

Administración y política: las transformaciones en el sistema tributario en los años '30

Trabajo presentado en el Seminario Problemas de la Historia Argentina Contemporánea (coordinadores Luis Alberto Romero y Lilia Ana Bertoni). Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín y PEHESA, Instituto Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 4 de agosto de 2010.

Ana Virginia Persello (CIUNR/UNR/CEHP)

En 1923, un extranjero, Gaston Jèze, especialista en finanzas y profesor de la Facultad de Derecho, llegó a Buenos Aires. La ocasión era la reapertura de los cursos del Instituto de la Universidad de París en Buenos Aires, presidido por Carlos Iburguren, a la que asistieron el presidente de la República, Marcelo T. de Alvear, el rector de la Universidad de Buenos Aires, José Arce, el entonces ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas, el ex ministro de Hacienda, Eleodoro Lobos a quien correspondía la iniciativa; el presidente del Banco de la Nación, Federico Alvarez de Toledo; el administrador de la Aduana, Remigio Lupo; el Director de Impuestos Internos, José M. Ahumada; el presidente de la Corporación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción, Luis E. Zuberbühler y representantes del comercio, los bancos y la universidad.

Jèze dictó una serie de conferencias en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en el Instituto Popular de Conferencias¹ en las que venía a plantear cuestiones que de tiempo atrás venían debatiéndose en la Argentina y que el gobierno de Alvear había incorporado a su agenda: la factura del presupuesto, la fiscalización de los gastos públicos, el sistema tributario. El punto de partida de su análisis del caso argentino era la ausencia de correspondencia entre economía y finanzas: riqueza y déficit crónico. El equilibrio del presupuesto –decía Jèze– depende de la disminución de los gastos y del aumento de los recursos. En cuanto a lo primero, en Argentina, tanto como en Francia, Inglaterra o los Estados Unidos, el discurso de todos los ministros de Hacienda preconiza las economías, la prensa publica gran cantidad de artículos condenando el despilfarro y la opinión apoya a uno y a otra de manera unánime. El problema radica en el pasaje del discurso a su aplicación, es entonces cuando pierden apoyo de diferentes sectores, entre los cuales se cuentan legisladores y otros ministros. En cuanto a lo segundo, se levantan todos los intereses que se consideran lesionados por el aumento de los impuestos y exigen economías y no gravámenes. La solución reside en la fortaleza del ministro. En Argentina las instituciones no la contemplan. El de Hacienda es uno más entre ellos, el presupuesto se construye por la sumatoria de presupuestos parciales y es la Cámara de Diputados la que finalmente lo ratifica. Por otra parte, no tiene sino la apariencia de un presupuesto, previsión burocrática de los gastos y de los ingresos y no programa de gobierno, se presenta a las cámaras con retardo, la falta de sanción genera la práctica de los duodécimos y finalmente, las comisiones parlamentarias lo modifican y substituyen.

El diagnóstico de Jèze no difería del que publicistas, políticos y prensa realizaban desde hacía tiempo y a esto se agregaba otra afirmación también compartida: el sistema fiscal

¹ Las conferencias fueron reunidas en un volumen; Jèze, Gaston, *Finanzas públicas de la República Argentina*, Buenos Aires, 1923

es malo. No tiene elasticidad porque descansa sobre los consumos –lo que hace de Argentina uno de los países más caros del mundo-; es antidemocrático porque no se asienta en el principio de justicia, de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, recae básicamente sobre los menos favorecidos y conduce al fraude y la evasión que se excusa en la iniquidad; está mal organizado y es incoherente porque se fue estableciendo bajo la presión de las urgencias financieras del erario sin plan de conjunto y finalmente, se yuxtaponen quince sistemas fiscales sin coordinarse entre sí.

El sistema tributario argentino descansaba, a esa altura, al igual que en el período de la organización nacional, en la tributación indirecta. La contribución territorial y las patentes eran los únicos gravámenes directos². Constitucionalmente correspondían al gobierno federal de modo exclusivo los gravámenes aduaneros y las tasas de correo; en su carácter de gobierno local de la capital y de los territorios nacionales, eran de su resorte los gravámenes directos y las rentas de sus servicios administrativos; en carácter de gobierno general le competían los impuestos sobre consumos y las tasas de los servicios de sus establecimientos y construcciones. Pero las provincias a su vez poseían constitucionalmente la facultad de gravar en sus respectivos territorios con tributos directos o indirectos los mismos bienes, y de esa concurrencia de atribuciones derivaba la doble imposición interna, que era evaluada negativamente en la medida que ocasionaba grandes trabas a la circulación económica con la consiguiente aparición de conflictos y la elevación desconsiderada de costos y precios. Las municipalidades, por su parte, imponían igualmente gabelas de producción, de transporte o de consumo, y de este modo existían en algunas regiones recursos del Estado triplicados sobre la misma fuente, con el aditamento de haber sido imitados los unos de los otros, multiplicando su carga con la repetición de sus requisitos de aplicación.

Los gravámenes al consumo (alcohol, cerveza, naipes) habían sido establecidos por el gobierno federal por las necesidades fiscales derivadas de la crisis de 1890 y a partir de allí las provincias utilizaron el mismo procedimiento en sus jurisdicciones. En algunos casos, los conflictos provocados por esa situación llegaron a la Corte Suprema de Justicia que fue delimitando en sucesivos fallos las facultades de las provincias en materia de impuestos internos, declarando contrarios al sistema económico constitucional los que afectaban la circulación gravando actos del comercio internacional o interprovincial, “pues ello importa trazar fronteras interestaduais que a los efectos comerciales del tránsito han sido suprimidas por la Constitución”. Los estados particulares no podían establecer tributos sobre las mercaderías o productos procedentes de otra provincia por la mera causa de la introducción a su territorio, pero la Corte al determinar que “llega determinada circunstancia en que dicha imposición es legítima” y a partir de la cual “cada provincia recobra su plena capacidad impositiva, desde el momento en que las mercaderías, géneros o productos introducidos a su territorio pasan a confundirse y mezclarse con la masa general de bienes de la provincia, porque ya entonces no es posible afirmar que el impuesto gravita sobre el mero hecho de la importación” dejaba una zona gris.

² Cuando la capacidad contributiva se infiere de sus manifestaciones inmediatas, como el patrimonio, el producto, la renta, tenemos el impuesto directo; cuando se refiere a manifestaciones mediatas, como la transferencia o la declaración de un derecho de propiedad, o el consumo de determinados artículos o servicios tomados como indicio de la existencia de una riqueza, el impuesto se llama directo. En los primeros, la riqueza imponible es gravada directamente en su fuente, mediante el reconocimiento íntegro y completo de la renta rural, urbana, capitalista, industrial, profesional; en los segundos, la riqueza es gravada indirectamente, considerando los negocios y el consumo como expresión mediata de la renta.

La necesidad de reformar el sistema tenía, aparentemente, consenso. Se preconizaba un plan de conjunto metódico, conforme a los principios de igualdad, justicia y generalidad de las cargas públicas en el que los impuestos indirectos y sobre consumos sólo debían tener el carácter de correctivos de los impuestos directos, de medios fiscales para sujetar a ciertos sectores que de otro modo no cooperarían en el sostenimiento del Estado, y más particularmente todavía, no debían ser sino procedimientos económicos para provocar determinados efectos en la producción y en la distribución de la riqueza. La base debía ser el impuesto a la renta, más productivo y elástico y más justo en lo que a distribución de las cargas entre los individuos se refiere. Y en segundo lugar, había que resolver el problema de la doble o triple tributación unificando los impuestos internos al consumo.

En 1922, cuando Alvear se hizo cargo de la presidencia de la Nación y Rafael Herrera Vegas del Ministerio de Hacienda, el administrador general de Impuestos Internos, José María Ahumada propuso la redefinición del sistema tributario, cuestión que venía sosteniendo desde 1916, a partir de la nacionalización de los impuestos internos compensándose a las provincias con una contribución proporcional, de modo de eliminar las “barreras aduaneras” que operaban en detrimento del desarrollo del comercio³. Ahumada produjo entonces un extenso informe que daba cuenta de la situación:

“A las nueve provincias –dice- que en 1916 tenían sistemas completos de impuestos internos sobre los mismos artículos que la Nación, hay que agregar hoy las restantes; las tasas, que eran moderadas, se han aumentado; la guerra económica entre las provincias, por medio de las imposiciones diferenciales, se ha intensificado; las tarifas aduaneras protectoras de industrias nacionales se ven desvirtuadas y pronto serán anuladas por los gravámenes internos de las mismas provincias en cuyo territorio están radicadas; el consumo de los artículos gravados se ha encarecido enormemente como consecuencia de la doble imposición, y la defraudación ha encontrado en el hecho, con el mayor lucro, nuevos estímulos”⁴

A esto agregaba que la “angustia rentística” de las provincias hacía que esos resultados que estaban previstos fueran inevitables. El plan para resolverlo consistía en asignar el rendimiento en la percepción de dos terceras partes para la Nación y una tercera para las provincias, distribuida según la población de cada una de ellas. En 1923, cuando el presidente inauguró las sesiones parlamentarias, condenó el sistema de superposición y auspició la sanción de un impuesto único federal en coincidencia con Ahumada.

Paralelamente, el ministro estudiaba la manera de aumentar las tasas para compensar el aumento del presupuesto ocasionado fundamentalmente, según se evaluaba, por la ley de salario mínimo dictada en 1921 y diagramaba una serie de reformas que incluían los derechos aduaneros, la ley de patentes y la imposición del impuesto a la renta. Según relatos posteriores de Raúl Prebisch fue convocado por Herrera Vegas, a quien Eleodoro Lobos le había sugerido su nombre, para que viajara a Australia y Nueva Zelanda a estudiar como se implementaba allí este último gravamen. La estadía duró cuatro meses y se interrumpió cuando Víctor M. Molina se hizo cargo de la cartera de Hacienda y Salvador Oría, “que se consideraba especialista en impuesto a la renta”, fue nombrado subsecretario.

³ La iniciativa tenía antecedentes. En 1910, Luis Leguizamón; en 1912 Miguel Laurencena; en 1913, Luis Agote; en 1917, Félix Garzón; en 1910, Rodolfo Arrendó; en 1923, Juan A. González Calderón habían presentado proyectos al parlamento con este objetivo

⁴ La Nación, noviembre 6 1922

Mientras en el parlamento se debatía el presupuesto y la incorporación de los nuevos tributos, las corporaciones hicieron llegar sus opiniones al respecto. La Corporación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP)⁵ reconocía la necesidad de equilibrar el presupuesto con el aporte de nuevos recursos pero atribuía la situación a las malas prácticas consistentes en no sancionar el presupuesto a tiempo, el abultamiento del programa de obras públicas, la “empleomanía”, agravada por la ley de salario mínimo, “error sobre el que tendrá que volverse” y la organización de las reparticiones autárquicas que vivían fuera del presupuesto porque su autonomía impedía un examen preciso de la inversión de sus fondos y no aportaban a la renta nacional. Los impuestos podrán ser aumentados –sostiene- siempre que se implemente paralelamente una política que permita aumentar los beneficios de la producción nacional, política económica nacionalista que imponga, en principio, un recargo previo de los derechos aduaneros que reduzca la competencia con el producto extranjero. Por lo demás, apoyaba la idea de habilitar exclusivamente a la Nación para establecer impuestos a la renta e internos en todo el territorio. La Bolsa de Comercio⁶, por su parte, aceptaba aumentos impositivos para cubrir las necesidades del fisco siempre que se consultara la igualdad y que no se atacara a instituciones indispensables en el mecanismo de los negocios. Y agregaba que, sin discutir la bondad de sistemas impositivos distintos de los que imperaban en el país, debía observarse que todo cambio de régimen traía perturbaciones de orden práctico y era regla de prudencia no adoptar una innovación fundamental para salvar una situación transitoria. El régimen previsional debía entonces apoyarse en los hechos existentes que creaban un orden en las ideas y en las prácticas, superior a cualquier innovación, que necesitaba la prueba de la experiencia. “Ese orden, dentro del cual han encontrado acomodo todos los intereses, representa por sí solo un principio de justicia”. La Nación coincidía, se hacía eco del problema y comentando las conferencias de Jèze proponía tomar recaudos en relación a la unificación propuesta por el gobierno apelando al sistema federal y alertaba sobre la aplicación del impuesto a la renta por tratarse de un recurso de difícil aplicación, de repercusión desconocida y que requería años de investigaciones.

Herrera Vegas, con el propósito de obtener el consenso de los “propios interesados” en la reforma del sistema impositivo, en julio de 1923, los convocó a discutirla. La Bolsa de Comercio, la UIA, la SRA y la CACIP se reunieron con funcionarios del gobierno: Alejandro Bunge, Agustín Pinedo y Carlos Soares que junto con Luis Folle y Carlos Baso, eran miembros de la también creada Comisión Permanente de Estudios del Presupuesto. El ministro de Hacienda fundamentó la incorporación de la sociedad en el estado: sostuvo que la política que practicaba el gobierno era de “puertas abiertas”, lo cual no implicaba solamente acción pública, sometida al juicio de la opinión a través de los medios democráticos de análisis, crítica y contralor sino colaboración efectiva de las fuerzas orgánicas del país con el poder administrador. Los intereses colectivos, dijo en ese momento, no son otra cosa que la suma coordinada de los intereses legítimos y agregó que debía acabarse con el prejuicio de que no era lícito que las corporaciones hablaran en nombre de sus propios intereses y de que no correspondía que los poderes públicos las escucharan. “Es inmoral –añadió- que se defiendan esos intereses privados en sus relaciones con los Poderes Públicos, con el Fisco y con la Administración, por caminos ocultos y vergonzantes, y es moral y digno que los intereses legítimos, privados o

⁵ Memorial presentado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados publicado en La Nación, enero 27 1923

⁶ Idem, enero 30 1923

colectivos, se defiendan con franqueza y a la luz pública”⁷. La forma que adoptó la participación de los intereses sectoriales en el Estado fue la de la comisión, subdividida según los problemas a tratar en cuatro subcomisiones: régimen aduanero, impuestos internos, régimen impositivo y fomento de la producción y de la industria.

La Nación, que iniciado el gobierno alvearista, evaluó que se estaba produciendo una reacción contra el personalismo, recibió con entusiasmo la innovación, demorada según su perspectiva, por la “omnipotencia burocrática” y la “jactancia providencial” de “demagogos (que) declaraban (...) saberlo todo a la perfección por milagroso influjo de la preferencia mayoritaria”. El ejemplo era, en este caso, Estados Unidos, que durante la guerra y en la posguerra había adoptado el sistema de las comisiones técnicas auxiliares. Reclamaba la extensión de la modalidad administrativa a otras esferas y concluía que aun si el resultado era sólo teórico, eso ya implicaba “el comienzo de la imprescindible metodización”.

Alejandro Bunge sintetizó ante la comisión el concepto y carácter de la reforma proyectada. Se trataba de hacer gravitar en su casi totalidad los recursos que la Administración pública necesitaba, en cuatro grandes impuestos nacionales, en contraposición a la tendencia de crear constantemente nuevos recursos nacionales, provinciales y municipales, en forma anárquica, con innumerables superposiciones, con graves defectos técnicos, políticos y económicos y recayendo todos ellos, en definitiva, sobre el consumo y sólo sobre ciertos aspectos del comercio y de la industria: el impuesto progresivo sobre la renta y el impuesto progresivo sobre las herencias, como impuestos directos y los impuestos internos y los derechos aduaneros, como indirectos para formar un conjunto coordinado que transforme el “ilógico inconveniente mosaico actual”. La reforma impositiva iría acompañada de la decisión de evitar todo aumento de gastos.

Víctor M. Molinas, el sucesor de Herrera Vegas en el Ministerio de Hacienda, volvió a presentar un proyecto en ese sentido pero la reforma no se produjo. Si los efectos de la primera guerra, coincidente en Argentina con el primer gobierno radical, colocan con fuerza el problema de la lentitud y la irracionalidad de la administración, la proliferación de organismos cuyas atribuciones se superponen, el despilfarro que exige el aumento, sin coordinación ni análisis de las cargas impositivas, de este planteo no derivan necesariamente transformaciones. La crítica a la burocracia se vincula al problema de la falta de autonomía de la administración en relación al poder político. La racionalización seguiría a su autonomización y la consiguiente reducción de los gastos evitaría el aumento de los impuestos. El planteo es el mismo que sustentaron los radicales antes de tomar el poder: el sufragio universal solucionaría el problema de la moralización administrativa. Serán necesarias otras rupturas, la de la crisis de 1929 y sobre todo la de la segunda guerra para producir el cambio.

El objeto de este texto es inscribirse en el problema más general de las relaciones entre administración y política en los años 30 colocándose en la intercepción de dos zonas todavía de frontera en el desarrollo historiográfico: la reconstrucción de los aparatos del estado y del desarrollo de la “fiscalidad”; dar cuenta de las transformaciones del sistema tributario argentino en el registro de la historia política. El objetivo es rastrear las modalidades administrativas vinculadas a la creación de nuevos impuestos, recuperar los argumentos sustentados para instaurarlos y los sostenidos para resistirse a ellos –sin

⁷ Idem, agosto 16 1923

olvidar que todo gravamen se instituye contando con la resistencia del contribuyente- y delimitar a los actores involucrados: los que diagraman las leyes impositivas, los que las ejecutan, los que pagan los impuestos, en tres momentos: el de los inicios de la reforma fiscal con la incorporación de nuevos impuestos que coincide con el gobierno provisional; el de la cristalización del sistema y finalmente, el período abierto por la segunda guerra que trajo una nueva reformulación.

I. El gobierno provisional: nuevos y viejos tributos

La organización del sistema tributario correspondía al Ministerio de Hacienda y estaba localizado en tres reparticiones: Impuestos Internos, Contribución Territorial y Aduanas. Ya en la etapa previa al golpe, no sólo se cuestionaba el sistema sino que las crónicas periodísticas denunciaban el desorden de las oficinas recaudadoras, la falta de fiscalización administrativa y la tolerancia para con determinados contribuyentes a favor de lo cual se producían fraudes y violaciones de la ley. El gobierno provisional organizó comisiones investigadoras del desempeño administrativo y procedió a reducir el número de empleados, focalizando su atención en aquellas reparticiones cuyo personal se suponía actuaba como agente electoral y se dio a la tarea de obtener recursos para aliviar el déficit fiscal.

Octavio R. Amadeo se hizo cargo de la dirección de Impuestos Internos y dispuso ascensos, destituciones, cesantías y cambios de destino sin comprobación sumarial porque, según manifestaba, en momentos posrevolucionarios, frente a oficinas desquiciadas por la corrupción y el abandono, no podría llegarse a una “limpieza” del personal si se procediera de ese modo. Sin embargo, evaluaba que los 640 empleados que constituían la repartición –contra 568 que había en 1912- no eran excesivos, en 18 años el personal sólo había aumentado en un 12% y la recaudación en un 100%. Pocos días después renunció y fue designado para reemplazarlo Desiderio Candiotti quien anunció la reorganización de los servicios de acuerdo a un nuevo plan más económico y eficiente y, una vez cumplido ese objetivo, contemplaría el problema de la doble tributación sobre consumos.

Candiotti, al igual que la mayoría de los directores de reparticiones, consideraba que suprimir personal era contraproducente y que “hacer economías” era difícil porque la labor desarrollada era “especializada y única” pero, atendiendo a las directivas del gobierno, siguió suprimiendo algunos cargos y propuso la creación de una nueva oficina de estadística y legislación con el objetivo de realizar los estudios correspondientes para dar solución al problema de la superposición. Lo existente, decía, se ha realizado

“(…) en mérito a cálculos puramente conjeturales sobre la capacidad tributaria de los imponibles, sin otra base técnica en la mayor parte de los casos que el esfuerzo personal de los estudios, y sin más tendencia inspiradora –aparte de la científica- que los mismos intereses fiscales contrapuestos, según sea el concepto que prevalezca en el espíritu del autor sobre si ha de ser federal o provincial la facultad de imponer al consumo”⁸

Seis meses después de haber asumido su cargo, Candiotti también renunció.

⁸ Idem, mayo 8 1931

También se consideró el “desquicio” que afectaba la recaudación de los impuestos sobre la propiedad. Funcionarios técnicos –Prebisch, Américo Aliverti y Juan Bayetto⁹, entre ellos- comenzaron a estudiar la manera de unificar la percepción de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, los impuestos por servicios de Obras Sanitarias y la contribución territorial en la Capital Federal por “razones de economía, de perfeccionamiento y de comodidad para los contribuyentes”. La propuesta era crear una oficina única de catastro y valuaciones con carácter autónomo utilizando los elementos y personal de que disponían las tres entidades.

Entre los propósitos anunciados por el presidente del gobierno provisional figuraba la necesidad de fomentar la producción industrial, es decir, iniciar la transformación de materias primas como condición de progreso. La prensa evaluó que se trataba de la continuidad con el pensamiento de gobierno del ministro Herrera Vegas, que había sido abandonado para retornar a un sistema “fiscalista”. La medida que realizaría el propósito era la modificación de las tarifas aduaneras. En julio de 1931, el ministro de Hacienda, Enrique Uriburu, anunció la reorganización de Aduanas con la creación de una Dirección General que unificaba la función directiva de todas las aduanas y receptorías del país, a cargo del administrador de la aduana de la Capital, Nicolás Barbará. También dependería de ella la comisión asesora del puerto, integrada por representantes de entidades comerciales e industriales y las vinculadas a los intereses de la navegación. En octubre se gravó la importación con un adicional del 10%, con carácter transitorio y hasta el plazo máximo de un año¹⁰.

En abril de 1931, el ministro de Hacienda anunció que se emitirían las primeras cédulas del impuesto sobre la renta. Había consenso en que se trataba del mejor gravamen posible pero se cuestionaba la oportunidad: su trascendencia exigía el voto legislativo; no había estadísticas que determinaran riqueza pública, renta nacional, monto de la producción agraria e industrial, de los salarios, de los beneficios comerciales y profesionales, ni de su distribución en el territorio y, por último, si bien eran numerosos los proyectos presentados desde principios de siglo a las cámaras no estaban avalados por un análisis de la situación argentina.

Muchos años después, Raúl Prebisch, que ocupaba en ese momento la subsecretaría de Hacienda, dijo “Escribí yo el decreto-ley sobre el impuesto a la renta” (...) “volví a tomar mi informe australiano; me inspiré también en la ley chilena, que era bastante simple y se hizo en muy pocas horas un decreto-ley” y sostuvo también que había convencido al presidente de sancionarlo: “Mire general, usted va a entregar el gobierno

⁹ Raúl Prebisch se desempeñaba en ese momento como Subsecretario de Hacienda. Juan Bayetto era profesor de contabilidad del Estado desde 1913 en la Facultad de Ciencias Económicas. Entre 1936 y 1940 ocupó el Decanato. Había sido contador general de las Cajas de Ahorro Postal y de Jubilaciones Civiles, secretario de Hacienda de la Municipalidad de la Capital, subsecretario de Hacienda de la Nación, miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, representó al gobierno argentino en la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Ginebra en 1927, y en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en París en el mismo año, fue presidente de la Comisión Revisora de Cuentas de Puerto Rosario, de la comisión de estudio del régimen administrativo de los FF. CC. del Estado, delegado de la Universidad en la administración del Museo Social Argentino y asesor técnico de la comisión especial del Senado para la reforma de la ley de contabilidad. Aliverti era vocal de la Caja de Conversión

¹⁰ El 10% adicional continuó prorrogándose durante toda la década. Por razones de espacio no avanzaremos en la consideración de los derechos aduaneros (aforos y aranceles)

con un déficit considerable a pesar de todo. Sin una reforma tributaria no se contendrá el déficit; y como yo creo que el Congreso no va a tomar medidas de esa naturaleza, el déficit seguirá agrandándose y se caerá en la inflación (...)" A lo que Uriburu habría respondido: "¿Qué van a decir mis amigos del Círculo de Armas?"¹¹

En septiembre se anunció la creación del impuesto a las transacciones. Era del 3 por mil y se aplicaba en todas las ventas de mercaderías, entre comerciantes y entre comerciantes y particulares. Quedaban eximidas las transacciones sobre los negocios cuyo volumen de ventas en los últimos doce meses del año anterior hubiera sido menor de 25 mil pesos; las panaderías, carnicerías y lecherías minoristas; las empresas de servicios públicos y de transporte; las empresas periodísticas y las operaciones de compraventa de cereales, carnes y frutos del país en el mercado interno, que no hubieran sufrido elaboración industrial. El ministro de Hacienda sostuvo que

"(...) se trata de un impuesto que dista mucho de satisfacer los consabidos cánones de perfección doctrinaria, pero que en los países en que se aplicó en momentos de emergencia financiera ha probado ser de rendimiento rápido y substancial y de una percepción relativamente sencilla, si le la compara con la que exigiría el impuesto a la renta"¹²

El modelo era el impuesto francés (*taxe sur le chiffre d'affaires*), simplificado en sus disposiciones y sin establecer distinciones entre artículos suntuarios y de consumo corriente. En cuanto a los efectos económicos y sociales de la tasa, cuando en 1920 se estableció en Francia, sostenían, las discusiones parlamentarias no llegaron a dilucidar por completo las repercusiones del tributo; se consideró, por lo general que obraría como un impuesto sobre consumos, ya que los industriales y comerciantes que lo abonarían podrían descargarse de él trasladándolo en forma de aumento de precios sobre el último consumidor; pero no se advirtió que en la complicación de los cambios internos la repercusión de los tributos se realiza a veces al revés, es decir sobre el productor, conforme a la ley establecida por Seligman, del predominio del poder financiero más fuerte. Si el consumidor puede abstenerse o sustituir una mercadería gravada, el que sufre las consecuencias del tributo es el productor. Esta será una de las objeciones que se debatirán hacia delante. En ese momento se consideró que dado que todas las mercaderías soportaban indistintamente el gravamen se establecía una compensación, un término medio, una igualación de cargas, que prestaban al tributo su característica más ventajosa desde el punto de vista de la justicia. De hecho, lo que prevaleció en la decisión de implantarlo fue que era fácil y rápidamente "recaudable".

Siguiendo el ejemplo de Herrera Vegas y hacia delante, imponiendo una nueva modalidad que permeó todos los ámbitos de la administración, junto con el impuesto que gravaba las transacciones se creó una comisión compuesta de doce miembros representativos del comercio y de la industria con funciones de asesoramiento al ministerio de hacienda sobre la reglamentación del gravamen. La comisión debía resolver, además, todas las cuestiones que se suscitaran con motivo de la interpretación del acuerdo y de su reglamentación y dictaminar sobre las dificultades o reclamos que surgieran con motivo de su aplicación, mientras no fueran materia de sumario. La presidió Alejandro Shaw, vinculado a la Revista de Economía Argentina, colaborador del Colegio Libre de Estudios Superiores y asiduo colaborador de La Nación. Una de sus primeras resoluciones fue que cada uno de sus miembros se pusiera en contacto con

¹¹ Magariños, Mateo. *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, FCE, 1991, pp. 67-69

¹² LN, 2 de octubre de 1931

los gremios del comercio y de la industria para recoger las observaciones que quisieran formular. Cuando se presentó el proyecto de reglamentación sobre las funciones y procedimientos de la comisión se suscitaron inconvenientes. El decreto del 1° de octubre daba a la institución una tarea de asesoramiento para organizar el gravamen y su sistema de percepción, pero también le sometía la interpretación de las reglas que se establecieran y el dictamen acerca de las dificultades y reclamaciones sobre la manera en que se las aplicaría. La comisión era, por consiguiente, un cuerpo de contribuyentes que debía aconsejar a la administración desde el punto de vista comercial e industrial, a fin de impedir los inconvenientes económicos resultantes de un error en la incidencia del gravamen. “Fundada con este criterio –decía el diario La Nación- constituía una innovación ciertamente feliz en la organización técnica de la administración fiscal, puesto que hacía intervenir a los propios interesados, o a sus representantes, en la solución de los conflictos contenciosos”. La idea era que la administración tendía a extremar la inquisición fiscal, la burocracia consideraba a cada contribuyente un defraudador y esto ocasionaba injusticias y obstáculos que trababan el desarrollo normal de los negocios. La creación de la comisión haría prevalecer la economía sobre los criterios meramente fiscales.

Sin embargo, un nuevo decreto dictado el 15 del mismo mes, le daba a la comisión carácter permanente, resorte necesario de la división Comercio de la Administración General de Impuestos Internos. Podría dársele entonces la tarea de dirigir la labor de las oficinas y la preparación y ordenamiento de su personal. Nuevamente La Nación opinó al respecto

“Es muy probable, sin ningún género de duda que la comisión habría de prestar valiosos servicios en tales fines; compuesta como está de hombres de negocios y directores de grandes empresas, nadie mejor que ella podría planear y construir un organismo administrativo en el que tienen importancia capital las capacidades individuales; pero sacarla de su papel puramente técnico para darle naturaleza burocrática y funciones directivas, sería obligar a sus miembros a un trabajo y a una atención minuciosos, supeditándolos a las solicitudes e influencias gubernamentales y políticas, todo lo cual vendría a desvirtuar la función superior que le corresponde y que es la conveniente para la solución de las numerosas dificultades que han de aparecer en los primeros tiempos del nuevo gravamen”¹³

En enero de 1932 se sumó finalmente el impuesto a los réditos. Gravaba las entradas o ingresos producidos dentro del territorio nacional agrupados en cuatro categorías con tasas diferenciales, de acuerdo con la índole de los mismos. La renta neta del suelo rural, con exclusión de los beneficios de la explotación agropecuaria, (1ª categoría), estaba gravada con un impuesto del 6% o del 4%, según que la tierra estuviera o no trabajada personalmente por su propietario; la renta de las propiedades urbanas, con un 6%. Los réditos de los capitales inmobiliarios (2ª. categoría), como los intereses hipotecarios y papeles de renta fija, tributaban una tasa de 6%. Los beneficios netos del comercio, la industria y las actividades conexas, un 5%. Y, por último, los ingresos provenientes del trabajo personal comenzaban con 1/9% para las remuneraciones de \$ 175 mensuales, y terminaban con 4% para las remuneraciones de \$ 2000 o más.

Se esperaba que una vez puesto en funcionamiento y los gravámenes sobre las categorías más altas, más difíciles de aplicar y percibir, rindieran mayores beneficios, podría elevarse el mínimo imponible desgravando a las categorías inferiores de los réditos al trabajo personal. Se sacrificaba, además, el principio de las reducciones por cargas de familia para facilitar la administración del impuesto y la progresividad que

¹³ La Nación, noviembre 20 1931

sólo correspondía en los réditos superiores a \$25000. La moderación del impuesto, se sostenía en esferas oficiales, respondía a la incapacidad administrativa del Estado, que hacía que fuera de mayor utilidad social el ahorro que se acumulara y reprodujera en manos privadas en lugar de malograrse en los organismos oficiales.

Junto con el mecanismo administrativo que lo aplicaría se ideó una comisión honoraria de contribuyentes que tenía funciones de asesoramiento sobre la reglamentación, desde la forma de calcular y declarar la renta imponible hasta los sistemas de pago, al modo de la que había sido creada en el caso del impuesto a las transacciones cuyo desempeño se evaluaba positivamente en el seno del gobierno.

II. Los nuevos impuestos

II. 1. Consolidación, resistencia y reformas

Reunida la Cámara de Diputados, a quien le corresponde la iniciativa en cuestiones impositivas, la Comisión de Presupuesto y Hacienda se hizo cargo de estudiar los cambios introducidos por el gobierno provisional al régimen fiscal. La decisión fue aceptarlos, en líneas generales, no porque consideraran que fuera el mejor sistema sino por la urgencia en regularizar la percepción de la renta. Cuando el ministro de Hacienda, Hueyo, intervino en el debate lo hizo para ratificar esta idea y agregó “ha nacido sin el calor que le da la libre discusión y el choque de intereses contradictorios, sin el voto de la representación legítima de los pueblos de la República”, pero era necesario mantenerlo¹⁴

“Otra vez el Congreso tiene que verse en el disparadero de votar a tambor batiente impuestos de toda naturaleza para salvar urgentes dificultades del erario. Se discuten y se sancionan apresuradamente, porque el tiempo apremia y los acreedores del Estado no pueden esperar ni soportar más dilaciones. Los proyectos se suceden en ininterrumpida serie y sin las necesarias investigaciones económicas, sin el estudio de las repercusiones sobre la renta y el trabajo nacional, sin la organización de conjunto que los someta a un método coordinado, se aceptan, se rechazan, se aprueban desordenadamente bajo la presión de las necesidades”¹⁵

El editorial de La Nación citado agrega que lo mismo ocurrió en 1892 cuando se establecieron los impuestos internos y en 1923 cuando se elevaron los aforos y los derechos específicos de importación porque no había tiempo para rever las tarifas con lo cual se fue generando un “sistema de finanzas ocasionales” justificado en la necesidad suprema del equilibrio del presupuesto. Por un lado, se creaban impuestos nuevos y por otro, los viejos mantenían la estructura anticuada que les deba la tradición, que en materia administrativa se llama rutina.

En la Cámara, la oposición más fuerte vino de la bancada socialista. La idea más general sustentada por el partido era que todo el sistema impositivo era absurdo, antisocial y antieconómico porque gravaba el trabajo de los hombres. El gobierno de facto había demostrado su esencia reaccionaria y el gobierno de Justo, aceptando las reformas, ponía de manifiesto la continuidad¹⁶. En materia impositiva es donde mejor se

¹⁴ CDDS, T. I, r. 8, abril 22 1932:557-630

¹⁵ LN, abril 24 1932

¹⁶ Unas sesiones más tarde la respuesta vino de Fresco: los partidos a los que se tildaba de reaccionarios imponían, con el impuesto a los réditos, una gran conquista social, “fruto óptimo de la revolución de septiembre” que todo lo había cambiado. “(...) una barra nueva, hombres serenos, ilustres damas que captan y asimilan las diferentes argumentaciones que hacen los representantes (...) Ya no existe desorden ni la provocación en la barra (...) Los bancos azules, en la avanzada del hemicycle, están ocupados: no hay ministerio ausente; hay, en cambio (...) gabinete que colabora (...) ¡Hasta la izquierda socialista! (...)”

diferencian grupos y partidos –sostenían-, el grupo social que gobierna determina el grupo social sobre el cual recaen los tributos. La relación debía ser invertida, la mayor parte de los recursos debían salir del privilegio.

Durante el mes de abril de 1932 la Cámara discutió y aprobó el impuesto a los réditos., a las transacciones, el aumento al impuesto a la herencia y los aranceles aduaneros. En cuanto al primero, la bancada concordancista asumió que se trataba del gravamen más equitativo, elástico y el que producía una distribución más acorde de la riqueza y la oposición compartió el criterio. Estaba en discusión su constitucionalidad. La Constitución determina que las contribuciones directas son fuentes de recursos provinciales. El espacio para sancionarlo lo proveía el artículo 67 inciso 2 que facultaba al Congreso para imponerlas por tiempo determinado siempre que la defensa, la seguridad interior y el bien general del Estado lo exigieran. Se estableció entonces un término (diciembre de 1934) para que el Congreso determinara la proporción del producido del impuesto a repartirse entre las provincias y la Nación. No hacerlo, implicaba su caducidad. Las resistencias, en este caso, procedían de algunos miembros del sector mayoritario –conservadores de provincia y sobre todo radicales antipersonalistas- que asumían la defensa del federalismo. La otra cuestión en debate fue el porcentaje de las rentas mínimas imponibles de la propiedad del suelo rural.

En cuanto al gravamen a las transacciones estableció un 3 por mil para la primera transacción, un 5 para sucesivas operaciones y un 10 para las de carácter suntuario. Fue aprobado con el voto en contra de socialistas, demócratas progresistas y radicales antipersonalistas que lo caracterizaron como un impuesto “bárbaro” que recaía estrictamente sobre el consumidor.

En junio, la administración justista fijó el régimen administrativo para los nuevos impuestos que serían dirigidos por un consejo de administración de ocho miembros y comisiones honorarias de interpretación y asesoramiento del Poder Ejecutivo integradas por contribuyentes para cada uno de los gravámenes. La del impuesto a las transacciones subsistía y la del impuesto a los réditos se creaba. Luis Colombo (UIA) asumió la presidencia del Consejo de Administración que estaba constituido además por Alejandro Shaw, Eduardo Manzini, Félix Weil, Alex Nicholson, Salvador Oría, Víctor Valdano y Atilio Dell’Oro Maini –en diciembre, por renuncia de algunos de sus miembros, se redujo a cinco y Shaw asumió la presidencia-. Ernesto Malaccorto fue designado técnico organizador en reemplazo de Luis Bayetto. La comisión asesora estaba compuesta, entre otros, por Luis Zuberbühler, Luis A. Folle, Emilio Coni y Alejandro Unsain. Valdano, en representación de la UIA, había formado parte de las comisiones creadas por Herrera Vegas para estudiar el sistema impositivo y Folle, de la Comisión de presupuesto, en el mismo período, asumiendo en la administración de Urriburu, la dirección de contribución territorial.

ha comprendido la necesidad de la colaboración (...) Ya no hay saturnal financiera del presupuesto, no existe la orgía de los empréstitos internos. Se piensa en podar, en restringir, en economizar. Lo hacemos prudentemente, sensatamente, sin pretensiones electorales, ni palabras demagógicas, sin entrar en competencias de reducciones hasta límites que pudieran perjudicar la propia estabilidad o la arquitectura del presupuesto.(...) son los principios de la concordancia, esa fuerza de concurrencia de minorías y de partidos políticos que (...) ha dado siempre las grandes soluciones (...) que se ensayó en aquel manifiesto pre-revolucionario, que suscribimos 44 legisladores nacionales (...) que dijo ¡Presente! , en el Colegio Militar, en el Palomar y en Campo de Mayo (...) que trajo a la primera magistratura de la Nación al más civil de los militares argentinos; (...) que en esta Cámara acaba de dar un presupuesto equilibrado (...)”

La evaluación era que el sistema de las comisiones honorarias de contribuyentes cumplían acertadamente con los objetivos para las cuales habían sido creadas: habían evacuado millares de consultas, decidido en centenares de conflictos y habían dado a las respectivas administraciones las bases de una organización que, imitada de los bancos y casas comerciales, usaba medios mecánicos de contabilidad. La implantación del criterio comercial e industrial en las oficinas, la contemplación de los casos contenciosos con el criterio imparcial de los negocios y conforme a los intereses generales de la economía, era su mayor virtud. Por otra parte, la intervención de los propios interesados introducía un elemento de seguridad para el contribuyente que se sentía amparado por sus iguales. Las dos comisiones, ahorraban al ministerio, según se sostenía, una enorme labor que habría absorbido la atención permanente de los funcionarios del departamento.

A poco andar se detectaron dificultades. En diciembre de 1932, a propuesta del Poder Ejecutivo, se reformaron las leyes de impuesto a los réditos y a las transacciones con el objetivo de simplificar su percepción. La ley 11682 reemplazó a la 11586: se unificó la tasa en 5%, dejando como excepción, con una tasa de 3%, los réditos del trabajo personal en relación de dependencia; se admitía la compensación de los beneficios de una clase de réditos con los quebrantos de otra y se declaraba, en el conjunto de la renta individual, exenta de contribución una suma de \$200 mensuales o \$2400 anuales, como mínimo necesario para la subsistencia y se agrega a la renta mínima no imponible \$50 por y cónyuge y \$25 mensuales, por cada persona (hijos menores, hijos mayores y ascendientes incapacitados sin recursos, y deudos a quienes se pasa alimentos de conformidad con el Código Civil) a cargo del contribuyente. La tasa a las transacciones volvió a unificarse en 3 por mil (ley 11680) a pesar de que la propuesta ministerial proponía que fuera de 5 por mil. En el mensaje correspondiente había expresado que la iniciativa respondía a la propuesta de la comisión honoraria constituida por comerciantes, industriales y productores y que el P. E. lo adoptaba porque resolvía desigualdades y simplificaba la recaudación y fiscalización. La UIA y la CACIP no tardaron en manifestar públicamente sus diferencias con el ministro. El argumento del comercio y la industria contra el impuesto a las transacciones era que las condiciones económicas del mercado lo habían desnaturalizado en la medida en que no permitían su traslado al consumidor por medio de la elevación de los precios. Era clásico usar como ejemplo el paraguas

“(…) que ha pagado el impuesto por el mango, por las varillas de acero, por la caña de madera, por la seda de la cubierta y por el paraguas en conjunto, y tantas veces cuantas han pasado esos artículos de mano en mano hasta el que lo usa. La manufactura llevaría en sí una parte importante del precio para las arcas fiscales, pero si sube mucho de valor no hay probabilidad de venderla, y el industrial así como el comerciante se ingenian para pagar el impuesto ellos, a fin de conseguir compradores”¹⁷

La corporación presidida por Luis Colombo expresó que había apoyado la política impositiva colocando por encima de sus intereses los superiores del país, había utilizado su influencia para que las leyes fueran acatadas, había colaborado en las comisiones administrativas y contrarrestado en cuanto estuvo a su alcance la resistencia general mientras provincias enteras desacataban abiertamente el pago de los gravámenes pero los aumentos que ahora se proyectaban sobrepasaban el límite de tolerancia y, además, sostenían que nunca pudieron apoyar un proyecto que ignoraban. La Corporación de

¹⁷ Idem, marzo 5 1934

Productores manifestó su “alarma” aun cuando respetaba el propósito y reconocía la necesidad de crear recursos. Su propuesta era realizar la conversión de la deuda, rebajar los sueldos de la administración en un 20%, las pensiones y jubilaciones en un 10% y suprimir obras públicas. “La desocupación, concluían, no se va a solucionar por el Estado empleador, sino por intermedio del productor, del comerciante o del industrial “empleador””, en clara alusión a las declaraciones del gerente general de la Dirección del Impuesto a los Réditos, Ernesto Malaccorto, que sostenía que las prevenciones desaparecerían y se generalizaría el acatamiento a las leyes impositivas cuando el contribuyente entendiera que el país contemplaba con alarma la masa de desocupados y la demora, por carencia de recursos, en realizarse numerosas obras públicas que el progreso general exigía. Esos dos grandes problemas nacionales se relacionaban entre sí y la solución de uno de los ellos significaba la del otro¹⁸.

La presencia de “contribuyentes” en las comisiones honorarias no impidió las resistencias que los nuevos impuestos –sobre todo el que gravaba las transacciones– generaron y que se manifestaron en innumerable cantidad de presentaciones de las corporaciones al parlamento, al ejecutivo, a la prensa y de manifestaciones para pedir su reformulación o su derogación. En general, la protesta pública asumió la forma del cierre de comercios. Así ocurrió a principios de mayo de 1933 en varias provincias simultáneamente; en junio, un Tucumán, un mitin de alrededor de 15 mil personas que protestaban por el impuesto adicional al azúcar, fue disuelto por la policía y los bomberos; en septiembre llegó a Buenos Aires una delegación de las “fuerzas vivas” de Mendoza –alrededor de 20 mil personas– para hacer conocer la situación de la industria vitivinícola y entre sus demandas figuraba la supresión de los impuestos interprovinciales y hacia fines de mes se produjo el cierre del comercio minorista en todo el país para solicitar la derogación de los impuestos a los réditos y transacciones. En octubre, la industria vitivinícola de San Juan declaró un lock out contra la carga excesiva de gravámenes del sistema impositivo local. Unos meses antes, en una entrevista realizada por La Nación¹⁹ al ingeniero Santiago Graffigna, importante bodeguero, manifestó que la provincia estaba asfixiada por una política fiscal inconsulta y confiscatoria que atentaba contra el derecho a trabajar

“El Estado no tiene, por otra parte, el derecho para disponer arbitrariamente de su facultad de imponer. Siempre ha de quedar intacto e inviolable el derecho natural de poseer privadamente y transmitir los bienes por medio de la herencia, derecho que la autoridad pública no puede abolir, porque el hombre es anterior al Estado y porque la sociedad doméstica tiene sobre la civil prioridad lógica y real. He aquí también por qué los maestros del derecho han declarado que el Estado no tiene derecho a agotar la propiedad privada con un exceso de cargas e impuestos, porque el derecho de propiedad privada individual emana, no de las leyes humanas, sino de la misma naturaleza, y la autoridad pública no puede, por lo tanto, abolirla; sólo puede atemperar su uso y conciliarlo con el bien común. Por esto sostengo la necesidad y justicia de abolir los impuestos que no sólo han llegado a confiscar arbitrariamente y a abolir la propiedad privada individual sino aun a negar y abolir el derecho primario e intangible de trabajar, ya que nadie puede hacerlo con un vehículo, una fábrica o un comercio, si no tiene un capital enorme para pagar los impuestos que caprichosamente exige la Nación, la provincia y la Municipalidad, sin base ni limitación. Porque el derecho a trabajar libremente tampoco emana de la ley sino de la misma naturaleza; por lo que los impuestos que niegan esa facultad natural e intangible son contrarios a la ley natural y a la ley moral”

En noviembre de 1933 se creó la Federación Nacional Defensora del Comercio y las Industrias en un congreso de delegados de distintas entidades gremiales. Partiendo de

¹⁸ Idem, abril 24 1933

¹⁹ Idem, abril 14 1933

que la situación del contribuyente era cada vez más grave por imposibilidad material de pagar los impuestos y habiendo agotado las “gestiones persuasivas” frente a los poderes públicos para obtener la derogación de los tributos de réditos y transacciones, resolvió trabajar en la organización de una medida de fuerza: cierre del comercio y paralización de las industrias del país en el caso de que se llevara a cabo cualquier medida compulsiva para su cobro²⁰. El 12 de abril de 1934 la protesta tomó la forma del paro de actividades por 24 horas. Se consideraba que las evasiones del impuesto a las transacciones eran cuantiosas y que, en consecuencia el tributo no era general ni proporcional y se manifestaba que si se había creado por ser un impuesto de fácil y rápida percepción para salvar las dificultades del fisco, una vez sancionado el gravamen a los réditos debió haberse suprimido tal como el ministro Uriburu lo había planteado en 1931: “suprimir gradualmente estos tributos a medida que otros más razonables y equitativos vayan produciendo un rendimiento equivalente, deberá ser una de las medidas primordiales del próximo Congreso”.

La Nación insistía en demandar una mayor ingerencia de los “contribuyentes” en la diagramación de la política impositiva

“La estrecha unión a que se ha llegado en materia económica, en otros aspectos, al fundir la acción oficial con la de juntas gremiales, abre el camino para que en materia impositiva se consiga también una más íntima compenetración con los puntos de vista de los afectados. Para que el contribuyente no sea ni el enemigo ni la víctima del Estado, se necesita que en épocas de penuria como la presente se establezca entre ambos una comunicación constante y de buena fe, sin la cual todo anhelo de equidad, toda defensa de una conveniencia, estarán destinados al fracaso. Por otra parte, el comercio y la industria de la Argentina han demostrado abundantemente que están en condiciones de ser oídos, porque tienen adquirida una indudable noción de sus deberes con la colectividad. La forma seria y ordenada con que han respondido a las demandas del fisco en los últimos años los habilita con una autoridad de la cual no deberán desprenderse por una precipitación y que no podrá dejar de ser reconocida por los poderes públicos”²¹.

Las demandas de las corporaciones, la protesta pública y sobre todo, la certeza entre quienes diagramaban y aplicaban los nuevos impuestos de que lo estaban haciendo urgidos por necesidades fiscales y sin contar con los estudios previos necesarios impulsó durante toda la década reformulaciones de las primeras leyes en cuanto a la renta imponible, el universo de los afectados y los sistemas de percepción y fiscalización que eran, si tenemos en cuenta la innumerable cantidad de denuncias al respecto, por lo menos, precarios.

En agosto de 1933, la bancada socialista presentó un pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre la trayectoria seguida por la recaudación de ambos impuestos²². Partían de que la ley 11682 había anulado los principios de justicia distributiva de la ley anterior, produciendo una liberación a favor de quienes eludían el pago. Y estos últimos estaban concentrados en las primeras categorías y en determinadas zonas: 700 mil contribuyentes debían inscribirse y sólo lo habían hecho 550 mil. Los grandes terratenientes de Córdoba y Buenos Aires eludían el impuesto, en cambio, no ocurría lo mismo en el sur de Santa Fe donde la propiedad estaba más dividida. Los grandes estudios de abogados encontraban la manera de no abonarlo y aconsejaban a sus clientes la forma de no hacerlo.

²⁰ LN, noviembre 1° 1933

²¹ LN, junio 28 1935. La colaboración del contribuyente

²² CDDS, T. III, r. 40, agosto 24 1933: 501-503

“Hasta un juez ha encontrado que no debe abonar el impuesto a la renta. Y en una explicación que en parte acompañamos, ya que reafirma, que el salario obtenido por su trabajo no es renta, declara que de acuerdo con el artículo 2º de la ley 11682, a los fines del impuesto se entiende por rédito “el remanente neto, o sea el sobrante de las entradas o beneficios sobre los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar dichos réditos”. Esto es lo que establece la ley y el juez declara “que él no hace ningún gasto para conservar su sueldo, a menos que se equipare el desempeño de su función a un gasto necesario, lo que en el lenguaje común sería un absurdo”

En cuanto a las transacciones, sostenían que provincias enteras se negaban a pagar la contribución y la recaudación sólo llegaba al 50%.

Alejandro Shaw, el presidente de la Dirección General del Impuesto a los Réditos contestó el pedido²³. Las retenciones sobre sueldos de empleados (4ª categoría) representaban el 14% de la recaudación. El 86% restante correspondía a 459.726 contribuyentes directamente inscriptos. Si una gran masa no lo había hecho –decía- era porque o no sabe como hacerlo, o no ha obtenido rentas, o no sabe como practicar su declaración. Y las diferencias entre Buenos Aires y Santa Fe se explicaban porque los grandes propietarios de la primera residían en Capital Federal y allí pagaban el impuesto. En cuanto a las transacciones, el número de comerciantes se calculaba alrededor de 250 mil, 20 mil de ellos operaban con transacciones eximidas, otros 25 mil estaban sujetos al pago de patentes y la ley 1680 también los exceptuaba, las sucursales constituían con la casa matriz un solo comercio y era también un solo contribuyente el comerciante que en un mismo local explotaba varios rubros. La inscripción de 110 mil arrojaba un 55% de contribuyentes que habían regularizado su situación.

El informe oficial destaca también las dificultades de fiscalización del pago del impuesto a los réditos a pesar de que la Dirección contaba ya con 13 delegaciones ubicadas en las principales ciudades del país que se subdividían, a su vez, en 63 distritos a cargo de 130 inspectores que actuaban como informantes, liquidadores y fiscalizadores y en cuanto a las transacciones, las comisiones viajeras que habían recorrido el país y prácticamente sólo se habían limitado a asesorar a los contribuyentes, habían sido reemplazadas con la radicación delegaciones permanentes. Y frente a las denuncias de cobros compulsivos agregaba que de las 150 mil inspecciones que se habían realizado desde marzo de 1932 sólo se habían requerido órdenes judiciales de allanamiento en 34 casos.

El ministro de Hacienda, Federico Pinedo, en el debate sobre el presupuesto para el ejercicio de 1934, también reconoció que la organización del sistema tributario tenía problemas pero defendió las reformas: “ni por los gastos ni por los recursos, el presupuesto actual ni las finanzas argentinas son las finanzas oligárquicas de antes, sino que son las finanzas de un país democrático” Y utilizó datos aportados por la Revista Económica del Banco de la Nación para demostrarlo: los impuestos a la tierra en 1929 representaban el 6,6% ; en 1932, el 9,4% y los impuestos al consumo el 75% y el 63%, respectivamente, no obstante el impuesto a las transacciones computado como impuesto indirecto.

“De manera que nuestro viejo adagio de que el impuesto es la carga que las clases políticamente vigorosas echan sobre las espaldas de las clases políticamente oprimidas, o se ha quebrado, o pone de manifiesto que en esta pujante República viene desde abajo un movimiento profundo; y que no se sientan en el Congreso, ni tienen vara alta en las esferas del Gobierno, únicamente los representantes del

²³ CDDS, T. IV, r. 51, septiembre 15 1933: 483-490

privilegio, sino que tienen en consideración muy especial los llamados del país y la voluntad de sus masas”²⁴

Ese mismo año entraron a la Cámara dos proyectos de derogación del impuesto a las transacciones presentados uno por la diputación socialista y otro por la bancada radical entrerriana²⁵. Y un proyecto de resolución, también firmado por un socialista,²⁶ para solicitar que hasta tanto el impuesto no se derogara se suspendiera las ejecuciones contra los contribuyentes morosos. El gobierno respondió a la hostilidad contra el impuesto, decía Rogelio Ameri, iniciando ejecuciones, medidas compulsivas sin lógica y sin método, dirigidas contra quienes organizaron la resistencia o presidían organismos del comercio o de la industria. Los legisladores del Partido Demócrata Nacional se manifestaron contrarios al tributo pero enfatizaron que eso no los autorizaba para propiciar el incumplimiento de la ley y destacaron la “mesura y prudencia” de los funcionarios encargados de la recaudación.

Para 1935 el presupuesto contemplaba un crédito suplementario para la Dirección General del Impuesto a los Réditos y a las Transacciones para reforzar el personal fiscalizador. En 1932 se inició con 38 inspectores, en 1934 contaba con 230 y se preveía crear 83 cargos más y adquirir automóviles para las comisiones que recorrerían el país.

A fines de septiembre el Congreso, a propuesta del Ejecutivo, le dio fuerza legal a una resolución de la Dirección General del Impuesto a los Réditos y a las Transacciones que suspendía el impuesto a las transacciones para los comerciantes minoristas y aprobó el proyecto del Poder Ejecutivo para reemplazarlo, en adelante, por un tributo a las ventas²⁷. El modelo esta vez era Canadá. Se reducían los contribuyentes sujetos al gravamen y a la fiscalización dado que se limitaba el tributo a la primera transferencia de la mercadería, con excepción de numerosos artículos de primera necesidad. Se fijaba la tasa general en el 1 ½ % del importe neto de las ventas en el mercado interno y el 3 por mil de las ventas al exterior, con un adicional del 10% sobre las ventas que “en cualquier forma acuerden derecho a participar en sorteos o den una opción a premios, excepto cuando dicha opción no equivalga más que a una bonificación fija sobre el importe de cada unidad de venta”. En Diputados se fijó una tasa del 2%, (55 votos sobre 99) y las protestas de los representantes de la industria y el comercio indujeron al presidente a propiciar en el Senado su reducción al 1 ¼ %.

Hacia fines de ese año, los síntomas de la recuperación económica ya se hacían notar y Roberto M. Ortiz, quien se hizo cargo de la cartera de Hacienda después de la renuncia de Federico Pinedo, anunció que había llegado el momento de reducir los impuestos. El pueblo –dijo- debió pagar los errores cometidos por gobiernos optimistas e imprevisores del reciente pasado, pero los resortes administrativos habían sido ordenados, se habían fundado instituciones para regir los movimientos de la producción y había llegado el momento de liberar al contribuyente del esfuerzo que se le había impuesto. Pinedo había presentado ya al Congreso una serie de iniciativas para atenuar las cargas: supresión de numerosas patentes y modificaciones a la tasa de aplicación del impuesto a los réditos que, evaluaba, beneficiaría a alrededor de 50 mil contribuyentes y era factible no sólo por el aumento de la recaudación –en 1932 fue de algo más de 43 millones y en 1935 rondaba los 85 millones- sino porque la administración, a partir de la experiencia

²⁴ CDDS, T. V, r. 58, septiembre 26 y 27 de 1933:425-552, p.533

²⁵ Idem, T. I, mayo 7 1934:221-225

²⁶ Idem, T I, r.10, mayo 17 1934: 637-642

²⁷ Idem, T. VI, r. 58, septiembre 29 y 30 1934:605.625

adquirida y los estudios practicados, estaba en condiciones de prever las consecuencias administrativas y fiscales de los cambios que pudieran introducirse en la ley.

La Cámara inició el estudio de las modificaciones propuestas a la tasa de aplicación del impuesto a los réditos para los que trabajaban en relación de dependencia (4ª categoría). El mínimo exento de gravamen se había fijado –según se planteaba– sin examen de los costos de vida, sin investigación de las capacidades tributarias, sin censo ni estudio que tuviera en cuenta las necesidades particulares. La propuesta era elevar el mínimo exento a \$400 mensuales o \$4800 anuales y aumentar la deducción por cónyuge a \$100 mensuales o \$1200 anuales. En los fundamentos del mensaje se sostenía que el empleado o jornalero se encontraba en situación menos favorable que los rentistas de las demás categorías, dueños de capital. “La comparación –decía La Nación– parece forzada”. Se trataba para el matutino de una verdadera discriminación de fuentes. ¿Qué pasaba con el pequeño industrial, el comerciante ambulante, el propietario de una vivienda precaria o el dueño de un pequeño capital? No se tenía en cuenta que el comercio y la industria estaban gravados, además, por otros tributos (patentes) y los bienes inmobiliarios por la contribución territorial²⁸. Por otra parte, era necesario proteger la capitalización de los beneficios, la inversión de capitales y la constitución de reservas. Sin embargo, la Dirección del Impuesto a los Réditos actuaba, según sostenía, guiada por un criterio exclusivamente fiscal, especialmente en lo que se refería a la interpretación de las normas para establecer los beneficios sujetos al gravamen, limitaba arbitrariamente la amortización de muebles y útiles, impedía la extensión de instalaciones y la adquisición de maquinarias. Si el impuesto a los réditos era, en principio, un gravamen justo, el criterio estrecho con que se aplicaba lo transformaba en una exacción desigual y desproporcionada que atentaba contra las conveniencias económicas del país²⁹. Finalmente, la reforma, decía, parecería derivar de un “concepto demagógico de la contribución, a favor de las clases políticas de mayor influencia electoral”³⁰

Una vez aprobado el proyecto en Diputados, los representantes de entidades comerciales e industriales siguieron sus gestiones frente al Senado para lograr la generalización de las rebajas a todas las categorías. La UIA sustentaba su demanda en el siguiente cálculo: en 1916 se estimó la producción nacional en un total de 3200 millones de pesos, y los recursos fiscales extraídos por la Nación, las provincias y las municipalidades ascendían en números redondos a 572 millones. El fisco tomaba, en consecuencia, el 18% de la producción para los servicios generales. En 1935 la producción nacional podía calcularse en una suma aproximada a 5000 millones de pesos, y los recursos fiscales subían a 1440 millones. El fisco substruía, por lo tanto, el 30% de la producción para los gastos del gobierno. La reforma se sancionó sin tomar en cuenta las demandas de las corporaciones.

A partir de ese momento, los legisladores opositores presentaron proyectos que intentaban reformular el impuesto en uno u otro sentido. Entre ellos, en 1938, Alejandro Maino³¹, en nombre de la bancada radical y, según dijo, para cumplir con la plataforma de su partido sancionada en 1937 y con el objetivo de –vía exoneración de impuestos– “facilitar la ascensión del no poseyente a la clase media” propuso aplicar

²⁸ LN, agosto 23 1936

²⁹ Idem, septiembre 3 1936

³⁰ Idem, septiembre 22 1936

³¹ CDDS, T. III, r. 25, julio 27 1938 :117-128

una escala progresiva que iba del 2 al 20%, aumentar los tributos al tabaco, bebidas alcohólicas, naipes, alhajas y perfumes; a los réditos provenientes de intereses de dinero en préstamo, a las personas ausentes del país y a las empresas, sociedades o personas radicadas en el exterior; establecer la contribución territorial en una escala del 2 al 36 por mil y un impuesto al mayor valor del suelo.

El legislador radical lo planteó como parte del problema que debían resolver las democracias modernas: la coexistencia de la democracia económica con la libertad: “si el conservatismo económico mantiene una excesiva desigualdad, la socialización, además de suprimir estímulos, disminuye la libertad”. No se suponía entonces la posibilidad de la igualdad absoluta pero estaba en manos del Estado regir la distribución interna de la riqueza para atenuar los excesos de fortuna y de miseria y esa era la función del impuesto, que todavía seguía siendo “de clase”. Si el estado redujera los tributos a los que poseen poco o nada activaría el consumo que, a su vez aumentaría la producción, ésta resolvería el problema de la desocupación y generaría nuevos consumos.

En septiembre de 1939, los radicales Víctor Guillot y José Bertotto presentaron una iniciativa³² que establecía, en el impuesto a los réditos, una sobrecarga a las ganancias excesivas: el 50% sobre los beneficios anuales que excedan el 10% del capital y reservas, frente a la posibilidad de que la guerra permitiera la acumulación de grandes fortunas, desequilibrio económico que el estado debía prevenir.

“(…) tenemos un consumo supeditado en gran parte a la importación y que deberá ser abastecido con una producción industrial vernácula que nació y prosperó (...) al amparo de las circunstancias creadas por la anterior conflagración. Grandes fortunas se amasaron entonces y (...) se amasarán ahora por el simple juego de la sustitución de los productos extranjeros por los nacionales, con el consiguiente –y siempre desproporcionado- aumento de precios (...)

Tampoco nadie ignora lo que aconteció con la producción agropecuaria, exportada en formidables volúmenes y cotizada a precios fabulosos. (...) Si se repite, justo es que una parte de esos beneficios queda en poder de la colectividad, en forma de impuesto extraordinario. Si no se repite, la previsión de la ley no dañara a nadie. (...)”

A principios de 1940 el Poder Ejecutivo asumió la necesidad –que nunca dejó de plantearse- de reformar el impuesto y las entidades representativas del comercio, la industria y la producción ofrecieron su colaboración. Las críticas se centraban principalmente en las desigualdades entre las diferentes categorías de contribuyentes y en la estimación de los beneficios o exenciones: algunos contribuyentes tenían derecho a descuentos por cargas de familia y otros no; los dividendos no repartidos de ciertas empresas pagaban doble tributación, cuando se acumulaban en reserva y cuando se distribuían; una categoría podía amortizar la propiedad y otra no; el tributo sobre la tierra duplicaba la contribución territorial y finalmente, en la organización compleja y engorrosa para quien pagaba el tributo, sometido a requisitos que lo obligaban a llenar complicadas declaraciones y liquidaciones. Adolfo Bioy (SRA), Alejandro Shaw (CACIP), Ernesto Aguirre (Bolsa de Comercio) y Luis Colombo (UIA) se entrevistaron con el ministro de Hacienda que los puso en contacto con el gerente general de la Dirección de Impuesto a los Réditos, Ernesto Malaccorto. Después de varios años de aplicación de los nuevos tributos, la evaluación de las corporaciones era que no se habían salvado las incongruencias, no se habían rebajado a su justo nivel y si bien eran

³² CDDS. T. IV, r. 45, septiembre 20 de 1939:469-471

permanentes las promesas oficiales de revisar todo el régimen para introducirle los cambios necesarios e indicados por la experiencia, eso no había ocurrido.

La prensa contraponía los estudios que se venían llevando a cabo en las agencias estatales, por “la facilidad que se tiene en el silencio del gabinete para cambiar una cifra por otra” con el sólo deseo de acrecentar recursos y olvidándose de las repercusiones directas de los cambios en el empleo de los capitales, y los que desarrollaban las corporaciones pedidos, en muchas oportunidades “por mera fórmula” cuando de hecho eran los que debían ser tenidos en cuenta porque venían de los “interesados”.

La Bolsa de Comercio se expidió sobre el tema

“La omnipotencia del fisco sólo provoca desasosiegos y desalientos. Además, nos parece prudente no convertir en jueces a los funcionarios de función ejecutiva, celosamente interesados en el triunfo de su propia interpretación, ya que para todos y en relación al bien general es mejor la intervención normal de los jueces ordinarios y permanentes. En síntesis: creemos en la conveniencia y posibilidad de una reforma, pero limitamos su alcance a la corrección de las deficiencias advertidas en el régimen vigente sin que aconsejemos ninguna alteración substancial del sistema, el aumento de las tasas o la instauración de nuevos gravámenes y nos parece que para el cumplimiento de este plan el estudio de la reforma realizado sobre la base de la ley que nos rige satisfaría el interés general”³³

II. 2. La relación entre la Nación y las provincias. Impuestos internos

“La protesta sorda en todo el país por el agobio impositivo” y la afirmación de que el sistema era “harto defectuoso” y era preciso modificarlo decidió al diario La Nación – como en otras coyunturas en relación a temas relevantes de la agenda pública- a realizar una encuesta a los ministros de Hacienda de todas las provincias y a un legislador de la oposición de cada una de ellas que se publicó entre septiembre y octubre de 1933³⁴ Las preguntas eran cuatro: qué concepto les merecía el régimen impositivo vigente en la provincia; si había sido alcanzado o colmado su capacidad tributaria; cómo soportaba la incidencia en su economía de los nuevos impuestos nacionales y que era lo que debía hacerse en el futuro. La mayoría de los ministros coincidió en que los sistemas fiscales vigentes en sus provincias eran “defectuosos” –arcaicos, desordenados e injustos y basados en criterios estrictamente fiscales- y sostenidos principalmente en la contribución territorial y los impuestos indirectos; algunos de ellos anunciaron estar estudiando posibles reformas y otros (Buenos Aires y San Luis) opinaron que a pesar de los problemas detectados, para producir cambios era necesario esperar a épocas normales, lo existente tenía la ventaja de su adaptabilidad al medio y la experiencia de su aplicación. La excepción la constituyó el ministro cordobés, J. Aguirre Cámara, que evaluó que el sistema rentístico de la provincia era moderno y científico porque el impuesto a la tierra se basaba en la progresividad y se gravaban los consumos superfluos. Los legisladores opositores denunciaron no sólo problemas de organización sino vicios de aplicación. En La Rioja, según el radical Ricardo Vera Vallejo, el empadronamiento de la propiedad inmueble se confiaba cada tres años en cada departamento a una comisión de dos vecinos asociados al receptor de rentas que introducían variantes determinadas por los cambios en el gobierno que lo ordenaba. Por otra parte, cada zona estaba sometida a un criterio fiscal distinto según fuera la suerte que le cupo en la designación de ese funcionario. En Santiago –dice el legislador Juan Chazarreta, del Partido Provincial Reformista- reina el favoritismo político en la

³³ LN, abril 7 1941

³⁴ LN, septiembre 4,5, 9, 13, 14, 16, 18, 22 y 29 y octubre 1º, 5, 15 1933

tasación de la tierra, en el renglón de patentes se utiliza el expediente de clasificar “a capricho” el local objeto de la carga, haciéndose preferencias a favor de los “amigos de la situación”, el contrabando se realiza con la complicidad de la policía fronteriza³⁵ y, en lugar del Banco de la Provincia, “un ejército de recaudadores que percibe el 8% de la comisión sobre la suma recaudada” funciona como recurso electoral de ayuda “a los amigos que se sacrificaron en las elecciones”. El legislador catamarqueño Francisco Olmos González, se refirió también a las valuaciones a cargo de las autoridades de campaña y la percepción de la renta con criterio político. En San Luis, una recaudación onerosa y compleja “incita a los recaudadores a la corrupción –manifestó el diputado radical Modesto Quiroga-.

En cuanto a la capacidad tributaria hubo unanimidad en la percepción –porque la falta de estadísticas les impedía tener certezas- de que estaba colmada por el declive del rendimiento fiscal y también en la incidencia negativa de los nuevos tributos nacionales, aunque la mayoría de los entrevistados coincidió en que aun no habían sido empezados a pagar. La otra coincidencia radicó en la necesidad de unificar el sistema y avanzar hacia un régimen basado en los impuestos directos.

En agosto, Escobar, legislador del Partido Demócrata Nacional, había presentado al Congreso un proyecto³⁶ que contemplaba la unificación de los impuestos internos y la distribución del producido: 68% para la Nación y 32% para las provincias; y de éste último el 72% atribuido en proporción a la población y el 28% restante, durante diez años, a las provincias que industrializaban productos gravados con impuestos internos o al consumo nacional. Fundaba la constitucionalidad de la ley en un fallo de la Suprema Corte de Justicia de septiembre de 1927 que determinaba las facultades concurrentes de la Nación y las provincias para imponer tributos al consumo interno.

Un año después, el Poder Ejecutivo elevó una iniciativa semejante³⁷. En los fundamentos se destacaba que la superposición no era la peor de las consecuencias del sistema vigente. Había, fundamentalmente, que acabar con el carácter de “derechos protectores” que cumplían los gravámenes diferenciales a las mercaderías producidas dentro del territorio o fuera de él. Los ejemplos eran numerosos, entre ellos, la patente de San Juan para el comercio de azúcar y la concesión de grandes privilegios para el fomento de la fabricación de azúcar de remolacha, armas de represalias contra los impuestos sobre los vinos establecidos en Tucumán; el gravamen sobre la alfalfa no cosechada en su territorio, creado en Salta, que funcionaba como un verdadero derecho de aduana interior contra los forrajes de Santiago del Estero. La propuesta contemplaba un convenio entre el estado central y las provincias para uniformar los impuestos y centralizar su percepción. Aquellas que aceptaran participar del sistema de unificación deberían renunciar a cobrar impuestos provinciales sobre los productos gravados por la Nación. Un segundo proyecto prorrogaba la vigencia del impuesto a los réditos hasta diciembre de 1944 y establecía la distribución del producido: 90% para la Nación y 10%

³⁵ “Cuenta a este respecto una anécdota: Visitaba el director de rentas una ciudad de relativa importancia con fuertes casas de comercio, acreditadas confiterías y cómodos hoteles, y como necesitase proveerse de cigarrillos acudió a todos esos locales sin que en ninguno pudiese encontrar la mercadería buscada. Sólo se le ofrecían cigarros de chala, exentos de impuestos. Resultó de todo esto que, como ningún comerciante pagaba la patente para el expendio de cigarrillos, se guardaron bien de ostentar la mercadería al sólo anuncio del arribo del aludido funcionario”.

³⁶ CDDS, T. III, r. 42, agosto 31 1933: 652-657

³⁷ Idem, T. VI, r. 58, septiembre 29 y 30 de 1934:609-625

para las provincias, relación que se modificaría gradualmente hasta llegar en diez años a 85.5% y 14.5; en cuanto al de ventas, fijaba la proporción en 85%-15% para fijarse en 76%-24%.

Las provincias aceptaron, en principio, la ley contrato. Las dificultades se manifestaron cuando se debatieron las condiciones del reparto entre ellas a partir de la adopción de uno u otro criterio de distribución (población, consumo, recaudación) y los porcentajes atribuidos a las provincias productoras de artículos gravados (Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta). Finalmente la ley adoptó como base el promedio de las recaudaciones de los últimos cinco años, mientras entre muchos legisladores predominaba la idea de que el criterio debía ser la población y la extinción progresiva de la cuota que se les reconocía a las provincias productoras.

Ghioldi, el representante socialista en Diputados, refirió en el recinto parte del debate en la comisión parlamentaria que escuchó las objeciones de las provincias y unificó el proyecto.

“Hemos visto –dijo– cómo han jugado los intereses y cómo se han unido, formando verdaderas trenzas de ocho, para defender los intereses de determinadas industrias o los egoísmos de diversas regiones del país. El sindicato del Norte y del Oeste (...) sacó cuanto tajada le fue posible y han sido bastante substanciosas”³⁸

Y resumió la situación de las provincias favorecidas, las que habían creado derechos diferenciales:

“(...) La provincia de San Juan ya no tendrá derecho en el futuro a lamentarse de haber tenido un Cantoni, sino que deplorará que no haya sido dos veces peor gobernante, porque de esa manera la tajada que tendría ahora sería mucho más rica (...) podrá hasta prescindir casi de otros impuestos, suprimir todas las oficinas de recaudación, y conformarse con lo que recibe por este sistema (...)

Los correntinos también han deplorado no haber aplicado impuestos al consumo (...) para obtener así ahora la retribución correspondiente. (...)

(...) Salta (...) hizo manifestaciones parecidas (...)

(...) parece que la mayoría del Congreso ha de votarles más fondos, como si hubieran aplicado mayores impuestos.

La provincia de Corrientes, que no tiene en su seno al presidente del PDN no ha sido atendida de igual modo. (...)

El gobierno de Nogués, tan malo y tan detestable que hubo necesidad de eliminarlo, había aplicado un impuesto de 2 centavos por kilogramo de azúcar. (...) no se pagó nunca y cuando llegó la intervención se hizo un convenio dejando de lado la ley y comprometiéndose los industriales a entregar documentos que equivalían a pagar medio centavo de impuesto (...) Los representantes de Tucumán en la comisión obtuvieron que para la participación de la provincia (...) se considerase que los dos centavos habían sido pagados por los industriales. (...)

Las pérdidas, según Ghioldi, eran para el consumidor.

“Hemos tenido una imagen en pequeño, (...) de lo que pudiera ser en grande una comisión corporativa. (...) si estuviéramos manejados por una comisión o congreso corporativo, el consumidor sería operado en frío como en frío se le operó en la comisión”.

El socialismo apoyaba el principio de la unificación, manera de fortificar el federalismo y de expurgarlo de aspectos regresivos y de solucionar el abuso en que incurrieran las provincias productoras, pero disentían con las bases establecidas después de las

³⁸ CDDS, T. VII, r. 61, noviembre 28 y 29 1934:141-311, p.288

negociaciones entre partes que modificaron el proyecto presentado por el Ejecutivo. El ministro de Hacienda, decían, intentó defender el interés general, pero “se entregó impotente a la confabulación de intereses actuante en la comisión”

A los tres años de sancionada la ley 12139, a principios de 1938, de Tucumán surgió una iniciativa para reformarla. Una circular del ministro de Hacienda de esa provincia, que convocaba a una conferencia a los demás gobiernos provinciales, planteaba que la ley no era favorable a la economía provincial, objetaba la prohibición absoluta de aplicar impuestos al consumo y sostenía que los reintegros que debían hacerse a las municipalidades por la supresión creaban déficit. En cuanto a la distribución fijada para rentas y ventas, también sucesivos proyectos propusieron su modificación

En octubre de 1937, Carlos Acevedo, el ministro de Hacienda que sucedió a Ortiz, realizó una visita a la Administración General de Impuestos Internos, que presidía desde 1932 Jorge Ferri y evaluó el funcionamiento de la dependencia y los resultados obtenidos a partir de la sanción de la ley 12139. Destacó el estímulo que había significado para la producción nacional y la labor de los inspectores que, al mismo tiempo que cuidaban de que no se defraudara la renta evitaban los perjuicios a los consumidores de productos gravados, como lo demostraban las numerosas destilerías clandestinas descubiertas, la individualización de maniobras tendientes al empleo de alcoholes desnaturalizados, el censo general realizado por la policía del vino que permitía establecer no sólo las existencias reales de ese producto sino fiscalizar que fuera genuino, tarea que también desarrollaban los cuerpos de inspección que vigilaban la nafta. En cuanto a la administración, enfatizó la implantación de la mecanización, los equipos modernos empleados en los sistemas de contabilidad y el bajo costo con el cual se realizaba la recaudación³⁹

Dos años después el Poder Ejecutivo emitió un decreto con disposiciones para reorganizar la Administración General de Impuestos Internos, como parte, expresaba, de un plan más general de renovación de los sistemas de organización de las dependencias recaudadoras, para modernizar sus métodos de trabajo y dotarlas de elementos técnicos. Una comisión de funcionarios venía estudiando a la repartición y en base a ese informe se proyectó la nueva estructura administrativa que debía responder a la norma de que era necesario sustituir el concepto de un “fiscalismo excesivo” y de una centralización absorbente de funciones por una mejor comprensión de las modalidades del comercio y la industria y una más conveniente distribución de tareas y de responsabilidades. Se nombró interventor a Máximo Ezcurra para emprender la tarea. Ezcurra era, en ese momento, subdirector de la Oficina de Control de Cambios, en 1930 se había desempeñado como interventor en Crédito Público de la provincia de Mendoza, en 1931 pasó a formar parte del personal superior de la Dirección del Impuesto a los Réditos y en 1934 había organizado las cajas de previsión social para empleados y obreros del comercio y de la industria. Cuando el ministro de Hacienda, Groppo, lo puso en posesión de su cargo asumió las dificultades de la repartición que atribuyó a la creación de nuevos regímenes impositivos sin dotar a las dependencias encargadas de aplicarlos con los recursos necesarios y no a incompetencia del personal.

³⁹ LN, octubre 20 1937

La Federación Argentina de Centros de Almaceneros ofreció su colaboración y, entre otras cuestiones, señala en la nota enviada al nuevo interventor de Impuestos Internos que

“Es posible que el régimen de hacer partícipes a los inspectores encargados de vigilar el correcto cumplimiento de las leyes a cargo de esa dependencia, de un 50% de las multas que apliquen, sea el principal causante de que estos funcionarios vean en cada contribuyente un infractor, es decir, un contribuyente a su peculio privado, y en este orden económico es presumible que se agoten todos los medios para crear, si no existe claramente u ofrece alguna duda la causa que motive el sumario y justifique la aplicación de la multa, para obtener el consiguiente beneficio pecuniario”⁴⁰

Por otra parte, Groppo dio a conocer un informe al Congreso en el que, después de anunciar la imposibilidad de reducir las cargas tributarias porque la principal fuente de recursos del Estado, los derechos aduaneros, señalaban un marcado y progresivo descenso, anunciaba la continuidad del ajuste administrativo de las distintas dependencias receptoras con el objeto de reducir los casos de evasión y de mejorar y modernizar los sistemas de recaudación. La recaudación del impuesto a los réditos, dice, mejoró sensiblemente porque el refuerzo de la partida votada para la repartición en 1938 permitió aumentar la fiscalización que derivó en la individualización de nuevos contribuyentes y la revisión de las declaraciones presentadas por los ya inscriptos. En cambio, continúa, si la nación cumplió con lo estipulado por la ley de unificación de los impuestos internos, las provincias no lo hicieron, no sólo no dejaron sin efecto las tasas o gravámenes a que estaban obligadas, sino que en algunos casos crearon nuevas. Tucumán promulgó una ley de patentes que incluye tributos enmarcados en la ley de unificación. Corrientes gravó el arroz, Buenos Aires el tabaco, Santa Fe aplicó patentes a fábricas y despachos de cerveza; Corrientes a la venta de vinos, Santiago del Estero a los cigarrillos.

La nueva estructura de Impuestos Internos, que fue dividida en cinco grandes secciones, estuvo inspirada en el principio de la descentralización: las inspecciones seccionales fueron dotadas de facultades para resolver asuntos que antes correspondían a la administración central. En 1940 contaba con 1199 empleados.

III. “La exacerbación de la voracidad”. Impuestos vs. burocracia

En 1941, cuando Carlos Acevedo reemplazó a Federico Pinedo en el ministerio de Hacienda, después del fracaso del Plan de Reactivación Económica, elaboró un plan de reformas impositivas para afrontar los efectos de la guerra⁴¹. El criterio que lo guiaba, sostenía, era que los gravámenes recayeran sobre quienes estaban en mejores condiciones de soportarlos y aliviar, en lo posible, a los pequeños contribuyentes. En ese plan entró la reforma al impuesto a la herencia (ley 11287). Se aumentaban las tasas. Las transmisiones superiores a un millón de pesos –en las que se detenía la ley- tendrían una imposición creciente que aumentaba según el grado de parentesco. Se sumaba un impuesto del 60% a las compañías petrolíferas en función del aumento de sus utilidades que, desde la regularización del funcionamiento de la dependencia –fijación de precios y distribución del mercado de consumo-, realizada en 1936, se habían sextuplicado. La idea que lo sustentaba era que esos beneficios no se hubieran producido sin la acción reguladora del Estado por lo cual era lógico que éste tomara participación en ellos. A los efectos del impuesto se consideraban entonces ganancias extraordinarias a las

⁴⁰ LN, mayo 28 1939

⁴¹ CDDS, T. I, r. 3, mayo 30 1941:64-79

excedentes del porcentaje sobre el capital que obtenían normalmente antes de la intervención estatal. Y se imponía, además, un tributo a las ganancias exorbitantes en general, es decir, las obtenidas en exceso sobre un margen regular de beneficio. Los ingresos inferiores al 8% del capital no pagarían impuesto y los que excedieran ese límite estarían sujetos a una escala proporcional y progresiva durante tres años que iba del 10% para las ganancias que excedieran el 8% hasta el 10% hasta 30% para la que superaba el 30% del capital. La exposición de motivos que acompañaba al proyecto sostenía, al igual que en el caso del petróleo, que las utilidades extraordinarias no se producirían de no mediar la acción del estado que venía manteniendo el nivel mínimo de los precios y permitiendo la colocación de las cosechas

“Si, por un lado, se producen ganancias individuales superiores a las razonables por factores ajenos a nuestras previsiones, mientras que del otro está el Gobierno debatiéndose ante un apremiante desequilibrio financiero y la crisis afecta intensamente a la gran mayoría de las demás actividades normales del país, nada más justificado que, como medida de emergencia y mientras subsista el actual estado de cosas, se exija a quienes están obteniendo elevados beneficios con respecto a los capitales invertidos, como consecuencia de la misma acción oficial, que contribuyan a disminuir o a atenuar las dificultades del tesoro público con un aporte que, en definitiva, será redistribuido en forma más equitativa y más racional en provecho de las fuerzas vivas de la Nación”

En cuanto al proyecto de reforma al impuesto a los réditos, según los estudios realizados sobre 121 mil contribuyentes serían 70 mil los beneficiados -30 mil agricultores y ganaderos, 25 mil pequeños comerciantes y 15 mil personas con rentas menores- de los cuales 30 mil quedarían totalmente desobligados, a partir de la equiparación del mínimo imponible en \$4800 a todos los réditos del trabajo personal (empleados, profesionales, ganaderos, agricultores, comerciantes o industriales) y la unificación de la tasa en 3%, si bien el adicional empezaría a actuar en 5 mil pesos en lugar de hacerlo en 10 mil. Se eximía a los contribuyentes rurales que explotaban directamente los campos, de pagar impuesto y hasta de presentar declaraciones cuando la valuación de su propiedad no excediera de 30 mil pesos o cuando el arrendamiento al año no fuera superior a 3 mil pesos, si se trataba de arrendatarios o medieros. Para compensarlo se sometían al tributo, acciones y títulos al portador; se propiciaba un régimen de individualización de los accionistas de sociedades anónimas para evitar la evasión.

El ministro insistió en que para la elaboración del nuevo régimen impositivo se habían tenido en cuenta las observaciones formuladas por las corporaciones y que éstas habían modificado el proyecto original. La Nación negaba que fuera así y afirmaba coincidir con ellas en que el proyecto infligiría un daño irreparable a la economía, anularía energías, alejaría el ahorro hacia el exterior y entregaría las energías del país a una burocracia “que concluirá por devorarse a sí misma”. Consideraba, además, que no existía nada que pudiera relacionarse con “ese espíritu que pretende asumir la nueva orientación impositiva”, se trataba en cambio de una “ficción demagógica”. E instaba a los legisladores a tener en cuenta que la “invención” tenía fines exclusivamente fiscales⁴²

La Bolsa de Comercio oponía el impuesto a la vigencia de una “administración vetusta” que crecía sin orden ni concierto, pasando de ser instrumento a convertirse en amo del país y a las exigencias de la política electoral que paralizaban y neutralizaban la acción de los gobiernos. Hablaba de crisis de incertidumbre, de asfixia provocada por la

⁴² LN, mayo 3 1941. Los excesos fiscales.

proliferación de reglamentaciones, de castigo al trabajo, el esfuerzo y la inteligencia puestos al servicio del rendimiento remunerador. Los argumentos de la SRA no eran muy diferentes: el mantenimiento de la burocracia consumía las energías del país, el Estado no podía pedirle nuevos sacrificios a los que trabajaban y producían si no estaba dispuesto a hacer economías. La suma del aumento del impuesto a los réditos, el gravamen a las ganancias excesivas –que también son réditos- y el impuesto a la herencia constituía una amenaza a la propiedad privada. La propuesta era no aumentar réditos y gravar el exceso llevando el límite no imponible al 12% y haciéndolo pesar en menor proporción sobre los beneficios de los particulares que sobre las sociedades anónimas⁴³

La iniciativa ministerial si recogía una de las demandas de las corporaciones: la creación de tribunales administrativos para entender en las reclamaciones sobre los gravámenes. Los funcionarios gozaban, sostenían, de atribuciones prácticamente absolutas al respecto y en cuanto a los réditos su autoridad era avasalladora. La Dirección respectiva se comportaba como entidad autónoma, podía estimar de oficio las rentas, reclamar el auxilio de la fuerza pública, resolver sobre sumarios y sobre pedidos de reconsideración. Los encargados de cobrar eran jueces por la función que investían pero además incidía el fondo constituido con el 1 por mil de la recaudación de cada año. Estas apreciaciones se enmarcaban en la crítica más general a la burocracia: el país real lo constituían productores y contribuyentes, las oficinas y los funcionarios no eran más que un servicio que debía estar en función de estos.

A las críticas de las corporaciones y de la prensa se sumó la difusión, bajo la forma de un folleto que reunía la opinión que los proyectos le merecían a un técnico norteamericano, especialista en problemas fiscales, Emilio de Hofmannsthal, requerida por la rama argentina del Instituto Americano de Investigaciones Sociales y Económicas. El punto de partida del informe era que había que facilitar la formación de capitales y la iniciativa del Poder Ejecutivo la impedía. Para las categorías superiores dejaba de constituir imposición para transformarse en confiscación⁴⁴ y una de las consecuencias más previsibles era la traba a la incorporación de capitales externos. La UIA y la CACIP se encargaron de difundir el estudio –con el que indudablemente coincidían- y elevaron memoriales a las cámaras para pedir el rechazo del impuesto a las ganancias excesivas y la modificación de algunas disposiciones de la proyectada reforma al impuesto a los réditos.

La reacción que provocó el anuncio del paquete impositivo del ministro recuperó cuestiones que venían planteándose desde hacía tiempo, la relación entre impuestos y gastos, entre gravámenes y sostenimiento de la burocracia. Alejandro Bunge, colaborador del ministro Herrera Vegas y director de la Revista de Economía Argentina fue uno de los tantos que alertaron contra el exceso de cargas y argumentaron que el problema era el exceso de gastos. Si frente a la crisis se buscaba el equilibrio del presupuesto por medio de la multiplicación de los impuestos y se superaba la capacidad contributiva podía llegarse a cometer un acto de confiscación ilegal y una estrangulación progresiva de la economía. Era preferible un déficit moderado a la “nivelación a toda costa”, decía en 1934. En la campaña electoral de 1935, el Partido Demócrata de la provincia de Buenos Aires ya había proclamado: “No más aumentos de empleos, no más aumentos en los sueldos y no más aumentos de impuestos”. Las

⁴³ LN, junio 1º 1941

⁴⁴ Idem, junio 17 y 18 1941

economías debían hacerse por medio de la introducción de un criterio de coordinación racional en los servicios administrativos, rebajas de gastos inútiles, adopción de métodos de eficiencia. Las oficinas duplicadas y triplicadas eran numerosas, y había un exceso de fiscalización, fundado en un principio falso de cadenas de contralores, que sólo ocasionaba pérdidas de trabajo y de tiempo en el despacho de los asuntos administrativos. El origen de esos males –la burocracia- era el más caro de los sistemas, y contra él era menester luchar, para la regulación de las funciones gubernativas, la eficiencia de los servicios y la economía del presupuesto.

Si bien esos tópicos estaban presentes desde hacía largo tiempo, la coyuntura los exacerbó, cambió el tono, la intensidad y la recurrencia de las manifestaciones, fundamentalmente de las corporaciones. El gasto surgía de la hipertrofia, la ineficacia y la ineficiencia, de la ausencia de racionalización y como respuesta, especie de ley de hierro, se producía el crecimiento de los impuestos con criterio estrictamente fiscal y ausencia de perspectiva económica. El argumento se completaba con la articulación entre crecimiento desmesurado de la administración e ingerencia desmedida del estado en el ámbito privado. Lo que hasta no hacía mucho era elogiado por algunos y aceptado o sencillamente tolerado por los más, en función de la complejidad que planteaba la crisis, en esa coyuntura se convirtió en objeto de una feroz crítica.

“El Gobierno deberá comprender alguna vez que la mejora general y la salvación de las crisis no se logran con sólo que sus empleados puedan cobrar los sueldos, con que haya muchos empleados y con que se disponga de fondos para desordenadas obras públicas. Esa es únicamente la defensa del país oficial. El real es el que trabaja y produce (...) No basta con la compra afligente de las cosechas y con la regulación de algunas industrias importantes, que también se traducen tan rápidamente en incrementos burocráticos. La defensa económica integral sólo se hará favoreciendo el impulso privado de tal modo que encuentre compensación en lugar de las cortapisas, restricciones y exacciones que lo detienen, lo esquilman y tienden a anularlo”⁴⁵.

A fines del período legislativo de 1942 el Congreso, previa presentación del despacho de las comisiones, debatió el presupuesto y las medidas impositivas en medio de la campaña contra el crecimiento de los gastos públicos y las críticas al “dirigismo” estatal cuyo punto más destacado fue la difusión de una solicitada firmada por la Bolsa de Comercio, la UIA, la CACIP y también la SRA⁴⁶. Las “fuerzas vivas” manifestaban su inquietud por la orientación de las iniciativas del Poder Ejecutivo, cada una de ellas grave en sí misma, aunque más lo era el conjunto por la tendencia que denotaba: la absorción de las fuerzas productoras por el Estado bajo la apariencia de crear recursos o regular la vida económica en situaciones de emergencia. Era el Estado el que creaba los gastos y después tomaba los recursos de donde le resultaba más fácil. Los organismos de emergencia crecieron, se multiplicaron y su propio peso los impulsó a dividirse y “en su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven”. Lo que inquietaba a las corporaciones era que las agencias estatales se estaban tornando un poder autónomo “impermeable a los verdaderos creadores de la riqueza nacional”. La dirección del país, sostenían, está en manos de una “clase nueva”, divorciada de sus problemas, “nuevo anonimato”, carente de responsabilidad y ajeno a las consecuencias de su acción. La propuesta era crear un Consejo Económico integrado por el gobierno, el Congreso y las entidades representativas que se dedicara a estudiar la situación. Retomaban el proyecto que Carlos Noel había presentado al parlamento en 1938 y reproducido en 1940 para controlar la intervención del Estado, hacerla técnicamente

⁴⁵ LN, agosto 6 1941

⁴⁶ CDDS, T. IV, r. 38, agosto 26 1942:46-47

responsable, regularizarla, dotarla de una estructura legal más lógica y hacer intervenir a los interesados en la orientación de la economía institucionalizadamente. Acevedo, el titular de la cartera de Hacienda, que se mantenía fiel a la perspectiva de mantener el presupuesto equilibrado y, en todo caso, buscaba la contracción y que, aun a finales de la década, entendía la intervención como un “mal circunstancial” que debería desaparecer cuando las condiciones excepcionales que la originaron desaparecieran, evaluó que “la resistencia organizada, incomprensiva, obcecada y pertinaz de los grandes capitales” implicaba la “deserción de la economía interna” en momentos en que se libraba batalla en la guerra económica, parafraseando expresiones usadas por Roosevelt.

Los legisladores, en general, apoyaron la iniciativa estatal con argumentos y perspectivas diferentes y aun con posicionamientos encontrados al interior de los bloques. El miembro del partido Demócrata Nacional, diputado por Córdoba, José Aguirre Cámara asumió la voz de su bancada. Juan Simón Padrós y Milberg fueron sus más tenaces contendores. Eduardo Araujo, el legislador radical, defendió la sanción de los proyectos y Raúl Martínez y Armando Antille, también radicales, plantearon las objeciones. Sólo el socialismo mantuvo la disciplina partidaria en la defensa de las nuevas cargas. La noción de que éstas eran producto del aumento de los gastos, que radicales y socialistas venían sosteniendo durante toda la década, persistió en la argumentación pero primó la idea de que, en este caso, las presidía el criterio de la justicia social.

Aguirre Cámara manifestó que las reformas harían más equitativo al sistema tributario en la medida en que eliminaban inicuos privilegios desgravando a los sectores de población económicamente más débiles y colocando el peso en los sectores económicos más fuertes. El capitalismo, sostuvo, sobrevivirá pero sólo si se limita y se “espiritualiza”. El beneficio es legítimo y esencial al sistema, pero tiene que producir con justicia y distribuir con ética y la función de la intervención estatal debe limitar las ganancias excesivas, sólo posible por los impuestos. Esto debían entenderlo los representantes de intereses “respetables y poderosos” a los que los nuevos impuestos afectarían, que en los últimos años se habían enriquecido enormemente, “los que, (...) por razones de elegancia, no hablan tanto contra los nuevos impuestos cuanto sobre el aumento de los gastos públicos. (...) es la cortina de humo, detrás de la cual se libra la batalla contra la justicia impositiva”⁴⁷. Y, coincidentemente con la bancada socialista, se refirió a otro de los aspectos de la batalla que se libraba entre el gobierno y las corporaciones, las críticas al “dirigismo” esgrimida por “los sectores que más la reclamaron y que más la usufructúan”. La UIA reclamaba ley antidumping, drawback, crédito industrial mientras clamaba por la subordinación de la vida económica a las directivas estatales. Lo mismo ocurría con la SRA, subsidiada por el Estado. La intervención estatal –planteaba el legislador demócrata- es, entonces, aceptable y legítima cuando se produce para salvar o para enriquecer pero es inexcusable, peligrosa e inaceptable cuando intenta regular el exceso de ganancias. Y se refirió –como la mayoría de los legisladores- al memorial hecho público por las entidades de la producción, el comercio y la industria para caracterizarlo como “sibilino y contradictorio, injusto y disimulado” e inspirado en “egoísmos antisociales”⁴⁸. Y lo más grave –dijo- era que lo firmaban “posibles ministros”, “cabezas rectoras”, “más de un

⁴⁷ CDDS, T. IV, r. 47, septiembre 10 y 11 de 1943:854-903

⁴⁸ CDDS, T. IV, r. 49, septiembre 14 1942:998-1049

director de sociedades de electricidad” en cuyos directorios se descubren “figuras eminentes de ex ministros, que descansan allí de sus fatigas”

“¿Cómo explicarse que mientras revelan espanto, porque los poderes de la Constitución van siendo substituidos por una máquina burocrática voraz, impermeable a la realidad, divorciada de los problemas, se pretenda la creación de un gran Consejo Económico, en el que desde luego ellos se sentarían, y que no se cómo cabría dentro de nuestro régimen constitucional?”⁴⁹

El gran contendiente de Aguirre Cámara en el debate fue un miembro de su sector, Juan Simón Padrós, quien, después de anunciar que suscribía la reforma por no permanecer ajeno a la “penuria fiscal” y por el aplauso que le merecía, en general, el desempeño del Poder Ejecutivo, se dirigió al legislador cordobés para manifestarle la estimación que le profesaba “nacida en la comunión partidaria y afirmada por el conocimiento de su valer personal” lo cual no le impedía percibir que su intervención no traducía el sentir del partido, no reflejaba la síntesis a que habían llegado los legisladores y el ministro de Hacienda ni reflejaba la realidad de los pronunciamientos de las entidades productoras. Admitía que la reforma del impuesto a los réditos suprimía 40 mil contribuyentes, lo rebajaba para 80 mil y lo acentuaba para 20 mil. El 86% se aliviaba con el recargo del 14% restante. La medida –sostenía- podía ser “simpática para la opinión más popular” pero eso no la había esencialmente democrática. Y si el objetivo era facilitar la recaudación, de hecho se sustraía a una gran masa del país de su responsabilidad fiscal.

Todo el peso de la intervención de Simón Padrós, industrial azucarero que en cualquier oportunidad que se le presentaba sostenía en la cámara que había llegado allí no por su significación política porque no era un político militante, sino por su significación económica en tanto representante de los intereses de grandes sectores del norte del país, estuvo puesto en defender los argumentos de las corporaciones en contra de la intervención estatal. De las cuatro fases económicas del Estado -fomento, protección, intervención y competencia- dijo acordar con las primeras pero sentir alarma por la cuarta, que según él era la misma que cuestionaban las fuerzas productoras. Se refería a una serie de iniciativas que en ese momento estaban siendo tratadas en el Parlamento: la ley de combustibles que, en la emergencia, establecía que el Estado podía incautar (o expropiar) la producción; la organización de la flota mercante, de la que no cuestionaba su creación sino la de un ente estatal para administrarla cuando podían hacerlo entidades privadas – no mencionó que en ese ente estaban representadas la Bolsa de Comercio, la SRA y la UIA-; la ley de fábricas militares que les permitía la elaboración de productos destinados al consumo y que el congreso había tenido que salvar con el agregado “cuando no sean producidos por la industria privada”; iniciativas para fábricas oficiales de tejidos; la propuesta del Poder Ejecutivo para construir una fábrica nacional de envases de algodón administrada por la Junta Nacional de ese producto -¿qué hará el Estado con esa fábrica cuando pase la guerra?, se preguntaba. Se avanzaba de este modo en la conversión del estado interventor en estado industrial, según Padrós, y esto es lo que era inadmisibles para las “fuerzas vivas” que percibían una “crisis de principios” y era necesario aclarar si el estado se concebía como un fin en sí mismo o como un medio para los fines colectivos. Su propuesta reproducía la de la UIA, antidumping, drawback, crédito industrial y organización de un Consejo Nacional Económico.

“(…) una intervención estatal que la ampara y una amenaza de intervención competitiva que hasta este momento no se ha producido sino en proyectos, en despachos o en sanciones que el Senado puede

⁴⁹ Idem, p. 1030

modificar. El señor diputado tendrá que reconocer que los industriales están espantados por las sombras, mientras están usufructuando un amparo”, contestó Aguirre Cámara.

Milberg manifestó su “alarma burguesa” por la hostilidad fiscal y el “amargo prejuicio” hacia la riqueza privada

“En Estados Unidos, que tanto admiramos, no habría quien enjuiciase a un Ford, a un Carnegie o a un Rockefeller por el delito de aumentar su capital. Y lejos de señalárselos a la opinión pública de su pueblo y del extranjero como factores de injusticia social o de exhibirse sus nombres y el monto de sus ganancias para estimular la lucha de clases y fomentar el rencor de los desposeídos, son expuestos a la consideración pública como un ejemplo de lo que pueden el esfuerzo, la inteligencia y el trabajo en un medio liberal y democrático en que todos los hombres son iguales ante la ley y gozan de las mismas oportunidades y prerrogativas (...)”

Atacó la economía dirigida a la que asoció con los regímenes totalitarios que someten el individuo al Estado y sostuvo que la clave del problema estaba en los privilegios del “frondoso árbol de la burocracia, cuyas raíces estrangulan todo el cuerpo de la Nación”, “casta brahamánica”, “resurrección del antiguo feudalismo medieval”, exigente y voraz.

El radicalismo contenía todas las posiciones. Ismael López Merino apoyó el aumento de los gravámenes para salvar el déficit; Soler destacó el sentido social que implicaba su incidencia sobre las grandes fortunas y Eduardo Araujo combinó ambas cuestiones y apeló a los legisladores radicales para que aprobaran los proyectos en nombre de la tradición histórica del partido y atendiendo a la idea de solidaridad social que estaba implícita en ellos. El estado –dijo- debía ser “instrumento directo del bienestar general y agente supremo de justicia social”. Citó a Lasky para proponer la necesidad de una democracia funcional que superara la obra realizada por la democracia política; a Posada para fortalecer el mismo argumento y *Las nuevas fronteras*, el libro de Wallace, el vicepresidente de Estados Unidos

“Los poderosos hombres de negocios de Estados Unidos (...) están hablando permanentemente acerca de los peligros de la intervención gubernamental en los negocios. Los más pequeños comerciantes (...) continuamente dicen que debería haber “menos gobierno en los negocios y más negocio en el gobierno” “Sin embargo, es un hecho que ciertos negocios han recibido un gran apoyo del gobierno (...)” “El ataque contra los gastos del gobierno y los empleados de gobierno, dirigido por fuertes grupos de hombres de negocios, interesados en rebajar impuestos a la renta, al comienzo de la presente década, fue en muchos puntos agriamente desleal. “Pero si se supiese toda la verdad acerca de la manera cómo ha sido usada la influencia del gobierno por las grandes corporaciones, la indignación pública no tendría límites”

Y Raúl Martínez, en nombre de la democracia liberal, atacó fuertemente los argumentos de Aguirre Cámara

“(...) presenta a dos personajes en contradicción ficticia, empeñados en una batalla trascendental; por una parte, las fuerzas vivas, y por otra parte, el país mismo. Dice que las fuerzas vivas están somnolientas por el hartazgo, que su dominación avasallante crece en el tiempo, que son grandes defraudadores de la renta pública; y proclama la justicia social, ese principio, detrás del cual se han escudado los mismo los sinceros patriotas, que los grandes demagogos; lo mismo los auténticos demócratas, que los conocidos enemigos de la democracia liberal e individualista”⁵⁰

La democracia, sostuvo, para ser tal, “debe ser liberal e individualista; y todos los que reniegan del liberalismo y del individualismo escudándose en el orden público o en la

⁵⁰ Idem, T. V, r. 54, septiembre 22 y 23 1942:381-526

justicia social, reniegan a sabiendas o por ignorancia, de la democracia misma”. Y contestó al argumento de que el estado había actuado a favor de las “fuerzas vivas”, en todo caso, lo había hecho en beneficio del país y muchas veces del fisco. Las juntas, dijo, son complicaciones burocráticas sin mayor beneficio para la producción y la cotización de la libra se mantiene por interés fiscal. Los subsidios a la ganadería y a la agricultura benefician al país en su conjunto. Y si se sancionaran las leyes de antidumping y drawback operarían en el mismo sentido. Y atacó, finalmente, a la repartición impositiva: exceso de gastos de movilidad y viáticos utilizado por 600 inspectores que ganan entre 300 y 400 pesos mientras la mayoría de los empleados cobran sueldos de 160 pesos lo cual ha provocado que, desde 1935, migrarán más de mil al ámbito privado, “personas físicas o entidades, adonde ellos mismos van a realizar las inspecciones”, en detrimento de la eficiencia de la administración y, además, si a partir de la iniciativa gubernamental va a haber 40 mil contribuyentes menos, no se explica que se quieran crear, según la demanda de la Dirección, 300 puestos de inspectores más.

La bancada socialista, apoyaba los nuevos impuestos pero manifestaba que no eran hijos de los principios doctrinarios del gobierno sino producto de la necesidad fiscal. Y, fiel a sus principios, atacaba a los firmantes del memorial

“Contralorean empresas económicas, contralorean empresas editoriales; manejan y disponen de una masa enorme de materia gris; tienen a su disposición, capacidad técnica, sutileza jurídica, formidables aparatos de propaganda, convicción y sugestión. Pueden ellos, con tales recursos, montar verdaderas oficinas de trusts de cerebros. Tienen varios juegos de contadores, unos en actividad y otros en reserva, que están en todos los estudios y aparecen en todas las investigaciones sin saberse por qué. Tienen varios juegos de abogados para no desgastar siempre a los mismos, juegos distintos de publicistas en lo económico, juegos de posibles hombres públicos, juegos de personajes influyentes que no tienen más misión que hacer abrir las puertas fácilmente con su sola presencia. Tienen montadas, con los recursos económicos que extraen de todas estas empresas, verdaderas oficinas de sabiduría capitalista. Acumulan la jurisprudencia, recopilan la doctrina, sintetizan las interpretaciones, las favorables y las contrarias, porque ellas han aprendido que a través del tiempo tienen que manejar una vez la opinión afirmativa y otra vez la opinión negativa”

El argumento era que de esa situación derivaban su odio por el “funcionarismo estatal, no por la burocracia”. Si eran ellos los que habían formado “la materia gris oficial, la sabiduría capitalista” era lógico que les fastidiara que el Estado formara un plantel de funcionarios capaces que recopilara jurisprudencia y acumulara estadísticas. Su deseo era que gobierno y legisladores se manejaran con “su precario cerebro individual”. De todos modos para los socialistas –como para otros sectores- era razonable la opinión contraria de las corporaciones acerca del exceso de burocracia, “mal criollo”, porque se hace política con los puestos pero también resultante de un fenómeno social, el ascenso de una clase media que se destaca en la técnica, la abogacía, las profesiones libres que encuentra los lugares posibles ocupados y recalca en el estado por mala orientación educativa. La conclusión, no sólo de los socialistas, era que el número de empleados no definía a la burocracia, había burocracia porque no había racionalización. El fraude también incidía

“(…) ha recambiado la composición social de los dirigentes, se ha proyectado también en la composición de la burocracia. (...) ha evolucionado hacia el predominio de los altos empleados con sueldos abultados. Se han creado juntas, divisiones, comisiones especiales para justificar la ubicación de un personal de hijos de familia de dobles apellidos, que no siendo posible ubicarlos en las asesorías de las grandes compañías, se ha inventado ahora el recurso de las divisiones presupuestales

(...) nuevo concepto de la burocracia, porque ésta ahora dirige a los dirigentes políticos. En cada gran repartición, colocados estratégicamente, hay una media docena o una docena de altos funcionarios que gobierna y maneja la administración”.

Resumiendo

El gobierno surgido del golpe y los que le siguen en los años 30 se enfrentan a la necesidad de gestionar la complejidad derivada de la falta de recursos producto de la crisis y lo hacen apelando a ideas de orden, organización y racionalidad. Todos los equipos económicos que se suceden hasta los años 40 aceptan que el estado debe intervenir, de manera técnica e instrumental, no porque descrean de la libre competencia sino por que la intervención se ha vuelto imprescindible y esto es así en la gestión de la deuda, la moneda, el cambio, la fiscalización de los gastos y el aumento de los recursos que involucra al sistema tributario sin abandonar la idea de que los presupuestos deben estar equilibrados. Hacia fines de la década, la guerra impone nuevas transformaciones que no necesariamente son percibidas por quienes las proponen.

Cuando Uriburu asumió el gobierno caracterizó al sistema tributario como “arcaico e injusto” y sostuvo la necesidad de emprender la reforma fiscal porque los tributos que formaban el cálculo de recursos en el presupuesto de la Nación habían aparecido, se habían establecido y perpetuado según las necesidades del erario, sin coordinación y sobre todo, sin un análisis que involucrara a la economía en su conjunto. Predominaba en la opinión la idea de que en la mayoría de los casos esas necesidades tenían motivos políticos, sostener clientelas aumentando el personal burocrático e iniciar obras y construcciones consagradas a sostener el prestigio de un caudillo o una agrupación en una determinada zona. Política y administración se imbricaban para contraponer gastos a obtención de recursos. Al final de la década algunos tópicos seguían siendo recurrentes: el itinerario seguido por las reformas tributarias, pautado por el método del ensayo y el error, carecía de plan de conjunto, de organicidad, se habían hecho remiendos parciales y modificaciones fragmentarias, los impuestos internos se habían unificado pero las provincias incumplían el pacto, se había organizado el impuesto a los réditos, pero no se habían suprimido totalmente las patentes ni la contribución territorial y no sólo el impuesto a las ventas, propuesto como recurso transitorio, persistía, sino que también estaba en vigencia el adicional del 10% a los derechos de aduana que el gobierno provisional había implantado. La necesidad fiscal seguía presidiendo la imposición de los tributos.

Por otra parte, el énfasis en el control de los gastos y en su fiscalización⁵¹ traducido en la creación de innumerables mecanismos administrativos no sólo no había resuelto el problema sino que no había estado acompañado por el criterio de la racionalización para lo cual también se habían presentado una innumerable cantidad de iniciativas, producto del trabajo de comisiones ad hoc que funcionaron durante toda la década. Del exceso de gastos era producto el aumento de los impuestos.

Y, finalmente, la presencia de los representantes de intereses sectoriales en la diagramación e implementación de la política tributaria no había garantizado el apoyo de los “interesados”. Si diez años antes la crítica al crecimiento de la administración apuntaba a su “politización”, causa de su ineficiencia y desmesura, asentada –decían sus

⁵¹ Persello, Ana Virginia. La administración pública en los años 30. El control de los gastos. Ponencia presentada en las XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historio, Bariloche, octubre 2009

críticos- en la errónea teoría de que la creación de empleos lo mejor rentados posible, repartidos entre amigos y parientes, redistribuía la riqueza, el énfasis cada vez más va a estar puesto en la relación entre administración, necesidad de su sostenimiento e ingerencia del estado en el ámbito privado. La transformación de la burocracia en un poder autónomo era lo que alimentaba temores y alarmas. Hacia finales de la década, los mismos que propiciaron y se beneficiaron de las nuevas modalidades adoptadas por el estado exigían una intervención diferente, que limitara el peso de la burocracia estatal y que institucionalizara la participación corporativa, ya no en cuerpos de consulta, sino en un amplio organismo que la contuviera y a la vez limitara la ingerencia de los cuerpos de funcionarios. Los firmantes de la solicitada de 1942 eran los mismos que habían participado de los organismos que ahora cuestionaban.