



Aproximaciones a la política impositiva en Catamarca durante el primer peronismo. 1949-1955

(Approaches to tax policy in Catamarca during the first peronism. 1949-1955)

**Luis Alejandro Alvero y
Ana Laura Perelló**

Departamento de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, Av. Belgrano 300 (4700), lualvero@hotmail.com

Resumen: La situación de las finanzas provinciales durante los primeros gobiernos peronistas, y las políticas fiscales que éstos implementaron, registra antecedentes que dan cuenta no sólo de la evolución de ingresos y gastos, sino también avanzan sobre los efectos económicos y extraeconómicos de las políticas impositivas adoptadas por algunas administraciones provinciales. En esta oportunidad nuestro objetivo es realizar un primer acercamiento de tipo descriptivo a la dinámica política que tuvo la fiscalidad en la provincia de Catamarca durante los años 1949-55. En ese sentido nuestro supuesto es que la política fiscal provincial estuvo condicionada tanto por la situación institucional interna como por la redefinición de los objetivos económicos y sociales realizados por el gobierno nacional en la coyuntura de 1949-52. Para tal fin utilizaremos las actas de la legislatura provincial complementadas con otras fuentes oficiales y bibliografía específica.

Abstract: The situation of the provincial finances during the first Peronist governments and the fiscal policies they implemented, records antecedents that account not only for the evolution of income and expenses, but also advance on the economic and extra-economic effects of the tax policies adopted by some provincial administrations. On this occasion, our goal is to make a first descriptive approach to the political dynamics of taxation in the province of Catamarca during the years 1949-1955. In this sense, our assumption is that the provincial fiscal policy was conditioned both by the internal institutional situation and by the redefinition of the economic and social objectives carried out by the national government in the conjuncture of 1949-1952. For this purpose we will use the minutes of the provincial legislature complemented with other official sources and specific bibliography.

Palabras clave: Política Fiscal; Finanzas Provinciales; Primer peronismo; Catamarca.

Keywords: Fiscal Policy; Provincial Finances; First Peronism; Catamarca.

Recibido: mayo de 2022

Aceptado: julio de 2022



Introducción

Uno de los aspectos de la política económica del primer peronismo sobre el cual se realizaron diversos estudios en los últimos años es el referido a la fiscalidad, y en particular a la política impositiva. En general la literatura sobre este tema se refiere a la política fiscal impulsada desde el gobierno central como consecuencia del papel central que tuvo el Estado en la planificación y ejecución de política sociales, provisión de bienes públicos e infraestructura y la redistribución de los ingresos. Se estima que el crecimiento del gasto público fue de un 60% entre 1946 y 1955 acompañando el crecimiento de la demanda interna y del PBI.¹

Diversos trabajos han dado cuenta de la política impositiva del gobierno peronista resaltando sus rasgos más significativos. Si bien existen algunas controversias sobre las herramientas utilizadas para financiar el gasto durante los primeros años, en general existe consenso sobre el impacto que tuvo, en las finanzas públicas, la crisis de 1949-52. En este sentido, en lo que respecta a la política fiscal, se concuerda en que la misma sufrió restricciones, hecho que derivó en un giro más conservador y regresivo al tener mayor peso los impuestos indirectos en el total de recursos.²

Sobre las razones que llevaron al giro en la política impositiva del gobierno peronista se destaca, además de la crisis de balanza de pagos y las restricciones por ella impuesta a la economía interna, el factor político que pesó a la hora de definir un programa de equilibrio para enfrentar la crisis. En algunos casos se postula que fue la situación política interna una de las principales razones que incidió para no avanzar en un plan de ajuste más estricto, ya que esto le resultaba

¹ Claudio Belini, "El proceso económico", en *Argentina mirando hacia dentro*, director Jorge Gelman, (Madrid: Taurus, 2012): 162.

² Cfr. entre otros, Roberto Cortes Conde, *La economía política de la argentina en el siglo XX*, (Buenos Aires, Edhasa, 2007): 191. Pablo Gerchunoff; Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, (Buenos Aires, Ariel, 1998): 184. Federico Grillo; Sebastián Katz; José Luis Machinea, "Impulso expansivo, redistributivo e industrializador: la política fiscal bajo el peronismo", en *La economía de Perón. Una historia económica (1946-1955)*, editores Roberto Cortés Conde et al. (Buenos Aires, Edhasa, 2020): 57. Marcelo Rougier, *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, (Buenos Aires, Sudamericana, 2012): 140. José Antonio Sánchez Román, *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2013): 117-170. José Antonio Sánchez Román, "¿Impuestos justos? El estado nacional y la política impositiva durante el primer peronismo", en *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, compiladores María Liliana Da Orden, Julio César Melón Pirro, (Rosario, Prohistoria, 2011): 99-115.



políticamente inviable al gobierno de Perón.³ Durante el segundo gobierno peronista entonces, y en un marco sociopolítico interno crecientemente conflictivo, es posible que la política impositiva haya sido vista más como un espacio de conciliación antes que de redistribución, y será el fin de la conciliación impositiva entre los sectores de altos ingresos y el gobierno lo que terminará frustrando la progresividad.⁴

Esta síntesis e hipótesis comenzaron a ser puestas a prueba a partir de estudios sobre las finanzas de los gobiernos provinciales. En el caso de Buenos Aires, Da Orden pone de manifiesto el importante cambio que significó la reforma, en 1946, del impuesto directo más importante de la provincia (impuesto inmobiliario), a tono con la progresividad impositiva imperante en la primera etapa del peronismo. En su mejor momento (1948) aquel representó el 45% del total de recursos propios; pero luego de la crisis de 1949 y debido a factores políticos y burocráticos, esa progresividad comenzó a diluirse a tal punto que al final del periodo, en los recursos tributarios provinciales, fueron ganando preponderancia los impuestos regresivos.⁵ Por el contrario en el caso de Tucumán, Herrera ha demostrado que los impuestos directos de tipo progresivos crecieron durante todo el primer peronismo respecto de la etapa conservadora. En un pormenorizado estudio sobre la trayectoria de los principales impuestos directos (inmobiliario, herencia), señala la continua progresividad impositiva con las modificaciones de 1947 y 1954 en la contribución directa, y la de 1952 en el impuesto a la herencia. Estas dos últimas modificaciones, a juicio de la autora, consolidaron la tendencia progresiva de la política impositiva provincial. A pesar de que en la crítica coyuntura 1949-52 el aporte de la contribución directa al total de los recursos propios provinciales tendió a estancarse, se mantuvieron niveles más elevados que lo registrado previo a 1946, por lo que para todo el período

³ Caludio Belini, "Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista". *Boletín del Instituto "Emilio Ravignani"*, (2014): 110.

⁴ Sánchez Román, *Los argentinos y los impuestos*.

⁵ Liliana Da Orden, "Recursos fiscales, Estado y sociedad. La provincia de Buenos Aires durante el peronismo clásico, 1946-1955", en *Organización política y Estado en tiempos del peronismo*, compiladores María Liliana Da Orden, Julio César Melón Pirro, (Rosario, Prohistoria, 2011): 117-143.



1940-55 la estructura impositiva provincial se caracterizó por el predominio de impuestos directos sobre los indirectos.⁶

Este tipo de estudios sobre los sistemas fiscales provinciales brindan nuevas evidencias para lograr una mejor ponderación de la tendencia del sistema impositivo federal. En ellos se da cuenta no sólo de la evolución de ingresos y gastos, sino también avanzan sobre los efectos económicos y extraeconómicos de las políticas impositivas adoptadas por las administraciones provinciales.

El presente artículo se inscribe en la línea de los estudios sobre las finanzas de los estados provinciales, y con ese horizonte nos planteamos como objetivo examinar la dinámica que tuvo la política impositiva de la provincia de Catamarca entre 1946 y 1955.⁷ Como objetivo general pretendemos analizar la trayectoria de la política impositiva provincial, dar cuenta de las herramientas que las administraciones locales utilizaron, la eficacia de las mismas y la correspondencia que pudieron tener con los objetivos políticos, sociales y económicos fijados por el gobierno nacional. Para realizar este trabajo hemos utilizado diversas fuentes de tipo cuali-cuantitativas como ser estadísticas oficiales, mensajes de gobernadores y en especial las actas de sesiones de la legislatura provincial junto a otras fuentes éditas.

El escrito se estructura en tres apartados; en el primero presentamos someramente el contexto político institucional al momento de plantear la más importante reforma impositiva de aquellos años, resaltando que el mismo fue determinante para el éxito de ésta, y describimos algunas características generales del gobierno de la Intervención Federal de Félix Názar (1949-52), planteamos las líneas de continuidad y de cambios respecto de la política fiscal e impositiva. En el segundo y más extenso apartado tratamos la política impositiva que guió al gobierno de Armando Casas Noblega en la propuesta y aprobación de la reforma impositiva de 1952. Nos interesa destacar por ahora la dimensión política del mismo y el papel que tuvieron el gobierno y la oposición política en la concepción y defensa de la reforma. Finalmente se esbozan algunas

⁶ Claudia Herrera, "La Nueva Argentina con menos pobres y menos ricos" Política impositiva y redistribución de los ingresos en Tucumán durante el peronismo (1940-1955)". *Anuario IEHS*, (2019): 59-85.

⁷ En Luis Alejandro Alvero, "De rupturas y continuidades. La política impositiva provincial al inicio de los gobiernos peronistas en Catamarca". *HISTORIAR*, (2019): 7-26, se abordó el período previo al que se analiza en el presente artículo.



consideraciones sobre el impacto que tuvo ésta en la evolución de la recaudación provincial y el comportamiento de algunos impuestos principales. Para este último apartado hemos optado por trabajar con valores reales aunque ellos resulten aproximados;⁸ no obstante, creemos que representan adecuadamente los cambios que de otra manera serían difíciles de percibir.

De cambios y continuidades

Un rasgo distintivo en la trayectoria institucional de Catamarca durante el primer peronismo fue su inestabilidad.⁹ Entre 1946 y 1949 se sucedieron tres gobernadores constitucionales y tres interventores federales, situación originada en la lucha por la definición de nuevos liderazgos políticos en el emergente movimiento peronista. Esta conflictiva situación, a nuestro entender, retrasó la adopción de algunas medidas políticas y económicas, ya que algunos cambios impulsados desde los gobiernos quedaron neutralizados en el contexto de aquellas disputas.

A mediados de 1949 asumió como gobernador Vicente Saadi quien estuvo escasos cinco meses en el gobierno. Su acción gubernativa fue implacable con los otros políticos que aspiraban a liderar el nuevo movimiento, en especial contra el diputado nacional Armando Casas Nóbrega. Las fuertes disputas entre facciones locales del peronismo por la elección del senador nacional, las denuncias hacia el gobierno provincial por parte de diputados nacionales; las detenciones de dirigentes contrarios al gobierno y los atentados a la prensa escrita, entre otros, fueron causales que desembocaron en una nueva intervención federal. En noviembre de 1949 fue designado Félix Antonio Nazar

⁸ Se ha utilizado el IPC de Javier Villanueva, *The inflationary Process in Argentina, 1943-1960*, (Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1966): 54. El mismo no posee el índice para Catamarca entre los años 1952-1955 pero sí para los años inmediatamente anteriores y posteriores, por lo que se ha optado en utilizar el índice del año más cercano para deflactar los valores del año en que no se posee el IPC.

⁹ Esta síntesis se basa en José Ariza, “¿Hay Peronismo?, ¿qué es el peronismo?...Problemas y tensiones en los orígenes del peronismo en Catamarca 1945-1946”, en I Jornadas Internacionales de Historiografía Regional, Resistencia, (2006). José Ariza, “Antes del fin. Ideas y prácticas democráticas en el primer peronismo. Catamarca 1952-1955”, en XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, San Carlos de Bariloche, (2009). Armando Raúl Bazán, *Historia de Catamarca*, (Buenos Aires, Plus Ultra, 1996). Sara del Valle Chaya, *Dr. Félix Antonio Nazar. Interventor Federal de Catamarca 1949-1952*, (Catamarca, Sarquis, 2000). Carlos Ibáñez, “Conflictos políticos en el Primer peronismo en Catamarca. Continuidades, nuevos liderazgos y nepotismo”, en *La invención del peronismo en el interior del país II*, editores Darío Macor, César Tcach, (Santa Fe, Ediciones UNL, 2013): 285-315. Carlos Ibáñez, Carlos 1990, “Primer Gobierno de Vicente L. Saadi”, (Catamarca. UNCA, 1990) inédito.



como interventor federal de la provincia quien estuvo encargado de conducir el proceso de reordenamiento del partido peronista y convocar a elecciones provinciales a fines de 1951.

De éstas resultó triunfante Armando Casas Nóblega, candidato del partido peronista quien asumió en junio de 1952 y estuvo en el ejercicio del Ejecutivo catamarqueño hasta septiembre de 1955. Las disputas e inestabilidad del período inicial del peronismo en Catamarca fueron enfrentadas por la gestión de Casas Noblega y por la intervención de Nazar que le precedió. Se inició en el partido peronista local una nueva etapa caracterizada por el “consenso vertical”, entendido como un acuerdo entre los líderes de las principales facciones, el cual era posteriormente confirmado o rechazado por Perón o el Consejo Superior del partido. Esto, sumado a la importante victoria electoral de 1951, le permitieron a Casas Noblega tener un control casi total de la situación partidaria interna y, a su vez, desarrollar una acción de gobierno con escasa oposición en las instancias institucionales de discusión política.¹⁰

Esta situación local, permeada por una creciente polarización política entre el gobierno nacional y los sectores opositores, será el marco donde tendrá lugar la discusión sobre los cambios en la legislación fiscal. Aunque el aspecto político partidario no será central en nuestra mirada, exige prestarle atención a la hora de acercarnos a las formas en que se procesó la cuestión impositiva provincial. Hasta 1949 los gobiernos peronistas en Catamarca mostraron dificultades para generar un cambio significativo en materia impositiva. En este caso, al contrario de otras jurisdicciones, se mantuvo la decisión política de no aumentar las alícuotas del más importante impuesto provincial: el territorial. En cambio, mejoró la eficiencia de las agencias encargadas de percibir la recaudación, a la vez que se mantuvieron algunas medidas que tenían como objetivo facilitar el pago de impuestos. También debemos señalar que la política impositiva era presentada como otro componente de la retórica política de esos primeros años. Se buscaba diferenciarse de la experiencia anterior, y en no pocas ocasiones, algunas medidas coyunturales fueron señaladas como revolucionarias. Lo cierto es que

¹⁰ En las elecciones provinciales de noviembre de 1951 el Partido Peronista obtuvo el 77% del total de votos, el Partido Radical el 21% y el Partido Demócrata Nacional el 2%. Esto se tradujo en una total hegemonía en la Cámara de Senadores donde no tenía oposición, y una mayoría aplastante en la Cámara de Diputados. Cfr. Chaya, *Dr. Félix Antonio Nazar*, 142.



en aquellos primeros años la tónica impositiva fue más bien de continuidad con respecto a ciertas medidas tomadas tanto por los gobiernos conservadores como por la intervención de 1943.¹¹ Como se anticipó, la situación institucional de la provincia hasta 1949 conspiró contra algunos intentos de modificación de la estructura impositiva impulsados por el gobierno de Pacífico Rodríguez desde 1946. Por otro lado, el recurso al crédito y la cada vez más importante afluencia de fondos nacionales pudo haber morigerado la urgencia de recursos, por lo que en las pocas medidas impositivas tomadas de aquellos años tuvo más preeminencia el fin social que el fiscal.¹²

En un contexto de crisis de balanza de pagos que se prolongó hasta 1952, el gobierno nacional llevó adelante diversas medidas a fin de amortiguar sus efectos. Si bien, durante 1949 se había apelado a una serie de reformas administrativas e institucionales, pronto las mismas se revelaron insuficientes y obligó a tomar otras que incluían medidas de tipo más ortodoxas como contención en el gasto público que creció a menor ritmo, restricciones al crédito, limitación a los aumentos salariales, entre otras.¹³ Respecto de los ingresos, el gobierno utilizó varios recursos, entre ellos se destaca la importancia que adquirieron los impuestos indirectos al aumentar la presión sobre los impuestos internos y a las ventas, situación que se mantuvo sin grandes cambios hasta 1955. Esto habría incidido en la progresividad que hasta entonces prevalecía en la política impositiva nacional, pero resultaba necesario dado el desequilibrio comercial y el proceso inflacionario que se tornaba preocupante. De todas maneras, también estas medidas resultaron insuficientes, y pese a una mejora en 1950-51, ante fenómenos coyunturales que agravaron la crisis, finalmente el gobierno terminó adoptando una serie de medidas restrictivas a partir de 1952.

¹¹ Luis Alejandro Alvero, "De rupturas y continuidades.", 7-26.

¹² En julio de 1949, bajo la gobernación de Vicente Saadi y en medio de las disputas de liderazgo en el peronismo local, se aprobó un plan de obras públicas por valor de 330 millones de pesos a ser financiado mediante la emisión de letras de tesorería, un empréstito que la provincia tomaba con la Nación a corto plazo y bajo interés. El mismo sería cubierto con lo que le correspondía a la provincia por los impuestos a los réditos, ventas, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios. En esa oportunidad el diputado Kiskia manifestó que "*El plan de los 33 millones de pesos, son 33 millones de felicidades que el Gobierno del Dr. Saadi entrega al pueblo de Catamarca*". Actas de la Honorable Cámara de Diputados de Catamarca (en adelante AHCDC), libro 1, sesión del 15 de julio 1949: p. 44.

¹³ Cfr. Claudio Belini; Leandro Haberfeld, *Antes de la estabilización. La política económica peronista en contexto del agravamiento de la crisis, 1949-1951, DT 53, IIEP* (2020). Marcelo Rougier; Martín Stawski, "Vientos de cambio. Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949", *Perspectivas sobre la industria* 2, (2014): 7-36.



El Plan de Emergencia Económica de ese año permitió mejorar algunas variables pero también impuso ciertas medidas que se orientaban a lograr un crecimiento más sustentable atento a los condicionantes estructurales. En particular interesa señalar aquí la propuesta de reducción del gasto fiscal mediante la suspensión de obras públicas y viviendas y el propósito de “suprimir o reducir gradualmente los subsidios al consumo y en general, fijar precios sobre bases económicas”.¹⁴ En 1949, el gobierno nacional se encontraba ante la necesidad de hacer frente a la fase desfavorable del ciclo mediante un manejo más racional en materia de gasto público, cuyo horizonte se perfilaba en un presupuesto equilibrado o con superávit. En ese marco la acción de los gobiernos provinciales resultaba importante para el logro de los objetivos de mantener o al menos no erosionar algunos beneficios y mejoras que habían recibido los sectores asalariados y que constituían la base de sustentación política de Perón y de su movimiento. El ministro de Hacienda Ramón Cereijo lo expresaba claramente a fines de aquel año, frente a los ministros de economía de las provincias: “...para no malograr las finalidades que se han tenido y se tienen en cuenta al tomar las providencias antedichas, procede destacar que reviste excepcional importancia contar con la colaboración de los gobiernos provinciales, a fin de que en sus jurisdicciones...orienten e intensifiquen una política de economía de contención del gasto público...”.¹⁵

La Intervención Federal de Félix Nazar en Catamarca (1949-52) se proponía dos metas concurrentes; en lo político lograr cierta armonía dentro del partido peronista decantando liderazgos locales, situación que se reflejó unos años después en el “consenso vertical” al que hicimos referencia, en tanto en lo económico se abocó a administrar la crisis siguiendo las recomendaciones de las autoridades nacionales pero atendiendo a la coyuntura y a las particularidades propias de la provincia. La necesidad de afrontar los cambios económicos se reflejó en aquel conflictivo año 1949; en ese momento el ministro de Economía de Catamarca, Aristóbulo Casas Nóblega, realizó un duro diagnóstico de las finanzas provinciales durante el gobierno de Vicente Saadi. Denunciaba que:

¹⁴ Belini, “Inflación, recesión y desequilibrio externo”, 110.

¹⁵ Ministerio de Hacienda de la Nación, *Cuarta Conferencia de Ministros de Hacienda*, Buenos Aires. (1949): 36.



“...se dejaron de observar y aplicar muchas de las recomendaciones dadas por las anteriores conferencias, tales como las que se refieren a las medidas correctivas de la inflación, a la distribución de los superávits de los ejercicios financieros, al prudente reordenamiento del crédito público provincial, a la reorganización administrativa...” entre otras, por lo que lamentaba que *“...en estos últimos tiempos, cuando existieron probabilidades para hacer bien las cosas, en Catamarca se haya planificado al margen de las posibilidades financieras.”*¹⁶

Por ello anunciaba que la intervención se comprometía a retomar el *“...camino de la corrección y la honestidad administrativa y de la reorganización económico-financiera”* de la provincia, revisando todo lo actuado hasta ese momento y dando prioridad a la contención del gasto público.

No obstante ello, la Intervención Federal se caracterizó por la importante actividad que tuvo el Estado en la provisión de bienes públicos. En su gran mayoría estos fueron financiados mediante el recurso al crédito y las ayudas directas del Estado nacional. En razón de ello y de la propia situación institucional no se realizaron cambios impositivos importantes salvo una modificación a la ley de sellos, entre otros.¹⁷ Sin embargo se tornaba evidente la necesidad de una modificación en la legislación impositiva; ésta no había sufrido cambios importantes desde 1943 y desde la Intervención Federal era presentada como la *“...obligadamente primerísima tarea de la próxima legislatura provincial, y cuya reforma significará un sensible aumento en las rentas provinciales.”*¹⁸ Al momento de hacer un balance de su gestión el Interventor Nazar volvió a llamar la atención sobre este tema, al afirmar que la desactualización de las leyes impositivas provinciales,

“...ha determinado, asimismo, que los cálculos de recursos formulados por los respectivos ejercicios financieros, en lo que corresponde a los rubros de impuestos provinciales, no hayan podido ser cubiertos. Ha sido ello también, la consecuencia de la insuficiencia de los recursos legales,

¹⁶ Ministerio de Hacienda de la Nación, *Cuarta Conferencia*, 48-50. Casas Noblega era adversario político de Vicente Saadi.

¹⁷ En 1951 el Ministro de Economía de Catamarca, afirmaba que “El gobierno, no obstante su restricción en materia de reforma impositiva dentro del ámbito legal, se ha visto en la necesidad, por razones impostergables, a fin de posibilitar su obra, de reformar, con aprobación del gobierno de la Nación; las leyes de contabilidad, de marcas y señales y del Banco de Catamarca, cuyas disposiciones eran anticuadas e ineficaces a sus propósitos.” Ministerio de Hacienda de la Nación, *Sexta Conferencia de Ministros de Hacienda*, Buenos Aires (1951): 74-75.

¹⁸ Intervención del Ministro de economía de Catamarca. Ministerio de Hacienda de la Nación, *Quinta Conferencia de Ministros de Hacienda*, Buenos Aires (1950): 74.



a objeto de la ejecución de las medidas extraordinarias para una regular percepción de la renta".¹⁹

A tono con la situación de crisis económica que se vivía por esos años en el país, el gobierno de la Intervención Federal buscó ordenar las cuentas públicas racionalizando el gasto, mejorando los mecanismos administrativos de percepción de la renta y utilizando otras herramientas para manejar la delicada situación socioeconómica.²⁰ Será a inicios de la década de 1950, durante el gobierno constitucional de Armando Casas Noblega, cuando se propongan y aprueben las reformas más significativas en la estructura impositiva provincial.

La política de la reforma de 1952

A pesar de los esfuerzos de la Intervención federal, 1952 terminó con un déficit en los recursos recaudados por la provincia, déficit que se cubrió con la participación en los impuestos nacionales. Recordemos que el nuevo gobierno de Casas Noblega se inició a mediados de aquel año y tuvo que hacer frente a la política de reducción de gastos que impulsaba el gobierno nacional. La situación se tornaba crítica en la medida que el equipo económico que implantaba el Plan de 1952, reconoció como una de las causales del déficit estatal la expansión del gasto realizado por las provincias a través de la obra pública con fondos transferidos desde Nación.²¹ Ya vimos que eso fue lo que caracterizó a la intervención Nazar.

Del total de recursos extraordinarios estimados en 45 millones de pesos, fruto de la negociación de letras de tesorería, sólo se recibieron \$17.500.000 por la reducción de fondos impuesta por el gobierno nacional. El gobierno de Nazar señaló a 1952 como un año de prórroga para finalizar las obras iniciadas, por lo

¹⁹ "Así cumple Perón en Catamarca. 1950-1952. La acción justicialista en dos años y medio de gobierno a través del mensaje del Sr. Interventor Federal Dr. Félix Antonio Nazar", (Catamarca, Dirección de prensa y difusión), 52, citado por Chaya, *Félix Antonio Nazar. Interventor Federal de Catamarca*, 50.

²⁰ Además de la intensa obra pública, la intervención de Félix Nazar recurrió bastante a la acción social (jubilaciones, pensiones, subsidios, etc.) y al control y fijación de precios de bienes básicos. En este último caso la acción del Departamento de Control y Abastecimiento de la Provincia, creado a mediados de 1947, fue importante no sólo fijando precios a distintos bienes en toda la provincia sino también en la instrucción de sumarios y sanciones con multas a los infractores. Para este particular cfr. los Boletines Oficiales del período.

²¹ Según Bellini, "Para octubre de 1952, Bonanni señalaba que las provincias estaban virtualmente en "cesación de pagos". Bellini, *Inflación, recesión y desequilibrio externo*, 125.
[1] AHDCD. 1952, libro 1, sesión 30 junio, p. 172.



que al final del ejercicio el gobierno exhibió superávit financiero debido a medidas de ajuste en el gasto y una mayor fiscalización en las recaudaciones. En este último aspecto se propició una mejora en la capacitación técnica del personal y en la organización interna de la recaudación, con el envío de comisiones a Córdoba y Buenos Aires para estudiar el funcionamiento de los organismos de recaudación de aquellas provincias.

Al inicio, y mientras se preparaba el paquete de reformas impositivas, el gobierno buscó atraer mayores recursos propios. Apeló a medidas ya ensayadas por las administraciones anteriores, y que no suponían un gran impacto en los contribuyentes. A poco de asumir, se aprobó una prórroga para el cobro sin multa del impuesto territorial; entre las razones se mencionaba la delicada situación de los contribuyentes debido a la acción de las plagas y la sequía. Mientras el oficialismo hacía hincapié en estas causas, la oposición radical mencionaba además “...*el mayor costo de la vida que está poco a poco ahogando a los pobladores y en especial a los hogares humildes de nuestra provincia*”²², afirmación cierta que generó la reacción oficialista.²³ Esta política de prórrogas en el pago del impuesto más importante que recaudaba la provincia se repitió en los meses siguientes.²⁴

Pero el objetivo que perseguía Casas Noblega, impulsado por la delicada situación que se percibía a mediados de 1952, era el de realizar la reforma impositiva. Fundamentó la misma en el evidente atraso que tenía la provincia respecto de otras y que la evolución de los negocios había tornado obsoleta la anterior legislación. Para ilustrar esto último mencionó, como ejemplo, el impuesto a la explotación de bosques. Según el Gobernador:

“...desde el año 1946 a 1951 las recaudaciones no han sobrepasado jamás los \$ 70.000 moneda nacional anuales, pese a que el valor de los productos comercializados ascendió aproximadamente a los \$ 30.000.000 por año, es decir que lo que se cobró por concepto de impuestos

²² AHCDC. 1952, libro 1, sesión 30 junio, p. 172.

²³ El costo del alojamiento de una familia obrera rural con tres hijos menores registró una importante alza en aquellos años; tomando 1945 como año base 100, el costo fue de 263 en 1949 y 533 en 1950. Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, *Anuario Estadístico año 1950*, (Catamarca, 1952): 120.

²⁴ El 3 julio se prorrogó otra vez por un mes el pago de la contribución territorial correspondiente a ese año, y el 29 de agosto se volvió a prorrogar el pago hasta el 30 de septiembre. La oposición Radical propuso que esas prórrogas abarquen también las deudas de los años anteriores lo que fue rechazado por el oficialismo argumentando que ello afectaría los recursos del Estado.



representaba aproximadamente el 0,50% del valor primario de la producción”.²⁵

A fines de 1952, el Poder Ejecutivo envió a la legislatura dos proyectos de ley: el Código Tributario provincial y la Ley Impositiva. En esa oportunidad fue el ministro de Hacienda y Obras Públicas de la provincia, Duilio Brunello, quien expuso en la Cámara de Diputados las razones que fundaban el proyecto de Código Tributario. El objetivo de reunir en un solo instrumento toda la legislación impositiva provincial tenía la finalidad de “...utilizar el impuesto como instrumento de gobierno al servicio de la justicia social y de la economía social, conforme al objetivo fundamental de la política impositiva del movimiento peronista...”.²⁶ De esta manera, la provincia iniciaba, aunque tardíamente, la adecuación de su legislación impositiva a la nueva política fiscal del gobierno nacional.

Para Brunello, esa nueva política tenía como horizonte procurar una equitativa distribución de las cargas fiscales en relación a la capacidad contributiva de la población. En este sentido refirió que: “*Para el peronismo el impuesto tiene una jerarquía mayor que la constituir un simple instrumento para recaudar rentas públicas.*”²⁷ De esa manera, la política impositiva provincial persiguió los mismos objetivos planteados por el gobierno nacional en el Segundo Plan Quinquenal. Catamarca adoptó la triple misión que debía cumplir el impuesto en función de la política impositiva del quinquenio 1953-57. En el plano económico se procuraba “...que el impuesto no constituya en su aplicación un factor negativo sobre la economía general de la provincia”, sino que estimule las actividades productivas. En el plano social se esperaba que el impuesto sirva para proteger el trabajo personal y la integración familiar, a la vez que desaliente vicios y actividades contrarias al bienestar de la comunidad; y finalmente en el plano financiero el “*régimen impositivo deberá satisfacer... las amplias necesidades del Estado*”.²⁸

Como ya lo adelantara el gobernador, lo que se buscaba era adecuar la legislación a la mejora que había tenido la economía provincial en los últimos años fruto de la acción estatal; los cambios al sistema tributario procuraban evitar

²⁵ *Mensaje del Gobernador de Catamarca Dr. Armando Casas Noblega leído en la Asamblea Legislativa del 1° de mayo de 1953*, (Catamarca, 1953): 91.

²⁶ AHDCD. 1952, libro 3, sesión 16 diciembre, p. 113.

²⁷ Ídem, p. 115.

²⁸ Ídem, p. 123.



la evasión y hacer efectivo un sistema de penalidades para los infractores, suprimir o reducir aquellos impuestos que incidían de manera directa o indirecta sobre los sectores más pobres o sobre los bienes esenciales o de primera necesidad, a la vez que se perseguía finalidades relativas al principio de eficiencia burocrática que el gobierno nacional había recomendado a las administraciones provinciales. Entre estas se incluían la necesidad de simplificar y agilizar los mecanismos de percepción y control, y unificar los sistemas de fiscalización y cobro, para lo cual se requería coordinar la acción entre los distintos organismos que formaban parte del sistema de recaudación provincial y nacional.

En su exposición, el ministro creyó oportuno explicitar la importancia de modificar algunos impuestos que eran significativos para las políticas impulsadas desde el gobierno. En primer lugar se refirió al impuesto de contribución territorial; este impuesto, que ya había sido objeto de modificaciones en otras jurisdicciones provinciales, era el más importante entre los recursos propios de la provincia y, como ya se dijo, no había sufrido cambios legales significativos, salvo algunas modificaciones coyunturales. En este sentido el gobierno provincial entendía que debían ajustarse las alícuotas del mismo a fin de cumplir con dos objetivos concurrentes, mejorar los ingresos públicos y fomentar la edificación privada y de las industrias en general.

La decisión de impulsar la construcción privada era fundamental a los fines de facilitar el acceso a la vivienda en los centros urbanos, este tema se había convertido en un sensible problema por el aumento de los costos de los alquileres, fruto de una escasa oferta frente a un aumento demográfico en la ciudad capital promovido por las mejoras de la economía en los años inmediatos anteriores.²⁹ Este problema habitacional venía siendo atendido por el gobierno a través de las inversiones en obra pública, y en la particular coyuntura de aquellos años donde esa política estaba ralentizada, era importante contar con fondos que garantizaran la continuidad y finalización de los proyectos que estaban en marcha. Por otro lado se preveía que el Código Tributario brindaría

²⁹ El índice más alto de crecimiento de la población en la provincia durante 1948-54 pertenece al Departamento Capital. Tomando 1948 como año base 100, la Capital subió a un 112 en 1951 con una media general de 108, y a un 128 en 1954 con una media general de 117. Provincia de Catamarca, Dirección de Estadística, *Anuario Estadístico 1953-54*, (Catamarca, 1959): 11.



un marco legal adecuado a partir del cual proponer un proyecto de fomento a las actividades industriales, proyecto impulsado por el gobierno provincial y que se aprobaría al año siguiente.

Finalmente, mediante la progresividad del impuesto territorial se buscaba combatir el latifundio, un objetivo que formaba parte del discurso peronista pero que en la provincia no había tenido resultados importantes. Se estimaba que gravar la tierra improductiva empujaría a la subdivisión de la misma, hecho que daría lugar a un aumento de la actividad productiva.

El nuevo impuesto a las actividades lucrativas, necesario para perfeccionar todo el sistema impositivo según el gobierno, reemplazaba al de patentes y unificaba, en un solo impuesto, a otros, que de diversa manera gravaban las actividades comerciales e industriales en la provincia.³⁰ El ministro Brunello también creyó oportuno aclarar que la reforma no pretendía destruir las bases tradicionales de la imposición directa provincial, por cuanto la base imponible se calculaba sobre el ingreso bruto obtenido por el ejercicio de las actividades lucrativas en el año anterior. Esto último, a juicio del ministro, permitiría a la provincia mantener la imposición directa sobre algunas actividades sin generar una duplicación del pago con respecto al impuesto a los réditos. Esto se explicaba porque mediante el nuevo impuesto no se pretendía “...*alcanzar la capacidad contributiva, manifestada por el rendimiento neto de la empresa*”, sino que estaba centrado en la importancia que tenía la actividad económica para la provincia.

Finalmente respecto del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, el fundamento era evitar el enriquecimiento que se generaba por la vía de herencia; el monto imponible estaba en relación directa tanto con el valor de la herencia como con el grado de parentesco de los intervinientes. Otros dos impuestos sobre cuyo objeto y necesidad de imposición también se refirió el ministro fueron el impuesto a los automotores y a los espectáculos públicos. Respecto del primero aclaró que no afectaba la circulación, vinculada al impuesto de patentes, sino que era un impuesto directo sobre la propiedad de los automotores. En cuanto al impuesto a los espectáculos públicos, se trataba de un impuesto

³⁰ Debe recordarse que la Ley de Patentes de la provincia había sido parcialmente modificada a inicios de 1945 por decreto del interventor federal Benigno Ramírez. Esa modificación fue ratificada por ley 1397 a fines de 1946 durante el gobierno de Juan León Córdoba.



indirecto sobre un gasto de tipo voluntario que se consideraba no estaba contemplado en la ley de Unificación de Impuestos Internos que había aprobado el gobierno nacional.

Para la bancada oficialista, ambos proyectos de ley respondían a la función social de los impuestos bajo los principios de equidad y proporcionalidad. Y la oportunidad de la reforma se justificaba haciendo mención al impacto que tuvo el Primer Plan Quinquenal en la provincia donde todos los sectores se vieron beneficiados. Por lo tanto, aquella importante inversión de recursos era necesaria amortizar, pero de manera progresiva. La concepción de un Estado que debía atender a las necesidades públicas era suficiente razón para solicitar a los contribuyentes un sacrificio económico.

Pero a juicio de la miembro informante, la Diputada María Chacana, se trataba de una reforma “sumamente moderada”. Luego de reconocer que la misma fue redactada en base a las reformas realizadas en otras provincias, básicamente la de la provincia de Buenos Aires, que era una adaptación a la realidad económica de esa provincia y por lo tanto no presentaba innovaciones en ese sentido. Para Chacana las alícuotas de los impuestos eran las más bajas en relación a las demás provincias; en particular resaltaba el hecho de la baja imposición que tenían los capitales en la provincia. Uno de los objetivos era evitar que los impuestos tengan un fuerte impacto en los contribuyentes, no obstante que la actividad económica provincial y en particular los sueldos y gastos del Estado, “..habían subido en proporción considerable”.

Por otro lado, la miembro informante volvía a remarcar que con la reforma también se procuraba dotar de mayor eficiencia al órgano recaudador central, la Dirección de Rentas. En la nueva función social de la política impositiva era necesario ampliar las funciones de esta repartición, pues no debía actuar solamente como ente recaudador sino que también debía asesorar y orientar al contribuyente. Este objetivo requería dotar a esa repartición de mayor cantidad de personal técnico calificado -inspectores- para lograr que “...*todos paguen impuestos en Catamarca*”. A juicio de la diputada, los altos niveles de evasión eran un problema agudo que había que resolver.

De la extensa discusión a que dio lugar el tratamiento de ambos proyectos, haremos mención a los puntos más controvertidos que nos orientan en los laberintos políticos de la fiscalidad. Recordemos que la oposición política, el



radicalismo, no tenía representantes en la Cámara de Senadores y estaba en absoluta minoría en la de Diputados, por lo que durante esos años tuvo una actitud más confrontativa y rechazó gran parte de los proyectos tratados. En este caso, sin embargo, estaba de acuerdo con la necesidad de unificar en un solo cuerpo legal las normas impositivas y compartía la visión acerca de la función social de los impuestos.

Las disidencias fueron planteadas por los Diputados Acuña y Buenader, y se centraron tanto en los objetivos declamados por el oficialismo como en las formas y resultados esperados. En el caso del impuesto inmobiliario, Acuña celebró la forma en que se clasificaba y estipulaba el origen del impuesto y el objeto imponible pero rechazó el modo de percibirlo.³¹ En este punto puso en tensión aquella expresión de la diputada informante acerca de una reforma moderada. Para Acuña, la reforma no solo era tardía sino que además no reflejaba los objetivos que decía defender el oficialismo. La oposición esperaba *“...un código revolucionario” que consistía en liberar “...sin temor, sin cortapisa de ninguna especie, de toda carga impositiva a la vivienda obrera y al pequeño fundo rural trabajado por su propio dueño”*.³² Reclamaba también que no se haya tomado en cuenta la posibilidad de eximir del pago del impuesto a las nuevas industrias que se quieran instalar en la provincia, como una forma de alentar una mejora en la economía local. Y terminaba, que en el proyecto no se eximía del pago a los huérfanos, minusválidos, instituciones deportivas, benéficas entre otras.

Respecto del impuesto a las actividades lucrativas, la crítica se centró en que el impuesto gravaba la entrada bruta. Se entendía que no era progresivo al no tener en cuenta la variación de la renta. Según Buenader, miembro de la comisión de Hacienda por la minoría, el impuesto a los réditos se cobraba sobre la ganancia, en tanto el de actividades lucrativas lo hacía sobre las ventas, independientemente del resultado económico de quien debe pagar. Para Acuña

³¹ Acuña expresaba “La implantación del impuesto progresivo, como lo dispone el artículo 114, que dispone que cuando un propietario tiene varios inmuebles deberán considerarse todos como uno solo, lo considero un acierto...es lo mejor del proyecto”, para agregar luego “...quiero señalar que entiendo que el impuesto progresivo es el más justo y equitativo y no lesiona el principio de la igualdad, porque la igualdad está en que paguen igual los iguales; cuando pagan igual los ricos y los pobres no hay igualdad; la igualdad está en que todos los ricos paguen por igual y los pobres no deben pagar impuestos...”. AHCDC, 1952, libro 3, pp. 136-137.

³² Ídem, p. 131.



esto era contraproducente. en un momento donde la situación económica no era la mejor y los comerciantes e industriales debían apelar al subsidio o al crédito estatal para pagar aguinaldos, y en algunos casos hasta los sueldos de sus empleados. También objetaba la inclusión de algunas profesiones como ingenieros, veterinarios y sobre todo médicos en el pago del impuesto; entendía que percibían honorarios por sus servicios pero que no estaban lucrando y no debía comparárselos con comerciantes o industriales. Entendía, que aquellos profesionales realizaban una función social y bien podrían ser contemplados en las exenciones.

Finalmente estimaban que las alícuotas a las sociedad anónimas, (20% impuesto inmobiliario y 20 % de recargo en Actividades lucrativas) que en el caso del impuesto a las actividades lucrativas era similar al resto de las provincias, era contraproducente para la economía local y lo sería para el fisco, puesto que las pocas existentes estaban transformando su figura jurídica para evitar pagar más impuestos. Según Acuña se debía fomentar el ingreso y radicación de capitales para reactivar la economía, y a contrario de la retórica oficialista, las sociedades anónimas no podían ser vistas como enemigas del pueblo. El capital no es malo, expresaba, sino el capitalismo. *“Cuando el capital está al servicio del pueblo debemos considerarlo bueno, útil e indispensable”*.³³

La otra crítica a este impuesto tenía que ver con un contrasentido que se encontraba entre los esfuerzos por hacer la recaudación más eficiente y simplificada, como lo expresaba el gobierno, y los fines políticos que esta reforma encubría. Para Acuña, este impuesto lo único que aumentaría sería la burocracia; era obvio que para su implementación efectiva se necesitaba una serie de inspectores bien pagos que cubran la mayor parte de la geografía provincial. Esto, incluso, generaría nuevos gastos que deberían ser cubiertos con lo recaudado, por lo que en términos fiscales el impuesto resultaría neutro en el mejor de los casos. La sola presencia de los inspectores que debían controlar las actividades de comerciantes e industriales, aparecía a los ojos de Acuña como un elemento que atentaba contra un principio central en la imposición; la libre competencia y el pago voluntario. Pensaba que aumentando los controles e inspecciones, como la exigencia de declaraciones juradas que debían

³³ Ídem, p. 138.



presentar quienes pagaban el impuesto, se generaría más resistencia elevando la evasión que se quería combatir.

Al contrario de lo que expresaba el oficialismo, la oposición radical creía que el proyecto sólo perseguía un fin fiscalista. Y en el caso particular del nuevo impuesto proyectado estimaba que no cubriría las expectativas que el gobierno tenía ya que no esperaba que aporte fondos significativos al erario provincial. En este caso, si bien es cierto que en lo inmediato el nuevo impuesto tuvo un aumento importante, el mismo no pudo sostenerse y volvió a los niveles de recaudación previos (Ver gráfico).

El diputado Aristóbulo Casas Nóblega, fue el encargado de sostener y defender el proyecto.³⁴ En primer lugar, y luego de recordar que con estos proyectos se estaba cumpliendo lo acordado en las Conferencias de Ministros de Economía, realizó una exposición legal donde reafirmó la potestad de la provincia para legislar sobre el particular y expuso las razones doctrinarias que orientaron la confección de los proyectos. Lo que interesa aquí es revisar las consideraciones que hizo respecto de algunos puntos cuestionados por la oposición.

El ex ministro defendió la progresividad del impuesto inmobiliario en base a las distintas escalas en la percepción. Sostenía que el recargo a las sociedades anónimas y en comandita por acciones, al igual que el recargo por ausentismo respondían a una valoración política. Asimismo, señaló que esos recargos tenían un fin fiscal, al compensar la evasión del impuesto de transmisión gratuita de bienes (herencia) que realizaban las sociedades anónimas. Con igual énfasis destacó la progresividad del impuesto a la transmisión gratuita de bienes. Con respecto al impuesto a las Actividades lucrativas marcó la diferencia fundamental entre el mismo y el impuesto a las ventas; mientras el primero grava los ingresos brutos del año anterior, el segundo lo hace sobre el valor de la venta de mercancías en la primera etapa de su comercialización. Según Casas Noblega, el nuevo impuesto era directo, real y más justo que el impuesto a las ventas; además poseía carácter territorial como el inmobiliario ya que se gravaba actividades ejercidas dentro del territorio de la provincia evitando de esa manera la doble imposición.



En relación a las objeciones hechas por la oposición, reconoció que la exención de las industrias nuevas para el pago de algunos impuestos no estaba contemplada en el proyecto, pero que en ese caso el gobierno pronto enviaría un proyecto de ley especial para contemplar esa situación.³⁵ De igual manera, frente al reclamo de la oposición sobre la falta de exenciones impositivas a los inválidos e incapaces, Casas Nóblega se limitó a mencionar que estaban exceptuados en el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, pero no en el inmobiliario que es lo que pedía el radicalismo. Defendió la forma en que se proyectaba recaudar y restó importancia a la controversia sobre el papel de los inspectores y la implementación de la declaración jurada. Para el oficialismo esas declaraciones las debía realizar el mismo comerciante por lo que no existía ninguna posibilidad de coacción por parte de los inspectores; en todo caso la misión de estos sería la de ayudar al comerciante para educarlos en la práctica de la confección de las declaraciones juradas y de los libros contables a fin de cumplir debidamente con los pagos. Respecto al papel de las sociedades anónimas reconoció que se podía eliminar el recargo sobre ellas, tal como pedía la oposición, pero eso se podría hacer en los años siguientes toda vez que se esperaba que los capitales lleguen a la provincia por las mejoras económicas y no por una exención de impuestos.

El punto más álgido del debate se dió en el momento que la oposición acusó al gobierno de perseguir un fin fiscalista con la reforma y, por lo tanto, la finalidad social de los impuestos que pregonaba quedaba en letra muerta. Casas Noblega acusó a la oposición de desconocer deliberadamente el espíritu de la reforma, y puso como ejemplos de aquella finalidad la base imponible del impuesto a las actividades lucrativas y la alta alícuota para los terrenos baldíos o que se mantuvieran improductivos, propuesta que había realizado la Cámara Comercial de la provincia. Para el oficialismo, al contrario de lo que sostenía la oposición, era justamente la política crediticia del gobierno nacional la que había permitido a los comerciantes e industriales mejorar sus ganancias, en consecuencia las

³⁵ A fines del año siguiente se aprobó una ley de fomento industrial donde se establecía que toda industria que se instale en la provincia hasta el 31 de diciembre de 1964 "...estará eximida, por el termino de 5 años, del impuesto inmobiliario, impuesto a las actividades lucrativas, impuesto de sello, impuesto a los automotores y de todo impuesto a crearse que grave exclusivamente a las industrias". En el caso de las industrias nuevas que se radiquen en la provincia el plazo se extendía a los 10 años.



alícuotas y los recargos proyectados no eran exagerados. Casas Noblega acusó, con fuertes palabras, a los comerciantes e industriales que habían lucrado desmedidamente con las ayudas crediticias del gobierno y que ahora se quejaban cuando había llegado la hora que ellos aporten a la redistribución social de la ganancia.³⁶

Esa acusación provocó la reacción del diputado radical Buenader, quien además de ser miembro de la comisión de Hacienda de la cámara, era un importante empresario forestal. En su afán por refutar a Casas Noblega y defenderse de esa acusación, Buenader señaló algunos aspectos que hasta ese momento no habían aparecido en el debate, y que de alguna manera completaba el cuadro socioeconómico sobre el cual se implementaría la reforma. Al enumerar las dificultades con las que se encontraban las industrias forestales y vitivinícolas, recordó que las primeras estaban reguladas por la Comisión Provincial de Precios y Salarios, creada años antes, que les imponía un tope en las ganancias.³⁷ En cuanto a las actividades agrícolas, entre ellas la vitivinícola, aducía que la crisis económica les impedía vender sus productos a precios sustentables, ya que las distintas regulaciones y los precios máximos establecidos por el gobierno los obligaba a malvender sus productos en otras provincias. Pero también hizo referencia a un problema que se tornaba inquietante para el oficialismo. Según Buenader, las agroindustrias locales debían enfrentar un elevado costo en la mano de obra. Sucedió que las obras públicas realizadas por el Estado en el marco del primer plan quinquenal, le habían quitado mano de obra a las industrias y en momentos en que la mayoría de esas obras estaban finalizando o se suspendían, la desocupación aumentaba. Según su opinión, los planes que se ejecutan a corto plazo *“...fatalmente tiene que traer consigo a lo que se ha llegado este año: las obras*

³⁶ En este punto Casas Noblega afirmó exaltado que estaba probado que varios comerciantes e industriales “...no supieron hacer el uso debido de ese crédito. Para esos delincuentes económicos -a los que el Estado debe terminar de una vez por todas- se debe erigir en el Código Penal una figura para que aquel que quiera enriquecerse en dos años vaya a la cárcel como un vulgar ratero.” AHCDC, 1952, libro 3, pp. 157.

³⁷ En este punto Casas Noblega afirmó exaltado que estaba probado que varios comerciantes e industriales “...no supieron hacer el uso debido de ese crédito. Para esos delincuentes económicos -a los que el Estado debe terminar de una vez por todas- se debe erigir en el Código Penal una figura para que aquel que quiera enriquecerse en dos años vaya a la cárcel como un vulgar ratero.” AHCDC, 1952, libro 3, pp. 157.



se terminan y el obrero que se quitó al campo, cuesta llevarlo de nuevo, como ha ocurrido ahora".³⁸

Como vemos, durante la reforma más importante de la legislación impositiva en la provincia, los sectores políticos manifestaron distintas miradas y concepciones sobre la misma. Si bien la necesidad de aquella era compartida, la lucha dialéctica por apoderarse del discurso igualitario y progresivo tiñó buena parte de las intervenciones donde los aspectos técnicos quedaban supeditados a las necesidades políticas de ambos sectores.

Breve evaluación sobre objetivos, previsiones y algunos resultados

Veamos a continuación algunas aristas que nos permitan perfilar mejor los alcances y las posibilidades prácticas de esta reforma. A la par de la retórica oficialista sobre la función social de los impuestos, es evidente que al momento de la reforma en esta particular coyuntura la finalidad que prevaleció fue la fiscalista. Y no solo porque la misma era un exigencia del gobierno nacional en el marco de un plan de ajuste, sino porque las autoridades locales entendían que existía una base material sobre la cual hacer recaer estos nuevos impuestos, y que ello les permitiría mantener una provisión de bienes públicos que era fundamental en el sostenimiento de los logros sociales alcanzados y de su base electoral.

En el código tributario, el oficialismo insistió, por una razón puramente fiscal, que los pagos fueran totales y solo en el caso de los morosos se aplicaba el pago en cuotas.³⁹ En otros casos, aquella razón fiscalista quedó envuelta en la idea de justicia; esto se manifestó cuando se anunció el objetivo de combatir la evasión estableciendo altos montos y sanciones hacia algunas actividades lucrativas. Como lo dijo el diputado Casas Noblega al momento de discutirse el impuesto sobre construcciones y reparaciones, pidiendo votar el proyecto tal como estaba formulado para "*...que no dejemos una puerta abierta a la evasión (sic)*".

La conjunción de ambas razones se puede ver cuando se discute sobre la conveniencia de gravar a los "conchavadores de peones". Para la oposición, esa

³⁸ AHDCDC, 1952, libro 3, pp. 163.

³⁹ Recién a mediados del año siguiente (1953), mediante decreto del Poder Ejecutivo provincial, se dispuso el pago fraccionado (mayo y julio) del impuesto a las actividades lucrativas. BOJ. N°73, 1953.



actividad debía eliminarse por considerarla no solo atentatoria de los derechos de los trabajadores, sino también porque era el Departamento de Trabajo el que regulaba las condiciones en que los obreros eran contratados por los ingenios azucareros. El oficialismo reconoció que compartían esa idea pero que no podían coartar la libertad de trabajo, en este caso de los conchavadores, por eso se gravaba fuertemente con un impuesto de \$100.000, de tal manera que nadie pudiera pagarlo. Lo que se buscaba era eliminar al intermediario. La discusión se centró en considerar esa actividad como algo inmoral e ilegítimo (radicalismo), y en no violentar el precepto constitucional de ejercer libremente una actividad (peronismo). Prevaleció la razón legal, a pesar que fue el radicalismo el que discursivamente puso más énfasis en la defensa de los trabajadores. El oficialismo solo aceptó cambiar la redacción y hablar de “contratadores de obreros con jurisdicción extraña a la provincia” para evitar la connotación repulsiva de la palabra conchavador, pero no aceptó elevar el monto a \$500.000 como propuso la oposición.

También se puede vislumbrar el objetivo fiscalista del proyecto cuando la oposición volvió a utilizar la retórica de la justicia social, para solicitar se incluya entre las actividades eximidas del impuesto a las actividades lucrativas, a las cooperativas de consumo; o cuando pidió se exima del pago de patentes de automotor a vehículos de escuelas, hogar escuela, asilos, hospitales, sociedades rurales, gremiales y de fomento.

La oposición utilizó de manera inteligente este debate, y puso en aprietos a un oficialismo que debió realizar ingentes esfuerzos para que la reforma no terminara mellando su discurso de justicia social, pero tampoco pusiera en entredicho su alineamiento con las recomendaciones del gobierno nacional. Quizás donde más se ejemplifica esto sea al momento de comenzar a discutir el articulado de la Ley Impositiva para 1953. La oposición manifestó que no era oportuno crear nuevos impuestos porque la situación económica era delicada, y apeló al pedido de Perón en el sentido de no crear más impuestos sino cobrar mejor los existentes. Para la oposición, los diputados peronistas no habían considerado estas indicaciones de su líder. Volvió a insistir que se perseguía un fin fiscalista y no social al proponer una ley creando nuevos impuestos, en un año donde el gobierno nacional había solicitado que se gaste y consuma menos, y que se tenga prudencia en los gastos estatales.



Al oficialismo no le quedó otra opción para justificar la ley que poner de manifiesto la escasez de recursos propios de la provincia. El diputado Casas Noblega realizó una enumeración de los distintos fondos, que por coparticipación percibió la provincia entre 1942 y 1951, para demostrar que: “...a no mediar la intervención de la nación, la provincia no podía de ninguna manera pagar los gastos y los sueldos de la administración. No digamos nada de obras públicas porque no tenía recursos.”⁴⁰ Toda la obra que hizo el Estado provincial en el último quinquenio fue posible recurriendo a un empréstito de largo plazo. Era gracias a esas obras que habían mejorado las condiciones socioeconómicas en la provincia, por lo tanto era posible elevar los impuestos y así mejorar la performance de la recaudación propia. El diputado opositor Buenader no dejó pasar la oportunidad, al afirmar que la prosperidad a la que aludía Casas Noblega se tornaba artificial en la medida que “...hemos estado ricos con dinero que no era nuestro sino con dinero de fuera...”⁴¹

Si la batalla política se dirimía en torno a la necesidad y finalidad de la reforma, en la práctica los montos y porcentajes establecidos generaban perspectivas prometedoras en el gobierno para proyectar futuros gastos. La Ley impositiva para 1953 fijaba para el impuesto inmobiliario alícuotas de entre un 6 al 20 por mil según la valuación de todos los inmuebles, rurales y urbanos, de un contribuyente. Las tierras rurales improductivas tenían un recargo del 50%, y los terrenos baldíos de un 20%, que en el caso de ausentismo llegaba al 25%; en tanto las sociedades anónimas tenían un 20% de recargo. En todos los casos los recargos por mora eran de un 25%. En el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencia) el recargo por ausentismo se fijó en un 100%.

Conviene detenernos brevemente sobre las escalas del impuesto inmobiliario a fin de ponderar la existencia de fines redistribucionistas o fiscalistas. Este impuesto se desagregaba en 12 categorías, más cercana a las 11 de la provincia de Buenos Aires que a las 15 de Tucumán. Sin embargo el desglose por escalas muestra que la categoría más baja, que incluía propiedades valuadas entre 100 y 25.000 pesos, debía pagar un 6 por mil, más alta que lo gravado en Tucumán o Buenos Aires; en el caso de Tucumán la categoría más baja de entre 1 a 5.000

⁴⁰ AHCDC, 1952, libro 3, pp. 199.

⁴¹ AHCDC, 1952, libro 3, pp. 201.



pesos se gravaba en un 2 x mil. Por otro lado, si bien la escala establecía alícuotas progresivas, las propiedades de mayor valor estaban menos gravadas que en Tucumán y Buenos Aires. Por lo tanto, en el caso de Catamarca, no se beneficiaba a los pequeños propietarios con una mayor desagregación de categorías, como en el caso de Tucumán, obligándolos a pagar un monto uniforme hasta los 25.000 pesos. En tanto el mayor peso recaía en los que podríamos denominar sectores medios con propiedades hasta los 200.000 pesos; mientras las propiedades más valiosas de 1 millón de pesos en adelante, estaban gravadas 3 puntos por debajo de Tucumán, y en el caso de propiedades de 3 a 5 millones entre 6 y 4 puntos por debajo de Buenos Aires. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación de alícuotas del impuesto inmobiliario. Catamarca (1953/54), Tucumán (1954), Buenos Aires (1947)

| Categoría ^A / valor inmueble \$ | Catamarca | Tucumán | Buenos Aires |
|---|-----------|-----------|--------------|
| de 100 a 25.000 | 6 x mil | 4 x mil * | --- |
| de 25.001 a 50.000 | 7 x mil | 5 x mil | 6 x mil |
| de 50.000 a 75.000 | 8 x mil | 6 x mil | |
| de 75.00 a 100.000 | 9 x mil | 7 x mil | |
| de 100.001 a 150.000 | 10 x mil | 9 x mil | --- |
| de 150.001 a 200.000 | 11 x mil | 10 x mil | --- |
| de 200.001 a 300.000 | 12 x mil | 13 x mil | --- |
| de 300.000 a 500.000 | 13 x mil | 15 x mil | --- |
| de 500.000 a 1 millón | 14 x mil | 17 x mil | --- |
| de 1 millón a 3 millones | 16 x mil | 19 x mil | --- |



| | | | |
|---------------------------|----------|--------------|-------------|
| de 3 a 5 millones | 18 x mil | 21 x mil | 24 x mil ** |
| de 5 millones en adelante | 20 x mil | 23 x mil *** | --- |
| de 10 millones y más | --- | 25 x mil**** | --- |

A Corresponde a las categorías de Catamarca.

* La categoría más baja era de 1 a 5.000 pesos con una alícuota de 2 x mil.

** Corresponde a la última categoría (11) de propiedades valuadas en más de 3 millones de pesos.

*** Corresponde a propiedades valuadas entre 5 y 10 millones de pesos.

**** Corresponde a la última categoría (15) de propiedades valuadas en más de 10 millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a BOJ. N° 14, 1954, p. 197. Herrera 2019, p. 67. Da Orden 2011, p.126.

Respecto del novel impuesto a las actividades lucrativas, se fijó una alícuota general del 5 por mil como en la mayoría de las provincias, pero el mínimo no imponible quedó establecido en \$5.000, el más bajo junto a los de Jujuy y La Rioja. A tono con la situación socioeconómica local y las directivas nacionales, se fijó una desgravación del 50% para varias actividades ligadas a la provisión de artículos de primera necesidad (venta directa de leche, pan, frutas, leña, carbón, combustibles, etc.), algunas actividades productivas de elaboración local (pan y facturas, curtiembres de cueros, lavados de lana, elaboración de subproductos lácteos, pasteurización de leche, etc), y otras ligadas a las actividades de la construcción (instalaciones sanitarias, eléctricas, pintura y obras en general, etc.).

En base a esta reforma se proyectó el presupuesto para 1953, para cuya defensa en la legislatura el gobierno envió al subsecretario de hacienda. En realidad no había mucho que defender puesto que al tener absoluta mayoría el oficialismo se aseguró una aprobación rápida y sin discusión.⁴²

El diputado Cacciato, miembro informante, expresó la voluntad del gobierno de ajustar los gastos públicos incluidos los sueldos del personal de acuerdo a las directivas del gobierno nacional. Resaltó el hecho de mantener unos sueldos aceptables y recordó que el año anterior los recursos del gobierno provincial aumentaron gracias a la mayor participación en los impuestos de orden nacional,

⁴² El proyecto se trató sobre tablas con la oposición del radicalismo (16 votos a favor y 5 en contra). Esto provocó que, al momento de la discusión, la oposición abandonara la sala aunque el despacho de comisión llevaba la firma de 2 diputados radicales.

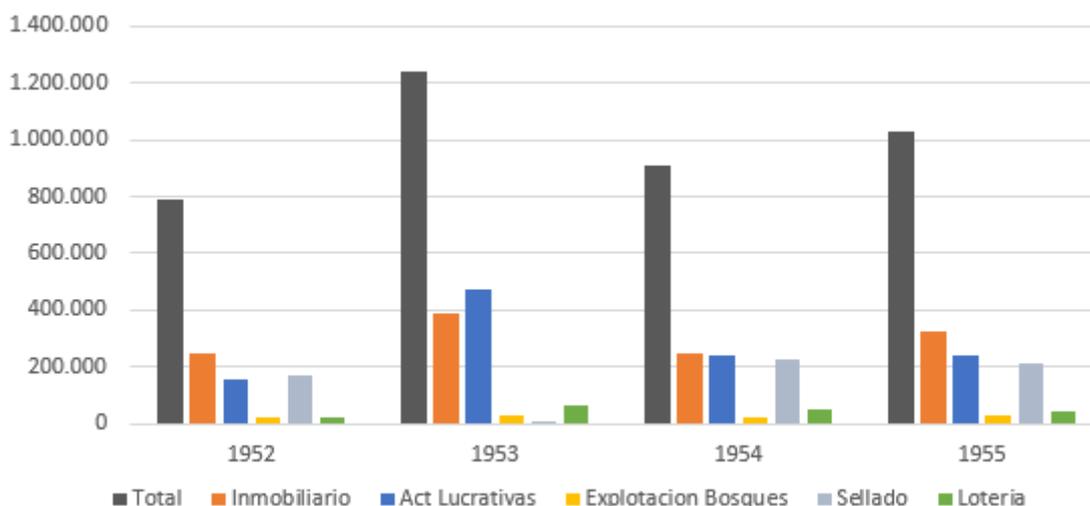


ya que la provincia todavía no había modificado su régimen impositivo. Respecto de la deuda pública informó que toda ella estaba conformada por letras de tesorería, que los intereses no resultaban onerosos y que se esperaba que parte de la misma se salde con lo producido de las obras realizadas.

En cuanto a los recursos proyectados, se estimaron en base a la evolución de la recaudación de años anteriores y en un análisis previo sobre las posibilidades financieras de la población. No había dudas acerca de los efectos positivos de la nueva legislación impositiva, en particular sobre el impuesto a las actividades lucrativas, y se esperaba aumentar significativamente la recaudación propia para lo cual se habían reorganizado algunos organismos encargados de controlar y percibir la misma.

Veamos de manera preliminar algunos resultados de la aplicación de la reforma impositiva, tomando como base el año 1952. En primer lugar vemos que el total de la recaudación propia del año 1953 aumentó cerca de un 60% respecto del año anterior, aunque no como se había previsto; y a pesar que en los años siguientes registró una baja, en 1955 siguió estando un 30 % arriba del nivel previo a la reforma. En cuanto al comportamiento de algunos impuestos notamos que el impuesto inmobiliario tuvo una trayectoria que acompañó a la recaudación total, registrando un aumento del 56 % en 1953; estando en 1955 un 33 % arriba respecto de 1952. Pero también vemos que al menos dos impuestos indirectos tienen aumentos significativos; el impuesto a los sellos, que en 1952 era el segundo más importante, aumenta un 40% en 1954, quedando muy cerca del impuesto a las actividades lucrativas. El otro impuesto indirecto es el de lotería que tiene un aumento de casi el 200% entre 1952 y 1953. Hasta acá el aumento más importante porcentualmente se verifica en un impuesto indirecto, lo que sería esperable ya que en momentos de crisis este tipo de impuestos son de más fácil percepción.

Gráfico A: Recaudación total y de los principales recursos propios. 1952-55. En \$.



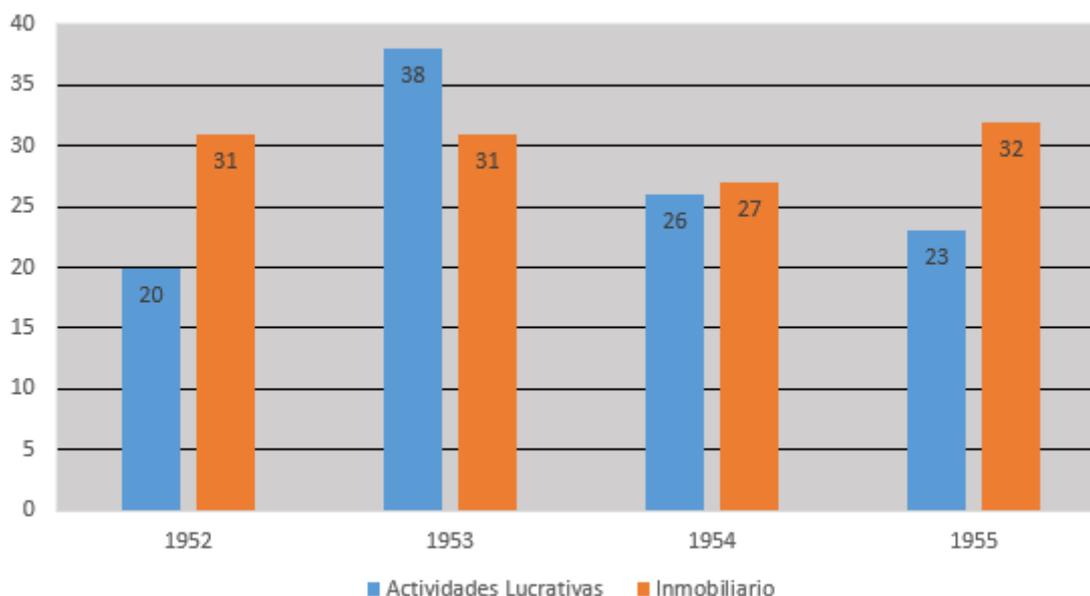
* En 1952 el impuesto es de Patentes Generales.

Fuente: Elaborado a partir del Mensaje del Gobernador 1953, p 92. Anuario Estadístico de 1956-57. p 137.

El éxito de la reforma se verificó también en el comportamiento del impuesto a las actividades lucrativas. Éste tuvo un considerable incremento de más del 200% en 1953, aunque al igual que el resto de la recaudación tuvo una caída en términos reales durante 1954, al final del período aquí tratado estaba un 60% por encima de los registros previos a la reforma. Si bien la participación en el total de recursos provinciales muestra que este impuesto pasó de un 20% a un 38% en 1953, la previsión presupuestaria estuvo lejos del nivel de recaudación. Según el presupuesto para ese año, la participación de la Contribución Territorial sobre el total de recursos se estimaba en un 18%, en tanto el impuesto a las actividades lucrativas ascendía a un 58%. En las previsiones de los años anteriores, los porcentajes de participación de los dos impuestos provinciales más importantes rondaban el 30% cada uno.⁴³ Como vemos, tanto en términos porcentuales como en nivel de recaudación, el impuesto inmobiliario siguió siendo el recurso propio más importante en estos años.

Gráfico B: Participación de los impuestos Inmobiliario y Actividades Lucrativas* en los recursos propios, 1952-55. En %.

⁴³ Los porcentajes de participación en los presupuestos de años anteriores eran los siguientes: En 1949 Contribución territorial: 27 %. Patentes: 27 %. En 1951 Contribución Territorial: 30%. Patentes: 30%. En 1952 Contribución Territorial: 29%. Patentes: 29%. Archivo Histórico de Catamarca, Gobierno, Caja sin clasificar 1943-1953, fojas varias.



* En 1952 el impuesto es de Patentes Generales.

Fuente: *Elaborado a partir del Mensaje del Gobernador 1953, p 92. Anuario Estadístico de 1956-57. p 137.*

Falta indagar más para dar cuenta de este comportamiento, pues si bien es cierto que más allá de las modificaciones en la escala de las alícuotas y los anuncios de una nueva valuación territorial cuyos resultados desconocemos, el gobierno continuó con la práctica de prorrogar sin multas los pagos del mismo; tampoco podemos descartar que el gobierno provincial haya mejorado su capacidad de recaudación.⁴⁴ Al tratarse de un impuesto con una larga trayectoria y permanencia seguramente generó una cierta cultura del pago que hizo más estable su percepción.

También resta conocer las razones de la variación en la recaudación del impuesto a las actividades lucrativas. Una primera inferencia es que aquel aumento se debió al cambio en la legislación y un esfuerzo por mejorar las instancias de gestión y administración, objetivo que como ya vimos compartían todos los sectores políticos. Su posterior estancamiento puede estar relacionado con la situación post 1952 y los efectos de la crisis económica en la provincia. Recordemos que, si bien el gobierno ponía énfasis en las mejoras económicas que experimentó la provincia fruto de la acción estatal, también es cierto que por

⁴⁴ Por ejemplo, a fines de 1953 se aprobó una ley prorrogando el pago sin multas hasta marzo de 1954 del impuesto a las actividades lucrativas, inmobiliario, automotores, explotación de bosques y marcas y señales.



esos años la obra pública se estaba ralentizando y que ello estaba generando problemas de desocupación.

Por otro lado también es posible que no se haya calibrado adecuadamente la capacidad impositiva del comercio y la industria en la provincia como para mantener en el tiempo cierto nivel de recaudación. En la estructura del comercio provincial un 4,5% correspondía al comercio mayorista y un 72% al comercio minorista, el resto le correspondía a la prestación de servicios.⁴⁵ Es posible que gran parte de ese comercio minorista tuviera condicionado su giro comercial al ritmo del gasto estatal, sea provincial o nacional. En tanto el sector industrial no tenía un gran desarrollo en la provincia. Los 645 establecimientos censados como industriales en 1954 representaban el 0,4% del total nacional, el número de obreros el 0,3% y el valor de la producción un 0,11%. La mayoría eran pequeños establecimientos cuyo valor de la producción no superaba el millón de pesos anuales, y tan solo los establecimientos de explotación de maderas eran los de mayor envergadura.⁴⁶ También en este caso parece que las industrias locales eran dependientes del auxilio estatal mediante créditos u otras exenciones para mantener su actividad, ya vimos que así lo manifestaron los legisladores tanto oficialistas como opositores. Finalmente, como ya dijimos, a fines de 1953 se aprobó una ley de fomento a la producción industrial donde se eximía por 5 años de varios impuestos, entre ellos el de actividades lucrativas e inmobiliario, a las industrias que se instalaran en la provincia; pudiéndose adherir también los establecimientos existentes.

Para finalizar digamos que la reforma impositiva de 1952 estuvo marcada tanto por las urgencias financieras del gobierno provincial como por la necesidad de actualizar una legislación que correspondiera con los nuevos objetivos propuesto desde el gobierno nacional. En un contexto de uniformidad partidaria y mayoría parlamentaria se pudo realizar una reforma que se presentaba como moderada y recuperaba la función social de los impuestos bajo los principios de equidad y proporcionalidad. No obstante los fines fiscalistas no dejaron de estar presentes, a pesar que el oficialismo hizo todo lo posible para no ceder su discurso de

⁴⁵ Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo de Comercio 1954*, Tomo 1, (Buenos Aires, 1959): 12.

⁴⁶ Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo de Comercio 1954*, Tomo 1, (Buenos Aires, 1959): 12.



justicia social a una oposición que usó hábilmente el momento para desnudar algunas ausencias y señalar algunos posibles límites o condicionantes a las expectativas gubernamentales.

En lo inmediato, y de manera preliminar, desde el punto de vista fiscal la reforma fue un éxito; la recaudación propia tuvo un aumento importante y su nivel se mantuvo por encima del existente previo a ella. Este aumento se dio tanto en los impuestos que se consideran directos (inmobiliario, actividades lucrativas) como en aquellos otros de tipo indirecto (lotería, sellos). Queda continuar analizar con más detenimiento los resultados de esta reforma, a los fines de señalar si las herramientas de política económica que las administraciones locales tuvieron a mano y utilizaron, fueron eficaces no solo desde el punto de vista fiscal sino también con los objetivos políticos de la función social del impuesto.

Fuentes consultadas

Actas de la Honorable Cámara de Diputados de Catamarca, años 1949-1952.

Archivo Histórico de Catamarca, Gobierno, Caja sin clasificar 1943-1953, fojas varias.

Censo de Comercio 1954. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadística y Censos, Tomo 1, 1959.

Censo Industrial 1954. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1960.

Mensaje del Gobernador de Catamarca Dr. Armando Casas Noblega leído en la Asamblea Legislativa del 1° de mayo de 1953. Catamarca, 1953.

Cuarta Conferencia de Ministros de Hacienda, Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación, 1949.

Quinta Conferencia de Ministros de Hacienda, Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación, 1950.

Sexta Conferencia de Ministros de Hacienda, Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación, 1951.

Anuario Estadístico año 1950. Catamarca: Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, 1952.

Anuario Estadís