

vehicle duties". La IV sección va ocupada por un grupo de impuestos todos afines con el de *las herencias*; la V corresponde a los impuestos aplicables por *estampillas fiscales*; de la VI hasta la XI, incluye los gravámenes sobre *la propiedad raíz*; desde la XII a la XIV, *las tasas por servicios postales*, telegráficos y telefónicos; las secciones XV, XVI y XVII completan, como es posible, esta exposición metódica de los recursos, con los siguientes: los provenientes de las *tierras de la Corona*; intereses sobre las *acciones del Canal de Suez* y el denominado "*Miscellaneous*" que comprende los menos abordables a una clasificación precisa, y entre ellos, los que gravan servicios profesionales y los de sellos.

Tómese el proyecto de presupuesto para el año en curso que acaba de aprobar — recién ahora — la Cámara de Diputados. Es muy semejante en la forma de enumeración de los recursos, a los que se han convertido en ley para años anteriores.

Es una larga y deshilvanada lista, como confeccionada al azar, en la que aparecen los recursos en efectivo, mezclados con los en títulos, los impuestos se confunden con las tasas y los fondos provenientes del dominio industrial o territorial del Estado con otros impuestos y rentas por servicios; al lado del arrendamiento de los *tinglados y depósitos* en el nuevo puerto de la Capital y Puerto de La Plata, que es un recurso formado por tasas, figura aislado el *impuesto al ausentismo*, un poco más arriba 2 millones "por *devolución de ejercicios vencidos*", y luego, 8 millones por "*RECURSOS EXTRAORDINARIOS*", denominación y estimación completamente absurda.

Una de las primeras cosas y más sencillas que tenemos que hacer con nuestro cálculo de recursos, es su enumeración técnica ordenada. Los profesores y alumnos de esta Facultad, nos hemos ocupado de esta tarea, y existen dos trabajos terminados: uno del eximio profesor Weigel Muñoz, cuya pérdida irreparable para esta casa lamentamos, publicado en 1917, bajo el título de "*Recursos y Gastos de la Nación*", y otro hecho por los alumnos bajo la dirección del profesor de la materia, durante el año 1922, en el seminario de impuestos a la renta.



REFORMA DEL SISTEMA DE IMPUESTOS

Economías

Hemos dicho que el desequilibrio constante entre los gastos y los recursos, han convencido a todos de la necesidad de modificar nuestro sistema tributario.

Vamos a ocuparnos de este problema, aunque antes debemos decir que el primer remedio a usarse para tal equilibrio, no es el tan frecuente y tentador de crear nuevos tributos, sino el más sencillo de concebir, y más difícil de ejecutar, que consiste en hacer economías.

No creemos pensar de distinto modo que el P. E., al hablar así. *El mensaje de fecha 7 de diciembre de 1922 remitiendo el proyecto de presupuesto y leyes impositivas, decía: "Es una necesidad nacional e internacional en esta época la reducción de los gastos públicos y privados. Sin satisfacerla, cualquiera que sean los sacrificios que imponga, no volveremos a la normalidad administrativa y financiera."*

Sostenemos que es posible hacer economías y no dudamos de que el P. E. pondrá a prueba su patriotismo y energías para hacerlas, antes de llegar a la implantación de un sistema tributario ruinoso.

Esto no implica desconocer la necesidad de modificar nuestro sistema impositivo. Cuando el gobierno del señor Yrigoyen, remitió al Congreso su proyecto de ley sobre impuesto a la renta, formulamos reservas a algunos aspectos de la iniciativa; pero sostuvimos la necesidad de incorporar a nuestra legislación de impuestos, una forma que estaba difundida en todos los países de organización financiera avanzada con los resultados más favorables.

La reforma debe responder a un plan

Nuestro sistema de impuestos es anacrónico. Si se separan los llamados internos, nada se distingue substancialmente de lo que formó el régimen tributario de la Colonia.

Después de la Revolución del 90 y con el desastre económi-

co y financiero que siguió al conflicto político, surgió por obra de Vicente F. López, ministro del doctor Pellegrini, el plan de los impuestos internos, propuestos para aplicarse en forma "moderada y temporal", así decía el mensaje, aunque subsisten hasta la fecha.

A pesar de esta reforma, nos encontramos con que *la mayor parte de los impuestos nacionales gravitan sobre el consumo*, lo que es inequitativo, *contrario al concepto de la Hacienda Social* y reñido con el actual espíritu científico.

Está demostrada también la falta de elasticidad de nuestros impuestos y que son inadecuados para soportar grandes alternativas en la cifra de las inversiones.

Ahora bien: ¿cómo debe realizarse la reforma?

En primer término, entendemos que debe responder a un plan.

Estamos en completo desacuerdo con el procedimiento que se ha seguido hasta ahora, de someter al Congreso un proyecto aislado, creando un nuevo tributo, de gran trascendencia, como se ha hecho con el impuesto sobre la renta.

La reforma debe hacerse con un programa. El nuevo impuesto que se cree, para ser uno de los recursos básicos del Presupuesto Nacional, debe formar parte de un plan que tenga por objeto, a la vez que llevar los recursos al nivel de los gastos necesarios al Estado, crear un sistema impositivo armónico, lógico, científico, del que, desgraciadamente, carecemos, lo que significa un lamentable retraso.

Antecedentes extranjeros

En ningún país, cuyos financistas gocen de buena reputación, el impuesto a la renta ha sido un impuesto más, traído al acaso para aumentar en cualquier medida los recursos.

INGLATERRA aplicó el "income-tax" como resorte de un mecanismo complicado, que se proponía lo siguiente:

- a) *reducir los impuestos a los consumos;*
- b) *aumentar los impuestos sobre la riqueza efectiva, juzgándose como tal los capitales y las rentas;*
- c) *implantación del libre cambio en el régimen comercial;*
- d) *dar función social al impuesto (a partir de 1907).*

Esta grande obra ha sido cumplida en gran parte por el "income-tax" inglés y por los impuestos más modernos sobre

las herencias, el mayor valor, los beneficios excesivos, y sobre las ganancias de la guerra, los cuales han presionado enérgicamente durante la guerra a los favorecidos por la fortuna, mediante un juego de tasas y sobretasas, cuya máxima ha sido impresionante en época de guerra.

En ESTADOS UNIDOS se preparó la reforma impositiva modificándose la Constitución, para que se pudieran crear impuestos directos como recurso federal.

La primera ley sobre impuesto a la renta surge en Estados Unidos como parte de un sistema más vasto, que tenía por fin:

- a) *supresión de los derechos aduaneros* sobre los artículos necesarios a la alimentación humana;
- b) aplicación de *un impuesto más equitativo que supliera los recursos antes provenientes de las cargas abolidas*;
- c) remediar el *déficit* causado por la rebaja de la tarifa de importación;
- d) *gravar determinadas porciones de riqueza, que se hallaban libres de impuesto.*

Los estadistas franceses procedieron igualmente con método y persiguiendo un objetivo conscientemente predeterminado.

Desde mediados del siglo XIX y pensando en el ejemplo inglés — se decía que Mr. Pitt y el “income-tax” fueron quienes derrotaron a Napoleón — Francia se inclinaba a establecer el impuesto general sobre el rendimiento.

Poco antes de la guerra, Francia se propuso elaborar la reforma orgánica de su sistema tributario.

El sistema francés se apoyaba, como el nuestro, en el gravamen sobre la propiedad y el consumo, y se pensó en introducir el impuesto sobre la renta global, para dotar al sistema tributario de más base y elasticidad. Respondía, por tanto la reforma a lo siguiente:

- a) *suprimir las cuatro contribuciones* directas existentes (territorial — personal y mobiliaria — puertas y ventanas — patentes);
- b) reemplazarlas por el *impuesto general sobre el rendimiento*, de mayor elasticidad y más productivo;
- c) desgravación de las *tierras de cultivo* (ley de 29 de marzo de 1914) y modificaciones esenciales en el impuesto territorial;
- d) difundir la cuota progresiva en los impuestos adecuados, bajo el estímulo del éxito inglés.

ITALIA es uno de los países que se destacan por las modificaciones profundas que se han operado en su sistema rentístico.

Al dictarse el decreto ley de 24 de noviembre de 1920, *estableciendo el impuesto sobre las rentas, se suprimieron* los siguientes, a partir de 1921:

- 1.º Impuesto sobre las *tierras*;
- 2.º Impuesto sobre las *casas*;
- 3.º Impuesto *SOBRE LAS RENTAS DE LA RIQUEZA MOBILIARIA*;
- 4.º Impuestos sobre las *participaciones y dietas de los directores y administradores* de sociedades;
- 5.º Contribución sobre los céntimos de guerra de las rentas;
- 6.º Impuesto extraordinario sobre los *alquileres*;
- 7.º *Contribución personal y extraordinaria de la guerra*;
- 8.º Impuesto complementario *sobre la suma global de las rentas superiores a 10.000 liras*;
- 9.º *Impuesto extraordinario sobre los dividendos, intereses y primas de títulos.*

El origen inmediato de estas reformas es la serie de proyectos que, coordinados con riguroso tecnicismo, dictó el Gobierno de Nitti, después de las elecciones de 1919.

Nuestros proyectos carecen de plan

Hemos hecho el precedente análisis que comprende las modificaciones más cercanas a la fecha, del régimen rentístico de diversos Estados, para hacer notar que, en todos ellos, las reformas de carácter impositivo en las que van involucrados tributos como los que el P. E. Nacional y el Congreso proyectan, son parte invariablemente de un vasto programa que se estudia y se desarrolla con serenidad y conciencia.

Llamemos también la atención sobre el hecho de que solamente en nuestro país ha aparecido el impuesto a la renta como un recurso más, como una nueva cuenta que corresponde agregar al enredado, policromo y grotesco rosario de nuestros cálculos de recursos.

Siempre, como se ha visto, se ha creado el impuesto a la renta, como un impuesto de compensación, evitándose las superposiciones.

Y esto se explica fácilmente.

En realidad, no hay sino muy contados impuestos que afecten el capital del contribuyente.

Las expresiones CAPITAL, y RENTA, tienen un significado económico que son fáciles de diferenciar.

Significado económico y financiero de renta y capital

Así el *impuesto sobre contribución territorial* es, del punto de vista financiero, un gravamen que afecta al capital. Ahora bien, práctica y económicamente, reduce la renta que los inmuebles producen, y aun en el caso de ser éstos improductivos, la carga va a pesar sobre las rentas de otro origen que recauda el propietario.

Siendo una *norma económica individual constante* que los consumos se hagan invirtiendo las rentas, si dejamos de lado la mecánica complicada de la incidencia y traslación de los impuestos, podemos decir que los gravámenes sobre los consumos absorben las rentas de la población.

Las expresiones utilidades, rentas y beneficios, tienen una afinidad que determina errores de clasificación en los impuestos.

De cualquier modo lo exacto es que *la mayoría de los tributos gravan una parte de las rentas o su conjunto*.

Por eso cuando se establece en la legislación un impuesto nuevo, el global sobre las rentas, se eliminan otros impuestos para evitar una superposición que agobie al contribuyente.

No parece que nuestros legisladores hayan pesado en esto.

Proyectos discordantes

El P. E. y el Congreso lanzan a la vez proyectos, en forma que es evidente la falta de correlación en la labor, y está fuera de discusión que *si, en el orden político, son naturales las disidencias de ambos poderes, tratándose de presupuesto, impuestos y crédito público*, en una palabra, de finanzas, cualquiera de los dos poderes que, deliberadamente, eluda una acción conjunta de gobierno, se hace responsable ante la opinión pública.

¿Cómo se explica, que, mientras la Cámara de Diputados vota considerables aumentos en los impuestos de aduana, dobla los de papel sellado, acrecienta con nuevas leyes los que pesan sobre la propiedad raíz y crea el impuesto sobre los capitales

mobiliarios y al mayor valor, — que son formas fragmentarias y afines del impuesto a la renta, — el P. E., por cuerda separada, elabora ya el proyecto que agrega este tributo para 1924?

¿Cómo se puede admitir que coexistan, a la vez, proyectos, por los que se aumentan de modo exorbitante los impuestos directos al comercio y a la propiedad territorial, y los impuestos aduaneros y otros, por los que se grava la renta global?

Y debemos hablar de coexistencia, porque si en el próximo presupuesto, se eliminaran los nuevos gravámenes, para dar paso al de última creación, sobre las rentas, *habríamos hecho para cuatro o cinco meses de aplicación una reforma casi revolucionaria.*

El P. E. ha designado varias comisiones especiales, que han de ocuparse de la reforma del régimen aduanero y de la organización del sistema de los impuestos internos. Una subcomisión estudia la transformación del sistema impositivo; lo que permite suponer que el Ministro de Hacienda, intenta la reforma por el buen sendero de un ajuste de todo el sistema fiscal.

Es de esperar que la sub-comisión, encargada de estudiar la reforma impositiva, interprete la actitud del Departamento de Hacienda, el entregarle el proyecto de impuesto a la renta, como una manifestación clara de que debe formar parte del plan general de reformas y cambios tributarios a realizarse.

Creemos que sería necesario para la tranquilidad pública, una declaración en este sentido, ya que la actuación discordante del P. E. y el Congreso llena el ambiente de dudas.

*

* *

ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS PENDIENTES

Estudiemos, a hora, por orden, los proyectos pendientes.

Hasta ayer, sólo figuraban en nuestro cálculo de recursos, dos impuestos directos: el territorial y el de patentes.

El gravamen sobre las herencias y donaciones no tiene gran importancia como ingreso, aparte de que está afectado a un destino especial.

Nuestros estadistas, han tratado de mantener una leve presión en estos tributos, para favorecer las corrientes inmi-

gratorias de que aun necesita nuestro país, ya que la promesa de un ahorro fácil, una capitalización rápida y una vida cómoda, libre de excesivas cargas fiscales, atraen con fuerza al extranjero.

Esta política se ha subvertido por completo en los últimos tiempos y los proyectos recientes de la Cámara de Diputados ratifican la subvención.

Los proyectos de la Cámara elevan a siete el número de impuestos directos, pues crean los siguientes: a) sobre el mayor valor; b) sobre valores mobiliarios; c) sobre el ausentismo; d) sobre los pasajes.

Valores mobiliarios

La iniciativa de este impuesto corresponde al P. E. Parecería que se hubiera tenido el propósito de ir a la aplicación gradual del impuesto a la renta, por la aplicación progresiva y fragmentaria del mismo. Esta *sería una cédula del impuesto a la renta* para cuando ésta funcionara con su montaje integral, más complejo.

Así debe deducirse de lo expresado por el Ministro de Hacienda y en forma categórica por un diputado de la comisión.

Se le hace decir en el "Diario de Sesiones" al señor Ministro, que el impuesto mobiliario será una de las cédulas del futuro impuesto global. Esto confirma nuestra impresión, aunque es un indudable error de la versión esa palabra "global" que está demás, pues, si el impuesto se aplica al conjunto de las rentas, si es global, como ocurre con el tipo prusiano, no pueden coexistir las cédulas parciales. Podrán coexistir de hecho; pero teóricamente, con criterio técnico, eso no es el sistema global sino el sistema mixto.

La Cámara de Diputados no ha adoptado una orientación

Un legislador ha manifestado — lo que implica un grave error — que, con el proyecto de impuesto a los valores mobiliarios, "se entra por el camino de la imposición directa y se prepara la vía al impuesto a la renta."

Estas manifestaciones ponen en evidencia que la Cámara joven ha perdido el rumbo sensiblemente, pues, a conciencia

de que el tributo nuevo importa la aplicación del impuesto sobre las rentas, aumenta, en lugar de disminuir, todos los impuestos que, con fines de compensación, deben eliminarse.

Están sujetos al nuevo impuesto las rentas de los capitales mobiliarios, *producidas o percibidas en la Capital Federal y Territorios Nacionales*.

Tiene una cuota fija del 5 % sobre la renta neta. Grava las rentas de los títulos representativos de capital: bonos, acciones, certificados, etc.; las provenientes de depósitos bancarios, las de los depósitos privilegiados, hipotecarios, etc.

Basta el enunciado para abarcar los inconvenientes del nuevo tributo:

a) *Ataca el ahorro* que no se deposita en la *Caja Nacional*, lo que importa crear a favor de esta institución un privilegio por vía extorsiva;

b) *Resta estímulos* a los capitales extranjeros, invertidos en el país, en un momento poco adecuado;

c) *Retraerá los capitales extranjeros* que grava tendenciosamente en el artículo 3.º, al referirse a los TÍTULOS REPRESENTATIVOS DE CAPITAL, sin hacer ningún distinción, respecto a la aplicación de ese capital, que puede estar al servicio de industrias nacientes del país o desarrollando la economía de nuestras campañas;

d) *Las excepciones que establece en el artículo 9.º*, a favor de determinadas asociaciones y empresas, no aminoran esta falla. Las establecidas a favor de las cédulas nacionales abrirán un canal inmenso, por el que se irán ingentes capitales hacia ese título. También favorecen a los papeles de la Nación;

e) Es de temer un fomento excesivo del EMISIONISMO HIPOTECARIO en que está incurriendo el Banco Oficial, porque habrá demanda de esos títulos, remuneradores y exentos de gravamen.

Lo que ha sido virtud, puede, por el exceso, convertirse en un grave vicio. *Estamos en camino de llegar a esta situación*, para lo que falta cubrir el 20 % de la riqueza inmobiliaria que se halla libre; el país entero, desde La Quiaca hasta el Cabo de Hornos, se hallará hipotecado en plazo breve, y si este fenómeno coincide con el mantenimiento de las prendas agrarias sobre el ganado, que ocupan una porción no menor del mapa, nos podremos distinguir — triste honor,

por cierto — con el mote de ser el país más hipotecado y prendado del mundo.

f) *Fija una jurisdicción limitada e impropia para ensayar el impuesto sobre la renta.* No es lógico iniciar un plan de impuesto sobre la renta que ha de pesar sobre todo el país, con un gravamen LIMITADO A LA CAPITAL Y LOS TERRITORIOS NACIONALES. Esto, de por sí, indica una discordancia evidente.

g) Al afectar los dividendos, rentas e intereses de los títulos representativos de capital y los depósitos bancarios, imponiendo el descuento a favor del Estado, que deben hacer los encargados de pagar al tenedor de los títulos o dueño del depósito, organiza un medio conocido y seguro de percepción; *pero se corre el riesgo de que los depósitos bancarios se reduzcan hasta extremos inconvenientes.*

h) El impuesto que deberá pesar sobre las rentas de los créditos *hipotecarios*, privilegiados y quirografarios, *SUFRI-RA MUCHAS EVASIONES*, entre ellas, las que resulten del concierto fraudulento entre deudor y acreedor.

Las que más inconvenientes soportarán, serán las instituciones serias de crédito, que deberán cargar con el gravamen o — lo que es más seguro — lo agregarán al débito generalmente pesado del prestatario, y los que tengan que pedir dinero, verán aumentada la diferencia entre lo que se firma y lo que se recibe.

En síntesis:

- 1.º Este tributo será poco *remunerativo para el Estado* y *no compensará los perjuicios que acarrea;*
- 2.º Su creación *se opone a un criterio técnico de aplicación del impuesto a la renta;*
- 3.º *El P. E. deberá detener su aplicación,* y lo hará seguramente hasta gravar las rentas afectada por el proyecto con el impuesto a crearse dentro del plan sistemático general.

Impuestos al ausentismo y al mayor valor

Consideramos estos proyectos como una doble tentativa de reforma del impuesto territorial. Por eso los examinaremos en conjunto.

Los valores mobiliarios no son afectados por el ausentismo

Como, con exactitud, lo hizo notar el diputado señor de la Torre, con relación al impuesto sobre el ausentismo, *no hay sanciones contra el ausentista que posea VALORES MOBILIARIOS*; toda la carga pesa sobre los poseedores de inmuebles, exclusivamente.

Según nuestro entender, organizar un impuesto general sobre el ausentismo, es un error. Las palabras mismas demuestran que *estamos frente a un concepto negativo*.

Se pueden considerar CASOS DE AUSENTISMO en leyes parciales, como lo ha hecho, sin advertirlo, la Cámara de Diputados, cuando en la ley de impuesto a las herencias y legados a recibirse por los domiciliados fuera del país aumenta el gravamen en un 100 %.

También, *bajo el aspecto pomposo de una ley general sobre el ausentismo, la que se proyecta, no es sino un casuismo relativo* al impuesto territorial, pues, se trata sólo de exigir una sobretasa al contribuyente propietario de inmuebles que no tenga su domicilio en la República, sobretasa de progresión tenue y limitada, que se detiene en el 3 0|00.

Las razones económicas y morales que sustentan la doctrina propicia a este impuesto, no deben discutirse. Es aceptable la aplicación de esta sobretasa en nuestro país, poco poblado y en el que existen enormes feudos, cuyos propietarios a veces argentinos, desconocen por completo, llevando sus rentas a nutrir la economía de un país extranjero.

Uruguay lo ha implantado con menos motivo que la Argentina.

Los defectos del proyecto son:

- 1.º Su aplicación restringida a las Capital Federal y Territorios Nacionales, que crea un régimen de diferencia con la sprovincias, lo hace peligroso ante todo para la economía y el desenvolvimiento de la población en los territorios nacionales. Nadie se ha ocupado de este aspecto del problema, y es el más grave, porque se está haciendo compartir a los territorios sin recursos, los padecimientos fiscales dt la Capital Federal.
- 2.º No se ha estudiado con la atención que lo requiere esa ley, las conveniencias del país y la situación del capital extranjero, cuyos dueños se hallan también do-

miciliados fuera del país y que viene na jugarse en iniciativas o empresas que interesan a nuestro progreso material.

La presión de este impuesto, se une — según acabamos de ver — al que recaería sobre los valores mobiliarios.

Debe hacerse, de una vez por todas, la diferencia entre el CAPITALISTA-RENTISTA y el CAPITALISTA-INDUSTRIAL. El primero puede llegar a ser un parásito; el segundo es un colaborador del engrandecimiento del país. Y la ley tiene que tener en cuenta este distingio, para la discriminación.

Impuesto al mayor valor

Inútil me parece recordar, con motivo de este impuesto, la teoría del PLUS valor, cuyo origen puede buscarse hasta en los filósofos y economistas del siglo XVIII, entre otros Oglve de Aberdeen. Nin hemos de desenvolver la doctrina de lo que Stuart Mill, siguiendo la corriente de ideas de James Mill, denominaba aumentos espontáneos.

El derecho del Estado a participar de las rentas llamadas ricardianas, ya no se discute; la noción de la "Hacienda Social" ha ido mucho más lejos con la guerra, y se admite como natural y justo, que el cuerpo político entre a participar ya como un socio, de las ganancias excesivas, de los beneficios de la guerra, ya como un heredero en las sucesiones, y como un primogénito del viejo derecho absolutista, cuando se trata de un heredero ausente. Este tributo responde a las ideas corrientes sobre la justicia impositiva y creemos que esta cualidad, unida a la de ser productivo, le hacen deseable en nuestra legislación fiscal.

El ex ministro de Hacienda, doctor Rosa, remitió un proyecto realizado en gran parte por el actual administrador de Contribucion Territorial, doctor Pefauere, el 28 de junio de 1912.

Los doctores Anchorena y Oliver, el doctor Castellano y la diputación socialista, fuera de otras tentativas, han llevado a la Cámara el impuesto al mayor valor.

El nuevo proyecto aplica una fuerte cuota progresiva al MAYOR VALOR del suelo libre de mejoras, considerando como tal la diferencia entre el valor de adquisición y su precio en el momento de la percepción del impuesto.

Toma como punto de partida la cuota del 5 % que figuraba en el primitivo proyecto de Sáenz Peña; pero en éste se detenía en el 30 % y el proyecto de la Cámara sigue hasta el 50 %.

La falla más seria de proyecto, está en que no se ha hecho el análisis de lo que en cada caso debe entenderse por MAYOR VALOR para aplicar la cuota variable de la carga.

El miembro informante de la Comisión, dijo que no se había querido incurrir en minuciosidades innecesarias, sino poner en función, cuanto antes, una ley sencilla que produjera recursos.

Sin embargo, toda la legislación moderna, y entre ellas, la de Nueva Zelanda, adopta el temperamento — que el proyecto no sigue — de distinguir *el MAYOR VALOR ADQUIRIDO POR MEJORAS*, fruto de la acción del propietario, y *el MAYOR VALOR SOCIAL*, denominado también renta ricardina, sobre la cual debe recaer el mayor peso del gravamen.

La discriminación del artículo 3.º, es deficiente, para cumplir esos propósitos, y las cuotas diferenciales del artículo 5.º, no se podrán aplicar con justicia, ni acierto económico, y es deplorable que esto ocurra, teniendo una legislación tan completa en Alemania, y a más experiencia común a ese país, Inglaterra y Estados Unidos.

El proyecto de la minoría, suscripto por los diputados de la Torre y Molinas, era infinitamente superior al que se ha aprobado. Sin embargo, ni siquiera ha servido de base para una discusión que permitiese aprovechar algunas de sus disposiciones, entre otras, el artículo 3.º que determina el valor imponible con criterio mucho más científico que el de la mayoría. Desgraciadamente, se debía tratar todo — proyecto de presupuesto y reformas impositivas — en una sola sesión.

Seguramente, si se hubiera tenido tiempo para someterlo a estudio, triunfa el proyecto de la minoría.

Poco diremos del *impuesto a los pasajes*, iniciativas que carece de la importancia que la Comisión le ha atribuído, cuando espera recaudar seis millones. Sólo diré dos cosas de carácter simplemente anecdótico.

Es la primera, que ya se preparan a la evasión las víctimas del nuevo impuesto, para lo que se planea, en cuanto la ley se sancione, descomponer el viaje a Europa en dos boletos:

uno a Montevideo por el que se pagará el impuesto más barato, por cierto, y otro de Montevideo al viejo mundo.

Este impuesto se considera en Europa — y con más motivo debería serlo entre nosotros — como *enemigo de la Civilización*. Sólo se aplica, como se intenta aquí, en Francia y España.

En Estados Unidos tiene una aplicación limitada a los extranjeros — dentro del plan norteamericano de estrechar puertas a la inmigración sin capacidad económica — y en el Brasil funciona con una cuota irrisoria.

Vale la pena — con todo recordar un minúsculo episodio de la Cámara de Diputados, para que se aprecie el espíritu que dominó en la sala de sesiones durante la discusión del Presupuesto.

Un diputado socialista formulaba objeciones al proyecto y un colega de otro sector puso punto final a la discusión con estas palabras:

“Empezamos hace un rato, gravando con el impuesto al ausentismo a los que se van. Es lógico hacerlo con sus pasajes.”

La Cámara rió y votó el proyecto sin más dilaciones.

Impuesto a la renta

El proyecto de más trascendencia en la actualidad es el que sobre *impuesto a la renta* ha sido entregado por el Ministro de Hacienda a la Comisión Asesora.

En nuestra conferencia del 17 de setiembre de 1918, publicada por la “Revista de Economía Argentina” en sus números 4 y 5, estudiamos detalladamente la teoría en que se funda la aplicación y generalización de este impuesto.

Demostramos la necesidad de incluirlo en nuestro sistema impositivo y apoyamos sinceramente, con nuestra opinión, la iniciativa de aquel gobierno.

Sin embargo, pensábamos, y el tiempo nos ha dado razón, que no se debía contar con recursos provenientes de este gravamen durante algunos años, porque se imponía un estudio lento y madurado, y la organización de una Oficina de Rentas, con características distintas de las existentes.

El proyecto del actual Ministro de Hacienda, es indiscutiblemente, superior a cuantos le han precedido, y aunque bien se ve que no ha querido apartarse en lo substancial del primer proyecto del P. E. — el de 1919 — adviértese lo útil que ha

sido a su autor el estudio y la crítica determinados por los primeros modelos.

Apuntamos las diferencias substanciales entre el proyecto del actual Ministro y los anteriores del Ministro Salaberry y de la Comisión de Presupuesto que presidió el doctor Molina.

1.° El proyecto de 1919 aplicaba una cuota uniforme y otra adicional progresiva, tanto, a las PERSONAS REALES, como a las PERSONAS JURIDICAS, según la denominación del propio texto.

El proyecto último, sólo grava a las sociedades anónimas — personas jurídicas del proyecto comparado — con una tasa normal del 2 %.

2.° La cuota adicional de las PERSONAS REALES en el primer proyecto se adaptaba a una escala progresiva que comenzaba en $\frac{1}{2}$ % y tenía como límite máximo el 7 %.

En cambio, la cuota adicional del nuevo proyecto, comienza en el 1 % y termina en 12 %. *ES SENSIBLEMENTE MAS VIOLENTA LA ESCALA* del proyecto nuevo.

3.° El antiguo proyecto creaba, por el art. 18, un organismo, con base de la Dirección de Rentas — repartición que no existía y no sabemos cómo se menciona en el proyecto — y presidido por el Ministro de Hacienda, para que llevara a la práctica la Administración, percepción y contralor del Impuesto.

El proyecto nuevo crea dos organismos, que vendrían a agregarse como nuevos e importantes resortes de la Administración Nacional: la *Dirección General de Impuesto a la Renta* y la *Cámara de Apelaciones de la Justicia Administrativa*, compuesta de cinco jueces, que tendrá competencia para decidir, en última instancia, todos los conflictos surgidos entre la Administración Nacional y los contribuyentes, por la aplicación de gravámenes impositivos.

Existe otra entidad que deberá entrar en función: las comisiones de reclamaciones creadas por el artículo 2.° del proyecto adicional, formada por el Jefe de la Oficina Regional del Impuesto a la Renta y por dos mayores contribuyentes, que nombrará el P. E. Nacional anualmente, entre los veinte mayores contribuyentes de cada distrito.

Estos organismos los preveía el proyecto anterior en el artículo 19, aunque en términos generales y confiándolos a la reglamentación de la ley.

Los enumerados son los distingos de importancia que pueden hacerse entre ambos proyectos.

En el art. 15, el proyecto del actual P. E. tiene en cuenta la situación del contribuyente casado, y aplica las reducciones, según el origen de la renta, como se hizo en el proyecto del doctor Molina, es decir, que se mantiene la cuota íntegra para las rentas provenientes del capital; se acuerda un 20 % si provienen del trabajo y un 10 % si son mixtas.

En lo demás, el proyecto pendiente tiene las cualidades y defectos substanciales del que se redactó en 1919. Adopta el *tipo global*. Se basa en la *declaración jurada*. Acepta la *progresión*, las *discriminaciones* y un *mínimum imponible*.

Menos optimista que su antecesor, que lo incluyó en el cálculo de recursos del mismo año, el actual Ministro de Hacienda aspira — así lo ha expresado en el Congreso — a que el impuesto sobre la renta sea uno de los ingresos fiscales en 1924.

Posibilidad de aplicar el nuevo impuesto en 1924

Basta la síntesis que hemos hecho del proyecto en estudio, para advertir que si el Ministro — de cuyo empeño, sinceridad y patriotismo no dudamos — consume el esfuerzo de poner en función el impuesto global sobre la renta para el próximo ejercicio, hará una obra importantísima y tan difícil como laudable.

En publicaciones que hemos hecho en los Anales de la Facultad de Ciencias Económicas, creemos haber demostrado que ninguna de las grandes reparticiones públicas existentes para la percepción de impuestos, se adapta para hacerse cargo del gran impuesto sobre la renta.

La Administración de Contribución Territorial, Patentes y Sellos, parecería teóricamente la más indicada, por estar bajo su gestión los impuestos directos vigentes. Tiene, sin embargo, un inconveniente serio: su mecanismo sólo se extiende a la Capital Federal y Territorios Nacionales.

La Administración General de Impuestos Internos, alcanza, en cambio, con su organización, todos los límites del país. Como máquina administrativa parece más adecuada. Mas debe pensarse que se hallan a su cargo los tributos que responden a conceptos teóricos distintos y tienen una aplicación muy di-

versa de los impuestos directos. Además, por la importancia y complejidad de las rentas que recibe, sería arriesgado entregarle el gobierno de la nueva contribución.

En la Administración General de Aduanas, hallamos fundamentos semejantes, y aún más serios para no suponerla en condiciones de recibir la nueva organización.

El Ministro ha procedido con acierto al pensar en organismos nuevos.

Pero ¿será posible crearlos y ponerlos en marcha con tanta rapidez?

¿No es de temer la demora que ocasionará el montaje de esos resortes, fuera del verdadero censo de contribuyentes a que se debe recurrir?

En fin: pudiera ser que todo lo lograra el empeño del señor Ministro y los funcionarios que colaboran con él; mas no existiría este orden de preocupaciones, si recurriéramos al impuesto a la renta con el plan de reformas paulatinas que hizo suponer el primer proyecto sobre impuesto a los valores mobiliarios remitido al Congreso, donde se halla pendiente de la sanción del Senado para ser ley.

Esto no significa que aprobemos *in totum*, del proyecto, sino la recomendación del que es, a nuestro juicio, el camino más indicado para llegar a una aplicación conveniente del impuesto general sobre la renta.

Sería mucho más sencillo ir ensanchando la administración para recaudar el impuesto, y a la vez, que se formaría el personal necesario, se produciría el proceso indispensable de la educación del contribuyente.

Resultado lógico

Hecho el somero análisis que el tiempo permite, ocurre preguntar frente a tantos proyectos contradictorios: ¿a dónde se nos quiere llevar?

A la anarquía impositiva y al fracaso económico, respondemos, *si la prudencia no pone un dique al fácil proyectismo.*

No estamos frente a un sistema de impuestos, sino frente a una avalancha de proyectos, destinados todos a obtener recursos, según dijimos al comenzar este trabajo, porque, desgraciadamente, el génesis de nuestra reformas financieras, hay

que buscarlo siempre en la crisis, en las administraciones desquiciadoras, en el despilfarro.

El defecto más grave de nuestros impuestos, son las superposiciones.

Es sabido que, dentro de la necesaria armonía de poderes están clasificados los recursos en nacionales, provinciales y municipales.

Corresponden a los primeros como exclusivos los impuestos aduaneros;

Los impuestos internos se aplican en forma concurrente;

Los de contribución territorial, patentes y sellos, son locales.

Estas normas no han evitado casos de superposición, extraordinarios.

En la Provincia de Buenos Aires, el artículo 52 de la ley orgánica para las Municipalidades, autoriza a éstas para obtener recursos de los impuestos al consumo de licores, naipes y tabacos.

Ha habido momentos en que el modesto vecino de una aldea de la Provincia de Buenos Aires, que ha querido despuntar el vicio con un paquete de cigarrillos, ha recibido el triple palo de la Nación, la Provincia y la Comuna. Los tres pegaban sobre su espalda la estampilla fiscal.

Los impuestos que se proyectan, aumentarán en forma deprimente las superposiciones, porque se aplican sin un previo y prolijo estudio, y sin consideración para el contribuyente, salvo que el escaso tiempo en que han sido estudiados no haya permitido apreciar sus consecuencias.

Se aumentan los derechos aduaneros en un 50 %, los impuestos cobrados por sellos y estampillas fiscales se duplican y se elevará la cuota de contribución territorial por la nueva valuación, aceptable en principio, aunque no llega en el mejor momento; se ajustan los resortes de la ley de patentes; se alzan las cuotas de los impuestos internos, entre los que se intercalan unos sobre las alhajas, y frente a esta maraña de impuestos que pesan a cada rato sobre las utilidades o la renta del industrial, del comerciante, del profesional, del obrero y del simple consumidor, *se erige la amenaza de un impuesto sobre la renta concurrente.*

Y subsiste el derecho de exportación; se ha mantenido en un momento en que los productos del país carecen en sus más importantes renglones de valor. Es cierto que si no exceden

del margen del precio límite, no se paga el impuesto que gravita sobre el mayor valor.

De cualquier modo es injusto mantener un gravamen que era conveniente y natural cuando la demanda angustiosa del comprador extranjero le hacía cargar con todo o con la mayor parte del impuesto, y que se vuelve contra el productor cuando sufre la competencia de otros mercados y existe una demanda floja.

El impuesto a la exportación es, en muchos casos, un verdadero impuesto a la producción. Y esto debe evitarse.

¿Qué buenas esperanzas tiene el contribuyente argentino?

La labor actual del P. E., que parece intentar una revisión completa de nuestro sistema de impuestos, si es bien dirigida, es de suponer concluirá en una obra armónica y de conjunto.

Funcionarán cuatro impuestos básicos, ajustados a las condiciones de nuestro medio: *ADUANEROS*, sobre la *RENTA*, impuestos *INTERNOS* y sobre las *HERENCIAS*.

Los aduaneros se estudiarán con criterio político-económico, defendiendo las industrias nacionales, dignas del curso proteccionista, tan sujeto a discusión.

Se piensa unificar los impuestos internos, excelente propósito que nos libraría, si fuese posible cumplirlo, en lo sucesivo, del espectáculo poco edificante que se ofrece en nuestro país, donde los impuestos internos provinciales, han venido a reemplazar en cierto modo las antiguas aduanas internas.

Con los dos impuestos nombrados y los que gravitarán sobre las herencias, se piensa construir el sistema rentístico-argentino.

Nos parece exagerado el propósito de mantener como básicos a un mismo tiempo, los impuestos indirectos sobre el consumo y el impuesto directo sobre la renta. Precisamente, cuando son básicos los unos, dejan de serlo los otros, porque es condenar al contribuyente a un aplastamiento económico inevitable, echar sobre su espalda ambos sistemas tributarios con igual intensidad.

El impuesto a la herencia, en ninguna forma, puede ser básico de nuestra renta, a pesar de la opinión de mi colega, el ingeniero Bunge, con quien siento estar en desacuerdo.

En Inglaterra que es donde más altas rentas fiscales se han obtenido con el impuesto a las herencias, éste no ha dado resultados satisfactorios, y eso que el individualismo predomi-

nante en el régimen fiscal británico, ha castigado con cuotas muy elevadas la riqueza transmitida por causa de muerte.

No obstante que el impuesto se aplica con la doble cuota del *ESTATE DUTY* y el *LEGACY DUTY*; a pesar de la facilidad del contralor y de las grandes fortunas que se transmiten en el Reino Unido, no han llegado al 14 % en su rendimiento álgido, los ingresos por ese gravamen.

"The Economist", del 19 de abril de 1919, contiene cifras y comentarios sobre este impuesto, que comprueban lo expuesto.

En Francia, la Comisión de Presupuesto, comprobó en 1920 que las cuotas altas determinaban evasivas y fraudes, por lo que disminuía la renta.

Fácil es deducir que, cualquiera que sea la progresión, salvo que confiscemos las herencias, jamás tendremos como bazaros para equilibrar el presupuesto nacional en el impuesto a las herencias.

Anselmo Bernardino, en un interesante libro titulado "Socialismo y Finanzas", de publicación reciente, así lo demuestra.

*

* *

Resumiendo, diremos:

Debemos afrontar, como lo intenta el P. E., la revisión de nuestro sistema de impuestos. Ahora bien. Esta reforma exige:

- 1.º Realizar en el presupuesto las economías necesarias y establecer cuáles son los gastos indispensables y útiles de la Administración nacional, para eliminar los superfluos y los que son el fruto de un burocratismo vicioso.
- 2.º Sancionar impuestos más adecuados a la evolución social contemporánea, es decir, en concordancia con el concepto de la Hacienda Social, que denomina en las finanzas bien organizadas.
- 3.º Crear impuestos más productivos y elásticos que los actuales, para equilibrar los recursos con los gastos.
- 4.º Evitar superposiciones que afectan a nuestro comercio, a las industrias y al consumidor, hiriendo el espíritu de ahorro y engendrando la confusión y el desánimo en el contribuyente.

- 5.° Establecer un sistema de impuesto con características propias y ordenar la renta fiscal en forma que sea un exponente de cultura financiera.

Para cumplir esos propósitos, debe desarrollarse, según nuestro sentir, el siguiente plan:

- A) Agrupar las rentas en siete núcleos que comprenderán:
- 1.° Los IMPUESTOS ADUANEROS, a limitarse gradualmente;
 - 2.° El IMPUESTO A LA RENTA, que deberá aplicarse también en forma gradual, acumulando cédulas en una serie de leyes de ensayo, hasta obtener el complejo y la experiencia que nos lleve a la forma global o mixta;
 - 3.° El IMPUESTO TERRITORIAL, comprendiéndose en este núcleo, los que afectan el mayor valor, la tierra libre de mejoras, el dominio de los ausentes, etc.;
 - 4.° Los IMPUESTOS A LOS CAPITALES en giro o sobre el comercio e industrias, que cederán progresivamente ese lugar al impuesto sobre la renta;
 - 5.° Los IMPUESTOS INTERNOS que deberán pesar sobre los productos de consumo vicioso o voluptuario;
 - 6.° Los IMPUESTOS LLAMADOS DE JUSTICIA, y sobre los actos civiles y comerciales y demás que se abonan mediante el sello o la estampilla fiscal;
 - 7.° Los impuestos sobre las HERENCIAS, LEGADOS y DONACIONES.

B) Debe orientarse nuestro régimen fiscal hacia un sistema de simplificación, en el que serán ejes los impuestos *sobre la renta*, y *sobre el capital inmobiliario*, con los *gravámenes* afines;

C) Es necesario hacer arreglos previos con las Provincias, para la aplicación de un impuesto nacional sobre la renta, pues, aún cuando la fijación de un término en la ley cubre las exigencias constitucionales, este plazo se delata por sí mismo, como un simple convencionalismo para burlar la carta orgánica, pues, no cabe la organización de un sistema tributario tan complejo, para un período tan breve.

D) Deben eludirse las superposiciones, que son uno de los inconvenientes más graves del sistema rentístico argentino en la actualidad.

No se pretende dar recetas infalibles, aunque nuestro de-

seo sería obtenerlas. Pero estamos seguros que cumpliendo las normas apuntadas, llegaríamos a dotar a nuestro país de un sistema de impuestos conveniente.

Y llegaríamos también al equilibrio de nuestro presupuesto, siempre que se tuviera decisión para separar los gastos necesarios y los aumentos imprescindibles, que impone el progreso material y cultural ascendente de todos los pueblos, de aquellos gastos abrumadores, fruto de lo que se ha dado en llamar con exactitud el electoralismo, que tan injustamente pesan al pueblo trabajador.

Tal vez el realismo de este trabajo supla la autoridad de los grandes maestros, para que prosperaran nuestras buenas intenciones. Ofrecemos a los poderes públicos el tributo del trabajo, sereno y silencioso, que realizan profesores y alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas.

Que la autoridad de eruditos que nos falta, sea compensada por los títulos que nos da nuestra condición de argentinos, para hablar de lo propio, de lo que conocemos de cerca y vivimos, nuestro amor al país y nuestro desinterés, ya que, por grande que sea nuestra modestia, éste siempre será mayor.

SALVADOR ORÍA.

Profesor de Finanzas de la Facultad
de Ciencias Económicas.

NOTA DE LA DIRECCIÓN. — Ya en prensa este artículo, su autor nos pidió le remitiéramos los originales para reformarlos, en razón de ocupar ahora un cargo público que a su juicio le imponía otro criterio de redacción.

La circunstancia anotada nos impidió satisfacer tal pedido, lo que hacemos constar, ya que no resta tiempo para otra cosa que esta salvedad.