

Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”
Tercera serie, núm. 28, 2^{do}. semestre 2005.

EL POLIEDRO DE LA IGUALDAD.
NOCIONES DE JUSTICIA IMPOSITIVA EN EL BRASIL
Y LA ARGENTINA EN LAS DÉCADAS DE 1920 Y 1930

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN*

“Pobres los tendréis siempre con vosotros,
Pero a mí no me tendréis siempre.”
San Mateo, 26-V.11

El Brasil en 1924 y la Argentina en 1932 introdujeron sus primeras leyes de impuesto a la renta. Esta medida era el resultado de las tensiones provocadas sobre el sector externo de la economía, primero, por la Primera Guerra Mundial y después, por la depresión de 1929. En ambos casos, el objetivo era encontrar una alternativa más flexible y justa al antiguo sistema fiscal basado en impuestos indirectos, principalmente los derechos aduaneros. Un segundo objetivo que los impulsores del impuesto en ambos países perseguían era centralizar los recursos públicos y ayudar así a la consolidación u organización del mercado nacional. A pesar de estas coincidencias, tanto en su concepción como en sus logros los dos impuestos a la renta divergieron muy pronto. Ambos resultaban cargas ligeras si se los compara con sus modelos europeos o estadounidense, pero el argentino era socialmente más avanzado y económicamente más eficaz que el brasileño. Las razones para esta divergencia están sin duda relacionadas con diferentes condiciones estructurales. En el Brasil, un Estado más débil y la complejidad de las elites regionales dificultaron la implantación e eficacia del impuesto.¹ En la Argentina, en cambio, un Estado fuerte y la colaboración de las elites económicas explican el primer éxito de la reforma fiscal.

* Universidad Complutense de Madrid. Este trabajo ha sido posible gracias a una beca postdoctoral MEC/Fulbright. Quiero agradecer los interesantes comentarios de Roy Hora y de dos *referees* anónimos sobre una versión previa del mismo. Por supuesto, todos los errores del artículo son de mi entera responsabilidad.

¹ Evan S. Lieberman, *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge University Press, 2003.

Sin embargo, la implantación del impuesto a la renta estuvo envuelta en dos atmósferas ideológicas que, aunque compartían algunas preocupaciones, las enfrentaban de manera distinta. Los impuestos a la renta se extendieron por el mundo occidental como respuesta a la necesidad de encontrar recursos que impuso la Primera Guerra Mundial. Aunque establecidos de manera temporal, en la mayor parte de los países que los aplicaron, la nueva tributación no sólo permaneció sino que paulatinamente se fue convirtiendo en uno de los principales recursos fiscales de los Estados occidentales. A diferencia de otros gravámenes, el impuesto a la renta era defendido no sólo como una eficiente herramienta fiscal sino también como un instrumento de distribución de la riqueza. La guerra mundial, además de exigir un esfuerzo económico hasta entonces desconocido a las naciones europeas, dejó como herencia una convulsa situación social, de la que la Revolución Rusa o la República de los Consejos en Baviera son sus dos ejemplos más característicos. A pesar de una situación social relativamente menos explosiva, Argentina y Brasil recibieron también los influjos europeos sobre la cuestión social y la retórica de la distribución de la riqueza se coló en los debates impositivos. La cuestión de la igualdad y de la equidad del tributo, aunque recogida en ambas constituciones, apareció de manera más evidente cuando se debatió la reforma fiscal durante las décadas de 1920 y 1930. Las preguntas que se planteaban las elites políticas e intelectuales en ambos países eran similares a las que circulaban en otros países. En primer lugar, aparecía una pregunta moral: ¿hasta qué punto era legítimo utilizar el impuesto a la renta como un arma de nivelación social? En segundo lugar, había una pregunta social referente a cuestiones de equidad: ¿a quién o a quiénes debía beneficiar el impuesto? Esta pregunta planteaba, implícitamente, uno de los grandes dilemas de las sociedades de entreguerras: ¿cómo tomar decisiones en un marco de juego de suma cero, esto es, en el que se debe afrontar que toda decisión política produce vencedores y derrotados? En tercer lugar, estaba la pregunta técnica: ¿cuál era el grado de flexibilidad del impuesto? ¿Cuál era el límite que una vez superado afectaba negativamente el crecimiento y la eficiencia de la economía?

Una importante corriente de análisis de las políticas impositivas afirma que el éxito de un instrumento fiscal tan complejo como el impuesto a la renta y los gravámenes sobre la riqueza no sólo depende de la fortaleza del Estado sino también de lo que se denomina “cumplimiento cuasi-voluntario”. Esto es, sin la obtención de la cooperación de importantes sectores de la sociedad y en particular de sus elites, los impuestos a la renta no son factibles. La obtención de esa cooperación se basa en la construcción de una red de confianzas múltiples: de los ciudadanos en el Estado y de los distintos grupos sociales entre sí, y es la clave para superar las tendencias inherentes al comportamiento *free rider* en toda acción colectiva, incluido el pago de impuestos.² Confianza y cooperación son conceptos analíticamente complejos y

² El clásico trabajo que aborda el problema impositivo desde esta perspectiva es el de Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988. Ver también: Martin Daunton, *Trusting Leviathan:*

es difícil precisar cómo se construyen y se mantienen en una sociedad dada. Sin embargo, nociones ideológicas sobre lo que es justo son parte de la construcción del cumplimiento cuasi-voluntario y de la estructura de confianza.

El objetivo de este trabajo es mostrar las concepciones ideológicas sobre justicia impositiva que se manejaron en el Brasil y la Argentina en el período de entreguerras. Es razonable suponer que estas nociones terminaron influyendo el diseño y aplicación del impuesto a la renta en ambos países y, en última instancia, afectaron la distribución de la riqueza, el crecimiento y las políticas públicas en los años siguientes. En el primer apartado se compararán brevemente ambas leyes impositivas, así como sus resultados. En el segundo se mostrará cómo hacia la década de 1920, la idea de una política impositiva con fines sociales y de la necesidad de un impuesto a la renta era aceptada por un sector importante de las elites de ambos países. En el tercer apartado se mostrarán las diferencias ideológicas entre las dos naciones a la hora de enfrentar el tema de la igualdad tributaria.

LOS INICIOS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL BRASIL Y LA ARGENTINA

El caso brasileño se aparta un tanto de las pautas fiscales latinoamericanas. A pesar de que, como el resto de países del continente, el tesoro brasileño centró su búsqueda de recursos en el comercio exterior a través de los gravámenes aduaneros,³ la inestabilidad de ese ingreso y la escasez de recursos llevó desde fechas tempranas a utilizar gravámenes directos y a una reflexión sobre la posibilidad de introducir el impuesto a la renta. La proclamación de la República en 1889 acentuó esas tensiones, al transferir a los Estados las más importantes capacidades fiscales. No es extraño que tras una etapa de elevada inflación y caos financiero (el llamado *encilhamento*), el gobierno nacional tratara en 1896 de introducir un impuesto sobre dividendos que fue declarado inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal.⁴

La Primera Guerra Mundial marcó el inicio de la transformación fiscal para los países europeos, pero también para los americanos. La escasez de recursos resultante de la reducción del comercio mundial llevó a los gobiernos brasileño y argentino (entre otros) a plantearse más seriamente la adopción del impuesto a la renta. El caso

The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Para la descripción de Brasil como un Estado fiscal no cooperativo ver: E. Lieberman, *Race and Regionalism...*, *op. cit.*

³ Sobre este tema: Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2002, capítulo 3.

⁴ Aliomar Baleiro, *O imposto sobre a renda. Prática, doutrina e legislação*, Salvador, Livraria Editora Baiana, 1938, p. 18.

brasileño de nuevo mostraba una mayor urgencia. En Brasil, a pesar de un período de intenso crecimiento guiado por las exportaciones a principios del siglo XX, ya se habían conocido los efectos de la superproducción de café y el primer intento de regulación de la producción. De hecho, la menor diversificación de la canasta exportadora brasileña y la gran vulnerabilidad del café en los mercados mundiales en comparación con los productos de clima templado argentino explican en buena medida los mayores apuros fiscales de aquel país. En 1922, el Ministro de Hacienda exponía al Congreso lo dramático de la situación financiera y la necesidad de introducir importantes reformas fiscales:

Hay en la situación actual (...) un problema prominente —es el de la deuda flotante superior a 700 mil contos... y debe ser resuelto sin emisiones y posiblemente sin empréstito externo... Pero para la eliminación de ese peligro de la deuda flotante es precisa... la acción decisiva del Congreso Nacional, en el recorte inexorable de los gastos... y en el mejoramiento de nuestro sistema tributario, donde hay fallas e injusticias deplorables.⁵

Desde 1911, en los presupuestos de la República aparecía incorporado un rubro con la denominación de “impuestos de rentas” que integraba impuestos sobre los sueldos, sobre dividendos de acciones y obligaciones de las sociedades anónimas, sobre intereses hipotecarios y sobre beneficios de las sociedades limitadas.⁶ Sin embargo, el primer intento de impuesto a la renta global fue un proyecto de 1920-21 del diputado Antonio Carlos que no llegó a aplicarse. Se trataba de un impuesto a la renta global definido como progresivo, en el que el escalón de rentas imponibles más bajo era gravado con un 3%, mientras que cada tramo adicional a esa renta era gravado con un 1%. Eso producía el efecto de que cuanto mayor fuera la renta ingresada, menor sería en términos porcentuales el impuesto pagado.⁷

Este modelo regresivo fue modificado en el siguiente proyecto, puesto en marcha en 1924. La nueva legislación incluía tanto un sistema de tributación por cédulas proporcional como uno global progresivo. El global progresivo se aplicaba sobre la renta excedente en cada tramo. Así, los rendimientos inferiores a 10:000\$000 anuales se consideraban exentos. Aquellos entre 10:000\$000 y 20:000\$000 pagaban un impuesto del 0,5 %. Los que obtenían rentas de entre 20:000\$000 y 30:000\$000 tenían que abonar un 1% sobre la cantidad en que sus ingresos excedieran los 20:000\$000, mientras que hasta 10:000\$000 sus ingresos sufrían el gravamen inicial del 0,5%. Este sistema se repetía en toda la escala de ingresos, hasta llegar a aquellos que obtuvieran rentas por más de 500:000\$000, que debían abonar una tasa del 8%, aunque como esa tasa sólo se aplicaba a un tramo de ingresos, el total final

⁵ *Jornal do Commercio*, 1-12-1922, p. 3.

⁶ A. Baleeiro, *O imposto sobre a renda...*, op. cit., pp. 31 y ss.

⁷ *Jornal do Commercio*, 22-12-1922, p. 4.

era inferior.⁸ Aunque de carácter progresivo, la ley puesta en marcha suavizaba la graduación del impuesto.

El sistema proporcional por cédulas implicaba que la tasa que se debía pagar era una tasa fija porcentual del ingreso (no graduada según los niveles de ingreso) y variaba según la actividad económica que produjera ese ingreso. Así, los ingresos derivados de beneficios o rentas recibían un gravamen mayor que aquellos derivados del trabajo asalariado. Sin embargo, el proyecto original fue modificado y la ley exceptuaba los ingresos procedentes de la *lavoura* y de los inmobiliarios urbanos de ningún pago. En parte, con esto se trataba de no gravar —aunque se tratara de un impuesto sobre el ingreso y no sobre la fuente en sí— la misma fuente dos veces, ya que propiedad territorial e inmuebles urbanos componían la base impositiva de muchos estados: “no es posible admitir que la propiedad inmueble, que pertenece a la economía de los estados y, aquí, en el Distrito Federal, a la de la municipalidad, sea también gravada por la Unión”.⁹

Además, el sistema proveía una serie de deducciones —similares a las que en otras legislaciones trataban de moderar el peso del impuesto sobre los sectores menos favorecidos— de las que se beneficiaron principalmente los que obtenían sus ingresos a través del comercio o la industria. Diferentes informes oficiales señalaban que en 1925, las compañías comerciales obtuvieron deducciones que significaban hasta el 45% de sus obligaciones fiscales. Las corporaciones consiguieron reducciones de hasta el 65% de su carga fiscal por impuesto a la renta, mientras que los asalariados apenas obtuvieron un alivio del 10%.¹⁰ El sistema beneficiaba de manera clara a los sectores rurales y en segundo lugar, a los manufactureros. En 1925 el sistema fue reformado. El gobierno eliminó las deducciones y la tributación cédular, intentando simplificar el sistema e incrementar la recaudación, hasta entonces bastante decepcionante, pero la situación no mejoró en los años siguientes. En 1933, tras casi una década de utilización del impuesto a la renta, la recaudación por ese rubro alcanzó su máximo histórico, pero su aportación al erario nacional representaba apenas el 6% del total ingresado.¹¹

El gobierno no dejó de señalar que el sistema no funcionaba como se esperaba y algunos de sus asesores económicos acusaban a las elites económicas de las limitaciones de la nueva legislación. “Estas instrucciones fueron recibidas con hostilidad, principalmente por parte de las clases comerciales”, señalaba uno de los ideólogos de la reforma fiscal brasileña.¹² El problema no era sólo que el impuesto a la renta no

⁸ *O imposto sobre a renda. A sua regulamentação de acordo com o Decreto n. 16.580 de 4 de setembro de 1924. Anotado pelo Dr. Francisco Conde*, Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1924, p. 15.

⁹ *Anais da Câmara dos Deputados (ACD)*, 1923, vol. 17, p. 270, palabras del diputado Nogueira Perido.

¹⁰ F. T. de Souza Reis, *Imposto sobre a renda. A reforma da lei n. 4.783 de 31 de Dezembro de 1923*, Rio de Janeiro, 1926, p. 4.

¹¹ *Finanças do Brasil*, 1937, CPDOC; Archivo Valdemar Falcão (VC), 35.05.21, Pasta VI.

¹² F. T. de Souza Reis, *Imposto sobre a renda...*, p. 6.

produjera la recaudación esperada sino que la estructura regresiva del sistema fiscal brasileño permanecía inalterada: “Es innegable que nuestro sistema de tributación es dispendioso, incómodo, vejatorio, injusto y perjudicial a la circulación de la economía nacional”, afirmaba un informe enviado al Ministro de Hacienda en 1931.¹³

Las reflexiones sobre la posibilidad de incorporar un impuesto a la renta al sistema fiscal nacional también se extendieron en Argentina durante la década de 1920. Como en Brasil, las restricciones fiscales provocadas por la Primera Guerra Mundial y una preocupante deuda flotante fueron los acicates para esa reflexión. No obstante, la economía argentina se mostró más resistente que la brasileña a las tensiones del comercio internacional durante la década. Aunque las exportaciones tuvieron un comportamiento inestable y aunque los términos de intercambio se deterioraron desde 1917, los ingresos por comercio exterior no dejaron de aumentar.¹⁴ Los buenos resultados de las exportaciones eran fundamentales para obtener recursos para las importaciones que, en última instancia, eran el origen de los ingresos estatales. Además, y a diferencia del Brasil, el éxito de la economía exportadora argentina le mantuvo abiertas con relativa facilidad las líneas de crédito internacionales.¹⁵

A pesar de ello, los gobiernos radicales no pudieron controlar el gasto público ni evitar los continuos y crecidos déficit fiscales a lo largo de la década. Esto arrojaba las primeras sombras sobre las posibilidades de la economía argentina en su desarrollo futuro. Políticos, las elites económicas y algunos intelectuales empezaron a mostrar una visión más pesimista sobre las posibilidades de un sistema fiscal que se basaba en el buen funcionamiento del comercio internacional.

Los múltiples intentos de introducir un impuesto a la renta en Argentina durante la década de 1920 fracasaron. El principal obstáculo que los intentos reformistas encontraron fue la oposición de las elites políticas del interior del país, que veían en el impuesto a la renta un paso hacia una mayor centralización fiscal. Sin embargo, una buena parte de las elites económicas, aunque no propulsores de la reforma, entendían que el impuesto a la renta era una mejor solución que otros gravámenes como un impuesto al mayor valor de la tierra. Además, podría servir para terminar con el déficit fiscal que tanto preocupaba a las élites y para racionalizar la estructura impositiva nacional, caracterizada por la variedad de sistemas impositivos. La única asociación empresarial que mostró una oposición al impuesto a la renta fue la Confederación

¹³ Olegario Moreira de Abreu y Silva, “Memorial ao Excmo. Sr. Ministro da Fazenda”, 9-1-1931, CPDOC, Archivo José María Whitaker (JMW) 30.11.05/4, pasta VI.

¹⁴ Héctor Diéguez, “Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones en el período 1864-1963”, en *Desarrollo Económico*, 12:46 (1972) y P. Gerchunoff y L. Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998, p. 466.

¹⁵ Sobre los problemas de financiación externa brasileños ver: Winston Fritsch, “Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930”, en Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1990, pp. 50 y ss.

Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), pero incluso esta agrupación defendía el nuevo gravamen frente a otras alternativas a principios de la década de 1920.¹⁶ Más allá de la aquiescencia de las elites empresariales y de la oposición de las elites del interior, la propia división interna del partido radical y las dificultades para controlar el Congreso y el Senado conspiraron contra el éxito de la reforma.

En 1930, el radical Hipólito Yrigoyen, que había sido elegido presidente de la República en 1928, fue depuesto por un golpe de Estado. El gobierno surgido del golpe, encabezado por el general Uriburu, enfrentaba las consecuencias de la gran depresión de 1929 y diseñó un plan fiscal ortodoxo encaminado a reducir el gasto público y aumentar los ingresos del erario.¹⁷ El gobierno preparó el borrador de un nuevo proyecto de impuesto a la renta que, con ciertas modificaciones, se transformaría en la primera legislación sobre el tema en el país en 1932. El impuesto se aplicaba partiendo de una base fija sobre cuatro categorías de actividades: rentas inmobiliarias; intereses, acciones, bonos, etc; comercio e industria; rentas del trabajo. La primera se dividía en inmuebles rurales y urbanos. Los propietarios rurales debían pagar el 6% de su ingreso cuando no trabajaban la tierra directamente, fruto de la crítica al absentismo que se extendió durante la década de 1920 en el país. Los propietarios que cultivaban su propia tierra abonaban una tasa básica del 4%. Finalmente, los propietarios cuyas tierras estaban valuadas en menos de 25.000 pesos quedaban exentos.¹⁸ El proyecto de 1931, realizado por el gobierno militar, incluía una renta imponible mínima del 1% del valor de la tierra. Sin embargo, el Congreso, reabierto en 1932, lo eliminó argumentando que la tasa podría convertirse en un impuesto sobre el capital en lugar de sobre la renta.¹⁹

Las rentas de activos de capital recibían un gravamen del 6%, mientras que los beneficios derivados de actividades comerciales o industriales tenían que abonar un 5%. Para evitar que los pequeños comerciantes o industriales sufrieran una carga onerosa, la ley indicaba que aquellos negocios con ingresos inferiores a 50.000 pesos anuales serían gravados como ingresos procedentes del trabajo asalariado.²⁰

Los ingresos procedentes del trabajo asalariado debían abonar una tasa proporcional fija, pero a diferencia del resto de categorías se establecían ciertas deducciones. La tasa era de 4%, pero sólo se aplicaba sobre la totalidad de la renta cuando ésta

¹⁶ En agosto de 1923 la CACIP envió una nota al Senado criticando las reformas fiscales que pretendían introducirse y proponiendo como alternativa un impuesto a la renta. Ver: National Archives, Records of the Department of State Relating Internal Affairs of Argentina, 1910-1929. Willing Spencer to the Department of State, Buenos Aires, August 17, 1923, document: 835.512/37.

¹⁷ Sobre la política fiscal diseñada frente a la depresión: P. Gerchunoff y L. Llach, *El ciclo de la ilusión...*, *op. cit.*, pp. 115-119.

¹⁸ *Diario de Sesiones, Cámara de Diputados* (en adelante, *DSCD*), 23-4-1932, v. I, pp. 641-2.

¹⁹ *DSCD*, 16-4-1932, v. I, p. 189.

²⁰ *DSCD*, 1932, v. VII, p. 865.

era superior a 24.000 pesos. Si los ingresos del trabajador eran inferiores a esa cantidad, la tasa sólo se aplicaba al 75 o al 50% de la renta, según la cantidad. Además, los ingresos inferiores a 300 pesos quedaban exentos.²¹

Para introducir la progresividad en el impuesto, el gobierno creó una tasa adicional progresiva, a partir de 25.000 pesos. Al igual que en el caso brasileño, la tasa se aplicaba sólo sobre los excesos de renta, hasta alcanzar el 7% en el tramo más alto. Comparado con los impuestos europeos, y particularmente con el británico, el impuesto a la renta argentino —llamado impuesto a los réditos— era moderado y no afectaba demasiado las rentas altas. Sin embargo, en comparación con el brasileño, los asalariados recibían un mejor tratamiento y además, a lo largo de la década de 1930, la contribución de los sectores con ingresos más elevado se fue haciendo más importante.

Las diferencias con el caso brasileño no están sólo en la concepción del impuesto. La tributación a los réditos en la Argentina fue mucho más eficaz que el impuesto sobre las rentas brasileño. Desde su primer año de aplicación, el impuesto a los réditos se convirtió en la tercera fuente impositiva de ingresos del tesoro público. Su participación fue creciendo a lo largo de los primeros diez años, hasta que en 1942 superó por primera vez a las aduanas y a los impuestos al consumo interno, convirtiéndose en la fuente más importante de recursos para el Estado. El fisco brasileño nunca alcanzó un desempeño igual con su impuesto sobre la renta.²²

Detrás de estas diferencias en la concepción y en el desempeño del impuesto estaban importantes condicionamientos estructurales, relacionados con la capacidad del Estado y las relaciones entre las elites. Sin embargo, también es posible encontrar su origen en los aspectos ideológicos de la cuestión tributaria.

JUSTICIA SOCIAL Y JUSTICIA IMPOSITIVA

En la década de 1920, buena parte de las elites políticas e intelectuales del Brasil y la Argentina aceptaban la necesidad de un impuesto a la renta e incluso su legitimidad desde el punto de vista del orden social constituido.²³ Una de las ideas recurrentes

²¹ *Ibidem*, pp. 862-869.

²² Dirección General del Impuesto a los Réditos, *Memoria Año 1942*, Buenos Aires, p. 54.

²³ En general, en el mundo occidental, la idea de un impuesto a la renta graduado empezó a ser aceptada entre los sectores conservadores en los albores de la Primera Guerra Mundial. Como ha señalado Jean-Pierre Gross para el caso francés, el impuesto a la renta adquirió una aura de respetabilidad gracias a que perseguía el objetivo de la justicia social sin amenazar la propiedad privada. Ver: Jean-Pierre Gross, "Progressive Taxation and Social Justice in Eighteen-Century France", *Past and Present*, 140 (1993), pp. 79-80.

utilizadas para su justificación era la de que cada persona debía contribuir de acuerdo con sus posibilidades. Ya en 1909, en la conclusión del Cuarto Congreso Científico Panamericano, en su sección de Ciencias Sociales y Económicas, el representante argentino afirmaba en su exposición: “Es una verdad primordial en economía, que lo principal para el hombre consiste en satisfacer sus necesidades económicas. (...) Justa y legítima deducción de este principio de justicia, es que el que más tenga con más debe contribuir al Estado para llenar sus obligaciones, porque le resta una mayor cantidad de riqueza después de satisfacer sus necesidades, que debe dedicar al bien común”.²⁴ Los ejemplos de este tipo de argumentación en ambos países son abundantes. En 1926, Artur Bernardes, presidente de la República de Brasil, afirmaba en un mensaje dirigido a la Cámara de Diputados brasileña:

El impuesto de la renta es, dentro de todos los impuestos a los que puede recurrir la Unión, el que menos se aparta de los cánones fiscales. Es productivo y elástico... es el más inocuo a la economía pública... porque no incide sobre la producción... es el más justo porque es proporcional a la facultad del contribuyente.²⁵

En la Argentina, las afirmaciones parecidas a ésta son abundantes y eran emitidas por políticos, periodistas e incluso los representantes de los empresarios. Así, la Unión Industrial Argentina, principal asociación de los productores manufactureros, en repetidas ocasiones se hacía eco de esa idea: “La Unión Industrial Argentina cree de estricta justicia que todos los habitantes contribuyan al sostenimiento de la administración nacional en proporción razonada y directa con la capacidad económica de cada uno”.²⁶

La idea de que cada individuo debía contribuir al sostenimiento del Estado según sus capacidades tenía un noble pedigrí dentro de la tradición de la economía clásica. Ésta ya había sido sugerida por Adam Smith y reelaborada por John Stuart Mill, quien la relacionaba con el concepto de igualdad de sacrificio.²⁷ Sin embargo, aunque de esta idea podía inferirse la sugerencia de establecer un impuesto a la renta, no necesariamente ese impuesto debía tener un carácter progresivo, es decir, graduado. Mill, defensor del impuesto a la renta y a las herencias sobre la base del igual sacrificio,

²⁴ Nicolás Sarmiento, “El impuesto progresivo sobre la propiedad y la renta como base del sistema tributario”, en *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, tomo LXVII, primer semestre de 1909, pp. 136-137.

²⁵ *ACD*, 1926, vol. 1,3-5-1926, pp. 40-41.

²⁶ Unión Industrial Argentina, *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XXXVIII, N° 672, diciembre de 1924, p. 38.

²⁷ Sobre el desarrollo de la idea por Adam Smith ver: J.-P. Gross, “Progressive Taxation”, en *op. cit.* p. 81, para John Stuart Mill ver: M. Daunton, *Trusting Leviathan...*, *op. cit.*, p. 141.

desconfiaba del impuesto graduado porque iba en detrimento del crecimiento y de la actividad emprendedora.²⁸

Sin embargo, tanto en la Argentina como en el Brasil, cuando se discutía sobre la capacidad contributiva y el impuesto a la renta, se estaba hablando de un impuesto a la renta graduado y no solamente proporcional. En la Argentina no se discutía la necesidad de incorporar la graduación junto a la proporcionalidad y así, en el moderado impuesto de 1932, se incorporó la tasa adicional progresiva. En el Brasil, donde algunas voces sí se habían opuesto a lo que llamaban el producto de la “fantasía de función socialista del impuesto” progresivo, finalmente también prevaleció la idea de instaurar un sistema graduado.²⁹

En realidad, más que el producto de una fantasía socialista, como afirmaba el diputado brasileño, la discusión sobre un impuesto a la renta graduado se basaba en modelos europeos que tenían como objetivo solucionar problemas fiscales y poner un dique al avance socialista. Para que esas propuestas fueran concebibles, la vieja ortodoxia de Mill y los economistas clásicos tenía que ser modificada. Eso fue llevado a cabo por la llamada “revolución marginalista” a finales del siglo XIX. Los autores “marginalistas” o neoclásicos indicaron que los aspectos esenciales de los fenómenos económicos ocurrían en el margen. Así, si los individuos eran maximizadores de beneficios, no lo eran en términos absolutos sino que trataban de maximizar las utilidades marginales. Además, y según el principio de los rendimientos decrecientes, según aumentaban los ingresos absolutos disminuían los ingresos marginales. Ésta dio paso a una renovación de la perspectiva de los economistas liberales sobre la cuestión impositiva.³⁰ Antes que apropiación del Estado o injerencia sobre el beneficio individual, algunos tipos de impuestos, como el gravamen progresivo sobre la renta, resultaban eficientes económicamente al caer sobre aquellos con ingresos más elevados y, por lo tanto, que obtenían una utilidad marginal menor.

En esa evolución fue clave la obra de A. C. Pigou, *Wealth and Welfare*, publicada en 1912, cuando en Gran Bretaña se discutía la graduación del impuesto a la renta. Pigou extendió el concepto de utilidad marginal, tal y como lo había elaborado Alfred Marshall, hacia el terreno de la economía del bienestar y afirmó que una pérdida de

²⁸ Afirmaba Mill: “Partiendo, pues, de la máxima de que debe exigirse a todos iguales sacrificios, tenemos ahora que examinar si se hace esto en realidad haciendo que cada cual contribuya con el mismo porciento (sic) de sus medios pecuniarios. (...) Tanto en Inglaterra como en el continente se ha defendido el impuesto progresivo sobre la propiedad con el fin manifiesto de que el Estado use los impuestos como un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza. Deseo tanto como el primero que se tomen medidas para que disminuyan esas desigualdades, pero no de manera que alivien al pródigo a expensas del prudente”, John Stuart Mill, *Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 689-691.

²⁹ *ACD*, 1922, vol. 17, p. 144 (palabras del diputado João Cabral).

³⁰ M. Daunton, *Trusting Leviathan...*, pp. 142-143.

ingresos de los más pudientes no tendría por qué alterar la eficiencia de la economía, mientras que el aumento de la capacidad de consumo de los menos favorecidos podría aumentar la tasa de utilidad. Ni Marshall ni Pigou defendían una redistribución del ingreso sino, más bien, una política que contuviera los reclamos socialistas.³¹

Estas ideas estaban detrás de la concepción que sobre el impuesto a la renta y, en particular sobre la misma idea de renta, tenían las elites argentinas y brasileñas. Si el impuesto a la renta progresivo era legítimo era porque no se convertía en una expropiación. Una de las constantes en ambos casos era la de no confundir rentas, que se consideran un flujo, un ingreso producido en un período, con capital o patrimonio. Así, la propia idea de utilidad marginal que sirvió para justificar el gravamen a la renta servía para ponerle sus límites:

Únicamente reconoce la doctrina que, dentro de ciertos límites, es correcta la percepción del impuesto progresivo sobre el conjunto de réditos del contribuyente, pues, midiendo ese total la capacidad contributiva de cada individuo, tiene aplicación el reconocido principio económico de la utilidad decreciente de las sucesivas cuotas de bienes y el principio social de la solidaridad entre las clases sociales.³²

A pesar de su intención de limitar el avance socialista, la concepción neoclásica de que era más eficaz gravar aquellas rentas que producían una menor satisfacción marginal estaba acompañada de un lenguaje moral. En última instancia, al afirmar que el impuesto progresivo se podía establecer sobre rentas de menor utilidad marginal (las más elevadas) y que así se igualaban los sacrificios, se estaba legitimando como socialmente justa alguna redistribución del ingreso.³³

Por lo tanto, el debate sobre la implantación de un impuesto a la renta progresivo en la Argentina y el Brasil, por las propias peculiaridades del tipo de impuesto, iba a ir acompañado de una retórica de la justicia social. Además, la extensión del debate sobre la llamada cuestión social desde principios de siglo y su relación con la cuestión impositiva reflejaba que parte de las élites de ambos países reconocían el desigual reparto de la riqueza y, lo que es más importante, que esa desigualdad implicaba algún grado de injusticia en la sociedad. Los gobiernos, pero también sus oponentes, vinculaban constantemente las cuestiones de justicia social y sistema fiscal.

Los políticos brasileños favorables al impuesto a la renta lo justificaban con la retórica de justicia para los sectores más desfavorecidos: “En 1924 comenzaremos

³¹ *Ibidem*, p. 146. Señalaba Pigou: “Nadie osará negar que un tipo impositivo proporcional representa mayores sacrificios para los pobres que para los ricos, ‘pudiéndose’ introducir cierta gradación progresiva en los tipos sin que el sacrificio de los ricos sea mayor que el de los pobres”, esto es, el sacrificio de utilidad marginal. A. C. Pigou, *La economía del bienestar*, Madrid, Aguilar, 1946, p. 608.

³² *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, año LXXVI, vol. LXXVI, N° 9, setiembre de 1942, p. 744.

³³ M. Daunton, *Trusting Leviathan...*, *op. cit.*, p. 146.

la redención del proletariado brasileño, sobre cuyos hombros ha pesado hasta ahora el irracional (...) sistema de impuestos”.³⁴ Años después, cuando el impuesto sobre la renta ya había sido puesto en marcha, el Ministro de Hacienda se quejaba aún de la injusticia del sistema fiscal brasileño, debido en buena medida a la poca eficacia de aquel tributo:

Nuestro régimen fiscal es arbitrario, es absurdo, contrario a todas las reglas modernas tributarias. (...) El mal de nuestro régimen tributario (...) está en que, en el Brasil, el impuesto sobre mercaderías, constituye la base del régimen fiscal, como observó muy bien el Señor Otto Niemeyer. Sumando las rentas nacionales 16 millones de contos, considerando que las clases más favorecidas pagan impuestos de renta por 6.500 contos, los demás impuestos (...) 10 millones de contos, [proceden] de los que ganan menos de 10 contos por año.³⁵

Incluso aquellos que no concordaban en la capacidad del impuesto a la renta para resolver los problemas fiscales del momento no disintían en la cuestión de la injusticia del sistema tributario heredado del siglo XIX. Así, en un memorial dirigido al Ministro de Hacienda con el fin de justificar el impuesto al consumo, su autor señalaba que el sistema fiscal brasileño era: “Injusto porque no recae, con igualdad, sobre todas las clases, ni sobre todos los habitantes del país. (...) Como... hay desigualdad en las riquezas, salarios, rentas, etc., la contribución de cada uno debe ser relativa a sus recursos económicos. En esa relatividad reside la igualdad”.³⁶

A pesar de ser una opinión contraria al impuesto a la renta, esta última cita presenta una línea de argumentación similar a la de los que lo defendían. El impuesto no debe ser igual para todos ya que la sociedad está injustamente constituida. Para ser justo, el impuesto ha de acomodarse a la capacidad tributaria de cada individuo. El objetivo moral –la igualdad– del impuesto había ganado terreno frente a otras consideraciones.

Algo similar puede decirse del caso argentino. El objetivo de una mejor distribución de la riqueza se convirtió en el principal elemento en las discusiones sobre temas fiscales, superando otras cuestiones como las necesidades del Tesoro o la eficacia económica: “Con la aplicación del impuesto progresivo, se conseguirá una distribución más equitativa de los impuestos y corregir en parte el régimen actual del reparto de la riqueza (...) Sigamos a Nueva Zelandia [sic] y otros países progresistas, que mediante reformas al régimen fiscal han abierto el camino a las nuevas ideas”.³⁷

³⁴ *ACD*, 1922, vol. 17, p. 117 (palabras del diputado Octavio Rocha).

³⁵ *Discurso pronunciado pelo Excmo. Sr. Ministro Dr. Oswaldo Aranha na Sessão de 30 de abril de 1934*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, p. 37.

³⁶ Olegario Moreira de Abreu e Silva, Memorial ao Excmo. Sr. Ministro da Fazenda, CPDOC, Archivo JMW, 30.11.05/4, Pasta VI.

³⁷ Emilio B. Bottini, *Distribución del impuesto*. Conferencia de Extensión Universitaria, pronunciada el 6 de agosto de 1930 en la Sociedad Luz, bajo el patrocinio de la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1931, pp. 3-4.

Los que se oponían a la implantación del nuevo impuesto sabían que no se enfrentaban sólo a un Estado ávido de recursos sino a una concepción de la política fiscal que no podían rechazar. En 1925, Emilio Coni, representante de la CACIP, una organización empresarial que se enfrentó abiertamente al tributo a la renta al menos desde la aparición del proyecto del ministro Víctor Molina en 1924, dio una conferencia en Tucumán para avisar de los peligros del nuevo impuesto. El empresario advertía a su público de la poderosa arma retórica con la que contaba el gobierno: “Bien sé que se nos quiere presentar en nuevo gravamen, no tanto como una fuente de recursos, sino como un instrumento de justicia social”, pero también señalaba que esa interpretación no era del todo adecuada: “¿Quién pagará el nuevo impuesto, en el caso de que prospere el proyecto? El rentista, naturalmente, pero es cosa comprobada ya que los gravámenes van rodando cuesta abajo, hasta dar casi siempre en el más pobre, que no tiene a quién pasarlos”.³⁸

Algunos presupuestos teóricos podían ser la base para otras alternativas impositivas que buscaban una mejor distribución de la riqueza y la creación de una sociedad más igualitaria. Estas propuestas alternativas fueron recogidas de manera distinta en Argentina y Brasil. El más importante de estos presupuestos era la noción de renta de la tierra elaborada por David Ricardo en la primera mitad del siglo XIX. Como se sabe, Ricardo afirmaba que los terratenientes con el paso del tiempo obtenían una ganancia que no provenía de sus inversiones o de su esfuerzo, sino de la ventaja que obtenían sus tierras de la extensión del cultivo hacia terrenos menos fértiles. Como el precio de venta de los productos estaba determinado por los territorios con unos costes de producción más elevados, es decir, los menos fértiles, los propietarios de las tierras relativamente más fértiles obtenían una ganancia extra de la diferencia entre sus costes y los precios. Esa ganancia relativa era lo que Ricardo denominaba renta diferencial de la tierra.³⁹

Diversas adaptaciones –y en muchos casos vulgarizaciones– de la idea de Ricardo se utilizaron en la Argentina y el Brasil para justificar un impuesto a la renta de la tierra, habitualmente llamado “impuesto al mayor valor”. Además de las ideas de Ricardo, las de Henry George, un autor partidario del llamado impuesto único, esto es, de centrar todo el sistema fiscal en una única tributación a la tierra por considerar ésta la fuente primigenia de la riqueza, y las de Marx, heredero directo de la posición ricardiana, eran también empleadas.

El concepto de renta de la tierra podía ser asociado a una concepción moral de la economía: aquellos que percibían una renta eran sectores privilegiados sobre los que debía recaer el peso de la fiscalidad en una sociedad democrática y justa. No se debe

³⁸ Emilio Coni, “Conferencia sobre el impuesto a la renta en Tucumán”, *La Industria Azucarera*, año XXXI, Buenos Aires, Noviembre 1925, N° 385, pp. 1233-34.

³⁹ David Ricardo, *Principios de economía y tributación*, Madrid, Editorial Ayuso, 1973, pp. 69 y ss.

olvidar que el propio Ricardo tenía en mente una batalla moral y política contra los terratenientes británicos cuando lanzó sus ideas sobre la renta de la tierra. El economista quería presentar también un grupo social extremadamente privilegiado al que había que recortar sus ventajas, en particular las leyes proteccionistas contra la entrada de cereales en el país.

En los casos argentino y brasileño, el concepto de renta diferencial y de necesidad de un impuesto al mayor valor de la tierra solía ser defendido por los partidarios de una fiscalidad más progresista, aunque no sólo por ellos. En Argentina, fue particularmente el partido socialista el promotor de la medida. Desde su formación en 1894, el partido socialista argentino se había caracterizado por una postura librecambista, con el fin de aliviar las cargas que soportaban los consumidores. A cambio de la reducción de las tarifas aduaneras, los socialistas propugnaban la puesta en marcha de un impuesto a la renta. Sin embargo, a principios del siglo XX, el tema del impuesto a la renta se convirtió en una cuestión polémica para las autoridades del partido, ya que muchos de sus dirigentes y particularmente su principal líder e ideólogo, Juan B. Justo, defendían la mayor justicia de un impuesto al mayor valor de la tierra que el de uno a la renta general. Finalmente (1901), las tesis de Justo se impusieron y los socialistas dieron prioridad al impuesto sobre el mayor valor del suelo que sobre la renta. ¿Por qué esta evolución? Una serie de artículos de Justo aparecidos en el diario socialista *La Vanguardia* daba las claves de su posición:

La *income tax*, la contribución vulgarmente llamada impuesto sobre la renta, no distingue entre las entradas permanentes del rentista, las precarias del empresario y las más precarias aún del artista y del profesional, entre el privilegio que pasa íntegro a los herederos y el que sólo se hereda en parte o no se hereda... Los economistas acusan de falta de equidad a ese impuesto uniforme sobre los estados, que está lejos de ser un impuesto uniforme sobre el privilegio.⁴⁰

Y posteriormente se hacía un ataque a la propiedad terrateniente en general, justificándose en las ideas de Marx:

Si el impuesto sobre la renta del suelo es una confiscación, tanto mejor (...) dice también Marx:

En la misma medida en que se desarrolla esta producción [de producto neto y supervalía], desarróllase la aptitud de la propiedad territorial para agarrar una porción creciente de esta supervalía, mediante su monopolio de la tierra, y elevar así el valor de su renta y el precio del suelo.⁴¹

Esta postura fue defendida constantemente por los socialistas, por lo menos hasta la década de 1930. Frente a otros partidos socialistas europeos e incluso frente a

⁴⁰ Juan B. Justo, "El impuesto sobre el privilegio", *La Vanguardia*, 8-3-1902.

⁴¹ J. B. Justo, "El impuesto sobre el privilegio", *La Vanguardia*, 22-3-1902.

algunos de sus propios miembros, la postura de los dirigentes socialistas de minusvalorar el impuesto a la renta con respecto a un gravamen a la tierra resultaba sorprendente. Sin embargo, esta posición partía de un análisis de la peculiar circunstancia argentina. Para los socialistas, Argentina se caracterizaba por tener en la cumbre de su escala social un poderoso y rico grupo de terratenientes y si el objetivo del sistema fiscal era la justicia social, nada parecía más justo que hacer reposar el principal esfuerzo sobre los hombros más robustos. En el fondo, los socialistas argentinos no estaban lejos de otros partidos socialistas europeos. Por ejemplo, en el caso de los laboristas británicos, éstos desarrollaron el concepto de riqueza acumulada y socialmente creada que tenía sus orígenes en la propia noción de renta ricardiana. La riqueza socialmente creada era aquella que no provenía del trabajo propio sino del esfuerzo social, como la renta de la tierra. Era una renta “no ganada”.⁴²

La percepción de los socialistas era también compartida por otros sectores de las elites políticas argentinas. Así, en 1912, el gobierno conservador envió un proyecto de impuesto al mayor valor que se justificaba por la necesidad de transformar el régimen impositivo argentino encaminándolo hacia un sistema más justo y equitativo.⁴³ La argumentación utilizada por el Poder Ejecutivo se asemejaba, en una línea más moderada, a la que manejaban los socialistas y a las discusiones que se estaban llevando a cabo en Alemania y Gran Bretaña. En primer lugar, se aducía que el impuesto desanimaría el absentismo: “El terrateniente que es dueño de grandes extensiones abandonadas, que aguarda quietamente el resultado del esfuerzo ajeno para multiplicar el de su bien propio, al divisar un impuesto paulatino al mayor valor... se sentirá muchas veces inclinado a renunciar a esa actitud pasiva o de contemplación”. Aún más importante, sin embargo, era la cuestión de la riqueza ganada y la socialmente creada, pues según el gobierno: “el justificativo verdadero de este impuesto no radica propiamente en las consecuencias favorables que ocasiona en el orden de la economía social, su razón de ser reposa en que siendo el Estado quien contribuye a valorizar mayormente la propiedad, justo es que perciba su parte”.⁴⁴

A pesar de tratarse de un impuesto moderado que sólo se aplicaría sobre las transmisiones de propiedad y no de manera periódica sobre el mayor valor acumulado, la propuesta gubernamental causó una reacción virulenta de los propietarios rurales, que finalmente tuvieron éxito en sus presiones. El principal argumento de los rurales era que la nueva legislación era un obstáculo al crecimiento económico y que se basaba en modelos foráneos no aptos para el caso argentino:

⁴² Martín Daunton, *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge University Press, 2002, pp. 50-51.

⁴³ E. B. Bottini, *Distribución del impuesto...*, pp. 34-35 y *DSCD*, 1912, T. I, p. 411.

⁴⁴ *DSCD*, 1912, T. I, p. 412.

El error fundamental de su pensamiento básico, o sea el de obstruir, el de obstaculizar el espíritu de empresa que él [el proyecto] llama especulación y que es indiscutiblemente la base de la grandeza argentina; como tampoco de entrar a discutir o demostrar la inconveniencia de la adopción de principios exóticos tomados de legislaciones de pueblos extraños, con sus organismos complejos”,⁴⁵

afirmaba un diputado cercano a los intereses de la Sociedad Rural Argentina.

La propuesta del gobierno, sin duda, debió de contribuir al distanciamiento de las relaciones entre políticos conservadores y estancieros, nunca demasiado fluidas. La derrota del proyecto de ley y la radical reacción de los empresarios rurales muestra su posición de preeminencia en la sociedad argentina. En la década de 1920, esa posición fue sometida a dura crítica. De manera más extendida, el impuesto al mayor valor acompañó el debate sobre los impuestos a la renta y estuvo en el centro de varias polémicas. En 1932, cuando se aproximaba la implantación del primer impuesto a la renta, la cuestión de la renta de la tierra y de los privilegios de que gozaban los terratenientes seguía siendo debatida y aquellos que defendían su utilización argumentaban, como los socialistas, que esta renta era de hecho una ganancia social:

De los impuestos que reúnen mayores condiciones de justicia social y que preponderan en casi todos los regímenes impositivos de las naciones de Europa y de América, el impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble es uno de ellos y, a decir verdad, es el primero. Grava este impuesto el mayor valor que adquiere la propiedad [como] consecuencia del progreso social, es decir, extrae del contribuyente la parte de la ganancia que pudiera tener el propietario de la tierra por el trabajo ajeno.⁴⁶

La notoriedad de esta cuestión estaba relacionada con el papel económico y social de la estancia argentina. La importancia económica de las empresas agrarias las colocaba en el centro de la atención fiscal. Además, la tierra generaba uno de los principales debates sobre la cuestión de la justicia social, el de los propietarios absentistas, aquellos para los que mejor se ajustaba la categoría de rentista. Durante la década de 1920, las críticas al absentismo terrateniente se fueron haciendo comunes.⁴⁷ La crítica al rol social y económico de los terratenientes y la noción de que obtenían sus rentas sin pisar siquiera sus propiedades agitó el debate público en la década de 1920 y asedió las posiciones de los propietarios rurales. En 1922, la

⁴⁵ *Ibidem*, p. 571 (palabras del diputado de Córdoba, Bas).

⁴⁶ Roberto Pérez, *La cuestión impositiva argentina. El impuesto a la renta*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía, 1932, p. 117.

⁴⁷ Roy Hora, *The Landowners of the Argentine Pampas. A Social and Political History, 1860-1945*, Oxford, Clarendon Press, 2001, pp. 177 y ss. (Existe versión en castellano: Roy Hora, *Los terratenientes de la Pampa Argentina: Una historia social y política 1860-1945*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2002).

CACIP; habitualmente opuesta a las innovaciones fiscales, consideró aceptable un impuesto al absentismo.⁴⁸ Finalmente, el primer impuesto a la renta del país, el de 1932, incorporaba una tasa discriminatoria penalizándolo. No obstante, la cuestión siguió abierta en los años posteriores y se convirtió en fuente de conflictos a principios de la década de 1940.

El debate sobre un posible impuesto al mayor valor de la tierra también apareció en Brasil, aunque no fue tan extendido como en Argentina. En 1922, el diputado Chermont de Miranda propuso un “impuesto sobre los lucros procedentes de la valorización de la tierra”.⁴⁹ El objetivo era gravar aquellos beneficios que no se producían por la introducción de mejoras en la tierra, es decir, ajenos al trabajo o la inversión del propietario. La argumentación, como en el caso argentino, era que esa renta era el fruto de un trabajo social, “de la acción de los poderes públicos, quiera que ésta se materialice en la ejecución de obras y beneficios, tales como la construcción de ferrocarriles, carreteras, puertos y canales... quiera que tal acción se manifieste bajo la forma de protección, garantías, asistencia o amparo”. Este proyecto no fue aprobado. Después del golpe de 1930, cuando las autoridades del llamado gobierno provisional encabezado por Getulio Vargas estaban analizando la situación creada por la crisis económica mundial y los propios problemas financieros de la República, la posibilidad de un impuesto específico al mayor valor de la tierra volvió a plantearse. Esta idea fue manejada por el propio gobierno y su justificación era la ya mencionada cuestión de la renta diferencial de la tierra y los ingresos no ganados. Así, en una de las comisiones creadas para lidiar con la crisis económica, se presentó un informe sobre reforma fiscal que trataba de introducir el mencionado tributo o al menos hacer pagar a los productores agrarios el impuesto a la renta (recuérdese que estaban exentos). En dicho informe se afirmaba: “La propiedad perpetua de la tierra se justifica, es bien cierto, siempre que para el aumento progresivo de su valor, acuda en un segundo plano solamente el esfuerzo personal de los poseedores”.⁵⁰

Sin embargo, las posibilidades de crear una tributación al mayor valor de la tierra eran complicadas debido a la amplitud y complejidad del sector rural brasileño. Uno de los primeros problemas era tratar con las diferentes realidades regionales. Esto también ocurría en Argentina, pero en el caso brasileño los estados habían logrado establecer un poderoso sistema de recaudación a través de las tarifas a la exportación que incidían, prácticamente en su totalidad, sobre las producciones rurales. De hecho, las quejas sobre los gravámenes a la exportación fueron frecuentes durante este período y llevaron a su centralización desde mediados de la década de 1930. Hay un

⁴⁸ Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, *Estudios de Problemas Nacionales*, n° 14, Buenos Aires, 10 de enero de 1922, p. 14.

⁴⁹ *ACD*, 25 a 31 de Dezembro de 1922, vol. XVIII, pp. 725-27.

⁵⁰ Comissão de Estudos Financeiros e Económicos dos Estados e Municipio, *Finanças do Brasil: atas e pareceres, 1931 e 1932*, Río de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, vol. IV, ata n° 10, p. 215.

segundo factor que explica la menor atención prestada por las elites brasileñas a la cuestión de la renta de la tierra y de un impuesto al mayor valor. Como se ha señalado, los partidarios de esta medida insistían en que la renta así gravada no era un ingreso ganado sino producido socialmente. Sin embargo, el sector rural brasileño –y particularmente el cafetalero– dependía en un grado mayor que el argentino de la creación social de riqueza, o sea, de la participación estatal. En parte, esto explica que se permitiera utilizar recursos como el impuesto a la exportación. La mayor dependencia del Estado –en comparación con los argentinos– volvía, por necesidad, a los sectores rurales brasileños más influyentes en las decisiones políticas. Como ya se mencionó, la *lavoura* estaba exenta del pago al impuesto a la renta durante los primeros años de su aplicación. En tercer lugar, a pesar del éxito de los empresarios cafetaleros de San Pablo, la complejidad y heterogeneidad de las elites rurales brasileñas les otorgaba a éstas una posición menos conspicua que la de los estancieros pampeanos. Estos últimos parecían, a los ojos de muchos de sus críticos el modelo más acabado de beneficiarios de la renta de la tierra ricardiana.

El debate sobre la incorporación de nuevos gravámenes a la riqueza y, particularmente del impuesto a la renta, estuvo en la Argentina y el Brasil teñido también por una especie de fatalismo. La adaptación de ese nuevo impuesto en los países europeos (y en los Estados Unidos) que servían de referencia a ambas naciones latinoamericanas y la creciente intervención del estado en la economía parecían hacer inevitable la reforma fiscal y la introducción de los nuevos gravámenes directos. La complejidad de la sociedad y el estado empezaba a aparecer obvia a muchos observadores y esa complejidad reclamaba nuevos instrumentos. Así, el economista argentino Alejandro Bunge, vinculado a las ideas de los manufactureros y de los productores del interior del país, creía que el impuesto a la renta era no sólo el más justo y eficiente en cuanto a su capacidad para aportar recursos al tesoro público incluso en momentos de crisis, sino también un desarrollo inevitable.⁵¹

Estas ideas eran el resultado de la percepción de los contemporáneos pero también, de la influencia de la llamada ley de Wagner. Este economista alemán afirmó en su conocida ley, que según crecía la economía aumentaba la participación del Estado en ella. Más precisamente, el enunciado establecía que según aumenta la renta *per cápita* en una sociedad, el gasto público lo hará de manera más rápida. Según Wagner, este fenómeno era el resultado de las presiones que la democracia y la urbanización creciente imponían sobre la oferta de bienes públicos. Este enunciado, en cierta manera, tenía un contenido fatalista, vinculado al pensamiento económico en general y a la escuela alemana en particular, al considerar esa evolución como inevitable más allá de su bondad o maldad. La ley de Wagner fue empleada con frecuencia en el siglo XX en muchos países para justificar políticas públicas, convirtiendo así una noción

⁵¹ *Revista de Economía Argentina*, n. 96 (junio 1926), p. 491.

del “ser” en otra del “deber ser”. Esto es, si aumentaba la participación del Estado en el producto de una economía era porque las políticas eran las correctas: ese incremento del lugar del Estado sólo era el reflejo del crecimiento económico, del avance de la sociedad siguiendo la línea de una inexorable ley económica.⁵²

No obstante, la idea de lo inevitable del crecimiento del gasto público durante las décadas de 1920 y 1930 no se recibía con entusiasmo, ni en Brasil ni en Argentina. En ambos países, las elites económicas criticaron ampliamente el excesivo gasto público y el creciente número de burócratas empleado en las administraciones federales y locales. En Argentina, durante los gobiernos radicales de la década de 1920, el crecimiento del gasto público fue uno de los aspectos centrales del descontento de las elites económicas con las políticas públicas. En Brasil, era el propio gobierno federal el que, preocupado por mantener abiertas las líneas de crédito internacionales y facilitar el pago de la deuda, intentó atrincherarse tras un muro de ortodoxia fiscal.⁵³

A pesar de estas corrientes, los defensores de un mayor papel económico del Estado hacían eco de las ideas de Wagner para justificarlo. Incluso aquellos que criticaban el excesivo gasto en burocracia no dejaban de señalar la necesidad de incrementar los recursos del Estado para que cumpliera con la función que los nuevos tiempos le señalaban. Ésta era, en Brasil, la postura del *Jornal do Commercio*: “Sin embargo, la Unión no ha ampliado los servicios en la proporción de sus necesidades; y si por un lado, la política bohemia de los últimos veinte años perjudicó mucho las finanzas, por otro la propia organización fiscal no permitió la expansión necesaria de las rentas”. Se establecía una diferencia entre los gastos superfluos, aquellos destinados a incrementar la burocracia, el clientelismo político, aquellos que provocaban los déficit fiscales, y aquellos gastos que se correspondían con las exigencias del nivel de “civilización” alcanzado por el país: “Por el estado de los recursos generales, se ve que será más fácil a la Unión, en el momento oportuno, dar un impulso decisivo a ciertos servicios civilizadores. Podrá la Unión con más facilidad destinar... [recursos] a la instrucción pública, el fomento agrícola, la aviación o la navegación”.⁵⁴ Para poder cumplir con este papel, el gobierno federal precisaba de un instrumento fiscal adecuado: el impuesto a la renta. Esta posición no sólo reflejaba el deseo de un papel promotor del Estado, sino que transformaba en aserto moral las ideas de Wagner sobre el inexorable crecimiento del gasto público.

La idea de que el Estado debía desempeñar un mayor papel económico, principalmente teniendo en cuenta las circunstancias de desigualdad social, fue ganando fuerza poco a poco. En 1934, el ministro de economía Osvaldo Aranha afirmaba en

⁵² Una interesante revisión de las ideas de Wagner en Carolyn WEBBER and Aaron WILDAVSKY, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Simon and Schuster, 1986, pp. 569-571.

⁵³ W. Fritsch, *External Constraints on Economic Policy in Brazil, 1889-1930*, Londres, MacMillan, 1988.

⁵⁴ *Jornal do Commercio*, 25-9-1924, p. 3

un discurso en la Cámara de Diputados: “El Estado moderno, sea cual sea la forma de gobierno, dada la situación creada a nuestros pueblos, salió de la órbita trazada por nuestro pasado político para alargar su intervención hasta campos y latitudes hasta hace poco vedados a la acción de los Poderes Públicos”.⁵⁵ Ese mismo año, que inició un breve período de retorno a la democracia tras el golpe de 1930, la nueva Constitución federal brasileña reconocía de manera explícita las obligaciones sociales del Estado y a esas obligaciones se adjudicaban determinados recursos fiscales. Así, por ejemplo, el artículo 141 establecía que el 1% de las rentas tributarias serían destinadas al cuidado de la maternidad y de la infancia y el artículo 156 afirmaba que no podría por ley destinarse menos del 10 % de la renta fiscal a la educación y la cultura.

En Argentina, la idea de que el Estado iba a incrementar inexorablemente su participación en la economía nacional y de que ese incremento tenía unos objetivos sociales se mostraba de manera más evidente. Ello se debía a los efectos de la pureza del sufragio y la democratización de la política a partir de 1912. Para gobierno y opositores, estaba claro que el Estado iba a tener que incrementar sus servicios a la sociedad, no sólo para proveer las infraestructuras que el desarrollo económico requería, sino también para satisfacer las demandas de los nuevos grupos incorporados a la vida política: “Cuando más democráticas son las instituciones políticas; cuando sus órganos representativos reflejan mejor la mayoría... ese consumo [de bienes públicos] es mayor aún, por responder a necesidades universales”.⁵⁶

El gobierno provisional que surgió del golpe de 1930 y el posterior, encabezado por el general Justo, respondieron a los reclamos de las elites económicas recortando el gasto público y manteniendo una estricta ortodoxia fiscal. En esos primeros años, el nuevo impuesto a la renta vino a cumplir un fin primordialmente recaudador. Sin embargo, la atmósfera ideológica que insistía en el papel social que correspondía al Estado y en la importante herramienta que el impuesto a la renta era para cumplir con ese papel no se desvaneció. Los políticos conservadores autores del impuesto a la renta de 1931-32 reconocían sus limitaciones. Así, el diputado conservador Martínez, miembro informante de la mayoría de la comisión que discutió el proyecto de ley, afirmaba: “Posiblemente, con este sistema nos hemos apartado un tanto del espíritu de justicia del mismo y de su construcción técnica como un verdadero impuesto a la renta”.⁵⁷ José María Rosa, un político conservador y propietario rural, señalaba que aquella situación era provisional: “Luego, y contando siempre con el aumento del producido del impuesto a la renta, recién podría encararse la políti-

⁵⁵ *Discurso pronunciado por el Excmo...*, p. 7.

⁵⁶ Eugenio J. Folcini, “El impuesto a la renta, y los réditos del trabajo”, *Investigaciones de Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*, tomo III, Buenos Aires, Imprenta de la universidad, 1923, p. 209.

⁵⁷ *DSCD*, 19-4-1932, v. I, p. 650.

ca impositiva en un sentido de justicia social, haciendo desaparecer gradualmente las cargas interiores que recaigan sobre consumos, substituyéndolas por aquellas que gravan la riqueza”.⁵⁸

En Argentina, el conflicto entre el ideal de política social y las políticas prácticas se fue haciendo más evidente a lo largo de la década de 1930. Por un lado, de manera no premeditada, el Estado fue asumiendo un rol más destacado en la economía, principalmente, interviniendo los mercados para ayudar a los empresarios.⁵⁹ Pero por el otro, en un período de manipulación electoral y déficit de legitimidad, los gobiernos no podían dejar a un lado las consideraciones sociales de esa intervención estatal. Así, la eficacia del impuesto a la renta y sus sucesivas reformas lo volvieron un tributo cada vez más equitativo entre las clases sociales. Esto y la recuperación de los gastos públicos que acompañó la recuperación económica desde 1934 serían una fuente de conflictos a principios de la década de 1940.

LOS LÍMITES DEL IMPUESTO A LA RENTA

¿Era el impuesto a la renta un impuesto sin límites? ¿Podía su escala incrementarse sin cesar siempre que las necesidades del fisco o el deseo de reducir las desigualdades sociales lo requirieran? Si no era así, ¿cuáles eran los límites para el nuevo impuesto? Las élites brasileñas y argentinas dieron respuesta a estos interrogantes de diferentes maneras. Tres temáticas interrelacionadas aparecieron en esas respuestas: el dilema del crecimiento económico versus la igualdad, el problema de la equidad y la justicia impositiva y, por último, el problema de cuán lejos era posible llevar el reparto de la riqueza, esto es, qué grado de igualdad era el deseable para una sociedad.

Un argumento habitual a la hora de limitar las tasas aplicadas al impuesto a la renta es que un gravamen demasiado elevado terminaría por desalentar las inversiones productivas y, por lo tanto, afectaría el crecimiento económico. Las elites brasileñas y argentinas, tanto aquellos sectores favorables al impuesto como los que lo veían con mayores reticencias, tuvieron en cuenta este factor en sus consideraciones. No es extraño por ello que en ambos países la tasa promedio del impuesto fuera

⁵⁸ *REA*, no. 165 (Marzo 1932), p. 201.

⁵⁹ Así lo reconocía la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Memoria de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, correspondiente al ejercicio 1936*: “Debemos destacar que el gobierno de la Nación ha estado presente en todos los momentos difíciles de las industrias, buscando por medio de organizaciones y de toda clase de medidas, favorecer a los productores”, pp. 9-10.

relativamente suave para los parámetros internacionales. En los dos casos, el deseo de no ahuyentar los capitales extranjeros que habían desempeñado un papel importante en el desarrollo económico nacional pesó en la decisión de los legisladores. Por otro lado, los autores de las leyes de impuesto a la renta entendían que si el gravamen era demasiado elevado, no sólo impondrían una carga muy pesada sobre la producción nacional, sino que se arriesgaban a que un alto nivel de evasión o fraude arruinara la eficacia de la reforma fiscal.

¿Cuáles eran las preocupaciones de aquellos que se oponían al impuesto? Un tema común en ambos países por parte de ciertos sectores empresariales era que el impuesto a la renta se convirtiera en un impuesto al capital y, por ende, ahogara la necesaria renovación de inversiones de la economía. Los viejos argumentos de Stuart Mill sobre el impuesto progresivo como perjudicial para los que más ahorran y beneficioso para los despilfarradores se repetían ahora para un posible impuesto al capital: “un impuesto sobre el capital es un castigo para las personas cautelosas que no dispenden todos sus beneficios, sino que saben ahorrar”.⁶⁰

Para los más radicales, era imposible distinguir entre capital y renta: “No puede negarse que el impuesto a la renta es también un impuesto al capital, pues ¿qué es la renta sino capital futuro?”. Y: “Para ser un impuesto ideal, el de la renta exige una gran uniformidad en las rentas de un año a otro, pues de otra manera la renta de un año puede no ser tal renta, sino una simple reposición de un capital anterior”.⁶¹ Eso era así, además, por las especiales condiciones de países como la Argentina o el Brasil, “países nuevos” donde apenas había capital, donde era difícil encontrar valor: “En el Brasil, ni se puede considerar a la industria como un empleo de capital. En los países nuevos y despoblados, como el nuestro, la industria no es más que un pretexto para ir a buscar el capital (...) Nuestro capital es nuestro esfuerzo”.⁶² No eran válidos los ejemplos de otros países. Como afirmaba un diputado brasileño:

Defendiendo a esta [al comercio] de los impuestos, como hago, le rindo mi respeto, sin hablar de sentimientos de equidad o de patriotismo. De equidad, sí, porque (...) en otros países los impuestos están yendo al punto de recaer sobre el grupo general de los negocios, sobre la masa total de las operaciones comerciales, sin distinción entre lucrativas o no, yendo hasta el tributo sobre el capital, lo que implica casi la confiscación.⁶³

Por lo tanto, el impuesto a la renta era un impuesto al capital pero, además, los capitales como tales no existían, con lo que en realidad se estaba gravando el esfuerzo individual donde residía la auténtica riqueza de ambas naciones: “No creo que

⁶⁰ Comissão de Estudos Financeiros e Económicos dos Estados e Municípios, *Finanças do Brasil: atas e pareceres, 1933 Janeiro-Julho*, Río de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, Ata 19, (15 marzo de 1933), p. 113.

⁶¹ E. Coni, “Conferencia sobre el impuesto a la renta...”, en *op. cit.*, p. 1.229.

⁶² ACD, 1921, vol. 14, 4-11-1921, p.214 (Palabras del diputado Luiz Guaraná).

⁶³ ACD, 1921, vol. 13, 25-10-1921, p. 374. (Palabras del diputado Ascendino Cunha).

nuestra mayor riqueza esté en las feraces llanuras del litoral, ni en los cañaverales del norte, ni en los viñedos de Mendoza, ni en el petróleo del sud. ¿Dónde está pues? Está en nuestro espíritu de iniciativa, que sólo un país en el mundo puede aventajarnos: los Estados Unidos (...) Y esa riqueza, señores, la mayor que poseemos está en peligro”.⁶⁴

Aunque en ambos países se señalaban los aspectos negativos que pudieran tener los impuestos a la renta sobre la iniciativa individual y, en el largo plazo, sobre el crecimiento económico, no se enfatizaron demasiado los aspectos positivos que sobre el crecimiento económico pudiera traer el nuevo gravamen. En cierta manera, el impuesto a la renta podía ser empleado para aumentar la eficiencia de las empresas privadas y estimular el ahorro, gravando más pesadamente aquellos beneficios que eran distribuidos que aquellos que pasaban al fondo de reserva de las empresas y por lo tanto eran susceptibles de ser empleados como futuras inversiones. Esta cuestión suscitó importantes debates en otros lugares donde se estaba aplicando el impuesto a la renta. Por ejemplo, en Gran Bretaña, los laboristas preferían un elevado impuesto a la renta antes que un gravamen sobre las corporaciones porque entendían que las rentas individuales contribuían principalmente al aumento de la desigualdad, mientras que los beneficios no repartidos de las corporaciones, por la eficiencia económica de esas empresas, en última instancia contribuirían al crecimiento económico de la nación.⁶⁵

La cuestión era complicada, puesto que también podría argumentarse que no necesariamente los individuos son menos eficientes que las grandes corporaciones a la hora de realizar sus inversiones e incluso, que los fondos de reserva no distribuidos no se convierten obligatoriamente en inversiones futuras. Aun así, llama la atención que este debate no se generalizara en los casos argentino y brasileño. Quizá el menor tamaño de las empresas argentinas y brasileñas y su más tardío proceso de corporativización puedan explicar el fenómeno. Pero la tendencia en ambos casos hacia una rápida concentración industrial podría haber propiciado un debate similar al británico. Un aspecto concomitante con éste sí se repitió en Brasil y Argentina, y es el relacionado con el distinto valor dado a las rentas procedentes del “capital” que a las procedentes del “trabajo”, incluyendo entre estas últimas las que se habían originado en la industria o en el comercio. Era el aludido debate de las rentas ganadas y las no ganadas. Sin embargo, aunque este debate hiciera alusión al crecimiento económico –se suponía que aquellas rentas de la industria, el trabajo o el comercio eran las que convenían a la nación y no la de aquellas que provenían de rentistas–, los problemas centrales de este debate estaban relacionados con ideas de justicia y equidad.

⁶⁴ E. Coni, “Conferencia sobre el impuesto a la renta...”, en *op. cit.*, p. 1.235.

⁶⁵ M. Daunton, *Just Taxes...*, *op. cit.*, pp. 146 y ss.

El único ejemplo de atención a este problema lo encontramos en la Unión Industrial Argentina, la asociación que representaba a los empresarios industriales de este país. Desde mediados de la década de 1920, la UIA había empezado a representar con mayor claridad a los empresarios más importantes, a lo que se sumó un proceso de fuerte corporativización y entrada de capitales norteamericanos en el sector industrial durante la misma década. Durante esos años la UIA fue, entre las tres principales asociaciones empresariales (UIA, Sociedad Rural y CACIP), la que apoyó de manera más clara la introducción de un impuesto a la renta. En 1934, tratando de resistir un impuesto a la primera venta que afectaba sobre todo a las grandes empresas industriales, la UIA solicitó al gobierno que se eliminara ese nuevo gravamen y que se incrementara el impuesto a los réditos:

Así como se resiste este impuesto, se entiende en cambio que se justificaría más, desde luego, un aumento en las escalas mayores del impuesto a los réditos, porque este gravamen recae sobre todos los que tienen ganancias y pueden perfectamente contribuir a resolver las necesidades del Estado, obteniendo por ese medio equitativo, la diferencia que puede resultar desistiendo del impuesto a las ventas.⁶⁶

Además de evitar un gravamen que entendían como más oneroso, el apoyo de la UIA al impuesto a la renta podría haber estado vinculado a razones de eficiencia económica. El impuesto a la renta ofrecía a las empresas la posibilidad de deducir las depreciaciones de capital a efectos de calcular la renta neta imponible. Esta era una práctica que, según la UIA, se llevaba a cabo de manera rudimentaria en las empresas argentinas. En 1936, a lo largo de varios números de la revista mensual de la asociación se publicó un estudio sobre el tema. En uno de ellos se insinuaba que los industriales no tenían en cuenta el capítulo de depreciaciones en el momento de realizar su contabilidad: “En su categoría de gasto, se diferencia de los demás incurridos durante la explotación, porque no requiere desembolsos periódicos de dinero. Esta característica hace que sea frecuentemente olvidado por los industriales, al estudiar el costo de producción, con el consiguiente desorden financiero”.⁶⁷

Por lo tanto, el impuesto a la renta podía significar un estímulo indirecto a la eficiencia de la industria y desde la UIA así lo señalaron. Sin embargo, el llamado de atención no trascendió hacia un posicionamiento más global sobre el lugar de la industria en la economía nacional y sobre las relaciones entre crecimiento económico y sistema fiscal.

⁶⁶ Unión Industrial Argentina a Manuel Fresco, Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, 25 de octubre de 1934, Archivo General de la Nación, Archivo Justo, Caja 42, Documento 38.

⁶⁷ Juan René Bach, “La depreciación de máquinas en la industria. Consideraciones ante la ley de impuesto a los réditos”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, Marzo de 1936, año XLIX, N° 807, p. 13.

Un segundo aspecto que limitaba la incidencia del impuesto a la renta era la cuestión de la equidad. Como ocurre con todo impuesto, a las autoridades les cuesta convencer de su neutralidad en la formulación de la política fiscal y clases sociales o grupos de interés perciben habitualmente que el gravamen recae más pesadamente sobre sus hombros que sobre los de otros. Es en este terreno donde se plantean más claramente las nociones de justicia impositiva. Los reclamos contra un impuesto injusto buscaban una mayor equidad en su reparto. Si el Estado es capaz de convencer a los ciudadanos de que está repartiendo equitativamente el esfuerzo fiscal entre los grupos, las reclamaciones adquieren un carácter más retórico y esporádico y el cumplimiento resulta más elevado. Por el contrario, cuando las quejas por la ausencia de equidad del sistema fiscal se multiplican, el impuesto puede colapsar.

En la Argentina y el Brasil, durante las décadas de 1920 y 1930, diferentes grupos y asociaciones reclamaron contra la falta de justicia del impuesto a la renta tal y como estaba planteado. En la Argentina los industriales se quejaban de que sus actividades debían recibir una carga menor que la de aquellos que vivían de sus rentas (bonos del Estado, propiedades inmuebles, depósitos a plazos fijos, etc.): “debe evitarse las cargas excesivas a las clases productoras (obreros, comercio, industria, etc.). No es posible sostener que las ganancias de un comerciante, industrial o trabajador, puedan compararse con las obtenidas en el depósito bancario, préstamo hipotecario, etc. (...) Concretando, entiende nuestra Institución que este impuesto debe gravar en proporciones diferentes al capital-moneda comparado con el capital-trabajo”.⁶⁸ Los socialistas y algunos sindicatos argumentaron durante los 30 que era injusta la carga fiscal que debían soportar los trabajadores y que los empresarios escapaban al tributo a la renta de manera más fácil. Siguiendo su línea de pensamiento habitual sobre el tema, el partido socialista y los sindicatos que a éste estaban vinculados argumentaban que las rentas del trabajo debían estar exentas de tributación a la renta, ya que ésta debía recaer sobre el privilegio.⁶⁹ Al mismo tiempo, surgieron asociaciones de contribuyentes, de propietarios de inmuebles urbanos, etc., que trataron de modificar la forma del impuesto. Los tenedores de títulos de deuda pública exigían su exención del impuesto, mientras que los empresarios reclamaban que eso alejaría las inversiones del sector privado.⁷⁰ Estos son algunos ejemplos, y las quejas por la inequidad del impuesto se repetían constantemente. No obstante, hay que destacar que a lo largo de la década de 1930 el impuesto funcionó con eficacia sin verse afectado por los reclamos por su falta de equidad.

⁶⁸ Unión Industrial Argentina, *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XXXVIII, N° 672, diciembre de 1924, p. 39.

⁶⁹ Ver, por ejemplo, *La Vanguardia*, 26-1-1932, p. 5.

⁷⁰ Ver, por ejemplo, Corporación de Tenedores de Títulos y Acciones, “Memorial presentado al Sr. Ministro de Hacienda de la Nación”, Buenos Aires, 3 de noviembre de 1933 (Biblioteca Tornquist-Impuestos 497-5396).

En el Brasil, como en la Argentina, múltiples asociaciones que representaban a grupos de productores, comerciantes y grupos de intereses regionales reclamaron contra la inequidad del impuesto a la renta. Las reclamaciones fueron muy extendidas en el caso brasileño, en parte debido a la introducción paulatina de cada cédula del impuesto, lo que provocaba un sentimiento de desventaja entre aquellos que primero recibían el gravamen. Los ejemplos de estas quejas son abundantes. Los profesionales, principalmente en Río de Janeiro, reclamaron contra la introducción de su cédula. El Centro de Comercio e Industria de Río de Janeiro, en nombre de las sociedades anónimas, reclamaba que con respecto al impuesto a la renta se colocaba en una situación distinta a la de otro tipo de sociedades comerciales.⁷¹ Las reclamaciones tenían una fuerte impronta regional. Así, la Asociación Comercial de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul reclamaba que los impuestos se centraban principalmente en la producción y dejaban intactos a los rentistas: “Ahí están los grandes propietarios de tierras, esperando su valorización sin contribuir para ello y no pagan nada de impuestos, puesto que no producen”.⁷²

Un ejemplo interesante y extremo de estos reclamos fue el de las asociaciones comerciales de todo el país contra la inequidad del impuesto a los lucros comerciales introducido en 1922. Parte de la argumentación estribaba en el hecho de que el nuevo impuesto requería una fiscalización de las actividades económicas de los comerciantes. La entrada de fiscales en los comercios que revisaban libros contables era vista por los comerciantes como una intromisión en su privacidad y una vulneración de sus derechos civiles. “El impuesto a la renta (...) continuaría a ser desconsiderado para el comercio de Brasil, porque ningún resultado se obtiene sin fiscalización rigurosa, sin una intromisión inquisitorial en la vida del comerciante”.⁷³ Los comerciantes se sentían particularmente vejados y presentaban el problema como una cuestión de honra. “Nuestro comercio es de los más honrados del mundo”,⁷⁴ afirmaba un diputado encargado de defender sus intereses en la Cámara. Los comerciantes argumentaban, además, que el impuesto era inconstitucional puesto que no se ajustaba al precepto de igualdad impositiva. Como alternativa, ofrecían al gobierno un impuesto a las ventas:

⁷¹ *Jornal do Commercio*, 21-9-1924, p. 5.

⁷² “Informe da Associação Comercial de Porto Alegre dirigido ao Ministro da Fazenda, José Maria Whitacker”, 26-8-1931, CPDOC; Archivo JMW, mf1 1930.11.05/4, pasta 3.

⁷³ *O Estado de São Paulo*, 13-12-1922, p. 3.

⁷⁴ *ACD*, vol. 13, 25-10-1921, p. 348 (palabras del diputado Ascendino Cunha).

Otra virtud de ese impuesto estará en el establecimiento de la más perfecta igualdad entre todos los contribuyentes, aspiración tributaria escrita en la Constitución, pero de la que, en realidad, vivimos eternamente alejados (...) Pagando cada uno por aquello que efectivamente vende no habrá (...) injusticias odiosas. La tributación guardará exacta proporcionalidad con las transacciones del contribuyente.⁷⁵

Por supuesto, las cuestiones de equidad estaban relacionadas con percepciones. Para el gobierno brasileño, eran los privilegios de los comerciantes e industriales los que habían hecho del impuesto a la renta un tributo poco equitativo. El mensaje presidencial de 1926 mostraba cómo uno de los principales errores del impuesto a la renta en Brasil había sido, precisamente, beneficiar a unas clases sobre otras: “La ley que estuvo en vigencia hasta el 31 de diciembre último era incompleta, dando lugar a muchas exenciones de portadores de renta oculta. El impuesto recaía totalmente sobre los que poseían rendimientos derivados del capital o de la asociación de éste con el trabajo. Los comerciantes, los industriales y los poseedores de títulos mobiliarios encontraban en la ley cómo eximirse”.⁷⁶

El problema en el caso brasileño es que el Estado no hizo creíble su capacidad para recaudar el tributo y tampoco tuvo éxito en presentarlo como una tributación justa. A ello coadyuvó la propia actitud del Estado que para congraciarse con elites locales de distinto tipo multiplicó la concesión de exenciones al tributo: “Creo que no es preciso demostrar más a la Cámara que el sistema de exenciones dadas a personas o a clases ocasiona enorme perjuicios al fisco”.⁷⁷ La superposición de los reclamos por equidad no permitió un funcionamiento eficaz del impuesto a la renta, que nunca alcanzó los niveles que de él se esperaban. A pesar de que en la Argentina también aparecieron reclamos centrados en la equidad del tributo, no es posible encontrar en estos años una reacción tan devastadora contra sus efectos. Estos diferentes procesos reflejan las diferencias entre ambos Estados y la distinta manera en que ambos se relacionaban con las élites económicas y políticas.

El tercer límite a la extensión del impuesto a la renta tenía que ver con la idea de igualdad. Ya se ha señalado que la implantación del impuesto a la renta vino acompañada de una discusión sobre la necesidad de realizar políticas más justas socialmente, es decir, se reconocían implícitamente las desigualdades económicas y se planteaba que el mecanismo fiscal podría ser un adecuado corrector de estas desigualdades. Sin embargo, ese planteamiento conducía inevitablemente a otro: ¿hasta qué punto era posible o deseable eliminar las desigualdades entre individuos y clases sociales? Tanto en el Brasil como en la Argentina, las élites económicas hacían hincapié en que el impuesto a la renta no podía tener un carácter confiscatorio, basándose en la condición

⁷⁵ *O Estado de São Paulo*, 10-12-1922, p. 6.

⁷⁶ *ACD*, 1926, vol. 1, 3-5-1926, p. 41.

⁷⁷ *ACD*; vol. 17, 1922, p. 143 (palabras del diputado João Cabral).

de inviolable del derecho a la propiedad.⁷⁸ Así, en ambos lugares, los políticos que impulsaban la reforma fiscal no dejaban de indicar que las tasas elegidas, al contrario que en los países europeos, eran moderadas. La limitación de las tasas en niveles bajos era también una limitación a la propia distribución del ingreso. En la preocupación por las cuestiones de eficiencia económica, cuando se señalaba que el impuesto a la renta no podía convertirse en un impuesto al capital se estaban también señalando los límites para la tarea distributiva del gravamen. Las concepciones sobre igualdad se mezclaban también con las de equidad. Cuando los empresarios reclamaban estar recibiendo un peso desigual del tributo, estaban implícitamente denunciando las posibles repercusiones sobre la distribución del ingreso de la forma esencialmente discriminatoria que asumía el impuesto a la renta.

Estas cuestiones preocuparon por igual a las elites argentinas y brasileñas. Sin embargo, la idea de igualdad se reflejó de manera distinta en ambas sociedades. Las elites brasileñas mostraron una resistencia mayor a los fines distributivos del impuesto a la renta, que se manifestó a través de un discurso que desafiaba esa misma noción. Un primer ejemplo para considerar este aspecto puede ser el de los efectos de las ideas derivadas de la ley de Wagner. Desde la década de 1930, la crisis económica había impuesto en ambos países una mayor intervención del Estado, de la que los grupos empresariales obtuvieron amplias ventajas. Esto, sin embargo, no disminuyó la desconfianza hacia una intervención económica del Estado que incidiera más de lo deseable sobre el reparto de la riqueza. A pesar de ello, en Argentina, las elites económicas no pusieron en duda –al menos teóricamente– la idea de que la intervención estatal implicaba cierta tarea de justicia social. A partir de 1934, cuando el gasto público se incrementó gracias a la recuperación económica, los grupos empresariales evocaron el fantasma de los gobiernos radicales de la década de 1920 y del despilfarro público.

⁷⁸ Por ejemplo, afirmaba el economista Italo Luis Grassi: “Las tendencias confiscatorias de la progresividad en los impuestos a las sucesiones y a las rentas y las posibilidades de su limitación”, en *Revista de Ciencias Económicas*, mayo de 1937 (Buenos Aires): “hasta qué punto debe o puede llegar la progresividad del impuesto... Los Estados, siguiendo la pendiente por la que se vienen deslizando desde fines del siglo pasado; ¿pueden aproximarse sin freno alguno, más o menos lentamente, hasta llegar a la simulada...pero real y efectiva confiscación de los acervos hereditarios”, pp. 5-6. Posteriormente, en la década de 1940, la Corte Suprema Argentina estableció en diversas sentencias que se consideraría confiscatorio cualquier impuesto que absorbiese más del 33% de la utilidad corriente de una explotación (ver, por ejemplo: Corte Suprema de la Nación, *Fallos*, t. CCVI, p. 247 y t. CCXI, p. 1781). Esta limitación jurídica al avance impositivo del Estado resulta un caso excepcional entre los países occidentales. La evolución de la jurisprudencia sobre la igualdad impositiva culminó con la reforma constitucional de 1949 que transformó la expresión “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” (art. 16), en “la equidad y la proporcionalidad son las bases de los impuestos y de las cargas públicas” (art. 28) (ver: Segundo V. Linares Quintana, *El poder impositivo y la libertad individual. La causa constitucional del impuesto en el derecho fiscal constitucional argentino y comparado, especialmente a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Buenos Aires, Editorial Alfá, 1951). Éste es un tema que merece mayor exploración y sobre el que estoy trabajando en la actualidad.

Sin embargo, las advertencias no iban más allá de una mera llamada de atención. En el Brasil, por el contrario, algunos autores acusaban a la noción de Wagner de haber introducido ideas extremas: “Sin ir a los extremos de Wagner, que soñó realizar a través de las finanzas reformas sociales osadas y revolucionarias”.⁷⁹

La distinta actitud de las elites era el reflejo de las distintas situaciones vividas durante la década de 1920 y también de cómo percibían históricamente ambos grupos la amenaza de los sectores de abajo. El resultado era una mayor contundencia ideológica por parte de las elites brasileñas. Un buen ejemplo de ello era el terreno donde la equidad y la igualdad se enfrentaban. Como fue señalado, el principio de justicia social estaba vinculado a la progresividad del impuesto antes que a la proporcionalidad. Esto implicaba la discriminación del impuesto, lo que dejaba abierta la puerta a las querellas por falta de equidad. Aquí la crítica se centraba en el aspecto doctrinario de la cuestión: si todos eran iguales ante la ley, ¿por qué recibían un tratamiento diferenciado ante el impuesto? En la Argentina, la Unión Industrial Argentina reclamó que la renta mínima imponible fuera igual para los réditos de los industriales que para aquellos que procedían del trabajo personal, argumentando que así se evitaba “una desigualdad manifiesta”.⁸⁰ No obstante, este argumento no consiguió deslegitimar la noción de que la justicia del impuesto requería de su aplicación discriminada. Así lo había reconocido la propia UIA al justificar un sistema tributario basado en la capacidad económica individual y al enfatizar la diferencia entre las rentas de la producción y las de otro tipo de capital.⁸¹

En el Brasil, sin embargo, la noción de que la “desigualdad” ante el impuesto era la garantía de su mayor justicia no consiguió un consenso tan amplio como en Argentina. Ya se mencionó cómo los comerciantes creían más justo un impuesto sobre las ventas que uno sobre los beneficios comerciales, porque “Pagando cada uno por aquello que efectivamente vende no habrá (...) injusticias odiosas”. En 1931, en un memorial presentado al Ministro de Hacienda, su autor proponía como solución fiscal a la crisis económica la unificación del sistema impositivo y la aplicación de un único tributo. En Argentina, los defensores de esta teoría creían que el impuesto más adecuado para convertirse en el único tributo era el del mayor valor a la tierra. Sin embargo, el autor de este memorial presentaba como más apto para tal responsabilidad al impuesto al consumo:

...Opinamos por la adopción del impuesto al consumo como fuente única del Tesoro Público (...) Ese impuesto es, de hecho, el único que puede ser cobrado, indirectamente, de todos los habitantes del país, sin excepción de clases, y en justa proporción con los recursos económicos

⁷⁹ A. Baleeiro, *O imposto sobre a renda...*, p. 48.

⁸⁰ *Anales de la Unión Industrial Argentina*. Noviembre de 1936, año XLIX, n° 815, p. 40.

⁸¹ Ver: Unión Industrial Argentina, *Boletín de la Unión Industrial Argentina*, año XXXVIII, n° 672, diciembre de 1924, p. 38.

de cada uno: el rico lo pagará sobre sus joyas, vestidos de seda, automóviles, lujo en fin; el pobre lo hará sobre sus modestos vestuarios y poca alimentación; en resumen, cada cual pagará el tributo conforme el gozo y el respectivo bienestar.⁸²

Esta idea no era marginal entre las élites brasileñas. El fracaso del impuesto a la renta como alternativa fiscal a los derechos aduaneros después de la crisis de 1929 volvió al tesoro nacional cada vez más dependiente de los impuestos al consumo, que no sólo aumentaban su recaudación sino que extendían el número de productos gravados.⁸³ En Argentina, sin embargo, el impuesto a la renta creció a lo largo de la década de 1930 y a principios de la de 1940 se había transformado en el principal recurso fiscal del Estado federal.⁸⁴ Este resultado escondía entre amplios sectores de las elites brasileñas una oposición al impuesto a la renta, tanto en la práctica como en sus concepciones ideológicas. A pesar del avance de la noción de justicia social como equivalente de justicia impositiva, las elites brasileñas no dejaban de destacar que ese avance pudiera responder a intereses espurios e ideas equivocadas: “La mística socialista ha convencido al proletariado de que las tasas indirectas pesan sobre él y que las directas lo salvan, cuando en último análisis, la totalidad de las cargas presupuestarias se encuentran en el precio de las mercaderías”.⁸⁵ Era fruto de ideas equivocadas, en buena parte extranjeras, lo que había conducido a dar al impuesto una utilidad para la que no estaba preparado: “Todo eso en virtud de las tendencias contemporáneas del socialismo de Estado (...) hay que reconocer que en el Brasil aún no estamos en el ‘abc’ de ese régimen terrible de imposiciones”.⁸⁶

Este pesimismo sobre la capacidad del impuesto a la renta para obtener objetivos de justicia social reflejaba una visión distinta sobre la igualdad alcanzada y posible. Esto se observa en el reclamo del Centro del Comercio e Industria de Río de Janeiro contra la diferente imposición a las sociedades anónimas. Aunque iniciado como uno de los comunes alegatos contra la falta de equidad del gravamen, los representantes de las sociedades anónimas emplearon para su defensa el argumento constitucional y terminaron estableciendo bases sobre la igualdad posible: “el derecho de igualdad, únicamente puede admitirse en el sentido de una paridad de derechos, en una correspondiente paridad de condiciones”, es decir, la igualdad ante la ley es esencialmente igualdad jurídica pero no autoriza a emplear el sistema impositivo como un mecanismo de nivelación social. Para reforzar su argumento, el autor de la nota citaba la constitución argentina: “Estipula el artículo 16... No admite la Nación Argentina prerrogativa de sangre ni de nacimiento; no

⁸² O. M. Abreu y Silva, “Memorial ao Excmo. Sr. Ministro...”.

⁸³ Ver: Annibal Villanova Villela y Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*, Río de Janeiro, IPEA, 1975, pp. 404-407.

⁸⁴ Ver Dirección General del Impuesto a los Réditos, *Memoria Año 1942, Memoria Año 1943 y Memoria año 1945*.

⁸⁵ Comissão de Estudos Financeiros e Económicos dos Estados e Municípios, *Finanças do Brasil: atas e pareceres, 1931 e 1932*, vol. 4, ata 1, 26-12-1931, p. 158.

⁸⁶ *ACD*, 1921, vol. 13, 25-10-1921, p. 374 (palabras del diputado Ascendino Cunha).

existen fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales delante de la ley... La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Lo interesante de estas afirmaciones es que aunque ambas pueden considerarse disposiciones clásicas de la garantía de igualdad ante la ley, la primera lo establecía en forma excluyente. En la frase “el derecho de igualdad únicamente puede admitirse” se está afirmando que la igualdad no es una condición universal sino una excepción. En la Constitución argentina, la igualación ante la ley y la igualdad como base del impuesto conservan su potencial disruptivo al hacer una declaración de formas inclusivas. Lo que no admite la Nación Argentina no es una única manera de entender la igualdad, sino los privilegios (“prerrogativa de sangre ni de nacimiento”).

La visión más restringida sobre el tema de la igualdad en el caso brasileño no es una sorpresa. Era el fruto de unas arraigadas desigualdades y de un constante sentimiento de amenaza por parte de las elites políticas y económicas. Ese sentimiento estaba más difuso, al menos hasta la década de 1940, en la relativamente más igualitaria Argentina. Sólo en Brasil, en la década de 1920 y 1930, era posible que se argumentara sobre la necesidad moral de una sociedad desigual y que esa argumentación tuviera peso en el centro del debate impositivo. En cierta manera, la desigualdad formaba parte de la manera natural de entender el mundo. Por ello, no es extraño que Mario de Andrade Ramos,⁸⁷ miembro de la comisión creada por la administración Vargas para enfrentar la crisis fiscal a partir de 1930 y conspicuo representante de las asociaciones empresariales, iniciara una de sus obras con una rotunda afirmación bíblica: “Pobres los tendréis siempre con vosotros, pero a mí no me tendréis siempre”.⁸⁸

CONCLUSIONES

La introducción de un nuevo instrumento fiscal, el impuesto a la renta progresivo, en el Brasil y la Argentina, en el período de entreguerras, trajo consigo un importante debate sobre las nociones de justicia impositiva y justicia social en ambas sociedades. Aunque el impuesto fue introducido como respuesta a las necesidades fiscales y por sus virtudes técnicas (flexibilidad y eficiencia), su principal característica, esto es, el hecho de ser un gravamen discriminatorio entre los contribuyentes, alteraba los principios de igualdad legal sobre los que se habían construido ambos Estados y replanteaba la cuestión de las desigualdades. En ambos países, una retórica de justicia impositiva acompañó la introducción del nuevo impuesto. A pesar de estar originado en dificultades comunes, el funcionamiento del impuesto a la renta fue

⁸⁷ Andrade Ramos era ingeniero y fue uno de los fundadores de la Confederação Industrial do Brasil así como su vicepresidente.

⁸⁸ Mario de Andrade Ramos, *Finanças Brasileiras*, Río de Janeiro, Typografia do Jornal do Commercio, 1938.

muy distinto en el Brasil y en la Argentina. En el primer país, las dificultades del Estado para recaudarlo y los reclamos de distintos sectores de la sociedad por los agravios comparativos que producía el impuesto socavaron las posibilidades del nuevo gravamen. En Argentina, sin embargo, un Estado más eficaz y la cooperación cuasi-voluntaria de las elites garantizaron el éxito del impuesto a la renta durante la década de 1930. Este desempeño diferente tuvo también orígenes ideológicos. En Brasil, más allá de la retórica de justicia impositiva, los reclamos de equidad señalaban una desconfianza hacia el papel redistributivo del Estado. Además, las elites brasileñas mostraron un apego sólido a la idea de la conveniencia de las desigualdades. En Argentina, si bien la implantación del impuesto a la renta fue fruto de un gobierno conservador y parte de una política ortodoxa que trataba de disminuir el déficit público, las características más progresivas del impuesto a lo largo de la década de 1930 y su papel central en la estructura fiscal argentina frente a otras alternativas como los impuestos al consumo, revelan una aceptación más clara de la necesidad de utilizar los mecanismos fiscales como instrumentos de una política de justicia social. En el fondo, las elites argentinas estaban dispuestas a cooperar con un Estado que llevara a cabo esa política a cambio de preservar su predominio social y político.

RESUMEN

Este artículo compara las ideas que las elites argentinas y brasileñas desarrollaron en las décadas de 1920 y 1930 sobre la cuestión de la justicia impositiva, en particular en relación con el impuesto a la renta, que se implantó en Brasil en 1924 y en Argentina en 1932. El objetivo del trabajo es demostrar la influencia de esas nociones ideológicas sobre las diferentes políticas fiscales seguidas en ambos países.

Palabras clave: impuestos - política fiscal - Argentina - Brasil - siglo XX.

ABSTRACT

This article compares the Brazilian and Argentinean elites' ideas about tax justice during the 1920's and 1930's, in particular as far as the income tax –implemented in Brazil in 1924 and in Argentina in 1932– was concerned. The essay's goal is to demonstrate how these ideas moulded the different fiscal policies carried out in both countries.

Key words: taxation - fiscal policy - Argentina - Brazil - 20th Century.