

**Los dilemas impositivos de la “Revolución Libertadora”.** José Antonio Sánchez Román. Población & Sociedad [en línea], ISSN-L 0328 3445, Vol. 16, 2009, pp. 223-282. Puesto en línea en diciembre de 2009. <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/16/P&S-V16-SanchezRoman.pdf>

### **Copyright**

Los derechos de autor son propiedad de P&S. Las solicitudes de permiso para reproducir total o parcialmente artículos publicados en la revista deben ser dirigidas a la misma. El Comité Editorial, en general, permitirá a los autores la reproducción ulterior de sus propios artículos. Para otorgar permisos a terceros, se requerirá del consentimiento de los autores.



© Población & Sociedad - Grupo Editor Yocavil

### **Contacto**

Correo postal: San Lorenzo 429 - (T4000CAM) - San Miguel de Tucumán - Argentina

E-mail: [poblacionysociedad@ises.org.ar](mailto:poblacionysociedad@ises.org.ar) -  
[revista@poblacionysociedad.org.ar](mailto:revista@poblacionysociedad.org.ar)

Página web: [www.poblacionysociedad.org.ar](http://www.poblacionysociedad.org.ar)

**Población**  
**& Sociedad**  
revista de estudios sociales

## LOS DILEMAS IMPOSITIVOS DE LA “REVOLUCIÓN LIBERTADORA”

José Antonio Sánchez Román\*

El gobierno provisional que dirigió la Argentina tras el derrocamiento de Perón en septiembre de 1955 se presentó ante la sociedad como una autoridad “revolucionaria”, dispuesta a transformar las estructuras y las prácticas políticas heredadas del régimen anterior. Sin embargo, buena parte de la historiografía ha señalado que el intento de desmontar la sociedad peronista fracasó y los dos gobiernos de la llamada “revolución libertadora” fueron sorprendentemente continuistas. La heterogeneidad de la coalición de civiles y militares que apoyó el golpe contra Perón y obstáculos estructurales volvieron difícil la puesta en práctica de la retórica “revolucionaria” de los nuevos gobernantes.<sup>1</sup>

\* Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: sanchezroman@ccinf.ucm.es.

<sup>1</sup> La historiografía es muy amplia. Uno de los primeros en señalar continuidades en el terreno de la economía fue Díaz Alejandro, C.: *Essays on the Economic History of the Argentina Republic*, New Haven & London, Yale University Press, 1970 (hay versión española: *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu, 1975) al destacar las características

Este artículo explora la poco conocida política impositiva de la “revolución libertadora” y enfatiza también la continuidad con las políticas peronistas. Aunque razones económicas influyeron en esa continuidad, este trabajo coloca la lógica política y, en particular, las relaciones entre el estado y las elites económicas en el centro de su análisis. La política impositiva peronista fue ampliamente criticada por los hombres de la “libertadora”, no partiendo de un presupuesto doctrinario-económico concreto (sobre el que no había unanimidad dentro del gobierno y de sus apoyos) sino sobre bases predominantemente morales. El gobierno provisional se había construido sobre un golpe militar –con apoyo civil– y su legitimación pasaba por la deslegitimación del régimen depuesto. El peronismo fue calificado de “dictadura” y su política tributaria presentada como un régimen inmoral e injusto. Su modificación se hacía necesaria para legitimar la “revolución”. Sin embargo, esa modificación no pudo llevarse a la práctica.

La mayoría de los partidos opositores a Perón y muchos miembros del ejército y representantes empresariales que apoyaron o vieron con

comunes del período 1945-1965. Spinelli, M. E.: *Los vencedores vencidos: el antiperonismo y la “revolución libertadora”*, Buenos Aires, Biblos, 2005, p. 11 y 16, ha analizado en detalle los conflictos entre los distintos sectores que apoyaron el golpe y ha destacado la ausencia de un programa político único de la “libertadora” y la frustración final de los gobiernos provisionales por su incapacidad para maniobrar. Szusterman, C.: *Frondizi and the Politics of Developmentalism in Argentina, 1955-62*, London, MacMillan Press, 1993, p. 93, afirma que el general Aramburu, en el poder desde noviembre de 1955, no modificó la política económica del peronismo. Gerchunoff, P. y J. Llach: “Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972”, *Desarrollo Económico*, vol. 15, n° 57 (abril-junio, 1975), pp. 18 y 50, afirmaban que uno de los objetivos de las autoridades posteriores a 1955 era la “sustitución de trabajo por capital” coincidiendo así con algunas demandas empresariales. En particular, este objetivo se persiguió con más fuerza tras la sustitución del general Eduardo Lonardi (noviembre de 1955) al mando del gobierno. No obstante, ambos autores señalan que esta política no comenzó con la “libertadora” sino con el giro productivista que había tomado la administración de Perón a partir de 1952. En otro trabajo, Gerchunoff señalaba que la ‘revolución libertadora’ modificó menos cosas de las que se esperaban. Ver Gerchunoff, P.: “A Note on the Economic Policy of the ‘Liberating Revolution’”, Di Tella, G. y R. Dornbusch, *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Pittsburg, Pa, University of Pittsburg Press, 1989, p. 103. Una opinión distinta es la de Cortés Conde, R.: *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2005, p. 214, quien señala: “La revolución produjo cambios importantes en la política económica”.

simpatía el golpe del 55 repetían un credo impositivo sencillo que se basaba en la idea de justicia social y productividad. Sin embargo, tras ese aparente consenso subyacían ideas e intereses diversos. El énfasis cambiaba de un escenario a otro en la necesidad de incrementar la progresividad del sistema impositivo o en la necesidad de aliviar las cargas para estimular la producción. Entre estos dos extremos del péndulo se encontraba el interés recaudador del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General Impositiva. El enemigo común –Perón– y un discurso público que enfatizaba los aspectos morales –“corrupción”– antes que la lógica de los intereses, mantuvo a la coalición unida. Sin embargo, resultó difícil avanzar más allá de la crítica a la política impositiva del peronismo.

El gobierno provisional –y muchos de sus apoyos– enfatizaban que el gobierno de Perón había sido una dictadura porque entre otras razones había subyugado a los actores sociales e individuos al control del estado, incluido en lo económico. Una de las formas de retornar al camino democrático era establecer una relación de cooperación entre el estado y la sociedad civil. Sin embargo, cuando las autoridades de la “revolución” comenzaron a cooperar con ciertos sectores de la sociedad civil se dieron cuenta de que estos no estaban necesariamente comprometidos con la eliminación del sistema impositivo creado durante el peronismo. Este artículo analiza el intento de reconstruir los puentes entre el estado y sectores de la sociedad civil explorando la compleja dinámica de relaciones entre tres comisiones asesoras del gobierno y el propio gobierno sobre cuestiones fiscales. Como se mostrará en este artículo, los logros y los límites de la política impositiva de la “revolución libertadora” fueron el resultado de esa cooperación frustrada entre el estado y los actores de la sociedad civil y en última instancia no satisficieron a nadie.

La reforma fiscal quedó paralizada o al menos postergada por otras circunstancias complejas. El sistema impositivo –originado en la década de 1930– que se había consolidado durante el gobierno de Perón era demasiado sofisticado y la idea de una reforma profunda del sistema fue pospuesta de manera indefinida.

## EL LEGADO IMPOSITIVO DEL PERONISMO

El esquema tributario argentino diseñado por el peronismo era una profundización del que se había configurado a comienzos de la década de 1930, bajo hegemonía conservadora. La piedra angular de ese sistema era el impuesto a los réditos, un gravamen sobre los ingresos aplicado por primera vez en Argentina en 1932. El impuesto a los réditos se convirtió a principios de la década de 1940 en la primera fuente de ingresos impositivos del tesoro. En la primera mitad de la década de 1930, además, se creó el llamado impuesto a las ventas y se unificaron los llamados impuestos internos (al consumo). Esto condujo a la creación del sistema de coparticipación fiscal en 1934, en el que las provincias, a cambio de renunciar a cobrar impuestos internos en sus territorios y a su derecho constitucional a imponer impuestos directos –como el de réditos– recibían una parte de la recaudación nacional de esos gravámenes. Estas reformas surgieron en el período de la depresión y se consideraron expedientes transitorios. Sin embargo, seguían en vigor en la década de 1940, cuando otros instrumentos impositivos progresivos se añadieron al impuesto a los réditos. Para entonces, el viejo sistema impositivo decimonónico basado en los impuestos aduaneros para la nación y los tributos internos, patentes y otros para las provincias, había sido completamente alterado.

A principios de la administración peronista, el impuesto a los réditos suponía el 25 por ciento de la recaudación por impuestos del gobierno nacional y al final del gobierno un 27 por ciento<sup>2</sup>. En la década de 1930 las tasas del impuesto a los réditos personal eran moderadas, pero a partir de 1941 comenzaron a incrementarse. Las autoridades justicialistas aumentaron las alícuotas para los grupos de ingresos más altos, pasando del 26 al 40 por ciento<sup>3</sup>. Además, el impuesto se fue haciendo cada vez más complejo, incorporando distintos tipos de exenciones que trataban de garantizar una aplicación más justa del gravamen (deduccio-

<sup>2</sup> Boletín de la Dirección General Impositiva (DGI), 1955, p. 415 y Boletín de la DGI, 1956, p. 411.

<sup>3</sup> Oszlak, O.: "Inflación y política fiscal en Argentina: el impuesto a los réditos en el período 1956-1965", Instituto Torcuato di Tella, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Septiembre 1970, p. 34.

nes por carga familiar, deducciones especiales a los ingresos procedentes del trabajo remunerado) o de estimular la productividad o la producción en determinados sectores económicos (deducciones por reinversión, compra de maquinarias, etc.)

Otras medidas acentuaron la progresividad del sistema impositivo. En 1946 se puso en marcha el llamado impuesto a las ganancias eventuales que afectaba a la venta de activos y propiedades inmobiliarias que suponían un rápido incremento de patrimonio no gravado por el impuesto a los réditos. La tasa de este impuesto no era progresiva, sino un 20 por ciento proporcional a la ganancia<sup>4</sup>. Además, el gobierno de Perón consiguió que el Congreso renovara repetidamente la autorización para cobrar el llamado impuesto sobre las ganancias extraordinarias creado a finales de la guerra para gravar aquellos beneficios que se consideraban el producto excesivo de las condiciones bélicas. En estos aspectos, el gobierno peronista profundizó o puso en marcha mecanismos tributarios sofisticados que permitían una mayor recaudación y la acentuación de la progresividad del sistema fiscal argentino.

Como en muchos otros países, el impuesto a los réditos argentino se dividía en dos. Uno era el impuesto personal, El otro era el impuesto a las sociedades, pagado por las empresas constituidas en sociedades de capital. En el caso argentino, se trataba de una tasa proporcional sobre los beneficios impositivos y de una retención sobre los dividendos repartidos que a veces podía desgravarse en las declaraciones personales de los accionistas. El gobierno peronista también incrementó la progresividad del impuesto a las sociedades. En 1949, elevó la tasa del 15 al 18% y en 1950 al 24. Sin embargo, al mismo tiempo, redujo las retenciones a los dividendos, del 14,40% en 1949 al 6% en 1950. Ese mismo año introdujo una de las medidas más polémicas del período, el permiso para la existencia de acciones anónimas, sin titular identificado. Esta medida fue ampliamente criticada por la inequidad que suponía en el tratamiento impositivo hacia un sector de la sociedad y por las oportunidades que abría a la evasión a través del sencillo mecanismo de

<sup>4</sup> Diario de Sesiones. Cámara de Diputados (DSCD), vol. III (September 1946), pp. 2584-2586 y The New Income Tax Laws of Argentina, La Facultad, Buenos Aires, 1949, pp. 173 y ss.

convertir diversos tipos de activos en títulos al portador. Como se verá, la crítica a esta medida fue la base de la condena moral de la “libertadora” al peronismo con respecto a su política fiscal<sup>5</sup>. En 1955, el gobierno peronista llevó el impuesto a los réditos para las sociedades hasta el 30%, pero eliminó definitivamente las retenciones a los dividendos y los accionistas fueron eximidos de incluir en sus declaraciones de ingresos esos dividendos<sup>6</sup>, consecuencia inevitable de la existencia de las acciones no individualizadas.

Otras políticas peronistas también limitaron el avance de la progresividad. En primer lugar, el impuesto a las ventas que gravaba la venta de algunos productos industriales y algunas exportaciones fue elevado del 1.25 al 8 por ciento<sup>7</sup>. A pesar de que los recursos obtenidos por esta subida fueron destinados en teoría a gastos sociales, el gobierno recibió duras críticas por el carácter regresivo de este impuesto. De hecho, a partir de 1949 o 1950 los llamados impuestos indirectos ganaron terreno sobre los impuestos directos o los gravámenes progresivos sobre la riqueza<sup>8</sup>.

¿Qué legado impositivo dejaba el gobierno peronista a sus sucesores? ¿Cómo calificar el sistema impositivo argentino a la caída del régimen de Perón? ¿Qué situación fiscal heredaron los gobiernos de la “revolución libertadora”?

En 1955, los ingresos totales del gobierno nacional sólo alcanzaban para financiar el 44 % de los gastos totales (presupuestados y no presupuestados)<sup>9</sup>. La administración peronista, como las de otros muchos países, había incrementado de manera sustancial la participación del estado en la economía. Los gastos públicos habían crecido (en términos reales) un 40% anual entre 1945 y 1948. Habían sufrido un descen-

<sup>5</sup> Ver la crítica técnica a la medida en Macón, J.: *Las finanzas públicas argentinas. Período 1950-1980*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1985, pp. 107-08.

<sup>6</sup> Consejo Federal de Inversiones, *Política Fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, 1963, tomo I, p. 63.

<sup>7</sup> DSCD, vol. II (1950), p. 1761.

<sup>8</sup> Ver Boletín de la DGI, 1955, p. 415 y 1956, p. 411.

<sup>9</sup> Cortés Conde, R.: *La economía política...*, p. 188.

so a partir de ese año, para volver a crecer a partir de 1952<sup>10</sup>. La recaudación impositiva aumentó también, pero no lo suficiente para afrontar esos gastos. A principios de 1956, el ministro de Hacienda Eugenio Blanco (el segundo ministro de la "Revolución Libertadora") calculaba que el déficit público alcanzaba a más de 12 mil millones de pesos, aunque el gobierno esperaba reducir esa cantidad a la mitad a través de recortes en el presupuesto y del congelamiento del pago del servicio de la deuda pública que estaba en manos de las cajas previsionales<sup>11</sup>.

La estructura de gravámenes se había transformado durante los años peronistas. Entre 1946 y 1949 aumentó la progresividad del sistema. Sin embargo, a partir del aumento de la tasa al impuesto a las ventas en 1949, la tendencia fue revertida y el sistema impositivo adquirió rasgos más regresivos. La recaudación por el impuesto a las ventas y los impuestos internos juntos superaron a partir de aquel año a los ingresos procedentes del impuesto a los réditos, por primera vez<sup>12</sup>.

El gobierno confió de manera creciente en fuentes de financiamiento no impositivas, como el endeudamiento, el control de cambios, la emisión monetaria o los ingresos del sistema de seguridad social (si los consideramos como no impositivos). En 1950, los ingresos procedentes del sistema previsional significaban un 5% del PBI, mientras que los procedentes del más importante de los impuestos, el de réditos, significaban un 3,8%. En 1955, la recaudación del sistema de seguridad social llegaba al 6,9 por ciento del producto nacional, mientras que el impuesto a los réditos había bajado a un 3,2%<sup>13</sup>. Aún así, los impuestos seguían teniendo un papel importante en la financiación pública. Sólo el

<sup>10</sup> Cortés Conde, R.: *La economía política...*, p. 191. A pesar del rápido crecimiento, el gasto público argentino no era excesivo en el contexto internacional, alcanzando un 28 por ciento del PBI. Ver: Brodersohn, M. S.: "Fiscal Policy and the Composition of Government Purchases, the Case of Argentina", *Public Finance/Finances Publiques*, vol. 19, n. 3 (1964), p. 230.

<sup>11</sup> República Argentina, Junta Consultiva Nacional, Versiones taquigráficas, tomo 1, sesión de 24 de enero de 1956, p. 22. Según los datos de Gerchunoff, P. y L. Llach: *El ciclo de la ilusión...*, p. 470, el déficit fiscal de 1955 alcanzó un 4,4 42% del PIB.

<sup>12</sup> Basado en Boletines de la DGI, 1955-1956.

<sup>13</sup> Macón, J.: *Las finanzas públicas argentinas...*, p. 104.



impuesto a los réditos en 1955 cubría el 16% de los gastos totales del gobierno nacional<sup>14</sup>.

Tres factores: déficit, inflación y la percepción de que el sistema impositivo justicialista se había vuelto injusto o estaba basado en prácticas corruptas, conformaron las bases de la reflexión de los que derrocaron a Perón. No es extraño, por tanto, que los responsables de la política impositiva de los gobiernos de la “revolución libertadora” se plantearan la necesidad de reformar el sistema fiscal nacional.

Otro de los legados del periodo peronista afectaba a las relaciones entre el estado y los contribuyentes: la evasión fiscal. Desde 1953, los burócratas de la DGI mostraban una preocupación clara sobre la magnitud del problema<sup>15</sup>. Es difícil precisar cuantitativamente la importancia de la evasión en los últimos años del gobierno peronista, en parte por la propia dificultad en evaluar qué constituye exactamente evasión. No obstante, hay algunas estimaciones. En 1954, la DGI realizó una campaña de vigilancia fiscal y llegó a la conclusión de que el 80% de los contribuyentes que habían sido inspeccionados nunca habían realizado su declaración de ingresos o habían declarado menos de lo que les correspondía y que al menos 50% por ciento de los contribuyentes inscritos en el sistema de réditos había presentado declaraciones con errores<sup>16</sup>. Un informe del Banco Central de 1960 estimaba que la evasión (calculada como la diferencia entre el ingreso real y el declarado) alcanzaba un 49 por ciento en 1952 y un 51% al finalizar el mandato de Perón<sup>17</sup>.

No es el objetivo de este trabajo analizar las razones para el aumento del fraude durante los años de gobierno justicialista, pero pueden

<sup>14</sup> Herschel, F. J. y S. Itzcovich: “Fiscal Policy in Argentina”, *Public Finance/Finances Publiques*, (1957), pp. 110-12; Memoria del Ministerio de Hacienda 1949 y Boletín de la Dirección General Impositiva 1956.

<sup>15</sup> Los ejemplos son abundantes. Ver: Ministerio de Hacienda de la Nación, Boletín (Edición Semanal), n. 327 (22 y 29 mayo 1953), p. 359 y Boletín de la DGI, (enero 1954), p. 16 o Boletín de la DGI, (noviembre 1954), p. 65.

<sup>16</sup> Boletín de la DGI, (noviembre 1954), p. 65.

<sup>17</sup> Citado por Surrey, S. S. y O. Oldman: “Report of a Preliminary Survey of the Tax System of Argentina”, *Public Finance/Finances Publiques*, vol. XVI n. 2/3 (1961), pp. 174-175.

mencionarse dos fenómenos –vinculados entre sí– como claves: la inflación, que estimulaba la evasión o el retraso en el pago de las cargas, y la pérdida de confianza en el estado por parte de algunos actores sociales y contribuyentes. Si la hipótesis de la confianza es correcta, además de combatir la subida de precios, los gobiernos surgidos del golpe contra Perón tenían que restablecer las bases para recuperar la confianza de los contribuyentes.

#### DEBATE Y PRÁCTICA IMPOSITIVA DE LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA

Los responsables de la política económica del gobierno "revolucionario" y muchos de sus apoyos, políticos o empresariales se enfrentaban al legado peronista con pesimismo. Todos creían que la situación económica era muy complicada y que era necesario realizar reformas profundas. Las críticas al régimen anterior eran tanto económicas como morales<sup>18</sup>. El primer gobierno provisional, el de Lonardi, llamó al reconocido economista de la CEPAL, Raúl Prebisch a realizar un informe sobre la situación económica del país. El trabajo del economista mostraba un panorama gris sobre la situación dejada por el peronismo<sup>19</sup>. Los problemas principales que señalaba el asesor gubernamental eran el déficit en el balance de pagos que impedía obtener las divisas necesarias para continuar con el proceso de industrialización y la inflación. Para resolver el primer problema era necesario estimular las exportaciones agropecuarias que eran la fuente principal de divisas. La política impositiva tenía que tener en cuenta la necesidad de estimular las exportaciones agrarias. Al mismo tiempo, al poco de triunfar el golpe contra Perón se llevó a cabo una devaluación cambiaria para estimular esas exportaciones. Para combatir la inflación, había que contener los salarios y los

<sup>18</sup> Cortés Conde, R.: *La economía política...*, p. 214 afirma: "existía la generalizada coincidencia de la necesidad de resolver los urgentes problemas de infraestructura poniendo en orden las cuentas externas y en las finanzas públicas evitando despilfarros, abusos y privilegios".

<sup>19</sup> Gerchunoff, P. y L. Llach: *El ciclo...*, p. 235 y ver también Prebisch, R.: *Informe preliminar acerca de la situación económica*, Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación, 26 de octubre de 1955, p. 11.

beneficios, pero también reducir el déficit fiscal. Eso podía hacerse por vía de la reducción del gasto o elevando la recaudación impositiva y no estaba claro que lo primero pudiera llevarse a cabo de manera satisfactoria, al menos en el corto plazo, así que el estado debía disponer de recursos suficientes para evitar la monetización del déficit.

La devaluación podía acentuar el incremento de los precios y así aconteció. El economista de la CEPAL esperaba que el aumento de la productividad controlara la inflación en el largo plazo, pero en el corto había que realizar algunos sacrificios. El nivel impositivo debía mantenerse y los trabajadores asalariados –los grandes beneficiarios de la política peronista según Prebisch– debían moderar sus exigencias<sup>20</sup>. Sin embargo, Prebisch y el nuevo gobierno eran conscientes de los riesgos de atacar los intereses de los trabajadores urbanos sin ofrecer ningún tipo de compensación. El asesor gubernamental proponía una redefinición en sentido progresivo de los impuestos que compensase los sacrificios de los obreros. Prebisch criticó el incremento del impuesto a las ventas y el tratamiento amistoso que habían recibido los accionistas durante el gobierno de Perón y propuso elevar las tasas del impuesto a los réditos para los ingresos más altos y una nueva tasa sobre los automóviles<sup>21</sup>.

Estas propuestas no sólo trataban de reconciliar crecimiento con equidad, sino que partían de nociones morales sobre el significado del Peronismo. Las políticas impositivas peronistas significaban privilegios y corrupción. De ellas no sólo se habían beneficiado los trabajadores, sino también otros intereses, menos legítimos, que se habían aprovechado de la ineficiencia de las autoridades. La intervención estatal poco adecuada y el uso discriminatorio de recursos escasos como las divisas “han creado fuentes espurias de beneficios”<sup>22</sup>.

El gobierno provisional y los encargados de aplicar su política económica compartían muchas de estas premisas. Como Prebisch, desea-

<sup>20</sup> Prebisch, R.: Informe preliminar..., p. 44 y Altamirano, C.: Bajo el signo de las masas (1943-1973), Buenos Aires, Ariel, (2001), p. 54.

<sup>21</sup> Prebisch, R.: Informe preliminar..., pp. 83-85.

<sup>22</sup> Prebisch, R.: Informe preliminar..., p. 15.

ban estimular la productividad e impulsar las exportaciones agropecuarias para obtener las divisas que precisaba el país. Opinaban que el sistema impositivo se había hecho más regresivo durante el peronismo y que era necesario reformarlo. Creían, por último, que el peronismo había abierto la puerta a prácticas corruptas en el campo de los impuestos (y en otros), y a la extensión del fraude.

Esta condena moral fue central en el debate que se mantuvo a finales de 1955 y durante 1956 sobre cuestiones impositivas. La necesidad de cortar la evasión e incrementar la recaudación y la idea de reformular la relación entre los contribuyentes y el estado se convirtió en un objetivo central para las autoridades. Para el nuevo ministro de Economía, Eugenio A. Blanco y para el nuevo Director de la DGI, Roberto Massacane, ambos aspectos estaban ligados. Si la evasión y el fraude habían aumentado durante el gobierno de Perón se debía a que una política corrupta desanimaba a los contribuyentes honestos:

El desprecio por los principios, de un poder ejercido sin retaceos, creó un escepticismo general en cuanto a la conveniencia del cumplimiento de una serie de disposiciones cuya inspiración en motivos de bien común, resultaba de dudosa admisión. (...) la inobservancia de múltiples y frondosas reglamentaciones apareció a veces como un verdadero recurso de auto defensa o de supervivencia de los intereses económicos comprometidos y, en general, como un arbitrio no censurable, por lo menos a la luz de los standards que, en punto a moralidad, imponía el propio ejemplo de los gobernantes<sup>23</sup>.

Esa política se había llevado a cabo con el objetivo de favorecer intereses espurios y a los amigos del régimen. La pieza central de esa política había sido la reforma fiscal de 1950 que había permitido la existencia de las acciones con tenedores anónimos. A través de esa reforma:

los incrementos de patrimonio cuyo origen no pudiera justificarse, se legitimaran a los efectos fiscales mediante una aparente operación

<sup>23</sup> Revista de Ciencias Económicas, (Marzo-Abril, 1956), p. 144. Estas ideas aún podían escucharse en 1960 entre las autoridades de la DGI quienes afirmaban que "defraudar al fisco no era más que ejercer el derecho de legítima defensa", Boletín de la DGI, (Abril 1960), p. 294.

de compra-venta de papeles mobiliarios. La inmoralidad del sistema salta a la vista y su finalidad inconfesada no requiere comentarios, pues con ella se pretendió ocultar a los ojos del pueblo las fortunas mal habidas de los jefes del régimen depuesto<sup>24</sup>.

El gobierno peronista había elevado los impuestos indirectos, como el impuesto a las ventas, había obtenido fuentes alternativas de ingresos como las procedentes de la manipulación del tipo de cambio y redujo la contribución de los impuestos sobre la riqueza al fisco. El ministro Blanco insistía en que esas modificaciones de la estructura impositiva lo habían vuelto claramente regresivo<sup>25</sup>. La regresividad del sistema no sólo tenía que ver con el diseño de los impuestos sino también con la corrupción. Los impuestos sobre el consumo popular eran “el precio que pagó el pueblo por el privilegio fiscal acordado en los últimos años de la tiranía a los grandes inversores espurios de la clase entonces gobernante”<sup>26</sup>.

Corrupción y privilegios también significaban intereses creados, “inversores espurios” que se beneficiaron de las políticas peronistas frente a los intereses honestos que habían sido obligados a evadir sus impuestos por la inmoralidad de las autoridades. Estos intereses económicos legítimos eran esenciales para el desarrollo económico de la nación y para el buen funcionamiento del sistema tributario. Su cooperación era una garantía para terminar con las prácticas corruptas. Estos intereses fueron llamados a participar en el diseño de la política impositiva como representantes de los más importantes contribuyentes: “La actual orientación de la política gubernamental tiende a establecer una amplia y decidida vinculación entre el fisco y los contribuyentes, representantes éstos de las fuerzas productoras de la economía nacional”<sup>27</sup>.

La cooperación de las contribuyentes era un llamado a la regenera-

<sup>24</sup> Blanco, E.: “Política económica argentina”, Discurso radiofónico, 3 de octubre de 1956, en Boletín de la Dirección General Impositiva, (Oct. 1956), p. 319.

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo: Boletín de la DGI, (Marzo 1956), p. 203 y Boletín de la DGI, (Mayo 1956), p. 413.

<sup>26</sup> Blanco, E.: La política presupuestaria, la deuda pública y la economía nacional. Conferencia dictada en la Escuela Superior de Guerra el 27 de abril de 1956, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda de la Nación, 1956, p. 24.

<sup>27</sup> Boletín de la DGI, (enero 1956), p. 9.

ción democrática: se trataba de restablecer la vieja ecuación rota por la "dictadura peronista" de representación y pago de impuestos (*taxation with representation*). El Ministro Blanco fue quien estableció esa conexión de manera más clara, quizás previendo las dificultades que podía provocar la cooperación de los grupos empresariales en el diseño de la reforma impositiva. En una conferencia destinada a los funcionarios de la DGI afirmaba:

La Revolución Libertadora está resuelta a aplicar los principios de la justicia tributaria, tratando que el sacrificio que impone el actual momento económico sea soportado en forma equitativa por todos los sectores de la actividad nacional, en relación a sus posibilidades. (...)

El gobierno provisional considera que deben participar las clases más pudientes en las medidas necesarias para lograr el restablecimiento de la economía nacional. La forma más lógica y más justa de hacerles participar en esta política, es incrementando la tasa progresiva y tratando que ese aumento no perturbe el proceso de capitalización.

A cambio:

estoy dispuesto a retornar al sistema que dio frutos óptimos en el pasado: me refiero al Consejo de Réditos que intervenía en las decisiones adoptadas por los funcionarios permanentes de la Dirección General, y constituía una garantía imponderable a todos los contribuyentes del país.

De esta manera podrán ser consideradas con mayor flexibilidad las distintas sugerencias que en materia impositiva puedan plantear los representantes del capital y del trabajo<sup>28</sup>

Los intereses privados recibieron con beneplácito la política que anunciaba el nuevo gobierno. Por ejemplo, los representantes de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en una fecha tan temprana como octubre de 1955 se reunieron con el ministro de Hacienda y mostraron su satisfacción y su voluntad de cooperar con las autoridades. En sus declaraciones

<sup>28</sup> La Nación, (19 de noviembre de 1955), p. 1.

nes se adscribían al consenso de equidad y eficiencia, justicia y productividad que parecía imponerse, aunque el énfasis basculaba hacia uno de los dos lados: “Aumento y difusión del bienestar general, no sólo por el camino de la equitativa distribución de la riqueza (...) sino y sobre todo, por el de una mayor y más eficiente producción”<sup>29</sup>.

#### LA JUNTA CONSULTIVA

El gobierno creó una serie de juntas y consejos en los que se invitaba a representantes de la sociedad civil a participar en la política impositiva. La composición, ideas e influencia real de estos organismos fueron muy variadas. No incluían siempre a los grupos de interés y en muchos casos economistas profesionales de prestigio alcanzaron una posición más destacada que los empresarios.

El principal órgano asesor de la “Revolución Libertadora” fue la Junta Consultiva Nacional, en el que participaban representantes de los partidos políticos (a excepción del peronismo) a los que el gobierno pidió su opinión sobre una amplia variedad de temas, entre ellos los impositivos<sup>30</sup>. María Estela Spinelli ha defendido, contra la mayor parte de la historio-

<sup>29</sup> La Nación, (1 de noviembre de 1955), p. 1. Resulta interesante comprobar que la animadversión hacia el régimen depuesto produjo en la coalición que apoyó al golpe una especie de consenso “imaginado”. Así, por ejemplo, todos estaban de acuerdo en que había que estimular la productividad y hacer el sistema impositivo más justo, y todos encontraban las políticas gubernamentales adecuadas (al menos en los primeros meses) y los consejos de Prebisch acertados, pero ninguno de los actores parecía percibir las diferencias cruciales en los énfasis. Mientras que para los representantes de la Bolsa, las ideas de Prebisch significaban el fin de restricciones importantes a la actividad privada, el socialista José Luis Pena opinaba “el Partido Socialista había señalado ya al pueblo y al gobierno todo cuanto ahora dice el Dr. Prebisch. (...) Asistimos así al despojo de las reservas de oro del país en favor de una industrialización caótica. La clase terrateniente creció a favor del aumento del precio de la tierra y el éxodo rural”, La Nación, (29 de noviembre de 1955), pp. 1-2.

<sup>30</sup> La Junta Consultiva fue creada por decreto a finales de 1955. Sus miembros eran: Alicia Moreau de Justo, Américo Ghioldi, Nicolás Repetto y Ramón A. Muñiz del Partido Socialista; Oscar Alende, Oscar López Serrot, Miguel Ángel Zavala Ortiz y Juan O. Gauna representaban las distintas familias del radicalismo; Luciano F. Molinas, Horacio R. Thedy, Julio A. Noble y Juan José Díaz Arana representaban al Partido Demócrata Progresista; Manuel V. Ordóñez, Rodolfo

grafía anterior, que la Junta Consultiva Nacional tuvo un papel que iba más allá de lo meramente simbólico y que permitió la influencia directa de los partidos políticos en la acción del gobierno provisional. Esta autora muestra convincentemente como la política gubernamental y las deliberaciones de la Junta coincidieron durante la "revolución libertadora", en particular a partir de la llegada de Aramburu al poder<sup>31</sup>.

Sin embargo, el papel de los partidos políticos a través de la Junta en materia impositiva fue menos significativo. ¿Por qué? En parte por el propio funcionamiento de la Junta Consultiva. La Junta recibía los proyectos o anteproyectos diseñados por el poder ejecutivo —y también por los otros cuerpos asesores— y realizaba un informe sobre ellos. La agenda de la Junta era fijada por el poder ejecutivo, en particular por el Vicepresidente, Contraalmirante Rojas y no se esperaba de ella que emitiera su opinión sobre todos los temas, como sí se esperaba de los otros cuerpos<sup>32</sup>. La Junta Consultiva funcionaba como el parlamento del que carecía el gobierno provisional y en ese sentido servía para reforzar la legitimidad del golpe. Sin embargo, en el aspecto económico e impositivo, la

Martínez, Enrique Ariotti y Horacio Storni procedían de los partidos demócrata cristianos y nacionalistas; por último, por el partido demócrata formaron parte de la Junta Rodolfo Corominas Segura, Reynaldo Pastor, José Aguirre Cámara y Oscar Rebaudi Basavilbaso. La Junta mantuvo una tensa relación con el general Lonardi quien no deseaba dar a los partidos políticos el papel que estos reclamaban en las decisiones del gobierno. La Junta llegó a dimitir y disolverse y fue reconstruida en noviembre de 1955 con el nuevo gobierno de Aramburu. Los miembros nacionalistas de la junta fueron purgados y se incorporaron dos nuevos miembros católicos, Luis María Bullrich y Horacio Marcó. Ver Spinelli, M. E.: *Los vencedores vencidos...*, pp. 101-102 y 111-112 y *Revista de Ciencias Económicas*, (Marzo-Abril, 1956), p. 175. Los partidos estaban representados con igual número de miembros, lo que causó el descontento de los radicales que reclamaban una mayoría en la Junta. Ver Szusterman, C.: *Fronzidi...*, p. 21.

<sup>31</sup> Spinelli, M. E.: *Los vencedores vencidos...*, pp. 95-96. La historiografía anterior ha sostenido que la Junta apenas cumplió un papel simbólico. C. Szusterman afirma: "The Junta was never more than a token of political activity", *The 'Revolución Libertadora'*", p. 93.

<sup>32</sup> Informaba *La Nación*, (9 de febrero de 1956), p. 2: "El ministro de Hacienda hizo llegar ayer a poder de los órganos nacionales pertinentes el texto de los anteproyectos de reforma impositiva (...) fueron enviados al vicepresidente de la República, por si el contraalmirante Rojas juzga oportuno su consideración por la Junta Consultiva Nacional. Las mismas proposiciones se pusieron en conocimiento de la Comisión Asesora de Economía y Finanzas y de la Comisión Consultiva en Materia Tributaria que dictaminará al respecto".



Junta estaba claramente subordinada al poder ejecutivo e incluso ocupaba un lugar secundario frente a otros cuerpos asesores<sup>33</sup>.

Esta posición subordinada pudiera responder a la propia actitud del gobierno, quien prefería apoyarse en los técnicos para tomar decisiones económicas. Pero también existía una actitud de dejación por parte de los miembros de la Junta. Las cuestiones económicas ocuparon mucho menos tiempo de debate que otras materias y había una especie de temor a provocar fracturas en el supuesto consenso “revolucionario” en un tema tan crítico como el de las reformas económicas. De hecho, uno de los disensos más significativos, el que mantuvo el consejero Oscar Alende (UCRI) frente a los informes de Prebisch provocó una importante polémica cuando se difundieron públicamente<sup>34</sup>.

Pero no sólo era temor al disenso, los políticos presentes en la Junta adoptaron una actitud prescindente frente a los temas técnicos impositivos y enfatizaron las cuestiones sociales y políticas de manera voluntaria. Cuando Prebisch acudió a explicar sus ideas a la Junta, el centro del debate regresaba una y otra vez a cuestiones morales o sociales o a ambas. Un consejero le preguntaba al economista de la CEPAL: “¿ya se ha pensado en los aspectos que ha de contemplar la reestructuración del plan impositivo? Por ejemplo, ¿las escalas de impuesto a los réditos, serán modificadas para gravar más fuertemente a las altas ren-

<sup>33</sup> Los miembros de la Junta eran conscientes de esa subordinación. Afirmaba una de los consejeros, Corominas Segura: “no puedo dejar de considerar que este organismo ha sido creado por el gobierno, a punto tal que él ha designado sus autoridades, ha fijado de algún modo cómo desenvolverse e incluso ha enviado algunas normas relativas a cómo debe obrarse con los proyectos que se formulan. (...) es el gobierno solamente el que puede decidir en qué medida le satisface y le resulta cómodo que nuestros consejos sean publicados”, República Argentina, Junta Consultiva Nacional, Versiones Taquigráficas, tomo 1, sesión de 26 de enero de 1956, p. 3.

<sup>34</sup> Ver La Nación, 19 de enero de 1956, p. 1 y 24 de enero de 1956, p. 1. Alende afirmaba que el Plan Prebisch hacía demasiado hincapié en la responsabilidad de los salarios por la inflación y que la situación de las clases trabajadoras era una consideración tan o más importante que la estabilidad monetaria. La Nación, (26 de enero de 1956), p. 1, salvaba el consenso con una frase envolvente: “Sobre el plan Prebisch ha de opinar la Junta. (...) Consideramos posible que haya varios dictámenes (...) sin que ello signifique la inexistencia de numerosos puntos con opiniones coincidentes”. Finalmente, la Junta decidió producir un solo dictamen, pero añadió un anexo con las disensiones.

tas y desgravar a las clases sociales de menor remuneración?" Otro afirmaba "Cada vez que nos asomamos a cualquier problema, pequeño o grande, encontramos como una explicación la corrupción". Un tercero indicaba: "El señor ministro acaba de aludir a la vuelta al régimen de individualización de acciones que, desde luego, hay que hacerlo, aunque más no sea, por razones de moral". Y de nuevo el primer consejero no ocultaba que "A ninguno de nosotros nos preocupa cómo se hará la liquidación de réditos. Lo que nos interesa es cómo se aplicará en la práctica la justicia distributiva"<sup>35</sup>.

La retórica de la justicia social había triunfado entre la mayoría de los partidos políticos argentinos, más allá del peronismo. Sin embargo, por más progresista que pudiera parecer esta postura, al renunciar a profundizar en los detalles técnicos de las cuestiones impositivas, los consejeros de la Junta estaban renunciando a obtener más influencia en el diseño de una posible nueva política impositiva. Al contribuir a la despolitización de las decisiones sobre política impositiva estaban facilitando la influencia de los intereses empresariales.

El 21 de febrero de 1956 la Junta discutió el anteproyecto de reforma impositiva preparado por el poder ejecutivo, a partir de un informe previo de la comisión de economía de la propia Junta. Las cuestiones impositivas no merecieron un debate amplio. El informe que aprobó la Junta y que envió al poder ejecutivo aceptaba la mayoría de las propuestas que éste le había remitido con anterioridad (muchas ya consensuadas con los otros cuerpos asesores). La Junta reconocía que

dada la situación de emergencia, que obliga a adoptar previsiones inmediatas para corregir las dificultades financieras del Estado, que se determinan en el pasado, y cumplir con los planes de recuperación económica, no es ésta la oportunidad para adoptar un régimen impositivo que responda a las concepciones teóricas e ideales

y

La comisión ha considerado las reformas a la ley de impuesto a las

<sup>35</sup> República Argentina, Junta Consultiva..., sesión del 18 de noviembre de 1955, pp. 9, 16, 22 y 24. Las intervenciones eran de los consejeros Muñiz, Noble, Mugica y de nuevo Muñiz.

ganancias eventuales, y ha resuelto no expedirse sobre ninguna otra modificación, considerando que las reformas de estas leyes deberán ser obra del tiempo y llevadas a cabo por un gobierno estable, y que no deben hacerse en este momento de la vida del país, en que éste necesita que se le den todos los recursos por todos los medios y no que se le quiten<sup>36</sup>

Paradójicamente, la crítica situación dejada por el peronismo llevaba a la continuidad y no a la reforma. La Junta mantuvo un disenso importante, no obstante. El gobierno –y los representantes empresariales– reclamaron una especie de “amnistía” fiscal como paso previo a la reorganización de las finanzas y el tesoro y como una medida que garantizaría el ingreso de importantes capitales en el circuito productivo. La Junta, que había hecho tanto énfasis en las cuestiones morales, difícilmente podía aceptar esta medida: “La exención de impuestos para los que hagan real denuncia de los bienes que hasta el 31 de diciembre de 1955 permanecieron ocultos, inspirados en motivos fiscales, no la acepta la Junta”<sup>37</sup>.

La mayoría de propuestas de la Junta incidían en tratar de hacer más progresivo el sistema, pero se realizaron en un tono de desiderata antes que como un intento realista de presionar al gobierno. La Junta recomendaba disminuir las tasas en el impuesto a los réditos para aquellos que ingresaran menos de 40.000 pesos anuales y elevar las tasas para las categorías superiores. Como el gobierno ya había presentado un aumento de las tasas, y había incorporado el impuesto de emergencia del 20% para el año 1956, la mayoría de las peticiones de la Junta en este sentido no fueron atendidas. La moderación de los partidos políticos queda bien reflejada en la siguiente petición: “La Junta expresa el anhelo de que el Poder Ejecutivo considere como réditos de cuarta categoría (...) el que perciban los pequeños comerciantes y los arrendatarios rurales”<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> República Argentina, Junta Consultiva..., sesión de 21 de febrero de 1956, p. 7.

<sup>37</sup> República Argentina, Junta Consultiva..., p. 7.

<sup>38</sup> República Argentina, Junta Consultiva..., p. 7. Los réditos de la cuarta categoría eran los procedentes de salarios, que se beneficiaban de deducciones especiales.

En medio de esta ausencia de debate, la mayor impugnación (y el principal disenso con el informe de la Junta) a la propuesta del gobierno procedió del consejero Rodolfo Corominas Segura, representante conservador. Corominas realizó una crítica basándose en premisas liberales y recurrió a temas caros a los intereses empresariales. En primer lugar, el consejero señaló que el problema principal del régimen anterior era la opresión causada por el exceso de "burocracia". Había que reducir el gasto público y la intervención del estado en la economía. Afirmaba que la reforma era claramente insuficiente porque sólo se había hecho teniendo en cuenta "las necesidades apremiantes del fisco". Es decir, si bien reconocía la urgencia que planteaba la situación, al contrario que el resto de miembros de la Junta, Corominas Segura entendía que eso no era excusa para no tomar medidas más radicales. Después indicaba las falencias de la reforma impositiva: no se había llevado a cabo una actualización de los valores de los activos de las empresas para ajustarlos a la inflación, lo que hacía más pesada la carga impositiva; no se había reducido lo suficiente el impuesto a las ventas, que gravaba el consumo popular, y además, la subida de las tasas del impuesto a los réditos era excesiva: "las tasas sumamente elevadas no significan un gran recurso fiscal, matan la iniciativa privada y eliminan las posibilidades de capitalización del país"<sup>39</sup>.

La principal crítica del consejero conservador se dirigió a la mencionada amnistía que había sido rechazada por la Junta. Para Corominas esa medida era claramente insuficiente:

Si bien en el fondo esta nueva disposición tiene un sentido ampliamente favorable a la economía del país, ya que se tiende a incorporar al circuito económico los capitales que por causas diversas han sido sustraídos a él, creemos que debería precisarse con más claridad el alcance de esta amnistía fiscal. Estimamos que debería delimitarse el alcance de las palabras 'enriquecimiento ilícito'

Es decir, el perdón fiscal no podía hacerse poniendo en duda la honorabilidad de los que se verían beneficiados por él, como la propuesta del

<sup>39</sup> República Argentina, Junta Consultiva..., pp. 9-10. Las citas siguientes proceden de la misma fuente.

poder ejecutivo hacía. Además, la propuesta era demasiado ambigua y permitía una posible revisión de la situación fiscal de los perdonados:

estimamos que la forma en que está redactado el artículo de referencia se desvirtúa el principio de una amnistía fiscal amplia –que es la única que permitirá volcar a la economía los capitales ocultos– ya que excluye la investigación por parte de la Dirección General Impositiva para sus determinaciones de oficio, pero deja abiertas las puertas para que dicha repartición, por otros medios legales, como ser la determinación de la renta por el sistema de ‘entradas y salidas’, pueda gravar en una forma indirecta las utilidades que originaron esos capitales ocultos, con el impuesto y la multa correspondiente.

Es más aún: con la declaración patrimonial confeccionada en la forma que determina el citado artículo, el contribuyente suspicaz va a ver inmediatamente que deja en manos del fisco un arma importantísima para provocar una investigación de sus réditos.

Corominas estaba poniendo de manifiesto lo que también iban a señalar los representantes de los intereses empresariales. El gobierno de Perón había coartado la libertad de empresa y había constituido una injerencia intolerable, sobre todo desde el punto de vista de las relaciones entre trabajadores y propietarios. Sin embargo, su política impositiva, a la que el gobierno y los partidos políticos habían acusado de inmoral, había tenido entre sus beneficiarios a muchos de los mismos empresarios que colaboraron con su caída. No obstante, la opinión de Corominas dentro de la Junta era minoritaria.

#### LA COMISIÓN ASESORA

La timidez de la Junta en cuestiones impositivas contrasta con su activismo en las discusiones políticas o constitucionales. Los partidos representados en la Junta, particularmente los más radicalmente antiperonistas y el general Aramburu coincidían en la necesidad de refundar el sistema político y excluir el peronismo de manera definitiva<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Spinelli, M. E.: Los vencedores vencidos..., p. 109.

En este caso, la influencia procedía de la coincidencia, lo que no necesariamente ocurría con las cuestiones económicas. Además, la política —en este caso, la reforma constitucional y el problema que planteaba el peronismo para el regreso de la democracia en Argentina según lo veían los hombres de la "libertadora"— era el eje de la mayor parte de los debates de la Junta, antes que las cuestiones económicas.

Pero había también otras tensiones que deben ser tenidas en cuenta. A principios de noviembre de 1955, el presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Julián Mackintosh se reunió con el presidente provisional Lonardi. Le sugirió al jefe de estado la creación de una "Junta Económica Consultiva" que lidiaría con los aspectos económicos de gobierno. Mackintosh afirmaba que la Junta Consultiva integrada por los partidos políticos tenía una función meramente política: "Si el gobierno, con todo acierto, formó un cuerpo consultivo para asesorarse en todo lo relativo a materia política, es evidente la conveniencia de que con igual criterio se proceda en el campo económico". La propuesta corporativa de Mackintosh manifestaba la idea de que las complejidades de la vida económica debían sustraerse del debate político y ser manejadas por expertos: "se conseguirá reunir a los ministros especializados y técnicos económicos, con representantes de todos los sectores de la actividad privada, quienes llevarían la opinión general y el sentido práctico de los problemas dado por la experiencia de años de trabajo"<sup>41</sup>.

El ministerio de Hacienda o la DGI no necesariamente creían en que los representantes empresariales ("sectores de la actividad privada") "llevarían la opinión general", como sostenía el presidente de la Bolsa, pero sí mantenían una actitud de profesionalismo que les llevaba a aislar muchas de sus decisiones de los debates políticos. Además, como se ha señalado, Blanco era consciente de la necesidad de contar con el apoyo de esos intereses económicos para sacar adelante sus reformas.

Esa necesidad de apoyo se había hecho más evidente a final de 1955, cuando el gobierno empezó a percibir que controlar la inflación no iba a ser una tarea sencilla. En diciembre de ese año, en una reunión de ministros, se hizo un llamado a la cooperación empresarial para comba-

<sup>41</sup> La Nación, (12 de noviembre de 1955), p. 1.

tir la subida de precios. El gabinete, aunque adoptó una aptitud conciliadora, intentó mostrarse firme. Así, *La Nación* tituló su noticia “No se tolerará alza sin causa de los precios”. La línea más dura la tomó Prebisch, quien participó en la reunión del gabinete, aunque hacía gala repetidamente de su posición de asesor independiente. Quizás por ello se permitió los ataques más estridentes:

Si bien es cierto (...) que hay que hacer un llamado tanto a empresarios como a técnicos y obreros para aumentar la producción, no es menos cierto que es indispensable que los empresarios se convengan de que en estas circunstancias deben limitar su nivel de beneficios al mínimo, a fin de afrontar así otros gastos

Y avisaba de que la ausencia de colaboración se podía traducir en un retorno de las políticas estatistas y los controles de precio practicados por el peronismo:

el gobierno no debe atarse rígidamente a un principio preconizado en su informe acerca de la conveniencia de ir a una libertad de precios, porque si esa política no está respaldada por la consciente colaboración de los empresarios, será forzoso volver a ciertos métodos anteriores, aplicados, naturalmente, en este caso con otro criterio<sup>42</sup>

La reunión de gabinete, sin embargo, seguía tendiendo la mano a los empresarios, y prometía estudiar la creación de un consejo económico y financiero. Inflación, impuestos y algún tipo de organismo corporativo que diera representación a las elites empresariales estaban íntimamente unidos. No sólo el gobierno lo señalaba. Al llamado del gobierno a cooperar en el control de los precios, respondió una asamblea de importantes industriales haciendo público “su total conformidad con los propósitos que reiteradamente ha manifestado el ministro de Comercio (...) sobre la necesidad de que las alzas en los costos no sean trasladadas a los precios de venta”. Ofrecían su cooperación pero esperaban tam-

<sup>42</sup> La Nación, (16 de diciembre de 1955), p. 1.

bién una "desgravación impositiva sobre los artículos de consumo" que ayudara a combatir la inflación de manera equitativa<sup>43</sup>.

Poco tiempo después de este conato de conflicto se creó la Comisión Asesora en Economía y Finanzas del Poder Ejecutivo. Esta Comisión tuvo más alcance que la Junta Consultiva en materia impositiva y muchas de sus propuestas formaban parte de los anteproyectos que el gobierno enviaba a la Junta. *La Nación* dio la bienvenida al nuevo consejo porque entendía que "la complejidad y magnitud de los problemas a resolver" los hacía difícilmente tratables por canales políticos habituales. Además, con la creación de la Comisión se accedía a un "pedido de diversas entidades representativas de las fuerzas vivas del país"<sup>44</sup>.

Sin embargo, la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora distaba de ser el organismo que las corporaciones empresariales habían demandado. Estaba compuesta de pocos miembros, en su mayoría economistas profesionales<sup>45</sup>. El papel secundario de los representantes corporativos parecía mostrar una desconfianza última de los burocratas estatales hacia la intervención privada en las decisiones de política económica<sup>46</sup>.

La Comisión Asesora apoyó el aumento de las tasas en el impuesto a los réditos que propugnaba el gobierno. El sistema de réditos se volvió

<sup>43</sup> *La Nación*, (17 de diciembre de 1955), p. 2. Los industriales que se habían reunido formaban parte de los grandes grupos que habían liderado la Unión Industrial Argentina hasta su intervención y disolución durante el peronismo. Durante el año 1956, la Unión Industrial Argentina se reconstituyó y se dio nuevo gobierno. Este período de transición para las grandes asociaciones económicas explica probablemente el papel significativo que alcanzó la Bolsa de Comercio como vocera de los intereses empresariales. El Ministro de Comercio se había referido al problema afirmando: "nos encontramos con una carencia representativa en los sectores patronales y gremiales. Está intervenida la CGT; disuelta la CGE y sus confederaciones", República Argentina, Junta Consultiva..., sesión de 24 de enero de 1956, p. 8.

<sup>44</sup> *La Nación*, (27 de diciembre de 1955), p. 4.

<sup>45</sup> *Revista de Ciencias Económicas*, (Marzo-Abril, 1956), p. 143. Esta Comisión estaba presidida por Eustaquio Méndez Delfino y el secretario era Adalberto Krieger Vasena.

<sup>46</sup> Esa actitud, en particular en cuestiones impositivas, se había manifestado ya con anterioridad en las relaciones entre el estado y las elites económicas. Ver: Sánchez Román, J. A.: "Shaping Taxation: Economic Elites and Fiscal-Decision Making in Argentina, 1920-1945", *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, n. 1 (February 2008), pp. 83-108.



más progresivo. Las tasas para los ingresos bajos –hasta 40.000 pesos– se redujeron. Aquellos que ganaban más de 75.000 pesos tenían que pagar más y los ingresos más elevados (más de 750.000 pesos) fueron divididos en nuevas categorías y sus alícuotas aumentadas. Los ingresos más altos sufrían unas tasas que llegaban hasta el 50 por ciento incluyendo tasa básica y adicional progresivo, frente al 40 por ciento que alcanzaban al final del gobierno de Perón<sup>47</sup>. La Comisión también apoyó la sugerencia de Prebisch de establecer un impuesto de emergencia sobre los ingresos en 1956 con una alícuota del 20 % proporcional, propuesta aceptada por el gobierno. Como compensación, los ingresos derivados del trabajo asalariado quedaron exentos de este impuesto y las sumas pagadas podían ser deducidas para el pago de réditos y del impuesto sobre los beneficios extraordinarios<sup>48</sup>.

Los resultados de esta política para las arcas del Tesoro fueron positivos e hicieron el sistema ligeramente más progresivo. En 1956, la proporción de ingresos tributarios procedentes de impuestos directos aumentó en un 4 por ciento. En gran parte, esto fue el resultado del impuesto de emergencia que se aplicaba a los ingresos más altos y que supuso en ese año un 5 por ciento del total de la recaudación impositiva<sup>49</sup>. Este aumento de la recaudación en 1956 coincidió con una disminución de las tasas de evasión, lo que pudiera mostrar una actitud cooperativa de las clases altas argentinas hacia el gobierno provisional<sup>50</sup>. A pesar de ello, hay que resaltar que la mejora en la recaudación fue en buena medida el resultado de la inflación y del impuesto de emergencia, que todo el mundo esperaba fuera temporal<sup>51</sup>. Esto arrojaba dudas sobre la

<sup>47</sup> Boletín de la DGI, (Diciembre 1956), p. 533.

<sup>48</sup> Boletín de la DGI, (Marzo 1956), p. 214.

<sup>49</sup> Boletín de la DGI, (1969), p. 416 y (1974), p. 799.

<sup>50</sup> Los datos sobre evasión en Oszlak, O.: "Inflación y política fiscal en Argentina: el impuesto a los réditos en el período 1956-1965", Instituto Torcuato di Tella, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Documento de Trabajo, (Septiembre 1970), p. 24.

<sup>51</sup> En 1955, los ingresos tributarios representaban el 89 por ciento de los ingresos totales del gobierno nacional. En 1956 alcanzaban el 91 por ciento. Buena parte de esa mejora se debió al incremento de la recaudación por impuestos directos, principalmente el impuesto de emergencia. En términos reales (descontando el efecto de la inflación) los ingresos por impuestos directos aumentaron en un

capacidad del gobierno provisional para reformar el sistema impositivo y sobre el alcance de sus medidas progresivas.

Para los miembros de la Comisión Asesora, la progresividad no era el único objetivo de la reforma fiscal ni siquiera el más importante, al menos a corto plazo. Aumentar los recursos del erario parecía más urgente. Por ello, los sistemas de control fiscal debían ser mejorados: "Difícil resulta establecer la progresividad en los impuestos para llegar a la equidad y a la justicia, si antes no se han reajustado los resortes de fiscalización para evitar la evasión fiscal"<sup>52</sup>. Así que una mayor progresividad debía esperar la aplicación de medidas previas.

Algo similar ocurría en el caso del impuesto a las ventas. Éste era un instrumento regresivo, pero un mal menor, del que no se podía prescindir. En 1955 suponía más del veinte por ciento de la recaudación tributaria del estado. La única compensación que la Comisión ofrecía por su mantenimiento era una promesa vaga de mejorar el impuesto a los réditos incorporando deducciones por la adquisición de bienes de consumo básicos<sup>53</sup>. La administración era consciente de que necesitaba de los recursos que aportaba este impuesto y apenas se desvió de las recomendaciones de la Comisión. De manera simbólica, la administración de Aramburu eliminó el impuesto a las ventas para unos pocos productos y redujo la tasa para otros que eran de consumo popular, lo que fue recibido con elogios por la prensa<sup>54</sup>.

31%, mientras que otros gravámenes como ventas o impuestos unificados tenían caídas en términos reales (esto es, el aumento de la recaudación era efecto de la inflación). En realidad, también la recaudación del impuesto a los réditos en términos reales caía ligeramente, a pesar del aumento de las tasas marginales y de una caída de la evasión. Ver los datos en Consejo Federal de Inversiones, Política Fiscal Argentina, Anexo Estadístico, Buenos Aires, 1963, cuadro 1. A pesar de la mejora en la recaudación, el déficit siguió siendo un problema importante. En 1955, había que cubrir una diferencia de 6 mil millones de pesos; en 1956 eran casi 8 mil millones. Ver los datos en Consejo Federal de Inversiones: Política Fiscal Argentina, Anexo Estadístico, Buenos Aires, 1963, cuadros 1-4, 1a-2b. En porcentaje del PBI, el déficit fiscal pasó de 4,42 a 4,70% de 1955 a 1956, Gerchunoff, P. y L. Llach: El ciclo de la ilusión..., p. 470.

<sup>52</sup> Revista de Ciencias Económicas, (Marzo-Abril, 1956), p. 171.

<sup>53</sup> Revista de Ciencias Económicas, (Marzo-Abril, 1956), p. 171.

<sup>54</sup> Consejo Federal de Inversiones, Política fiscal..., tomo 1, p. 307 y La Nación, (18 de diciembre de 1955), p. 4.

Para promover el crecimiento económico y aumentar la productividad la Comisión aconsejó algunas medidas que buscaban aliviar a ciertos grupos de productores. La Comisión Asesora propuso un tratamiento fiscal privilegiado para las empresas agrícolas y ganaderas, suprimiendo el impuesto sobre los beneficios extraordinarios debido a las “circunstancias especiales por las que atraviesa el país en su grave crisis de desarrollo”<sup>55</sup>. La supresión del impuesto a los beneficios extraordinarios además de tratar de estimular la actividad clave para la obtención de divisas, la rural, partía de la idea de que la inflación había incrementado de manera artificial los beneficios impositivos, sobre todo de aquellas empresas más antiguas cuyo capital era inferior en términos nominales y por tanto su rentabilidad parecía más alta. Sin embargo, el gobierno no accedió a esta propuesta. Se puede pensar en una razón para ello: como el planeado impuesto de emergencia estaba basado en el impuesto a los beneficios extraordinarios (además de en réditos) resultaba arriesgado para el gobierno perder una parte sustancial de la recaudación eximiendo al grupo de los productores rurales, además de la posibilidad de provocar críticas entre otros grupos de contribuyentes por la falta de equidad de la medida.

La recaudación y el crecimiento económico se convirtieron en los objetivos centrales de la Comisión. Por ello, Méndez Delfino y Krieger Vasena aprobaron la eliminación de la polémica figura del accionista anónimo, pero también apoyaron la no menos polémica amnistía fiscal que había decidido el gobierno con el fin de “facilitar de esta forma la incorporación al circuito económico de capitales ocultos”<sup>56</sup>.

Para el ministerio de Hacienda la decisión era delicada. La amnistía intentaba “incorporar” los capitales ocultos a la circulación económica, y al hacer esto obtener recursos fiscales que antes se escapaban. La magnitud de la evasión era tal que un castigo general era difícil de imaginar. Sin embargo, una amnistía general podía entenderse como un síntoma de debilidad que estimulara nuevas olas de evasión (lo que fue común en Argentina en los años siguientes). Además estaba la cuestión

<sup>55</sup> Revista de Ciencias Económicas, (Marzo-Abril, 1956), p. 170 y 174.

<sup>56</sup> Revista de Ciencias Económicas, (Marzo-Abril, 1956), p. 169.

moral y legitimadora de la medida. Blanco había insistido en la corrupción del régimen anterior y en el enriquecimiento espurio de ciertos grupos e individuos cercanos al régimen gracias al fraude fiscal. La amnistía significaba por tanto perdonar a aquellos que habían colaborado con la "tiranía". Para aquellos que apoyaban la medida y adoptaban la línea de los empresarios, la línea que unía a los "amigos" del régimen con la evasión impositiva no era tan clara:

A consecuencia del proceso inflacionario que ha caracterizado la política económica del gobierno depuesto... los directores de las empresas han tenido que optar entre dejar de pagar las retribuciones de su personal... y las facturas de los proveedores... o no abonar al fisco los impuestos devengados y al Instituto Nacional de Previsión Social los aportes jubilatorios. (...) De ahí la deuda que se ha ido formando a favor del fisco y que el ministro de Hacienda estima en unos 3000 millones de pesos<sup>57</sup>

*La Nación* celebraba la "amnistía" y otras medidas tomadas o propuestas por el gobierno a finales de 1955 como una importante medida que favorecía a los "contribuyentes" y citaba unas palabras del propio ministro para indicar la significación de la medida:

Con mucha razón ha manifestado el Dr. Blanco, que la medida adoptada no tiene, por su extraordinaria magnitud, precedente en la historia financiera del país, añadiendo: 'Es que nunca se había llegado, como ahora, luego de un proceso de varios años, a una situación de tal gravedad que realmente la justificara'<sup>58</sup>

Sin embargo, más que entusiasmo por un cambio de época, como parecía celebrar el diario, lo que el ministro estaba transmitiendo era la idea de resignación. Blanco percibía la amnistía como un mal necesario y una novedad por su magnitud, pero no era en ella dónde se encontraba la reforma que el sistema impositivo argentino necesitaba. Tras sus comentarios sobre la urgencia que había llevado a la decisión de otorgar un

<sup>57</sup> *La Nación*, (18 de diciembre de 1955), p. 4.

<sup>58</sup> *La Nación*, (18 de diciembre de 1955), p. 4.

amplio perdón fiscal, Blanco señaló que se hacía indispensable crear una comisión que se ocupara de “reestructurar el régimen impositivo nacional”<sup>59</sup>. Esa comisión era la Comisión Asesora en Economía y Finanzas.

#### LA COMISIÓN ASESORA EN MATERIA TRIBUTARIA (CMT)

Por tanto, detrás de la creación de la Comisión Asesora en Economía y Finanzas estuvo el deseo de llegar a acuerdos con grupos de la sociedad civil sobre temas económicos, pero también una reacción a esas mismas presiones. Si Blanco impulsó su creación precisamente poco después de anunciarse la amnistía fiscal quizás se debiera a que buscaba en esa Comisión un contrapeso a otro cuerpo que había sido creado poco antes y que probablemente influyó en el diseño del perdón impositivo.

A pesar de las medidas favorables, y del ambiente de consenso que trataban de crear todos los sectores opuestos al régimen de Perón, algunos sectores empresariales y aquellos que propugnaban una rápida liberalización de la economía, no necesariamente confiaban en la acción del gobierno. Algunos grupos empresariales entendieron que el incremento de la recaudación podría dañar sus intereses y el crecimiento económico general. Cuestiones como la revisión del sistema de réditos, el impuesto de emergencia, la revaluación de los activos de las empresas, la amnistía fiscal y, sobre todo, el problema de las acciones anóni-

<sup>59</sup> La Nación, (18 de diciembre de 1955), p. 4. Para La Nación el objetivo de esa “reestructuración” debía ser necesariamente la reducción de los impuestos para controlar la inflación. No queda claro que ese fuera el propósito de Blanco.

<sup>60</sup> Los miembros de la CMT eran: Julián E. Mackintosh, presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires; Carlos P. Cabrini y Manuel Díez, representando a la Cámara Argentina de Comercio; Eduardo de Elizalde, presidente de la Cámara de Sociedades Anónimas; Alfredo V. Alessandro y Alejandro Pujol, por la Unión de Pequeños Comerciantes, Industriales y Consumidores, y los especialistas en temas impositivos: Julián de las Barreras, Vicente Caride, Enrique García Vázquez, Abraham I. Gerest, Carlos M. Giuliana Fonrouge, Benjamín F. González Alemán, Alberto T. López, Ernesto Malaccorto, Alfredo F. Parga, Enrique J. Reig, Juan Carlos Sorondo y Oscar Vicchi.

mas se convirtieron en temas conflictivos. La creación de la Comisión Asesora en Materia Tributaria (CMT), compuesta de una mezcla de economistas profesionales, profesores de la Universidad de Buenos Aires y representantes de las asociaciones empresariales, le dio a las elites económicas una oportunidad para exponer su visión sobre la reforma impositiva<sup>60</sup>. Esta Comisión era la estructura más parecida a una canal de representación corporativa de cuantas había organizado el gobierno provisional.

La existencia de esta Comisión da cuenta de las dificultades específicas que planteaba la cuestión impositiva y de la persistencia con que los grupos de presión empresariales buscaron ocupar posiciones en los cuerpos asesores. La CMT se aplicó con entusiasmo a su tarea. El 15 de diciembre de 1955 inició sus sesiones "deliberando durante más de tres horas acerca de dos asuntos capitales de la propuesta del impuesto a los réditos"<sup>61</sup>. Aunque la CMT en principio tenía que discutir las propuestas que le llegaban desde el Ejecutivo (del Ministerio de Hacienda, de la Secretaría de Hacienda y de la DGI), parecía tener una capacidad de influencia mayor que otras comisiones<sup>62</sup>. Como se ha mencionado, todos los temas impositivos se discutían en sus reuniones, lo que no necesariamente ocurría en la Junta Consultiva Nacional y la reforma aprobada por el gobierno a principios de 1956 se parecía más a las propuestas de la CMT que a ninguna de las otras dos:

La opinión de esta Comisión sobre el proyecto de reforma (...) no difiere fundamentalmente de la aprobada por el P. E...

De alto valor documental son, asimismo, los despachos de la Comisión Asesora en Economía y Finanzas y Junta Consultiva Nacional, habiendo inspirado fundamentalmente el primero, la reforma dictada en cuanto a la imposición del gravamen sobre los incrementos patrimoniales no justificados, y el segundo, las modificaciones a las escalas del impuesto a los réditos<sup>63</sup>

<sup>61</sup> La Nación, (16 de diciembre de 1955), p. 3.

<sup>62</sup> La Nación, (19 de enero de 1956), p. 1, relataba así el funcionamiento de la Comisión en Materia Tributaria: "Las conclusiones aprobadas anoche por la Comisión en pleno serán consideradas en la sesión que hoy efectuará en gobierno".

<sup>63</sup> Revista de Ciencias Económicas, (marzo-abril, 1956), p. 143.

Esto no quiere decir que las opiniones empresariales prevalecieran sobre las demás. De hecho, algunos miembros de la comisión que representaban a las clases propietarias mostraron su insatisfacción con las políticas propuestas y en la CMT tenían también un peso notable los técnicos nombrados por el poder ejecutivo. Sin embargo, la CMT más que cualquier otro organismo asesor había abierto puertas a la influencia de los grupos de interés. Si la legislación final sobre materia impositiva se acercaba a las propuestas que la CMT había realizado indicaba también que la balanza había encontrado su equilibrio en un punto más cercano a las posturas empresariales que a la pura equidistancia.

A pesar de ello, los acuerdos alcanzados dentro de la CMT no reflejaban un consenso pleno y los conflictos estuvieron presente en las discusiones y después de aprobadas las políticas. El primer problema fue la cuestión de la amnistía fiscal. Como se ha dicho, tanto el gobierno como muchos economistas habían criticado el régimen de Perón afirmando que durante esos años se habían creado fortunas ilegítimas gracias al favoritismo oficial. Por tanto, parecía justo –además de muy oportuno dadas las necesidades imperiosas del fisco– gravar las fuentes de enriquecimiento poco honestas. Sin embargo, distinguir riqueza legítima de ilegítima no era una tarea sencilla. Además, la evasión fiscal durante los años de Perón estaba siendo legitimada hasta cierto punto por la agresividad moral de los críticos. Así, aunque la Comisión en Materia Tributaria reprobaba las prácticas fiscales peronistas “no ha podido sustraerse a la necesidad de enjuiciar a una amnistía fiscal de tan amplias consecuencias, desde otros puntos de vista dignos de ser tenidos en cuenta”<sup>64</sup>. Para la Comisión había problemas de equidad indudables al permitir a los contribuyentes que habían defraudado al fisco regularizar su situación simplemente declarando un cierto patrimonio mientras que los contribuyentes honestos que habían pagado sus impuestos durante los años peronistas no recibían compensación alguna<sup>65</sup>. Sin embargo, este argumento no era del todo convincente, ni teniendo en cuenta cuestiones de equidad ni cuestiones de recaudación.

<sup>64</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 145.

<sup>65</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 145.

Lo que en el fondo proponían los miembros de la Comisión en Materia Tributaria era no recaudar suma alguna dado que la suma que se ajustaba a criterios de justicia no se podía cobrar. El problema es que esta alternativa no ofrecía ingresos al estado y al mismo tiempo no solucionaba la inequidad que se había producido durante el gobierno peronista entre contribuyentes cumplidores de sus obligaciones y evasores.

Una segunda línea de argumentación con respecto al "blanqueamiento" de los capitales ocultos se centraba en la cuestión de la necesidad de incrementar la capitalización de la economía argentina, como había propuesto Prebisch. La Comisión recomendaba al gobierno estimular la declaración de patrimonios ocultos prometiendo no llevar a cabo ninguna "investigación en cuanto a su origen" ni aplicar "imposición alguna basada en el mero hecho de los aumentos de capital que se declaren"<sup>66</sup>. El gobierno tenía que encontrar un equilibrio entre sus necesidades fiscales, las presiones de los actores privados y la necesidad de refrendar la crítica a las prácticas "corruptas" peronistas con sus acciones.

Finalmente, la administración implantó un impuesto al incremento del patrimonio con una alícuota del 10 por ciento que permitiría según las autoridades "satisfacer los requerimientos mínimos de la equidad impositiva y ser al mismo tiempo liberal en el tratamiento de esos capitales ocultos"<sup>67</sup>. Además, al realizar la declaración jurada de su patrimonio, los contribuyentes bajo sospecha quedaban exonerados de cualquier otra investigación sobre su comportamiento<sup>68</sup>.

En el tema de la revisión del impuesto a los réditos y el de emergencia se produjeron mayores desacuerdos. Los miembros de la CMT subrayaron el papel de los empresarios como ahorradores, inversores y por tanto como la base del futuro crecimiento económico. Por ello, la mayoría de los miembros pensó que el incremento de las tasas y la supervivencia del impuesto a los beneficios extraordinarios se estaba

<sup>66</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 146.

<sup>67</sup> Boletín de la DGI, (Marzo, 1956), pp. 201-202.

<sup>68</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Hacienda, Reforma Impositiva. Decreto-Ley No. 4073/956, Buenos Aires, 1956, p. 4.

<sup>69</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 158.



“comiendo el capital” y dañando “el proceso de ahorro y capitalización de los contribuyentes”<sup>69</sup>. Exigían que el impuesto a los réditos sobre el capital incorporado no superase el 25 por ciento<sup>70</sup>. La CMT entendía la necesidad de un impuesto de emergencia debido a “la patriótica necesidad de aportar el esfuerzo común para solventar los problemas financieros inmediatos”<sup>71</sup>, pero la propuesta de la administración de eximir de su pago a la cuarta categoría de ingresos (salarios) violaba según la comisión el principio de equidad:

El pobre rendimiento de los bienes que arrojan réditos clasificados en la primera categoría por la ley 11.682 en los últimos años... así como la escasa significación de las rentas de la segunda categoría, en el año 1955... y la exclusión que decreta el proyecto de las rentas de cuarta categoría, centra todo el esfuerzo que se reclama en los contribuyentes de la tercera<sup>72</sup>,

es decir, sobre los ingresos derivados del comercio y la industria<sup>73</sup>.

Algunas de las ideas de la Comisión repetían los argumentos del gobierno, como la afirmación de que la primera categoría de contribuyentes de réditos (productores rurales) había obtenido rendimientos pobres como resultado de las políticas peronistas o que la segunda categoría (activos de capital) hacía una contribución escasa como resultado de la evasión. Al mismo tiempo, situaba a la industria como la clave del desarrollo económico y a los industriales como los actores fundamentales en el proceso de “capitalización” de la economía. Sin embargo, al contrario que en el caso del perdón fiscal, el gobierno no admitió los

<sup>70</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 152.

<sup>71</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 162.

<sup>72</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 162.

<sup>73</sup> No obstante, argumentos de equidad (equidad horizontal) coexistían con aproximaciones más igualitarias (equidad vertical). Por ejemplo, la Comisión reconocía que al permitir la deducción del impuestos de emergencia en las declaraciones de los impuestos a los réditos y a los beneficios extraordinarios estaba favoreciendo a los grandes contribuyentes que eran los que abonaban el impuesto sobre beneficios extraordinarios y obtendrían por tanto mayores descuentos. Ver Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 163.

consejos de la Comisión en estos aspectos. El impuesto a los réditos para las sociedades se elevó al 30 por ciento<sup>74</sup>. Como se ha mencionado, las alícuotas del impuesto a los réditos fueron incrementadas y el impuesto de emergencia se aprobó según lo previsto. Por otro lado, los representantes empresariales esperaban que el gobierno permitiera una "revaluación" de activos para poder ajustar los beneficios impositivos a la inflación. Según aumentaban los precios, el capital fijo de las empresas se depreciaba, lo que significaba que la razón entre el ingreso bruto y el capital se incrementaba y con ello el ingreso imponible. Sin embargo, el gobierno adoptó una actitud cautelosa:

la revaluación de los activos, reclamada insistentemente por las empresas. Cabe destacar...que no es posible por el momento concretar una disposición de este tipo, no sólo por su indudable gravitación en la recaudación, sino porque la revaluación debe establecerse en un período de mayor estabilidad monetaria<sup>75</sup>.

El problema de esta argumentación para los empresarios era que esperar el final de la inflación significaba esperar el final de las razones que hacían la "revaluación" necesaria. En última instancia, el objetivo del gobierno era aumentar la recaudación rápidamente. Esto significaba que reformas trascendentes o arriesgadas debían ser pospuestas y que se necesitaba "un esfuerzo transitorio al sector de contribuyentes que se halla en condiciones de efectuarlo"<sup>76</sup>.

Una de las medidas impositivas tomadas por el gobierno podría haber causado mayor polémica entre los representantes privados, particularmente entre aquellos vinculados al "campo", las retenciones a las exportaciones. Esta medida parecía contradecir el objetivo del gobierno de estimular la producción agropecuaria para obtener las divisas que el país precisaba y los empresarios rurales podían argumentar que se trataba de un ataque hacia el sector que más había sido perjudicado por las políticas del régimen justicialista. El gobierno justificó las retenciones como una compensación a la devaluación monetaria aplicada en

<sup>74</sup> Reforma Impositiva..., p. 6.

<sup>75</sup> Boletín de la DGI, (Junio 1956), p. 506.

<sup>76</sup> Reforma Impositiva..., p. 3.

octubre de 1955 (los gravámenes sobre las exportaciones acompañarían desde este momento las devaluaciones monetarias, en 1958 y de nuevo en 1967). La devaluación podía significar un aumento de precios y era una transferencia de ingresos desde los sectores urbanos a los rurales. Las retenciones eran así un paliativo contra la inflación y una compensación a la transferencia de ingresos. El gravamen era, no obstante, una compensación solamente parcial<sup>77</sup>.

¿Por qué el tema de las retenciones no captó la atención de la Comisión Tributaria? ¿Fue aceptada por los propietarios rurales y por los economistas que deseaban una mayor liberalización y un impulso a las exportaciones? Una primera razón podría encontrarse en las deducciones impositivas obtenidas por los sectores agrarios. A las empresas rurales se les permitió desgravar hasta un 100 por cien de sus inversiones en equipo y maquinaria agrícola. Esto no era una novedad, puesto que el gobierno peronista ya había incluido a los productores rurales en el sistema especial de incentivos diseñado para los manufactureros. Lo que hacía la legislación aprobada por el gobierno de Aramburu era aumentar las tasas deducibles y convertirlas en tasas fijas, mientras que durante el gobierno de Perón se trataba de tasas progresivas sobre los beneficios impositivos hasta alcanzar el 38%. Es decir, se mejoraba una política que ya había comenzado durante el peronismo<sup>78</sup>. Pero la razón

<sup>77</sup> Cortés Conde, R.: *La economía política...*, p. 252; Herschel, F. y J. Rossi: "Distribución de la carga tributaria en Argentina", *Desarrollo Económico*, 5:1 (1965), pp. 102-105 y Consejo Federal de Inversiones, *Política fiscal...*, p. 365.

<sup>78</sup> Hay un elemento de continuidad y uno de ruptura que merecen ser considerados en el decreto de 1956 con respecto a las deducciones impositivas a la reinversión, tanto para las actividades agropecuarias como industriales. La continuidad era que sólo podían acogerse a los beneficios de esa legislación las empresas ya constituidas dentro del país, lo que reflejaba el deseo del peronismo de favorecer a los intereses locales, lo que no se modificó hasta la llegada de Frondizi. La novedad era que mientras en la legislación peronista para que las inversiones se beneficiaran de la deducción debían ser "re inversiones", es decir, proceder de las propias utilidades de las empresas, a partir del decreto de 1956 se permitió aplicar las deducciones a fondos procedentes de otras fuentes. Esta medida, junto al aumento de las deducciones favoreció a los intereses empresariales. La posibilidad de atraer fondos externos y aplicarles una deducción impositiva abría también la puerta al blanqueo de fondos ocultos, contradiciendo la prédica de la "libertadora" de combatir las fuentes de evasión que había generado la política peronista. Ver: Consejo Federal de Inversiones, *Política fiscal...*, tomo 1, pp. 79-80.

principal fue que como en el caso del impuesto de emergencia, el gobierno y los actores privados entendían que la medida era excepcional y transitoria<sup>79</sup>. De hecho, las retenciones fueron prácticamente eliminadas durante los gobiernos provisionales: en 1956 produjeron unos 2 mil millones de pesos; en 1957 1.200 millones y en el año fiscal 1957/58 apenas unos 22 millones<sup>80</sup>.

El aspecto más problemático de la política impositiva de 1956 para las relaciones entre el gobierno y los representantes empresariales fue la cuestión de las acciones anónimas. El conflicto fue intenso en buena medida porque el gobierno había hecho de esta materia un asunto central en su intento de deslegitimar la administración peronista. La existencia de las acciones anónimas formaba parte de un retrato más amplio que presentaba el régimen peronista como una tiranía. Esta imagen no podía basarse en los resultados electorales de Perón o en su falta de apoyo popular. Perón se había demostrado imbatible en los comicios e incluso si el golpe de septiembre de 1955 había tenido éxito, las clases obreras parecían seguir siendo peronistas. Por ello, la crítica moral y el rechazo a las prácticas peronistas en materias como impuestos tuvieron un papel destacado en la estrategia de deslegitimación. El peronismo era una tiranía por el uso arbitrario del poder y por el comportamiento inmoral de aquellos en el gobierno. Ambas características estaban bien reflejadas en la cuestión de las acciones al portador que habían causado inequidades evidentes (ricos accionistas se veían mejor tratados por el fisco que asalariados u otros grupos de contribuyentes) y que había abierto la puerta a la corrupción a través de la conversión de todo tipo de beneficios en acciones. Entre el golpe de septiembre y comienzos de 1956, nadie entre los opositores a Perón parecía cuestionar estas ideas.

<sup>79</sup> En 1956 ya se eliminaron las retenciones a un buen número de productos (Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual. Vigésimo segundo ejercicio, 1956, Buenos Aires, 1957, p. 61). En su informe sobre 1957, el Banco Central afirmaba: "siempre que la situación lo permitió se recurrió en primer término a la reducción o eliminación de retenciones, dado que fueron establecidas en su oportunidad como un recurso transitorio y que es preferible reducir", Banco Central de la República Argentina: Memoria Anual. Vigésimo tercer ejercicio 1957, Buenos Aires, 1958, p. 106.

<sup>80</sup> Consejo Federal de Inversiones, Política fiscal argentina. Anexo, cuadro 1.

Pero el consenso se desmoronó cuando el gobierno intentó aplicar la nueva política en la práctica. El decreto de 1956 establecía que cuando las compañías repartieran dividendos tenían que retener el máximo del 50 por ciento (tasa básica más la tasa más alta del adicional) al menos que los accionistas declararan sus títulos a la DGI. Si así fuera, las empresas sólo tendrían la alícuota básica del 7 por ciento, mientras que el adicional sería aplicado al accionista sobre su ingreso global<sup>81</sup>. La medida era, según las autoridades, una restauración moral: “Se trata del restablecimiento de un principio impositivo que existía en otras épocas, en que los intereses de la clase gobernante no estaban confabulados con los beneficios espurios que recogían sus adláteres y testaferrros”<sup>82</sup>.

La Comisión en Materia Tributaria apoyó estas medidas del gobierno tomando en consideración la justicia fiscal. Sin embargo, no todos los miembros de la Comisión estuvieron de acuerdo. Algunos de los técnicos, como los tributaristas Carlos Giuliani Fonrouge y Vicente Caride, obviando el problema de la equidad, señalaron que la obligación de declarar acciones y bonos podía provocar el colapso de las oficinas de la DGI. Según estos dos miembros de la Comisión, entre 1943 y 1949 el “sistema complejo de identificación [de los titulares de las acciones] (...) recargó las tareas de fiscalización sin un apreciable beneficio en la recaudación”<sup>83</sup>.

La crítica más dura no procedió de los expertos sino del presidente de la Bolsa de Buenos Aires, Julián Mackintosh. Éste también señalaba

<sup>81</sup> Reforma Impositiva..., pp. 5-6.

<sup>82</sup> Boletín de la DGI, (Marzo 1956), p. 202.

<sup>83</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 153. A pesar de esta afirmación, un buen número de economistas contemporáneos y posteriores estaban de acuerdo en que las acciones no nominativas eran no sólo una fuente inequidad sino también una importante pérdida de recursos para el fisco. Ver Macon, J.: Las finanzas públicas argentinas. Periodo 1950-1980, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1985, pp. 107-108 y también García Vázquez, E.: “Tratamiento impositivo a los beneficios de las empresas”, IX Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1977. Por otro lado, más allá de la dificultad en estimar la contribución de la nominación de acciones al producto total, la recaudación del impuesto a los réditos entre 1943 y 1949 creció cerca del 500 por cien, muy por encima de la inflación. Boletín de la DGI, (1955), p. 415 y (1956), p. 411.

las dificultades prácticas en alcanzar los objetivos gubernamentales. La distribución de la riqueza era un "loable propósito", pero bastante ilusorio con respecto a los impuestos sobre títulos negociables. La tenencia anónima había permitido a los propietarios esconder parte de sus ingresos e incluso si el gobierno insistía en la reforma, los accionistas encontrarían medios alternativos de ocultar su riqueza<sup>84</sup>. Además, Mackintosh señalaba la necesidad de atraer inversiones extranjeras —como Prebisch había afirmado en sus trabajos— lo que significaba que era "altamente conveniente mantener el sistema de anonimato en la tenencia de valores mobiliarios"<sup>85</sup>. La crítica de Mackintosh suponía un enfrentamiento abierto con el principio de distribución y con las ideas igualitarias que estaban detrás de las políticas impositivas argentinas.

En septiembre de 1956, Mackintosh y otros miembros de la Bolsa de Comercio se dirigieron a la administración solicitando la modificación de la regla que obligaba a los accionistas a declarar sus activos. Además, pedían la supresión del impuesto del 10 por ciento en los incrementos patrimoniales con el objetivo de atraer dinero al mercado de valores<sup>86</sup>. Mackintosh se quejaba de que la Bolsa se estaba hundiendo como resultado de las políticas tributarias del gobierno. Insistía, al mismo tiempo, en que las esperanzas de atraer capitales extranjeros se estaban malogrando por las medidas de control sobre los activos que las autoridades deseaban aplicar.

El gobierno respondió con argumentos económicos y morales. Se subrayaba que la política impositiva argentina no tenía demasiada influencia sobre las decisiones de los inversores externos. Según el ministro Blanco, el dinero del exterior buscaba una tasa de beneficios razonable y sobre todo "países cuyos gobiernos le inspiran confianza"<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 154.

<sup>85</sup> Revista de Ciencias Económicas (Marzo-Abril, 1956), p. 154. Este problema ya había sido tenido en cuenta por el gobierno al distinguir entre los accionistas extranjeros y nacionales. Los primeros estaban sometidos a una retención del 30 por ciento en lugar del 50 aplicada a los argentinos. La equidad era sacrificada con el objetivo de atraer las inversiones externas. Ver Reforma Impositiva, p. 5.

<sup>86</sup> Boletín de la DGI, (diciembre 1956), pp. 507-508.

<sup>87</sup> Blanco, E.: "Política económica argentina"..., p. 320.

Los argumentos morales eran más duros que los económicos. En octubre de 1956, el ministro aludió a la posibilidad de que aquellos que favorecían un retorno a las políticas peronistas en realidad tuvieran cosas que ocultar<sup>88</sup>. En diciembre se pasó de las alusiones a acusaciones nada veladas de fraude:

La Bolsa dejará de ser el receptáculo de fondos de origen inconfesable (...)Y ésta es la causa de la inquietud. (...) Si se excluyera a los títulos públicos y acciones del ámbito del impuesto especial, como se propicia, se sancionaría una irritante injusticia, pues sólo resultarían alcanzados por la imposición los que no estaban iniciados en los secretos del fraude fiscal<sup>89</sup>.

A las autoridades les costaba comprender por qué los hombres de negocios estaban dispuestos a apoyar una medida que había sido tomada por los administradores peronistas sin consultar a los representantes de las elites económicas<sup>90</sup>.

El ministro Blanco y su equipo manejaron el conflicto con evidentes signos de nerviosismo. La mayor parte de los indicadores económicos mostraban un futuro incierto. La inflación alcanzó el 13 por ciento, más alta que en 1955 y parecía difícil de controlar. El déficit fiscal y el de las cuentas externas persistían<sup>91</sup>. El gobierno se daba cuenta de que perdía apoyos políticos. De hecho, la idea de un consenso que se había roto impregnaba la dura respuesta del ministro de Economía a los disidentes. La DGI afirmaba que Mackintosh y su grupo carecían de apoyos tanto en la Bolsa de Comercio como en la Cámara de Sociedades Anónimas. Pero la inquietud del equipo ministerial revelaba que Mackintosh tenía más apoyos de los que el gobierno hubiese deseado. Tanto la Bolsa de Comercio como la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas hicieron público su apoyo al petitorio del presidente del Mercado de Valores. Se trataba del pequeño pero poderoso grupo de empresarios

<sup>88</sup> Blanco, E.: "Política económica argentina"... , pp. 319-320.

<sup>89</sup> Boletín de la DGI, (diciembre 1956), pp. 513-517.

<sup>90</sup> Boletín de la DGI, (diciembre 1956), p. 512.

<sup>91</sup> Gerchunoff, P. y L. Llach: El ciclo de la ilusión..., p. 238.

que participaban en sociedades anónimas. En sus declaraciones insistían en las dificultades técnicas de la aplicación de la medida y en su efecto negativo sobre el desarrollo económico de la nación<sup>92</sup>. El anonimato de las acciones impulsaría la creación de las sociedades anónimas y "la aparición de las Sociedades Anónimas dentro de un medio comercial dado, implica el primer paso hacia su progreso, y las futuras etapas de su desarrollo estarán dadas por el mismo crecimiento de ese tipo de sociedades"<sup>93</sup>. El mantenimiento de las acciones no individualizadas atraería inversores y sobre todo estimularía el ahorro de la clase media argentina. Para los representantes de las corporaciones argentinas el retorno a la individualización de las acciones y la aplicación del impuestos a los réditos personal sobre sus beneficios no era una medida que terminara con una práctica corrupta sino un ataque directo a la imagen de una república de ciudadanos capitalistas que su discurso había forjado: "la posibilidad ya madura de que el grueso del pueblo destine sus pequeños ahorros a esta clase de inversiones, los que unificándose en grandes capitales accionarios harán posible las más grandes empresas imaginables"<sup>94</sup>.

Para el gobierno, sin embargo, la idea de permitir la existencia de acciones anónimas rompía con "la necesidad de disponer una mayor justicia tributaria y suprimir la evasión fiscal"<sup>95</sup> pilares de la reforma moral que traía la "Revolución Libertadora". Los encargados de la política económica no podían ocultar su frustración. La larga duración del conflicto (desde finales de 1955) y la dureza de la retórica empleada mostraban que las críticas eran recibidas como una amenaza por el equipo ministerial. El Ministerio de Hacienda repetía insistentemente que tenía el apoyo de los actores privados más importantes, pero esa repetición era un síntoma de impotencia más que de fortaleza: "la insistencia con que algunos sectores gestionan la revisión de problemas definitivamente resueltos por el Gobierno en total coincidencia con sus

<sup>92</sup> Revista de la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas, (octubre de 1956), p. 6.

<sup>93</sup> Revista de la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas, (julio-agosto de 1956), p. 46.

<sup>94</sup> Revista de la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas, (julio-agosto 1956), p. 46.

<sup>95</sup> Boletín de la DGI, (Diciembre 1956), p. 510.



órganos asesores en lo técnico y lo político, demora y entorpece el restablecimiento nacional<sup>96</sup>.

#### LA DERROTA DE BLANCO

¿Perdió Blanco esa batalla política? Las presiones llevaron al gobierno a modificar su proyecto y la retención del 50 por ciento prevista originalmente pasó a un 20 por ciento. Aún así, la medida era insuficiente para los representantes de la Bolsa (Frondizi bajaría la retención al 8 por ciento)<sup>97</sup>. Las consecuencias de esa derrota fueron trascendentales. Aunque no había conseguido que se prohibieran las acciones anónimas, el gobierno trató de “estimular” a los accionistas a nominalizar sus activos. Entre las soluciones que encontró estuvo la idea de gravar a los accionistas en el exterior con una tasa del 5%, inferior al 20% de retención que se aplicaba sobre el reparto de dividendos. Esta política tuvo “el mérito de provocar una fuga de capitales, real y ficticia, hacia el exterior, principalmente a países limítrofes, donde accionistas argentinos, mantenidos por el anonimato, simulaban residir y se beneficiaron con una menor tributación<sup>98</sup>. Tratando de cerrar un camino hacia la evasión se había abierto otro.

Blanco no sobrevivió políticamente. A finales de enero de 1957 fue sustituido por Roberto Verrier. Una orientación de la política económica hacia un compromiso mayor con la liberalización estaba probablemente detrás de ese cambio<sup>99</sup>. En enero de 1957, *La Nación* que había apoya-

<sup>96</sup> Boletín de la DGI, (Diciembre 1956), p. 507.

<sup>97</sup> Revista de la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas, (mayo-junio de 1956), p. 12.

<sup>98</sup> Vieiro, R. O.: “El impuesto a los réditos y las sociedades de capital”, Revista de Ciencias Económicas, (octubre-diciembre, 1960), p. 349.

<sup>99</sup> Así se insinuaba en *La Nación*, (26 de enero de 1957), p. 1 y días después lo afirmaba el nuevo ministro al afirmar que su política significaría un “retorno a la línea de política económica que (...) juzga más beneficiosa (...) y que coincide con los objetivos originales del Plan de Restablecimiento Económico que por razones diversas fue sólo parcialmente llevado a la práctica. El libre juego de la iniciativa privada en el orden económico será alentado con mayor decisión”, *La Nación*, (31 de enero de 1957), p. 4.

do abiertamente la postura de La Bolsa y de los liberales, expresó en varios artículos su desazón por la política aplicada por el equipo económico del gobierno. La dureza de alguna de sus críticas mostraba el desgaste evidente que acumulaba la gestión de Blanco: "Todo se conjura para mantener al país en la órbita del dirigismo. La burocracia se resiste a cualquier reforma que pueda afectar su omnipotencia"<sup>100</sup>.

En la caída de Blanco la cuestión impositiva revelaba el grado de insatisfacción de los actores privados con la actuación del ministro y el agotamiento del propio ministro. A principios de enero de 1957, *La Nación* hacía un balance de la política económica del primer año de la "revolución libertadora" en el que, a pesar de pedir una actitud "comprensiva" ante el gobierno, las críticas superaban a los elogios:

las exigencias del Tesoro han impedido al gobierno de la Revolución Libertadora aliviar las pesadas cargas fiscales que abruma a los contribuyentes, algunas de las cuales fueron aumentadas, creándose por un año un nuevo impuesto de emergencia que fue sumamente discutido por su naturaleza y la forma de su aplicación

y

No ha de extrañar (...) que ciertas medidas fiscales, la desorientación provocada por el retardo en resolver el problema de los salarios y las inquietudes de esta hora de transición hayan repercutido en las transacciones bursátiles, provocando bajas e inactividad.<sup>101</sup>

En ese mes volvieron a extenderse los rumores sobre una nueva reforma fiscal, mostrando así lo limitado de la aplicada en 1956. Los rumores fueron una fuente de inquietud entre los actores privados, relacionados con el impuesto a los réditos, la renovación o no del impuesto de emergencia y la cuestión de la revaluación de activos que se convirtió

<sup>100</sup> La Nación, (14 de enero de 1957), p. 4. O también el 21 de enero (p. 4), en un artículo firmado por Jorge A. Aja Espil se afirmaba "El dirigismo económico prolonga sus efectos más allá del régimen político que lo implantara".

<sup>101</sup> La Nación, (6 de enero de 1957), sección 2ª, p. 2.

en el caballo de batalla de los representantes empresariales. El ministro Blanco tuvo que acallar repetidamente públicamente los rumores que preocupaban a las asociaciones patronales:

Con relación al nuevo presupuesto y para aclarar versiones largamente difundidas, el ministro de Hacienda ha manifestado ser inexacto que la reforma impositiva en vías de gestión contemple modificación alguna a la escala de réditos; además, el impuesto de emergencia no volverá a aplicarse, y se mantendrán los índices de desgravación para las reinversiones de la industria y actividades agropecuarias

y

Contrariamente a lo que esas voces sugieren, manifestó el ministro que el Departamento actualmente a su cargo considera la conveniencia de constituir una comisión que se abocaría a estudiar las bases de procedimiento para la revaluación de los activos de las empresas<sup>102</sup>

Aunque el impuesto de emergencia había sido percibido como temporal por el gobierno y por los actores privados, la discusión del nuevo presupuesto arrojaba una pequeña sombra de duda sobre su renovación. Las perspectivas fiscales para 1957 no eran "halagüeñas", como lo expresó *La Nación* y el aumento en la recaudación en 1956 había obedecido en buena manera al impuesto de emergencia. La eliminación de éste dejaba al tesoro en una posición difícil y el ministro anunciaba las consecuencias ya a fines de 1956: "No existen, pues, perspectivas inmediatas de disminuir los impuestos y habrá que pensar, por el contrario, en buscar para el año 1957 nuevos recursos en un monto de alrededor de 3400 millones que permitan substituir el producido de 1100 millones del impuesto de emergencia"<sup>103</sup>.

La posible renovación del impuesto de emergencia no pasó de un rumor y el centro de atención giró hacia la cuestión de la revaluación de

<sup>102</sup> *La Nación*, (8 de enero de 1957), p. 1.

<sup>103</sup> *La Nación*, (8 de enero de 1957), p. 6.

activos. Para los representantes de la Sociedad Rural y de la Unión Industrial éste era el deber de la política impositiva del gobierno provisional. A principios de 1956, las asociaciones empresariales se lanzaron a una campaña reclamando la revaluación patrimonial. El rebrote de la inflación durante 1956 estaba detrás de esa campaña: "La revaluación de activos es una necesidad de nuestra economía, afectada por una fuerte depreciación monetaria"<sup>104</sup>. En los primeros días del año, cuando se anunciaba la reforma impositiva, parecía claro que la cuestión de la revaluación de activos no estaba incluida en la agenda gubernamental: "Nuevamente se omite, pues, considerar la revaluación patrimonial, que debería constituir la base de cualquier reestructuración ordenada del sistema impositivo"<sup>105</sup>. Pero a finales de enero empezaron a circular los rumores de que la cuestión de la revaluación sería estudiada. Finalmente, el 25 de enero se reunió una comisión en el ministerio de Hacienda ocupada de estudiar la medida. En esa comisión participaron representantes de la Bolsa de Comercio, la Unión Industrial, la Sociedad Rural, la Cámara Argentina de Comercio, el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas y del Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires<sup>106</sup>.

La creación de la comisión sobre la cuestión de la revaluación produjo un momento de optimismo entre los que apoyaban esa medida<sup>107</sup>. En el proceso de presión de las asociaciones de productores y creación de la comisión se cruzó la crisis de gabinete y la sustitución de Blanco. ¿Estaban relacionados la caída de Blanco y el optimismo de los que defendían la revaluación de los activos? En cierta manera así era: la salida de Blanco parecía anunciar tiempos mejores para los representantes empresariales. La última medida anunciada por Blanco antes de salir del gobierno fue un decreto-ley que eximía del impuesto a las ga-

<sup>104</sup> Sociedad Rural Argentina, *Anales* (enero 1957), p. 7. La cuestión de la revaluación de activos era una vieja petición empresarial. La UIA, apenas reconstituida se dirigió al ministro Blanco para solicitarla, a mediados de 1956. Ver: Unión Industrial Argentina, *Memoria y Balance*, 1957, p. 35.

<sup>105</sup> *La Nación*, (8 de enero de 1957), p. 6.

<sup>106</sup> Sociedad Rural Argentina, *Anales* (enero 1957), p. 7 y *La Nación*, (22 de enero de 1957), p. 4.

<sup>107</sup> Ver, por ejemplo, *La Nación*, (26 de enero de 1957), p. 4.

nancias eventuales los beneficios obtenidos con la venta, cambio o permuta de valores mobiliarios, como acciones u obligaciones<sup>108</sup>. A los pocos días y con Blanco ya fuera del gabinete, *La Nación* analizaba la medida. Aunque el objetivo del artículo era hacer un elogio de esa política, el tono era el de un ajuste de cuentas con el ministro saliente:

Otro aspecto del decreto-ley citado al principio (...) es el referido a la aplicación del impuesto sobre las ganancias eventuales a las transferencias de acciones y otros valores mobiliarios. El gravamen existió antes de 1951, pero entonces incluyóse aquel tipo de transacciones entre las exceptuadas del impuesto. El gobierno de la Revolución creyó conveniente someterlas de nuevo a él y a pesar de la fundada objeción que formuló la comisión honoraria de economía y finanzas así lo hizo por decreto-ley 4073 de 1956, tan discutido por ese y otros aspectos vinculados con el régimen de las acciones. Finalmente, el doctor Blanco, que se mostró tan intransigente sobre los demás, terminó por aceptar las razones aducidas para el retorno a la exención y así lo dispuso el reciente decreto-ley al que debe atribuirse no pequeña participación en el mejoramiento del tono general del mercado bursátil.<sup>109</sup>

No hay que interpretar este proceso como una victoria de las asociaciones empresariales. Blanco había agotado su intento de reformar el sistema impositivo y había tenido que aceptar demasiadas políticas con las que no concordaba. La imposibilidad de obligar a individualizar las acciones, la exención de la transferencia de los activos mobiliarios del impuesto a las ganancias eventuales y, quizás, su anhelo de prorrogar el impuesto de emergencia, probablemente le habrían causado una creciente frustración.

Pero el optimismo de los empresarios también fue efímero. La salida de Blanco no iba a suponer la aprobación de la revaluación de los activos que tendría que esperar hasta la llegada de Frondizi al gobierno. Si en enero, el clima era de grandes expectativas, en marzo había regresado la desilusión: “En la elaboración de los últimos planes económicos y

<sup>108</sup> *La Nación*, (25 de enero de 1957), p. 1.

<sup>109</sup> *La Nación*, (28 de enero de 1957), p. 4.

en su estudio posterior no se ha requerido la opinión de quienes precisamente aplican sus energías y capitales en la producción de bienes y creación de fuentes de trabajo<sup>110</sup>. La comisión convocada en enero no comenzó a funcionar de manera efectiva hasta mayo. En septiembre la comisión había dejado de funcionar ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los representantes del gobierno y los de las "fuerzas vivas". Las organizaciones empresariales decidieron trabajar por su cuenta y elaboraron un proyecto de ley de revaluación de activos que enviaron el 3 de septiembre al Ministro de Hacienda<sup>111</sup>.

Los representantes empresariales consideraban esta medida "indispensable" y *La Nación* encontraba que la postura del gobierno no tenía justificación posible. En un artículo de enero de 1958 se preguntaba por qué la administración no había accedido a esa revaluación, a pesar de que contaba con el apoyo de los expertos, como los representantes de la Facultad de Ciencias Económicas<sup>112</sup>. Pero en realidad, el diario realizó una lectura interesada del informe que produjeron los graduados de Ciencias Económicas para la comisión.

El informe que aprobó la comisión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en noviembre de 1957 reconocía algunos de los problemas que planteaban los empresarios. En primer lugar, como la inflación había significado un incremento de los beneficios imponibles y por tanto de los impuestos que debían pagar las empresas lo que traía consecuencias negativas para la economía nacional: "el empleo de costos históricos para establecer la ganancia comercial, da lugar a que pasen a poder del Estado, a título de impuesto sobre la renta, fondos de dinero por sumas significativas que el empresariado requiere par continuar el ciclo productivo"<sup>113</sup>. Además, reconocía que

<sup>110</sup> Sociedad Rural Argentina, *Anales*, (marzo 1957), p. 140.

<sup>111</sup> Unión Industrial Argentina, *Memoria y Balance*, (1957), p. 35. Firmaban el proyecto la Unión Industrial, la Sociedad Rural y la Bolsa de Comercio.

<sup>112</sup> *La Nación*, (9 de enero de 1958), p. 4.

<sup>113</sup> Comisión Especial de Estudios de la Revaluación de Activos, "Comentario técnico-contable, impositivo y económico", Buenos Aires, 20 de noviembre de 1957, publicado en *Revista de Ciencias Económicas*, (enero-marzo, 1959), p. 57. Las próximas citas son de este documento.

este problema creaba un problema de equidad entre las empresas con los equipos más antiguos y las que lo habían adquirido más recientemente, ya que las primeras se veían más afectadas por la inflación. Sin embargo, la comisión trataba de llamar la atención sobre la complejidad del fenómeno. Insistía en que los empresarios no eran los únicos que se veían afectados por la inflación y que en realidad eran muchos grupos sociales los que perdían con el aumento de los precios (por ejemplo, páginas 57, 62 y 64). En segundo lugar, corregía a las organizaciones de propietarios cuando afirmaban que la administración no se había ocupado de aliviar a las empresas por los efectos de la inflación: “No es exacta la manifestación de que el Estado ha permanecido indiferente al efecto del proceso inflacionista sobre las empresas. Prueba de ello es que las autoridades fiscales han autorizado a los fines de la determinación de la renta imponible amortizaciones extraordinarias del equipo productivo” (p. 62).

En tercer lugar, y éste era el argumento más importante, los efectos de una posible revaluación de activos sobre el propio proceso inflacionario eran complejos. Una revaluación de activos suponía un incremento del valor de las empresas y por tanto de las garantías posibles para la obtención de crédito: “es posible, si no altamente probable que si se lleva a cabo una revaluación de activos, la generalización de un incremento de los créditos bancarios será más probable que en caso de no tomarse aquella medida” (p. 60). Esto tenía consecuencias importantes: “el proceso inflacionista del crédito es un fenómeno en gran parte de características acumulativas (...) En este sentido, *la revaluación de los activos es susceptible de mantener o incrementar el ritmo de la espiral inflacionaria*” (destacado en el original, p. 60). Esta posibilidad podía ser compensada si el estado recortara sus gastos, como pedían muchos de los actores privados. Sin embargo, ese recorte aumentaría el desempleo, al menos durante un período de transición, hasta que las empresas privadas estuvieran en condiciones de absorber esa mano de obra. Pero, y ¿si ese período de transición era demasiado largo? y ¿si las empresas eran tan ineficientes como el estado?:

la posibilidad de que las empresas privadas absorban el excedente de trabajo desplazado de la Administración Pública podía ser remota

Los dilemas impositivos de la "Revolución Libertadora" ...

si se demostrase la existencia de ocupación disfrazada en algunos sectores de la actividad privada, resultante de una situación laboral proveniente de épocas anteriores (...) La racionalización de la empresa privada, uno de los pasos necesarios para llegar a una mayor productividad ansiada por todos, puede a su vez intensificar la desocupación (p. 63).

El mensaje implícito que estaba enviando el grupo de economistas era que el recorte de gastos que se le pedía al estado podía tener un coste social demasiado elevado. Como consecuencia, la administración no podía permitirse una pérdida de ingresos como el que una revaluación de activos le causaría. Esta preocupación quedaba reflejada en un problema de equidad que planteaba la revaluación para los economistas y que los empresarios habían obviado: "en lo que concierne a la justicia distributiva del impuesto sería equitativo que al desgravarse la empresa por vía de la revaluación de activos, se desgraven también los ingresos por el trabajo personal" (p. 63). Las conclusiones de la comisión estaban lejos de aconsejar la revaluación, como pretendían los artículos de *La Nación*:

"En suma, la solución del problema fiscal, que entraña la revaluación de los activos no se alcanza con esa única medida sino que la misma *debe formar parte de un programa coordinado tendiente a solucionar no sólo la situación de las empresas en trance de descapitalización sino a resolver el más crítico problema que es la detención del ímpetu de la espiral inflacionista*" (destacado en el original, p. 63).

Como había sostenido el gobierno en 1956, no era el momento de aplicar la revaluación hasta que no se controlasen los precios. Las consecuencias de no hacerse esto no sólo eran el caos económico sino el incremento de las tensiones sociales:

De no alcanzarse el objetivo mencionado, el proceso inflacionista tenderá a seguir en su curso acelerado y *una medida como la revaluación de los activos podría tener efectos contraproducentes, intensificando la inflación y creando entre los sectores obreros la impresión de que con esa medida se ha procurado beneficiar solamente al sector empresario* (destacado en el original, p. 64).



Este fue el informe de la mayoría de la comisión de la Facultad de Ciencias Económicas que coincidió con el que emitió otro cuerpo técnico, el del Colegio de Graduados<sup>114</sup>. Algunos economistas que participaron en la comisión, como Enrique J. Reig y Alberto T. López presentaron pequeñas disensiones que mostraban una línea más favorable a la revaluación, pero la mayoría de los miembros apostó por una actitud cautelosa. (Quizás *La Nación* se apoyó en la lectura de la “disidencia parcial” para encontrar la justificación técnica de su postura). Los dos ministros que siguieron a Blanco, Verrier y Adalbert Krieger Vasena, a pesar de su presumible simpatía con las posturas no intervencionistas y favorables a la libre empresa, tomaron la misma resolución que la comisión y la revaluación tuvo que esperar a la llegada de Frondizi al gobierno. El rebrote de la inflación, la dificultad para controlar el déficit público y una situación económica que se complicaba con la creciente pérdida de reservas causada por la caída de los precios de las exportaciones argentinas volvió a los diseñadores de la política fiscal más cautelosos<sup>115</sup>. El gobierno podía estar más dispuesto a escuchar las voces de los grandes empresarios, pero no necesariamente a seguir esa voz. Si la gestión de Blanco en el terreno impositivo se había caracterizado por el activismo desde finales de 1955 y el primer mes de 1956, los dos siguientes ministerios se caracterizaron por la apatía. El esquema impositivo heredado del peronismo y las disputadas y elaboradas adiciones creadas durante el ministerio de Blanco sobrevivieron intactos hasta la llegada de Frondizi. Una creciente sensación de provisionalidad debió convencer a los sucesores de Blanco de que en el complejo territorio de los impuestos era mejor esperar.

#### EL FEDERALISMO FISCAL

Como en la política impositiva general, los políticos y militares consideraron que el peronismo había violado la estructura federal argentina.

<sup>114</sup> “Comentario técnico-contable...”, pp. 51-52.

<sup>115</sup> Sobre el deterioro económico y comercial ver Gerchunoff, P.: “A Note...”, p. 105.

Los interventores (gobernadores) nombrados por el gobierno nacional en las provincias tras la caída de Perón, aunque parte de la administración central no dejaban de señalar su compromiso con el federalismo. El interventor en la provincia de Buenos Aires, Emilio Bonnacarrere, afirmaba en una entrevista radiofónica: "Nuestro país acaba de pasar por una época de constante avasallamiento de su federalismo. El cercenamiento de las autonomías provinciales y comunales era indispensable para llegar al sometimiento absoluto de las familias y los individuos" y "La Revolución Libertadora, inspirada en los idearios de Mayo y Caseros, viene a restaurar el contenido político, económico y social de los acontecimientos. Concordante con esa inspiración, la Intervención Federal en esta gran Provincia, trae el mandato de restablecer el federalismo"<sup>116</sup>.

El dramático relato que ofrecía el *Libro negro de la Segunda Tiranía* afirmaba "La unidad del régimen implicaba el aniquilamiento del federalismo". Esta violación del federalismo y apropiación de recursos que correspondían a las provincias se había consumado gracias a la creación de una institución que permitió a los gobiernos peronistas someter a los gobernadores al control estricto del centro, las llamadas conferencias de gobernadores y conferencias de ministros de hacienda. Estas conferencias habían sido instituidas por el régimen depuesto con la idea de revivir un espíritu federalista originario que habría sido aniquilado por los gobiernos "oligárquicos"<sup>117</sup>. Sin embargo, para los autores del *Libro negro* el resultado de las conferencias era el opuesto:

Entre esas palabras estaban las que el dictador decía a los gobernadores y altos funcionarios de las provincias en las periódicas conferencias que se celebraban en Buenos Aires.

Como a Roma van los altos dignatarios de la Iglesia a postrarse ante

<sup>116</sup> Bonnacarrere, E. A.: Federalismo, pedestal de la democracia, entrevista en L. R. A., Radio del Estado, Buenos Aires, julio de 1956, pp. 6 y 9.

<sup>117</sup> El entonces ministro de Hacienda, Ramón Cereijo, inauguraba con estas palabras la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda celebrada en 1946: "Muchos gobiernos que pregonaban el federalismo, lo olvidaron en la práctica", Ministerio de Hacienda de la Nación, Primera Conferencia de Ministros de Hacienda, Buenos Aires, 1946, p. 8.

el Sumo Pontífice, venían a la capital los gobernantes del interior a hacer lo mismo (...) ante el pontífice máximo del 'justicialismo'<sup>118</sup>.

Sin embargo, las autoridades del gobierno provisional no suprimieron las conferencias y a finales de 1956 los ministros de hacienda de las provincias (nombrados por intervención federal) fueron llamados a una nueva reunión en Buenos Aires para discutir los asuntos relacionados con el reparto de la recaudación y los impuestos. Esta aceptación de una institución creada por el peronismo reflejaba el hecho de que el sistema impositivo que se había creado a principios de la década de 1930 y que se basaba en el cobro de ciertos impuestos directos por parte del gobierno nacional (como el impuesto a los réditos) vulneraba los derechos constitucionales de las provincias y que, por tanto, era necesario hacer a éstas partícipes en la discusión del reparto del dinero que se obtenía con estos recursos. Dicho de otra manera, tanto el peronismo como sus sucesores, celebraron las conferencias de ministros de hacienda como una manera de conceder a las provincias representación a cambio de su renuncia a cobrar los impuestos a que tenían derecho.

Como durante el gobierno de Perón, la administración de Aramburu también convocó a las provincias repudiando los excesos centralistas de su antecesor y movida por "el soplo federalista que nos anima como hombres de la Revolución Libertadora"<sup>119</sup>. Sin embargo, en el momento de convocarse la conferencia el entusiasmo inicial de los dirigentes del gobierno provisional se había desvanecido, enfrentado a crecientes tensiones internas y a una pérdida de apoyos públicos. El ministro, Eugenio Blanco, aún reconociendo la injusticia de un sistema que había privado a las provincias de recursos legítimos, les recordaba también en la conferencia que la situación no permitía una modificación radical del sistema: "Y la realidad es dura; bien dura". Las condiciones económicas y la complejidad del sistema fiscal impedían la "devolución" de los impuestos directos a las provincias: "la Nación no estaría en condiciones de

<sup>118</sup> República Argentina, Libro negro..., p. 109.

<sup>119</sup> Boletín de la DGI, "Conferencia de Ministros de Hacienda", (noviembre 1956), p. 410.

renunciar, por el momento, al cobro de tales tributos en todo el territorio del país... Se trata también de tributos de aplicación difícil, de modo que para percibirlos las Provincias tendrían que montar una organización costosa, con resultados a largo plazo<sup>120</sup>. Además, el Ministro pedía a las autoridades económicas provinciales austeridad en sus gastos para superar la difícil situación económica por la que atravesaba el país.

Por tanto, la percepción sobre la gravedad de los problemas económicos nacionales y un sistema impositivo que se había vuelto demasiado intrincado eran obstáculos insuperables para llevar a cabo una reforma en clave federalista del esquema fiscal argentino. La idea de que las provincias no estaban capacitadas para cobrar gravámenes como réditos, o a los beneficios extraordinarios, no era baladí. A pesar de la defensa de las provincias de una "devolución" de esos impuestos, en realidad, la mayoría de las provincias nunca habían creado ese tipo de impuestos directos progresivos y por tanto no había desarrollado una estructura burocrática para su cobro afín a la DGI. Cuando las provincias hablaban de "devolución" utilizaban un argumento retórico y se referían más bien a la devolución del derecho constitucional a poner en marcha esos impuestos antes que a su práctica efectiva.

La Conferencia de Ministros de Hacienda concluyó sin grandes novedades. Se hizo una declaración formal reafirmando "el principio fundamental de que es potestad ordinaria de las provincias establecer impuestos directos conforme lo disponen los arts. 4 y 104 de la Constitución Nacional"<sup>121</sup>. Sin embargo, ante las circunstancias, el sistema vigente se mantendría en los años 1957 y 1958. Es decir, la nación cobraría los impuestos directos que se había atribuido de manera temporal desde la década de 1930 y los coparticiparía con las provincias.

Es fácil asumir que como los representantes provinciales formaban parte de gobiernos de intervención, nombrados desde Buenos Aires, la ausencia de reforma fue aceptada sin demasiados problemas. Las actas de la Conferencia de Ministros de Hacienda demuestra esa ausencia de debate. Sin embargo, en su retórica y en sus propuestas previas

<sup>120</sup> Boletín de la DGI, "Conferencia de Ministros de Hacienda", (noviembre 1956), p. 413.

<sup>121</sup> Boletín de la DGI, "Conferencia de Ministros de Hacienda", (noviembre 1956), p. 414.

a la conferencia, algunos interventores habían mostrado ambiciones más radicales. Un buen ejemplo de ello es la propuesta del interventor en Córdoba, Medarno Gallardo Valdez, quien afirmaba:

Restablecida la vigencia de la Constitución de 1853, no es el caso abundar en consideraciones para demostrar las facultades privativas que corresponden a los estados provinciales en materia de Impuesto a la Renta. (...)El reparto (...) debe practicarse sobre este planteo constitucional: en tanto no se reforme el régimen tributario establecido en la Constitución Nacional, son las Provincias en conjunto las que otorgarán a la Nación una parte del producido de los impuestos y no a la inversa, como viene ocurriendo con la legislación vigente.<sup>122</sup>

Quien tenía una visión más clara de las complejidades que presentaba la situación era el propio ministro de hacienda. Con el triunfo de la “libertadora” se extendió en las provincias una reclamación a favor de “restaurar” un viejo sistema federal herido por el régimen anterior. Quienes propugnaban esta “devolución” estaban adscribiéndose a la atmósfera de condena de la “tiranía” entre los impulsores del golpe contra Perón. El resurgimiento del “federalismo fiscal” unido a la condena del régimen justicialista le planteaba a Blanco serios problemas, así que el ministro se empeñó en demostrar de manera sutil los errores del planteamiento:

Estas reflexiones ayudarán a esclarecer algunos problemas que tal vez no han sido suficientemente interpretados, ya que en los últimos meses, tanto por medio de publicaciones periodísticas como a través de las fuerzas representativas de los intereses económicos, se ha formado una corriente de opinión que propugna una mayor autonomía financiera para las provincias y los municipios, fustigando los regímenes de coparticipación de impuestos federales<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Gallardo Valdez, M.: “Texto del memorial referente a la percepción y distribución del Impuesto a los Réditos. El vencimiento de la vigencia de la ley de impuesto a los réditos y los derechos de las provincias”, en *Intervención Federal, Afirmación federalista. Un aspecto de la gestión cumplida por el Interventor Federal*, Córdoba, 1956, pp. 23-25.

<sup>123</sup> Blanco, E.: *La política presupuestaria...*, p. 34.

A diferencia de sus análisis sobre la cuestión de las acciones anónimas en el impuesto a los réditos, la postura de Blanco con respecto a la coparticipación fiscal no se basaba en una condena abierta de las políticas peronistas y justificaba la cautela antes que la reforma. En su esfuerzo por defender una política moderada con respecto a la cuestión de la coparticipación y el federalismo, Blanco llevó a cabo de manera no deliberada una revisión de la política peronista en la materia. En primer lugar, señalaba que el patrón aplicado al reparto de impuestos entre la nación y las provincias no era una creación peronista y en realidad el gobierno de Perón había mejorado la participación de los estados en la torta fiscal. Impuestos como el de ganancias eventuales o el impuesto a los beneficios extraordinarios, aunque constitucionalmente eran impuestos directos y por tanto pertenecientes a las provincias, originalmente no se coparticipaban. Sin embargo, el gobierno peronista modificó paulatinamente esa situación:

El sistema de coparticipación se estructuró en 1934 para los impuestos internos, luego de un amplio debate parlamentario, y se continuó luego en esa política en el año 1935 en el caso de los impuestos a los réditos y a las ventas. En el año 1946 se incorporó al sistema el impuesto a las ganancias eventuales; en 1947, el impuesto a los beneficios extraordinarios; y en 1951, el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

Es necesario destruir, pues, la falsa idea de que el régimen de coparticipación fue una creación del gobierno depuesto en su afán de cercenar las autonomías provinciales.<sup>124</sup>

La situación heredada del peronismo no era tan crítica para los intereses de las provincias como sus detractores afirmaban:

Quiero (...) aclarar que la distribución de los impuestos internos y del impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes se realiza actualmente en condiciones que no resultan leoninas, como se afirma, ya que en los primeros las provincias reciben el 43,8% y en el segundo el 42,4% del producido total, que son sin duda

<sup>124</sup> Blanco, E.: La política presupuestaria..., p. 33.

importantes, máxime si se considera que los gastos de recaudación corren por cuenta de la Nación.<sup>125</sup>

Donde había más problemas era en el impuesto a los réditos, a las ventas y a las ganancias eventuales, de los que las provincias recibían tan sólo el 22 por ciento del total de la recaudación. De nuevo, esto estaba lejos de ser un legado peronista. En la primera conferencia de Ministros de Hacienda, convocada por el gobierno de Perón en 1946, los representantes de las provincias habían expresado su “anhelo” de recibir el 20% de la recaudación del impuesto a los réditos. A finales del período justicialista ya se había alcanzado esa cifra<sup>126</sup>. A pesar de reconocer el problema que significaba una participación tan pequeña en el principal impuesto de la nación, el ministro tan sólo afirmaba que se estudiaría la cuestión<sup>127</sup>.

La cuestión de la coparticipación también incidía en las posibilidades de reforma fiscal de otra manera. Como se ha mencionado, Blanco enfatizaba dos problemas en el legado tributario del peronismo. En primer lugar, un exceso de carga impositiva que llegaba a afectar a las posibilidades de incrementar la productividad de la economía o en palabras del ministro un sistema fiscal que “no respeta el principio de que los impuestos han de pagarse con la renta y no con el capital”<sup>128</sup>. En segundo lugar, el incremento de los impuestos indirectos durante el peronismo (a las ventas e internos) había hecho del sistema argentino un sistema injusto y regresivo. Sin embargo, a pesar de esas características, el sistema no era reformable “del día a la noche” entre otras razo-

<sup>125</sup> Blanco, E.: *La política presupuestaria...*, p. 37.

<sup>126</sup> Ministerio de Hacienda de la Nación, *Primera Conferencia de Ministros de Hacienda*, Buenos Aires, 1946, p. 353. De hecho, desde 1946, el gobierno peronista presionado por sus gobernadores inició un proceso de incremento de la participación de las provincias en los impuestos “coparticipados” para rectificar el camino hacia la centralización que había tomado el gobierno militar de 1943. Ver Eaton, K.: “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1933-1999”, *Journal of Latin American Studies*, 33 (2001), pp. 11-12 y Pérez, P.: *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986, pp. 22 y 25.

<sup>127</sup> Blanco, E.: *La política presupuestaria...*, p. 37.

<sup>128</sup> Blanco, E.: *La política presupuestaria...*, p. 24.

nes porque "No debe olvidarse (...) que existe un régimen de distribución de los impuestos nacionales de coparticipación en que intervienen la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que exige el mantenimiento actual de la recaudación fiscal para no afectar las estructuras económicas de esas jurisdicciones"<sup>129</sup>. Es decir, el sistema de coparticipación era una solución poco adecuada a la vulneración de los derechos constitucionales de las provincias que el gobierno nacional había llevado a cabo al instituir los impuestos directos progresivos. Sin embargo, la coparticipación también reflejaba la dependencia secular de las provincias de las transferencias del centro y esa dependencia era uno de los problemas más graves que tenía el gobierno nacional para realizar una reforma fiscal profunda. Implícitamente, Blanco estaba acusando a las provincias y a los defensores de un federalismo fiscal más "puro" de inconsistencia, al pedir la eliminación del sistema – la coparticipación – del que dependían para su subsistencia económica. (De hecho, los reclamos federalistas y de defensa de la constitución probablemente eran una estrategia retórica que intentaba modificar el sistema de coparticipación de ingresos fiscales a favor de las provincias antes que perseguir una verdadera "devolución" de capacidades fiscales que obligaría a los gobiernos del interior a una revolución de su sistema tributario).

La complejidad de Blanco en su análisis de la situación impositiva y de los problemas del federalismo fiscal argentino le alejaba, a pesar de las fórmulas retóricas del momento, del rígido corsé ideológico que se estableció entre los triunfadores de 1955 en su interpretación del fenómeno peronista.

¿En qué grado se modificó la posición de las provincias en el sistema de coparticipación fiscal durante los años de la "libertadora"? La conferencia de ministros de hacienda establecía en sus conclusiones como objetivo a largo plazo que el porcentaje que las provincias debían recibir de los gravámenes coparticipados no podía ser inferior al 50% excluyendo de ese reparto a la ciudad de Buenos Aires cuyos fondos procederían de los ingresos nacionales y no sería considerada como

<sup>129</sup> Blanco, E.: La política presupuestaria..., p. 29.



una provincia más en los aspectos impositivos<sup>130</sup>. Estos objetivos eran una reclamación tradicional de las provincias. En las primeras conferencias de Ministros de Hacienda se había exigido la exclusión de la ciudad de Buenos Aires (capital federal de la nación) del sistema de coparticipación con el objetivo de incrementar los recursos disponibles para las provincias<sup>131</sup>.

Al finalizar el gobierno peronista, en 1955, la Nación recibía el 79% de los fondos obtenidos por el impuesto a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales, mientras el 21% iba a las provincias, incluida la Capital Federal. Además, en algunos casos, el reparto de los dineros iba acompañado de un sistema de incentivos y sanciones. Así, cuando la administración de Perón aumentó repetidamente el impuesto a las ventas, condicionó el reparto de los ingresos obtenidos con ese incremento a que las provincias destinaran los fondos a actividades específicas, como educación o pensiones<sup>132</sup>. Este sistema no fue alterado por los gobiernos de la "libertadora". La legislación peronista en la materia fue prorrogada sucesivamente en 1956, 1957 y 1958, aunque se redujo paulatinamente la participación de la Nación en el reparto, desde el 79 al 71%<sup>133</sup>. (Un proceso que ya se había iniciado durante el régimen anterior).

El reparto de los llamados impuestos internos (impuestos al consumo) había sido fijado por ley en 1954, durante la segunda presidencia de

<sup>130</sup> Boletín de la DGI, "Conferencia de Ministros de Hacienda", (noviembre 1956), p. 415.

<sup>131</sup> En 1948, el Ministro de Hacienda de Entre Ríos, Eduardo L. Rauss, afirmaba "Mientras las provincias mantienen la autonomía económica originaria de su autonomía política y las facultades no delegadas de la Constitución Nacional y concurrieron a la unidad de la Nación consagrada por la Carta Magna (...) la entidad política que hoy constituye la Capital Federal no concurrió en tal carácter a formar la confederación. (...) o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires queda excluida como ente político de la participación del producido de los impuestos a los réditos, a las ventas y a las ganancias eventuales... o bien se la equipara con los demás territorios nacionales. El gobierno que represento se inclina por la primera de las tesis enunciadas, vale decir que la distribución debe hacerse entre la Nación y las provincias", Ministerio de Hacienda de la Nación, Segunda Conferencia de Ministros de Hacienda, Buenos Aires, 1947, p. 81.

<sup>132</sup> Consejo Federal de Inversiones, Política Fiscal..., tomo I, pp. 487-488.

<sup>133</sup> Consejo Federal de Inversiones, Política Fiscal..., tomo I, p. 488.

Perón y estuvo en vigor hasta 1964. El reclamo de las provincias de alcanzar el 50% de la recaudación se refería a estos gravámenes. La ley de 1954 había fijado un 55% de la recaudación para el gobierno nacional y un 45% para las autoridades provinciales. Estos porcentajes no fueron modificados en la década posterior. Los gobiernos de facto de 1956 a 1958 tan sólo modificaron, de manera ligera, la forma en que ese 45% era repartido entre las provincias. En 1955, la práctica totalidad de ese 45% se repartía sobre dos criterios: el 84% de la cantidad en función de la población de cada provincia y el 16% en función de la producción de los bienes gravados por esos impuestos y que las provincias habían renunciado a cobrar a favor de la nación. En 1956 y luego en 1957, esos porcentajes fueron alterados, hasta llegar al 80% en función de la población y el 20% en función de la producción de los bienes gravados<sup>134</sup>. Esta pequeña alteración trataba de compensar a las provincias menos pobladas cuyos recursos eran objeto de estos impuestos.

En suma, como en otros aspectos de la cuestión impositiva, la "revolución libertadora" se caracterizó por su inacción en su actitud hacia los temas de federalismo fiscal. No hubo modificaciones durante los gobiernos provisionales, y el sistema de coparticipación fiscal en lo que respecta a réditos, impuesto a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales no fue reformado hasta 1959, bajo el gobierno de Arturo Frondizi.

## CONCLUSIONES

El llamado gobierno provisional tenía que resolver dilemas que reaparecerían de manera cíclica en las siguientes décadas. Cómo lidiar con el legado del peronismo era uno de esos dilemas. La destrucción total de ese legado, por más reprobable que pareciera, era un objetivo inalcanzable, al menos en el corto plazo. Sin duda, la dificultad de estimular el crecimiento económico, obtener el apoyo de las clases propietarias y al

<sup>134</sup> Consejo Federal de Inversiones, Política fiscal..., p. 489 y Eaton, K.: "Decentralisation...", p. 12.

mismo tiempo mantener la recaudación impositiva y respetar la retórica igualitaria sobre el que se había construido el sistema tributario argentino –y occidental– formaba parte de la relación de los gobiernos posteriores a 1955 con el pasado peronista y era el más importante de los dilemas impositivos a los que se enfrentaban.

Ante las dificultades, la política impositiva de la *Revolución Libertadora* mostró notables continuidades con los últimos años de gobierno de Perón. Ya se ha señalado entre ellas la política de incentivos a la producción, tanto al agro como a la industria, a partir de desgravaciones impositivas con el objetivo de incrementar la producción y la productividad o el régimen de coparticipación federal que permaneció prácticamente intacto, a pesar de un discurso que enfatizaba el centralismo del régimen peronista. Las modificaciones introducidas al sistema impositivo en algunos casos fueron remedios temporales, como el impuesto de emergencia o las retenciones a las exportaciones. En otros casos, las variaciones fueron escasas. Los intentos por eliminar el anonimato de las acciones sólo llevaron a medidas complejas que estimulaban la evasión fiscal por nuevas vías y a un conflicto entre los representantes empresariales y el ministerio de Hacienda. En otros casos, hubo cambios, como en el incremento de la progresividad en el impuesto a los réditos. En todo caso, las reformas del sistema conformado en las dos décadas anteriores fueron poco profundas.

El período de más activismo del gobierno se dio a finales de 1955 y principios de 1956, cuando la administración de Aramburu aún contaba con apoyos sustanciales en la sociedad civil. Ese período coincidió con la gestión de Eugenio Blanco al frente del ministerio de Hacienda. El proyecto reformista de Blanco se basaba en la cooperación de los agentes privados en el diseño de la reforma impositiva. Sin embargo, esa cooperación se demostró complicada por varias razones. A pesar de las críticas de sectores empresariales al intervencionismo peronista, no estaba claro que las medidas impositivas del régimen anterior les hubieran sido totalmente perjudiciales. Por ello, algunas de las reformas propuestas por Blanco chocaron con su oposición. El sistema de consejos asesores establecidos por el poder ejecutivo le permitió a los actores privados canalizar esa oposición como no habían podido hacer durante

el gobierno de Perón. En última instancia, las reformas aprobadas durante la gestión de Blanco fueron el resultado de un complejo proceso de negociaciones entre tres consejos en el que participaban políticos, economistas y empresarios, la DGI, el Ministerio de Hacienda y el poder ejecutivo. La influencia privada se demostró decisiva en la modificación o el bloqueo de la reforma, pero los grupos propietarios estuvieron lejos de alcanzar sus objetivos. La autonomía de los economistas profesionales que dirigían la política impositiva argentina desde la década de 1930 y las necesidades fiscales del estado estaban detrás del limitado éxito de las presiones empresariales. Tras la salida de Blanco del ministerio, las siguientes gestiones no abordaron la cuestión impositiva probablemente por una sensación creciente de provisionalidad. El resultado global del proceso de negociaciones que produjo la política impositiva de la "revolución libertadora" no dejó, como señalaba uno de los eslóganes del momento, "ni vencedores ni vencidos", sólo decepcionados.

RESUMEN

Los gobiernos “provisionales” que siguieron a Perón realizaron una crítica al régimen justicialista en el terreno de los impuestos basándose en la idea de su corrupción e inmoralidad y plantearon la necesidad de reformar el sistema. El gobierno procuró acercarse a ciertos actores de la sociedad civil (partidos políticos y empresarios) a los que se pidió la colaboración en la reforma. En este artículo se analizan los intentos de reforma impositiva del gobierno de la “revolución libertadora” prestando especial atención al proceso de negociación entre los representantes gubernamentales y los actores privados. El artículo muestra que la política impositiva del gobierno de facto fue poco renovadora con respecto a la peronista en parte debido a la complejidad del proceso de acuerdos con los sectores privados y a la influencia que algunos sectores empresariales alcanzaron en ese proceso.

ABSTRACT:

The “provisional” governments that succeeded Perón’s rule criticized Peronist tax policies on the grounds of its alleged immoral and corrupt features. Therefore, the tax system needed reform. The government attempted to woo some sectors of the civil society (political parties and businessmen) asking for their cooperation in the design of the reform. This article explores the attempts at tax reform carried out by the so called “revolución libertadora”. In particular, it focuses on the process of bargaining between governmental representatives and private interests. The article emphasizes that the tax policy of the *de facto* government was not strikingly different from the Peronist one due to some extent to the difficulties in reaching agreements with the private sectors and to the leverage that some entrepreneurial groups obtained during the process of negotiation of the tax policy.

PALABRAS CLAVE / KEY BOARDS

Impuestos, Revolución Libertadora, empresarios, corporativismo.

Taxation, Revolución Libertadora, business interests, corporatism.