

AÑO XV, SERIE II, n.º 69

1927, abr.

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONOMICAS

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Ing. F. Pedro Marotta
Por la Facultad

Enrique Julio Ferrarazzo
Por el Centro de Estudiantes

Adelino Galeotti
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Guillermo Garbarini Islas

Dr. Alfredo S. Gialdini
Por la Facultad

Jacinto González
Por el Centro de Estudiantes

Salvador Russo
Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

Juan C. Chamorro

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

Política comercial argentina ⁽¹⁾

POR

LEONARDO A. COLOMBO

SEGUNDA PARTE

FAZ HISTORICA: CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVA

1.--El artículo 67, inciso 1.º de la Constitución, decía al sancionarse: "Corresponde al Congreso: legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas". Este artículo, correlativo al 4.º de la misma Constitución, no quedó siempre redactado en idéntica forma, pues experimentó cambios fundamentales en distintas épocas, cambios cuyos antecedentes quedaron establecidos en la misma asamblea del 53.

El artículo 4.º fué votado en la sesión del 23 de abril de dicho año. El día anterior, como enseguida veremos, habíalo fundamentado ya el Dr. Gorostiaga, quien expuso claramente los móviles que debían impulsar a los constituyentes al sancionarlo.

En la fecha indicada, día 23, estuvieron presentes los diputados: Del Carril, Campillo, Colodrero, Ferré, Gorostiaga, Gutiérrez, Godoy, Huergo, Leiva, Lavaisse, Martínez, Padilla, Pérez F. M., Quintana, Seguí, Torrent, Zapata, Zavalía y Zenteno. La sola enunciación de estos nombres basta para guiar el criterio que la posteridad debe tener acerca de esas memorables jornadas. Eran los elementos más representativos del país y vastos talentos, puestos de manifiesto en cada una de las sesiones. Indican bien a las claras que no los guiaba otro propósito que el bienestar de la patria y la estabilidad de las instituciones que se iban a crear. Tenían el pleno conocimiento de la situación de la nación, la certidumbre de su porvenir y la completa impresión del pasado.

(1) Ver número anterior.

Es por eso que debe juzgarse muchas de sus opiniones con la imparcialidad que impone el método histórico y las relaciones que tuvieron con su época. Esta influyó preponderantemente sobre sus espíritus y muchas de las disposiciones constitucionales responden más que todo, a la centralización de un poder que hasta entonces estaba repartido por la anarquía.

Explicase así que el régimen económico no escapase a su perspicacia. Una nación sin un tesoro formado no es más que un edificio sin basamento y, por consiguiente, todos los esfuerzos encaminados a su formación no deben merecer de la posteridad sino el agradecimiento profundo y la admiración sincera.

Fué por eso que en la sesión del día 22, Gorostiaga había dicho que los derechos de importación y exportación eran "lo único que quedaba al gobierno federal para hacer frente a todas las obligaciones que se le imponían". Las demás rentas que especificaba el artículo 4.º eran de importancia relativa y temporal, de problemático rendimiento y, lo que es peor, insuficientes para enfrentar las más urgentes necesidades. "Todo gobierno — había explicado antes el mismo Gorostiaga — debe tener poder bastante para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se le imponen y de que es responsable. Las rentas son el principal resorte para llenar estos objetos, elemento sin el cual la máquina del Estado quedaría paralizada, porque sin la unión y consolidación de las rentas, de cierto interés y medios no puede haber en política existencia nacional, y la creación de aquéllos en relación a las necesidades del país y a sus recursos es una parte esencial de toda constitución".

No escapaba a su alto análisis, como se ve, la imperiosa urgencia de la implantación de un sistema impositivo definitivo. La nación salía de un verdadero caos, si es que puede hablarse de nación antes de estar completamente organizada. El dinero se reclamaba a diestra y siniestra; los asuntos nacionales (y luego de índole internacional) debían encararse sin tener las armas para defenderse; y en este caso las armas eran la formación de una masa común que salvase las contingencias de una situación asaz inestable y amarga. Bueno era el lenitivo que se proponía y el único de resultados seguros.

Gorostiaga, comprendiéndolo así, hacía resaltar poniendo ante los ojos de los congresales el verdadero cuadro que ofrecía el país: presentaba el análisis de las deudas argentinas y rogaba se prestase atención a la contraída en 1826 durante el gobierno de Rivadavia, a la del 51 y a la que acababa de negociarse por valor de trece millones de pesos fuertes.

El servicio de esta última requeriría anualmente alrededor de 700.000 duros. ¿No era este solo argumento poderoso para decidir el voto en favor del artículo 4.º que proponía la comisión? Y había más aún. Se propuso que la Nación debería hacerse cargo de todas las deudas provinciales a fin de fortalecer el crédito, formar la consolidación de las mismas y robustecer los vínculos de la unión.

Fortalecer los vínculos de la unión...: no dejaba Gorostiaga de comprender la importancia de la medida que proponía. Hacerse cargo de las deudas de los estados del interior era la única forma de borrar para siempre el pasado, de desvanecer los odios y rivalidades, de acercar a los pueblos y de obligarlos a estar reconocidos hacia el gobierno central. Se fortalecerían así los sentimientos más íntimos de la nacionalidad, pues hasta entonces no amalgamaba a las ciudades de tierra adentro sino el dolor y las penurias que las hizo hermanas en la guerra y en la tiranía. En todos los tratados concluidos desde 1819 hasta 1832, no se vislumbra otra cosa que la obsesión por los factores económicos, ante los cuales los jefes de montoneras no inclinaban su cerviz. El interés por la patria era escaso fuera de semejantes aspiraciones, y poco importaba la ruina y la lucha fratricida con tal de conservar en las manos un poder ruín y el mal producido de las aduanas interiores. Quedaba un remedio, sin embargo, y era el que proponía Gorostiaga.

Desapareciendo una vez por todas las rencillas domésticas por la supresión de la causa principal, la República se encaminaría por un sendero seguro. Se precisaban, pues, ingentes recursos para enfrentar el momento y saldar las deudas, de las cuales la de Buenos Aires únicamente ascendía a 240 millones. Todo esto sin contar todavía los gastos de administración, armada, ejército, culto, etc.

En su peroración, entraba luego Gorostiaga a analizar el artículo 4o., que estaba así redactado y en el cual se comprendían los recursos a que podría echar mano el gobierno: "El gobierno federal provee a los gastos de la Nación, con los fondos del tesoro nacional, formado de los productos de los impuestos de importación y exportación de las aduanas, del de la venta y locación de la tierra de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional".

Llegaba a la conclusión de que esos recursos, en su totalidad, eran subsidiarios, excepto los primeros, es decir, el producto de los impuestos a la importación y exportación. Los otros podían durar un tiempo más o menos largo, podían dar resultado según las leyes reglamentarias, según fuere la mayor o menor demanda, pero nunca podía estarse seguro de sus resultados.

A pesar de las sugerentes argumentaciones de Gorostiaga, no había faltado antes quien afirmase lo contrario, aferrado en la idea de las autonomías provinciales y en los desmedros que eran capaces de sufrir. El Sr. Leiva, en efecto, levantó su voz para defenderlas, alegando que establecer esos impuestos con carácter nacional era despojar a las provincias de un medio legítimo de satisfacer sus propias eventualidades, a las cuales, como el estado general, debía encarar con las mayores probabilidades de éxito. Decía, además, que esa exclusividad en favor del poder central atentaba, contra el artículo 19 del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos "que estatúa que las autoridades constitucionales eran las únicas competentes para fijar definitivamente las rentas nacionales, y que el Congreso Constituyente saldría de la esfera de sus atribuciones alterando dicho artículo".

El Dr. Gorostiaga contestó felizmente la objeción. Recordó que en los Estados Unidos los derechos de importación y exportación pertenecían al gobierno central, y no a los estados, y que la aserción de que el artículo que se discutía estaba en oposición al artículo 19 del Acuerdo de San Nicolás, era equivocada e inexacta, "pues lo que el acuerdo estatúa sólo era hasta que las autoridades competentes dictasen la ley sobre la materia y nadie podía dudar que lo fuera el Congreso Constituyente".

Agregaremos por nuestra parte que no es incompatible con el régimen federal la cesión de esos gravámenes a la Nación. En esto, casualmente, reside uno de los atributos que los diferencian de la simple confederación, en la cual los estados se distinguen e individualizan con caracteres más completos. El estado federal es una transición, a nuestro parecer, entre la confederación pura y el sistema unitario, y de ahí se explica que delegue en el gobierno central mayor número de prerrogativas.

Es perfectamente justo, por lo tanto, que corresponda al país y no a los estados una atribución que garantiza y afirma la unidad nacional. Las palabras del Sr. Leiva no encerraban sino un injustificado temor y sobre todo un error de concepto el cual, afortunadamente, no prevalecía en la Asamblea. De no haberse hecho así, se puede asegurar casi con certeza que la unificación

se hubiese restringido con todos los perjuicios inherentes a la situación compleja que se hubiera presentado.

Dejar en la órbita provincial, por otra parte, esos impuestos habría sido caer nuevamente en la anarquía, puesto que, forzosamente, haciéndolo así se la dejaba librada a su propia fuerza, para lo cual se hubiese recurrido a todos los medios ilícitos y contraproducentes usados hasta entonces. Era conveniente, y en esa forma se entendió después, convencerse de que no se vulneraba el Acuerdo nombrado, cuya disposición tan discutido estaba redactada en los siguientes términos: "Para sufragar los gastos que demanda la administración de los negocios nacionales declarados en este acuerdo, las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales". (Art. 19).

Si es verdad que se emplea en ese artículo la palabra "exclusivamente", no es menos cierto que a los constituyentes se le presentaba un problema que encerraba grandes peligros: fundar la estabilidad. Y esta no se cimentaba, no se afirma, sino dándole sólidas bases, que reposen sobre un régimen económico y financiero bien meditado. Además, en toda constitución se habla de los recursos del Estado, a menos de dejarla incompleta. Así la hicieron en 1853 y, digámoslo otra vez, ello redundó en beneficio completo del país.

Según el Sr. Leiva, el artículo 40. debía tener otra redacción, más de acuerdo con sus ideas. Proponía entonces el siguiente: "El gobierno federal provee a los gastos de la Nación, con los fondos del tesoro nacional, formado con impuestos soportados por todas las provincias proporcionalmente".

Ocioso es comentar, siquiera a grandes líneas, disposición semejante. Por todos los medios se trataría de evitar el gravamen, y en más de una ocasión el estado hubiese tenido que acudir en socorro de las provincias a pesar de dejarles en su poder los impuestos de importación y exportación, los que, formando en cambio parte de las atribuciones del gobierno central, iban a producir rápidos beneficios.

El Dr. Gorostiaga, en la sesión del 23, reforzó su refutación. Al respecto adujo que lo que en realidad violaba el Acuerdo de San Nicolás, no era la formación de un sistema impositivo único, sino todo aquello que tendiese, de una manera o de otra, a desconocer lo dispuesto en la atribución 16 del art. 40. del tratado

del 4 de enero de 1831, "base fundamental de aquel Acuerdo".

Y recogiendo a continuación las palabras de otro constituyente, que invocaba en apoyo de la teoría opuesta las ideas alberdianas, repuso que el mismo Alberdi había reconocido que al dejar a las provincias los derechos en discusión, lo hacía "in abstracto". En efecto, no podía ser de otra manera, pues no escapaba a su alta inteligencia la necesidad de suprimir el origen de todas las rencillas y de todos los desmanes que habíanse cometido. Admitía Alberdi el impuesto a la importación y exportación con carácter provincial como una aspiración, nunca como una realidad; y no era posible contemplarlo bajo otro aspecto. Dejarlo donde estaba, sin atribuirlo al poder general, era dejar abiertas las puertas a una competencia sin límites que conduciría, indudablemente, a profundizar las ojerizas que se trataban de borrar. Urquiza, en su clarividencia, aconsejaba ya la supresión de los gravámenes interiores, que encarecían el artículo y avivaban las especulaciones del gobierno.

El autor de las "Bases" era partidario, además, de la aduana única, lo que traía necesariamente aparejada la implantación nacional de los impuestos nombrados. De ahí, por consiguiente, que no fuera posible en ninguna forma considerar "in concreto" la idea general de Alberdi, pues de hacerlo así se caería de inmediato en un prejuicio que es rebatido por las mismas opiniones del autor.

Gorostiaga hablaba, pues, firme y bien; no dejaba de comprender la trascendencia que tenía el artículo propuesto, y pese entonces a la contradicción opuesta a su discurso por el Sr. Leiva, a la interpretación errónea de los tratados preexistentes y al giro que se trataba de dar a los debates, supo encontrar siempre el término medio que condujo a sus compatriotas constituyentes a la fundación perpetua de la tan ansiada unidad. No hizo sino cumplir con la frase romana, acomodaticia pero sabia: **in medium est virtum**, y pudo así salvar los escollos y capear el temporal. Mucho le debe la posteridad, pues si le hubiese faltado energía, oportunidad y suspicacia, otro habría sido el destino del debatido artículo 4o.

82.—Sin embargo, no estuvo sólo en la defensa. Los señores Seguí y Zavala se unieron a sus argumentos y, a su vez, adujeron otros nuevos. Siempre dentro del tratado de San Nicolás, el segundo de ellos dijo que, de tratar tan falsamente el texto del acuerdo "no habría de que echar mano para hacer frente a los gastos nacionales". No estaba equivocado en sus ideas, pues

a la situación pintada por Gorostiaga había que añadir aún todos los gastos que iban a producir en el período que correría entre la instalación de la constituyente y la elección intachable de las autoridades constitucionales. Eran gastos imprevistos que quizá no sería necesario efectuar, pero por eso mismo, por ser eventuales, eran más peligrosos, ya que si hay algo ante que titubean los hombres y los estados es frente a la incertidumbre que amenaza sin saberse de qué lado.

Hay que dejar —agregaba Zavalía— “al Congreso constitucional el deber de fijar definitivamente las tarifas y reglamentos para la recaudación de los impuestos y distribución de ellos”. Separaba de esta manera, las dos fases de un solo problema: 1.º los impuestos a la importación y la exportación debían ser atribuidos **por la Constitución**, al gobierno central, y 2.º dichos impuestos serían reglamentados o reglados por las autoridades emanadas de aquélla, es decir, las **constitucionales**, de acuerdo esto último con lo dispuesto en San Nicolás.

Se ponían de este modo las cosas en su verdadero lugar y se iluminaba claramente el sentido del mencionado tratado. La conclusión fué aplastante y desvaneció todas las dudas.

Para Seguí, la votación del artículo tal cual lo proponía la comisión, era de capital importancia, a tal punto que según su criterio, sin su contenido “sería inútil y hasta ridícula la formación de los pueblos argentinos”. Y para refutar al señor Leiva, pidió la lectura del art. 80. (sic) que trataría de las atribuciones del Congreso. Así se hizo, y entonces añadió “que en la facultad concedida al Congreso para acordar suplementos del tesoro nacional a las provincias que los necesitasen, para llenar el déficit de sus rentas, estaba incluido el derecho otorgado a éstas de pedirlos oportunamente, con lo que aparecía prevista y resuelta cualquier dificultad financiera”.

No terminó tampoco ahí el debate, pues intervino enseguida el Sr. Lavaisse, quien después de aducir nuevos fundamentos, promovió una incidencia entre Gorostiaga, Leiva y Seguí. Puesto a votación el artículo, resultó aprobado por mayoría. “Conferíase así —dice el Dr. González Calderón, en su Curso de Derecho Constitucional— amplio poder al Congreso ordinario para establecer los derechos de importación y exportación como derivado obvio y necesario de la facultad de legislar aduanas exteriores”.

Desaparecía para siempre con esa medida la chispa que podía reavivar en cualquier momento la apenas extinguida anarquía. Ausente del escenario político argentino la figura saliente

y siniestra de Rosas (siniestra porque las circunstancias se lo impusieron) iban a volver a surgir los caudillejos que buscaban y buscaron en un mal entendido localismo, la satisfacción a sus ansias pecuniarias y de "modus vivendi". El tirano tuvo en sus puños la centralización del poder, y lo tuvo a fuerza de sangre y de dolor porque de otra manera no hubiese podido hacerlo. No titubeó en provocar el crimen de Barranca Yaco, cuando Quiroga trató de rebelarse; y sólo pudo voltearle la corona que ceñía un hombre como Urquiza, noble y sin otra aspiración que el bien de su patria. Urquiza conquistó al pueblo, más que con su genio, con su honradez; así se comprendió y no de otra manera se hubiese derribado a Rosas.

Quedaban, a pesar de todo, las ascuas cubiertas por las cenizas del incendio; un solo remedio había y no se dudó en usarlo. Suprimidas las contiendas fiscales por la atribución al estado central de los impuestos de mayor rendimiento y por la creación de la aduana única, se suprimían también los peligros que hubiesen hecho trastabillar la nación recién constituida.

3.—Sin embargo, el texto constitucional sancionado en 1853, sufrió reformas en 1860, al reincorporarse la provincia de Buenos Aires al resto de la Confederación. La nombrada provincia propuso como condición **sine qua non**, el privilegio de revisar la carta fundamental. Aceptada la propuesta, ya que no quedaba otro camino para amenguar su resistencia, se propusieron dos reformas esenciales: a) la de los textos relativos a los derechos de importación y exportación, y b) el inciso 9o. del artículo 67.

Aducía en su favor, a fin de abonar sus pretensiones, la conducta sugerente que al respecto habían observado las provincias al implantar la denominada "ley de derechos diferenciales", en cuya votación y establecimiento, según el Dr. González Calderón, "no se movía tan sólo la pasión política y el innoble deseo de dañar a la provincia disidente".

Y así era, en efecto, porque aislado el resto de la República de la Provincia de Buenos Aires, quedaba excluido de hacer uso del puerto de ésta, encontrándose en situación asaz molesta. Las importaciones no llegaban hasta él, y se veía en la angustia de sentir pronto la escasez de las materias más indispensables y útiles. No era posible sino rebajar los impuestos a fin de atraer las mercaderías hacia los puertos de Rosario y Santa Fé. Contra esa medida protestaba Buenos Aires, y si es lógico reconocer sus reclamaciones, no es menos lógico considerar el verdadero carácter

de la actitud adoptada por la Confederación, única admisible para resguardar su integridad.

En la comisión especial que revisó el texto constitucional del 53, se tuvieron muy en cuenta, por consiguiente, los derechos diferenciales. En su informe, después de referirse a la omisión de la regla de uniformidad de las leyes impositivas, agregaba: "Esa omisión y los actos que han sido su consecuencia, son violaciones del derecho público federal, por lo que respecta a la igualdad de los pueblos ante la ley del impuesto, considerando a la aduana como fuente de renta y no como instrumento de protección; y por lo tanto, restablecer las dos limitaciones ya indicadas es ejercer un derecho natural, colocándolas entre las condiciones de la unión o, en otros términos, como estipulaciones expresas del pacto federal". (El Redactor, pág. 1118).

La comisión, en su informe, se basaba en la carta constitucional de Norte América, y en sus conclusiones, a las que arribaba después de un minucioso estudio, proponía lo que sigue: 1.º) ante el impuesto, así como ante las leyes comunes, todos los ciudadanos son iguales; 2.º) gravar las exportaciones es lo mismo que se grave la producción de los estados, cosa que no es posible hacer; 3.º) los derechos aduaneros son uniformes en todos los estados (esto iba, indudablemente, contra las leyes diferenciales); y 4.º) son también uniformes las leyes de comercio y los reglamentos, sin poder favorecer especialmente a un puerto determinado. Sobre estos principios se avocó la reforma de los artículos 64 (incisos 1o. y 9o.), 9o. y 12o.

Propuestas las modificaciones y aceptadas, el Congreso podría imponer solamente impuestos a la exportación hasta el año 1866, fecha en que dejarían de ser nacionales; esta reforma hecha al artículo respectivo, condujo necesariamente a igual cambio en el artículo 4º.

Ahora bien; en la convención hubo una tendencia que abogó por la supresión inmediata de dichos impuestos; pero a iniciativa del Sr. Mármol, en la sesión del 9 de mayo de 1860, predominó un pensamiento opuesto. El poeta —legislador dijo, en verdad, que no hallaba "sino un medio de conciliar las dificultades (de la Nación), y es el de no derogar los derechos de exportación hasta la época en que cese la garantía del presupuesto de Buenos Aires, es decir, hasta 1865, en que la provincia comenzaría a concurrir a los gastos nacionales".

Pese a estas palabras, y a indicación del Sr. Sarmiento, el plazo se extendió hasta 1866, pues si es cierto que dicha garan-

tía cesaría en 1865, cualquiera eventualidad imprevisible podría obstaculizar la buena marcha de la administración.

No pararon ahí las cosas. En la convención *ad-hoc*, reunida para examinar las propuestas de Buenos Aires, se aceptaron los cambios casi sobre tablas, pero se agregaron a los artículos nombrados estas palabras: "no pudiendo serlo provinciales", de tal suerte que no siendo un derecho del Estado general imponer los gravámenes a la exportación, tampoco podrían serlo de los estados en particular.

4.—Llegó al fin el año 1866, pero lejos de pensarse en cumplir la orden constitucional se pensó en una posible reforma para dejar subsistentes las entradas que producían esos impuestos, pues no otra cosa permitía hacer la guerra del Paraguay, entonces en su apogeo. Era imprescindible, una vez más, usar todos los recursos imaginables a fin de salvaguardar los intereses del país. La opinión pública era unánime al respecto y ello indujo al Congreso a convocar una nueva convención para restablecer el texto de 1853. Se dijo entonces acertadamente que "el que estaba en error en 1860 tiene forzosamente que estar ahora en la verdad; el que estaba en la verdad entonces tiene que estar hoy forzosamente en el error".

En el debate de la Cámara de Diputados se produjo con tal motivo una animada discusión, y el diputado Zuviría, dándose cuenta de la oportunidad del cambio propuesto, explicaba su parecer en los siguientes términos; "Se trata de reformar un artículo cuya subsistencia nos priva violentamente de la tercera parte de las rentas de la República". Y agregaba enseguida, refiriéndose a los impuestos que en reemplazo a los de exportación proponía el ejecutivo: "no son convenientes, porque todos los economistas, y con ellos el sentido común, dicen que las contribuciones deben ponerse con preferencia sobre la parte más rica de la población, según los capitales y sus rentas; y nadie puede desconocer que entre nosotros los derechos de exportación gravitan sobre ramos que constituyen la verdadera riqueza del pueblo argentino".

Hoy día, indudablemente, no se pueden repetir las mismas ideas, pues ha variado la situación interna de la Nación y el aspecto general de los mercados extranjeros.

En 1866 los impuestos a la exportación producían casi tanto como los que gravaban la importación y sólo así era posible considerarlos como fuente caudalosa de recursos. Además, no era tan de temer la competencia en la colocación del producto, pues no

teníamos en aquellos tiempos la producción realmente extraordinaria del Canadá y Australia, que hoy disputan los mercados a los productos nacionales. Por otra parte, aun admitiéndose en pequeña escala dicha competencia, el producto australiano, a causa de la larga distancia y a la carestía del transporte, era recargado excesivamente en su precio, en tal forma que estaba en idéntico o parecido rango que los nuestros.

Las palabras de Zavalía eran, pues, oportunas en relación a su época, y ellas dieron lugar a un larguísimo debate en el que intervinieron, además, los señores Ugarte, el Ministro de Hacienda y Ocampos. A consecuencia de todo ello se convocó a una convención especial, tal como lo marca el artículo 30 de la Constitución. Se suprimió entonces del inciso 1o. del artículo 67 la parte que se había agregado en 1860, quedando en definitiva redactado el artículo 4o. en la forma en que está hoy, lo mismo que su correlativo, el 67.

5.—En esas condiciones existieron los impuestos hasta 1887, fecha en que se suprimieron, pues en opinión de las Cámaras, según reza el diario de sesiones de la de diputados eran un óbice para el desarrollo de nuestra ganadería. Habían desaparecido, además, las razones que impusieron su implantación y el horizonte económico se hallaba momentáneamente puro y sereno.

El 27 de mayo de 1887, el señor Diputado Láinez, presentó un proyecto en el sentido de la supresión y, al fundarlo, después de exponer la difícil situación de las provincias del litoral en lo que se refiere al renglón agropecuario, añadía que “si las leyes de impuestos y especialmente de aduana, gravan casi de una manera insignificante los frutos del país, no ha podido ser jamás la mente del Congreso que vinieran esas mismas leyes a ser un recargo para la industria nacional”.

Se siguió en esa ocasión el pensamiento que inspiró al citado legislador y los impuestos se suprimieron. Pero, una vez más, no pasó mucho tiempo para que se volvieran a implantar. En efecto; en 1890 la situación volvió a hacerse angustiosa, colocando al país al borde mismo de la bancarrota. Los servicios de la deuda exterior agobiaban a la Nación, estando aun pendiente la cancelación del empréstito Baring, contraído en épocas de Rivadavia y que llevó al arreglo llamado **concordato y moratoria de 1894**. Fué entonces indispensable proveerse de dinero a toda costa y se pensó, al par que en los impuestos internos, en los ya socorridos impuestos a la exportación. Ellos se votaron sin muchos trá-

mites y dieron así solución a un problema que aumentaba la zozobra popular.

Se comprendió, sin embargo, el paso que se daba y la mala operación que se hacía, pero *salus populi suprema lex est*, según reza la máxima latina. Así lo prueban sin duda alguna las palabras del Sr. Magnasco, en la sesión de la Cámara de Diputados del 4 de enero de 1890, cuando exclamaba: ... "es menester imponer más a la exportación. Se me dirá que esto es doloroso, que esto es muy oneroso. Pero ¿acaso no vamos a entrar todos en una época de sacrificios? ¿El Poder Ejecutivo no ha propuesto eso en su mensaje?"

Aprobados en esa fecha los impuestos, estuvieron en vigor hasta 1906, período durante el cual, debido más al dinamismo económico de la República que a la acción de los gobiernos, fué cimentándose poco a poco la confianza y el crédito. En 1906, siendo muy floreciente el estado general del territorio, se los suprimió nuevamente.

6.—Estalló en 1914 la guerra europea y el estado del mundo cambió fundamentalmente. El desequilibrio que ella trajo aparejado se sintió en todas partes, más aún cuando los pueblos de Europa aminoraron su producción exportable y condensaron todos sus esfuerzos en surtirse de aquello que tanta falta les hacía.

Sufrimos, en consecuencia, una notable disminución en los artículos importados y, por ende, una baja sensible en las rentas fiscales que provenían de ese renglón. De ahí la necesidad de encontrar nuevamente una forma de compensar las pérdidas, y la idea adecuada de sentirse inducidos a la implantación de los impuestos a los productos de exportación.

A tal fin respondía el proyecto presentado en 1917 por el diputado Dickmann, concebido en los siguientes términos: "Artículo 1.º—Desde la promulgación de esta ley, la carne fresca congelada, enfriada, salada, y extractos de carne, como asimismo los animales en pié, pagarán un impuesto ad-valorem del 15 % como derecho de exportación. Art. 2.º—Comuníquese, etc."

Al fundarlo, el autor aludió a la crisis y al encarecimiento del costo de vida, agregando que en los "países en guerra, ésta enriquece a los ricos y empobrece a los pobres". En seguida se refirió a las ganancias de los frigoríficos, más elevadas que nunca, a pesar de los altos fletes y seguros marítimos.

Las carnes subían en esa fecha a precios inverosímiles y ello era a causa de las grandes salidas que disminuían la cantidad disponible y necesaria para la subsistencia nacional. En tal sen-

tido, el impuesto no sólo sería una medida fiscal sino también de defensa, tanto más urgente cuanto que sin ella se daba margen a especulaciones escandalosas. El mismo Sr. Dickmann, al defender la idea de que era un gravamen de efecto social al par que económico, expuso el siguiente ejemplo práctico, que extraemos del diario de sesiones: "Hace algunos años, un señor diputado que ya ha dejado de serlo, alto funcionario del estado, profesor de la Facultad de Ciencias Médicas, propuso a la Intendencia Municipal una medida realmente extraordinaria: en vista de la carestía de carne de vaca, proponía este señor ex-diputado que se crearan carnicerías para la venta, de carne de caballo!

"Es una verdadera monstruosidad, señores diputados: nosotros que exportamos millones y millones de reses al extranjero, permitiríamos la venta de carne de caballo para el pueblo argentino. Resultaría que la mejor carne la consumen los felices ingleses por un precio muy inferior al que pagamos los argentinos en el país de las inmensas praderas y de los grandes rebaños. El impuesto que propongo vendría así a resolver una doble situación: nos daría más dinero para el fisco... y permitirá al pueblo argentino el consumo de carne más barata". (Diario de CC. DD. — 1917, tomo II, pág. 152).

Otro antecedente, el más inmediato, lo encontramos en el mensaje del Dr. Irigoyen a la Cámara de Diputados, fecha 20 de agosto de 1917, mensaje que fué acompañado con un proyecto de ley que reproducimos en el apéndice de este trabajo. Según las palabras del mensaje, el impuesto no gravitaría sobre el producto, pues incidiría sobre el consumidor extranjero.

Haciendo un ligero análisis, se puede decir que el gravamen se dividía en dos clases: al valorem y específicos. El primero sería soportado por la generalidad de los artículos a exportarse, y representaría "apenas el 2 % de su valor actual". El segundo estaba calculado sobre el mayor valor.

Este proyecto pasó a estudio de la comisión interna respectiva, y como tardara en despacharse fué urgida por el entonces ministro de Hacienda, Sr. Salaberry. En nombre de ella respondió el diputado Cúneo, diciendo que el retardo obedecía a la falta material de tiempo.

Tampoco en esa forma se apresuró el trámite necesario. Se impuso entonces una medida más enérgica, que no se llevó a cabo, pero que no obstó para que el diputado del Valle, en la sesión del 28 de septiembre, pidiese que se considerase el asunto cuanto antes, pues "se está creando —arguyó— una situación verdade-

ramente afligente para los productores, y los mismos exportadores han manifestado al ministro de Hacienda que se verán obligados a cerrar sus operaciones si la situación indecisa se mantiene”.

Por toda respuesta la comisión se expidió aconsejando el rechazo del proyecto del P. Ejecutivo y proponiendo en cambio otro por ella redactado.

Entróse de lleno en el tema, por fin, el día 29 de diciembre, ya en plenas sesiones extraordinarias. Ante todo fundó el despacho de la comisión el Sr. Echagüe, quien consideró la poca importancia benéfica del impuesto a la exportación “que es antieconómico — dijo—, injusto y repugnante al espíritu de la constitución”, pues fueron sancionados, agregaba más adelante, “en razón de las dificultades con que tropezaba el erario público para reemplazarlos, y también por razones de orden político”.

Referíase en seguida al proyecto del Poder Ejecutivo, al que calificó de inadecuado “porque en realidad, al determinar su monto (de 2 %) no se tenía en cuenta para nada el aumento real de los precios”. Añadió después, refiriéndose a un despacho anterior de la comisión, que había sido rechazado: “Se dijo también que debiendo variar ese impuesto mensualmente de acuerdo con los aforos que hiciera la comisión que por el mismo proyecto se creaba, ello introduciría un elemento de perturbación en los negocios, por cuanto los compradores y exportadores no tendrían nunca la seguridad de que el impuesto que habían calculado en el momento de hacer la operación de compra hubiera de regir en el momento de exportar”.

Acababa por proponer el nuevo despacho de la comisión, haciendo un análisis detallado del mismo. El ministro de Hacienda repuso diciendo que el proyecto de aquella requería verdaderos matemáticos y que era necesario usar las tablas de logaritmos para poder establecer cual sería el impuesto de aplicación.

Siguió así el debate, sin otras variaciones o ideas dignas de mención. Se reconocía la necesidad de nuevas entradas y fué por eso que el diputado Araya, en una brillante exposición, vertió el juicio siguiente: “Si el derecho de exportación no procede como recurso o no se le reemplaza por otras contribuciones de rendimientos positivos, el país continuará endeudándose, las rentas se verán más y más comprometidas y el crédito de la Nación se desplomará, arrastrando en su caída el bienestar económico, recuperado con tantos sacrificios”.

A continuación, el Sr. Pagés hizo un erudito estudio de la situación y refutó al Poder Ejecutivo, acabando por proponer, jun-

to con el Dr. Moreno, un nuevo proyecto. Agotado el debate, se puso a votación el despacho de la comisión y fué sancionado por la Cámara de Diputados el 10 de enero de 1918.

En el Senado sufrió algunas modificaciones, que expuso a la Cámara el miembro informante, señor Castañeda Vega. No desconocía que la ley que iba a discutirse encerraba dificultades prácticas que únicamente el Poder Ejecutivo podía salvar después de una atenta observación y a medida que lo aconsejaran las circunstancias.

Y así era, en efecto, pues por mejor que sea la voluntad puesta por los legisladores en su sanción, estando sujetas las variaciones de los precios a múltiples factores que no responden a un determinismo anticipado, era imposible fijar en el articulado reglas fijas, que lejos de llenar su objeto, servirían para formar un círculo de hierro que haría ineficaz la acción del gobierno.

Era por eso que el Sr. Castañeda Vega añadía: "por aquello de que en el camino se componen las cargas, ya el poder administrador se encargará de ver en el terreno las dificultades que pueda presentar la percepción de estos impuestos, y con una visión más clara y previsora podrá proponer a su tiempo y en su oportunidad las medidas conducentes para perfeccionar en lo posible esta ley durante el tiempo que tenga que ser mantenida en vigencia".

Luego de una nueva revisión por la Cámara de Diputados que sólo aceptó en parte las reformas del Senado, éste aprobó el proyecto, que fué desde entonces la ley No. 10.349 derogada en 1923 por la 11.274, de la que nos ocuparemos especialmente en la parte siguiente.

7.—¿Qué consecuencias sacamos de esta larga evolución histórica? Dos son ellas, claras y sencillas, que sirven de puntal, diremos así, a lo que afirmamos anteriormente: 1.º) El carácter manifiestamente antieconómico de los impuestos a la exportación, reconocido por todos los prohombres y legisladores argentinos; y 2.º) El carácter de recurso de emergencia que ha tenido siempre en la República Argentina. Cuando el fisco estaba agotado o en peligro de agotarse, cuando la situación volvíase intolerable, impúsose ese gravamen del mismo modo que se echa una tabla al naufrago.

Siendo así, entonces ¿es menester pensar en una futura reforma de la Constitución, en el sentido de suprimir del artículo 40. y su correlativo el 67, inciso 11, los impuestos a la exportación como fuente de recursos?

Creemos francamente que no. Esos impuestos figuran y deben figurar como una puerta de escape para los casos de una variación brusca e inevitable de la situación. Suprimidos, no podrían en ningún caso imponerse sin otra reforma previa de la carta fundamental, lo cual en momentos críticos, sería poco menos que ilusorio. Mantener, en cambio, la redacción tal como está, es ser previsor, y sabido es que en política más que en cualquier otra ciencia, las previsiones constituyen la mayoría de las veces la salvación del país.

¿Qué hubiésemos hecho en 1866 frente a la guerra del Paraguay sin el producto de esas gabelas, ya que era imposible sacar dinero de otra parte y siendo, como eran, las importaciones casi iguales a las exportaciones? ¿Qué en 1890, al borde del abismo financiero? ¿Qué en 1917, cuando las importaciones disminuyeron en forma alarmante, la nación se vió aislada en sus propias fuerzas y pensar en elevar los demás impuestos hubiera sido agravar las angustias internas? ¿Podía haberse decidido en cada uno de esos casos una reforma constitucional, cuando la conservación del texto primitivo salvaba las dificultades y evitaba contratiempos?

No, repetimos; la Constitución debe quedar como está y sólo debe cuidarse de no abusar de sus cláusulas. El tino de los gobiernos señalará la pauta a seguir en las ocasiones que se presenten, y el patriotismo, ahogando cualquier interés, sabrá, como hasta ahora, salvar los escollos y la marea para arribar a la bonanza de un buen puerto.

El argumento de que esa atribución del gobierno central puede degenerar en abusos, no es compatible con un análisis sólido. Decir eso es negar la necesidad que existe de establecer las constituciones garantías y atributos excepcionales. El poder de intervención, el de implantar el estado de sitio, deben suprimirse, según ese raciocinio, porque pueden dar origen a las más injustas y contraproducentes actitudes. Sin embargo, ¿quién las niega?

Hasta hoy se han usado los impuestos a la exportación cuando las necesidades los reclamaron. Es de esperar que en lo sucesivo no se desvíen los encargados de aplicarlos y sancionarlos de la ruta marcada por lo antecedentes, pues hacerlo de otro modo indicaría no sólo la más absoluta incapacidad para gobernar, sino también el desconocimiento completo de las fluctuaciones económicas.

TERCERA PARTE

FACES LEGAL Y ADMINISTRATIVA

1.—Ya sea porque la ley 10.349 se considerase mala o ya porque la situación en 1923 no era la misma de 1918, la reforma de ella se impuso, sancionándose en consecuencia, la que lleva el número 11.274.

Cesado el estado de guerra, presentóse en el escenario europeo el doble problema de la reconstrucción política y la restauración económica. Para conseguir la primera no bastaron los tratados ni las tentativas de desarme; el odio latente impedía el destierro de Marte. Para la segunda, en cambio, el dinamismo de las grandes naciones encontró un lenitivo en el trabajo ardiente y constante. No resolvió, es verdad, las graves perturbaciones que duran hasta hoy día, pero volvieron pronto aquéllas a la actividad habitual de sus fábricas y la exportación normal de sus productos.

Si se descarta a Rusia, que recién ahora vuelve a hacerlo, casi todos los países emprendieron un resurgimiento tal en sus industrias que bastaron pocos años, de 1919 a 1924; para hacer sentir nuevamente en todos los mercados una influencia aproximada a la que tenían en 1914. Las mismas colonias que debieron durante la guerra abastecer a las metrópolis, como Australia, Canadá e India, volvieron a encontrarse en sí mismas y pudieron resucitar del inmenso caos que amordazó su potencialidad.

En la Argentina se sintió el mismo efecto: las importaciones, que tanto habían disminuído, volvieron a su cauce, sufriendo, naturalmente, las variaciones que impone el trascurso de los años y la creciente prosperidad de la nación.

Sin embargo, si hubo de lamentarse de un estado bélico que perturbó la faz del mundo, que conmovió los más grandes intereses y que hizo temblar por el porvenir, los países jóvenes de América, y sobre todo la República Argentina, aprendieron en ese tiempo una larga serie de cuestiones que redundaron en su propio beneficio. Muchos artículos que llegaban pura y exclusivamente del extranjero fueron suplantados por los de fabricación nacional, fabricación rudimentaria al principio, es cierto, pero que fué adquiriendo consistencia hasta llegar a imponerse al público consumidor.

No fué ya la ayuda extraña la que precisábamos; al artículo exótico que a veces inundó la plaza, sucedió el confeccionado con las materias primas de la más absoluta argentinidad, y a la demanda del producto francés o italiano, por ejemplo, siguió la necesidad de adoptarse el argentino. Esto, que fué quizá resistido al comienzo o mirado de reojo y con desconfianza, es hoy la regla común; no tuvimos y no tenemos en determinados renglones otro producto que el importado, pero en muchos de ellos, **debido a la necesidad imprescindible que nos la impuso**, hemos formado una industria que va adquiriendo cada vez más caracteres peculiares.

Es esta para nosotros la mejor consecuencia que nos reportó el conflicto europeo, pues fué preciso la perturbación que trajo aparejada para que comprendiésemos que también éramos capaces de hacer algo con el propio esfuerzo.

2.—Al fundamentarse la reforma propuesta a la Cámara de Diputados por la comisión respectiva de la misma, se tuvo en cuenta ante todo la conveniencia de introducir pocas modificaciones a la ley 10.349. Eso mismo dijo el miembro informante en la sesión del 14 de junio de 1923, Sr. Ortiz, al expresar “que el despacho no hace sino reproducir la ley de exportación vigente”.

Cuando regía la ley 10349, los precios habían adquirido un porcentaje alarmante, sobre todo aquellos concernientes a los productos exportables. Es por eso que se dió al impuesto un carácter de impuesto al mayor valor, a fin de que el fisco pudiese tomar una parte de las enormes ganancias que se producían.

En la fecha indicada pasaba todo lo contrario; la competencia volvió a hacerse poco menos que formidable, los precios bajaron a un nivel irrisorio y las industrias agropecuarias, especialmente la ganadería, estaban en plena crisis. Además, lo que era peor, el impuesto, como hacía recalcar el Sr. Dickmann (E.), gra-

vitaba más "sobre la industria plebeya de la agricultura que sobre la industria aristocrática de la ganadería".

Para dar un ejemplo que patentiza bien la situación, podemos decir que el trigo que salía de la República pagaba un gravamen más alto que la harina, que es un producto de mayor valor, lo que se agrava aún si se considera que aquél lo venden los chacareros, en tanto que ésta es exportada por el siempre solapadamente protegido "trust" de los molinos.

Si hoy es un error insistir en los impuestos a la exportación, ya lo era también en el año a que nos venimos refiriendo. En efecto; si en 1924 los precios eran superiores a los de 1914, es preciso considerar que los gastos de cultivo, mantenimiento, fletes, etc., eran también más elevados. Si en 1914 se vendían 1000kgs. de trigo a \$ 70 ú 80, y en 1924 se hacía a 110 ó 120, se deduce fácilmente que en esta última fecha, en proporción, costaba mucho más producir esos mismos 1000 kgs. Y no exageramos; en 1924 los precios de las maquinarias y semillas, forrajes y transportes, estaban a una altura bastante superior a los de diez años atrás, cuando la moneda no se hallaba tan depreciada y su valor adquisitivo era mayor al actual. Los fletes ferroviarios se aumentaron dos o tres veces en ese período, y las condiciones atmosféricas, que tanta influencia tienen en este género de trabajos, fueron de las peores que se recuerdan en un lapso de muchas décadas.

Además, hay que reconocer, aunque sea duro y penoso, que durante el transcurso de la conflagración el área cultivable del país había aumentado muy poco, casi nada, estando la industria respectiva en un estado que se dió en llamar vegetativo.

Ante estas razones que aconsejaban y siguen aconsejando la supresión del impuesto, estaban otras de no menos peso, ya que se refieren a la estabilidad del presupuesto. Este, según la propia manifestación del Sr. Molina, era el más grande que había tenido el país, "con un déficit muy grande también, producido por actos propios del Poder Ejecutivo y por iniciativa de los señores diputados".

Se planteaban en esta forma los dos matices del mismo problema, con buenas argumentaciones por ambas partes. El Poder Ejecutivo trató a toda costa de mantener la ley y en las Cámaras, aunque se la atacó rudamente, se impuso un temperamento conciliador, tendiente a la reforma que se pedía y aconsejaba. Y no podía ser de otro modo, pues de no hacerlo así se atentaba con-

tra los principios más elementales de la capacidad parlamentaria, desgraciadamente tantas veces desconocida.

El agricultor en esos años, y aun en 1926, vendía en pesos papel, cobrando el precio de sus productos en moneda de esa clase, que valía un 20 % menos que en 1914, en tal forma que recibía un total menor que el que en realidad les correspondía, pues es sabido que el impuesto se paga en oro. Basta esta sola observación para aborrecer y desechar esos gravámenes que atentan, no sólo contra los artículos, sino también contra los derechos a que el más humilde campesino es acreedor.

A pesar de todas estas cosas, que eran en la realidad tal cual las dejamos expuestas, la Cámara de Diputados introdujo pocas modificaciones en la ley 10349; se redujo sobre todo a considerar como productos de la agricultura a los bovinos, bovinos congelados y enfriados, carneros congelados, tasajo, manteca de vaca y carne congelada, debiendo pagar de impuesto un 12 en lugar de un 15 %.

En el Senado se aceptó el proyecto, pero, según el Sr. Garro, la comisión era partidaria de eximir de todo gravamen la exportación de lana lavada y carbonizada. Estas abonaban un gravamen distinto según fuesen lavadas o sucias, y pagaban respectivamente un 2 % sobre los valores que se le asignaban en el permiso de exportación, y un 12 % sobre el mayor valor.

Ahora bien; como el precio básico de las segundas era algo alto, el margen imponible era nulo o casi nulo, de tal suerte que mientras pagaban 8 centavos moneda nacional los 10 kgs., la lavada pagaba un peso con 20 centavos. Esto y arruinar la industrialización de la lana, era lo mismo. Había que tenerlo en cuenta, por consiguiente, a fin de amortiguar tan funestas consecuencias, máxime si se tiene presente que existían en 1924 alrededor de 15 lavaderos en la República, los que lavaron en 1918 cerca de 4 500 000 kgs. de lana usada en el país y los 12 000 000 exportados.

La comisión, en su estudio, llegaba a la conclusión de que la nación estaba en condiciones de afrontar inmejorablemente el lavado de la lana, en tal forma que en cuatro o cinco años no sería necesario embarcar ni un solo kilogramo de lana sucia. Era, pues, necesario proteger la industria citada, y a tal objeto pedía la supresión del impuesto.

Después de ligeras variantes, se aprobó la ley 11274, que es la que hoy rige y pasamos en seguida a analizar.

3.—Las dos formas del impuesto se establecen, respectiva-

mente, en los artículos 1o. y 4o., que son una reproducción casi exacta de la ley anterior. La modificación introducida en el primero de ellos, que es la parte que hemos subrayado, se debió a las causas arriba apuntadas. El primer artículo reza así: Los artículos que a continuación se enumeran abonarán un derecho de exportación siempre que su valor en el acto de liquidarse el respectivo boleto de embarque o permiso de depósito en su caso, sea superior a los precios básicos que se fijan en la presente ley. El impuesto será sobre el mayor valor, cobrándose 12 % para los frutos y productos de la agricultura, **bovinos congelados y enfriados, cueros congelados, tasajo, manteca de vaca y carne conservada**, y el 15 % para todos los demás frutos y productos, sobre la diferencia entre el aforo y los precios básicos que se establecen en la presente escala”.

Si no se hubiese añadido la reforma a la disposición de la ley anterior, los productos ganaderos que por la ley 11274 quedan equiparados a los de la agricultura tendrían que abonar un 15 % en lugar del 12, lo que hubiese sencillamente “matado” la riqueza nacional en lo que a esos renglones se refiere. Angustiosa era la situación en 1922-23, y si el Senado y la Cámara de Diputados no hubiese maniobrado con mano enérgica, las consecuencias posibles no son siquiera previsibles. Es verdad que la reducción en un 3 % no fué un gran paso, pero trajo aparejado un alivio parcial y momentáneo que facilitó la interpretación de la cláusula legislativa, tanto más cuanto que en el mismo artículo las palabras “para todos los demás frutos y productos”, encerraban en la ley No. 10349 una seria amenaza.

Los precios básicos a que se refiere la ley, son los siguientes:

Artículo	Unidad	Precio básico o\$
Bovino	1	45,90
Afrecho y afrechillo	1000 kgs.	23,71
Avena	1000 „	29,32
Bovinos congelados y enfriados	1000 „	223,20
Carnes congeladas	1000 „	185,90
Tasajo	1	0,2555
Equinos	1	58,25
Cueros vacunos secos	1000 „	657,37
Rollizos de quebracho	1000 „	15,51
Manteca de vaca	1	0,712
Cueros vacunos salados	1000 „	382,79

Artículo	Unidad	Precio básico o\$\$
Carne conservada	1000 „	314,60
Maíz	1000 „	27,63
Lino	1000 „	62,71
Cueros de cabra	1	0,60
Cebada	1000 „	28,68
Trigo	1000 „	45,08
Menudencias de carne congelada	1000 „	132.—
Harina de trigo	1000 „	76,69
Margarina y palmitina	1	0,18
Sebo y grasa derretida	1000 „	166,98
Extracto de quebracho	1000 „	75.—
Cueros lanares sucios	1000 „	336.—
Lana sucia de E. Ríos y Corrien.	1000 „	600,60
Lana sucia de Buenos Aires, Santa Cruz y T. del Fuego	1000 „	462.—
Lana sucia de Santa Fe, Cór- doba, La Pampa, R. Negro y Chubut	1000 „	369,60
Lana de Mendoza, San Luis y otras procedencias	1000 „	277,20

El proyecto del Poder Ejecutivo era al respecto más científico que la ley actual, a nuestro parecer, pues lejos de fijar un precio determinado para cada producto, sentaba una regla que permitía seguir adecuadamente las variaciones del mercado y de la oferta y la demanda, dejando únicamente de lado aquellos productos que por su naturaleza no lo requerían.

Así, decía el artículo 1.º que “los artículos cuya exportación sea libre y no se encuentre sujeta a autorización especial, abonarán un derecho de exportación del 2 % sobre su valor en el momento del embarque, con excepción de los que se determinan a continuación”: Y el artículo 2.º, el más interesante, agregaba: “el Poder Ejecutivo fijará periódicamente en moneda metálica los valores de los productos a exportarse de acuerdo a los precios corrientes en plaza y teniendo en cuenta la **cotización de los mercados extranjeros**; y esos valores servirán de base para el cobro de los derechos en todas las aduanas de la nación”.

La ley actual tiene una disposición semejante en su artículo 4.º, pero su inferioridad se halla (siempre en nuestro concepto) en que establece que esos productos “abonarían a su salida el 2 % sobre los valores que les asignen los interesados en el respectivo

permiso de exportación", siendo así que la mayoría de las veces esos valores **asignados** no corresponden al verdadero valor de la mercadería y da lugar (la cláusula) a múltiples combinaciones dolosas.

Además, el agricultor argentino, verbigracia, obedece únicamente a la influencia del estrecho círculo de sus compañeros, ignorando la situación internacional de los mercados, cosa que sólo sabe y comprende un pequeño círculo de privilegiados y el gobierno que vela por la salud del país.

Pero el error del proyecto del P. Ejecutivo está, precisamente, en que gravaba con derechos específicos los productos que menos debieran estarlo, pues representan la mayor cantidad de la materia exportable, en tal forma que nunca, en ningún caso, quedaban exentos de gravamen, salvo cuando se hallaban dentro de lo dispuesto en el artículo 4.º, que decía así: "El Poder Ejecutivo podrá reducir y hasta exonerar temporariamente del pago de derechos a aquellos productos cuya cotización en plaza haya experimentado una baja sensible con carácter permanente".

En la ley 11274, después de lo ya expuesto, el artículo 4.º se encuentra concebido en los siguientes términos: "Los frutos o productos del país, con excepción de las lanas lavadas o carbonizadas, cuyo avalúo no ha sido especialmente fijado por la comisión que se crea en el artículo 2.º, abonarán a su salida el 2 % **sobre** los valores que les asignen los interesados en el respectivo permiso de exportación. Los artículos que no puedan exportarse sin permiso previo del Poder Ejecutivo, abonarán a su salida para el exterior el derecho del 15 % **ad-valorem**".

Ante todo es necesario observar que las lanas lavadas o carbonizadas quedan excluidas, y como no tienen tampoco fijado un precio básico, hay que deducir que no son imponibles. La reforma obedeció a lo indicado en el Senado por la comisión y el miembro informante, porque en la ley 10349 nada se decía al respecto, quedando por consiguiente comprendidas dentro de su artículo 4.º.

Luego es preciso advertir que la última parte de la cláusula que hemos transcripto obedece a una política de protección interior, pues es necesario tener en cuenta que en muchas ocasiones las exportaciones, en virtud de una escasez local, pueden perjudicar enormemente las condiciones vitales del pueblo. Es por eso que el alto gravamen de 15 % tiende a colocar esos artículos (de los cuales se exceptúan los que corresponden a una gran producción nacional, como son los que tienen fijados precio básico por

la ley) en un nivel de franca inferioridad con el similar extranjero.

Por último, es imprescindible indicar que la palabra **sobre** que figura en la citada disposición debe entenderse como equivalente de "de", porque es la interpretación que mejor se ajusta al espíritu de la ley, ya que mal puede cobrarse el 2 % en lo que excede a esos precios que asignan los interesados, pues el exceso no es fijado ni puede serlo por nadie, de tal modo que no existe. La palabra **sobre** implica la idea de algo que pasa cierto límite, y esto no puede admitirse dentro de la idea clara que se desprende del artículo. Es, por lo tanto, un error gramatical del legislador.

Ahora bien; para determinar la procedencia de las lanas, el último párrafo del Art. 1.º dice así: "La zona de procedencia de las lanas a los efectos de determinar el precio básico y de aforo que les corresponda, se comprobará con duplicado de la guía de campaña, carta de porte o guía de fletamiento, en la forma que reglamente el P. Ejecutivo".

La ley 10349 tenía una disposición a favor de las carnes conservadas y a la harina de trigo, que no figura en la 11274. Se refería ella a una rebaja del 50 % en el impuesto, lo que redundaba en beneficio del productor y del mismo artículo en la competencia interestadual.

En el artículo 2.º de la ley vigente, se determina la forma en que se harán los avalúos a que se refiere el artículo 1.º. Deben fijarse mensualmente y en moneda metálica por una comisión especial que la misma ley determina, y que estará formada por el Ministro de Hacienda, en calidad de presidente, un delegado de ese ministerio y otro del de Agricultura, un representante de la Sociedad Rural, otro de la Sociedad Industrial Argentina, y otro de la Bolsa de Comercio; los cuales fijarán al mismo tiempo, en forma específica, el impuesto que corresponda pagar "a cada fruto o producto".

Además, agrega lo siguiente: "Para determinar los aforos al objeto de cobrar el impuesto, se tendrá en cuenta el valor de los frutos o productos en plaza, cargándoles, según el caso, el gasto de producción o elaboración, los que comunicados a las aduanas servirán de base para su cobro".

En la aduana, en consecuencia, no se pueden apartar de esos avalúos; pero, al aplicar el gravamen, deben hacerlo con arreglo al aforo vigente en la fecha en que fué expedido el boleto de embarque o **permiso de depósito**. A fin de fijar esta última idea, el artículo 5.º dispone textualmente lo que sigue: "Los frutos o pro-

ductos mencionados en esta ley, de cualquier naturaleza que sean, podrán ser girados a depósito o bárracas habilitadas con ese objeto por las aduanas de la República, ya se verifique el transporte por vía fluvial, marítima o terrestre, siempre que se abone en ese acto, los derechos con que está gravada su exportación”.

El resto del artículo dispone cuestiones de mero trámite, exigiendo requisitos que pueden resumirse así: 1.º) Debe presentarse a la aduana una solicitud en sello de actuación, indicando la especie, cantidad y calidad de los artículos; 2.º) Deben indicar también, la barraca o establecimiento donde se depositarán; 3.º) Deben observarse los artículos 494 al 500 de las Ordenanzas de Aduana, con esta diferencia: al devolverse el permiso con el recibo del depositario, se abonará el importe y los servicios que correspondan, y hecho ésto se dará el boleto por la cantidad neta de frutos que puede exportar libremente el depositante.

En cuanto a las penalidades y el procedimiento, dispone el artículo 6.º que se ajustarán en un todo en lo dispuesto en las Ordenanzas de Aduana. La misma ley impone asimismo una pena particular y determinada, pues establece en el artículo siguiente, 7.º, “que las mercaderías o productos cuya exportación esté prohibida por leyes, o por decretos del Poder Ejecutivo, que se encuentren a bordo sin el correspondiente permiso de autoridad competente, serán comisadas, previa comprobación del hecho”.

La ley anterior, 10349, tenía un artículo, precisamente el 7.º, que fué derogado por la actual y que apuntalaba, diremos así, lo ordenado en el artículo 4.º, **in fine**. Autorizaba al Poder Ejecutivo para suspender **provisoriamente** la salida de determinados artículos, nacionales o extranjeros importados, cuando lo exigieren razones de orden interno, debiendo someter las medidas adoptadas a la aprobación del Congreso. La medida era sabia y adecuada y, en nuestra opinión, fué grave error suprimirla.

El artículo 8.º de la ley consagra una disposición accesorias, pues dice: “A los exportadores que comprueben en forma fehaciente, a juicio del Poder Ejecutivo, con la exhibición de sus contratos, libros comerciales, correspondencia u otros medios, que ha comprado o vendido al exterior con anterioridad al 20 de septiembre de 1917, frutos o productos aun no embarcados, se les cobrará como único impuesto el 3 % sobre el valor de aforo”.

Por último, el artículo 9.º dispone que el producido del gravamen ingresará a Rentas Generales.

4.—El Poder Ejecutivo dictó el último decreto reglamentario el 28 de julio de 1926 el cual consta de 44 artículos. Sus

disposiciones, bastantes extensas, pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Las fianzas que indican las Ordenanzas de Aduana en sus artículos 685 y 689, pueden ser substituidas por una personal otorgada por el cargador, de firma que, a juicio de la misma aduana, sea suficientemente solvente, o por un depósito de garantía. Los interesados pueden también suscribir letras a noventa días de plazo;

b) Las aduanas permitirán que aquellas mercaderías (bovinos congelados, etc.) que requieren cuidados especiales para evitar su deterioro, puedan embarcarse por intermedio de lanchas y vapores con destino a la Aduana en que opere el buque exportador, con la simple solicitud del establecimiento que ha de verificar el embarque;

c) El boleto de embarque será entregado al interesado. Este debe presentarlo al Resguardo, el cual está entonces autorizado para despachar la embarcación, expidiendo un pasavante por duplicado;

d) La Oficina de Registros archivará el boleto en la carpeta de salidas y remitirá el duplicado del pasavante como guía oficial a la Aduana de destino para que ésta lo devuelva con la constancia del resultado de la descarga;

e) Los productos frigoríficos, así como los de ganadería y agricultura que no sean de los nombrados en b) que se embarquen en los puertos de la República con destino a las aduanas en que trabaja el buque exportador, podrán ser transbordados sin más formalidad que la exhibición de la guía expedida en la Aduana de embarque. El buque mayor que debe recibir el transbordo debe operar con permiso de las autoridades aduaneras respectivas;

f) Las aduanas deben exigir que con todo permiso para exportar productos que le sea pedido, se acompañe un certificado en el cual conste que se ha depositado a su orden en el Banco de la Nación (o en sus sucursales) "la cantidad aproximada que representan los derechos de los frutos que se solicite exportar". Sin este requisito no se expedirá el boleto de embarque, y además, el certificado debe servir como garantía para la operación que se efectúa o efectuará;

g) El Banco de la Nación debió disponer en su oportunidad en cada una de sus sucursales, la apertura de una cuenta especial a la orden de las correspondientes aduanas a fin de acredi-

tarles en ella las sumas que depositen los exportadores, según lo que hemos dicho en la letra anterior;

h) Los impuestos que ordena la ley, deben ser liquidados por las cantidades reales que consten del cumplimiento puesto por el Resguardo al boleto respectivo una vez terminada la operación y con arreglo al aforo que regía en la fecha en que fué expedido dicho boleto de embarque;

i) Si la suma que se deposita no alcanza a cubrir esos derechos, la diferencia se abonará en la Tesorería de la Aduana dentro de las 48 horas, bajo pena de la suspensión de la firma del exportador;

j) Si en el asiento de la Aduana o Receptoría no existe sucursal del Banco de la Nación, el depósito a que se refiere en b) deberá hacerse en la misma aduana;

l) Los productos que se indican en el artículo 1o. de dicha ley no abonarán derechos cuando sus aforos noexcedan a los precios básicos en ella establecidos;

ll) El derecho de 2 % prescripto por el artículo 4o. de la ley, sólo deben tributarlo los frutos y productos de origen animal, vegetal o mineral, no comprendido en el artículo 1.o de la misma ley;

m) Al liquidarse este gravamen, deben hacerse previamente las rebajas del 2 y 15 % de acuerdo con lo que dispone la sección Taras, mermas y descomposiciones del Arancel en vigor;

n) A los efectos previstos en el artículo 4.o de la ley, las aduanas no tendrán en cuenta, en lo que se refiere a los frutos y productos del país y mercaderías extranjeras, los valores asignados en los aranceles de exportación e importación, debiendo los derechos de 2 y 15 % con que están gravados aplicarse **sobre** el valor que ellos representen en el momento del embarque;

ñ) A los efectos del despacho aduanero, las guías que expidan las aduanas para los frutos que se transporten de un punto a otro de la República, constituyen documento suficiente para entrada y permiso de desembarco;

o) La ley 9075 dispone que las bolsas de arpillera nuevas o usadas que se exporten al exterior deberán abonar 5 centavos oro por kg. A este efecto las aduanas harán efectivo el importe siempre que se trate de bolsas vacías o que se utilicen como doble envase;

p) Los productos de frigorífico pueden ser embarcados con la simple solicitud del establecimiento, que se reputa para eso suficiente garantía de la operación;

q) Los fiadores responden de "mancomum et insolidum" con sus afianzados, de cualquiera falta de requisito, acción u omisión que perjudique al fisco.

5.—A pesar de la claridad con que se halla redactada la ley, en la aplicación que se hace de ella se tergiversa el pensamiento diáfano y firme en que se encuentra redactada, surgiendo la duda y oscureciendo la practicidad de la misma. El Poder Ejecutivo por mandato expreso de la Constitución, se encuentra facultado para reglamentar las leyes que dicte el Congreso, siempre que no altere para nada su espíritu o concepto; pero a pesar de ser tan sugestiva la prescripción estatuida por los constituyentes del 53, en la realidad se ha modificado el verdadero sentido de la ley 11274 (1).

En efecto; dos palabras bastarán para confirmar nuestro acerto. El artículo 4.º de esa ley dice que abonarán el impuesto los demás **frutos y productos del país**, dando a entender perfectamente que se refiere a todos aquellos que se producen dentro de los límites de nuestro territorio y no aquellos otros que, importados una vez, vuelven a salir del país ya sea sin modificación alguna o transformados.

No se ha entendido, sin embargo, así; el impuesto al aplicarse grava todos los artículos que salen por las aduanas, ya sean nacionales o extranjeros, ya sea un toro o una partida de pantalones. No importa que no sea un producto del país, como dice la ley; basta que pase por una aduana para que caiga sin ambages bajo el peso de la contribución, de tal suerte que nunca mejor que ahora cuadraría el aforismo de Flora: "de la muerte y de los impuestos es de lo único que nadie se libra".

El poder Ejecutivo ha pasado así de un campo propio a uno que no le pertenece, orillando atribuciones que no se le han atribuido y ocultando bajo el aspecto de un decreto reglamentario la invasión a jurisdicciones que escapan a su poder.

Al cobrar gravámenes que nunca han pasado por la mente del legislador, comete un abuso en sus funciones y se somete al riesgo de que la disposición que contiene el decreto mencionado sea tachado de inconstitucional.

En las discusiones parlamentarias que hemos estudiado detalladamente, tuvimos ocasión de ver que en el Congreso se tuvo

(1) Terminado este trabajo se nos informa en la Inspección General de Rentas que ha surgido la duda al interpretarse el art. 12 y 16 del decreto reglamentario, habiéndose elevado consulta al ministerio respectivo. Ha pedido aclaraciones, entre otras, la aduana de Posadas, pero lo cierto es que mientras tanto se sigue aplicando el impuesto como lo decimos en el texto. Además el art. 16 citado da margen a amplia discusión.

en cuenta la ganadería y la agricultura como objeto del impuesto a la exportación, sin mencionarse otras cosas que no fuesen productos genuinos de nuestra tierra.

Mal puede entonces el poder administrador gravar, por extensión, artículos que deben estar exentos de toda carga.

“Yo pregunto —dice el Dr. Andrés Máspero Castro en su artículo “¿El Poder Ejecutivo puede imponer tributos?”— si es posible que se le haya ocurrido pensar a algún legislador, que el impuesto de exportación a los frutos y productos del país iba a gravar a la salida de un motor, o de un par de botines o de un cuaderno de música? Ninguno ha podido pensar en eso, porque lo que la “vox-populi” denomina corrientemente “frutos y productos del país” son los cereales, los ganados, maderas, cueros, sebo, grasa, lana, etc.. Nadie ha podido creer que un libro sea un fruto o producto del país”.

Es de hacer notar, además, que el Poder Ejecutivo aplica el impuesto como lo indicaría su proyecto de 1917, de haberse convertido en ley tal cual él lo propuso, pues en su artículo 1.º, como puede verse en el Apéndice, para nada se refiere a los frutos y productos del país.

No creemos en la corrección de tales extralimitaciones mientras quede en vigencia la actual ley, a no ser que se lleve el caso ante la justicia federal, como correspondería. Hoy los gobiernos de todo el mundo tratan de hallar recursos en cualquier forma, y el nuestro no escapa a la corriente general. Un solo pueblo se conoce en la historia que haya disminuído voluntariamente sus entradas fiscales, y ese pueblo es Estados Unidos, llamado cariñosamente el pueblo de las extravagancias... Más extravagante por esto en política financiera si se contempla desde el punto de vista en que se colocan la generalidad de los gobernantes, pero que lleva a la duda en el terreno científico: ¿extravagancias o sabiduría?

CONCLUSIONES

1.º Los impuestos a la exportación son manifiestamente antieconómicos, salvo en casos de monopolio absoluto o casi absoluto.

2.º En la República Argentina perjudican la producción y colocan al artículo en malas condiciones frente al similar extranjero.

3.º La Constitución Nacional no debe reformarse. Sólo debe aplicar el Congreso la atribución respectiva cuando lo requiera la verdadera necesidad del fisco y lo permita el estado general de la producción nacional.

4.º La ley 11.274 debe suspenderse por haber pasado ya la época de emergencia en que fué dictada.

5.º La forma como se aplica el impuesto es ilegal.

Buenos Aires, Julio-septiembre de 1926.

APENDICE

I

NOTA DIRIGIDA POR EL PRESIDENTE DE LA CAMARA GREMIAL DE CEREALES DE LA BOLSA DE COMERCIO, DON ADAN TRAVERSO, AL MINISTRO DE AGRICULTURA, INGENIERO MIHURA, EL 9 DE JUNIO DE 1926, PIDIENDO LA MODIFICACION DEL IMPUESTO A LA EXPORTACION.

En la nota se expresa que el directorio de la Cámara Gremial de Cereales, "después de considerar la situación de angustia creada a los productos del país por los precios que rigen para el maíz, inferiores a su costo de producción, resolvió solicitar del Poder Ejecutivo como medida urgente y a fin de conjurar una crisis que puede ser de efectos irreparables, que recabe del Congreso la modificación de los precios básicos en vigor para el cobro de los derechos de la exportación de ese producto. Se dejaría para una fecha inmediata posterior la supresión total, para los productos agrícolas, de un impuesto calificado por el mismo gobierno como anti-económico y aceptable solo como recurso de emergencia" ("La Nación", junio 10 de 1926). La nota continúa así:

"Perseguimos la modificación del precio básico del maíz establecido en la ley No. 11.274, el mismo que se fijó en la ley número 10.349 y el que correspondía a los precios del año 1914, porque él no está de acuerdo con el tolerable hoy, teniendo en cuenta que los arrendamientos, fletes de ferrocarriles, costo de la maquinaria, semillas, jornales, es decir todo que debe comprenderse

dentro de los gastos de producción o destinados a fijar un impuesto a la exportación son en la actualidad desproporcionalmente mayores, con lo que resulta desvirtuado el principio fundamental del precio básico, que debe ser elevado tanto como fuera indispensable para compensar precisamente ese costo y sus probables aumentos. Imposible pensar en la supresión total inmediatamente del impuesto a la exportación; el precio básico del maíz debería elevarse por lo menos a la suma de 31 pesos oro sellado los 1000 kilos, para salvar ese principio y evitar que además del impuesto a la exportación, a cargo siempre de los vendedores cuando grava artículos que no constituyen un monopolio natural de un país, o, en otros términos que compiten en el mercado mundial, se pierda todo interés en el cultivo del maíz, por la falta absoluta de compensación al esfuerzo hecho por obtenerlo.

Mantener el precio básico vigente es colocarnos en el camino de ver disminuir rápidamente el área sembrada con dicho grano”.

II

PROYECTO DE LEY DE IMPUESTOS A LA EXPORTACION PRESENTADO POR EL PODER EJECUTIVO EN 1917.

Artículo 1. — Desde el 1 de septiembre de 1917, hasta el 31 de diciembre de 1918, todos los artículos cuya exportación sea libre y no se encuentre sujeta a autorización especial, abonarán un derecho de exportación del dos por ciento sobre su valor en el momento del embarque, con excepción de los que se determinan a continuación, que satisfarán los derechos específicos que por esta ley se establece:

Frutos o productos	Unidades	Derecho específico \$ oro
Animales equinos	uno	5,00
Bovino congelado	1000 kgs.	12,93
Bovino enfriado	1000 „	13,73
Carneros congelados	1000 „	10,88
Cueros de cabra	1 kilo	0,096
Cueros lanares sucios	1000 kgs.	38,55

Frutos o productos	Unidades	Derecho específico \$ oro
Cueros vacunos salados	1000 „	44,59
Cueros vacunos secos	1000 „	35,12
Lanas sucias	1000 „	34,36
Carne salada y tasajo	1 kilo	0,022
Menudencias d. carne congeladas	1000 kg.	18,87
Carne conservada	1000 „	40,31
Margarina y palmitina	1 kilo	0,028
Sebo y grasa derritida	1000 kg.	9,93
Avena	1000 „	1,72
Cebada	1000 „	1,50
Lino	1000 „	6,31
Maíz	1000 „	1,66
Trigo	1000 „	3,25
Extracto de quebracho	1000 „	27,12

Artículo 2. — A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, el P. E. fijará periódicamente a moneda metálica los valores de los productos a exportarse, de acuerdo con los precios corrientes en plaza y teniendo en cuenta la cotización de los mercados extranjeros y esos valores servirán de base para el cobro de los derechos en todas las aduanas de la nación.

Artículo 3.º — Los productos cuya exportación no pueda efectuarse sin autorización previa del P. E. abonarán un derecho del 20 % sobre su valor en el momento del embarque, declarado y comprobado por las aduanas en la forma que determina el artículo 15 de la ley No. 4933 para las mecaderías de importación.

Artículo 4.º — El P. E. podrá reducir y hasta exonerar temporariamente del pago de derechos a aquellos productos cuya cotización en plaza haya experimentado una baja sensible con carácter de permanente.

Podrá así mismo, cuando lo estime conveniente, suspender total o parcialmente los efectos de esta ley.

Artículo 5.º — Las aduanas de la República intervendrán en la percepción de este impuesto conforme a las leyes existentes y a los reglamentos que en su oportunidad dictare el P. E.

Artículo 6.º — Queda facultado el P. E. para suspender provisoriamente la salida de aquellos artículos ya sean de producción nacional o importados; cuando razones de orden interno así lo

exijan, debiendo someter a la aprobación del honorable Congreso las medidas adoptadas.

Artículo 7.º — Las mercaderías o productos cuya exportación esté prohibida, ya sea por leyes o por disposiciones del P. E., que se encuentren a bordo sin el correspondiente permiso de autoridad competente serán decomisados, previa comprobación del hecho en la forma que determinan las ordenanzas de aduana.

Artículo 8.º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

IRIGOYEN.

D. E. Salaberry.
