

1105

Revista de Ciencias Económicas

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

DIRECTORES

Enrique Forn
Por la Facultad

Vicente García González
Por el Centro de Estudiantes

Juan José Guaresti (h.)
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverlo

REDACTORES

Esteban Balay
Jacobó Wainer
Por el Colegio de Graduados

Egidio C. Trevisán
Silvio Pascale
Por la Facultad

José M. Cascarini
J. Domingo Mestorino
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXII

DICIEMBRE DE 1934

SERIE II, N° 161

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Emilio B. Bottini

Aspectos económicos y financieros de la proyectada unificación de los impuestos al consumo ⁽¹⁾

Importancia de la estadística en el estudio de las leyes impositivas

Era mi propósito ocuparme en la exposición de esta tarde, también de las tasas establecidas en el proyecto de unificación de los impuestos al consumo y del cálculo de la probable recaudación en base de las mismas.

Pero la circunstancia de resultar demasiado extenso el tema abordado y además, debido a las modificaciones que las mismas están siendo objeto en estos momentos por parte de la H. Comisión de Presupuesto, me han decidido a postergar su estudio para otra oportunidad.

Por otra parte, considero de utilidad, dada su importancia, tratar ese tema en una sesión especial.

Para ese trabajo utilizaré los anteproyectos del actual Administrador General de Impuestos Internos, Dr. Jorge Ferri, que facilitarán enormemente la labor por el acopio formidable de antecedentes que contienen y por el estudio detenido que sobre el particular en ellos se ha efectuado.

(1) Conferencia pronunciada el 20 de noviembre ppdo., bajo los auspicios del Centro de Estudios Económicos del Colegio de Contadores Públicos Nacionales y Doctores en Ciencias Económicas.

No puede realizarse con eficacia la tarea relativa a la administración impositiva, si se desconocen los hechos que se relacionan con ella.

Conocer la suma de lo recaudado no basta, es preciso saber porque se ha recaudado esa suma y no más o menos; es necesario establecer la base de la imposición y las ventajas e inconvenientes de la variación de la misma. Es necesario saber cuál es la producción y el consumo y cómo se distribuye, cuáles son las causas de su aumento o disminución, todo lo cual puede llegar a determinar una política económico-social impositiva.

Cualquier reforma, ya sea en la base, en la tasa, etc., que desee realizarse, sólo podrá alcanzarse con perspectiva de éxito, si ella se funda en datos o cifras que demuestren la realidad del fenómeno o hecho que piensa estudiarse.

La importancia de la estadística dentro del régimen de impuestos internos surge de inmediato si se considera que la relación de los contribuyentes con la Administración es de carácter permanente. Por lo general son firmas comerciales e industriales establecidas que se proponen desarrollar una acción progresiva y cuyas actividades quedan sujetas a fiscalización posterior.

El conocimiento cabal de las manifestaciones o declaraciones derivadas de esas actividades depende principalmente de la organización contable y estadística de la misma, pues si ella es adecuada y correcta puede saberse el ritmo de aquellas operaciones con absoluta precisión. La relación con los contribuyentes debe ser seria y el control exacto para evitar perturbaciones, que a la par que pueden redundar en perjuicio de la Administración y de los contribuyentes, puede refluir contrariamente sobre la economía del país.

Y si observamos, con respecto a la unificación de los impuestos al consumo, los diversos proyectos presentados anteriormente y el actual en estudio, vemos que se establece un doble procedimiento para distribuir lo recaudado entre las provincias y la Nación: en base a la población (cuyo último censo data de 20 años atrás) y en base a la producción de cada una de las provincias, en los renglones afectados por el impuesto, en mérito al aporte de materias primas y subproductos, con que los estados elaboradores de los mismos contribuyen a la creación de la materia imponible. Es decir, de acuerdo con el volumen de producción de cada provincia. En

cambio se ha seguido el camino que sólo interesa bajo un punto de vista fiscal: lo recaudado, pues no existe un cálculo serio que facilite el monto de la producción local de cada una de las provincias, para cada una de las materias imponibles, etc.

La Administración de Impuestos Internos tiene intervención en casi todos los ramos de la actividad económica del país. En consecuencia, puede afirmarse que si muy importante es la organización de su contabilidad y estadística, con miras a una mejor percepción y fiscalización de los impuestos, debe tenerse presente que es muy considerable su misión dentro del comercio y de la industria y puede contribuir eficazmente en el campo de la estadística nacional, tan necesaria para conocer realmente los hechos de la vida práctica y adoptar la política comercial que más conviene al país.

¿Cómo puede opinarse y aun proyectarse sobre orientación económica, sobre política aduanera, etc., sino se sabe el grado de desarrollo de las actividades productivas del país y todos los otros datos que permiten apreciar la verdadera y exacta situación del comercio y la industria nacional?

La Administración de Impuestos Internos por esa vasta extensión de sus actividades, por los datos de fuente fidedigna que está en condiciones de suministrar y, sobre todo, por el carácter nacional de su información, está llamada a llenar un vacío muy sentido en el campo de la estadística general, base fundamental de la política económica que debe adoptar el país.

No puede apreciarse el resultado de las leyes impositivas sancionadas, en cuanto se refiere a su repercusión sobre la actividad económica y social, ni pueden proyectarse reformas a la misma si se desconocen los hechos en que descansan o se fundan. Es importante que los datos estadísticos se recojan en la fuente originaria y nada más indicarlo en ese sentido que recurrir a la documentación presentada a la Administración por los contribuyentes.

En la actualidad es indiscutible la importancia que reviste la estadística, no solamente como método de investigación científica, sino como auxiliar indispensable de la ciencia de gobierno.

Las medidas gubernativas para ser eficaces deberán apoyarse en una información exacta de los hechos que las originan y a tales efectos, la estadística cumple una misión

preponderante, concurriendo a señalar a los poderes públicos la política económica y financiera más conveniente, de acuerdo a las circunstancias que atraviesa el país.

Actualmente carecemos de informaciones oficiales serias referentes a los diversos rubros de las imposiciones al consumo. En materia de seguros se podría tener al día una información completa al respecto: conocer la vida económica de cada una, su grado de desarrollo y los montos reales de las operaciones efectuadas. En materia de tabaco se podría saber: cantidad de tabaco cosechado en toda la república, por provincia y territorios y dentro de ellos por localidad; existencias, consumo, materias primas empleadas en la elaboración, plantadores, cosecheros, comerciantes, llevando cuenta de cada uno.

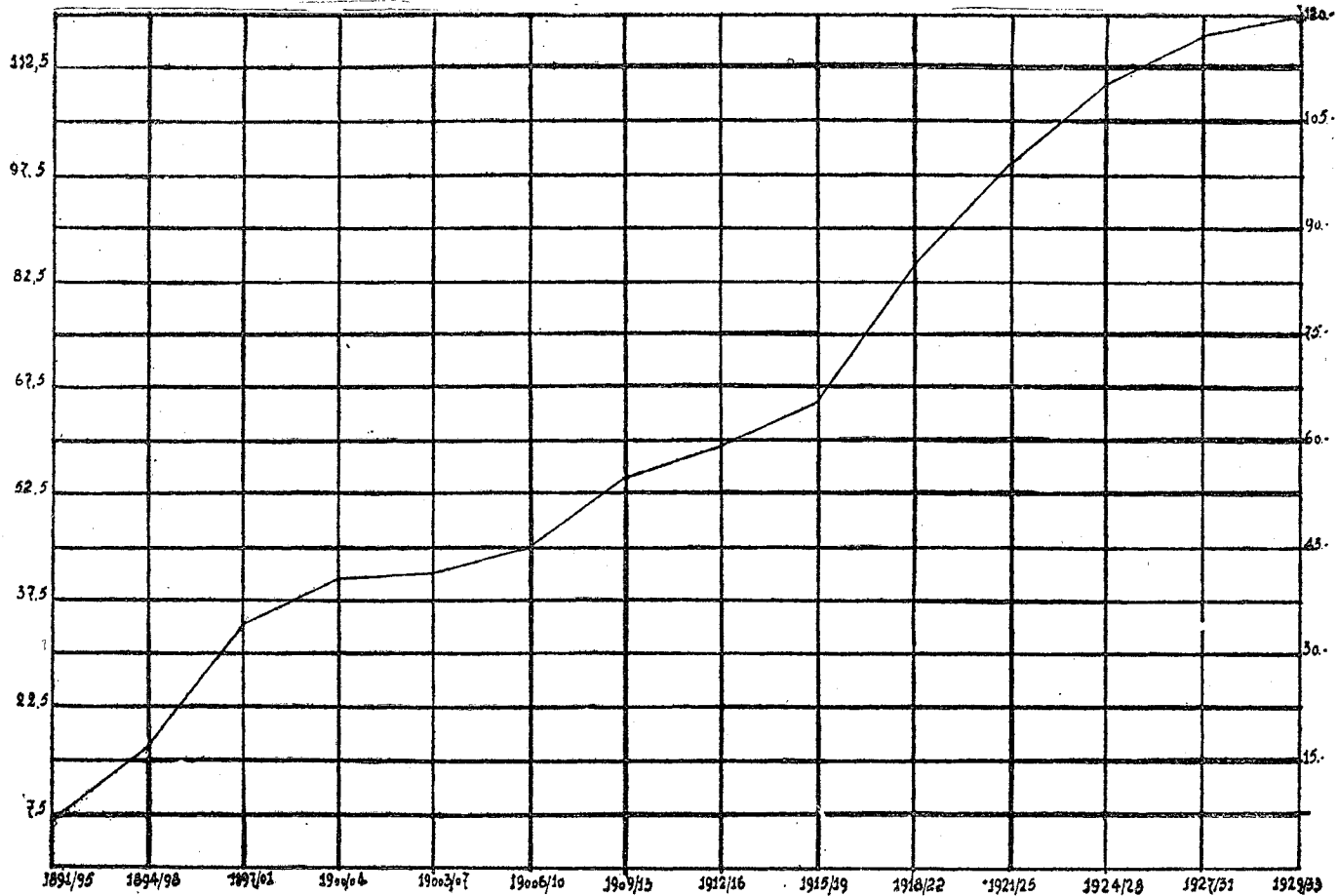
Las cifras de lo recaudado, por concepto de impuestos internos nacionales, tomadas en una sucesión de años, son expresivas, en el sentido que indican la estabilidad que presenta la recaudación por esos impuestos, la cual sigue una línea de constante crecimiento aun en los períodos de las crisis que se han registrado desde su implantación (1891). Si bien puede ello atribuirse no sólo al gradual desarrollo de los renglones tributarios, sino también a la sucesiva incorporación de otros nuevos, queda siempre, de cualquier manera evidenciado la estabilidad de este impuesto, no obstante estar basado sobre la variable capacidad de consumo de la población.

La estadística existente nos da las cifras de la recaudación y los diversos conceptos que contribuyen a formar su monto total. Pero esto no basta, es necesario perfeccionarla, investigando el grado de intensidad en que se desenvuelve la industria y el comercio, que aportan la materia prima y subproductos, es decir, los que elaboran las mismas y crean al fin y al cabo la materia imponible, sobre la cual inciden las contribuciones.

Lo recaudado nos da una parcial visual, de lo que significa el fenómeno completo de la realidad viva de la vida económica, sobre la cual se asienta la economía tributaria del Estado. Es necesario obrar, en dicha materia —la estadística— en profundidad, desentrañando los movimientos más oscuros y ocultos del cielo productivo, y hallar las razones inmanentes de su continua mutabilidad —la ley aproximada de la dinámica de sus movimientos.

RECAUDACION DE IMPUESTOS INTERNOS

AÑOS: 1891/933



Compenetrado el actual administrador general de Impuestos Internos, Dr. Jorge Ferri, de la utilidad que representa la estadística en el estudio de los problemas fiscales que dichos impuestos crean y de la necesidad de intensificar la fiscalización, ha iniciado diversas reformas de orden contable y estadístico y para cumplir esas reformas eficazmente ha solicitado los fondos necesarios para dotar de elementos mecánicos las oficinas correspondientes, que se ocupan de la compilación, elaboración y estudio de los hechos que reflejan el movimiento y actividad del comercio e industria a través de los impuestos al consumo.

Con motivo del proyecto de unificación se ha puesto de manifiesto la utilidad y la necesidad de disponer de abundantes datos y cifras para conocer en todos sus detalles los hechos y su interdependencia y apreciar los efectos que podrían producirse con la variación de las tasas, modificación de bases impositivas, etc. El mismo cálculo de la probable recaudación con motivo de la proyectada unificación que involucra modificación de ciertos impuestos existentes y establecimiento de algunos nuevos, presenta escollos y dificultades, como consecuencia de la falta de información suficiente y los puntos de referencia necesarios para establecer aquel cálculo lo más exactamente posible.

UNIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO. -- SU ASPECTO ECONÓMICO Y FINANCIERO

La unificación de los impuestos al consumo viene a resolver uno de los problemas económicos y financieros más graves y urgentes que tiene planteado el país en los actuales momentos. Esa gravedad y urgencia, como se ha puesto de manifiesto en algunos de los trabajos realizados, es cada día mayor. El país reclama esa unificación con carácter impostergable. La situación de apremio y angustia en que se debate la industria y el comercio, por las dificultades de orden fiscal y económico que deben vencer, puestas de manifiesto en sus presentaciones y reclamos a los poderes públicos, son síntomas de la necesidad de esa reforma tributaria.

El propósito de la unificación de los impuestos internos data de mucho tiempo atrás. Diversos proyectos se han presentado en ese sentido y múltiples estudios se han efectuado a favor de esa tesis. Ya en 1907 el Sr. Rufino Varela

indicó la cuestión que se planteaba y a partir de esa fecha numerosos legisladores y hombres de estudio como los doctores Terry, Ahumada, López Varela, De Vedia y Mitre, Dell'Oro Maini, Candiotti, Sojo, etc., se preocuparon de darle la mejor solución en sus múltiples aspectos.

Los impuestos internos tal como se han encarado y se encaran están dividiendo el país, anarquizando su economía. Ya no son sólo impuestos al consumo, sino impuestos a la producción, empleados como medio de defensa de la industria local, es decir, que están haciendo perder la unidad económica a la República, que fué intensa preocupación de nuestros constituyentes que en la Carta fundamental lo dejaron sentado en forma expresa e inequívoca. Me remito a las diversas cláusulas contenidas en la misma: arts. 9, 10, 11, 12, 26, 27 y 108.

La unificación de los impuestos al consumo significará una evolución trascendental en nuestro sistema fiscal: evitará la doble imposición, eliminará las barreras interprovinciales, suprimirá los proteccionismos regionalistas, etc.

El Dr. Ahumada, en su informe elevado al M. de Hacienda en el año 1916, dice: "Aparte de las ventajas de orden financiero, esta evolución de nuestro sistema rentístico tendrá la virtud de solucionar satisfactoriamente el conflicto político que comienza a suscitarse entre la Nación y las provincias con motivo de la doble imposición a los mismos artículos, conflicto que se agravará con el tiempo y que surgirá entre las provincias mismas por la guerra económica que fatalmente se entablará; tendrá también la virtud de descongestionar la economía nacional de las enormes trabas que importan las medidas de fiscalización local sobre los artículos tributarios, el comercio y la industria, y finalmente, contribuirá a hacer más íntima, más afectiva y racional la unión nacional, por una mayor solidaridad política, económica y financiera, realizando así más sólidamente uno de los fines primordiales de la Constitución."

"Esta repetición impositiva plantea los más graves problemas políticos, económicos y fiscales, que es menester solucionar pronta y radicalmente, a fin de evitar las perniciosas consecuencias que en todos esos órdenes han de tener si el mal no se corta en su origen."

"El primer inconveniente que tal hecho suscita, es la resurrección, por decirlo así, de las nefastas aduanas inter-

provinciales de la época de la disolución nacional, abolidas por la Constitución en aras de la unidad de la República y como prenda de paz y concordia entre las provincias argentinas.”

“Como muchos de los artículos de consumo gravados con impuestos internos provinciales no son de fabricación local sino importados, ya sea del exterior o de otros estados, la fiscalización de la circulación, que es la base del control del sistema, tiene que hacerse en las estaciones ferrocarrileras o puertos fluviales, obligando al comercio a exhibir a las autoridades locales toda la documentación del transporte, cartas de porte, facturas, etc., antes de extraer las mercaderías de los puntos de destino, a fin de hacer efectivo con ellos a la vista, el cobro del respectivo gravamen.”

“Páguese o no el impuesto en el acto del despacho, es, ni más ni menos, la aduana interprovincial de antaño, “ese instrumento de atraso y de despoblación” fulminado por Alberdi con frases lapidarias que perdurarán en la memoria y en el sentimiento argentino mientras la unidad nacional sea el primero de nuestros ideales.”

“El carácter aduanero del impuesto interno provincial se transparenta más si se tiene en cuenta que él gravita, no sólo sobre el consumo local, sino sobre el consumo de las otras provincias, respecto de los productos que se exportan a estas últimas.”

Así tenemos que las provincias que producen ciertos artículos como vino, azúcar, alcohol, han establecido sobre los mismos, impuestos que no gravitan solamente sobre su población, sino que pesan sobre los habitantes de todo el país. “De donde resulta que los llamados impuestos internos provinciales no son tales sino en mínima parte, siendo, en su casi totalidad, verdaderos impuestos de exportación”.

“Para que no fuera así, sería menester que esas provincias hicieran lo que hace la Nación: que exoneraran de impuestos los productos que se exporten o que se consuman fuera de ellas.”⁽¹⁾

Esa situación forzosamente no puede ser de justicia si se tiene en cuenta que la Nación está protegiendo con altos derechos de aduana la producción de aquellos artículos, de

(1) Art. 46, Ley 3764: Los productos de fabricación nacional, gravados por la ley respectiva, serán exceptuados de impuestos cuando se exporten.

acuerdo a una política comercial fijada por el Congreso Nacional.

“Esta política económica-financiera provincial es fatal, tanto por la necesidad de proteger la industria local como por la de sacar renta para formar el tesoro del Estado; y tendremos así un doble proteccionismo, el nacional de la aduana exterior y el doméstico de la aduana interior, con esta consecuencia inesperada: el uno matará al otro y ambos dos a la industria. Y todo ello, no obstante el art. 109 de la Constitución Nacional, escrito con sangre de medio siglo de guerra civil.”

Ese mal se agrava si se tiene en cuenta el tratamiento desigual que esas mismas provincias emplean con los productos obtenidos en su territorio y los obtenidos fuera de él. Y si bien esa política comercial de carácter provincial, diríamos así, no ha alcanzado desarrollo, no puede dejar de reconocerse que iniciada la puja pronto veríanse emplear actos de represalia que, sin duda, conducirían a los resultados más desastrosos. Tendríanse nada menos que verdaderas barreras aduaneras interprovinciales y el país perfectamente subdividido en diversas zonas económicas. En una palabra, todo lo contrario de lo que pensaron los constituyentes argentinos que por disposición expresa de los arts., 9, 10, 11, 12, 108 y 109 de la Carta fundamental declararon abolidas las trabas al comercio interior y proclamaron la existencia de una República Argentina libre y unida por sus lazos morales y materiales y única soberana. Las provincias debían quedar subordinadas a las determinaciones y orientaciones de la política comercial y fiscal del Gobierno de la Nación.

Las provincias al gravar con impuestos internos los consumos, sin duda están en desacuerdo con el principio financiero de la uniformidad que consagra la constitución cuando establece que las contribuciones deben ser equitativas y proporcionales y que la igualdad es la base de los impuestos. Al gravar cada provincia los artículos o productos con distinta tasa impositiva se contraría el principio enunciado.

No existe, en consecuencia, en el país, en virtud de lo manifestado, el impuesto igual que propugna la ciencia financiera y consagra la Constitución, porque cada provincia contempla sus propios intereses y persigue una finalidad local.

El mensaje del P.E. actual acompañando el proyecto sobre unificación, dice: "El resultado de la acción impositiva de la Nación y de las provincias, es que algunos consumos populares soportan varias clases de tributos", y agrega más adelante: "esta superposición de impuestos nacionales, provinciales y municipales sobre la misma materia imponible, con ser en sí un mal intolerable, está lejos de ser la peor consecuencia del sistema imperante. Cada día es más patente la tendencia de cada uno de los Estados que forman la Nación a defender su propia producción, y a ese efecto se ha dado a los impuestos internos provinciales, el carácter de derechos protectores, gravando en forma desigual las mercaderías elaboradas dentro del territorio provincial o fuera de él."

Otro inconveniente igualmente capital de estos sistemas provinciales de renta interna, que señala el Dr. Ahumada, es que ellos gravitan en un buen porcentaje sobre la renta nacional de igual origen. "En efecto, dice el citado autor, el impuesto al consumo forma parte del precio del artículo, se confunde con él, de tal modo que el gravamen provincial al tabaco, por ejemplo, necesariamente recae sobre el impuesto nacional. El recíproco gravamen entre la Nación y las provincias en proporciones infinitas, pues si el precio aumenta con el impuesto y el impuesto con el precio, cuando es *ad-valorem*, no tiene límites."

"Los impuestos internos provinciales, que si no son pagados en las estaciones y puertos de destino, en el acto de la entrega o despacho de la mercadería, tienen el serio inconveniente de gravitar sobre existencias comerciales, ocasionan en los negocios los más molestos trastornos, y causan las más desagradables perturbaciones en el giro diario."

"En efecto, la fiscalización en estos casos tiene que ser muy activa, casi diaria, de la mayor intensidad, llegándose a procedimientos inquisitoriales. Para el comercio y la industria, como fácilmente podrá apreciarse, esa fiscalización es causa de toda suerte de molestias y perturbaciones. La fiscalización de carácter nacional no tiene tales inconvenientes porque los impuestos se pagan a la salida de aduana, fábricas o depósitos fiscales y no gravitan sino excepcionalmente sobre las existencias comerciales, por cuya circunstancia aquella no tiene necesidad de ser tan frecuente y activa."

Establecidos los impuestos internos en momentos difíciles para el país, en que se carecía de los recursos más imprescindibles para afrontar las necesidades relativas a la existencia del Estado, se han ido extendiendo paulatinamente, comprendiendo en su avance nuevas materias impondibles.

Existían en el año 1891 sólo impuestos internos a los alcoholes, fósforos, cerveza, sociedades y bancos y la suma recaudada en total alcanzó a \$ 2.555.130,22⁽²⁾.

En la actualidad existen 19 materias impondibles y la recaudación con destino a rentas generales y asistencia social, se eleva a \$ 130.000.000, pues no se tienen en cuenta las entradas en concepto de impuestos a la nafta que alcanza a \$ 40.000.000 al año y las cuentas especiales, por cuanto tienen esos fondos destino fijo.

Se puede observar, cómo impuestos que tenían carácter transitorios y urgentes, es decir, para cubrir exigencias perentorias del Estado en el momento de su creación, se desarrollaron hasta alcanzar en la actualidad, lugar considerable en el presupuesto nacional. Ocupan los impuestos internos el 2º puesto en orden de importancia de los recursos nacionales y representan el 20 % del total de los mismos de carácter ordinario y por esas circunstancias hoy es muy difícil sino imposible pensar en su desaparición: nuevas necesidades, aumentos sucesivos de los gastos públicos los reclaman.

El aumento de los gastos públicos es un fenómeno de carácter universal. El Estado ha desenvuelto en tal forma sus atribuciones que la única manera de poder satisfacerlas es aumentando los gastos públicos.

Ahora bien, correlativamente al aumento de éstos, deben pensar los gobiernos en el aumento de los recursos, y es por ello que deben esforzarse por encontrar nuevas fuentes de entradas. En nuestro país, la tendencia a aumentar los gastos públicos del gobierno federal es seguida por los gobiernos de provincia; los cuales también crean nuevas fuentes de entradas y entre éstas los impuestos internos. Y no sólo las provincias siguen esa tendencia del aumento de los gastos públicos, sino también las municipalidades y he ahí porque éstas se ven precisadas a crear al igual que la Nación

(2) Alcoholes \$ 1.405.459, fósforos \$ 870.651.81, cervezas pesos 267.854.89, sociedades y bancos \$ 11.164.52.

y las Provincias, nuevas fuentes de recursos y a tal efecto establecen también ellas impuestos al consumo.

Tenemos así la superposición impositiva a los consumos: gravísimo error económico por las trabas a que somete al comercio y la industria y porque reprime la capacidad de compra y restringe la demanda. Máxime debe reflexionarse en los momentos actuales acerca de esa circunstancia, en que los acontecimientos de carácter económico porque atraviesa el mundo, llevan a la necesidad de pensar en un mercado de consumo interno. Nuestro país ha podido crecer y desarrollarse como consecuencia de la incorporación de capitales extranjeros que vinieron a promover nuevas industrias y a la inmigración de hombres en edad productiva, y a la acogida favorable que merecía nuestra producción agrícola-ganadera en el mercado internacional. Pero obsérvese que todas estas circunstancias favorables van desapareciendo: ya no vienen capitales ni vienen inmigrantes a trabajar la tierra y a ejercer las artes y las industrias y nuestro comercio exterior encuentra los obstáculos insalvables de la política restrictiva, del nacionalismo económico, de los sistemas de cuotas, etc., implantados por los países extranjeros. El momento es grave y llama, sin duda, a la reflexión: dependemos del mercado internacional y nada o muy poco pesamos en él y en cambio él gravita poderosamente sobre nosotros.

La conclusión no puede ser más desesperante: la solución, sobre la cual no podemos influir, depende de la actividad de ese mercado internacional.

— : —

La solución del problema de la superposición en la actualidad, por las situaciones de hecho a que ha dado origen, no puede ser otra que una equitativa distribución de la renta interna, proveniente del impuesto a los consumos, entre la Nación y las provincias en las condiciones o bases propuestas por el P. E. Esta solución armoniza con las disposiciones de la Constitución, los principios de la ciencia financiera y la práctica de otros países de organización semejante a la nuestra.

La reforma propuesta por el P. E., es oportuna y no cabe duda que estudiada detenidamente y sancionada con acierto tendrá favorable acogida. El país, que debe ser un solo territorio para un solo pueblo, encontrará en la unificación los

elementos necesarios y los recursos suficientes para activar el desenvolvimiento de las actividades productivas y alcanzar el máximo bienestar.

El informe del Dr. Ahumada, que data del año 1916, termina con las siguientes y oportunas palabras: "No creo que, para llevar a efecto la reforma, sea inoportuno el momento actual a causa de la crisis porque atraviesa el país y que afecta especialmente a algunas de las industrias cuyos productos van a ser gravados. Desde luego, son estas épocas críticas las que imponen revisiones de los sistemas fiscales en todas las naciones, para hacer frente a las necesidades que ellas determinan y para armonizarlos con las nuevas orientaciones económicas que crean, generalmente permanentes o de larga duración. Sin salir de nuestro país y de la materia que me ocupa, encontramos a la mano la confirmación de esta verdad: nuestra renta interna nació de la crisis del año 90."

ASPECTO CONSTITUCIONAL

No está dentro de mi tema ocuparme del aspecto constitucional de los impuestos internos, pero justo es que aunque incidentalmente a él me refiera porque no es posible tratar en forma deslindada las cuestiones que envuelven tales impuestos.

La Corte Suprema Nacional ha establecido en sus fallos reiteradamente la facultad concurrente de la Nación y de las Provincias para imponer gravámenes a los consumos.

Veamos rápidamente, según los expositores, cuales son estos poderes concurrentes.

La Nación y las provincias tienen facultades concurrentes en lo que se refiere a la legislación sobre renta, viabilidad, ferrocarriles, inmigración y colonización, privilegios y patentes, instrucción pública y administración de justicia. Estas facultades pueden ser ejercidas sobre los mismos objetos, pero bajo diferentes formas o distintas jurisdicciones. Ejerciéndolas la Nación bajo forma determinada excluye su ejercicio por las provincias en la misma forma y dentro del mismo radio jurisdiccional.

En materia de impuestos, salvo lo relativo a los derechos de aduana que se atribuye exclusivamente a la Nación y al impuesto territorial cuyo establecimiento permanente y en circunstancias normales se lo reservan las provincias, la concurrencia de facultades entre la Nación y las provincias es

general y amplia, las que se encuentran sometidas a las reglas que acabamos de mencionar.

Sin embargo, hay puntos que conviene aclarar. El artículo 4º de la Constitución, sin otra limitación y condición, en cuanto se refiere a los recursos ordinarios, que la equidad y proporcionalidad, ha dado al Gobierno Federal todos los recursos normales, diríamos así, que se consideró que éste podría necesitar para cubrir los gastos a su cargo. No se hace en ese artículo distinción entre impuestos directos e indirectos. Recordemos la disposición: "El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro Nacional formado del producto de los derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras 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 créditos que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."

La confusión surge de haberse considerado a los impuestos internos como directos y de ahí que se haya afirmado que éstos están reservados a las provincias y sólo excepcionalmente puede disponer de ellos la Nación, en virtud de lo dispuesto por el inciso 2º artículo 67 de la Constitución.

La ciencia financiera considera impuestos directos los que se recaudan en virtud de un registro nominativo y en cambio, considera indirectos, los que se perciben en ocasión de un hecho o de un acto de consumo.

Pero conviene insistir en que el artículo 4º citado, que establece los recursos del Gobierno Federal, no establece más condición en lo que se refiere a las entradas ordinarias, que la equidad y proporcionalidad, pues dice en forma amplia: "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General". La palabra proporcional empleada en el artículo 4º, no puede tener otra acepción que la de uniformidad, que emplea la Constitución norteamericana, pues el artículo 1º, sec. 8, cl. 1 de la misma, faculta al Congreso para crear o cobrar contribuciones, derechos, impuestos y sisas para pagar las deudas y proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos, *pero todos esos derechos; impuestos, etc., serán uniformes en todos los Estados*. Aceptar las palabras "proporcional a la población" en sentido diverso al expuesto sería

admitir la capitación, único impuesto verdaderamente proporcional a la población, pues "sin tener en cuenta las fortunas y las rentas, es igual para todas aquellas o para todas las personas clasificadas en una misma categoría". Pero esa forma personal de impuesto de la Edad Media fué definitivamente desterrada de las constituciones y regímenes financieros modernos, por injusta y desigual.

La disposición constitucional, al establecer la proporcionalidad, no lo ha hecho, dice el Dr. Labougle, en relación a la población, sino a la riqueza poseída por cada persona, de acuerdo a las reglas indicadas por la ciencia de las finanzas.

La regla de carácter general del art. 4º se confirma por la del art. 16 de la misma Constitución, cuando establece: la igualdad es la base de los impuestos y de las cargas públicas. Disposición que se contempla, ha dicho la Corte Suprema Nacional, cuando "no se establecen excepciones o privilegios que excluyen a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias", o, en otros términos, "que la igualdad que garante el art. 16º de la Constitución importa en lo relativo a impuestos, establecer que en condiciones iguales deberán imponerse gravámenes idénticos a los contribuyentes".

El art. 17 dispone: "Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º" y siendo las contribuciones que se expresan en este artículo todas las que sean equitativas y proporcionales, se concluye que la facultad del Gobierno Federal para establecer impuestos a los consumos con carácter general y uniforme es innegable.

La confusión proviene de considerar a los impuestos internos directos y por traer a colación el art. 67, inc. 2º, que sólo es de aplicación en casos excepcionales, pues dice: tiene facultad el Congreso para "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan".

De manera que sólo en estos casos de excepción, se admite que la Nación pueda por tiempo limitado tener participación en los impuestos directos que perciben las provincias, como la contribución territorial, herencia, patentes, etc.

No figuran los impuestos al consumo como facultad exclusiva del Congreso de la Nación, si bien están enunciados como recurso nacional. Debe admitirse en consecuencia, en virtud de lo dispuesto en los arts. 104 y 105 y el 4º, ya

mencionado, que legislar sobre esos impuestos es facultad concurrente de las provincias y de la Nación. Nada tienen que ver estos impuestos con las contribuciones directas, como dijimos anteriormente, ya que éstos importan el cálculo de la fortuna de un individuo, teniendo en cuenta un bien determinado o la actividad de la persona en sus negocios o el conjunto de los bienes que forman la fortuna del individuo, capital y rentas. En cambio, los impuestos directos se aplican en ocasión de la circulación de un bien sin consideración a la fortuna de una persona. Ninguna discusión cabe respecto a la atribución exclusiva en materia de imposición directa ya que a la Nación dicha facultad le es concedida sólo en casos excepcionales y por tiempo limitado, lo que forzosamente supone que es reservada a las provincias de un modo ilimitado y permanente. La solución de este problema, desde el punto de vista constitucional, desgraciadamente, no implica la solución del problema de orden económico que crean las atribuciones concurrentes de la Nación y de las provincias en materia impositiva.

Lo aconsejable sería la reforma de la constitución que contemplase los trastornos de orden económico y las incongruencias financieras para darle solución.

Pero entretanto y ante la necesidad urgente de remediar los males que crea la superposición de impuestos a los consumos, estimo que el convenio o acuerdo entre la Nación y las provincias sobre unificación y distribución de la renta proveniente es de suma conveniencia y consulta los intereses generales del país.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PROYECTO DE UNIFICACIÓN

El proyecto relativo a la unificación de los impuestos internos es de suma importancia, desde que representa una reforma trascendental del régimen tributario de la República. A continuación haré un examen de sus principales características.

a) El proyecto asegura a las provincias la percepción de sumas fijas, preestablecidas, en concepto de participación de las rentas recaudadas por los impuestos al consumo.

Al efecto se establece una subdivisión entre las provincias:

- 1° las que tienen sumas asignadas por impuestos al consumo.

- 2º las que tienen sumas asignadas por este concepto y por la producción de ciertos artículos, como ser vino, azúcar, alcohol.

En ambos casos se toma como base el promedio de recaudación de los años 1932/33. (La Comisión de Presupuesto establece el promedio de los años 1929/33, que es preferible porque comprende mayor número de años y evita cualquier oscilación brusca debido a una circunstancia excepcional). Como participación de los impuestos al consumo se establece ese promedio, aumentado en un 10 %, como suma que recibirán las provincias en el año 1935, con lo cual se fija la recaudación básica de las mismas. A partir de 1936 se disminuye anualmente ese monto en un 10 % formándose con él un total que se redistribuye anualmente a las provincias "conforme a la población que a cada una de ellas asigne el último censo aprobado por la Ley".

Además recibirán las provincias como participación a los impuestos al consumo un suplemento "que se les distribuirá proporcionalmente a la población y que en conjunto para todas las provincias adheridas será en 1935 igual al 10 por ciento de la cifra básica total establecida y aumentando en otro 10 % igual cada año posterior hasta el año 1939, en que será de 50 %.

A las provincias productoras de ciertos artículos (azúcar, alcohol, vinos) se les distribuirá la cantidad que resulte del promedio recaudado durante los años 1932/33, por concepto de impuestos sobre esos productos, sobre las materias primas y sus subproductos (la Comisión de Presupuesto establece el promedio de los años 1929/1933). A partir del 1 de enero de 1936 se disminuirá a ese promedio un cinco por ciento hasta llegar a ser el 50 % de lo que recibirán las provincias en 1935. (La Comisión de Presupuesto establece esa rebaja del 5 % hasta el año 1939 inclusive. A partir del 1 de enero de 1940 decrecerán en 2 % del promedio básico por año hasta llegar a ser el 50 % de lo que por esta Ley recibirán en 1935).

Analícemos cada uno de los casos citados: 1º) nos ocuparemos de las sumas asignadas a las provincias por impuestos al consumo.

En este caso, como se ha expresado, la distribución se efectúa por la recaudación de las provincias y sucesivamente por la población, en la forma indicada más arriba, de tal

suerte que a partir de 1945 la distribución se efectuará proporcionalmente a la población.

La población como base para la distribución es muy razonable porque es un índice bastante aproximado de la capacidad de consumo de cada provincia.

Lo que no es equitativo es la distribución en base a la recaudación, porque debe tenerse presente que ésta puede obedecer a varios factores, como la multiplicidad de materias imponibles y la elevación de las tasas. Pero se justifica la distribución en base a la recaudación, pues ella responde a salvar una situación de hecho, para no perturbar la vida financiera de las provincias.

El proyecto incidentalmente viene a poner de relieve la necesidad de un censo de la población. Si se toman las cifras que arroja el último censo, como dice el proyecto, que data de 1914, se estará muy lejos de conocer con exactitud el número de habitantes del país y su distribución por provincias.

Existe verdadera necesidad, a no dudarlo, de practicar un nuevo censo. El plazo de diez años fijados por la Constitución ha vencido hace mucho tiempo.

Se observa que no debe tomarse en cuenta la población de las provincias, sino la capacidad de consumo de las mismas. Pero este último índice si bien sería más exacto es muy difícil establecerlo. Ya Urquiza, a quien pertenece la primera iniciativa de distribuir parte de los impuestos indirectos a las provincias, hace mención a ese índice, pues establece que la distribución debe efectuarse en base a las "razones estadísticas de su consumo". Pero a esa observación se contesta que no es menos justo y equitativo distribuir los impuestos al consumo proporcionalmente a la población, ya que así se favorecen y ayudan a las provincias más pobres.

Veamos ahora la distribución que se efectúa a las provincias productoras de ciertos artículos (vino, alcohol, azúcar). De acuerdo a lo establecido, éstas tendrán derecho a la percepción de sumas ciertas, y si bien disminuyen anualmente, se cristalizan cuando llegan al 50 % de las sumas básicas fijadas para 1935.

El reconocimiento de esa suma a favor de las provincias productoras sin limitación de plazo o tiempo no es equitativo. En el proyecto del doctor Adrián C. Escobar se establece un plazo de diez años.

El hecho de reconocer a ciertas provincias una participación sobre las recaudaciones por impuestos a los vinos, alcoholes, azúcares, constituye una ventaja, en cierto modo injustificada, porque es un gravamen que soportan actualmente los habitantes de todo el país; de manera que sería razonable fijar además de esa escala de rebajas una duración o plazo determinado, con lo cual, una vez vencido éste, se colocaría a todas las provincias en un mismo pie de igualdad o sea, que la distribución se efectuaría en forma absoluta, proporcionalmente a la población.

Por lo expuesto se deduce, que la Nación garante a las provincias la percepción de sumas fijas. Dice el mensaje: "las provincias necesitan las sumas que hoy perciben y por eso se les asegura su cobro".

Si la recaudación se mantiene en las cantidades actuales, es indudable que no ocurrirán inconvenientes. Pero es el hecho de que pueden ocurrir aumentos o disminuciones de la cantidad hoy recaudada. En la forma en que está proyectada la distribución, los aumentos o disminuciones sólo beneficiarán o perjudicarán a la Nación.

¿Puede aceptarse una situación semejante? ¿No sería más prudente establecer tales sumas como cantidades de previsión y hacer recaer los aumentos o disminuciones en beneficio o perjuicio de todas las partes firmantes del acuerdo o convenio? En esa forma, todas estas partes, prestarían el máximo apoyo para el mejor éxito del convenio o acuerdo. Es evidentemente de gran conveniencia llegar a la unificación de los impuestos internos, pero también es el caso de pensar en los trastornos que podría traer aparejado a las finanzas nacionales una disminución de varios millones de pesos en su renta, como consecuencia de una restricción general de los consumos; como así, privar a las provincias de la parte proporcional de los aumentos, debido a una mayor recaudación. En mi opinión, creo que sería más conveniente fijar porcentajes; de manera que las sumas establecidas en el proyecto tuvieran un carácter de previsión, de probable recaudación.

Se formaría, entonces, entre las cantidades a recaudarse con destino a la Nación y a las provincias un total, y en relación a ese total y las sumas asignadas a cada una de las partes, se establecerían los porcentajes correspondientes.

A mi modo de ver es de responsabilidad una situación

semejante. Supóngase que la renta disminuya como consecuencia de una restricción cada vez mayor de los consumos. ¿Con qué fondos es cubriría la diferencia? ¿Es acaso improbable una disminución de la renta? ¿Quién podría asegurar que el año próximo o dentro de dos o tres años se recaudará una suma igual a la de los años anteriores? No olvidemos que el mundo atraviesa una hora incierta y la política comercial de casi todos los países es la de puertas cerradas, de bastarse a sí mismo, de economía dirigida. Esta política sin duda que a nosotros no nos favorece. Y si esta situación se prolonga, ¿cuál será nuestro futuro? No tenemos un mercado de consumo interno, y los tres millones de kilómetros cuadrados con apenas 10 o 12 millones de habitantes con que cuenta el país no constituyen una situación favorable.

Se podrá tildar de pesimista esa conclusión, pero la verdad es que las cosas no están como para contraer obligaciones que puedan comprometer las finanzas nacionales.

Con el sistema de porcentaje que se propone no se crea ninguna situación difícil que pueda impedir a las provincias aceptarlo, y en cambio, podrá ser más equitativo hacer recaer sobre todas las partes contratantes los resultados de la renta proveniente de los impuestos al consumo, sean favorables o desfavorables.

Consecuente con ese modo de ver, entiendo que no debería establecerse, como se hace en el proyecto, que la distribución deberá efectuarse acreditando a cada una de las provincias adheridas la cantidad que resulte de dividir el total anual que corresponda a cada provincia por el número de días hábiles del año, sólo sería suficiente aplicar a las cantidades recaudadas los porcentajes correspondientes, que resulten de considerar el total a recaudarse y las sumas asignadas a cada una de las partes. Véase el siguiente cuadro:

PORCENTAJES QUE CORRESPONDE DISTRIBUIR A LA NACIÓN Y A LAS PROVINCIAS SEGÚN EL SIGUIENTE EJEMPLO:

Nación	160 m.
Provincia de Buenos Aires ...	20 „
„ de Santa Fe	10 „
„ de Entre Ríos	5 „
„ de Corrientes	5 „
	<hr/>
	200 m.
	<hr/> <hr/>

Nación: 200 — 100

160 — X

$$X = \frac{100 \times 160}{200} = 80 \quad \%$$

Prov. de Buenos Aires: 200 — 100

20 — X

$$X = \frac{100 \times 20}{200} = 10 \quad \%$$

Prov. de Santa Fe: 200 — 100

10 — X

$$X = \frac{100 \times 10}{200} = 5 \quad \%$$

Prov. de Entre Ríos: 200 — 100

5 — X

$$X = \frac{100 \times 5}{200} = 2,50 \quad \%$$

Prov. de Corrientes: 200 — 100

5 — X

$$X = \frac{100 \times 5}{200} = 2,50 \quad \%$$

 100 %

En cierta forma el proyecto de unificación contempla el punto de vista que se plantea, pero a partir de 1940; pues dispone que el promedio de las cantidades totales que por virtud de la distribución según lo recaudado y la población y por producción correspondan a todas las provincias adheridas en los años 1938 y 1939 comparado con el promedio de las cantidades que la Nación haya cobrado para sí durante el mismo tiempo en concepto de impuestos internos, *determinará la proporción* que a partir del 1º de enero de 1940 corresponderá a la Nación y al conjunto de las provincias del producto total de los impuestos internos nacionales.

En consecuencia se establece, que a partir del 1º de enero de 1940 la distribución se hará a cada provincia adherida en la siguiente forma: Del total que para todas resulte por la apli-

cación del art. 10 se computarán en primer término las cantidades fijas dispuestas y el remanente se distribuirá en proporción a la población; y que, a partir del 1º de enero de 1940 del total de la recaudación diaria se acreditará a las provincias adheridas las cantidades que les correspondiere por aplicación de las disposiciones que anteceden acreditando el remanente a la Nación.

En mi opinión, no es necesario llegar a 1940 para modificar la distribución entre las provincias en la forma dispuesta, pues esta quedaría determinada lisa y llanamente como consecuencia de la recaudación total por concepto de impuestos al consumo, sólo bastaría considerar las cantidades asignadas a cada provincia, no como sumas fijas sino como sumas previsibles y estableciendo en la distribución los porcentajes correspondientes entre el total y cada uno de los parciales de probable recaudación para las partes firmantes del acuerdo.

Si se efectuara la distribución en la forma propuesta anteriormente, creo que no sería necesario sostener, como dice el mensaje, que el reparto entre las provincias de las sumas consignadas en las diversas disposiciones de la Ley implica para la Nación un sacrificio pecuniario del que debe ser resarcida por modificación de ciertos impuestos existentes y establecimiento de algunos nuevos, por lo cual expresa que por separado somete al Honorable Congreso los proyectos referentes a esa reforma fiscal y evidentemente la unificación no sería posible sin la sanción de aquellos tributos. Y así también dice, que "una estimación prudente del producido de los impuestos modificados o proyectados, demuestra que ellos bastarían para subvenir a los desembolsos que deberá hacer el gobierno federal con motivo de la unificación. El cálculo de lo que a las provincias corresponderá, muestra que para éstas la sanción del proyecto se traducirá en un aumento inmediato de sus recursos que se iría acentuando con los años".

La unificación no debe ser un sacrificio pecuniario para la Nación, el estado de las finanzas nacionales no lo aconseja, máxime si ese sacrificio pecuniario de la Nación lleva como condición, para resarcirse, modificar ciertos impuestos y establecer algunos nuevos; los cuales gravitarán aún más sobre el comercio y la industria que requieren para poder desenvolverse aligeramientos y facilidades, pues la depresión económica puede intensificarse y llegar a constituir las modificaciones de las tasas y nuevos tributos verdaderos obstáculos.

Tampoco es auspiciable que la unificación deba significar un aumento inmediato de los recursos de las provincias; en finanzas suele no aconsejarse recurrir a aumentos de recursos, pues podrían llevar éstos a aumentos correlativos de los gastos que no respondan a una verdadera necesidad.

Se puede ser partidario de la unificación de los impuestos a los consumos por las ventajas de todo orden económico, financiero, etc., que traerá aparejada al país, pero de ella no debe resultar "sacrificio pecuniario" para una de las partes ni "aumento de recursos" para la otra y sobre todo si esos sacrificios pecuniarios y aumentos de recursos, obligan para resarcirse a modificar ciertos impuestos y a crear algunos nuevos.

LAS DEUDAS DE LAS PROVINCIAS PODRÁN PASAR A LA NACIÓN

El proyecto de unificación establece que, si como consecuencia de la rebaja del 5 % de la recaudación por concepto de impuesto a la producción de los artículos como azúcar, vino, alcohol, las provincias que hoy los recaudan no pudieran continuar haciendo frente a los servicios de la deuda pública, podrán pedir a la Nación tome a su cargo anualmente deuda consolidada provincial por un importe nominal que equivalga capitalizado al 5 %, al 20 % de la suma que las provincias dejarán de percibir por ese concepto (Art. 9°).

El despacho de la H. Comisión de Presupuesto encara el problema de las deudas públicas en forma más amplia que el proyecto del P. E. si bien no se resuelven en él todos los problemas a que da lugar la facultad de las provincias para contraer empréstitos.

La H. Comisión de Presupuesto establece que las provincias tendrán derecho a que la Nación tome a su cargo hasta su extinción la deuda provincial actualmente existente, consolidada o que se consolide antes de tres años por un importe nominal cuyo servicio de intereses y amortización equivalga a las cantidades que las provincias dejarán de percibir cada año en relación al inmediato anterior por aplicación de la rebaja anual de la suma asignada a las provincias productoras.

El margen establecido por la H. Comisión de Presupuesto en cuanto al importe de la deuda de las provincias que podrá pasar a la Nación es mucho mayor que el establecido por el Poder Ejecutivo.

Mientras el P. E. lo fija en el 20 % de la suma que las provincias dejarán de percibir por ese concepto; la Comisión fija el 100 % de esta suma.

La H. Comisión de Presupuesto ha establecido también: El P. E. Nacional queda facultado para convenir con las provincias el traspaso inmediato a la Nación de todo o parte de las deudas provinciales que en virtud de esta ley debe la Nación tomar a su cargo parcialmente cada año, siempre que las provincias renuncien a su favor la parte correspondiente de los recursos que tienen a percibir en virtud de esta ley en cantidad suficiente para atender el servicio de intereses y amortizaciones dentro de la vigencia de esta ley.

La Comisión de Presupuesto consecuente con su propósito enunciado en el comentario anterior, aspira a que la deuda pública de las provincias productoras pase a la Nación mediante convenio, siempre que éstas renuncien a su favor a la parte correspondiente de los recursos que tienen a percibir en virtud de la unificación en cantidad suficiente para atender el servicio de intereses y amortización dentro del plazo que se fija en la misma.

Pero no sólo se limita la H. Comisión de Presupuesto a la deuda pública de las provincias productoras, sino que lo hace extensivo a cualquier provincia siempre que cumplan las dos siguientes condiciones:

- a) que renuncien a favor de la Nación a la parte de los recursos que tienen a percibir en cantidad para atender el servicio de intereses y amortización dentro de la vigencia de esta ley.
- b) que renuncien a contraer nuevas deudas o a convertir en externas las deudas internas durante la vigencia de la unificación salvo que lo hicieran por intermedio de la Nación o de sus instituciones de crédito.

El P. E. en el mensaje hace alguna referencia al asunto de las deudas públicas de las provincias, y promete en breve remitir al H. Congreso un proyecto sobre la materia, dice: "Por lo que hace a las deudas de las provincias, el cálculo de los recursos que tienen a percibir de la Nación permite esperar que podría iniciarse un plan de transformación de una parte de ellas que sería para los Estados provinciales altamente conveniente".

La necesidad de ordenar y regularizar esta facultad de las provincias ha sido desde mucho tiempo atrás señalada, y es indiscutible que hasta tanto no se reforme la Constitución Nacional convendría que el H. Congreso se aboque a su estudio y sancione la ley correspondiente. “Debido a ciertos abusos cometidos por las provincias en perjuicio del crédito argentino —afirma *La Nación* del 11 del corriente— indujo al Gobierno Provisional a proponer la limitación de las facultades de los estados particulares en la creación de deudas exteriores con una cláusula que determinara: “Las provincias y municipalidades podrán hacer uso del crédito en el extranjero de acuerdo con la reglamentación que dicte el Congreso”.

LEYES DE ADHESIÓN A LA UNIFICACIÓN IMPOSITIVA

Las disposiciones que deberán ser incluidas en la ley de adhesión a la unificación impositiva tendrán el valor ejecutivo que emana de una disposición legislativa, tendiente a asegurar el compromiso a que se obliga la provincia en el acto de su adhesión, disponiendo analíticamente cada uno de los puntos esenciales sobre los que versará la citada ley.

De ahí la necesidad: a) *La aceptación del régimen de la unificación, sin limitaciones ni reservas.* Si la aceptación fuere condicionada, surgirían diversos inconvenientes, ante todo, la necesidad de una aceptación, por parte del Congreso Nacional, de la contra-propuesta y también que así se llegaría a dar a las 14 provincias la posibilidad de un trato diferente, si éstas pudieran presentar condiciones o reservas a su adhesión.

b) *La obligación de no establecer impuestos, tasa, tributo, u otro gravamen de los comprendidos en el régimen de la misma. Y la obligación de no gravar la producción de materias primas, sus derivados y subproductos, ni la elaboración, transformación e industrialización de los mismos.* Deben quedar derogadas las leyes que en la provincia adherida, en aquel entonces, dispongan un gravamen de los comprendidos en el régimen de la misma, es decir, sobre cualquier artículo ya gravado por un impuesto interno nacional al consumo, siendo una obligación de las autoridades provinciales prestar su más amplia colaboración, para facilitar la recaudación y fiscalización de dichos impuestos internos nacionales.

OBLIGACIÓN CORRELATIVA DE LAS PROVINCIAS

Ahora bien, si por parte del Gobierno Nacional se establece que se garantizan cantidades fijas, las que hemos llamado recaudaciones básicas, veamos ahora, a su vez, bajo que seguridades se las acuerda a las provincias: lo que por parte de éstas vienen a ser sus obligaciones correlativas.

El proyecto impone a las provincias que se adhieran, la obligación "de no establecer durante toda la vigencia de esta ley, impuestos, tasa, tributo u otros gravámenes comprendidos en la misma".

Como se comprende, si la ley no estableciere esta prohibición impositiva, tendríamos que por una parte las provincias participan de lo recaudado en concepto de impuestos internos nacionales, y por otra parte, seguirían imponiendo contribuciones sobre el consumo provincial. En este error incurría el proyecto del diputado Dr. Miguel Laurencena (21 de agosto de 1912), porque en él no se prevé ningún procedimiento a aplicarse en los casos en que las provincias graven, con impuestos locales, como lo han hecho con posterioridad a tal proyecto, los mismos artículos que impone el gobierno nacional. Tendríamos así que el problema en vez de quedar resuelto, se agravaría porque no desaparecería la doble imposición.

Ahora bien, volviendo a nuestro tema, el anteproyecto establece que el derecho de cada provincia a recibir las sumas que se les asigna, comienza a partir del 1° de enero de 1935 en adelante, desde el momento en que entre en vigencia la ley provincial que estatuya la adhesión. La cual deberá ser comunicada al P. E. Nacional y al Banco de la Nación.

Desde el 1° de enero de 1935 hasta el momento en que la provincia se adhiera, no gozará ésta de ningún derecho sobre lo que hubiera podido corresponderle durante el tiempo en que no lo estuvo. Es decir, que la adhesión con posterioridad al día 1° de enero del año 1935, no tiene efecto retroactivo. Si no fuera así, se establecería un injusto y diverso tratamiento entre las provincias que se apresuren a ponerse dentro de lo estatuido por la ley de unificación y aquellas que demoren su adhesión o ingreso al régimen de la unificación.

OTROS DEBERES DE LAS PROVINCIAS ADHERIDAS

En razón de la unificación de los impuestos internos al consumo, no sólo las provincias adheridas se obligan por todo

el término de esta ley a no gravarlos, sean productoras o no, sino que sus municipalidades y subdivisiones administrativas, sean o no autónomas, tampoco gravarán el consumo, comercialización, almacenamiento, venta o expendio de artículos o productos que ya soportan impuestos internos nacionales, ni las personas que comercien con ellos, salvo la excepción establecida con respecto al petróleo, conservando la provincia y municipalidades el derecho de imponer patentes y licencias especiales al comercio de bebidas alcohólicas, tabaco, joyas, naipes y perfumes.

Tampoco podrán establecerlos, bajo el concepto de fiscalización, de control o de comercialización, con impuestos al capital en giro, patentes, licencia u otros gravámenes establecidos específicamente sobre ellos. Siendo admisible establecerlos cuando no graven específicamente para estas personas o artículos, siempre y cuando no resulten desproporcionados en relación al capital o giro comercial de los mismos.

Previendo el posible vuelco de la exorbitancia exactiva sobre otras fuentes impositivas, el proyecto establece que la contribución territorial y otras contribuciones directas, aplicables a los campos que produzcan materias primas esenciales para la elaboración o fabricación de los productos comprendidos dentro del sistema de unificación proyectada, como también para los que pesan sobre los edificios, fábricas o instalaciones donde se elaboren los productos mencionados, no podrá imponérseles tasas que estén en desproporción con las aplicadas a cualquier otro inmueble dedicado a otro ramo de producción. Debiendo, por lo tanto, derogarse, por parte de sus municipios y administraciones autónomas o no, etc., desde el momento de la adhesión, toda percepción a las cuales las provincias adheridas se comprometen a no percibir, tomando éstas las medidas necesarias al efecto.

Queda facultada la Nación y cualquiera de las provincias adheridas para pedir que se declare nula la disposición por la cual alguna de las provincias adheridas sancione y pretenda percibir algún tributo de los que se ha comprometido a no establecer ni cobrar, o que cese de percibir la participación en los impuestos nacionales, mientras cobre el impuesto provincial impugnado, sin perjuicio de quedar a salvo, el derecho para contestar su validez o reclamar la reparación de sus consecuencias, que pudiera corresponder a los perjudicados por el impuesto provincial.

Las medidas para hacer efectivo el cese de la percepción en la participación de los impuestos nacionales son las siguientes: Demandada una provincia por otra o por la Nación, en razón de haber establecido impuestos contrarios a lo dispuesto por este proyecto de ley y haber faltado a las obligaciones contraídas por virtud de la adhesión, queda la Suprema Corte autorizada para que desde el primer momento y sin trámite alguno suspenda el cobro del impuesto provincial impugnado o disponer que el Banco de la Nación suspenda la acreditación de los fondos que corresponda a dicha provincia.

También se establece que el impuesto interno nacional a la nafta queda excluido del régimen de distribución propuesta.

DURACIÓN DE LA LEY

Se fija en 20 años el período de duración de la ley proyectada, prorrogable tácitamente a su expiración por el término de diez años más, siempre que ninguna de las partes haya denunciado el acuerdo con una anticipación no menor de dos años.

En su disposición final, establece la autorización respecto a la Nación, de poder convenir con cada una de las provincias facilitarles los recursos que les corresponden en los años 1935-39, en distinta forma a la asignada, quedando siempre las cuotas anuales dentro de lo establecido, es decir, que no podrán excederse del monto fijado, ni su conjunto exceder la totalidad de las mismas.

CONCLUSIÓN

La unificación de los impuestos internos es, sin duda, necesaria para establecer la uniformidad de las contribuciones en el país, indispensable para reprimir la lucha entre los proteccionismos regionalistas, urgente para aliviar el peso de las cargas que inciden sobre los costos de la producción.

Algunas provincias revelan tal voracidad fiscal que dictan leyes que son repugnantes a la Constitución Nacional.

Así por ejemplo, cobran los impuestos al consumo por el solo hecho de la introducción a la provincia de los productos y sin esperar a que se incorporen a su riqueza local, la imposición así no gravita sobre la circulación económica, o sea, el

comercio interno de la provincia, sino sobre la circulación territorial, afectando el comercio interprovincial.

La Corte Suprema ha expresado sobre el particular reiteradamente que, establecido que el sistema económico de la Constitución en lo relativo a la circulación territorial y comercio interprovincial, tiene por base el primordial objetivo de hacer un solo territorio para un solo pueblo, se ha dado a la cláusula que prescribe que no habrá más aduanas que las nacionales la interpretación extensiva que sus móviles autorizan, esto es, que la aduana interior ha sido eliminada, sea cual fuese la denominación o forma con que se la instituya, y esta determinación mediante la cual se impide la hostilidad comercial recíproca y las medidas de retorsión entre las provincias se cumple con la consagración del principio de la libre circulación territorial, de la prohibición de los derechos de tránsito y de atribución exclusiva del Congreso para legislar sobre comercio exterior e interprovincial.

El P. E. Nacional al presentar al H. Congreso el proyecto relativo a la unificación de los impuestos al consumo ha revelado acierto y compenetración de las verdaderas necesidades económicas y financieras del país.

El momento porque se atraviesa es de crisis económica profunda y no se sospecha o entrevé la posibilidad de un resurgimiento comercial e industrial inmediato.

Depende él principalmente de la actividad del comercio internacional; mientras los pueblos no se decidan a abandonar la actual política económica restrictiva que han adoptado llamada dirigida, sistemas de cuotas, de nacionalismo económico, etcétera, no se pueden fundar esperanzas de retomar el camino interrumpido, de reiniciar la marcha ascendente que la humanidad se había trazado.

El P. E., como dije, compenetrado del momento económico difícil porque atraviesa el país y el mundo, ha revelado acierto al encarar la solución de un problema de capital importancia para nuestra economía. Facilitar la producción, aligerar la industria y extender el consumo, como consecuencia de la supresión de las trabas y gravámenes superpuestos, son propósitos que reflejan una política económica y una preocupación de carácter social: promover el bienestar general.

De todos los proyectos que conozco sobre unificación, el del P. E. elevado a la consideración del H. Congreso es, a mi entender el más completo y declaro con íntima satisfacción

que él coincide en muchos de sus puntos con las bases que para una ley de unificación indicara nuestro colega el doctor Egidio C. Trevisan en su libro reciente sobre Impuestos Internos.

La sanción de la proyectada unificación de los impuestos al consumo reportaría a las provincias y a la Nación incalculables ventajas de orden económico, financiero y social.

B I B L I O G R A F I A

EGIDIO C. TREVISAN. — *Los impuestos internos en la República Argentina*. (Contribución al estudio del problema de su unificación).

ID. ID. — *Reforma del régimen rentístico argentino*.

MANUEL L. LÓPEZ VARELA. — *El régimen impositivo argentino*.

GASTÓN JÉZE. — *Las finanzas públicas de la República Argentina*.

D. N. CANDIOTI. — *Anarquía económica y fiscal*.

JOSÉ TOMÁS SOJO (H.). — *La doble imposición en la República Argentina y los proyectos de unificación en la aplicación de impuestos internos al consumo* (tesis).

MARIANO DE VEDIA Y MITRE. — *El régimen tributario de la Argentina*.

ATILIO DELL'ORO MAINI. — *El impuesto sobre la renta y su aplicación en la República Argentina* (tesis).

LABOUGLE ALFREDO. — *Impuesto de capitación*. "Revista de Ciencias Económicas", Mayo 1921.

Anteproyecto de Ley general de Impuestos Internos, remitido por el Dr. J. M. Ahumada al Ministerio de Hacienda el 28 de noviembre de 1916, preparado por la Administración General de Impuestos Internos en cumplimiento de lo dispuesto por el decreto del 26 de diciembre de 1911.