

LOS ARGENTINOS Y LOS IMPUESTOS. LAZOS FRÁGILES ENTRE SOCIEDAD Y FISCO EN EL SIGLO XX. José Antonio Sánchez Román, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013, pp. 269.

La cuestión impositiva, un aspecto crucial en la construcción del estado moderno, constituye una de las dimensiones más desconocidas de la historia argentina contemporánea. En su nuevo libro, José Antonio Sánchez Román se propone indagar la trayectoria del sistema impositivo en la Argentina del siglo XX. Más precisamente, este estudio analiza los intentos de reformas del régimen impositivo, sus éxitos y fracasos, y las complejas relaciones entre el estado y la sociedad civil.

Sánchez Román analiza la cuestión retomando los aportes del *nuevo institucionalismo*, especialmente las contribuciones de Margaret Levi, una científica política que en su libro *Of Rule and Revenue* (1988) combinó el enfoque de la elección racional, de raíz neoclásica, con los aportes del institucionalismo. Para esta autora si bien existen fuerzas que llevan al estado a maximizar sus ingresos, ellas se ven constreñidas por la necesidad de contar con apoyos entre las elites económicas. Profundizando esta línea argumentativa, Sánchez Román sostiene que el éxito de un sistema impositivo se basa en buena medida en las capacidades estatales para generar y renovar acuerdos con los sectores propietarios de manera de lograr su cooperación voluntaria. La legitimidad del estado descansa, en este plano, en la percepción por parte de las elites de

que el sistema impositivo beneficia al conjunto de la sociedad y constituye la mejor alternativa posible para financiar los gastos públicos. Por lo tanto, el análisis que se presenta está centrado tanto en las capacidades del estado y su burocracia para formular impuestos *justos* como en la construcción de acuerdos y consensos.

A lo largo de cinco capítulos, Sánchez Román despliega su análisis de la cuestión impositiva, concentrando su mirada en la introducción del impuesto a la renta y otros tributos directos, observados como la transformación más importante que tuvo lugar en los sistemas impositivos en el siglo XX. En términos cronológicos, el libro se inicia en el período abierto por el estallido de la Primera Guerra Mundial y culmina a mediados de los años setenta, cuando la economía argentina se sumergió en una profunda crisis marcada por el estancamiento y la hiperinflación. El punto de llegada coincide con el inicio de la crisis del estado, que tuvo como una de sus expresiones más dramáticas el quiebre de sus bases fiscales.

En un capítulo aborda los debates en torno al impuesto a la renta entre 1914 y 1932. Sostiene que si bien existía cierto consenso entre las elites económicas a favor de este impuesto como un instrumento eficaz para mejorar las finanzas del estado, muy de-

pendientes de los ingresos aduaneros, los proyectos presentados en 1917 y 1924 fracasaron debido a la oposición de las elites provinciales, muy afectadas por la crisis fiscal que las había llevado a implantar nuevos impuestos y reclamar urgentes reformas. De todas formas, es claro que la elite económica que había aceptado los proyectos como un mal menor frente a otras alternativas, no apoyó resueltamente los proyectos de Yrigoyen y Alvear. En cambio, los efectos de la Gran Depresión hicieron necesario replantear la cuestión ante la caída de los ingresos de aduana. El impuesto a la renta fue finalmente sancionado en 1932 y se convirtió en una importante fuente de ingresos. En este sentido, el autor sostiene que los gobiernos conservadores lograron construir una fórmula impositiva que contó con el consenso con las elites económicas y que estaba destinada a perdurar sin grandes modificaciones hasta la década de 1970. Ese consenso se alcanzó parcialmente sobre la base de un impuesto a la renta que era muy favorable a las elites, particularmente a los terratenientes y financistas. Por esta razón, entre otras, resulta más cuestionable la hipótesis del autor de que los gobiernos de Justo, Ortiz y Castillo intentaron emplear este impuesto como un mecanismo de legitimidad que reforzara a un régimen basado en el fraude electoral

o que hubiera algún componente de *equidad* en sus políticas.

En otro capítulo dedicado al peronismo, muestra las contradicciones de las políticas oficiales, el quiebre del consenso entre el estado y los sectores propietarios, que se manifestaría en fenómenos perdurables como la evasión, y la pérdida de legitimidad de las políticas impositivas que pesaban más acentuadamente sobre los sectores medios (comerciantes, profesionales, rentistas) que sobre las elites económicas. Luego de alcanzar el mayor grado de progresividad del siglo XX, el gobierno peronista habría renunciado a emplear el impuesto a la renta como un mecanismo de redistribución del ingreso.

Los últimos capítulos analizan con detalle los dilemas impositivos del estado entre 1955 y 1975, año en que se introdujo el Impuesto al Valor Agregado. Se trata de la historia del fracaso del estado por construir una nueva fórmula que permitiera resolver el déficit de las cuentas públicas y mejorar la distribución del ingreso. El número de impuestos se multiplicó, la complejidad del sistema se acentuó, pero nada detuvo su erosión, el incremento de la evasión y las controversias entre las elites empresarias. Incluso, la Dirección General Impositiva, un bolsón de eficiencia burocrática, se vio sometida a crecientes tensiones. En estos

capítulos resalta la ausencia de referencias a los proyectos sobre impuestos a la tierra *improductiva* que lanzados por regímenes tan diferentes como la dictadura de Onganía y el tercer gobierno peronista buscaron reemplazar al menos parcialmente el empleo de retenciones entre 1968 y 1989.

En conjunto, estamos ante la presencia de un estudio que analiza la cuestión impositiva prestando atención tanto a los procesos económicos como a los actores políticos y sociales. Al mismo tiempo, invita a nuevas investigaciones sobre la cuestión tanto en el orden nacional como a nivel de los estados provinciales, donde pensamos que los orígenes del problema fiscal del siglo XX remiten al menos a la crisis de 1890. Un análisis más detallado de las finanzas provinciales permitirá comprender mejor la complejidad del vínculo entre el estado nacional y las provincias, un tema que encierra algunas de las claves de los problemas económicos argentinos. Al iniciar este libro, Sánchez Román promete abordar esta cuestión en una futura investigación. Nada mejor que esta promesa para un aporte que ofrece explicaciones sugerentes y, al mismo tiempo, abre nuevos interrogantes.

Claudio Belini  
Instituto Ravignani - PEHESA  
CONICET