuerte resistencia en el conjunto del empresariado que bloqueó la aprobación legislativa y terminó una etapa de activa convivencia entre el sector empresario y los organismos técnicos gubernamentales. El programa de reforma fiscal, que fue aprobado bajo el gobierno militar surgido en 1943, puso de manifiesto que la agenda pública estaba ahora constituida por aspectos que antes integraban los debates de los especialistas.

Introducción

La Segunda Guerra Mundial originó con su estallido una aguda crisis en la Argentina, fruto de la dislocación del comercio internacional. El equilibrio macroeconómico resultó severamente afectado al cerrarse los mercados europeos y al escasear las importaciones cruciales de la economía nacional¹. Sin embargo, superado el *annus horribilis* de 1940 la economía argentina reaccionó positivamente al desafío externo, a través de una serie de medidas gubernamentales que facilitaban la importación de insumos esenciales y subsidiaban la producción agraria. Pero un factor operaba en detrimento de la capacidad del gobierno de actuar para responder a esta difícil coyuntura: la cuestión del régimen político. La guerra mundial potenció un conflicto latente en el régimen de la “República Imposible” – como la llamara Halperin Donghi - en torno a la cuestión de la legitimidad política vigente desde 1930. Si bien frente a la coyuntura pudo aplicar una serie de medidas que combinaban ortodoxia y heterodoxia, no pudo poner en marcha un ambicioso plan que se había propuesto desarrollar el ministro de Hacienda Federico Pinedo en 1940 y que quedó sin ser aprobado en el Congreso poniendo de manifiesto la debilidad política del ministro así como la del presidente Ramón Castillo.

Si los riesgos y las amenazas continuaron afectando la marcha de la economía, ello no se tradujo sin embargo, en una efectiva recesión. Además de la positiva respuesta de la economía, la *expertise* adquirida por los técnicos gubernamentales en la década de la Depresión consiguió allanar en parte las dificultades encontradas. El nivel de actividad alcanzó niveles en 1942 poco antes insospechados, aún en un contexto de

¹ Halperín Donghi, T (2004)

distorsiones monetarias y cambiarias resultados del superávit comercial externo y de un exceso de capacidad de compra del país.

Así fue que con el objetivo explícito de contener las presiones inflacionarias, el gobierno de Castillo a través de su ministro de Hacienda, Carlos Acevedo, propuso un programa que incluía una reforma impositiva, mediante la cual buscaba equilibrar el presupuesto y tomar las medidas preventivas necesarias para preservar la estabilidad macroeconómica frente al shock externo. En sus aspectos centrales, el proyecto consistía en un proyecto de aumento de la alícuota del impuesto a los réditos, la creación de un impuesto móvil a las exportaciones regulares y de un impuesto a las ganancias extraordinarias. Pero además este programa preveía una consolidación y reducción de la deuda pública y un incremento de las capacidades regulatorias del Banco Central.

El objetivo de este trabajo es el estudio de esta política, que despierta curiosidad porque buscaba reducir el ritmo de actividad en momentos en que la Argentina atravesaba un momento marcadamente crítico y que encontraría resistencias de la elite cuando el gobierno nacional carecía de apoyos políticos importantes. Estas resistencias generaron una brecha entre gobierno y sectores dominantes que agravó el cuadro de aislamiento en que se encontraba el gobierno conservador y contribuyó a su caída en junio de 1943.

Si bien a literatura especializada no ha tratado con detenimiento la política económica del gobierno de Castillo, existe un consenso entre los investigadores en torno a la importancia de la Segunda Guerra Mundial como la etapa en la que se consolida el perfil industrial del país y se sientan las bases de una nueva relación entre Estado y las actividades productivas de mercado interno². La contienda bélica significaría un ahorro

² La elite económica rural comenzó a ver deteriorada su influencia, mientras que el Estado comenzaba a proteger y promover, de forma más directa, a la industria. Según Llach, "*Las repercusiones económicas y*

forzoso que favoreció a la industria local, ya que la expansión de los medios de pagos y las restricciones a las importaciones competitivas con la producción nacional dejaron al mercado en sus manos³. Frente a esta coyuntura se propuso el ya mencionado Plan Pinedo de 1940 fue interpretado en forma contradictoria por los diversos estudiosos en el tema. Mientras que Llach⁴ entiende al plan como un antecedente, y al mismo tiempo como una alternativa al mercadointernismo del peronismo, que buscaba modificar partes de la estructura productiva del país. Cramer⁵, afirma que si bien este plan tenía la ilusión de reestructurar la economía argentina a largo plazo, solo podría haber tenido éxito en el plano coyuntural y especial de la guerra. Es decir era una política de corto plazo. Como quiera que fuera, la derrota legislativa y el abandono en parte de lo propuesto, ya que algunos aspectos como la creación de la Corporación de Promoción del Intercambio (CPI) fueron conservados, estaban denotando la debilidad política de un gobierno con un Estado con capacidad creciente de intervención económica.

El autor que ha estudiado en profundidad la cuestión impositiva en este período es Sánchez Román quién,⁶ plantea que mientras en la década del 30' el impuesto a la renta fue un instrumento fiscal exitoso gracias a la cooperación de las elites económicas, a principios de la década del 40', dicha colaboración se vio debilitada ante el intento de reforma impositiva, pero que no significó una ruptura, sino un *impasse* en la relación entre ambos actores ya que entendieron que se necesitaban mutuamente.

Resulta bastante difícil separar el problema que estamos analizando de la reforma tributaria de la década anterior. Esta última tuvo un objetivo diferente a la que amparó la reforma proyectada para el año 1942. Algunos estudios, como el de Gaggero,

políticas de la Segunda Guerra Mundial contribuyen decisivamente no sólo a consolidar la hegemonía del industrialismo en las discusiones, sino también a otorgar creciente preponderancia a las ideas mercadointernas que luego consagraría definitivamente el peronismo” Llach, JJ (1984: 534) Llach, L y Gerchunoff, P (2007) Rapaport, M (2003)

³ Vázquez Presedo, V (1978: 217-254)

⁴ Llach, L (1984)

⁵ Cramer, G. (1998: 548- 550)

⁶ Sánchez Román, J (2006). Ver también Sánchez Roman, J (2005)

entendieron que la creación del Impuesto a los Réditos obedeció a necesidad de pagar las cuotas de la deuda externa y de financiar la demanda de la sustitución de importaciones. Esta lectura va en línea con el testimonio de Prebisch quien afirmaba que la creación dicho impuesto buscaba subsanar el déficit presupuestario, evitar el default y contribuir a las nuevas gestiones estatales, dejando de lado cualquier intención de redistribución social⁷. Esa era también la visión del Bunge de la *Nueva Argentina* que consideraba que el sistema tributario sólo buscaba el equilibrio fiscal sin una real redistribución del ingreso.⁸ A su vez, Reig⁹ sostiene que el proyecto de Acevedo modificaba el concepto de *rédito*, al gravar ingresos que originariamente quedaron afuera, aunque no especifica en que consiste esa modificación.

En lo referente a las relaciones entre Estado y *establishment*, Sidicaro mostró que la consolidación del Estado intervencionista y el modo no democrático de regulación del sistema político produjo el surgimiento de conflictos entre los políticos conservadores y estos sectores socioeconómicos predominantes.¹⁰ Ello es comprensible en un marco en que la relación entre el Estado y la sociedad fue complejizándose a medida que se sucedía la década del 30. Para Persello la diagramación política en la que participaba el parlamento, las corporaciones y los funcionarios técnicos se hacía más intensa¹¹; se consolidaba un modelo de “administración consultiva” en la que la gestión pública se hacía con el consenso de los sectores interesados, una forma de legitimación para un régimen que carecía en gran medida de ella. Este corporativismo informal que avanzaba en juntas y comisiones no tenía sin embargo el status que tuvo en otros países de la región¹² pero en esa dirección apuntaban la dirigencia asociativa empresaria con la

⁷ Margariños, M (1991: 65-69)

⁸ Bunge, A (1940: 393-406)

⁹ Reig, E. J. (1996: 25)

¹⁰ Sidicaro, R (1995)

¹¹ Persello, A.V (2009).

¹² Jáuregui, A. (2004)

idea de crear un Consejo Nacional de Economía. ¿La discusión impositiva fue solo un *impasse* en la relación, o involucró, además la disputa entre los distintos actores sociales por el debate sobre el rol del Estado y sus políticas de subsidiariedad al sector privado? En la tensión vincular de actores nuevos y no tan nuevos permea la creciente autonomía burocrática estatal, así como la coordinación de las elites económicas que ya no atienden sólo intereses económicos, sino también políticos. Lejos de ser un *impasse* el debate sobre la reforma impositiva muestra el comienzo de una transformación de las relaciones entre el Estado y las elites económicas, así como la progresiva metamorfosis, fortalecimiento y centralidad del estado argentino.

Como reacción frente al programa del gobierno, en particular el aumento de impuestos, se formó un frente de las organizaciones corporativas denominado Comité de Defensa Económica que ponía fin a un largo período de colaboración entre esas organizaciones y las agencias estatales. Las elites buscarían a través de este debate redefinir su rol en el campo público y en la toma de decisiones políticas, sintiéndose amenazados ante un Estado fuerte, pero a la vez buscando explotar exitosamente las fisuras del gobierno débil de Castillo. Este conflicto impositivo mostró la tensión y el rechazo de las nuevas relaciones que quería imponer el Estado a las elites económicas.

En este *paper* trataremos inicialmente el contenido específico del proyecto presentado en 1942. Luego veremos la fundamentación que los distintos actores hacían de sus diversas posturas. Después trataremos la repercusión en la prensa, los partidos políticos y los sindicatos y finalmente analizaremos el curso de la reforma bajo el gobierno militar instaurado en 1943.

La presentación de los proyectos en el Parlamento

En 1941, tras la salida de Pinedo del Ministerio de Hacienda asumió la cartera C. Acevedo¹³. Este abogado pertenecía a una familia de la elite, siendo cuñado de Miguel Angel Cárcano y hermano de Arturo y Horacio Acevedo, propietarios de la empresa Acevedo Construcciones quienes en octubre de 1942 fundarían Acindar. Estos datos sirven para mostrar que este funcionario estaba familiarmente vinculado a los sectores empresarios que serían los principales opositores al proyecto que estamos estudiando. Desde el comienzo de su gestión, comenzó a reorientar la política en un sentido de establecimiento de un mayor equilibrio general. Los gastos crecientes provocados por la mayor actividad estatal no eran compensados por los ingresos a pesar de que estos también eran crecientes. La posibilidad de financiar el déficit con emisión de deuda era vista por el gobierno en forma negativa por la suba que ocasionaría sobre la tasa de interés. La actividad económica se encontraba creciendo a buen ritmo, las dificultades de importar se agravaban y las exportaciones industriales crecían aunque su crecimiento no podía ser ilimitado. Aunque los primeros proyectos de reforma impositiva ya fueron presentados en ese año, fue durante el año parlamentario de 1942, en ocasión de discutir el presupuesto para el siguiente ejercicio, que Acevedo propuso un programa de reformas que implicaba una fuerte absorción de recursos para el Estado: en primer lugar, se imponía un impuesto móvil a la exportación, que gravaba el 20% del sobreprecio de los productos exportados sobre el promedio de los años 1937-9. Además buscaba reducir la deuda de la Junta de Granos con el Banco de la Nación. En segundo lugar, se propuso la ampliación de las facultades de regulación monetaria y bursátil del

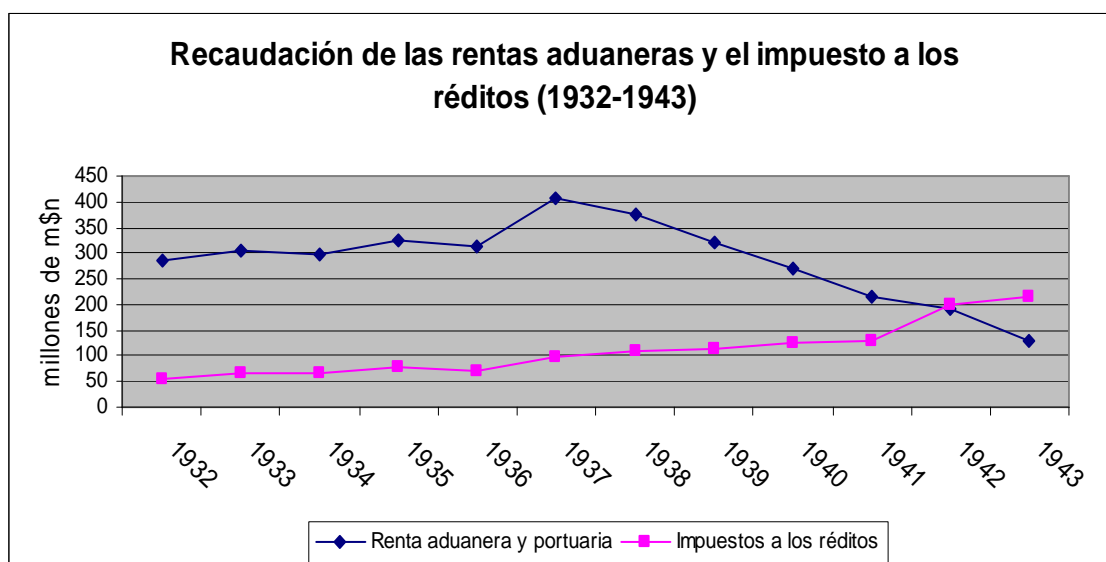
¹³ Carlos Alberto Acevedo nació en 1889. Se recibió de abogado en la Facultad de Derecho de la UBA en 1913, donde además ejerció como profesor y participó de su consejo superior. Aunque fue concejal de la ciudad de Buenos Aires en la década de 1920, su ingreso más pleno a la política se dio tras la revolución de 1930, concejal en 1932 pasó a la subsecretaría de Hacienda municipal, director del Banco de la Nación Argentina en el período 1933-35, presidente interino de la entidad en 1935 y vicepresidente en 1936. Además integra el Directorio del Banco Central entre 1935 y 1937 como representante del Banco Nación, en 1937 sucedió a Ortiz en el gabinete de Justo como Ministro de Hacienda en 1937, integró como representante del PEN la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires. Ver Quien es quien? 1941

Banco Central. Por último, aumentaba la alícuota del Impuesto a los Réditos e imponía el Impuesto a las Ganancias Extraordinarias, que en principio había sido pensado para las empresas de petróleo pero que luego se extendería al conjunto.

La reforma buscaba incrementar la presión impositiva sobre aquellos sectores económicos de mayor capacidad contributiva que se habían beneficiado con la guerra, entendiendo la necesidad de justicia social e impositiva como elementos necesarios para el equilibrio social¹⁴. Existía, además, la necesidad de diversificar agricultura tradicional con especies que tuvieran consumo interno o demanda de exportación. Este plan fue duramente criticado y combatido por las elites económicas a través del Comité de Defensa Económica, cuyo fin inmediato era la movilización y la resistencia contra la reforma impositiva gubernamental pero cuyo objetivo central consistía en mantener la influencia directa del *establishment* en las cuestiones de política económica. Los representantes de la elite económica demandaban la constitución de organismos mixtos formados por técnicos y representantes privados donde discutir el diseño y los alcances de la política estatal.

Desde el punto de vista estrictamente fiscal, el programa se inscribía en la línea iniciada en el régimen tributario argentino de los '30 cuyo objetivo era “nacionalizar” la estructura impositiva, independizando al fisco de las oscilaciones del comercio exterior. En verdad esto ya se estaba logrando en 1942 el primer año en la historia en que el impuesto a los réditos recaudaba más que los derechos aduaneros.

¹⁴ Sánchez Román, J A, (2005: 102)



Fuente: Memoria de la Dirección General de Réditos (1944)

Como se puede apreciar en el cuadro a continuación, el aumento de la recaudación de ciertos rubros como el impuesto a los réditos, sellos y ventas muestran una tendencia al crecimiento interno del país, en contraposición con la caída de la recaudación del impuesto a la renta aduanera y portuaria.

Evolución de las recaudaciones nacionales que ingresan a rentas generales. (Cifras por ejercicio en millones de m\$n)

Rubros	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
Aduana puerto.	286,5	305,0	297,8	323,8	312,5	405,8	376,7	320,5	271,5	216,6	192,3	129,0
Internos	150,7	120,9	130,4	112,4	137,3	162,8	166,6	172,4	170,1	177,51	185,6	194,0
Réditos	53,4	65,1	66,5	77,2	71,8	99,5	107,9	111,9	125,6	127,2	197,8	215,3
Ventas	27,6	19,9	18,5	24,7	28,8	34,9	33,6	33,5	36,7	3,7	43,6	46,2
Sellos	44,7	43,9	45,4	60,5	55,8	63,1	62,9	63,0	64,6	65,9	71,2	73,1

Patentes	17,0	15,5	15,6	16,5	18,4	2,5	2,1	2,5	2,4	2,5	2,5	3,0
Contr.	29,9	30,2	31,4	32,0	33,7	30,8	30,3	31,7	31,9	31,9	32,4	33,0
herencia	10,6	10,5	12,9	14,7	18,8	15,9	17,2	17,9	15,3	21,2	26,1	30,2
petróleo				1,6	6,8	2,4	7,0	7,0	8,5	4,8	5,6	5,0
Total	620,4	611,0	618,4	663,4	683,9	817,7	804,3	763,4	726,6	687,3	757,1	728,8

Fuente: Memoria Dirección General del Impuesto a los Réditos. Año 1943

Estos datos muestra un modificación del sistema tributario que era a su vez un reflejo de las modificaciones de la estructura de la economía argentina. La contrapartida de este nuevo gasto público era el incremento de las funciones estatales que antes habían servido para proteger a las empresas durante la Depresión de la década anterior y que ahora estas, según el gobierno conservador, debían corresponder con una cuota de sacrificio.¹⁵

Análisis y repercusiones del programa ministerial

Después de ver las circunstancias, creemos oportuno adentrarnos en las medidas que integraban el programa. En primer lugar veamos el impuesto móvil a las exportaciones, que ha sido considerado como un antecedente del IAPI¹⁶, para gravar las exportaciones agrarias con el fin de transferir parte de la renta agraria al Estado¹⁷. Pero a diferencia de su similar del peronismo, el impuesto era móvil y operaba como una compensación del subsidio implícito que significaba para las exportaciones tradicionales las ventas a un mercado británico que no podía pagar con productos ni con

¹⁵ Cuestionando a las organizaciones empresarias, Acevedo sostenía: “Desde doce años a esta parte el Estado en la Argentina no ha hecho más que intervenir en forma cuantiosa para ayudar a la industria, al comercio y la producción agropecuaria” Acevedo, C. (1942: 7)

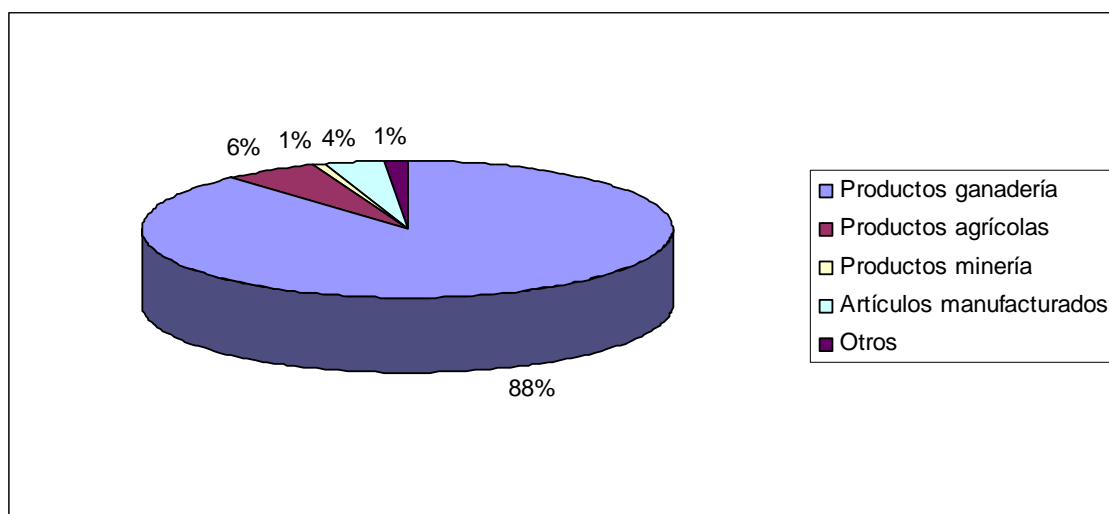
¹⁶ Llach J.J. (1984)

¹⁷ Ver Llach J.J. (1984: 523-526), Sidicaro, R (2005)

divisas convertibles. La exportación de productos regulares quedaba sujeta a un impuesto móvil que se percibiría en el momento en que se realizaba el cambio de divisas, siendo el monto del impuesto equivalente a la suba de los precios de exportación en moneda nacional respecto del promedio de los precios de los años 1937 a 1939 por encima del 20%¹⁸.

El argumento oficial a favor de este impuesto se centraba en la necesidad de contener el alza de los precios internos, como la carne, y a la vez, obtener recursos para emplearse en la financiación de la compra de cosechas. También buscaba reducir el ritmo de acumulación de las acreencias en libras esterlinas del gobierno nacional, aunque los saldos del comercio exterior arrojaban un saldo positivo a la Argentina.

Gráfico: exportaciones argentinas a Gran Bretaña. 1942



Fuente: Anuario Comercio Exterior 1943¹⁹

¹⁸ Artículo 1 del proyecto de ley del impuesto móvil a la exportación HCD. P. 541, 3 de junio de 1942

¹⁹ Los datos numéricos de las exportaciones a Gran Bretaña son

Productos ganadería	530.234.444
Productos agrícolas	36.017.527
Productos minería	5.275.308
Artículos manufacturados	21.207.470
Otros	8.228.550
Totales	600.963.299

Como se puede apreciar en el gráfico, la mayoría de los productos exportados a Gran Bretaña consistían en carne y sus derivados, los que sumados a los agrícolas, que eran exportaciones regulares, representaban el 93% del total. De todas formas, como el comercio de exportación seguía siendo de interés estratégico para Gran Bretaña, los intereses británicos en la Argentina, largamente vinculados con las elites económicas, dieran muestras de apoyo al programa de austeridad gubernamental²⁰.

En lo referente al impuesto a los réditos, se proponía modificar la alícuota y el mínimo no imponible con el objetivo explícito de reducir el universo de contribuyentes a los que se les exigía un mayor aporte. Aunque claramente fiscalista, la medida incluía un sesgo hacia la progresividad impositiva dentro de una política de “justicia social” aunque el término pudiera resultar extraño al vocabulario político de la Concordancia (no tanto si recordamos la experiencia de Manuel Fresco en el gobierno de la provincia de Buenos Aires).

Podría decirse entonces que además de alentar ciertas modificaciones en la recaudación, lo que se proponía era una “política de ingresos” por su efecto sobre el conjunto que tributaban, que eran, el comercio, la industria, el agro, el trabajo personal y los capitales mobiliarios. La concreción de estos resultados podría verse facilitada por el crecimiento sostenido de la recaudación de los impuestos internos. Especialmente la mejora en la recaudación del impuesto a los réditos resultaba de la situación excepcional del mercado y de la mayor fiscalización anti-evasión²¹.

²⁰ *No hay duda que esto implica sacrificios, pero estos sacrificios se hacen en todas partes dada la extrema difícil situación presente (...), se necesita estar preparado para el sacrificio ante las inevitables tribulaciones y privaciones*” (Cámara de Comercio Británica, 1941: 33)

²¹ Durante el período 1933 a 1937, hubo un aumento en la recaudación, y luego una contracción hasta el año 1941, donde comienza de nuevo un aumento en la recaudación, aunque no todos los sectores tuvieron el mismo incremento. Por ejemplo, el ascenso en la recaudación en la renta del suelo en el año 1941 se explica por la beneficiosa situación del sector ganadero y por la intervención oficial en el mercado de granos. El aumento de la renta del comercio y la industria se debió a una mayor actividad de la industria local por la caída de las importaciones.

Por último dentro de la enumeración de las medidas tributarias, el impuesto a las ganancias excesivas gravaba a todas las personas, tanto físicas como jurídicas, que tuvieran un capital superior a los 100.000 pesos y que hubiesen obtenido un beneficio superior al 8%, en forma de *“réditos derivados del ejercicio del comercio, de la industria, de la minería, de la explotación agraria, y de cualquier otra actividad que constituya negocio de compraventa, cambio, venta o disposición de bienes”*²². Este impuesto solo gravaba la parte sobrante después de haber apartado la porción equivalente al 8% del valor del capital explotado. El proyecto fue duramente criticado porque se entendía que el mismo crea un sistema arbitrario y ficticio dado que no se puede elaborar una teoría sobre alguna ganancia excesiva.²³ Dentro del proyecto a las ganancias excesivas se incluía un impuesto a las utilidades extraordinarias de las compañías de petróleo, que fue considerado inconstitucional ya que no respetaba el artículo 16 de la Carta Magna en lo referente a la igualdad de las obligaciones públicas.²⁴

Uno de los puntos de referencia de esta política se encontraba en el Banco Central, que se constituyó en activo propulsor de las medidas dentro de una línea ortodoxa de preservación del valor de la moneda, y de control de la inflación. En su Memoria de 1942 el BCRA decía que era necesario imponer un programa de contención

²² Artículo 1 del proyecto del impuesto a las ganancias excesivas.

²³ La reforma impositiva se veía como un mayor intervencionismo estatal sobre la economía y el control de los sectores privados, así como un ataque directo a los capitales. *“Nos hemos planteado, con toda franqueza, el problema de las relaciones de la actividad económica con el Estado, más que por espontánea iniciativa, por una incontenible reacción ante la creciente absorción de las fuerzas productoras por el Estado, a través de un conjunto impresionante de leyes, reglamentos, mecanismos y cargas impositivas que nos han llevado a un régimen de asfixia y faltan enervamiento. Dos son los aspectos que de una manera primordial destacamos en este problema: el peso abrumador del sistema tributario en razón del monto de los impuestos y de la inquisición reglamentaria y los excesos del intervencionismo del Estado en todo acto y movimiento de la producción del comercio”* Memoria Bolsa de Comercio, (1943: 21)

²⁴ Anales de la Sociedad Rural Argentina (1942: 747)

y reducción del déficit fiscal²⁵. Esta declaración confirma la afinidad existente entre el Banco Central y el Palacio de Hacienda y el sentido de la declaración del Comité de Defensa Económica en el sentido de que el Plan era una manifestación de un nuevo tipo de burocracia alejada de las “fuerzas vivas”.

Debates en torno a un programa: ¿una “politización” de la economía?

Las cuestiones fiscales habían tenido su lugar en el debate político y económico en la Argentina desde los comienzos. Con la revolución de 1930 fue tejiéndose un vínculo distinto entre los gobierno concordancistas y las elites económicas. Esta alianza fue entre otras cosas útil para enfrentar las consecuencias de la crisis económica y la generación de un sistema de regulación económica a través de las juntas y las comisiones. En este contexto se logró que estas mismas elites consintieran en la reforma del régimen impositivo. Este reforma permitió convertir al impuesto a los réditos en uno de los principales recursos tributarios del Estado nacional, aunque siempre se encontraba latente la discusión sobre cuál era el límite del impuesto para que no afectase negativamente el crecimiento y la eficacia de la economía²⁶. En principio, el gobierno de Uriburu había intentado el equilibrio presupuestario bajando los gastos e iniciando una tímida reorganización del sistema impositivo. Ya en la administración de Justo, las nuevas contribuciones, el Impuesto a los Réditos y el Impuesto a las Transacciones, fueron establecidas con el apoyo de las elites económicas que integró el Consejo de

²⁵ “...frente al riesgo de que lo alcanzado se malogre con la exageración del estimulante- que en este como en otros casos suele ser pernicioso- concierne a todos frenar el ritmo con medidas que tengan equitativamente en cuenta el desenvolvimiento de las distintas actividades durante esta emergencia, desenvolvimiento que no ha sido parejo. Un programa para contener e ir reduciendo gradualmente el déficit parece tanto más recomendable cuanto que la magnitud de las necesidades fiscales provocadas por él, unidas a las exigencias financieras del plan de trabajos públicos y de las compras de cosechas, son muy superiores a la capacidad de absorción del mercado de títulos.”Memorias Banco Central (1942: 8– 9) De todas formas recordemos que el staff técnico del banco, dirigido por Prebisch también había acompañado el Plan Pinedo que tenía una finalidad bien diferente al que estamos refiriendo

²⁶ Sánchez Román, J A, (2005: 95-97)

Administración de los Impuestos, presidida por Colombo y las comisiones honorarias de cada uno de ellos. Pero, como muestra Persello la aprobación y aplicación de los impuestos generaron fuertes tensiones entre gobernantes y contribuyentes²⁷

Pero a diferencia de las reformas de 1930, en 1942 el ajuste fiscal se hizo convalidando un nivel superior de gastos. Según los empresarios, el problema fiscal era además el resultado de la existencia de una nueva burocracia, un elenco de tecnócratas que pretendían ser los detentadores del saber.²⁸

En general, para el *establishment* la solución radicaba en una disminución o en una racionalización de los gastos, aunque era sabido que esta operación resultaba de dudosa factibilidad, en vez de una suba de impuestos. Algunos como Alejandro Bunge, cercano a las organizaciones empresarias afirmaban que una forma de morigerar el efecto negativo de la mayor presión tributaria sería un aumento del gasto social²⁹. El Comité de Defensa Económica publicó una solicitud para rechazar la reforma impositiva por entender que la misma implica un mayor intervencionismo estatal y una creciente burocratización. El temor de las llamadas fuerzas vivas radicaba en que entendía que la reforma impositiva significaba una subordinación de la vida económica a las directivas estatales. En septiembre de 1942 el Comité de Defensa Económica organizó un *meeting* en el edificio de la Bolsa de Comercio, en 25 de Mayo y Sarmiento en la Capital Federal donde reunió según la prensa alrededor de tres mil personas. Los oradores representantes de las organizaciones empresarias cuestionaron el intervencionismo estatal como contrario al interés colectivo. El gobierno no debería imponer nuevos gravámenes sin tener en consideración los intereses y la palabra de los

²⁷ Persello, A V (2009)

²⁸ La UIA recomendaba que "... *el plan no debe ser función exclusiva de los poderes público. Los industriales, junto con los representantes de todos los sectores productivos, deben coadyuvar a su realización, tanto en una función asesora de aquéllos como en sus propios campos de actividad*" Revista Argentina Fabril (1942: 74)

²⁹ Bunge, A. (1940: 397).

contribuyentes que eran los patrones y los trabajadores. “...*No es un movimiento de clase, no defendemos los intereses de un grupo*”³⁰, decía Ernesto Aguirre, presidente de la Bolsa de Comercio.

Consistente con esa declaración, se insistirá en la conformación de un órgano máximo de conducción económica, reclamo ya presente en otras manifestaciones del empresariado que operaría además como un mecanismo de consulta donde los intereses corporativos se encontrarían representados en el “interior” del Estado. Se solicitaba para tal fin la constitución de un Consejo Económico Nacional que estaría integrado por miembros del gobierno, del Congreso y de las entidades representativas del “trabajo” a fin de estudiar los proyectos, sus consecuencias sociales, “a su incidencia económica en relación con el problema fiscal y las circunstancias actuales”³¹.

La iniciativa gubernamental y la respuesta de la elite tuvo una importante reacción en la opinión pública y en los medios. Ya hemos visto que La Nación se identificaba abiertamente con los reclamos de la dirigencia de las asociaciones empresarias. La Prensa por su parte tenía una larga militancia a favor de la austeridad fiscal aunque era menos próxima a los sectores económicos. El Cronista Comercial, ligado a los sectores empresarios, se convertiría en uno de los voceros de la necesidad de la conformación del Consejo Económico Nacional.

En el ámbito político el programa gubernamental generó posicionamientos enfrentados al interior de los partidos. En el radicalismo, las diferencias de las posturas de sus miembros fueron notorias: mientras que el diputado Armando Antille, en la sesión de Diputados llevó como información lo que expidieron las federaciones rurales

³⁰ Aguirre. E (1942: 296)

³¹ Las fuerzas vivas y los proyectos impositivos, El Cronista Comercial, 1º de Noviembre de 1942: 245. Desde el diario Cronista Comercial se llamó a la creación de un Ministerio de Comercio e Industria que acompañase a los cambios suscitados en la estructura económica argentina. Véase Comité de Defensa Económica, *Consideraciones sobre los proyectos financieros impositivos a estudio del Honorable Congreso de la Nación*, Buenos Aires, 1942: 13.

del interior, que criticaban al impuesto. I. López Merino, diputado por la UCR de la provincia de Buenos Aires, también pidió que no se sancione el impuesto. Por el contrario E. Araujo, diputado de la UCR de la Capital Federal, se posicionó a favor del impuesto a los réditos criticando la postura de las entidades agrícolas, industriales, comerciales y financieras³². La UCR se enfrentó entonces a la misma disyuntiva que le había mostrado el Plan Pinedo ya que debían conciliar los intereses económicos de los ganaderos, los nuevos industriales y la emergente masa urbana consumidora, por lo cual una vez más puso de manifiesto su heterogénea composición y no pudo presentar una manifestación unívoca³³. Los demócratas se encontraron atravesados por dinámica similar ya que el sector ligado a J. E. Aguirre Cámara acompañó el proyecto impositivo mientras que otros diputados conservadores se opusieron.

Los organismos y la prensa ligados a los consumidores y a los obreros, como el Partido Socialista, que mantuvo una opinión bastante homogénea en este asunto, se manifestaron a favor de la reforma impositiva, pero a la vez, criticaban la postura de las elites ante la reforma impositiva³⁴. El Partido Socialista se posicionaba a favor de la eventual reforma impositiva pero no del incremento de la burocracia estatal, al considerar que esta era funcional a los sectores de poder. Estaban de acuerdo con gravar

³² . *“Debemos votar esta ley por las siguientes razones: primera, por la orientación social de la ley; segunda, porque el producto de ella esta destinado a cubrir el déficit del presupuesto; tercera, porque este déficit proviene de gastos extraordinarios y extraños a la vida de la Nación y es deber del poder público proveer oportunamente una solución de estos problemas con medidas de gobierno inspiradas en el bien general; y cuarta – y me dirijo especialmente a los legisladores radicales-, por los antecedentes históricos que reconoce esta legislación”*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 22 y 23 de 1942, tomo V, página 458-459.

³³ Llach (1984: 530) refleja esta ambigüedad de la UCR para con el Plan Pinedo cuando los diputados radicales en el año 1941 presentan un proyecto de crédito industrial muy similar al Plan propuesto por el Ministro de Economía. Aun así, la actitud del radicalismo, en ese momento, el autor la entiende como respuesta del partido al contexto político fraudulento en el que se había gestado el Plan Pinedo.

³⁴ *“Creerán algunos señores diputados y la opinión pública a través de toda la propaganda interesada que se ha realizado, que tanto el impuesto móvil como el impuesto a la renta, como el impuesto a las ganancias excesivas, son problemas novedosos planteados ahora en el país debido a la frondosa burocracia que todos hemos criticado. Pero no es así. Hace ya casi treinta años que la misma discusión se plantea en el país y con los mismos resultados, desgraciadamente. Las clases pudientes opusieron tenazmente a la sanción de esos impuestos y eso que el presupuesto nacional no tenía las elevadas cifras que ahora presenta.”* Ghioldi, A y Bogliolo, R (1942: 63)

a los contribuyentes cuyas rentas les permitían soportar la carga impositiva, aunque fuera una medida de excepción.³⁵

Por su parte, la Confederación General del Trabajo apoyaba el proyecto de Acevedo, rescatando especialmente el impuesto móvil a la exportación ya que podía tener un efecto positivo sobre el salario de los trabajadores, especialmente por su impacto sobre el precio de la carne³⁶. Paralelamente sostenía que la reacción del empresariado relativa al impuesto a las exportaciones se convertía en la práctica en una defensa del modelo agroexportador.³⁷ Como es lógico, la CGT apoyaba el hecho de gravar a los sectores económicamente más concentrados que, a la vez, más se habían beneficiado de la situación excepcional de la guerra. Estas consideraciones no modificaban la caracterización cegetista del gobierno como un gobierno de las clases dominantes: “*que tienen gobiernos que no merecen*”³⁸. En consecuencia, para la dirigencia cegetista, la oposición a los impuestos sólo obedecía a la avaricia de los poderosos³⁹. La idea de la “justicia social” estaba rondando al periódico institucional vinculada con la imposición progresiva y con el control de la evasión..

Hasta aquí hemos observado que el proyecto de reforma impositiva reavivó disputas adormecidas entre el gobierno, la elite y los sectores populares. Si el gobierno encontró algún eco entre los partidos y organizaciones populares, la elite encontró en el rechazo al proyecto ministerial un instrumento para intensificar su demanda de inclusión en la decisión política. Las decisiones de política económica que antiguamente podían resultar de carácter netamente técnicas, pasaban a tener, a la luz del nuevo papel del

³⁵ “*Estos impuestos no son hijos de los principios doctrinarios del Poder Ejecutivo, son reclamos de una necesidad fiscal del Estado, hecho social de importancia*” Ghioldi, A y Bogliolo, R (1942: 79)

³⁶ “*Este impuesto no es, sin embargo, oneroso; se reduce a extraer, para el fin expresado, una ganancia excesiva de los ganaderos, que ahora incide en forma de precio excepcional sobre el consumo interno de carnes*” Periódico de la Confederación General del Trabajo. Buenos Aires 12 de junio de 1942: 1

³⁷ Periódico de la Confederación General del Trabajo. Buenos Aires 21 de junio de 1942: 1-2.

³⁸ Periódico de la Confederación General del Trabajo. Buenos Aires 4 de septiembre de 1942: 1

³⁹ “*que toda la oposición a los aumentos impositivos es fruto del egoísmo de las grandes fortunas o grandes empresas, que la evasión a los gravámenes no obedece a su exageración, sino a la avaricia*” Periódico de la Confederación General del Trabajo. Buenos Aires 4 de septiembre de 1942: 1

Estado y de la nueva realidad económica y social, un lugar más decisivo en la agenda de la discusión pública.

El programa impositivo bajo el gobierno militar

El cambio de gobierno en junio de 1943 no modificó la necesidad de avanzar en materia fiscal en el sentido que lo había propuesto Acevedo. El nuevo Ministro, Jorge Santamarina, convocó a los miembros del antiguo Comité de Defensa Económica a conformar una Comisión Honoraria Asesora del Gobierno Nacional integrada por representantes de la Bolsa de Comercio, La Sociedad Rural, la Unión Industrial Argentina, el Centro de Consignatarios de Productos del País, la Asociación Propietarios de Bienes Raíces, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa y la Cámara Argentina de Comercio. Dicha Comisión junto con el gobierno de facto, realizaron diferentes reformas en materia impositiva que apuntaron a hacer frente a los problemas impositivos descritos por el Ministro de Hacienda.

En el mes diciembre de dicho año se sancionaron una serie de decretos que buscaron reformar algunos aspectos del régimen tributario. En ellos se modificó el impuesto a los réditos, se creó el gravamen a los beneficios extraordinarios, que revestía un carácter transitorio, se unificaron los impuestos internos⁴⁰ y se implementaron gravámenes a las apuestas en los hipódromos, a los premios de Lotería y a los artículos de lujo.

La modificación en el impuesto a los réditos se tradujo en un aumento del mínimo no imponible, la computación de los quebrantos de un año para compensarlos

⁴⁰ Los productos que unificaron sus impuestos fueron: tabacos, vinos, alcoholes, cubiertas, fósforos, azúcares, perfumes y específicos, cervezas, sedas, seguros, bebidas alcohólicas, naipes, alhajas y objetos suntuarios, aguas minerales, malta cervecera, encendedores, termómetros clínicos. Decretos: N° 18.235 31/12/43, 18.234 31/12/43 y 6176 del 10/03/44

con los réditos de años anteriores y liquidación de los impuestos por los pequeños propietarios y arrendatarios rurales (decreto 18.229/43). También se prestó principal atención a la renta proveniente de títulos, acciones y otros valores al portador, tratando de que esos papeles abonen la tasa que efectivamente les correspondía. Por último, se consideró un reglamento de fondo de reposición para equipos de explotación utilizados para actividades productivas.

El impuesto a los beneficios extraordinarios, según el decreto N° 18.230 del 31 de diciembre de 1943 recayó sobre las utilidades que excedía a las obtenidas en los años 1938 o 1939, consideradas normales a tal efecto. Los miembros de la Comisión Honoraria pudieron imponer la base de los años previos a la guerra y no como proponía el proyecto del año 1942, que estipula un porcentaje sobre una ganancia establecida como beneficio normal los años de la guerra. El impuesto se aplicó a los beneficios originados por el comercio, la industria, la minería, explotaciones agropecuarias o cualquier actividad que implique la transformación o disposición habitual de bienes, en cuanto tales beneficios excedieran el 12% del capital y reservas libres del año de aplicación del gravamen. El texto utilizado para el decreto fue el mismo que había elaborado la Comisión Honoraria. Este impuesto tuvo un carácter transitorio que se eliminó con el fin de la contienda bélica europea en el año 1945. El impuesto móvil a la exportación, que fue el que más apuntaba a combatir los factores determinantes en la elevación del costo de vida finalmente no fue sancionado y el Estado siguió financiando cosecha hasta la finalización de la guerra.

Las voces que criticaron arduamente la reforma impositiva propuesta por Acevedo y la intervención estatal, aceptaron las reformas impuestas por el gobierno militar ya que había reducido el poder de negociación de las organizaciones empresarias. Al realizarse el golpe de Estado y perder la representatividad en el

Congreso, los representantes de las corporaciones pactaron con el gobierno militar la reforma fiscal de Acevedo con una modificación fundamental, la eliminación del impuesto a la exportación, que se establecería con la llegada de Perón.

Conclusiones

Como vemos, la consolidación del Estado intervencionista y el modo no democrático de regulación del sistema político produjeron una serie de conflictos entre los políticos conservadores y los sectores socioeconómicos predominantes⁴¹. Las nuevas políticas pensadas para época de escasez en los comienzos de la crisis iban adquiriendo nuevas características en la medida en que se consolidaban. Los nuevos organismos del Estado como el BCRA pasaban a tener una mayor gravitación aunque esto no parecía ser una buena noticia para los sectores establecidos.

El gobierno conservador tenía en 1942 una serie de desafíos a resolver. Por una parte evitar que las presiones provocadas por la continuidad *sine die* de la guerra afectaran a una economía argentina que había atravesado satisfactoriamente la prueba y que se veía sometida a presiones inflacionarias y demandas por mayores importaciones. El mercado exterior podría presentar nuevas oportunidades de ventas para la escasez de bodegas marítimas que hacía casi imposible que mayores productos argentinos pudieran ser embarcados. En segundo lugar como apuntalar desde la política económica una legitimidad que venía severamente cuestionada y que había sufrido profundamente a partir del cambio de la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional y que determinaba una

⁴¹ Sidicaro, R (1995)

nueva alianza fundamental con el sector nacionalista del Ejército y las fuerzas que le eran afines⁴².

En tercer lugar, el gobierno podía sostener, como se dice más arriba, que el programa no era el fruto de una sana ortodoxia fiscal respetuosa del equilibrio presupuestario, un ideario que, a pesar de las desviaciones de la Depresión seguía contando con el beneplácito de muchos especialistas en cuestiones financieras.

En cuarto lugar, en la lectura del gobierno las dificultades de importar se convertían en un problema central de la economía, colocando un límite objetivo al crecimiento de la economía. Esto hacía que todo aumento de la capacidad de compra iba a generar presiones inflacionarias.

En quinto lugar, debemos adicionar una razón de “justicia social” que ya había tenido un lugar entre las razones esgrimidas por los gobiernos neo-conservadores para redimirse de las marcadas deficiencias con que se hacían las elecciones con distribución de la riqueza vía cargas impositivas. En este caso esta orientación aparecía más necesaria después del giro de la política gubernamental adoptado en 1940 con una afirmación del fraude como un aspecto central de su existencia. Además el sesgo distribucionista se avenía mucho mejor con la nueva base política de apoyo, constituida por el sector nacionalista del Ejército.

En definitiva, el conflicto entre el gobierno y las elites económicas suscitado por la reforma impositiva propuesta en el año 1942, no solo fue un conflicto de intereses económicos, sino también, de intereses sectoriales y políticos que dieron una mayor envergadura al conflicto enmarcado dentro de las transformaciones sociales que ocurrieron a partir de la década del 30. La conformación del Comité de Defensa Económica demostraba que el conflicto iba mas allá de la esfera estrictamente

⁴² En el Plan de 1940, el gobierno se encontraba apoyado por una coalición concordancista más compacta y por el sector justista del Ejército.

económica, buscaba consolidar fuerzas ante un Estado cuya fuerza material era creciente pero que tenía a su frente a un gobierno cada vez más debilitado por los vicios de orígenes y la deserción de sus apoyos originarios. Los acontecimientos internacionales, el desarrollo industrial del país y el crecimiento interno permitieron que el Estado se fortaleciese frente a los sectores económicos dominantes y comenzaba a mostrar cierta simpatía frente a los sectores obreros y populares representados por la CGT y el Partido Socialista.

No es fácil determinar el grado en que este conflicto facilitó el desenlace de junio de 1943 aunque es evidente que eso ocurrió. La cooperación entre la elite económica y el Estado que atravesó la década de 1930 no se pudo sostener a través del tiempo. Es entonces notable que con este desenlace no sólo se produjo una grieta pasajera sino algo más duradero, posibilidad de establecer una sociedad orgánica entre las clases dominantes y el Estado. El debilitamiento del lazo entre ambos se seguirá sosteniendo durante los gobiernos militares del 43 y se acentuará aun más con la llegada de Perón al gobierno.

Bibliografía

- Acevedo C (1942) “¿Por qué los nuevos impuestos son necesarios?” en *Revista Finanzas*. Septiembre-octubre año VII. Buenos Aires
- Aguirre E., (1942) “La excesiva intervención del Estado y el constante aumento de los impuestos” en *Revista de Economía Argentina*, XXV: 292.
- Bunge A., (1940) *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Guillermo Kraft.
- Cramer, G (1998) “Argentine riddle: The Pinedo Plan of 1940 and the Political Economy of the early war years”. En *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, nº 3.
- Gaggero, J (2008) *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío*. Documento de Trabajo N° 23. Diciembre. CEFIDAR

- Ghioldi, A y Bogliolo, R (1942) *Los socialistas, los gastos públicos, las cuestiones impositivas*. Buenos Aires
- Jáuregui, A (2006) “La Segunda Guerra y su impacto en la conducción económica argentina”, *XX Jornadas de Historia Económica*, Universidad de Mar del Plata, 2006
- Jáuregui A. (2004) *Brasil Argentina: los empresarios industriales. 1920-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004
- Halperín Donghi, T (2004) *La república imposible (1930- 1945)*. Emecé. Buenos Aires
- Llach, L (1984) El plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 23, n° 92
- Llach, L y Gerchunoff, P (2007) *El ciclo de la ilusión y desencanto*. Emecé. Buenos Aires.
- Magariños, M (1991) *Diálogos con Raúl Prebisch*. FCE. Banco Nacional de Comercio Exterior. México
- Persello, AV. (2009) *De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30*. Mimeo
- Rapaport, M (2003) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Ariel. Buenos Aires.
- Reig, E. J. (1996) *Impuesto a las Ganancias*, Ediciones Macchi, Buenos Aires
- Sánchez Roman (2005) “Poliedro de la igualdad nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en la décadas de 1920 y 1930”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. Tercera serie, número 28, 2° semestre
- Sánchez Román, José (2006) “Elites económicas e imposición sobre la renta en Argentina (1930-1945)”. Trabajo presentado en el *XIV Congreso Internacional de Historia Económica* realizado en Helsinki, Finlandia en agosto del 2005
- Sidicaro, R (1995) “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”. En Ansaldi, W, Pucciareli, A y Virraruel, J *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Biblos. Buenos Aires
- Sidicaro, R (2005) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/ 1973-76/ 1989-99*. Siglo XXI Buenos Aires
- Vázquez Presedo, V (1978) *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*. Eudeba. Buenos Aires

Documentos

- Anales de la Sociedad Rural 1941-1943
- Cámara de Comercio Británica 1941-1943
- Dirección General de Réditos a los Réditos 1941-1944
- Memoria Bolsa de Comercio, 1941- 1942
- Memoria Ministerio de Hacienda 1941- 1945
- Revista Argentina Fabril UIA, 1941- 1943
- Sesiones de Cámara de Diputados de la Nación.
- Periódico de la Confederación General del Trabajo.

Diarios

- La Nación
- La Vanguardia
- La Prensa
- Noticias Gráficas
- El Mundo
- El Cronista Comercial