

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Ciencias

PUBLICACIÓN MENSUAL

DEL

Centro Estudiantes de Ciencias Económicas.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CONTADURÍA
INVENTARIO DE 1914
Nº

DIRECTOR:
ROBERTO A. GUIDI

ENERO DE 1914

NÚM. 7



775

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
1835 - CALLE CHARCAS - 1835
BUENOS AIRES

1500

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

I. — El gobierno que sucedió al aplastado por el derrumbamiento de 1890 hubo de emprender con urgencia la restauración del crédito y las finanzas nacionales, como quiera que las principales causas de la catástrofe fueron de orden económico.

La crisis había disipado los ensueños de varios años de fáciles enriquecimientos, debidos a la abundancia de numerario y a las prodigalidades del crédito: en 1891 comenzó la pesadilla faraónica de las vacas flacas.

En tan tristes circunstancias, el país se encontró más pobre que antes de su vertiginoso y transitorio engrandecimiento, y lo que era peor, agobiado por un cúmulo de nuevas necesidades que, como hijas de la opulencia, nacen en doradas cunas, pero siguen desarrollándose cuando sobreviene la miseria.

Empobrecidas las fuentes ordinarias de la renta, exhaustos los recursos del crédito nacional, y llevadas a su tensión máxima las cuerdas del ahorro, la situación financiera ofrecía el aspecto de un abismo de difícil relleno: el *déficit* del Presupuesto.

Fué necesario crear nuevos recursos, y se pensó en gravar artículos cuya producción y consumo podían soportar fuertes gravámenes sin comprometer la suerte de las clases menesterosas: la cerveza y el alcohol, por ejemplo.

Apremiados por las circunstancias, el Presidente doctor Pellegrini y el Ministro de Hacienda doctor López, no se

preocuparon de la naturaleza de los impuestos internos que propusieron a las cámaras legislativas.

El fundamento oficial de los nuevos gravámenes pudiera resumirse así: «la grave perturbación producida por un desequilibrio financiero entre los gastos y los recursos exige el establecimiento de los impuestos proyectados y cuyo destino es la cancelación del *déficit* extraordinario de los presupuestos nacionales».

Quiere decir que el gobierno procuró justificar la creación de los primeros impuestos internos con las razones enumeradas en el inc. 2º. del art. 67 de la Constitución Nacional, que hacen admisible el establecimiento *temporal* de impuestos *directos* nacionales.

Es verdad que no se fijó la duración de los nuevos gravámenes; pero podía argüirse que esa duración estaba implícita en el destino de dichos impuestos: cesaría su aplicación una vez desaparecidas las causas de creación.

Sin embargo, el Ministro de Hacienda se guardó de calificar de «directos» a los impuestos sobre la cerveza y los alcoholes, — calificación que le hubiera permitido justificar los impuestos, invocando el precitado artículo constitucional.

No lo hizo, porque el doctor V. F. López y el doctor Pellegrini sabían muy bien que dichos impuestos internos no eran directos, como lo habrían sido si, en vez de gravar la producción destinada al consumo hubiesen gravado sus instrumentos (capitales industriales, fábricas, etc.) por medio de contribuciones o patentes.

Wagner, Rau, Leroy Beaulieu, Fiora, — todos los hacendistas, — reputan indirecto al impuesto abonado por aquel que, según las previsiones del legislador, no es quien debe soportar en definitiva el gravamen: tal ocurre con los derechos de aduana, sisas, etc., sobre la importación, producción y circulación de los artículos de consumo.

Por otra parte, estableciendo la coordinación entre los derechos de aduana y los impuestos internos, el Presidente Pellegrini decía, en su mensaje de 1891:

«Es indudable que estos impuestos (los internos) *están* destinados a figurar en primera línea entre los recursos del Fisco (nacional), porque las entradas de Aduana tienden a disminuir por la acción de la industria nacional que, en al-

gunos artículos, ha podido vencer la competencia de extranjeros.

El doctor Pellegrini y su eminente Ministro de Hacienda confirmaron la ley psicológica del sabio Wundt: lo que el hombre adopta como un medio transitorio suele transformarse en un fin permanente por haber obrado, sin advertirlo, bajo la influencia de las necesidades y tendencias sociales preponderantes.»

II. — Los sostenedores del carácter provincial de los impuestos internos sobre objetos de consumo nacional, tendrían que justificar su tesis resolviendo previamente el siguiente problema :

¿ A qué provincia corresponden dichos impuestos : a las productoras de los artículos gravados o a las consumidoras ?...

En el primer caso, las provincias pueden recurrir : sea al impuesto directo, gravando la producción o sus capitales e instrumentos ; sea al impuesto indirecto, por medio de sisas u otras gabelas sobre los artículos de consumo producidos dentro del territorio provincial.

De uno y otro medio echan mano los gobiernos provinciales, pues, además de los impuestos directos (patentes) sobre los capitales productivos, existen impuestos locales a los productos, consumibles, como los que gravan la cerveza en Buenos Aires, el vino en San Juan y los azúcares en Tucumán.

De que las provincias recurran a los impuestos directos para gravar sus fuentes productoras, nada tiene de particular, como quiera que esa clase de tributos han sido reservados a los gobiernos locales por la Constitución Nacional ; pero el establecimiento de impuestos provinciales indirectos sobre la producción interna no es equitativo sino a condición de que los artículos gravados no vayan a ser consumidos en todo el país.

Porque, en este caso, los gravámenes de una provincia repercutirán necesariamente sobre los consumos de las demás : efecto que únicamente pueden tener los impuestos nacionales, como los derechos de Aduana, o los impuestos internos que el doctor Pellegrini reputaba justamente reemplazantes de aquellos.

Tampoco se privan los gobiernos provinciales de establecer impuestos indirectos sobre los artículos de consumo interno, aunque hayan sido producidos en otras provincias y en el extranjero, a pesar de existir gravámenes nacionales sobre los consumos generales, de procedencia externa o interna.

De suerte que las provincias disponen de amplias facultades impositivas para establecer gabelas directas sobre su producción interna, e indirectas sobre los artículos de consumo, sean estos de origen extranjero o de producción local.

Si se arguye que la coexistencia de dos impuestos, — uno nacional y otro provincial, — pone un límite al segundo, lo mismo puede afirmarse respecto al primero.

Por otra parte, no puede discurrirse sobre los productos argentinos de consumo nacional con una lógica distinta de la que se emplearía para los artículos extranjeros que tienen igual destino.

El gobierno provincial que crea un impuesto indirecto sobre las bebidas, por ejemplo, no podría quejarse de que el gobierno de la Nación tuviera establecido un gravamen sobre las bebidas de fabricación interna, cuando lo mismo ocurre con las de procedencia extranjera gravadas en el momento de su importación por los derechos de Aduana.

Basta, finalmente, examinar los Presupuestos nacionales, sobre todo en sus partidas de fomento local, — obras públicas, instrucción primaria, hospitales, asilos, bibliotecas, etc., — para comprender que no solamente el producto de los impuestos internos, sino también una porción apreciable de las rentas aduaneras, son distribuidos equitativamente entre las provincias, tomando a su cargo la Nación gastos y servicios que los gobiernos autonómicos de aquellas no podrían sobrellevar con las cuotas que respectivamente les correspondiese en el prorrateo de los impuestos indirectos.

III. — Hay quienes sostienen, invocando el texto del art. 4^o de la Constitución Nacional, que los impuestos indirectos no pueden ser proporcionales a la población, apoyándose en una cita de Paschal, de cuyo texto deducen que el impuesto proporcional a la población es «el que pesa so-

bre todos los habitantes, sin distinción alguna». Pero la cita de Paschal (N. 23) alude a la regla en cuya virtud «los representantes y los impuestos *directos* serán distribuidos entre los varios Estados (Unidos), igualmente (*apportioned*), según la población respectiva (*among numbers*)».

Ahora bien: distribuir los impuestos directos proporcionalmente a la población de cada Estado no es lo mismo que gravar a todos los habitantes con una capitación uniforme. El «divisor común», a que alude Paschal, es el que nosotros aplicamos para establecer la proporcionalidad en la representación política: actualmente, ese divisor común es 33.000, número de habitantes que corresponde a cada diputado.

El mismo Paschal expresa (núm. 22, *in fine*) que las opiniones han estado divididas entre los constitucionalistas, pues mientras unos consideraban los mencionados impuestos directos como capitaciones, otros (entre ellos Kent) los traducen en impuestos sobre la tierra; es decir que, asignada la cuota de un Estado en proporción al número de sus habitantes, dicha cuota sería distribuida entre los propietarios proporcionalmente al valor de sus dominios territoriales.

Muchos, no leyendo contribuciones «directas» en el art. 4 de la Constitución, como se lee en el inciso 2, del art. 67, atribuyen a omisión la falta de tan importante adjetivo, sosteniendo que, cuando la Constitución menciona, en el art. 4, dice «las demás contribuciones proporcionales a la población», se refiere especialmente al impuesto llamado de capitación...

Pero nuestra Constitución exige, además de la proporcionalidad, que el reparto de las contribuciones sea «equitativo»; y he aquí lo que Leroy-Beaulieu ha escrito acerca de los impuestos indirectos sobre los consumos, clasificados entre las capitaciones por algunos hacendistas:

«Cuando es gravada la totalidad o una parte considerable de la producción de un país, fijándose derechos proporcionales al valor de los artículos, el Estado no persigue solamente un propósito fiscal, sino también una especie de justicia distributiva en materia de impuestos, como quiera que, exigiendo a cada habitante una cuota proporcional a sus gastos, en la gran mayoría de los casos, resultará gravado proporcionalmente a sus facultades. En casi todos los

países se observa, en efecto, una proporción media entre los gastos y las rentas de los individuos y de las familias. Si se exceptúa a los pródigos y a los avaros, dentro de la masa total de una nación, todo impuesto proporcional a los gastos lo es también a las rentas personales.» (Traité de la science des finances. II. cap. XIV).

D. Agustín de Vedia, en sus interesantes glosas de la Constitución Argentina, demuestra que, para el miembro informante de la comisión redactora en la Constituyente de 1853, el gobierno federal no contaría sino con tres fuentes de recursos: las tierras públicas, que carecían de valor por falta de compradores o locatarios; la renta de correos, cuyos gastos de ejercicio superaban a las entradas; y los derechos de Aduana, únicos ingresos positivos en aquella época. (Obra citada, núm. 43.)

Y como, contemporáneamente, las provincias y sus municipios no contaban con más recursos serios que los provistos por la contribución territorial y las patentes, temieron los constituyentes de 1853 que, apremiado el gobierno nacional por sus grandes y múltiples obligaciones, echase mano de los impuestos directos, privando a los gobiernos confederados de los medios de sostenerse.

El miembro informante, doctor Gorostiaga, tenía razón «en aquel tiempo»: para él, como para sus colegas, no existían más contribuciones de que pudiera disponer la Nación, (fuera de las aduaneras), que las directas con que «entonces» se sostenían las Provincias. De ahí la limitación puesta en el inc. 2, art. 67, a la facultad del gobierno general para recurrir a esos gravámenes directos: el impuesto territorial y las patentes comerciales. (Obra citada: núms. 44 y 253).

Mas dicha limitación, desvaneciendo los temores suscitados por el art. 4, dejó a éste una elasticidad tal vez no sospechada por los constituyentes de 1853, pero que estaba en armonía con los principios de la ciencia constitucional, en cuya virtud la organización de un poder político lleva implícita la facultad de crear los medios rentísticos y militares que sean necesarios para el cumplimiento de su destino.

Aunque en el art. 4 se hubiere limitado la facultad impositiva de la Nación a las contribuciones «directas», únicas conocidas dentro del país en 1853, excluidos los derechos de aduana, el gobierno federal no se habría visto coartado.

por semejante restricción, para crear recursos nuevos, descubiertos por la ciencia financiera y no previstos por los contribuyentes de mediados del siglo pasado.

El autor de las Bases de la Constitución citado por el señor Vedia (núm. 254) había expresado claramente que «la acción del gobierno federal debía ser *ilimitada* en todo lo que comprende los fines declarados de su dominio. «Siendo uno y nacional el país, agregaba el doctor Alberdi, en los objetos constituídos de dominio del gobierno federal o común, para la acción de este gobierno nacional deben reputarse como no existentes los gobiernos provinciales».

El mismo autor de «Constitución Argentina» concluye sus comentarios sobre el sistema rentístico argentino desechando la idea de interpretar las cláusulas constitucionales como se descifraría una inscripción antigua.

«La Constitución, dice el señor Vedia, es un organismo que vive y se desarrolla con el país, y no una fórmula rígida y estéril, dura e inflexible, capaz de contrariar la marcha impulsiva del progreso... Sería irrisorio y monstruoso que, del silencio, la vaguedad o las contradicciones aparentes de la Constitución, se arrancase hoy un argumento susceptible de introducir una grave perturbación en la marcha de la República Argentina, donde se han desarrollado fuerzas y transformaciones económicas que no tuvieron en vista, hace medio siglo, los fundadores del sistema federativo». (Obra citada, núms. 255 y 256).

IV. — En resumidas cuentas :

1. — Si debemos atenernos a la letra de las disposiciones constitucionales, la facultad del Congreso para establecer impuestos no está limitada sino respecto a los impuestos «directos» sobre toda la Nación. (inc. 2 del art. 67.)

2. — Estando los consumos en razón con las fortunas y rentas de los habitantes, y con el número de éstos, se desprende que los impuestos indirectos son, además de equitativos, proporcionales a la población, si es que se les considera distribuidos entre las provincias.

3. — Pero tomando en cuenta, no la clasificación científica de los impuestos internos, sino su naturaleza, tenemos que considerarlos como gravámenes derivados y reemplazantes de los aduaneros :

Primero : porque, como los derechos de importación, pesan sobre los artículos de uso y consumo en todo el país ;

Segundo : porque, como los derechos de exportación, gravan la producción interna.

Las diferencias acentúan la correlación entre los impuestos indirectos externos e internos : éstos son anticipados por los fabricantes, y los de aduana por los importadores ; el impuesto interno grava la producción que se consume en el país, los derechos de exportación la destinada al extranjero.

Y si el objeto es idéntico en una y otra clase de impuestos, ¿ por qué no considerarlos tales como son, es decir, complementarios y correlativos?...

En tal caso, y esto es lo exacto, la facultad de crear impuestos internos sería una consecuencia forzosa de la atribución federal de establecer gravámenes sobre los artículos destinados al consumo de todo el país (derechos de importación) y sobre los productos nacionales (derechos de exportación.)

Si constitucionalmente pueden ser gravados los productos y consumos nacionales que pasan por las aduanas, la lógica y hasta la justicia reclaman que igual imposición recaiga sobre la producción y los consumos internos que escapan al derecho aduanero.

Unos y otros impuestos son, por otra parte, equitativos y proporcionales, corrigiéndose sus defectos por medio de los gravámenes directos que aplican los gobiernos locales y los municipios.

Finalmente, es oportuno poner término a una confusión muy generalizada : las denominaciones y los principios de la ciencia financiera son una cosa y otra, y muy distinta, son las reglas prácticas que surgen de la índole del sistema rentístico de cada nación y de la distribución de sus riquezas económicas.

E. J. WEIGEL MUÑOZ.