

Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)
VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica
2, 3 y 4 de diciembre de 2015.
Montevideo, Uruguay.

¿Progresividad o regresividad fiscal? Distribución de los ingresos en la política impositiva peronista.

Claudia Elina Herrera
ISES (CONICET-U.N.Tucumán, Arg)
claudia.elina@yahoo.es

Simposio: Los instrumentos administrativos de recaudación fiscal en América Latina.

Siglos XVIII-XX

Resumen

La política económica peronista se caracterizó por la redistribución de los ingresos. El aumento del gasto público fue notable a lo largo del período peronista. En este sentido, la intervención estatal se tradujo en una serie de políticas sociales que sentaron las bases del estado de bienestar mediante el sistema previsional y de seguridad social, el sistema de salud pública, las jubilaciones y pensiones, las vacaciones pagas, el aguinaldo y la expansión salarial. Se pretende examinar la redistribución de los ingresos a través del sistema impositivo tucumano para dilucidar si la fiscalidad de la provincia descansaba sobre los impuestos regresivos o predominaban los progresivos. Se analizan los dos gravámenes provinciales directos y progresivos: impuesto inmobiliario e impuesto a las herencias, considerando tanto su transformación legislativa como la evolución de la recaudación de sus rentas. Se intenta explicar la proporción entre la imposición progresiva y regresiva en la etapa previa al peronismo y durante el gobierno de Perón. ¿Hasta qué punto los impuestos progresivos cumplían con el objetivo de redistribuir la riqueza?

Palabras clave: impuestos, redistribución, finanzas, peronismo, ingresos fiscales.

Introducción

El Estado peronista jugó un papel central en las relaciones entre capitalistas y trabajadores por la distribución del excedente, procurando que el ingreso no fuese tan bajo para que no generara subconsumo (Rapoport, 2000: 403; Ferrer, 2008: 289) y tampoco excesivo que disminuyera la tasa de ganancia y desalentara la inversión. La redistribución del ingreso tuvo dos direcciones: desde el capital al trabajo y desde las

producciones rurales a las urbanas a través de la expansión salarial y la productividad industrial. De esta manera, la intervención del Estado pretendía evitar la lucha de clases. La política de redistribución fue posible gracias a la abundancia que gozaba la economía argentina en los años inmediatos de la posguerra. La redistribución de ingresos del capital al trabajo se tradujo en el incremento de los salarios –del 60% entre 1945 y 1948- gracias a los convenios colectivos, el establecimiento de salarios mínimos, el aguinaldo y las vacaciones pagas. Por otro lado, se estableció un sistema de salario indirecto mediante el régimen de jubilaciones y pensiones -sostenido por los trabajadores y por los patronos- y las políticas de educación, salud, vivienda, turismo y recreación.

Asimismo, la política de control de precios incrementó los efectos de la redistribución a favor de los trabajadores, mediante la fijación de precios máximos, el control de alquileres y arrendamientos rurales y el retraso del tipo de cambio. La política del IAPI de mantenimiento de precios deprimidos para el mercado interno se tradujo en el aumento del poder adquisitivo, que sumado al incremento del salario nominal redundaba ampliamente en beneficio de los sectores asalariados.

Todo ello produjo una gran expansión de la demanda de consumo. Entre 1946 y 1950 la participación de los asalariados en el ingreso nacional aumentó del 39% al 46 %. Las condiciones de vida de los sectores populares experimentaron una mejora sin precedentes en el país. Estas políticas tuvieron un amplio efecto expansivo. El producto bruto interno creció un 16% entre 1946 y 1948 (Ferrer, 2008: 291)

Los alquileres crecieron un 27% entre 1943 y 1955, mientras que los precios lo hicieron en un 700%. (Torre y Pastoriza, 2002: 282) La seguridad social y el régimen de pensiones se multiplicaron desde 1943 pasando de 480000 beneficiarios a 2,3 millones en 1947 y duplicando esta cifra en 1954. También se expandió el sistema de salud pública y la educación. El gasto público aumentó en un 40% entre 1945 y 1948.

Por todo ello, Rapoport acierta al señalar que el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados representa para el peronismo una de sus mayores fortalezas. Las clases de menores recursos son las que más se beneficiaron. Ni la ampliación del aparato del Estado, ni el intervencionismo económico, ni la industrialización dirigida hacia el mercado interno. El cambio más significativo del peronismo estuvo dado por las políticas sociales que provocaron una fuerte distribución de los ingresos, basada en un creciente aumento de los trabajadores industriales, con un

poder adquisitivo más elevado y mayor crecimiento de la producción industrial. (Rapoport, 2000: 405; Buchrucker, 1999: 366-8).

Discusiones en torno a la política de redistribución de ingresos en los estudios del peronismo.

Una cuestión fundamental en los últimos años gira en torno a si la fiscalidad en el peronismo fue regresiva o progresiva. Aún, es necesario echar luz sobre una problemática de base: ¿el estado peronista cimentó su sistema fiscal en impuestos progresivos o por el contrario, continuó predominando la imposición regresiva sin que se haya producido una ruptura con la etapa conservadora? Precisamente, ese es el objeto de este artículo que, en la primera parte, realiza un rastreo de las discusiones sobre la política de redistribución del peronismo.

Los ingresos fiscales, según Rapoport, se nutrían del sistema de jubilaciones y pensiones, que si bien databa de principios de siglo se generalizó con la llegada de Perón. Esto produjo la expansión de un gran número de contribuyentes pero los beneficiarios se incorporaron paulatinamente, es decir, que en los primeros años el Estado disponía de un volumen enorme de recursos para gastar por el fuerte superávit de la Caja de Jubilaciones. La segunda fuente de ingresos fueron las grandes ganancias generadas por el IAPI en la especial por la coyuntura de posguerra, ya que los precios se encontraban por encima de lo habitual. La tercera, se concretó con la reforma del sistema tributario que tiñó a la imposición de un color más progresivo.

A su vez, Cortés Conde coincide en que los ingresos se financiaron mediante la Seguridad Social y el IAPI, pero subraya el endeudamiento como factor importante de financiamiento. Asimismo, señala que la recaudación se apoyó en impuestos nuevos directos, pero continuaban predominando los indirectos. (Cortés Conde, 2002: 188)

Por el contrario, hay autores que relativizan la deuda pública en relación a la financiación del gasto, demostrando su disminución en el ingreso nacional del 68 al 57 % de 1946 a 1955 (Buchrucker, 1999: 369)

Hasta 1943, los impuestos gravaron en forma creciente a los sectores carenciados en un sistema fiscal bastante regresivo. A partir de entonces, se verifica un cambio en la tendencia por un proceso de reestructuración impositiva redistribucionista hasta 1949, cuando el gobierno impuso tributos a los sectores más acomodados (Nigra, 2004: 147)

Por su parte Basualdo, considera que durante el primer gobierno peronista la redistribución del ingreso se llevó a cabo en detrimento de la oligarquía terrateniente que derivó en la desconcentración de la propiedad pampeana más significativa de la

historia argentina, con el consecuente resentimiento de los terratenientes. Los grandes propietarios bonaerenses registraron una espectacular reducción en la extensión de sus tierras de 17,9 millones a 6,8 millones de hectáreas (Basualdo, 2006: 32)

Otra postura afirma que el gobierno peronista estaba comprometido con la distribución de la riqueza y la justicia social, pero no desarrolló los impuestos progresivos en la medida de lo que se esperaba, como en Suecia o Estados Unidos. (Sánchez Román, 2011: 105) El peronismo no avanzó en la progresividad de los impuestos porque contaba con otras vías alternativas de ingresos: el control de cambios, la emisión monetaria, el incremento de la deuda pública y las contribuciones del sistema previsional. En su lugar se prefirió realizar la distribución del ingreso a través de la política salarial y las transferencias sociales. Asimismo, asevera que la progresividad impositiva del peronismo fue tímida y ambigua, ya que los impuestos fueron bajos o moderados y que en 1950 la política impositiva fue revisada y giró hacia una orientación más regresiva (Sánchez Román, 2011: 102, 115).

En realidad esta revisión se comprende en el marco de una reorganización de la planificación estructural de la economía y guarda perfecta coherencia con los cambios implementados por el peronismo a partir de la crisis: la “vuelta al campo”, la austeridad en el consumo, el congelamiento salarial, la restricción del crédito y el giro hacia el capital extranjero. En este sentido, Rougier sostiene que no hubo una economía uniforme entre 1946 y 1955, ni una estrategia de desarrollo de largo plazo para el sector productivo. Por lo tanto, los contrastes entre la primera y la segunda etapa son expresiones genuinas de la política económica del peronismo. (Rougier, 2012: 15). En el contexto de crisis, no es extraño que se atenuaran los gravámenes progresivos y se incrementaran los regresivos. El impuesto a las ventas gravaba a las exportaciones y, por ejemplo, a productos industriales de bienes de lujo y consumo suntuario, por lo tanto se atenuaba su corte regresivo.¹ Desde la misma perspectiva, Gerchunoff y Antúnez han señalado que el trienio 1948-1950 fue el único de la historia argentina en que los impuestos directos explicaron dos tercios de los ingresos totales del Estado nacional. (Gerchunoff y Antúnez, 2002: 178)

La redistribución de ingresos y su impacto en la industrialización representa otro punto conflictivo dentro del debate historiográfico. La discusión plantea si la política de redistribución a través del aumento de salarios superó a la producción y, a su vez,

¹ Sobre este tema y los impuestos a las sociedades de capital se volverá más adelante.

disminuyó las tasas de rentabilidad en perjuicio de los industriales o si el sector industrial se benefició a través medidas directas como el IAPI, los créditos a baja tasa de interés y largo plazo y los subsidios industriales, e indirectas como control de cambios. Por ejemplo, la depresión de los precios agrícolas contenía la demanda salarial y abarataba los insumos de materia prima y de bienes de capital e insumos importados. Además, tanto el aumento salarial como la expansión del empleo promovieron mayor demanda de producción industrial. (Rapoport, 2000: 408; Rougier, 2012: 44)

Asimismo, la expansión salarial era un fenómeno cada vez más generalizado a escala mundial, como medida para salir de las crisis. A su vez, las empresas necesitaban ampliar la base de consumidores para productos estandarizados, superando un mercado destinado a los ricos. Dentro del contexto nacional, la tasa de crecimiento de la producción industrial desde los años 30 no fue acompañada del incremento salarial correspondiente. (Rapoport, 2000: 407)

La política del control de cambios también ha generado diferencias entre los autores, desde los que resaltan los efectos positivos que tuvo sobre el proceso de industrialización como Rapoport, hasta los que muestran cómo la sobrevaluación del peso castigaba a los exportadores, lo que agravaba la situación por los permisos para importar que se otorgaban con un grado de discrecionalidad y hasta de corrupción (Cortés Conde, 2005: 145-6).

El incremento del empleo en el sector público y el aumento de los salarios del provocaron una considerable expansión del gasto público. Esto repercutió en la reformulación de la estructura de los ingresos fiscales para cubrir las nuevas necesidades. El objetivo era lograr un sistema tributario más progresivo aumentando las alícuotas del impuesto a los réditos, primer gravamen directo creado en 1932, cuando se inició la progresividad fiscal en la Argentina como consecuencia de la crisis económica. En 1943 se creó el impuesto sobre los beneficios extraordinarios. Lo nuevo durante los gobiernos peronistas fue la incorporación del impuesto a las ganancias eventuales que complementaba el impuesto a los réditos, ya que gravaba los beneficios resultantes -de una sola operación- de la venta de activos y propiedades inmuebles. Además, se incrementó la tasa del impuesto a las herencias. Pero, sobre todo, el esfuerzo de redistribución del ingreso se concentró en el sector rural con medidas claves como las rentas al campo, el control de los arrendamientos, el absentismo de propietarios terratenientes y los impuestos sobre la tierra.

Por otro lado, los impuestos a las sociedades de capital y a las ventas le dieron el tinte de regresividad a la política impositiva peronista.

Algunas de estas cuestiones han sido analizadas en el espacio nacional. A continuación se examinará la evolución de la política impositiva entre 1940 y 1955, en especial de los impuestos a la propiedad inmueble y a la herencia, en la provincia de Tucumán para acercarnos a una visión integral del tema.

Los recursos fiscales de Tucumán.

¿Por qué es importante estudiar la fiscalidad desde las provincias?

El sistema fiscal argentino, instituido en la Constitución, determinaba el reparto de impuestos entre la nación y las provincias. Los indirectos quedaron para la primera y los directos para las segundas. Esto significa que el estudio de los sistemas fiscales provinciales es ineludible para el abordaje del sistema impositivo, en cualquier período histórico. Los estudios a escala nacional tienen un vacío que los estudios de las finanzas provinciales, como el presente, pretenden llenar. No se puede determinar si los impuestos regresivos tenían preponderancia sobre los otros, sin considerar a los directos que permanecían bajo el dominio provincial.

En este punto se pretende examinar la redistribución de los ingresos a través del sistema impositivo tucumano para dilucidar si la fiscalidad de la provincia descansaba sobre los impuestos regresivos o predominaban los progresivos, tanto en los aspectos teóricos de la legislación como en la concreta capacidad recaudatoria del Estado.

Con la reforma nacional de 1930 formaban parte de las rentas provinciales, los siguientes recursos: el impuesto inmobiliario (rural y urbano) que en Tucumán se denominaba contribución directa como en el siglo XIX; el impuesto a las herencias o a la transmisión gratuita de bienes (creado en 1938) y las patentes a la producción agropecuaria, comercio, industria y bebidas alcohólicas. Estos se superponían a los fijados por el gobierno nacional (internos unificados y ventas) y a partir de 1952 formaron un único tributo denominado “actividades lucrativas”, posteriormente ingresos brutos. Dejando de lado la coparticipación que recaudaba el gobierno nacional, el inmobiliario, herencias y patentes eran los únicos impuestos directos de esta y otras provincias.

En el período 1940-1954 la estructura fiscal de la provincia se caracterizaba por el predominio de los impuestos directos mencionados (y los atrasados de estos) sobre los indirectos provinciales (sellos y loterías y carreras) (Cuadro 1). El porcentaje de los

directos fluctuaba entre el 60 y el 65 %, mientras que los indirectos aportaban entre el 12 y el 27 %. Durante el peronismo –paulatinamente- se fue incrementando la participación relativa de los últimos debido a la introducción –en 1944- del impuesto sobre loterías y carreras y desde 1950, debido a la dificultad del cobro de impuestos directos por los efectos de la crisis.

Comparando los cálculos de ingresos con las recaudaciones de los impuestos directos se verifica que las últimas son inferiores a las primeras, excepto las patentes que año tras año -desde 1949- superaba las estimaciones. En el caso de los indirectos – invariablemente- lo ingresado en las Cajas era superior a lo presupuestado. Lo mismo ocurría en los impuestos atrasados desde 1949.

La contribución directa

En 1947 la ley 2020 de contribución directa estableció una escala de alícuotas que superara la uniformidad. La nueva escala de 15 grados gravaba desde cuatro por mil para las propiedades valuadas en 5000 pesos hasta 18 por mil para los inmuebles que excedían los 10 millones de pesos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la ley estableció una escala de 11 grados desde seis por mil (inmueble de hasta 50000 pesos) hasta 24 por mil (valuados en más de tres millones de pesos). Es decir, la legislación tucumana aliviaba la carga a los propietarios más modestos que pagaban entre cuatro y siete por mil por una propiedad valuada hasta 50.000 pesos, que equivalía al primer rango en la escala de Buenos Aires. Asimismo, la ley tucumana establecía diferencias dentro del segmento de los propietarios más ricos asignando distintas alícuotas para inmuebles tasados entre 3 y 10 millones, mientras que en Buenos Aires contribuían con la misma tasa los propietarios de inmuebles cuya valuación superara los 3 millones. Por lo tanto, el impuesto inmobiliario que se estableció en Tucumán era más progresivo y proporcional. Sin embargo, los contribuyentes en la provincia de Buenos Aires pagaban el 66% más que en Tucumán, por el mismo gravamen, dado que la tierra era más rica y productiva, por lo tanto, más cara.²

La comparación con el caso de la provincia de Santa Fé arroja el dato que los propietarios debían contribuir con el 13 por una propiedad que superara el millón de pesos, mientras en Tucumán se pagaba una alícuota mayor del 15 por mil.³

² Datos de Buenos Aires extraídos de Da Orden, 2011: 126

³ Ibid p. 128

Tabla 1. Comparación de alícuotas de Impuesto inmobiliario 1946-1947

categ	Tucumán	categ	Buenos Aires	Santa Fé
1°	4 x mil-----5.000 \$			
	6 x mil-----25.000 \$	1°	6 x mil-----50.000 \$	
	15 x mil-----+1 mill \$			13 x mil-----+1 mill \$
15°	18 x mil-----+10 mill \$	11°	24 x mil-----+3 mill \$	

En todos los casos la nueva imposición superaba la uniformidad y obedecía a un criterio decididamente progresivo. En Buenos Aires los dueños de inmuebles de más 400.000 pesos debían pagar el doble de la proporción vigente hasta el momento y se triplicaba a partir de los tres millones. El peso recaía en los más poderosos.

Otro aspecto de la ley 2020 fue el avance sobre el absentismo, ya que definía qué hacer con los terrenos baldíos y propiedades rurales no productivas. Además de la tasa que debían abonar se les recargaba un dos por mil el primer año, cuatro por mil en el segundo y seis por mil en el tercero. Llegada esa instancia, se las declararían de utilidad pública y sujetas a expropiación, procedimiento seguido, también, si el importe de la valuación era inferior en un 75 % al valor de los mismos.⁴ En este punto, la ley mostraba alta tolerancia al ocultamiento y la evasión fiscal ya que permitía al contribuyente pagar sólo el 25% del valor real. En todo caso se procedía a remate y se destinaba los beneficios a la construcción de viviendas económicas. En caso de que la expropiación se efectuase por denuncia de terceros ajenos a la administración pública, se recompensaba al denunciante con el dos por mil de la valuación fiscal, hasta 300.000 pesos, y el uno por mil si era mayor.

Las sociedades anónimas quedaban comprendidas de forma explícita, dado que se la recargaba con el dos por mil, además del pago de la tasa del impuesto a la propiedad inmueble y la recaudación se destinaba a gastos de salud pública.⁵ Más aún, se penalizaba el absentismo de propiedades pertenecientes a personas o sociedades anónimas que residían en el extranjero por un tiempo mayor a un año, con el pago de un *gravamen al ausentismo* de cinco por mil además del impuesto a la tierra.⁶

El carácter más social y abarcador del impuesto se verifica en las excepciones establecidas. Se excluía a viviendas de residencia familiar urbanas, valuadas hasta 3.000 pesos y rurales hasta 2.000 pesos siempre que sea única propiedad. Así también, a inmuebles pertenecientes a menores huérfanos, viudas o solteras, inválidos o

⁴ Ley 2020, art 25°

⁵ Ley 2020, art 6°

⁶ Ley 2020, art 21° a 23°

septuagenarios, cuyo valor no superarse los 8.000 pesos en las zonas urbanas y 5.000 pesos en las zonas rurales.⁷

La ley 2020 se modificó al año siguiente, fruto de la preocupación del gobierno por contrarrestar los efectos de la inflación. Por ello, se encargaba a la Dirección General de Rentas de calcular anualmente el índice de variación del monto de la valuación fiscal establecido en el catastro parcelario. El cálculo sería resultado del promedio del valor venal en las transacciones efectuadas en el año y del promedio de los costos unitarios por superficie cubierta en la edificación. Sobre el índice de referencia obtenido se aplicarían las tasas correspondientes.⁸ En el caso de Buenos Aires, para corregir el retraso se dispuso el aumento del 20% en las tasaciones fiscales hasta la confección del nuevo catastro.⁹

En síntesis, la redistribución de los ingresos se verifica en la ley de contribución directa a través de las alícuotas progresivas y proporcionales, del estricto control de absentismo, de un adicional para las sociedades anónimas que se destinaba a gastos de salud pública y, por último, por el hecho de conceder luz verde al Ejecutivo para llevar a cabo las expropiaciones.

Como se señaló, hay autores que afirman que la política económica peronista giró hacia una fiscalidad regresiva a partir de la crisis de 1949. Sin embargo, en el diseño de la política fiscal en Tucumán se constata que el compromiso del peronismo con la redistribución de los ingresos se manifestó en la sanción de la Ley Impositiva de la Provincia de 1954, dado que profundizó –aún más- la progresividad y proporcionalidad del impuesto a la tierra. La nueva legislación aumentó las alícuotas de todos los impuestos, pero la reformulación del gravamen a la propiedad inmueble benefició a los sectores más modestos de contribuyentes. En efecto, este tributo rebajó las tasas para los primeros de la escala y los incrementó para los últimos, es decir los sectores acaudalados. De este modo, el contribuyente de primer grado pasó a tributar un 50% menos, mientras que el quinceavo en la escala comenzó a pagar un 39% más. Además se aumentó el adicional para las sociedades anónimas del dos al cuatro por mil, se

⁷ Además, Templos, conventos, edificios destinados a congregaciones religiosas, hospitales y asilos; bienes públicos y toda propiedad nacional, provincial o municipal o de instituciones oficiales autárquicas de usufructo público; bibliotecas o casas de beneficencia; casas construidas o mejoradas por intermedio de El Hogar del Empleado, Hogar Ferroviario y Hogar Bancario; inmuebles pertenecientes a instituciones gremiales, deportivas, cooperativas y mutualistas, y que se destinen a su sede social, cuya constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes respectivas. En 1935 se exoneró del pago a los clubes San Martín, Atlético y Sportivo Guzmán (ley 1586) y en 1939 al club de la oligarquía, el Jockey Club (ley 1791).

⁸ Ley 2171 modifica art 1º ley 2020

⁹ Da Orden, 2011, p. 126

mantuvo el cinco por mil para absentismos y el tres por mil para terrenos baldíos y propiedades rurales “no explotadas racionalmente”.¹⁰

Tabla 2. Comparación de la progresividad de la contribución directa en Tucumán

	1947	1954
Valor del inmueble (\$)	(por mil)	(por mil)
1-5.000	4	2
5.000-10.000	5	3
10.000-25.000	6	4
25.000-50.000	7	5
50.000-75.000	8	6
75.000-100.000	9	7
100.000-150.000	10	9
150.000-200.000	11	10
200.000-300.000	12	13
300.000-500.000	13	15
500.000-1.000.000	14	17
1.000.000-3.000.000	15	19
3.000.000-5.000.000	16	21
5.000.000-10.000.000	17	23
10.000.000 + ...	18	25

¿Qué repercusión tuvo la ley 2020 en la recaudación de la contribución directa?

Para este análisis se ha trabajado con el volumen de la recaudación en valores reales deflactados, lo que permite comparar la percepción de los impuestos a lo largo de 15 años entre 1940-1954. (Cuadro 2). La recaudación del tributo se duplicó en 1947 y se triplicó al año siguiente. Además, en comparación con los demás gravámenes se verifica que el impuesto territorial llegó a aportar el 44 % de la recaudación total en 1948 lo que representa un significativo avance en la fiscalidad progresiva respecto al 28% de la etapa conservadora.

La percepción del gravamen descendió en el trienio crítico 1949-1951; sin embargo, en pesos reales la disminución se mantuvo por encima de los niveles de recaudación previos a 1946, aunque en valores relativos los ingresos por contribución directa representaron en 1940 el 29% y en 1954 el 22%. Es posible explicar ese descenso a través de las pérdidas por las sequías consecutivas que sufrió el campo y de la coyuntura inflacionaria que a partir de 1949 puso en jaque la recaudación de impuestos directos. Esto condujo al gobierno a salir a la caza de impuestos indirectos de más fácil

¹⁰ No se puede ver cómo afectó la reforma a la recaudación porque no existe la rendición de cuentas de 1955

recolección como loterías y sellos, así también una mayor eficacia en el cobro de impuestos atrasados.

De este modos, es notable la expansión que tuvo el impuesto territorial y su carácter progresivo no se vio menguado por los efectos de la inflación del período. Esto refuta estudios que sostienen que la inflación devaluó el valor real de la recaudación.¹¹ Por otro lado, se verifica que al tiempo que disminuía el porcentaje de la contribución territorial en el total de ingresos, aumentaban los demás gravámenes, en especial patentes, guardando un equilibrio entre ambos impuestos progresivos y directos. Esto es así hasta el punto que en 1954 los aportes de uno y otro se diferenciaba sólo por dos puntos de porcentual

Las patentes al comercio y la industria representaban el segundo impuesto por su importancia en el conjunto de la recaudación. Es llamativo que habiendo transcurrido un siglo desde la sanción de la Constitución y el período de formación del Estado nacional, se mantuviesen a la cabeza de la recaudación impositiva los mismos impuestos y con la misma denominación, a pesar de las reformas impositivas de 1890 y 1932. El incremento en patentes resultó menor que la contribución territorial pero fue constante el aumento desde el 14 al 21%.

En comparación con la provincia de Buenos Aires, la recaudación del impuesto a la tierra fue más significativa en Tucumán que en aquella, excepto en los dos primeros años. Luego, desde 1947, el porcentaje se mantuvo casi igual y a partir de 1951, la percepción en Tucumán superó la bonaerense.¹²

Tabla 3. Comparación de la recaudación del impuesto inmobiliario o contribución directa (% del total)

Año	Tucumán	Buenos Aires
1945	27	34
1946	29	35
1947	42	43
1948	44	45
1949	39	27
1950	31	32
1951	27	21
1952	32	20
1953	27	20
1954	22	18

¹¹ Sánchez Román, 2011: 133

¹² Datos para Bs. As. extraídos de Da Orden 2011. Para 1948, 1949 y 1950 la autora calculó el porcentaje en base a los presupuestos que son siempre más elevados que la recaudación efectiva, por ello es posible que la diferencia a favor de Tucumán sea aún mayor.

El impuesto a la herencia

Recientemente, los economistas e historiadores económicos se han volcado a los estudios de inequidad social y desigualdad en la distribución de la riqueza, a nivel mundial. Algunos han subrayado la incidencia de la herencia y los impuestos que la gravan en la lógica acumulativa de la formación de los patrimonios en el tiempo. La tesis de Piketty propone que la herencia, como riqueza resultante del pasado predomina sobre el ahorro, la riqueza creada en el presente, dado que la tasa de crecimiento del capital es más elevada que la tasa de crecimiento de la economía. Por lo tanto, en el largo plazo, la desigualdad de dichas tasas provoca que el pasado tienda a devorar el porvenir. Por ello, consideramos fundamental incluir la evolución de la herencia desde la perspectiva de la fiscalidad. (Piketty, 2015: 415)

El tercer impuesto de carácter progresivo y acumulativo de los recursos provinciales por el volumen de recaudación era el impuesto sucesorio, también denominado transmisión gratuita de bienes. Se había creado en 1938 y gravaba a todas las transmisiones de bienes por muerte, herencia, donación o legado con un porcentaje progresivo, de acuerdo a la escala de parentesco y el valor de los bienes. Para donaciones que superaban el millón de pesos, de padres a cónyuges e hijos pagaban la tasa más baja hasta el 8% y entre parientes, legatarios y extraños la más alta se ubicaba entre el 20 y el 41%.

En 1952, la ley 2469 modificó el impuesto y estableció un fuerte incremento. Para la primera categoría las alícuotas se cuadruplicaron dado que treparon del 8 al 36%, mientras que para la última el aumento del 41 al 78% representó casi el doble. A partir del millón y medio de pesos del valor de la hijuela o donación se cobraría dos décimos por cada 50.000 pesos, lo que multiplicaba por cuatro la tasa anterior de un décimo por cada 100.000 pesos.¹³ La reforma recargaba al grupo donde se concentraban la mayoría de las sucesiones, es decir, el integrado por padres, cónyuges e hijos. Por lo tanto, en Tucumán también el impuesto a las sucesiones acentuó su progresividad durante el supuesto período de avance de la regresividad impositiva del peronismo a partir de 1949 en el ámbito nacional. La vieja y la nueva ley incluían –en forma explícita- a las sociedades anónimas para el pago del impuesto a las herencias. Si se compara con la ley análoga nacional, la alícuota máxima era del 45% para donaciones superiores al millón entre padres e hijos y de 75% para parientes lejanos. Por lo tanto, la nación recargaba

¹³ Ley 2469, art. 1°

con 11 puntos más que la provincia a las herencias o donaciones entre padres e hijos y rebajaba en tres puntos la alícuota para parientes lejanos.

¿Cómo evolucionó la recaudación del impuesto a la herencia? (cuadro 3) En relación a los otros gravámenes su aporte fluctúa entre el 1 y el 5%, pero en valores reales tuvo grandes oscilaciones, ya que de un año a otro la brecha podía variar entre 38 y 706 %. Los años de mayor recaudación fueron 1945 con un aumento real respecto al año anterior del 706 % y 1948 con el 376%.

Desde 1950 lo producido por el impuesto venía en paulatino descenso y la ley 2469 no produjo el incremento esperado por el gobierno, ya que su recaudación cayó un 17 % en 1952 y un 56 % 1953 en valores reales. Sin embargo, los beneficios de la reforma se hicieron tangibles en 1954 y 1955 cuando la percepción del tributo creció el 45 % y el 102 %, respectivamente, en relación al año inmediato anterior. Es importante ese crecimiento en la percepción del gravamen en el último año del gobierno peronista si se considera que los datos corresponden sólo al primer semestre.

Es posible explicar las disminuciones en el cobro del impuesto a las herencias por dos motivos. Por un lado, el proceso inflacionario alcanzó en 1952 su máximo nivel, lo que sumado a la recesión, el congelamiento de precios y salarios, la restricción crediticia y el aumento de impuestos, volvió más difícil la percepción de los gravámenes directos, como ya se señaló en el caso de la contribución territorial. Por el otro, los efectos de la ley nacional sobre impuestos de 1951 que modificó las relaciones tributarias entre la nación y las provincias.

La ley 14.060 creó el *Impuesto substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes aplicables a las sociedades de capital* que imponía un tributo del 1% a los títulos de acciones de las sociedades no nominativas, que habían quedado exentas del impuesto a las herencias. La sanción no sólo significó un avance de la nación en un terreno hasta entonces reservado a los poderes locales, sino que también obligaba a las provincias a derogar los gravámenes locales y excluir del impuesto a la herencia a las inversiones en acciones de la determinación del haber sucesorio.¹⁴ Lo primero, quedaba derogado en la ley provincial 2469 pero en la práctica no se cumplió, aunque sí se produjo una disminución en la recaudación del impuesto. Lo segundo, reflejó la ambigüedad de la norma ya que los artículos 2º y 3º incluían dentro del impuesto todas las donaciones o transmisiones a sociedades anónimas y de responsabilidad limitada. Sin embargo,

¹⁴ DSCD 19.9.1951, p. 1967

exceptuaba a las “inversiones en acciones para determinar el monto imponible sujeto al impuesto”, pero sí se computaban a “las acciones no nominativas para el pago del impuesto nacional substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes aplicables a las sociedades de capital”.¹⁵ Es decir, la contradicción residía en que por un lado, se gravaba con el impuesto a la herencia (provincial) a las sociedades de capital y por otro, se las eximía pero no se salvaban del gravamen substitutivo (nacional) a los títulos de acciones de las mismas.

En 1954 el estado provincial recaudó por el mencionado impuesto nacional 335.000 pesos reales (2,3% del total de ingresos nacionales cobrados por la provincia) además de los 242.000 pesos reales del impuesto provincial. Para un gravamen de reciente creación que carece del hábito entre los contribuyentes, representa un valor importante si se compara, por ejemplo, con el impuesto a las ventas en vigencia desde la década de 1930 y que cobró 511.000 pesos reales, en el mismo año (3,5% del total de ingresos nacionales cobrados por la provincia). Más importante aún, si se considera que el impuesto a las ventas tenía una alícuota del 8% y el substitutivo de la herencia a las sociedades capital el 1%.¹⁶

El proyecto provocó un debate muy controvertido en el Congreso nacional. El presidente de la Cámara de Diputados, Cámpora, exponía la ley tenía por objetivo

“...evitar la evasión en los casos de acciones al portador. La 13925 establece el anonimato para los tenedores de papeles y anula la posibilidad de controlar la existencia de esos valores... y plantea la posibilidad de considerables evasiones del impuesto a la herencia a tal punto que se nota una marcada tendencia a transformar empresas unipersonales y las sociedades de personas (también Sociedad de responsabilidad limitada) en Sociedades anónimas o de otro tipo de las denominadas sociedades de capital... para eludir el gravamen. Por ello se impone en este proyecto el gravamen a las sociedades de capital”.¹⁷

Por su parte, el radicalismo se oponía señalando:

“Estamos en desacuerdo en que del impuesto a la transmisión gratuita de bienes se eliminen los títulos más adecuados para la especulación económica, que son los títulos de las sociedades por acciones. Nada justifica como no sea el afán de ocultar a los tenedores de esas acciones, la liberación impositiva... es grave la exclusión de los valores mobiliarios sobre todo de las sociedades de capital en una ley impositiva. La forma de eludir gravámenes impositivos es transformar los bienes en títulos al portador de las sociedades de capital... nada justifica ese privilegio”.¹⁸

El diputado radical Zavala Ortiz denunciaba que el gobierno pretendía

¹⁵ Ley 2469 art. 44°

¹⁶ Al menos en el caso tucumano no cabe la afirmación acerca de que “el gobierno federal no consiguió afectar los impuestos sucesorios en las provincias”. Sánchez Román, 2013: 124

¹⁷ DSCD 19.9.1951, p. 1973

¹⁸ DSCD 20.9.1951, p. 2015-6 Diputado Yadarola

“suplir el impuesto a la herencia con un impuesto al capital ridículo... del 1% frente al impuesto a la herencia que queda suprimido. No se puede mantener en el anonimato el valor de extraordinarias fortunas.¹⁹

La oposición pretendía que se corrigiera el anonimato en la tenencia de títulos y acciones de las sociedades de capital, en lugar de crear un nuevo impuesto del 1% sobre el capital y reserva de las sociedades que poco significaba en grandes patrimonios.

Por otro lado, aunque en 1950, la Corte Suprema de la Nación estableciera que el impuesto a la herencia no era un instrumento que permitiese la confiscación de la propiedad, la realidad en las provincias era distinta. En Tucumán, desde la ley de contribución directa (1947) autorizaba las expropiaciones en los siguientes casos: ocultamiento del valor real de las propiedades; terrenos, baldíos y propiedades rurales no productivas luego del tercer año y, por último, ausentismo de los propietarios por un determinado tiempo. Esto permitió una notable cantidad de expropiaciones que están bajo estudio. Recién la ley impositiva provincial de 1954 suprimió la facultad de confiscar propiedades inmuebles, pero para entonces una considerable cantidad de feudos habían pasado a pertenecer al Estado provincial.

La ley de 1954 introducía una novedad respecto al impuesto a las sucesiones que denotaba el interés del gobierno peronista por atacar la ausencia de los propietarios, ya que elevaba el recargo al 100% del valor de la propiedad.²⁰ De este modo, se verifica que el absentismo tenía una doble penalización, es decir, las multas se cobraban en el impuesto a la herencia y en el impuesto a la contribución directa, como se señaló.

Además, el gobierno peronista creó dos impuestos indirectos que complementaron el camino hacia la redistribución de la riqueza. En primer lugar, en 1951 la ley 2374 creó el impuesto a la salud pública con el objetivo de destinar los fondos a hospitales y dispensarios.²¹ Hasta entonces, las sociedades anónimas comprendidas en el pago de impuesto territorial eran las que tributaban para salud pública, como se señaló. Con la reforma, la materia imponible se estableció sobre la base de las retribuciones que los empleadores abonaban por el trabajo del personal en relación de dependencia. Estaban obligados a pagar el impuesto todas las personas físicas o ideales que emplean trabajo de otra, lo que incluía a sociedades de responsabilidad limitada y sociedades anónimas. En sus inicios era el cinco por mil de las retribuciones y en 1954 se cambió por una

¹⁹ DSCD 20.9.1951, p. 2016-7

²⁰ Código Tributario, art. 176

²¹ Código tributario Art. 300

alícuota del 2%. El impuesto a la salud pública reportó un beneficio en las rentas del 3 % en 1951, 7,3 % en 1953 y 12,5 % en 1954.

En segundo lugar, en 1954 se agregó un 10% adicional al impuesto a las actividades lucrativas (antes patentes) para ser destinado a la contribución de la enseñanza pública.²² Asimismo, se recargó un 20% adicional sobre el básico de dicho tributo a las sociedades anónimas contempladas en él.²³

Una vez más, como se mencionó para el impuesto a la tierra, a las sucesiones y a la salud pública, el Estado cargaba el peso de la contribución a las sociedades de capital. Esto contradice cierta la postura que señala que el tratamiento de las sociedades de capital revela la decisión del gobierno de renunciar a una mayor recaudación.²⁴ A pesar de la exención del impuesto a la herencia para títulos de acciones no nominativas, los ingresos derivados de los activos de las sociedades anónimas no quedaban librados del gravamen y pagaban a través de los tres impuestos mencionados. Por lo tanto, sería conveniente reconsiderar a las sociedades de capital, quitándoles el estigma de ser ejemplo de la regresividad impositiva del peronismo.²⁵

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo se ha verificado que el Estado peronista cimentó su sistema fiscal en gravámenes progresivos produciendo una ruptura con la imposición regresiva de la etapa conservadora. El análisis de la redistribución de los ingresos a través del sistema impositivo tucumano -impuesto inmobiliario e impuesto a la herencia- muestra que la fiscalidad de la provincia descansaba sobre la imposición progresiva, tanto en los aspectos teóricos de la legislación como en la concreta capacidad recaudatoria del Estado.

La redistribución de los ingresos produjo una transición abrupta a la democracia de masas y la intervención del Estado hizo que eso sucediera en forma rápida. Sin embargo, fue un proceso que se demoró bastante. La redistribución del progreso argentino para los sectores de menores ingresos se hizo esperar 60 años hasta que el peronismo lo plasmó a modo de reparación histórica.

²² Ley 2652, art. 55°

²³ Ibid., art. 11

²⁴ Sánchez Román, 2011: 131-3

²⁵ Ibid

Bibliografía citada

- Basualdo, E. 2006 Estudios de historia económica argentina, Bs. As. Siglo XXI.
- Berrotarán, P. Jáuregui, A. y Rougier, M. (eds.) 2004. Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955) Bs. As. Imago Mundi.
- Buchrucker, C. 1999 Nacionalismo y peronismo. Bs. As. Sudamericana.
- Corté Conde, R. 2005. La economía política de la Argentina en el siglo XX. Bs. As. Edhasa
- Da Orden, L. 2011 “Recursos fiscales. Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955”, en Da Orden, Melón Pirro (Comp.) Organización política y Estado en tiempos del peronismo. Rosario. Prohistoria.
- Ferrer, A. 2008. La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Bs. As. FCE. 4º Edición.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. 2002. “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”. En Torre, J. (comp) Nueva historia argentina, vol. VIII Los años peronistas 1943-1955, Bs. As. Sudamericana.
- Nigra, F. 2004. “Que paguen los más ricos. La progresividad impositiva en los inicios del peronismo (1943-1949)”. En Berrotarán, Jáuregui y Rougier (eds.) Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955), Bs. As., Imago Mundi.
- Piketty, T. 2015. El capital en el siglo XXI. Bs. As. FCE.
- Rapoport, M. 2000. Historia Económica, política y social de la Argentina 1880-2000. Macchi. Bs. As.
- Ross, P. 1993. “Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico”, Anuario del IHES (Tandil) VIII
- Rougier, M. 2012 La economía del peronismo. Una perspectiva histórica, Bs. As, Sudamericana.
- Sánchez Román, J. 2011 “¿Impuestos injustos? el estado nacional y la política impositiva durante el peronismo. (1946-1955)”, en Da Orden, Melón Pirro (Comp.) Organización política y Estado en tiempos del peronismo. Prohistoria, Rosario
- Sánchez Román, 2013. Los argentinos y los impuestos. Bs. As. Siglo XXI.
- Torre, J., Pastoriza E. 2002, “La democratización del bienestar”, en Torre, J. (comp) Nueva historia argentina, vol. VIII Los años peronistas 1943-1955, Bs. As. Sudamericana.
- Villanueva, J. 1966. *The inflationary Process in Argentine*, 1943-1960. Instituto Torcuato Di Tella. Bs. A.