

## «LA NUEVA ARGENTINA, CON MENOS POBRES Y MENOS RICOS»<sup>1</sup>

### POLÍTICA IMPOSITIVA Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN TUCUMÁN DURANTE EL PERONISMO (1940-1955)

«THE NEW ARGENTINA, WITH LESS POOR AND LESS RICH». TAX POLICY AND INCOMES  
REDISTRIBUTION IN TUCUMÁN DURING PERÓN'S GOVERNMENTS (1940-1955)

Claudia Elina Herrera<sup>2</sup>

*Palabras clave*    *Resumen*

Impuestos, Distribución de ingresos, Economía peronista

La política económica peronista se caracterizó, entre otros rasgos, por una inédita redistribución de los ingresos. Partiendo de allí, este artículo analiza el sistema impositivo en Tucumán para dilucidar si el Estado peronista cimentó un sistema fiscal con predominio de los impuestos progresivos o si, por el contrario, continuó prevaleciendo la imposición regresiva, sin que se haya producido una ruptura con la etapa conservadora. El estudio se basa en dos aspectos, uno teórico-legal, la evolución de las normativas fiscales y otro empírico-real, el impacto de las mismas en la recaudación de los ingresos. El análisis contempla los impuestos a la propiedad inmobiliaria, a la herencia y los gravámenes incluidos en la coparticipación federal (ventas, réditos, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios). Para analizar las rupturas y continuidades relativas al tema, el artículo abarca parte de la etapa conservadora, el gobierno militar establecido mediante el golpe de Estado de 1943 y los dos gobiernos peronistas, es decir el período entre 1940 y 1955.

*Recibido*

27-8-2017

*Aceptado*

20-7-2018

*Key words*    *Abstract*

Taxes, Incomes redistribution, Peronist economy

The Peronist economic policy was characterized, among other traits, by an unprecedented income redistribution. According to that, this article analyses the tax system in Tucumán to clarify if the Peronist State established a fiscal system with predominance of progressive taxes or if, on the contrary, it was the regressive taxation that prevailed without breakup with the conservative phase. This article is based on two aspects, a theoretical legal aspect on the evolution of the tax legislations and a real empiric one on the impact of legislations in revenue collection. The analysis covers the taxes on land ownership, on inheritance and the tax burdens included in the federal joint participation. In order to analyse the breakups and continuities related to the topic, it is considered part of the conservative period, the military government established in the coup d'état in 1943 and the two Peron's governments.

*Received*

27-8-2017

*Accepted*

20-7-2018

1 Entrecorrido extraído de Mensaje del Presidente de la Nación Argentina General Juan Perón al inaugurar el 85° período del Congreso Nacional. 1° de mayo 1951, pp. 91.

2 Universidad Nacional de Tucumán - CONICET, Argentina. C. e.: claudia.elina@yahoo.es.

*En materia de impuestos el estado  
se detiene en la puerta del más humilde.*

Gobernador Domínguez, 1947

#### LA POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LA HISTORIOGRAFÍA DEL PERONISMO

La redistribución de los ingresos ha sido ampliamente estudiada desde la perspectiva del aumento del gasto público, que fue notable a lo largo de la primera experiencia 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. Estas cuestiones han generado más de una polémica en la historiografía del peronismo.

Según Rapoport (2002, p. 405), los ingresos fiscales se nutrían, en primer lugar, 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 Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio (IAPI) en la especial 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.

Por su parte, Cortés Conde (2002, p. 188) 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, aunque continuaban predominando los indirectos. Hay autores que, por el contrario, relativizan la deuda pública en relación con la financiación del gasto, demostrando su disminución en el ingreso nacional del 68% en 1946 al 57 % en 1955 (Buchrucker 1999, p. 369).

Hasta 1943, los impuestos gravaron, en forma creciente, a los sectores carenciados mediante 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 ricos (Nigra 2004, p. 147). En el mismo sentido, Basualdo (2006, p. 32) señala que, durante el primer gobierno peronista, la redistribución del ingreso se llevó a cabo en detrimento de la oligarquía terrateniente, lo 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.

Una interpretación diferente afirma que el gobierno peronista estaba comprometido con la distribución de la riqueza y la justicia social, pero que no habría avanzado en el desarrollo de la imposición progresiva en la medida que se esperaba, como en Suecia o Estados Unidos (Sánchez Román 2011, p. 105). Para este autor, el peronismo no dotó al sistema fiscal de mayor progresividad porque disponía de otras alternativas de ingresos como 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 por medio de la política salarial y las transferencias sociales (Sánchez Román 2011, pp. 102, 115). Sin embargo, esta visión no contempla que la transformación de la política económica peronista a partir de la crisis de 1949, es decir, el período denominado “la vuelta al campo”, caracterizado por la austeridad en el consumo, el congelamiento salarial, la restricción del crédito y el giro hacia el capital extranjero, condicionó la profundización de la progresividad de los impuestos a réditos y demás ganancias.

El caso tucumano demuestra lo contrario. Se adscribe a la línea que sostiene que, entre 1946 y 1955, no hubo una economía uniforme, ni una estrategia de desarrollo de largo plazo para el sector productivo. Por tanto, los contrastes entre la primera y la segunda etapa de los gobiernos peronistas son expresiones genuinas de la política económica del peronismo (Rougier 2012, p. 15). Esto explica, como se podrá comprobar en el trabajo, cómo en un contexto de crisis no fue extraño que se atenuaran los gravámenes progresivos y se incrementaran los regresivos. Desde la misma perspectiva, Gerchunoff y Antúnez (2002, p. 178) han señalado que el trienio 1948-1950 fue el único de la historia argentina en que los impuestos directos expresaron dos tercios de los ingresos totales del Estado nacional.

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 por medio del aumento de salarios superó a la producción y, a su vez, disminuyó las tasas de rentabilidad en perjuicio de los industriales. Por el contrario, otros autores cuestionan si el sector industrial se benefició de medidas directas (como la creación del IAPI, los créditos a baja tasa de interés y largo plazo y los subsidios industriales) e indirectas, como el 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, p. 408; Rougier 2012, p. 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. En el contexto nacional, la tasa de crecimiento de la producción industrial desde los años 30 no fue acompañada del incremento salarial correspondiente (Rapoport 2000, p. 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, pp. 145-6).

Más allá de estos debates, lo cierto es que el incremento del empleo en el sector público y la expansión salarial provocó un considerable incremento del gasto, lo que implicó la reformulación de la estructura de los ingresos fiscales para cubrir las nuevas necesidades. Así, la reforma tributaria peronista se propuso aumentar la recaudación a partir del incremento de las alícuotas de los impuestos, en especial, a los réditos, primer gravamen directo creado en 1932, y dio origen la progresividad fiscal en la Argentina como consecuencia de la depresión de 1929.

Los aspectos tributarios de la política económica del peronismo y la distribución de ingresos han sido analizados para el Estado nacional y –excepcionalmente– para el caso de la provincia de Buenos Aires (Da Orden 2010, 2011 y 2013). Por tanto, consideramos imprescindible el avance de los estudios de los sistemas tributarios en las provincias a fin de obtener un enfoque completo del tema. Un estudio comparativo entre los estados provinciales sería sumamente enriquecedor, pero excede los límites de este trabajo, que intenta aportar material en esa dirección y tiene por objeto examinar la evolución de la política impositiva en Tucumán entre 1940 y 1955. Para considerar las rupturas y continuidades la investigación abarca parte de la etapa conservadora, el gobierno militar establecido mediante el golpe de Estado de 1943 y los dos gobiernos peronistas.

Se persigue responder si el Estado peronista cimentó un sistema fiscal con predominio de los impuestos progresivos o si, por el contrario, continuó prevaleciendo la imposición regresiva. El estudio se basa en dos aspectos, uno teórico-legal, la evolución de las normativas fiscales, y otro empírico-real, el impacto de éstas en la recaudación de los ingresos. En la primera parte, se consideran los impuestos a la propiedad inmobiliaria y a la herencia y, en la segunda, los gravámenes incluidos en la coparticipación federal (ventas, réditos, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios).

Se ha trabajado con los montos de las recaudaciones en valores reales deflactados, lo que permite comparar la percepción de los impuestos a lo largo de los quince años.<sup>3</sup>

#### LOS RECURSOS FISCALES DE TUCUMÁN

El estudio de la fiscalidad en las provincias es de fundamental importancia, ya que el sistema fiscal argentino establecido en la Constitución determinaba el reparto de impuestos entre la nación y los Estados provinciales. Los indirectos quedaron para la primera y los directos para los segundos. Esto significa que el estudio de los sistemas

3 El cálculo se realiza sobre el IPC para Tucumán del estudio de Villanueva 1966, p. 54.

fiscales provinciales es ineludible para abordar cualquier análisis relativo a los sistemas impositivos, sin importar el período histórico. Los estudios a escala nacional tienen un vacío que las investigaciones sobre finanzas provinciales pretenden llenar. No se puede manifestar que los impuestos regresivos hubiesen tenido preponderancia sobre los otros, sin considerar a los directos que permanecían bajo el dominio provincial. En este punto, se examinan los impuestos del estado tucumano a fin de esclarecer si la fiscalidad de la provincia descansaba sobre los impuestos regresivos o, por el contrario, predominaban los progresivos, tanto en los aspectos teóricos de la normativa como en la capacidad recaudatoria real del Estado.

Con la reforma fiscal del Estado nacional de 1930, pasaron a formar parte de las rentas provinciales los siguientes recursos: el impuesto inmobiliario (rural y urbano), el impuesto a la herencia o a la transmisión gratuita de bienes (creado en 1938) y las patentes que gravaban la producción agropecuaria e industrial, el comercio y las bebidas alcohólicas.<sup>4</sup> Las últimas se superponían a los reunidos por el gobierno nacional en Unificación de Impuestos Internos (UII) y Ventas. Luego, a partir de 1952, conformaron un único tributo denominado “actividades lucrativas”, y posteriormente, Ingresos Brutos. Los impuestos a los bienes inmuebles, a las patentes y a las transmisiones hereditarias eran los únicos que integraban los gravámenes directos provinciales. Es llamativo que, habiendo transcurrido un siglo desde la sanción de la Constitución y el período de formación del Estado nacional, los dos primeros se mantuviesen a la cabeza de la recaudación impositiva y bajo la misma denominación, a pesar de las reformas impositivas de 1890 y 1932.

## LA CONTRIBUCIÓN DIRECTA

### *La reforma legislativa*

En los debates que precedieron a la sanción de la ley, el senador tucumano Mirandou señalaba:

Los gobiernos precedentes no habían otorgado al gobierno los recursos necesarios para distribuir las riquezas, ya que representaban los intereses de los terratenientes de la provincia. En cambio, los legisladores peronistas lo hicieron con los recursos y riquezas que están en las manos de las familias privilegiadas... Los pequeños propietarios que no hacen de su casa un objeto de lucro o renta se verán beneficiados porque se disminuye la tasa impositiva. En cambio para los grandes propietarios se eleva la valuación fiscal.<sup>5</sup>

Mirandou sostenía que, desde que el partido peronista asumiera el poder, se habían afectado los intereses de la *clase capitalista* en beneficio de los *desposeídos*:

4 Además, existía la *patente única a automotores* de escasa importancia, ya que, impuesta en 1944, representó el 0,6% del total de ingresos.

5 Diario de Sesiones. Cámara de Senadores (DSCS). Legislatura de Tucumán. Año 1948. pp. 523-524.

Lo hemos hecho considerando que ha llegado la hora de gobernar para el pueblo y por el pueblo y no exclusivamente en beneficio de un grupo que tenía a su disposición todos los bienes del territorio del estado provincial. El individualismo y el derecho absoluto de propiedad no deben atentar contra los intereses de la comunidad (...) se crea esta ley porque el interés social está por encima del privado. En la constitución dice asegurar el bienestar general. No puede el hombre establecer la explotación del hombre por el hombre. Queremos la planificación y la distribución de la riqueza.<sup>6</sup>

En 1947, la ley 2020 de contribución directa (CD) estableció una escala de alícuotas que superara la uniformidad del período anterior (tablas n° 1 y 2). La nueva escala de 15 grados gravaba desde el cuatro por mil para las propiedades valuadas en 5.000 pesos hasta el 18 por mil para los inmuebles que excedían los 10 millones de pesos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la normativa estableció una escala de 11 grados desde el seis por mil (inmueble de hasta 50.000 pesos) hasta el 24 por mil (valuados en más de 3 millones de pesos). Es decir, la legislación tucumana hacía más liviana la carga a los contribuyentes 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 en Tucumán establecía diferencias dentro del segmento de los propietarios más ricos asignando distintas alícuotas para inmuebles tasados entre 3 y 10 millones, mientras que los contribuyentes bonaerenses pagaban una tasa única por propiedades inmuebles cuya valuación superara los 3 millones. La falta de diferenciación dentro del sector más rico nos hace pensar que la legislación estaría privilegiando a los contribuyentes más acaudalados, es decir, el segmento de los grandes propietarios. Por lo tanto, la contribución territorial que se estableció en Tucumán era más progresiva, proporcional y escalonada, si bien es cierto que los contribuyentes en la provincia de Buenos Aires pagaban el 66% más que en Tucumán, por el mismo gravamen, debido al alto valor productivo de las tierras en la zona litoral-pampeana.<sup>7</sup>

La comparación con el caso de la provincia de Santa Fe muestra que los propietarios debían contribuir con el 13 por mil por las propiedades tasadas por encima del millón de pesos, mientras en Tucumán se pagaba una alícuota mayor del 15 por mil.<sup>8</sup>

Tabla n° 1. Comparación de alícuotas de Impuesto inmobiliario, 1946-1947.

Categoría	Tucumán	Categoría	Buenos Aires	Santa Fe
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 \$	

Fuente: Ley 2020. Digesto Jurídico de Tucumán. Elaboración propia.

6 DSCS. Legislatura de Tucumán. Año 1948, pp. 657

7 Datos para Buenos Aires extraídos de Da Orden, 2011, p. 126

8 *Ibid.* p. 128.

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 3 millones.

Otro aspecto de la ley 2020 fue el avance sobre el ausentismo, ya que definía qué hacer con los terrenos baldíos y las 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, las tierras mencionadas se declaraban de utilidad pública y quedaban sujetas a expropiación, procedimiento seguido también, si el importe de la valuación era inferior en un 75 % a su valor.<sup>9</sup> En este punto, la normativa 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 los beneficios se destinaban 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 menor.

Las sociedades anónimas quedaban comprendidas de forma explícita, ya que, además del pago de la tasa del impuesto a la propiedad inmueble, se imponía un recargo del dos por mil, cuya recaudación se destinaba a gastos de salud pública.<sup>10</sup> Más aún, se penalizaba el ausentismo en 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.<sup>11</sup>

El componente de *justicia social* 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 fuera única propiedad. Así también, a inmuebles pertenecientes a menores huérfanos, viudas o madres solteras, inválidos o septuagenarios, cuyo valor no superarse los 8.000 pesos en las zonas urbanas y 5.000 pesos en las zonas rurales.<sup>12</sup>

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 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

9 Ley 2020, art. 25°. Digesto Jurídico de Tucumán.

10 Ley 2020, art. 6°. Digesto Jurídico de Tucumán.

11 Ley 2020, art. 21° a 23°. Digesto Jurídico de Tucumán.

12 Templos, conventos, edificios destinados a congregaciones religiosas, hospitales y asilos, bienes públicos, bibliotecas o casas de beneficencia, casas construidas o mejoradas por El Hogar del Empleado, Hogar Ferroviario y Hogar Bancario; inmuebles de instituciones gremiales, deportivas, cooperativas y mutualistas. Con anterioridad, en 1935, se había exonerado del pago a los clubes de fútbol San Martín, Atlético y Sportivo Guzmán (ley 1586) y en 1939 al club social de la oligarquía, el Jockey Club (ley 1791).

la edificación. Sobre el índice de referencia obtenido se aplicarían las tasas correspondientes.<sup>13</sup> 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 (Da Orden 2011, p. 126).

El gobernador Domínguez afirmaba que el aumento en la percepción de la CD se debía, por un lado, a la formación del nuevo catastro basado en un régimen de escala acumulativa y progresiva, que *técnica y jurídicamente es inobjetable*, y que había significado 400 millones más que el padrón anterior. Por otro lado, se había logrado una efectiva recaudación tras haberse implementado varios mecanismos de control fiscal. Según el gobernador, era fundamental la política de “estricta fiscalización; la gran difusión que se dio a las disposiciones penales para los infractores y la reorganización de la Oficina de Cobros Judiciales, organismo de gran importancia dentro del proceso recaudatorio”.<sup>14</sup> De este modo, la modernización del aparato administrativo para la recaudación fiscal se traducía en más control y menos evasión.

Se ha creado la Comisión de Avalúos y Tasación para dictaminar, sobre la propiedad raíz. El Catastro parcelario es la dependencia de indiscutible importancia por ser el eje sobre el cual gira todo el complejo sistema creado para organizar el principal rubro impositivo a cargo de la provincia. Se pretende que esta oficina evite que las personas de escasos recursos interesadas en estas operaciones de compra-venta sean defraudados con la adjudicación a elevado precio de terrenos que luego resultan de escaso o ínfimo valor.<sup>15</sup>

En síntesis, la redistribución de los ingresos se verifica en la ley de contribución directa por medio del establecimiento de alícuotas progresivas y proporcionales, del estricto control del ausentismo, de un adicional para las sociedades anónimas que se destinaba a gastos de salud pública y, por último, por el hecho de otorgar luz verde al Ejecutivo para llevar a cabo las expropiaciones (Herrera 2016a).

Como se señaló, hay quienes afirman que la política económica peronista giró hacia una fiscalidad regresiva a partir de la crisis de 1949. Por el contrario, la sanción de la Ley Impositiva de la Provincia de 1954 selló el compromiso del peronismo con la redistribución de los ingresos, dado que profundizó la progresividad y proporcionalidad del impuesto a la tierra de 1947. 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 la primera categoría pasó a tributar un 50% menos, mientras el último comenzó a pagar un 39% más. Además, se aumentó el adicional para las sociedades anónimas del dos al cuatro por mil y se mantuvo el cinco por mil para ausentismos y el tres por mil para terrenos baldíos y propiedades rurales “*no explotadas racionalmente*”.<sup>16</sup>

13 Ley 2171 modifica art. 1º de ley 2020. Digesto Jurídico de Tucumán.

14 DSCS Legislatura e Tucumán. Año 1948, p. 63.

15 DSCS Legislatura de Tucumán. Año 1950, p. 82.

16 No se puede comprobar cómo afectó la reforma a la recaudación, ya que por el golpe de Estado de 1955, no se llegó a presentar la Cuenta de Inversión correspondiente.



Tabla n° 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 (-50%)
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 (+39%)

Fuentes: Ley 2020 y Código Tributario de 1954. Digesto Jurídico de Tucumán. Elaboración propia.

### *El impacto en la recaudación de la contribución directa*

Como se desprende del cuadro n° 1, la recaudación del tributo se duplicó en 1947 y se triplicó al año siguiente. Además, el análisis comparativo con los demás gravámenes muestra 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 del 28% de la etapa conservadora.

El gobernador Domínguez proclamaba que el aumento se había hecho bajo los postulados de justicia social de la Revolución de 1943 y se habían distribuido las cargas públicas de tal manera que no incidieran sobre las clases más modestas, sino en aquellos en condición de soportarlos. Afirmaba que los gobiernos anteriores, “manejados por las *clases capitalistas*, nunca lo hubieran permitido porque hubiese redundado en detrimento de sus propios intereses... En materia de impuestos el estado se detiene en la puerta del más humilde”.<sup>17</sup>

17 DSCS. Legislatura de Tucumán. Año 1947, p. 17.

Cuadro n° 1. Recaudación Impositiva. Dirección General de Rentas. (Millones de pesos) valores reales.

	1940		1941		1942		1943		1944		1945		1946		1947	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Contr. Directa (CD)	2.965	29	2.577	29	3.003	28	3.133	27	4.833	33	3.980	27	3.187	29	6.556	42
Papel sellado (PS)	1.518	15	1.312	15	1.556	14	1.356	12	1.565	11	1.620	11	1.509	14	2.738	17
Patentes (P)	1.641	16	1.330	15	1.540	14	1.425	12	1.742	12	1.541	11	1.618	15	2.224	14
Imp. atrasados*	1.398	14	1.089	12	1.790	17	2.216	19	1.680	11	1.092	8	1.073	10	1.290	8
Herencias	179	2	169	2	343	3	581	5	359	2	2.896	20	310	3	154	1
Lotería y carreras									704	5	720	5	656	6	797	5
Otros	2.657	26	2.498	28	2.593	24	2.804	24	3.789	26	2.698	19	2.477	23	1.916	13
<b>Total</b>	<b>10.357</b>	<b>100</b>	<b>8.976</b>	<b>100</b>	<b>10.824</b>	<b>100</b>	<b>11.515</b>	<b>100</b>	<b>14.672</b>	<b>100</b>	<b>14.547</b>	<b>100</b>	<b>10.830</b>	<b>100</b>	<b>15.676</b>	<b>100</b>
<b>IPC</b>	<b>77,1</b>		<b>90,6</b>		<b>79,5</b>		<b>100</b>		<b>93,4</b>		<b>99,3</b>		<b>115</b>		<b>127,1</b>	

	1948		1949		1950		1951		1952		1953		1954		1955**	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Contr. Directa (CD)	9.191	44	8.027	39	5.148	31	5.043	27	7.596	32	5.239	27	5.000	22	2.453	
Papel sellado (PS)	3.590	17	3.811	19	3.281	20	3.578	19	3.856	16	3.346	17	4.285	19	2.228	
Patentes (P)	2.391	11	2.759	13	3.217	19	3.948	21	4.608	19	3.918	20	4.554	20	3.185	
Imp. atrasados*	1.093	5	1.792	9	1.666	10	1.462	8	1.696	7	1.979	10	2.018	9	1.728	
Herencias	733	4	420	2	344	2	460	2	382	2	166	1	242	1	491	
Lotería y carreras	1.180	6	1.353	7	1.263	8	1.386	7	1.469	6	1.208	6	1.228	6	451	
Otros	2.723	13	2.354	12	1.892	12	2.659	15	4.250	18	3.821	19	4.901	22	s/d	
<b>Total</b>	<b>20.902</b>	<b>100</b>	<b>20.516</b>	<b>100</b>	<b>16.811</b>	<b>100</b>	<b>18.536</b>	<b>100</b>	<b>23.857</b>	<b>100</b>	<b>19.678</b>	<b>100</b>	<b>22.228</b>	<b>100</b>	<b>s/d</b>	
IPC	144,9		159,8		247,6		287,6		349,6		495,1		517,6		632	

\* De CD, PS, P. \*\* Sólo primer semestre.

Fuente: Ejecuciones presupuestarias. Recaudaciones DGR. Cálculo del IPC sobre los datos de Villanueva, 1966, p. 54. Elaboración propia.

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 dicho descenso por los factores climáticos que afectaron las cosechas, pero además hay que considerar razones macroeconómicas, como el fin del trienio expansivo de la economía. En 1949, comenzaba a agotarse la primera fase de crecimiento de la economía peronista. La crisis se desató en el sector externo por el deterioro de los términos de intercambio, lo que se agravó con las malas cosechas. Dos campañas consecutivas (1949-1950 y 1951-1952) se perdieron por sequías, muerte de ganado por falta de agua e incendios espontáneos que afectaron la producción y, en consecuencia, produjeron el desequilibrio de la balanza comercial. Cayeron las exportaciones, disminuyeron las divisas y, por lo tanto, se redujeron las importaciones que impactaron directamente en la capacidad de inversión en la industria. El gobierno intentó mantener la política crediticia, fiscal y salarial. Pero la presión que esto generó sobre la escasa disponibilidad de bienes y servicios aceleró el proceso inflacionario. Gerchunoff y Antúnez (2002, pp. 150-151) señalan que, durante los primeros años del peronismo, la sociedad respondió con una inflación moderada a la exuberancia monetaria. Para los autores, la razón podría estar vinculada al corazón de la política peronista que generó un círculo virtuoso: los salarios reales aumentaban, el patrón distributivo se volvía más igualitario, la demanda de dinero se incrementaba y, en consecuencia, las presiones inflacionarias se moderaban.

Pero la coyuntura inflacionaria de 1949 puso en jaque la recaudación de impuestos directos, lo que condujo al gobierno a utilizar mecanismos más eficaces para el cobro de los impuestos atrasados y perseguir el pago de los gravámenes indirectos, de más fácil recolección. De este modo, fue notable la expansión que tuvo el impuesto territorial y su carácter progresivo no se vio afectado por la inflación del período. Esto refuta estudios que sostienen que el proceso inflacionario devaluó el valor real de la recaudación (Sánchez Román 2011, p. 133).

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. Las patentes al comercio y la industria representaban el segundo impuesto por su importancia en el conjunto de la recaudación. El incremento en patentes resultó menor que la contribución territorial pero paulatinamente creció desde el 14% al 21%.

## EL IMPUESTO A LA HERENCIA

Recientemente, economistas e historiadores económicos se han volcado a los estudios sobre inequidad social y desigualdad en la distribución de la riqueza. 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 (Piketty 2015, p. 415). Por ello, es fundamental incluir el análisis de la evolución de la herencia desde la perspectiva de la fiscalidad.

### *La evolución de la normativa*

El impuesto sucesorio, también denominado *transmisión gratuita de bienes*, se coloca en el tercer puesto –por el volumen de recaudación– de los impuestos de carácter progresivo y acumulativo de los ingresos provinciales. 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%.

Tabla n° 3. Comparación de la progresividad del impuesto a la herencia.

Categorías	Leyes tucumanas		Ley nacional
	1938	1952	1951
Primera	8 %	36 %	45 %
Última	20 % - 40 %	41 % - 78 %	75 %

Fuentes: Ley provincial 1739, Ley provincial 2469, Ley nacional 14060.

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. 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 nacional análoga, 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 con 9 puntos más que la provincia a las herencias o

donaciones entre padres e hijos y rebajaba en tres puntos la alícuota para parientes lejanos. Al respecto, Perón explicaba que se habían aumentado en forma progresiva las tasas que gravaban la transmisión gratuita de bienes, según la disminución del grado de vinculación entre el causante y el beneficiario.

Se debe gravar al máximo a los beneficiarios alejados, no a los descendientes directos. Así evitamos la creación de nuevas oligarquías y propendemos a que la generación actual prefiera incorporar sus reservas a la actividad nacional y dejar como herencia a las generaciones venideras bienes no imponibles, pero tal vez más eficientes.

### *Evolución de la recaudación del impuesto a la herencia*

Respecto de 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 en relación con el 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 con el 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.

Cuadro n° 2. Recaudación del impuesto a la herencia.

Año	Recaudación real sobre la base del IPC, en miles de pesos	Crecimiento real anual de la recaudación sobre la base del IPC del año inmediato anterior, en porcentaje
1940	179	
1941	169	-5,6
1942	343	+103
1943	581	+69,2
1944	359	-38,2
1945	2.896	+706,7
1946	310	-89,9
1947	154	-50,3
1948	733	+376
1949	420	-42,7
1950	344	-18
1951	460	+33,7

1952	382	-17
1953	166	-56,4
1954	242	+45,8
1955*	491	+102,9

\*Sólo datos del primer semestre.

Fuente: Anuario Estadístico de Tucumán. Recaudación DGR. Elaboración propia.

Es posible explicar las disminuciones en el cobro del impuesto a las herencias por dos motivos. Por un lado, el proceso inflacionario en 1952 alcanzó su máximo nivel, lo cual, 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 se señalara 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. (Herrera, 2016, b)

La ley nacional 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 las inversiones en acciones de la determinación del haber sucesorio.<sup>18</sup> Lo primero quedaba derogado en la ley provincial 2469 pero en la práctica no se cumplió, aunque 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, exceptuaba las “inversiones en acciones para determinar el monto imponible sujeto al impuesto”, pero se computaban, en cambio, “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”.<sup>19</sup> 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 ellas.

En 1954, el Estado provincial recaudó 335.000 pesos reales en concepto del gravamen a la herencia nacional, además de 242.000 pesos reales del mismo impuesto provincial. Para un tributo de reciente creación que carece del hábito entre los contribuyentes, representaba un valor importante si se compara, por ejemplo, con el impuesto a las ventas en vigencia desde la década de 1930, que colectó 511.000 pesos reales en el

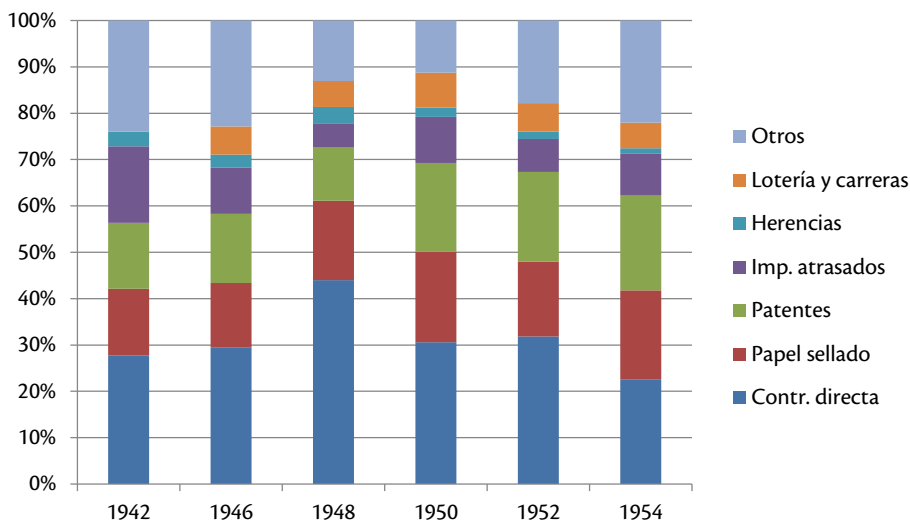
18 DSCD (Congreso nacional) 19 de setiembre de 1951, p. 1967.

19 Ley 2469 art. 44º.

mismo año. Su peso es más importante aún, si se considera que el impuesto a las ventas tenía una alícuota del 8% y el nacional a las herencias el 1%. Por lo tanto, 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, p. 124).

Por todo lo expresado, se puede deducir que, en el período 1940-1955, la estructura fiscal de la provincia se caracterizaba por el predominio de los impuestos directos (contribución directa, patentes y herencia) sobre los indirectos (sellos y loterías y carreras).

Figura n° 1. Predominio de impuestos directos.



Fuente: Cuadro n° 1.

El porcentaje de los gravámenes directos aportaban al fisco hasta un 80% de los ingresos, mientras que los indirectos participaban con apenas el 8%. Durante el peronismo, paulatinamente fue creciendo la participación relativa de los últimos debido a dos factores: la introducción, en 1944, del impuesto sobre loterías y carreras, y la dificultad del cobro de impuestos directos por los efectos de la crisis, a partir de 1950.

Si se comparan los cálculos de ingresos con las recaudaciones de los impuestos directos, se verifica que éstas eran inferiores a aquéllas, es decir, se recaudaba menos de lo que se presupuestaba, excepto en el caso de las patentes, las que año tras año –desde 1949– superaban las estimaciones. Es posible que la amplia brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado, incluso la subvaloración de los ingresos, haya sido un artificio para enmascarar los resultados del año siguiente. A veces se solía presupuestar la recaudación del impuesto inmobiliario, por debajo de la recaudación del año en que se hacía el presupuesto. En el caso de los indirectos, invariablemente lo ingresado en las cajas era superior a lo presupuestado. Lo mismo ocurría con los impuestos atrasados desde 1949.

## LOS IMPUESTOS DE LA COPARTICIPACIÓN

El análisis de la evolución de los impuestos nacionales en Tucumán confirma lo que señalaran Gerchunoff y Antúnez (2002, p. 158) para la economía nacional. El gran avance del gasto público no tuvo un correlato de desequilibrio fiscal porque Perón concentró los esfuerzos en cobrar más impuestos y aumentar la presión tributaria. Entre 1935 y 1949, se triplicó la participación en el PBI de los gravámenes a los réditos, a los beneficios extraordinarios (BE) y las ganancias eventuales (GE). Los tributos indirectos también crecieron, aunque disminuyeron las entradas por Aduana.

Como efecto de la crisis de la década de 1930, el Estado nacional tuvo que reformular el sistema de ingresos fiscales que modificó las relaciones financieras entre el poder central y las provincias. La coparticipación nació entonces, dentro de una orientación de la política económica que tendió a concentrar los recursos en la nación, redistribuyendo los ingresos a favor de aquellos Estados donde se asentaban las principales actividades económicas.

El régimen de coparticipación federal se creó a fines de 1934 con la sanción de la ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos (UII). Por medio de ésta, el Estado trató de resolver la transitoriedad de los impuestos internos que llevaban cuarenta años de vigencia, pese a haber sido establecidos por períodos de un año, tras el impacto de la crisis de 1890. Por otra parte, la ley intentó solucionar casos de duplicación de imposiciones fiscales (nacionales y provinciales). Establecía que el Estado Nacional se hacía cargo de la recaudación de los impuestos al consumo y a la producción que luego distribuía –o coparticipaba– con las provincias adheridas. En realidad, los impuestos pertenecían a las provincias, por su condición de directos, pero éstas delegaban a la Nación la facultad de percibirlos, no de establecerlos. Todos los estados participaban del impuesto al consumo, pero sólo las provincias denominadas productoras (vino, alcohol y azúcar) participaban del impuesto a la producción, es decir, Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Jujuy.

Las ventajas asignadas a los Estados en la participación de impuestos al consumo y la producción fueron más aparentes que reales, si se considera que las provincias debieron reintegrar sumas a los municipios y ambos resignaron el cobro de gravámenes sobre artículos de consumo y de producción local.<sup>20</sup> Además, la participación que les correspondía a las provincias productoras fue decreciendo anualmente; en compensación, la Nación tomaba a su cargo las deudas provinciales en valor equivalente a dichas disminuciones. Esto fue el resultado de un acuerdo entre los poderes, ya que en sus anteproyectos, algunos diputados proponían la supresión total de la participación de las provincias que gravaban con impuestos a los productos elaborados en su

---

20 Por ley 1558, Tucumán se adhirió a la ley 12139 y derogó el cobro de impuestos provinciales y municipales a la producción (de azúcar, caña de azúcar, alcoholes) y al consumo (tabaco, joyas, naipes, armas, fósforos, perfumería). El reintegro del impuesto al consumo se destinaba a las municipalidades, y el del impuesto a la producción, a la Estación Experimental Agrícola y al Gremio de la Producción del Azúcar.



geografía y que eran consumidos en todo el país. Por su parte, el PEN opinaba que eso significaría condenar a los gobiernos locales al ahogo financiero, “ya que el impuesto a la producción es un recurso fundamental, que solo se puede suprimir gradualmente y mientras la Nación tome a su cargo las deudas que las provincias, por razón de lo reducido de sus recursos, no podrían continuar soportando”.<sup>21</sup> De esta forma, la Nación se encontró con una nueva fuente de recursos, que tuvo varias modificaciones posteriores, como a la incorporación de nuevos tributos y cambios en los coeficientes de distribución primaria y secundaria.

El mecanismo mediante el cual se distribuía la coparticipación de impuestos internos era sumamente complejo, sólo explicable en función de los distintos intereses creados que se intentaba no lesionar abruptamente. Como las provincias debían derogar los impuestos al consumo y a la producción –en especial de vino, alcoholes y azúcar–, se estableció como monto básico a distribuir el promedio del período 1929-1933 de recaudación más un 10%.<sup>22</sup>

Posteriormente, en 1935, se sancionaron dos leyes con impuestos coparticipables: la ley 12.143, que transformó el impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas, y la ley 12.147, por medio de la cual se prorrogó el impuesto a los réditos. El primero era denunciado por comerciantes e industriales del interior porque se superponía con el impuesto a las patentes al capital en giro recaudado en las provincias.<sup>23</sup> Sugerían que el gobierno nacional aumentara la participación del impuesto a las ventas a los Estados provinciales, de modo que estos pudieran desgravar el comercio y la industria. Respecto del segundo, el impuesto a los réditos, en principio, pertenecía a las provincias, por ser un gravamen directo. No obstante, como su creación respondía a la ley de emergencia para mitigar la depresión de 1930, dicho impuesto continuó bajo el dominio de la hacienda pública nacional, indefinidamente.

A fines de la década, el sistema fue netamente devolutivo, ya que otorgaba prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las provincias que aportaran el mayor volumen de recursos, es decir, aquellas con mayor población y desarrollo relativo (Porto 2003, p. 21). De este modo, réditos y ventas coparticipaban lo producido según el 82,5% para la nación y el 17,5% para las 14 provincias existentes y la Municipalidad

21 DSCD (Congreso nacional) 28 de noviembre de 1934. Anteproyecto de ley Ull.

22 Esta suma se distribuiría a partir de 1935, disminuyendo un 10% anual hasta desaparecer por completo en diez años. La diferencia, que iba desde el 10% en 1936 hasta el 100% en 1945, se distribuía entre las provincias de acuerdo a la población del último Censo Nacional. La distribución entre la nación y las provincias productoras (Mendoza, San Juan, Tucumán, Jujuy y Salta) se determinaba con un monto absoluto igual al promedio de recaudación provincial efectiva, para 1935, con disminuciones del 5% en los cuatro primeros años y del 2% en los años siguientes hasta llegar al 50% en el año final (1954). En este caso, se previó la compensación por parte del gobierno nacional por las pérdidas implicadas, con el pago de las deudas de los estados provinciales, o alternativamente del servicio de la deuda provincial. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/7017578/null>.

23 La superposición de patentes era un problema de larga data desde su creación a mediados del siglo XIX. Ver Herrera 2010, p. 187.

de la Ciudad de Buenos Aires. La distribución del 17,5% se realizaba por medio de una combinación de gastos, recaudación y población.<sup>24</sup>

En 1946, la reforma impositiva (ley 12.956) agregó dos nuevos impuestos al régimen de coparticipación: el impuesto a BE y el impuesto a GE creados en 1943 y 1946 respectivamente, debido a las excepcionales ganancias derivadas de la Segunda Guerra.<sup>25</sup> De la suma de los cuatro (ventas, réditos, GE, BE, en adelante VRGB) se obtenía un reintegro con el aumento del 10% para las municipalidades.

### Variación en los índices de coparticipación

Debido a la complejidad del sistema de reparto de la coparticipación, muchas veces los Estados no percibían el porcentaje de reintegro que les correspondía. En el caso de Tucumán, se han calculado los porcentajes reales deducidos. (cuadro n° 3 y figura n° 2).

Cuadro n° 3. Evolución de índices de coparticipación en Tucumán (valores relativos).

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
<i>Ull ley 12139 art. 3° consumo</i>	20	22	19	20									
<i>Ull ley 12139 art. 7° producción</i>	5	5	5	5									
<b>Subtotal</b>	25	27	24	25									
<i>Ull ley 12139 (3° y 7°)</i>					12	13	12	12	14	14	13	8	9
<i>ley 12956 (Ventas+ Réditos+ GE+ BE)</i>									4	4	5	6	7
<b>Subtotal</b>									18	18	18	14	16
<b>Total coparticipación</b>	25	27	24	25	12	13	12	12	18	18	18	14	16

Fuente: Anuario Estadístico de Tucumán. Recaudación DGI. Elaboración propia.

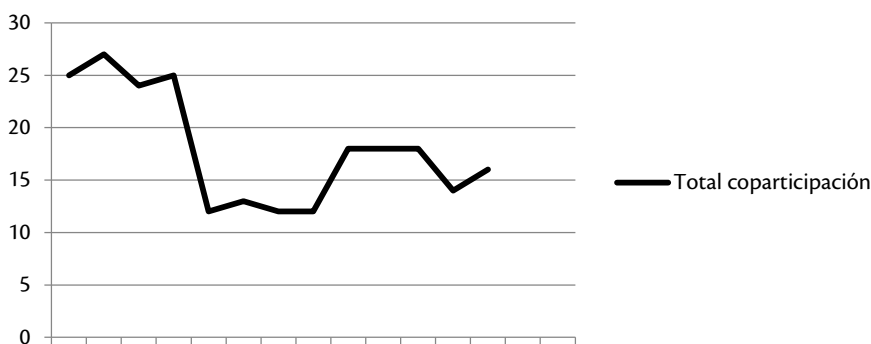
Respecto a Ull, entre 1940 y 1943, la proporción sobre el impuesto al consumo variaba entre el 19% y el 22%, y lo deducible del impuesto a la producción era del 5% fijo, es decir, entre ambos sumaban un reintegro del 24% al 27%, mientras que para el período 1944-1952 el índice de coparticipación de ambos impuestos agregados se redujo entre el 8% y el 14%. A partir de 1948, y hasta el final del período que nos ocupa, el porcentaje coparticipable de los impuestos integrados en VRGB variaba entre el 4 y el 7%.

24 El 30% de acuerdo a la población de cada provincia, el 30% de acuerdo a los gastos presupuestados para 1934, el 30% de acuerdo a los ingresos percibidos por la provincia en el año inmediato anterior, y el 10% de lo recaudado en la provincia por impuesto a las transacciones, también en el año inmediato anterior.

25 En Tucumán se comenzaron a recaudar a partir de 1947 y 1948, respectivamente.

Como se puede ver, los reintegros no coinciden con lo que establecían las leyes. El complicado sistema de asignación de recursos coparticipables creaba un amplio margen de maniobra librado a la discrecionalidad de las negociaciones entre el poder central y los poderes locales. La reforma impositiva de 1946 benefició significativamente a las provincias, ya que elevaba la participación del 17,5% al 21%. Sin embargo, deducía un 2% que se repartía en relación inversa a la población, lo que afectaba de forma negativa a las provincias más pobladas y más ricas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Tucumán y la Capital Federal). Por lo tanto, entre 1946 y 1954, en general, se acentuó el proceso iniciado en 1935 con aumentos en los índices de participación para los distritos despoblados y más pobres, en detrimento de las provincias productoras.

Figura n° 2. Índices de coparticipación (valores relativos).



Fuente: Cuadro n° 3.

El análisis de los montos relativos que recibía Tucumán (figura n° 2) muestra la importante disminución de los beneficios para la provincia procedentes de los impuestos nacionales. Claramente, en la etapa conservadora los reintegros por coparticipación eran más elevados que durante el peronismo, debido al descenso gradual de los índices coparticipables que sufrieron los gravámenes desde mediados de los años treinta. En alguna medida, con la reforma de la coparticipación de ingresos fiscales, el Estado peronista logró paliar el desequilibrio regional que se había profundizado en el país y ensanchaba la brecha entre los distritos, primero como consecuencia del modelo agroexportador, y luego con el desarrollo industrial. Sin embargo, la nueva distribución de recursos entre los distritos presentaba un lado oscuro para los estados ricos, como veremos.

Hasta aquí se ha examinado la variación del índice de distribución de los distintos impuestos de la coparticipación, tanto en el aspecto legal como empírico. No obstante, la cuestión que nos preocupa es si el incremento de la recaudación de gravámenes coparticipables en Tucumán fue acompañado de un aumento proporcional del reintegro por parte de la nación.

Cuadro n° 4. Recaudación de impuestos nacionales y coparticipación de reintegros (deflactado), millones de pesos.

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
1. Participación por ley nac. 12139 (UJI) consumo	3.818	3.226	4.509	3.727											
1. Reintegro (19-22%)	782	712	867	732											
TOTAL	<b>3.036</b>	<b>2.514</b>	<b>3.643</b>	<b>2.995</b>											
2. Participación por ley nac. 12139 (UJI) producción	6.134	5.184	5.477	4.248											
2. Reintegro (5%)	276	235	268	212											
TOTAL	<b>5.857</b>	<b>4.949</b>	<b>5.209</b>	<b>4.036</b>											
3. Participación por ley nac. 12139 (UJI)					9.191	8.950	8.504	9.169	9.122	9.138	7.182	11.502	10.718	7.923	8.370
Reintegro ítems 1 y 2 (12-14%)					1.111	1.119	1.017	1.062	1.279	1.261	935	906	941		
TOTAL					<b>8.079</b>	<b>7.831</b>	<b>7.487</b>	<b>8.107</b>	<b>7.843</b>	<b>7.877</b>	<b>6.246</b>	<b>10.595</b>	<b>9.776</b>		
4. Participación por I. Ventas 1	385	334	289	273	495	585	619	928	1.005	1.720	737	875	793	570	624
5. Participación por I. Réditos	1.297	1.104	1.116	1.179	1.801	1.702	1.470	5.320	5.332	5.488	5.565	7.337	7.885	5.509	5.464
6. Participación por I. GE									1.250	1.405	902	966	841	569	807
7. Participación por I. BE								1.894	1.412	1.533	1.147	1.218	1.390	661	639
SUBTOTAL 4+5+6+7									<b>8.999</b>	<b>10.146</b>	<b>8.351</b>	<b>10.396</b>	<b>10.909</b>		
Reintegro ley nac.12956									334	394	416	664	770		
TOTAL									<b>8.665</b>	<b>9.752</b>	<b>7.935</b>	<b>9.732</b>	<b>10.139</b>		
8. Participación por I. Ventas 2														1.369	1.497
9. Participación por I. SGTB															409
TOTAL reintegro	<b>1.058</b>	<b>947</b>	<b>1.135</b>	<b>944</b>	<b>1.111</b>	<b>1.119</b>	<b>1.017</b>	<b>1.062</b>	<b>1.613</b>	<b>1.655</b>	<b>1.352</b>	<b>1.570</b>	<b>1.711</b>		
TOTAL BRUTO (sin deduc.)	<b>11.634</b>	<b>9.849</b>	<b>11.391</b>	<b>9.427</b>	<b>11.486</b>	<b>11.237</b>	<b>10.593</b>	<b>17.311</b>	<b>18.121</b>	<b>19.283</b>	<b>15.534</b>	<b>21.898</b>	<b>21.627</b>	<b>16.601</b>	<b>17.809</b>
Total reintegro (%)	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>8</b>		
Cálculo de IPC	77,1	90,6	79,5	100	93,4	99,3	115	127,1	144,9	159,8	247,6	287,6	349,6	495,1	517,6
	0,771	0,906	0,795	1	0,934	0,993	1,15	1,271	1,449	1,598	2,476	2,876	3,496	4,951	5,176

Fuentes: recaudación impositiva DGR. Anuario Estadístico de Tucumán. Elaboración propia.

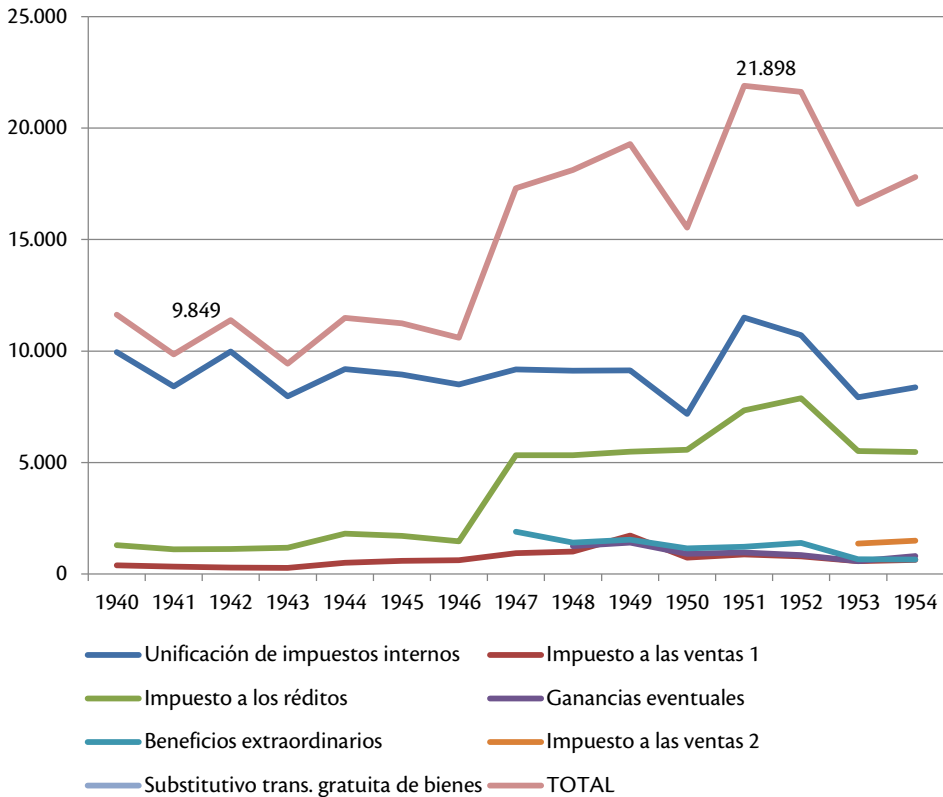
### *La recaudación de los impuestos coparticipables*

Respecto de la percepción de impuestos coparticipables, se distinguen dos etapas en la provincia, y la división está marcada por el ascenso del peronismo. El promedio de ingresos totales en el período 1940-1946 rondaba los 10.500 millones; entre 1947 y 1954 éste se incrementó de manera notable hasta alcanzar los 21.900 millones. Es decir, de 1941 a 1951 la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI), el organismo encargado del cobro de los impuestos de coparticipación federal, creció un 88% en la provincia de Tucumán.

El análisis de la evolución de cada impuesto (cuadro n° 4, figuras n° 3 y 4) permite verificar que los tributos (Ull, réditos, ventas y GE, con la excepción de BE) incrementaron la recaudación a partir de 1947 y la mantuvieron durante los años dorados de la economía peronista (1947-1949). En el caso del impuesto a los réditos, el aumento se explica dado que, desde 1943, el gobierno militar había congelado –por decreto– la participación de aquél por tres años. En consecuencia, cuando Perón asumió la presidencia, el Estado nacional había incrementado sus ingresos del 82,5% –que le correspondía por ley– al 90,5%, y –como contrapartida– las provincias vieron recortada su coparticipación del 17,5% al 9,5% (Da Orden 2010). Pero, a partir de 1947, una sumatoria de factores hizo que el monto que la DGI había recaudado se elevara notoriamente en Tucumán. Por un lado, la nación comenzó a efectuar el pago en concepto de reajuste de la deuda. Por el otro, la reforma impositiva tuvo dos efectos en la recaudación: el aumento del índice de reintegro del impuesto a los réditos (del 17,5% al 21%, como hemos mencionado) y el fin del congelamiento de su participación.

La recaudación de la DGI en la provincia alcanzó su máximo nivel en 1951, con un crecimiento del 60% respecto del año anterior. Sin embargo, el gobierno nacional no retribuyó a Tucumán con el reintegro proporcional. Si, además, se tiene en cuenta que el reembolso de la nación en concepto de coparticipación de Ull descendió del 13% en 1950, al 8% en 1951, y del 9% al 7% de lo producido por VRGB, se comprueba que, a mayor recaudación de impuestos coparticipables, el Estado provincial recibía menor reintegro. Una situación análoga se daba en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe que con sus ingresos costeaban los gastos de los distritos más pobres. En 1955, el gobierno de Buenos Aires recibió como coparticipación apenas un tercio del monto que la DGI había recaudado en la provincia. Como contrapartida, en el otro extremo se encontraba Catamarca que había cobrado, en concepto de coparticipación, trece veces más de lo que había recaudado. Esto implica una peligrosa distorsión de la relación provincia-nación, ya que la mayor presión tributaria sobre los contribuyentes no iba acompañada por el aumento de recursos girados por el poder central. El problema nos remite a la noción de “ciudadanía fiscal” de Botana (2006), mediante la cual describiera la relación entre el contribuyente que paga impuestos y espera que se traduzcan en mejoras sociales, por parte del Estado. El nuevo sistema de coparticipación beneficiaba a unos distritos en detrimento de otros.

Figura n° 3. Coparticipación de impuestos nacionales (millones de pesos).



Fuente: Cuadro n° 4.

### Los impuestos regresivos y progresivos

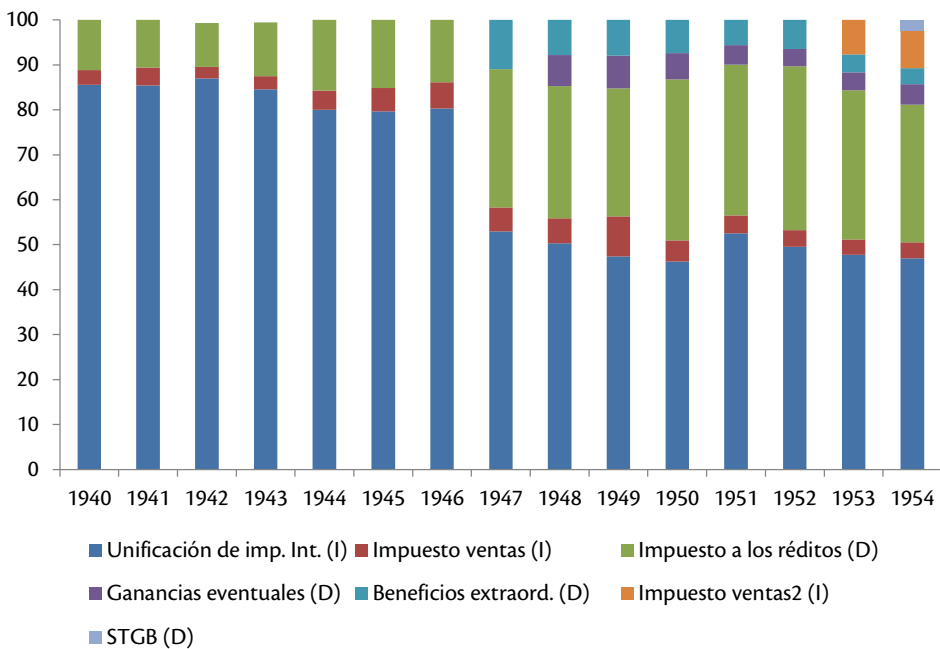
En otro nivel de análisis, los datos nos permiten determinar qué impuestos priorizó el peronismo. ¿La presión fiscal estuvo basada en los tributos directos o en los indirectos? ¿La fiscalidad adoptó un carácter más regresivo o más progresivo?

En 1950, todos los gravámenes descendieron de manera considerable, por efecto de la crisis, excepto el impuesto a los réditos, y en los dos años siguientes se incrementaron hasta alcanzar el nivel más alto de todo el período bajo estudio. Ahora bien, si la ley 12.956 había reducido el índice de coparticipación del 21% al 19% en las provincias más pobladas –Tucumán entre ellas– y, además, la percepción de los gravámenes nacionales continuaba en paulatino descenso desde 1950, entonces ¿cómo se explica el fabuloso aumento de la recaudación de impuestos de coparticipación en la provincia?

La clave está en el impuesto a los réditos, gravamen directo y progresivo por antonomasia, que se convirtió en el único en producir un incremento y, a su vez, generar

el aumento de la coparticipación en conjunto, frente a la caída generalizada de la recaudación fiscal. Si, además, como se sabe, en épocas de crisis los impuestos directos presentan más dificultad de recaudación que los indirectos, entonces se puede deducir claramente que el peronismo ejerció una fuerte presión sobre los sectores más poderosos. A esto hay que añadir el influjo de los aportes de GE y BE –impuestos directos y progresivos– que también afectaban a la misma franja de contribuyentes. Así, el peronismo cristalizó la idea de distribución más equitativa de los recursos, en el sentido que expresara su líder: “una política económica que lleve el bienestar a toda la masa del pueblo que antes era explotada por la oligarquía... No nos importa que sus bienes sigan produciéndoles renta, nos basta con que la riqueza del país llegue al más apartado rincón y al más humilde de los ciudadanos”.

Figura n° 4. Coparticipación de impuestos nacionales (%).



Fuente: Cuadro n° 4.

En el mismo sentido, al comparar la distribución de impuestos directos e indirectos (cuadro n° 5) durante la etapa conservadora, resulta que los directos representaban entre el 10% y el 16% frente al 84% y 90% de los indirectos. La transformación es notable a partir de 1947, cuando los primeros crecieron hasta cubrir entre el 28% y el 36% y la participación de los segundos disminuyó hasta ubicarse entre el 51% y el 59%, lo que se refleja claramente en el figura n° 5.

Cuadro n° 5. Evolución de coparticipación impuestos nacionales (valores relativos).

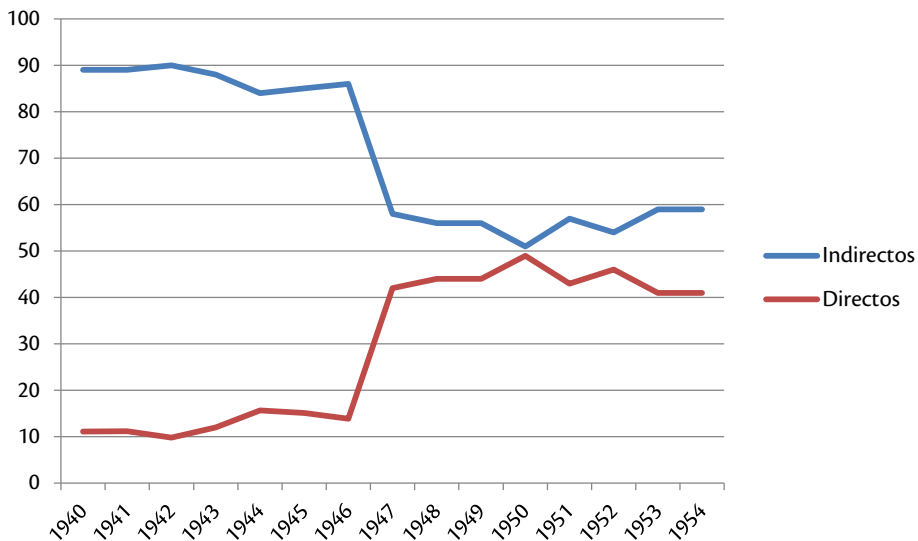
	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Indirectos	Unificación de imp. int. (I)	86	85	87	85	80	80	53	50	47	46	53	50	48	47
	Impuesto ventas (I)	3	4	3	3	4	5	5	6	9	5	4	4	3	4
	Impuesto ventas 2 (I)													8	8
	<b>Subtotal</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>88</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>58</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>51</b>	<b>57</b>	<b>54</b>	<b>59</b>
Directos	Impuesto a los réditos (D)	11	11	10	12	16	14	31	29	28	36	34	36	33	31
	Ganancias eventuales (D)								7	7	6	4	4	4	5
	Beneficios extraord. (D)							11	8	8	7	6	6	4	4
	STGB (D)														2
	<b>Subtotal</b>							<b>42</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>41</b>	<b>41</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Anuario Estadístico de Tucumán. Recaudación. DGI. Elaboración propia.



Especialmente, se destaca el año 1947 con una fuerte caída de UII –indirecto– del 80 al 53%, acompañada del incremento de impuestos a los réditos –directo– del 14% al 31% y del nuevo impuesto BE –directo– que aportó un 11%. La tendencia a la baja en el primero y a la suba en el segundo se mantuvo en todo el período. Los valores son muy similares a la recaudación de rentas del Estado nacional, donde réditos tuvo un marcado aumento del 22% en 1946 al 40% en 1955, mientras que UII descendió del 48% en 1943 al 33% en 1952.

Figura n° 5. Porcentaje de impuestos directos e indirectos en la coparticipación.



Fuente: Cuadro n° 5.

En definitiva, la amplia brecha entre impuestos directos e indirectos durante el período conservador se redujo de manera notable con las modificaciones que el peronismo plasmó en el sistema tributario. De este modo, el gobierno pudo reducir la distancia en el porcentaje de impuestos directos e indirectos y así lograr un impacto más equilibrado sobre los contribuyentes.

#### A MODO DE SÍNTESIS

Retomando la pregunta inicial sobre si el Estado peronista cimentó su sistema fiscal en impuestos progresivos o si, por el contrario, continuó predominando la imposición regresiva de la etapa conservadora, este artículo permite comprobar el cumplimiento de uno de los objetivos del peronismo: la redistribución de los ingresos, tanto en los impuestos provinciales como en los nacionales. Por un lado, la ley de contribución di-

recta refleja el avance del signo redistributivo mediante tres características: las alícuotas progresivas y proporcionales, el estricto control del ausentismo –ya que el dinero del remate de las tierras se invertía en la construcción de viviendas económicas– y el pago de un canon específico para las Sociedades Anónimas, que se destinaba a los gastos de salud pública. Pero sobre todo, la reforma del impuesto inmobiliario de 1954 selló el compromiso del peronismo con la redistribución de los ingresos, dado que profundizó la progresividad y proporcionalidad del impuesto a la tierra de 1947. 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, con la disminución del 50% en la alícuota, y los incrementó para más acaudalados, en un 39%. Por último, 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 del 28% de la etapa conservadora.

Por otro lado, la reforma del impuesto a la herencia cuadruplicó el valor de la alícuota respecto del período conservador y, en consecuencia, la recaudación del gravamen se incrementó de manera considerable hasta trepar un 376% en 1948, respecto del año anterior.

Asimismo, la Hacienda pública tucumana se caracterizaba por el predominio de los impuestos directos (contribución directa, patentes y herencia) sobre los indirectos (sellos y loterías y carreras) en el período 1940-1955. El porcentaje de los gravámenes directos aportaban al fisco el 80% de las rentas provinciales, mientras que los indirectos participaban con apenas un 8%.

El caso de Tucumán confirma lo que la historiografía señalara para la fiscalidad del Estado nacional respecto del predominio de un sistema fiscal bastante regresivo hasta 1943, con una fuerte presión sobre los sectores sociales más bajos. Desde entonces, se verificó un cambio en esa tendencia con la reforma impositiva del Estado peronista que gradualmente comenzó a elevar los impuestos a los contribuyentes más ricos.

En relación con los impuestos nacionales, se constata el giro gradual de la fiscalidad regresiva del período conservador hacia la reestructuración impositiva distribucionista. El incremento del 88% en la recaudación de impuestos coparticipables entre 1941 y 1951 refleja que la expansión del gasto público recayó, en gran medida, sobre los contribuyentes más acaudalados que tributaban gravámenes progresivos y directos, es decir, Réditos, Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios. Además, si se tiene en cuenta que la recaudación de los mencionados impuestos se elevó del 10 al 36%, frente al marcado descenso de los indirectos, cuyo aporte se redujo del 90% al 51%, y que, en el punto más álgido de la crisis económica, la recaudación del impuesto a los réditos mantuvo el ritmo de crecimiento, podemos verificar que el Estado nacional se afirmó en el impuesto directo y progresivo por excelencia para mantener el nivel de gastos, frente a la caída generalizada de la recaudación fiscal. Por lo tanto, el peronismo, en la provincia de Tucumán, ejerció una fuerte presión sobre la franja de contribuyentes más poderosos, y, de este modo, cristalizó su anhelo de una Argentina con “*menos pobres y menos ricos*”.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BASUALDO, E., 2006. *Estudios de Historia Económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BERROTARÁN, P., JÁUREGUI, A. Y ROUGIER, M. 2004. *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- BOTANA, N., 2006. La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos y económicos. En F. Fukuyama, *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Buenos Aires: FCE - Fundación Grupo Mayán.
- BUCHRUCKER, C., 1999. *Nacionalismo y peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CORTÉS CONDE, R., 2005. *La economía política de la Argentina en el siglo xx*. Buenos Aires: Edhasa.
- DA ORDEN, L., 2010. La coparticipación de impuestos durante el peronismo clásico: ¿justicia social o hegemonía estatal? El caso de la provincia de Buenos Aires. XXIIº Jornadas de Historia Económica. Río Cuarto.
- , 2011. Recursos fiscales. Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955. En L. DA ORDEN & C. MELÓN PIRRO, *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria.
- , 2013. Organización estatal y fiscalidad durante el peronismo: una aproximación desde la coparticipación federal de impuestos (1946-1955). VIIIº Jornadas de Historia Política. Mendoza.
- FERRER, A., 2008. *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo xxi*. Buenos Aires: FCE. 4º edición.
- GERCHUNOFF, P. & D. ANTÚNEZ, 2002. De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo. En J. Torre, *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas 1943-1955. Vol. VIII*. Buenos Aires: Sudamericana. pp. 125-201.
- HERRERA, C., 2010. Fiscalidad y poder: las relaciones entre el estado tucumano y el Estado central en la formación del sistema político nacional. En B. BRAGONI Y E. MÍGUEZ, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Buenos Aires: Biblos. pp. 181-207.
- , 2016a. Política impositiva y redistribución de los ingresos. El impuesto inmobiliario (1940-1955). En J. Perera, *Antología Cultural 1916-2016*. Tomo I. Tucumán: Editorial del Archivo Histórico de la Provincia.
- , 2016b. Reformas del impuesto inmobiliario e impuesto a la herencia. La redistribución de los ingresos en la política impositiva del primer peronismo, *El Bicentenario en la Facultad de Ciencias Económicas*. (En prensa).
- NIGRA, F., 2004. Que paguen los más ricos. La progresividad impositiva en los inicios del peronismo (1943-1949). P. Berrotarán, A. Jáuregui y M. Rougier, *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Imago Mundi. pp. 154-174.
- PIKETTY, T., 2015. *El capital en el siglo xxi*. Buenos Aires: FCE.
- PORTO, A., 2003. Etapas de la coparticipación federal de impuestos. Documento de federalismo fiscal n° 2 mayo. U.N. La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed2.pdf>. pp. 5-24.
- RAPOPORT, M., 2000. *Historia Económica, política y social de la Argentina 1880-2000*. Buenos Aires: Macchi.
- ROSS, P., 1993. Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico, *Anuario IHES*, n° 8, pp. 105-124.
- ROUGIER, M., 2012. *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J., 2011. ¿Impuestos injustos? el estado nacional y la política impositiva durante el peronismo. (1946-1955). En L. DA ORDEN & C. MELÓN PIRRO, *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*. Rosario: Prohistoria.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J., 2013. *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- TORRE, J. & E. PASTORIZA, 2002, La democratización del bienestar". En J. Torre, *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas 1943-1955. Vol. VIII*. Buenos Aires: Sudamericana.
- VILLANUEVA, J., 1966. *The inflationary Process in Argentine, 1943-1960*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

