Estado, economía y economistas: El caso del Impuesto a la Renta en la Argentina, 1890-1922

Jimena Caravaca
IDES- CONICET
jimenacaravaca@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Las décadas comprendidas entre las crisis económicas de 1890 y la de 1930 constituyen un período denso en transformaciones. La coyuntura de 1890 dejó como legado el descubrimiento de los límites del progreso, mientras que la crisis de 1930 terminó de imponer la necesidad de una nueva forma de economía y del papel que tendría que ocupar el Estado respecto de ésta. El análisis de los años transcurridos entre uno y otro momento crítico resulta útil para comprender esa transformación en las funciones del Estado.

Este trabajo analiza una serie de discusiones alrededor de los proyectos de Impuesto a la Renta como forma de aproximación al proceso que transformó al Estado Nacional en un agente interventor y regulador de la vida económica y social. Este período cobra importancia, justamente, porque comenzó a ponerse en cuestión un modelo económico y social de país, y paulatinamente se planteó la construcción de uno diferente. Se propone estudiar la articulación de tres procesos. En primer término, el Impuesto a la Renta como forma progresiva y "moderna" de fiscalidad; discusión que permite indagar sobre otros dos procesos relacionados entre sí. Por un lado la redefinición de los límites a la actividad estatal, especialmente en relación a la incumbencia en la economía, y por el otro la constitución del campo de los economistas en la Argentina, ya que la presencia de los técnicos económicos se convierte en un requisito para la asunción de responsabilidades económicas por parte del Estado.

La tendencia hacia una fiscalidad progresiva respondió a un patrón internacional de transformación teórica y práctica. Desde finales del siglo XIX en buena parte del mundo occidental se estaban produciendo cambios en este sentido. La causa de este viraje conceptual tiene origen en la teoría económica de la utilidad marginal y en la economía del bienestar. A partir de entonces, la teoría fiscal incluyó, por primera vez, un componente moral fuertemente asociado a la imposición que se asumía debía llevar al bienestar general (RUGGLES, 1957, p. 886). La equidad impositiva tuvo fundamentos éticos antes que económicos y son esos valores los que la determinan y establecen un esquema moral de

consumo (MUSGRAVE y SHOUP, 1964, p. 18), que en el Impuesto sobre la Renta se traduce en la fijación del mínimo de subsistencia o base no imponible, importe al que se considera imprescindible para un bienestar que se fija y modifica socialmente (MUSGRAVE y SHOUP, 1964, p. 19).

El origen de las teorías sobre la fiscalidad progresiva tenía, a su vez, un fundamento práctico derivado de la caída recaudatoria de las fuentes tradicionales provenientes del comercio exterior, que se sumaba al aumento del gasto público debido, fundamentalmente, a conflictos bélicos en los países centrales. La Gran Guerra actuó en los dos sentidos, restringiendo el comercio internacional, y con ello los ingresos derivados de las imposiciones aduaneras; y aumentando el gasto de los países participantes en el conflicto. Además, no debería desdeñarse la importancia de la presión que desde el socialismo, el comunismo y el anarquismo se ejerció en este sentido. Estos movimientos abogaron por la sanción de impuestos a la renta y sobre mayor valor de la tierra, siguiendo en este caso la teoría del economista y político estadounidense Henry George (1839-1897) quien difundía la idea de Impuesto Único, como forma de penalizar la tenencia privada de la tierra. George proponía que la renta producto de la tierra fuera socializada, a partir de la creación de un único impuesto sobre la tierra que sustituiría a todos los demás gravámenes. Las propuestas socialistas tendían a imponer severamente sobre los ingresos más altos y la propiedad privada de grandes extensiones, situación que el Partido Socialista Argentino consideraba como origen de la renta y con ello de la desigualdad (PARTIDO SOCIALISTA, 1896). Frente al temor de una imposición más fuerte sobre sus ingresos o propiedades las elites económicas comenzaron a aceptar la idea de una fiscalidad progresiva que no llegó en ningún caso a cubrir las expectativas de las demandas socialistas. Las relativamente benignas tasas propuestas en la Argentina para el Impuesto a la Renta llevaron al Partido Socialista a oponerse sistemáticamente a los sucesivos intentos de aplicación del gravamen. Se sostenía desde el Partido que los proyectos tenían un mínimo de imposición tan bajo que proponían gravar el salario obrero.

1. LAS PRIMERAS CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA

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

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

La crisis económica de 1890 puso en evidencia la vulnerabilidad del sistema impositivo argentino y llevó a las autoridades nacionales a buscar nuevas formas de mantener una entrada estable de ingresos. La respuesta ante esta situación fue la creación de un paquete impositivo a cargo del por entonces Ministro de Hacienda del Presidente Carlos Pellegrini, Vicente Fidel López. Las medidas implementadas incluían la creación de los impuestos internos; y la transformación a oro de los impuestos de importación y exportación; reformas que triplicaron lo producido por los derechos aduaneros (TERRY, 1927, p. 179)[ii].

Durante la crisis económica de 1890 la idea de Impuesto a la Renta ya estaba presente en el ambiente económico y político argentino como posible herramienta fiscal, tal como había sido utilizada ya en Inglaterra y otros países europeos. Sin embargo, en aquella época resultaba poco probable su aplicación, en tanto el desarrollo burocrático y técnico requerido para su puesta en funcionamiento no estaba, o no se creía, presente en la Argentina.

José A. Terry sería Ministro de Hacienda luego de la crisis de 1890, bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, y lo sería nuevamente en las presidencias de Julio A. Roca y Manuel Quintana. Era además profesor de la Cátedra de Finanzas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Luego de analizar las ventajas y desventajas de los impuestos sobre el capital y el consumo, Terry expuso las dificultades asociadas al Impuesto a la Renta:

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

Luego de dar cuenta de los resultados positivos que el impuesto había obtenido desde su creación en Inglaterra, Terry presenta su posición sobre la aplicación de este modelo en la Argentina:

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

Según Terry, las falencias que impedían que en la Argentina de fin de siglo XIX el Impuesto a la Renta fuera una opción practicable dependían de: 1) una cultura fiscal considerada débil o frágil, susceptible de ser tentada por la subdeclaración y el fraude; 2) una estructura administrativa no desarrollada al nivel necesario para fiscalizar un impuesto de este tipo; y 3) el recelo hacia la intromisión pública que la sanción de un Impuesto a la Renta significaría. Este último detalle no es menor. La economía individual y privada se veía ahora como posible objeto de fiscalización pública. El temor hacia esa intromisión perduró durante décadas y fue objeto de debates incluso una vez sancionada la ley de creación de Impuesto a la Renta en 1932 cuando la dificultad de la estructura administrativa deficiente había sido superada, y el apoyo de la ciudadanía argentina, y especialmente de las elites económicas, al pago del impuesto permitió en buena medida su establecimiento exitoso.

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

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

En este contexto, las bases del sistema económico nacional comenzaron a ser puestas en cuestión. A las consignas de orden y progreso que habían sido el motor del proceso de formación del Estado argentino, las elites dominantes debieron sumar la atención a la “cuestión social” en su afán de mantener el predominio.

La “cuestión social” fue sin dudas uno de los ejemplos del cambio de concepción social acerca de las responsabilidades del Estado. Los reclamos sociales tenían como destinatarios a los empleadores, pero también al Estado, al que se le comenzaba a reclamar un rol en la relación entre trabajo y capital, tal como lo hicieron las manifestaciones de reclamo para lograr modificaciones y regulaciones en la legislación obrera. El Estado comenzó a ser interpelado además como el legítimo responsable por la seguridad y la salud de la población. La primera década del siglo XX enfrentó a los obreros urbanos con problemas de hacinamiento habitacional, cobertura de salud ineficiente, un régimen laboral cercano a la explotación y un creciente desempleo. Las huelgas del crecientemente

organizado movimiento obrero apuntaban al empresariado y al Estado por igual. Esta situación, se sostiene, no hizo más que confirmar los temores de la elite dominante acerca de su poder para manejar a las clases obreras y el conflicto social. Con ello se endurecieron las represiones y la política derivada de la Ley de Residencia[iii].

La crisis de 1890 produjo además, e indirectamente, otro resultado, ligado al desarrollo de las ciencias sociales modernas. Peter Wagner (2001) señala a la primera crisis de la modernidad liberal vivida hacia finales del siglo XIX como el disparador y legitimador del desarrollo de las ciencias sociales. La emergencia de la ciencia social moderna y de sus disciplinas respondía según el autor a la necesidad de organizar la modernidad, en tanto las consecuencias indeseadas del progreso habían comenzado a hacerse visibles. Concebir a la "cuestión social" no ya como una situación transitoria en el camino hacia la prosperidad, sino como una serie de externalidades indeseables y persistentes de la modernidad, puso en evidencia la necesidad de nuevas herramientas conceptuales, metodológicas y epistemológicas para la compresión y, sobre todo, la acción sobre el nuevo mundo social. Los impulsores de la economía como disciplina social, Alejandro Bunge entre ellos, ofrecían públicamente un saber al que consideraban necesario para operar sobre el nuevo mundo, sobre el que creían, debía actuarse.

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

Desde el primer número de la Revista de Economía Argentina, publicación que creó en 1918, Bunge publicó allí estadísticas sobre desocupación, costo de vida y poder de compra de la moneda, entre otras. Tras ellas, se sugerían los tipos de intervención a adoptar. Por otro lado, estas estadísticas cumplían un rol formativo que era clave si se entiende a sus escritos no sólo como publicaciones académicas, sino a su vez como una pieza clave en la conformación y difusión de los nuevos conocimientos económicos. Tanto los Índices de Costo de Vida como los del Poder de Compra de la Moneda eran publicados

acompañados de la explicación de la nueva metodología, lo que convertía a los artículos en una combinación de resultados estadísticos, propuestas de intervención y labor pedagógica.

1.4 IMPUESTO A LA RENTA. LA PROPUESTA DE ALEJANDRO BUNGE

La Revista de Economía Argentina sería tribuna para la discusión acerca de la utilidad y factibilidad de la implantación del Impuesto a la Renta en la Argentina. Ya en el primer número de la REA en 1918, Alejandro Bunge firmó un artículo donde calculaba la posible recaudación del impuesto en la Argentina, basado en las tasas utilizadas por otros países.

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

La tasa general propuesta por Bunge era del 2%, excluyendo a las rentas por debajo de los 1000 $m/n al año, y siendo la mitad de ese porcentaje para las rentas anuales comprendidas en la categoría de 1000 a 2500 $m/n al año. El impuesto adicional sería de características progresivas, del 1% para las rentas superiores a 2500 $m/n al año, quedando exentos del pago los ingresos por debajo de ese monto y llegaría a ser del 10% sobre los ingresos superiores a 100.000 $m/n. La cédula adicional y personal, reconocía Bunge, resultaba de más difícil aplicación. Mientras que el impuesto normal, recaudado en la propia fuente, era considerado de fácil percepción, la tasa adicional se enfrentaba con la posible subdeclaración y el desconocimiento que se creía que los contribuyentes podían tener de su situación económica real, por lo que dejar que los aportantes hicieran sus declaraciones juradas implicaba correr el riesgo de fraude voluntario y de cálculos mal hechos. (BUNGE, 1918a, p. 65 y ss.).

Como parte integrante de la reforma propuesta por Bunge se sugería además la incorporación de un impuesto progresivo adicional sobre las altas utilidades de las corporaciones industriales y comerciales. El mismo, al que se consideraba como parte

integrante del Impuesto a la Renta, compartía el espíritu progresivo propuesto para la tasa adicional: sería del 1% para las utilidades superiores al 8%, creciendo hasta el 5% para las superiores al 30% del capital empleado. La progresividad se combinaba en el proyecto con una exención que puede leerse como un incentivo a la industrialización: cuando las utilidades fueran menores al 5% del capital invertido se aconsejaba (además de la no aplicación del impuesto a las utilidades) una reducción de la tasa general del 2% del Impuesto a la Renta.

Según observa el mismo Bunge, su opinión fue consultada, y su propuesta de Impuesto a la Renta tenida en cuenta, por el Ministro de Hacienda de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, el Dr. Domingo Salaberry. Fue durante ese período presidencial cuando se discutió por primera vez de forma oficial la creación del Impuesto a la Renta en la Argentina. La propuesta de Bunge serviría de base conceptual a varios de los proyectos que surgirían en los años siguientes.

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

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

Su proyecto de ley se relacionaba con la noción de redistribución antes que con una necesidad fiscal a la que atender a través de un nuevo impuesto. Estas dos cuestiones no fueron excluyentes entre sí.

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

Otro aspecto importante de su propuesta hace referencia a la relación entre gastos e ingresos públicos.

> He sostenido siempre que es improcedente y peligroso pretender ajustar los gastos a los recursos. Estos suelen sufrir fuertes descensos, como actualmente sucede, pueden llegar a ser insoportables para la población por exceder a su capacidad contributiva, o por gravitar en forma arbitraria; o pueden ser muy bajos con relación a la renta y la riqueza del país. Someterse dócilmente a estos resultados sería

> pretender hacer el pie para la bota en lugar de hacer la bota para el pie; y no esta esto fuera de lugar porque aún hoy se sostiene en nuestro país que es necesario reducir más aún los gastos hasta ajustarlos a los actuales recursos (BUNGE, 1918b, p. 373).

Tanto la necesidad de adecuación entre gastos y recursos, como la justificación del Impuesto a la Renta hecha en base al concepto de equidad distributiva o al de necesidad fiscal serían temas recurrentes a lo largo de la década de 1920 en la Argentina. Por lo tanto, el análisis de las tempranas ideas de Alejandro Bunge resulta pertinente para el estudio de las posturas y proyectos posteriores.

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

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

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

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

El Partido Socialista había incluido al Impuesto a la Renta en su plataforma desde fines del siglo XIX. En 1896, el Primer Manifiesto Electoral del partido pidió “la abolición de todas las gabelas llamadas impuestos indirectos, que pesan sobre el pueblo. Pide que los gastos del Estado salgan de las cajas de los capitalistas, en forma de impuesto directo sobre la renta” (PARTIDO SOCIALISTA, 1896). Sin embargo, el Partido Socialista se opondría sistemáticamente luego a todos los proyectos de Impuesto a la Renta que serían presentados a partir de la llegada del radicalismo al poder, ya que los proyectos proponían gravar también el salario obrero. Asimismo, el partido se opondría a los proyectos de protección a la industria local que tendrían lugar en los años sucesivos. El discurso del Partido, en este caso, se acercaba a los argumentos ofrecidos desde una postura ideológica liberal sobre la industrialización local y la necesidad de protección aduanera para lograrla. Sectores económicos y productivos, especialmente algunos asociados a la producción agrícola, opusieron por algún tiempo más sus críticas ante la posibilidad de protección aduanera para profundizar el proceso industrializador, entendiendo que debía protegerse el sistema de librecambio ya que la producción local de bienes traería consigo un aumento de precios. Es justamente este el argumento que se recogió desde el Partido Socialista. Una producción industrial nacional ocasionaría una perdida en el salario real, y con eso una merma significativa para la clase trabajadora. De ahí su oposición opuesta a la industrialización local protegida.

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

Como vimos en Bunge, dos líneas argumentativas distintas, pero muchas veces combinadas, intentaron justificar los sucesivos proyectos de Impuesto a la Renta en la Argentina: una que aludía a *explicaciones fiscales*, en tanto las dificultades para el comercio internacional generadas por la guerra debilitaban el presupuesto nacional dependiente de los ingresos derivados del comercio exterior, poniendo en evidencia la necesidad de crear nuevas formas de financiamiento. La otra justificación provenía de *argumentos de equidad distributiva*, y justificaban al Impuesto a la Renta en tanto el mismo significaba una imposición progresiva.

2.1 LA PRIMERA PRESIDENCIA DE HIPÓLITO YRIGOYEN, 1916-1922

La Primera Guerra Mundial no hizo más que confirmar, entre otras cosas, la vulnerabilidad del sistema fiscal argentino. No tanto por la caída en las exportaciones (que no fue abrupta ni mucho menos), las que de todos modos tenían un peso menor en las rentas nacionales; como en las importaciones, sobre las que recaía mayormente el peso tributario, y que sí se vieron reducidas durante los primeros años del conflicto debido a la reorientación fabril europea hacia la industria bélica[iv]. Ante esta caída en los ingresos la ecuación para lograr el balance de las cuentas nacionales tenía a disposición tres alternativas:

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

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

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

> El país, en su crisis de leaders y de actividades creadoras de los últimos quince años, en su detención económica, arrojaba esporádicamente fuertes saldos de desocupados. Los gobiernos electoralistas confundieron la posible creación de trabajo, el trabajo nacional, con la dádiva de empleos costeados por el erario

> público. [...] Ese régimen ha creado una nueva mendicidad: la mendicidad del empleo público. (BUNGE, 1930, p. 305-306).

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

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

Quedaba, entonces, la última alternativa para lograr el equilibrio de las cuentas públicas, la de buscar nuevas fuentes de recursos independientes del comercio exterior. Ya desde la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen el gobierno presentó al Congreso de la Nación proyectos para la creación de un nuevo gravamen con el fin de equilibrar el presupuesto nacional, aunque justificado ahora con nuevos argumentos que apelaban a la justicia y a la equidad.

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

> [...] una nueva orientación que acarreará beneficios positivos para el saneamiento de las finanzas nacionales, desde que el Poder Ejecutivo, al proponerla a consideración del Honorable Congreso, no lo mueve sólo el propósito de cubrir momentáneamente los déficit de las rentas, sino iniciar un nuevo régimen tributario que distribuya las cargas públicas con la mayor equidad y justicia (PODER EJECUTIVO, 1918, p. 570).

El proyecto del Poder Ejecutivo se apoyaba en una idea relativamente extendida acerca de la caducidad del modelo fiscal previo. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, presidida por el radical Víctor Molina y compuesta en 1918 y 1919 por otros 3 representantes radicales, dos conservadores, un socialista y un demócrata progresista, apoyaba en general la reforma fiscal que el Impuesto a la Renta representaba, al sostener que “la guerra europea se encargó de demostrar toda la falacia de un sistema impositivo que

echaba casi exclusivamente sobre el consumo el peso de las cargas públicas y basa el sistema rentístico en el impuesto de aduana [...] El gravamen a la renta proporciona una fuente más justa y equitativa de distribución de las cargas públicas" (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 511-2). Este acuerdo general entre el Poder Ejecutivo y la Comisión de Presupuesto en la Cámara de Diputados, sin embargo, no fue suficiente para que el proyecto avanzara en su tratamiento.

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

La modificación en los aforos que servían de base a los derechos de importación que incluía el paquete impositivo propuesto desde el Poder Ejecutivo, generó un foco de conflicto con la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, la que consideraba que el aumento de la tarifa de avalúos debía acompañarse de un cuidadoso esquema que permitiera la reducción de los gravámenes sobre los artículos de consumo masivo. Si bien el alza en los aranceles a la importación propuesta en el proyecto del Presidente Yrigoyen no aplicaría a los artículos de primera necesidad, "gravados casi todos ellos con derechos específicos a los que en nada afecta la medida" (PODER EJECUTIVO, 1918, p. 567), esta diferencia, y otras sobre el paquete de medidas impositivas propuesto, terminaron por hacer encallar en la Cámara de Diputados el proyecto de reforma impositiva para 1919[vi].

Las diferencias entre el proyecto presidencial y la revisión de la Comisión de Presupuesto podrían definirse como de grado[vii]. Mientras que el proyecto presentado por el Presidente Yrigoyen y su Ministro de Hacienda intentaba cubrir los 30.000.000 $m/n de déficit con un paquete de medidas que incluía un Impuesto a la Renta de tibias características progresivas, que no eximía de su pago a ninguna categoría de ingresos (Ver CUADRO 1), las modificaciones sugeridas por la Comisión intentaban dar al impuesto un mayor carácter redistributivo, pues libraba de su imposición a las dos primeras categorías de

ingresos, y planteaba un esquema más benevolente con los sectores inmediatamente siguientes, mientras que acentuaba la imposición sobre los mayores ingresos (Ver CUADRO 2). La postura de la Comisión de Presupuesto, presentaba dos justificaciones complementarias. En el mismo documento en el que elevó a la Cámara de Diputados su proyecto de Impuesto a la Renta, la Comisión presentó por un lado su argumento moral a favor de la reforma impositiva:

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

Pero la argumentación ofrecida por la Comisión de Presupuesto incluía también la necesidad de llegar al equilibrio fiscal, que debía ser atendida con urgencia a partir de la crisis generada por el conflicto armado. Se expresa que la creación del impuesto depende exclusivamente de la situación coyuntural y "responde a exigencias ineludibles de las situación actual: año tras año se acumulan los déficit de presupuesto, que han dado origen al enorme aumento de la Deuda Pública […] Cueste lo que cueste hay que llegar ya mismo al equilibrio" (COMISIÓN DE PRESUPUESTO, 1918, p. 580). La forma de llegar a este equilibro, se indicaba seguidamente, no era posible a través del achicamiento del gasto público, objeto, como se dijo, de cuestionamientos públicos. De este modo, incluso para la Comisión de Presupuesto, cuyo proyecto tenía un componente progresivo mayor al del proyecto oficial, la justificación última del gravamen propuesto parecía radicar en una coyuntura especial a la que debía atenderse, antes que en la distribución del ingreso como motor de la reforma.

CUADRO 1: Proyecto de Impuesto a la Renta. Contribuyente casado, imposición anual por categoría. Porcentual sobre los ingresos.

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

40.000,00	2,87	2,79	2,72	2,65	2,58
60.000,00	3,31	3,31	3,31	3,31	3,31
100.000,00	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19
150.000,00	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19

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

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

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

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

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

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

necesariamente como bloque, lo que restaba potencialidad a su importante representación en la Cámara.

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

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

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

José Ignacio Llobet, un ex diputado que había sido además Presidente de la Comisión de Presupuesto y ex intendente de la ciudad de Santa Fe, por ejemplo, sostenía en 1918 que si el problema era el déficit, la solución era el ahorro. Consultado por la Revista de Economía Argentina sobre el proyecto de Impuesto a la Renta del Poder Ejecutivo, y luego de alabar en general la propuesta de un impuesto como ese, planteado como progresivo y redistribuidor, desaconsejaba su aplicación en el país y sostenía que el déficit debía cubrirse con la reducción de gastos. “Si faltan 30 millones, no gastarlos. Cuidar más

que el presupuesto no sea considerado como los tratados internacionales- puras tiras de papel- y que las cuentas de gestión no vayan en aumento cada año. Es ahí donde están los déficit" (LLOBET, 1918, p. 432).

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

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

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

Los atrasos en la sanción de la ley de presupuesto hicieron que año a año se prorrogaran los presupuestos de los años anteriores. Así, en julio de 1919 se declaró vigente el presupuesto del año 1918. Como las modificaciones impositivas se debaten junto al presupuesto, la oportunidad de plantear la reforma quedó pendiente. Víctor Molina y los

demás miembros de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados renunciaron a sus bancas en un intento de llamar la atención y lograr el apoyo de los diputados para el tratamiento de las reformas propuestas. Si se sancionaban los impuestos tal como habían sido en el año anterior, las posibilidades de la reforma se pospondrían hasta 1920. Las pocas modificaciones impositivas que se incorporaron echaron por tierra la posibilidad de que el Impuesto a la Renta se sancionara en aquellos años. La recuperación fiscal post-guerra hizo el resto. “Las leyes impositivas se sancionaron con el 20% de aumento a los aforos aduaneros y el 30% del arancel consular y tasas portuarias; sin tomarse en consideración el nuevo impuesto a la renta, ni la modificación a los derechos de exportación y de estadísticas” (SOARES, 1922, p. 147).

Reflexiones finales

El largo debate que llevó a la sanción del Impuesto a la Renta es útil para analizar varios procesos relacionados entre sí.

Por un lado, por las características técnicas del impuesto, su aplicación requería de una burocracia con un nivel de especialización técnica que sólo estuvo disponible a partir de la creación de instituciones universitarias, como la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1913. La dotación de recursos humanos para la ejecución del impuesto se constituyó en una condición imprescindible para su implantación. Del mismo modo, el saber económico debió transitar su proceso de legitimación social. Quienes instalaron socialmente el Impuesto a la Renta como una alternativa “moderna” para la reforma del régimen tributario argentino fueron figuras del campo de la economía, por entonces en una etapa inicial de su formación. Ese saber económico, por otra parte, interpelaba a una todavía instalada noción de escisión entre el mundo político y el económico. Un nuevo conocimiento sostenía que su campo de inserción profesional era el Estado, y postulaba que desde allí debía intervenirse en la vida económica y que eran los economistas las figuras que, por sus capacidades técnicas, estaban facultadas para llevar adelante esa tarea. Para que la intervención estatal en la economía fuera legitimada socialmente, lo mismo debía ocurrir con los economistas y su campo profesional. Los procesos de formación y validación social del campo de la ciencia económica y el de la transformación en los límites y funciones socialmente asignados al Estado fueron interrelacionados e interdependientes en buena medida.

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

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

Que el Impuesto a la Renta haya sido finalmente creado bajo un régimen de facto no debería sin embargo hacer pensar que fue un fracaso de la democracia. La deliberación parlamentaria impone plazos, un *tempo* de la política democrática que es juzgado muchas veces como ineficacia. El “retraso”[x] en la sanción del impuesto y los debates alrededor del mismo dan cuenta de un período de cambio paradigmático al que no debe suponerse uniforme. Cada sector pugnaba por intereses particulares anclados, en parte, en una concepción de la política y de la economía y de la relación entre ambas. El momento de cambio paradigmático y sus tiempos se pueden encontrar en el proceso de creación del Impuesto a la Renta.

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

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

[i] Entre 1860 y 1880, los ingresos sobre la importación representaron en promedio el 71 % de las rentas ordinarias nacionales, mientras que los gravámenes provenientes de las actividades de exportación llegaron a cubrir el 18% de esos ingresos. Para 1890 los ingresos derivados de las actividades de exportación se redujeron hasta desaparecer. El siglo XX revirtió en parte esa tendencia. Entre 1910 y 1914 los impuestos provenientes de la importación aportaron el 54.4 % de los ingresos nacionales. Para el período 1930-34 representaban el 37.4%. Pero esta caída no fue a expensas de un aumento de la tributación sobre la exportación, que se mantuvo en niveles mas bajos incluso que los observados a fin de siglo XIX, llegando a representar el 0.4% de los ingresos entre 1930-34, sino que fue cubierta con la ampliación de los impuestos internos y directos. Ver REGALSKY y SALERNO, 2006.

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

[iii] Ver, por ejemplo, JAMES (1995)

[iv] La balanza comercial argentina registró signo positivo durante toda la década de 1910, incluyendo a los años de la guerra. El balance de pagos tuvo resultados negativos entre 1911 y 1915, situación que se revirtió a través del endeudamiento externo (PHELPS, 1938). En las rentas generales el peso de los impuestos derivados de la importación disminuyó del 54.4% en el período 1910-1914 al 35% en los años 1915- 1919. Los impuestos a la exportación, por su parte, ampliaron su peso diferencial en el mismo período. De no tener incidencia en el primer período (1910-1914) pasaron a representar el 8.4% de los ingresos nacionales en el período siguiente (1915-1919) (REGALSKY Y SALERNO, 2006, p. 5). Esta "adaptación" viene a dar cuenta de cierta característica de flexibilidad del sistema tributario argentino. Sin escapar del modelo clásico de impuestos indirectos con fuerte carga regresiva, el modelo fiscal fue modificado ante situaciones adversas, lo que por otro lado permitió su perdurabilidad en el tiempo, a partir de ir sorteando los escollos coyunturales[iv]. Sin embargo, este mecanismo de adaptación no logró evitar una caída en las rentas generales, que pasaron de un total de 312 millones de pesos en moneda nacional ($m/n) en 1910-1914, a poco más de 283 millones $m/n en el período siguiente, lo que significó una reducción de casi el 10 %.

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

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

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

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

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

[x] José Antonio Sánchez Román utiliza la noción de retraso al referirse a los casi 15años transcurridos desde el 1° proyecto de Impuesto a la Renta en 1818 y su sanción en 1932. Ver Sánchez Román, 2004.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BUNGE, Alejandro (1918b). "La reforma tributaria en la Argentina. El impuesto a la renta", en Revista de Economía Argentina, año1, número 4 y 5, tomo 1.

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

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

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

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

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

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

DIARIO LA NACIÓN

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

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

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

HALL, Peter (editor) (1989). The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations. Princeton, Princeton University Press.

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

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

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

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

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

MARSHALL, Enrique L (1939). “El impuesto a la renta en Chile”, en Anales de la Facultad de Derecho. Chile (Santiago), Vol. V, Nº 17 a 20.

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

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

PARTIDO SOCIALISTA (1896). Primer Manifiesto. Folleto.

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

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

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

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

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

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

RUGGLES, Nancy (1957) “El aspecto actual de la teoría marginalista de la formación de los precios”, en Revista de Economía Política, Nº 18. España.

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

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

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

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

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

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

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