

615512  
AÑO XIII, SERIE II, N.º 53

1925, dic

REVISTA  
DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

DIRECTORES

**Dr. Mario Sáenz**

Por la Facultad

**Adelino Galeotti**

Por el Centro de Estudiantes

**Nestor B. Zelaya**

Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

**Dr. Mario A. de Tezanos Pintos**

**Raúl Prebisch**

Por la Facultad

**Dr. José P. Podestá**

**Dr. Italo Luis Grassi**

Por los Graduados

**Enrique Julio Ferrarazzo**

**Emilio Calvo**

Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

**Juan C. Chamorro**

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
CALLE CHARCAS, 1835  
BUENOS AIRES

## Los impuestos al consumo

POR ELPIDIO R. LASARTE

La importancia y actualidad de la cuestión me mueve a escribir estas líneas, que serán corolario de la labor realizada con mis compañeros de delegación Adelino Galeotti y José Mari, al tercer Congreso universitario anual, celebrado en Córdoba en el mes de octubre, en el que en representación de la delegación estudiantil de la Facultad de ciencias económicas, hué de declarar nuestra abierta oposición al tema propiciado por la de derecho y ciencias sociales de la Universidad de Córdoba, que lleva el número 2 del programa, sección I, y cuyo texto es como sigue :

« Que la Nación no puede legislar con carácter exclusivo en materia de impuestos al consumo. »

Bien es cierto que el voto en favor de la moción prosperó y que de nada valieron las razones en contra aducidas en tal emergencia.

Pero es que la razón de todo ello débese buscarla más que en la fuerza de la opinión favorable al voto, en la que yo sostengo deficiente composición de la comisión que lo estudió, deficiencia salvable con sólo observar la forma estatuida en que lógica y acertadamente se encara el asunto.

Una sección multiforme, evidentemente heterogénea como era la sección « política, jurídica y económica », pese a las intelectualidades bien notorias y destacadas que ella congregaba, no podía en pleno, estudiar el tema, porque sencillamente tal cosa importaba considerar a todos los allí reunidos como especialistas en materia de derecho, política, economía, finanzas, etc.

Imposible resulta negar el aspecto económico y financiero del tema, objeto de este estudio, aun reducido a las limitadas proporciones de su conocimiento en el orden nacional, nítidamente supe-

rior al que presenta la faz constitucional del mismo y la lógica, pues, como en otros varios casos, hubiera sido dividir esa gran comisión, como un género, en subcomisiones especializadas, para el conocimiento por temas de los sujetos a deliberación.

La inflexibilidad del reglamento al impedir modificaciones no substanciales sino de forma siquiera, la limitación en el uso de la palabra a diez y quince minutos como máximo, según los casos, y la restricción que implicaba la presunción, por otra parte hecha pública, del conocimiento que sin lugar a dudas, tenían los señores congresales de todos y cada uno de los temas que indujo casi a votar por sí o por no, hizo el resto.

Si no fuera por ser excesivamente sutil o por parecer serlo, quisiera creer más aun, que la razón implícita en el fondo de la cuestión, no era sino una actitud de defensa del espíritu localista frente a lo que se ha dado en considerar avance del poder central. El error es evidente, porque el abono de nuestras consideraciones eran bien generales y basadas en principios científicos, que bueno es consignar no se han manifestado en el sector triunfante.

Me permito, pues, dar a continuación una reconstrucción de las manifestaciones vertidas y que dan en síntesis la oposición formulada :

« Señores :

« Mi única intención al intervenir en este debate, es el aportar modesta contribución al estudio del tema número 2, de la sección I, de cuyas consecuencias e importancia, caso de ser aprobado y luego tenido en cuenta, nadie puede dudar. Ocupo una posición un tanto difícil por mi condición de estudiante y tener que enfrentar, si así cabe decir, con el bagaje que un tal puede llevar, a personas de reconocido prestigio intelectual; acto que pudiera, por lo mismo, en un dado momento, ser motejado en forma que no me fuera favorable.

« Bien hubiera querido, guardando la distancia como me correspondía, y así lo expuse en previa conversación con señores delegados a quienes tengo el honor de acompañar en esta representación, no encarar la oposición al voto propiciado, ante el natural temor de que mi argumentación, dada la condición explicada y mi inexperiencia de estos debates, no sirviera en modo alguno para contrarrestar la defensa que del tema se ha hecho. Pero, expuesto mi propósito y dudas, no faltó la palabra amable y alentadora que me impulsara a llevar adelante mi intento.

« Empiezo, pues, por manifestar que la tesis que sustento, es diametralmente opuesta a la propiciada por la Facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad de Córdoba, considerando ya en su aspecto constitucional y más principalmente desde el punto de vista económico y financiero, que los impuestos al consumo, son del resorte exclusivo del gobierno nacional.

« Para fundamentar ello, tengo muy presente el carácter especial de estas reuniones que, amén de defender principios científicos, tienen por motivo práctico hacer llegar a quienes compete las necesidades con vista al porvenir, puesto que legislar para el presente, creo, corresponde a otra acción. Es este dictado y encauce de normas para el futuro, precisamente, lo que me conduce a no tener tanto en cuenta la faz constitucional, como la económica y financiera que estudia la cuestión con un propósito más al día y por lo cual más verdadera y también por su fondo, porque su aplicación siendo más general es más desinteresada y más sana, pues que comprende la defensa de los intereses colectivos.

« Los que se afirman en la letra de la Constitución, para defender el derecho de las provincias a concurrir en la imposición de gravámenes al consumo, lo hacen fuera de toda duda, dando a esa construcción jurídica, muy sabia para su época, un valor que hoy no tiene, que no puede tenerlo por la misma evolución de los hechos en el transcurso de tantos años y que no nos permite creer tampoco en la inmutabilidad e intangibilidad de su articulado. No podían prever los autores de nuestra ley fundamental, por muy ojo avizor que hubieran, sino en un cierto límite, las transformaciones que en el terreno económico, especialmente, iban a ocurrir.

« Las modificaciones que esa evolución ha ocasionado son muchas y bastante de ellas inesperadas. Es por tal que los que obran en el sentido hecho notar, al interpretar sus cláusulas en defensa del tema, cláusulas varias que poco o nada tienen que hacer hoy, me resultan « más papistas que el papa », por cuanto lo científico y lo práctico a la vez, importaría no interpretar la Constitución, contrariando hechos mucho más nuevos, que corresponden a leyes de la economía política y finanzas, que rigen esta materia de impuestos.

« Creo que en este terreno, pocos o ninguno son los que se afianzan para deducir el derecho de las provincias a gravar concurrentemente los consumos, y debo creer así, porque pensar lo contrario involucra una posición completamente opuesta a lo que esa economía política enseña y el moderno derecho financiero informa.

« ¿Qué es ello?

« La concesión de esa facultad concurrente trae aparejada, en

primer término, la doble imposición, problema grave que desvirtúa un precepto de justicia sancionado por la Constitución, el de la igualdad ante el impuesto. Hoy en día, en que el fenómeno de la doble imposición, dentro de aspectos posibles, se estudia desde el punto de vista internacional, con el evidente deseo de eliminar las superposiciones, resulta harto original tener que encarar la cuestión como problema, en el orden nacional. Por otra parte débese tener muy en cuenta, que los impuestos al consumo, gravitan sobre la población sin referirse a los medios económicos de cada contribuyente y sí sólo al gasto que de los bienes gravados puedan hacer, cosa que obliga a estimar que el dicho impuesto viene a diferenciar, más todavía de lo que lo está, a condición entre los poseedores de alguna renta y la gran masa trabajadora.

« Esa diferenciación resulta injustificable y peligrosa.

« Si la legislación moderna interesada en aliviar ese estado de cosas, trata de desgravar los artículos impuestos, dentro de ciertas normas y atinando a sacar de otras fuentes los recursos necesarios, la concurrencia de las provincias, recargando fiscalmente cosas, casi totalmente y en general puede decirse gravadas al límite, hace imposible tal propósito.

« De ahí que reconocer y conceder explícitamente esa facultad a las provincias, cualquier abandono del gobierno nacional, ya con ese fin, ya teniendo en cuenta otros empeños que podrían ser de política comercial y por ende beneficiosos al país en general, sería inoficioso, por cuanto no es de dudar, que los gobiernos de provincia, aprovecharían a aumentar ese margen diferencial, en beneficio de las áreas fiscales locales, pero siempre, en absoluto desmedro, en completo perjuicio de esa máxima cantidad de población, sin otro bien que no sea el de sus brazos, haciendo inocuo también ese principio de solidaridad social, que importa la contribución de cada uno según sus medios y que es la base en que debe descansar la legislación financiera del presente.

« ¿Y qué decir, señores, de la anarquía tributaria, que tal concurrencia provoca?

« Poco o nada tendría que agregar a lo mucho ya dicho al respecto. Es así que el Poder ejecutivo, al enviar al Congreso su proyecto sobre la cuestión de los impuestos internos, decía harto elocuentemente :

« Cuando el examen de los caracteres generales de dichas leyes — refiriéndose a las leyes de impuestos al consumo de las provincias — se desciende al de sus particularidades y detalles, la confusión « se acentúa; algunas provincias gravan tres veces la misma pro-

« ducción que constituye su riqueza principal, en forma de un « derecho de patente sobre la materia prima y de dos impuestos, « principal y suplementario o adicional, sobre el producto elaborado. Esta triple imposición local da una idea del régimen de cosas « existente y la medida del peligro que amenaza al porvenir de « industrias florecientes. »

« Nada más elocuente y exacto, como digo, que ese párrafo que he transcrito. Como se ve, ya no es una cuestión de solidaridad ni es tampoco miras fiscales lo que hace apasionarse por el asunto; es algo tan grave que afecta íntimamente la producción, al comercio y por lo mismo atañe a la vitalidad del país.

« Yo admito la importancia que el asunto tiene, pues tengo muy presente que personas que ayer impugnaron esa exclusividad del gobierno nacional a legislar sobre impuestos internos, han cambiado de parecer y convertido en sus más decididos sostenedores, pero no puedo comprender cómo los intereses localistas pueden primar en este aspecto. Me induce a ello también el conocer la dualidad bien manifiesta en autores distinguidos, en la imposibilidad de conciliar dos aspectos contradictorios. Un profesor distinguido de derecho constitucional, basado en sentencia de la Suprema Corte nacional y ateniéndose, creo, a lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución nacional, ha llegado a la conclusión de que las provincias pueden no sólo reglamentar el comercio, sino gravarlo también. Ello no obstó, para que en su calidad de legislador proyectara una ley de unificación de impuestos internos, bien meditada por cierto, y que viene a corroborar mi aserto de que una cosa es interpretar, en estricto sentido, y otra en la forma amplia que el caso requiere.

« Y supongamos el caso más favorable a las provincias a legislar concurrentemente sobre los impuestos al consumo, y voy a citar, por ser del caso, la opinión de un distinguido autor, Estrada :

« Así puede acontecer que la Constitución confiera determinadas « atribuciones al gobierno federal, sin privar a las provincias el « ejercicio de una autoridad análoga, ni establecer que la facultad « conferida al gobierno general es exclusiva, pero si esa facultad es « de tal naturaleza que no puede menos de producirse perturbación « si se legisla en diversos sentidos y por diversas autoridades sobre « la materia a que se refiere, entonces la atribución conferida al « gobierno nacional excluye por completo toda atribución concurrente de las provincias. »

« Es indudablemente lo que ocurre en el caso que estudiamos. Más aun, yo creo, siguiendo a dicho autor, que la cuestión es de tal naturaleza que entraña verdadera repugnancia y contradicción

su simultáneo ejercicio de parte de la Nación y de parte de las provincias.

« La violación de cláusulas constitucionales por las provincias, legislando como hasta ahora sobre impuestos al consumo, es manifiesta, pues a pesar de que éstas imponen ciertas restricciones, al prohibírseles hacerlo sobre materia comercial, ni imponer trabas de ninguna clase, bajo cualquier pretexto o forma, ellas han establecido disposiciones cuyas características y fines, tienden evidentemente a romper o a desgastar el vínculo de la unidad nacional.

« Las provincias trabajan abiertamente contra lo dispuesto en los artículos 9º, 10 y 11, que les prohíbe crear aduanas interiores, restringir la libre circulación de los efectos de producción o fabricación nacional y las mercaderías despachadas en las aduanas exteriores, circulación entendida en el vasto concepto económico de la palabra, yá que el último de esos artículos, se refiere especialmente, al libre tránsito.

« Muchas son las provincias que han creado francamente aduanas interiores, y lo que es peor, han creado también, derechos diferenciales, tan abiertamente condenados, tan en contra de la unidad requerida, derechos diferenciales que si bien son inconstitucionales no hubieran sido creados si las provincias no se hubiesen visto justificadas en su facultad concurrente de gravar los consumos.

« El Congreso nacional, con derechos protectores ha asegurado la industria de algunas provincias, que se han desarrollado en base a la existencia de los mismos, asegurando un precio a su producido. Las provincias al gravar esas industrias afectan fuertemente el inalienable derecho de la Nación a percibir ingresos que hoy no obtiene, en vista a fines más altos, provechosos en todo sentido a las provincias.

« Yo reconocería esa facultad explícita a las provincias, en último caso, si nuestro país tuviera las características de la República imperial alemana. Allí las facultades del gobierno federal, son a lo menos en teoría, bien restringidas; sus recursos limitados; pero, los diferentes estados que la componen concurren a equilibrar el presupuesto federal cuando los recursos asignados no alcanzan.

« Aquí al contrario, limitamos más allá de lo que fuera posible y a ello tenderíamos con este voto, el alcance de las disposiciones constitucionales. Los impuestos indirectos le han sido asignados al gobierno nacional, pero, según la pretensión, concurrentemente en cierto terreno. Los directos no le corresponden sino en determinado y preciso caso. Sin embargo el gobierno nacional debe concurrir a los gastos que la unidad nacional requiere, a la creciente interven-

ción que los mismos legisladores de provincias le confieren al invitarla cada vez más a cubrir con sus recursos propios, obras de exclusiva competencia de las provincias y sobre todo a concurrir con ese fondo que se pretende restringir a asegurar la estabilidad de autonomías que no tienen vida propia, que no pueden tenerla en cuanto necesitan del auxilio del gobierno nacional para cubrir el presupuesto de sus gastos ordinarios.

« Son muchas las observaciones que el tema sugiere, pero en mérito a la brevedad que la reglamentación del Congreso impone, dejo sentada con estas razones mi oposición al tema. »

