



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Los impuestos nacionales en la Republica argentina

Frattini, Oreste

1925

Cita APA: Frattini, O. (1925). Los impuestos nacionales en la Republica argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.  
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

Autor: *Orlando Frustan*  
Tesis

LOS IMPUESTOS NACIONALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Los programas de la Facultad exigen la presentación de un trabajo de tesis, último requisito para el otorgamiento del diploma de Doctor en Ciencias Económicas.

Habiendo aprobado todas las materias que comprende el programa de la Facultad, presento hoy mi trabajo de tesis.

En oportunidad he solicitado del H.C.D. el tema del cual me ocupo: "Impuestos nacionales en la República Argentina".

Al solicitar dicho tema me había propuesto ocuparme de los impuestos que concurren a la formación del Tesoro Nacional de acuerdo con nuestra Constitución, pero al mismo tiempo considerar aquellas fuentes impositivas que aunque no figurasen aún dentro de nuestro régimen impositivo, pudiesen ser establecidos con ventajas para el Tesoro, sin que resultaran gravosos a la economía privada, tales como el impuesto a la renta y el que grava el mayor valor de la tierra libre de mejora.

En este trabajo no he tratado el impuesto a las herencias, el cual constituye un impuesto especial, estando por la misma ley, destinado su producido a un fin determinado: forma parte de los recursos del Consejo Nacional de Educación. Dentro del tema me he ocupado de las cifras de los gastos públicos y de la deuda nacional, pues no es posible aminorar completamente el estudio de las recaudaciones de las inversiones y de las necesidades del Estado.



BIBLIOTECA

## C A P I T U L O I

### GASTOS PUBLICOS

La estadística ha comprobado que los gastos públicos de todos los países del mundo han aumentado en forma constante, cualquiera haya sido la forma de gobierno adoptada, y cualquiera haya sido el control ejercido por los representantes directos del pueblo. Comprobación realizada tanto en la monarquía democrática inglesa, como en la autocrática rusa, se haya tratado de países de forma unitaria como Francia o federal como Estados Unidos.

La intervención del pueblo por medio de sus representantes directos no ha impedido este crecimiento, a veces, parecería que, lo provoca.

Es necesario ante todo meditar acerca del aumento de los gastos públicos y las causas que lo provocan para determinar si es consecuencia de malos actos de gobierno, o es una resultante de las necesidades mayores de los pueblos, producidas por el progreso, en el engrandecimiento y la cultura.

Por otra parte el resultado comprobado no es un fenómeno nuevo, ya había llamado la atención de los hombres de gobierno del pasado siglo, y es así que Mr. Villéle, Ministro de finanzas en Francia, decía en el parlamento en 1828 al contestar a algunos miembros que hacían observaciones a las cifras del presupuesto por ser ella superior a mil millones de francos; entonces decía Mr. Villéle "Messieurs, saluez ce chiffre: vous ne le reverrez plus", y en verdad fueron ciertas estas predicciones pues las cifras de otros presupuestos fueron mayores.

Los autores que se han ocupado del estudio de las finanzas señalan como causas determinantes del crecimiento constante de los gastos las siguientes: el armamento, que ha importado cifras enormes de gastos anuales en todos los países, pues además del costo de adquisición del material bélico son necesarios aún mayores gastos, destinados a la ins-

trucción del soldado y sostenimiento del ejército. Los gobiernos han intentado evitar en parte los gastos causados por el deseo de armarse, y es así que antes de la guerra europea, en algunos congresos internacionales se trató la limitación de los armamentos, pero sin resultado, lo mismo han sido las reuniones posteriores a la guerra.

Para no ser una excepción a la regla, la conferencia de países americanos reunidos en Chile en 1922, provoca el comentario de algunos importantes diarios y nos hacen pensar en que América también seguirá armándose. El Poder Ejecutivo ha solicitado al Congreso la sanción de gastos para la modernización de la escuadra y adquisición de elementos de defensa.

Trabajos públicos - Los trabajos públicos han pesado en los presupuestos. Los países nuevos deben realizar obras que son indispensables para su progreso.

En países como el nuestro, con vasto territorio y escasa población, es necesario fomentar la inmigración y ningún medio mejor que facilitarle el acceso de su producción a los centros de negocios, y para ello es indispensable el mejoramiento de los caminos y de los medios de transportes.

Instrucción pública - La instrucción pública determina la inversión de grandes sumas, pero los diferentes estados se han ocupado preferentemente de ella, sin detenerse en los gastos, y es así que la instrucción primaria es gratuita y a la vez obligatoria.

Deuda pública - Los gastos públicos pueden ser ordinarios o extraordinarios, los primeros deben ser atendidos con entradas ordinarias, los segundos con las extraordinarias. Este es el principio, que a veces no es cumplido pues cuando los gastos ordinarios superan a las entradas ordinarias, es forzoso recurrir a las extraordinarias para atender el exceso. Los gastos por trabajos públicos permanentes son costeados con entradas extraordinarias, y es por eso que en los países nuevos los trabajos públicos han influido en la cifra de las deudas.

Todos los países han recurrido al crédito, no es posible comprender un país que no pueda hacer uso del crédito. Nuestra Constitución autoriza el uso del crédito en el artículo 4º. para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

El libro de finanzas de Nitti trae cifras demostrativas del crecimiento de los gastos, la mayoría llega hasta 1914, no es posible tomar en cuenta los datos y cifras de la guerra, especialmente para los países que han intervenido, y aún los datos posteriores a la guerra, los cuales deben ser tratados con suma atención antes de compararlos, pues una de las consecuencias de la guerra fué el emisionismo cuyo corolario es la disminución del poder adquisitivo de la moneda, de donde resulta que para países como Alemania, Austria, no es posible la comparación de datos pues la moneda se ha desvalorizado en una forma no prevista.

GASTOS PUBLICOS EN MILLONES

	m/n %				
	1880	1890	1900	1913	
Francia	1242	1504	1883	2336	
Inglaterra	973	1019	1523	2255	
Bélgica	181	181	258	310	
Suiza	18	29	46	71	1917/106
Italia	600	744	744	1150	

La marcha ascendente de los gastos en la República Argentina, no es pues un fenómeno particular, y en tal carácter debemos considerarlo. Según el Ingeniero Bunge (Riqueza y Renta) Los gastos públicos en la Argentina sumaban \$37.932.146 en 1885, va en aumento y ya en 1894 pasan de cien millones, en 1895 alanza a \$122.587.419, para 1900 la suma de los gastos llega a \$139.014.553, en 1906 asciende a \$243.253.000 (no tomo la cifra correspondiente a 1905 pues en este año se retiran

los títulos Morgan que ascienden a \$ o/s 55.317.000, llegando las cifras del presupuesto a \$326.279.000, lo que daría un gasto realizado de \$200.559.000), en el año 1910 los gastos alcanzan a \$ 410.246.000, de donde resulta que en el quinquenio 1905 - 10 los gastos se duplican, lo que importa un aumento excesivo a pesar de considerar que en 1910 se realizaron las fiestas centenarias.

En el año 1915 el presupuesto llega a \$425 millones, en 1920 a \$488 millones, y en 1922 pasan de \$600 millones.

Nuestra ley de contabilidad divide el presupuesto en anexos, uno para cada ministerio, y uno para Congreso, otro para jubilaciones y pensiones, otro adquisiciones navales, otro trabajos públicos, y el otro a Subsidios y Beneficencia.

En nuestro país no puede atribuirse a una causa determinada el crecimiento del presupuesto, una parte del aumento es lógica y natural, significa mayores necesidades producidas por el adelanto del país, pero a la par de este crecimiento lógico nos encontramos con cifras que se abultan sin causa determinada. Quizás una de las causas que más han influido en nuestro país en el crecimiento del presupuesto sea nuestro gran optimismo al considerar el gran poderío económico y el futuro de nuestro país, lo que hizo decir a Terry. "Mientras se desempeña el gobierno, muchas obras públicas, emisiones de títulos, operaciones de crédito, abundancia y jolgorio general. Y si alguien señala el peligro, la próxima crisis, el agotamiento del crédito, la quiebra en perspectiva, nuestros políticos tienen una frase tapadera de sus errores, el gran porvenir del país, su asombrosa riqueza, sus brillantes destinos.

Al escándalo vergonzoso del 90 lo bautizamos con lo de "Crisis del progreso".

Después de haber sido hecha esta crítica por un hombre que conocía las finanzas de la Nación, las cosas han seguido igual.

Todos los años en vísperas de ser considerado el presupuesto de la Nación, las dos ramas del gobierno coinciden en la necesidad de evitar los gastos cuya utilidad no sea manifiesta, pero al finalizar la obra la suma del presupuesto es mayor a la anterior, debiéndose deducir de las manifestaciones, que todos los gastos autorizados son de gran utilidad, o bien que los propósitos son buenos y difícil de hacerlos prácticos.

En nuestro país falta un estudio detenido del presupuesto, que se analice los gastos, para poder determinar las necesidades efectivas de la Nación, pues en la actualidad hay gastos excesivos en determinados ramos y otros que requieren mayores gastos para su buena atención.

En nuestra historia financiera existe un ejemplo de reducción por parte del Poder Ejecutivo, de las sumas de gastos sancionadas por el Congreso. Es una reducción realizada por el Presidente de la Plaza y su Ministro de Hacienda Carbó, cuando estalló la guerra europea, habiéndose por otra parte atendido todas las necesidades de la Nación.

El presupuesto para 1914 autorizaba una inversión de \$449 millones, lo que significaba un aumento de \$27 millones sobre el presupuesto de 1913 que alcanzaba a \$422 millones, y superior en \$40 millones a los gastos efectivamente realizados en 1913.

La cifra de \$449 millones para 1914 constituía la cifra más alta a que habían alcanzado nuestros presupuestos.

Estalla la guerra, y con ella viene aparejada una disminución notable del comercio exterior y como nuestro sistema rentístico está basado en los derechos de aduana, comprendiendo la situación, que las entradas disminuirán provocando el déficit, el Poder Ejecutivo inicia un plan de economías, que ha de tratar de evitar en parte las consecuencias de la guerra. En dicho año de 1914 se gasta de acuerdo con la ley de presupuesto la suma de \$383 millones, lo que importa una economía en el gasto autorizado de \$66 millones, esta economía se ve disminuida por los gastos autorizados por leyes especiales que ascienden a \$27 millones y

los acuerdos de gobierno que suman \$8 millones, en resumen la economía efectiva realizada es de \$30 millones.

Continuando con esta política de economías el presupuesto para 1915 se reduce a \$393 millones, es decir, \$56 millones menos que el del año anterior, el Poder Ejecutivo reduce aún los gastos ascendiendo a \$352 millones los efectivamente realizados de acuerdo con el presupuesto, pero por leyes especiales se gastan \$35 millones y \$12 millones por acuerdos de gobierno, lo que neutraliza la economía realizada y provoca un aumento de 7 millones sobre el gasto calculado, viniendo pues en 1915 a invertirse \$400 millones.

GASTOS NACIONALES 1911 - 1922

Año	Presupuestado	Gastado
1911	427.324.000	416.571.000
1912	427.880.000	404.155.000
1913	422.345.000	403.439.000
1914	449.642.000	419.640.000
1915	393.023.000	399.928.000
1916	393.072.000	374.646.000
1917	393.323.000	389.571.000
1918	390.989.000	421.053.000
1919	389.675.000	427.910.000
1920	-	487.805.000
1921	-	525.085.000
1922	-	607.490.000

Las economías realizadas sobre las cifras del presupuesto de gastos no dan un resultado final, pues los gastos realizados por leyes especiales o por acuerdos de gobierno superan muchas veces esas diferencias.

Las leyes especiales y acuerdos de gobierno que autorizen gastos no previstos al formular la ley de presupuesto, vienen a llenar una necesidad, pero solo debieran ser empleados en los casos de ser indispensables, mientras que entre nosotros es algo natural recurrir a la ley especial y lo que es peor aún al acuerdo de gobierno, este resultado es consecuencia de varias causas.

Entre dichas causas cita una la Comisión de presupuesto de la cámara de diputados en su informe correspondiente al año 1911, decían en él que "el Ejecutivo proyecta generalmente los presupuestos suprimiendo nu-



merosas partidas, que por responder a exigencias regionales o entronar x intereses de los gobiernos y de las provincias, se sabe de antemano que no serán suprimidas por el Congreso. Para restablecerlas e intercalar nuevas asignaciones de ese mismo orden, el Congreso por medio de sus comisiones, primero, y por su sanción directa luego, disminuye partidas de gastos generales que los servicios públicos requieren para su desenvolvimiento, en la seguridad de que el crédito suplementario en el mejor de los casos, cuando no el acuerdo de ministros, como sucede generalmente ha de proveer a ellas".

De modo que al formular los presupuestos no solamente no se estudian las necesidades efectivas de la Nación, sino que valiéndose de medios pocos leales se trata de demostrar un espíritu de economía, tan simpático al pueblo, pero que no existe en verdad; la forma está encuadrada dentro de nuestras costumbres políticas.

Desde 1911 a 1920 lo gastado de acuerdo a leyes especiales y acuerdos de gobierno está representado por cifras de verdadera importancia, notándose que los gastos autorizados en acuerdo de gobierno aumentan a partir de 1916.

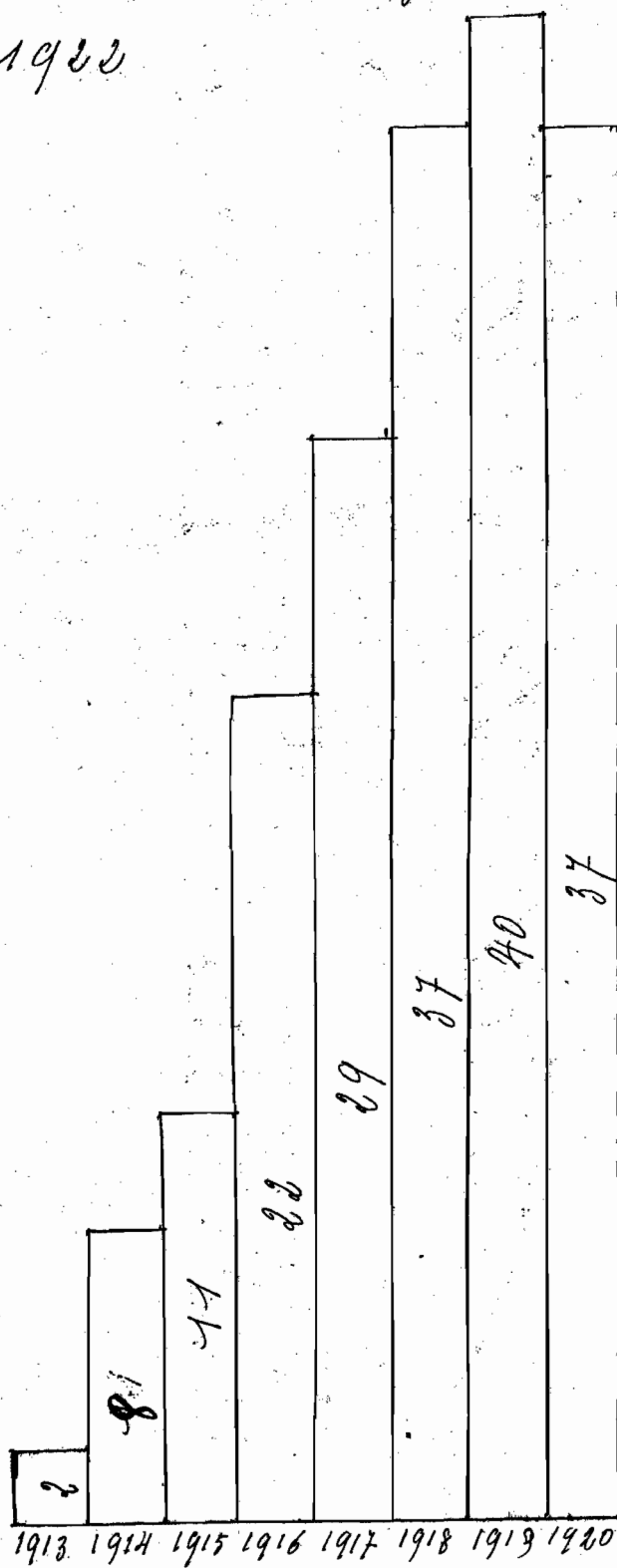
Gastos realizados por leyes especiales y acuerdos

años	leyes especiales	acuerdos	total
1911	87.226.000	7.262.000	94.488.000
1912	30.789.000	4.203.000	34.992.000
1913	21.066.000	2.109.000	23.175.000
1914	27.106.000	8.815.000	35.921.000
1915	35.327.000	11.992.000	47.319.000
1916	11.930.000	22.010.000	33.940.000
1917	7.857.000	29.416.000	37.273.000
1918	13.352.000	37.406.000	50.758.000
1919	19.535.000	39.733.000	59.268.000
1920	30.990.000	37.151.000	68.141.000

La elevación de las cifras de gastos autorizados fuera del presupuesto por leyes especiales o acuerdos de gobierno no es un hecho nuevo, se comprobaba ya sus inconvenientes en algunos países hacen ya muchos años y los hombres de gobierno han tratado de arbitrar formas que limiten el afán de gastos, y así el parlamento francés dictó en 1836 una ley,

# Gastos por acuerdo de Gobierno

1913 - 1920



según la cual "Todo pedido de créditos, formulado fuera de la ley anual de gastos, deberá indicar los recursos necesarios para efectuarlos", pero la medida no fué suficiente y el resultado no satisfizo y en 1876 tomaron una resolución, según la cual, todos los pedidos de créditos debían hacerse al mismo tiempo, es decir, se fijaba un determinado día en el mes para que pudieran hacerse los pedidos. Algunos legisladores proponían otro procedimiento, consistía éste en formular una lista de todos los créditos solicitados, y cada vez que se solicitara uno nuevo debía darse lectura de la lista; fué aprobado el primer procedimiento.

En el caso de establecer la obligación de que cada proyecto de ley que signifique un gasto deba determinar al mismo tiempo los fondos con los cuales se proveería, es muy fácil de satisfacer sin remediar la situación con la forma que adoptan nuestros legisladores "páguese de rentas generales con imputación a la presente ley".

Entre nosotros ya ha habido iniciativas serias tendiente a evitar el abuso de solicitudes de crédito, debe ser citado el proyecto presentado en 1910 por los diputados Montes de Oca, López Mañán y Peña, a la cámara de la cual formaban parte.

Con dicho proyecto se trataba de evitar la precipitación en la sanción de leyes que significaran gastos, imponiendo por otra parte la obligación de pedir informes al poder administrador.

El proyecto decía - Art.1º. Toda iniciativa parlamentaria que importe un gasto, por cualquier concepto, deberá ser materia de un proyecto de ley especial, que no podrá ser tratado sobre tablas ni con preferencia sobre otros asuntos.

Art.2- Las cámaras no podrán tratar una iniciativa parlamentaria que importe gasto sin tener presente un informe escrito del Ministerio de Hacienda, que contenga:

a) La expresión circunstanciada de las cantidades que el Presupuesto en vigor y leyes especiales destinan a objetos análogos o semejantes al

del proyecto.

b) indicaciones precisas sobre los recursos con que la Nación cuenta para atender nuevos gastos.

Art.3 - Las cámaras deberán así mismo tener presente una relación de las sumas que proyectos en tramitación destinan a fines análogos o semejantes al del proyecto en debate.

Art.4º. Los pagos ordenados en virtud de la ley o cláusula de ley de iniciativa parlamentaria dictada sin llenar las formalidades establecidas en los artículos precedentes, serán observados por la contaduría nacional, sin que a su respecto pueda insistirse por acuerdos de ministros.

No regirá esta regla cuando la ley de que se trate hubiera creado recursos especiales para sufragar las erogaciones que autorizan.

El proyecto no fué sancionado, quedó como la expresión de un anhelo de legisladores que se ocupaban del ordenamiento y equilibrio de las finanzas públicas. Por otra parte hubiera sido fácil escapar a los alcances de dicha ley con otra de oportunidad. El hecho verdaderamente importante sería el de llevar al espíritu de los legisladores el convencimiento de que para bien de la patria sería conveniente meditaran en sus proyectos que signifiquen gastos, y solo presentarlos cuando han de redundar en beneficio de toda la sociedad y no solo de determinada región, que muchas veces no beneficia sino a contadas personas. Entre nosotros a pesar de nuestro espíritu federalista dentro de la política, las provincias solicitan del gobierno nacional la construcción de obras que han de mejorar la vialidad, pero que deberían ser hechas con fondos de los tesoros provinciales. Muchas veces las promesas hechas a un electorado han pesado sobre el presupuesto nacional, sin beneficiar al interés general.

Esta tendencia de los cuerpos legislativos a ser generosos en la sanción de gastos, no es nueva. En la historia encontramos ejemplos de medidas tomadas para evitar la exageración de los gastos, pues en el inte-

70

rés general de la sociedad está la eficacia de las medidas limitativas, desde que los gastos públicos son costeados con una parte de la fortuna privada de los contribuyentes.

El primer ejemplo de una medida de ese carácter nos presenta la república de venecia, donde se estableció una multa con la que se había de castigar a quien propusiese un nuevo gasto, remedio de resultado positivo, pero aún iban más allá las limitaciones, estaba completamente prohibido proponer nuevas inversiones para el palacio ducal "el dogo Tomás Mocénigo pagó una multa de mil ducados oro por haber propuesto la reedificación del palacio".

Es indudable que las medidas adoptadas en venecia, solo pueden ser citadas como antecedentes ilustrativos, pues es natural y lógico el crecimiento de los gastos, más, un país cuyos gastos públicos tuvieran que limitarse por muchos años, significaría que no puede atender debidamente las necesidades de la sociedad, y es posible solo en el caso de un país que no progrese.

En Inglaterra solamente el gobierno puede proponer nuevos gastos o el aumento de partidas del presupuesto, los comunes tienen el derecho de reducir los gastos propuestos por el gobierno pero en ningún caso pueden aumentarlos, y los lores tienen aún menos derechos que los comunes.

La medida ha dado muy buen resultado en Inglaterra y ha hecho pensar a algunos de nuestros hombres en la conveniencia que pudiera haber al adoptarla para nuestro país.

Entiendo que es inadoptable esa práctica entre nosotros, ella daría al Poder Ejecutivo una preponderancia excesiva sobre el Legislativo, pues nuestra organización y relaciones de los poderes del Estado es distinta a la inglesa. Nosotros tenemos un régimen de gobierno presidencial, y mientras que Inglaterra tiene el sistema parlamentario, siendo pues el jefe del gobierno quien tiene la confianza del parlamento resultando en-

tonces posible la inclusión de nuevas partidas que contasen con la opinión de la mayoría.

Dentro de nuestro sistema de ministerio presidencial, los ministros duran en sus cargos mientras cuenten con la confianza del presidente, no siendo posible la inclusión de nuevas partidas resistidas por el ministro, sino cuando terminasen el mandato.

La adopción del sistema inglés de que solo el gobierno puede proponer nuevos gastos, vendría en nuestro país a quitar al Congreso un medio de hacer cumplir algunas de sus resoluciones; tal en el caso de que el Congreso sancionara una ley de creación de una Universidad, un nuevo tribunal de justicia, o la ampliación de cualquier servicio que "promoviese el bienestar general", si la sanción no cuenta con la aprobación del gobierno, sería vetada, pero quedaría aprobada de hecho en el caso de una insistencia de acuerdo con las prescripciones constitucionales. Sancionada la ley o aprobada de hecho, el Ejecutivo burlaría su cumplimiento no presentando la iniciativa del gasto que demanda el cumplimiento de esa ley, lo que crearía una situación inaceptable.

De modo que hasta hoy no tenemos limitación a las iniciativas parlamentarias que signifiquen gastos, el remedio estaría en una exacta comprensión por parte de quienes corresponde, de las necesidades del Estado y de sus finanzas.

Algo que debe estudiarse con más detención es el presupuesto de gastos, evitando la inclusión de partidas que no signifiquen un beneficio social, y elevando otras que tengan como consecuencia un mejoramiento de interés general.

Los ministros confeccionan el proyecto de presupuesto de su ministerio y después de estar a estudio de la cámara ellos mismos se encargan de pedir la inclusión de nuevas partidas y elevación de otras.

Estimo, sería conveniente que el Ministro de Hacienda tuviera el derecho de revisar los presupuestos por sus colegas y disminuir las partidas que fundadamente considerara elevadas, esto no significaría darle

mayores atribuciones, son las que lógicamente deberían corresponderle por ser el responsable de las finanzas públicas; los otros ministros tendrían el derecho de apelar de la resolución del colega de Hacienda, ante la reunión de gabinete.

Es ya costumbre entre nosotros que el presupuesto no se presente dentro de los términos de la Constitución y de la ley de Contabilidad, por lo general no son tratados dentro de las sesiones ordinarias, debiéndose recurrir a las extraordinarias, y se ha repetido el caso de iniciar un año y aún transcurrir varios meses del mismo sin ley de presupuesto, habiéndose tenido que recurrir a los duodécimos y planillas de modificaciones, estableciendo un presupuesto inorgánico, con todos los inconvenientes que puede significar.

Para evitar estos hechos el actual Poder Ejecutivo ha propuesto a las cámaras una reforma de la Constitución; según dicha reforma, se considerará prerrogado el presupuesto del año anterior cuando las cámaras no hubieran aprobado el nuevo presupuesto. Esta medida ha sido adoptada ya por la provincia de Corrientes.

Una mala práctica seguida por nosotros es la de crear organismos y legislar por la ley de presupuesto, así se creó el Departamento Nacional del Trabajo, por el agregado de una nueva partida en el presupuesto, y en uno de los últimos presupuestos se aprobaron crear varios juzgados y cámaras federales, los cuales deben ser objeto de una ley especial y si son aprobados, recién entonces incluir en el presupuesto los gastos que demande el cumplimiento de la ley sancionada. Son asuntos extraños a la ley de presupuesto.

Las provincias a pesar de lo establecido en el artículo 5º de la Constitución, han abandonado progresivamente la enseñanza primaria, dejándola a cargo de la Nación, lo que aumentan los gastos, más los subsidios pasados a las provincias, hospitales, bibliotecas y beneficencia.

Los acuerdos de gobierno solo pueden autorizar gastos en receso del Congreso, pero esta medida de excepción se ha generalizado en el uso, sien-

do completamente normal hoy autorizar gastos en acuerdos, mientras funcionan las cámaras.

Uno de los renglones que han influido en el aumento del presupuesto en los últimos años es el que se refiere al sueldo mínimo, establecido en \$160, sin cálculos previos que pudieran determinar ese límite, de \$130 se propuso hasta un límite de \$200 pero fué sancionado el mínimo de \$160, sin ninguna base, bien pudiera ser que ese mínimo fuera inferior al límite capaz de obtener el necesario, y en ese caso sería injusto. Un mínimo debe ser determinado de acuerdo al costo de la vida, y se ha dado el caso en nuestro país que el salario no aumentaba en proporción al costo de la vida produciéndose un desequilibrio, y cuando el costo comenzaba a descender se elevaron los salarios.

Los presupuestos nacionales han ido siendo mayores cada año, lo mismo ha pasado con los presupuestos provinciales y municipales, sucediendo que en el afán de obtener los fondos necesarios llegan a exigir el máximo de la capacidad contributiva de la población, muchas veces con superposición de impuestos.

El Director General de Estadística de la Nación Ing. Alejandro E. Bunge dice en su informe Serie F N°1 de Julio de 1923, que trata de gastos públicos y capacidad contributiva, que la capacidad económica y contributiva del país casi no ha aumentado después de 1914, dando a continuación el total de los gastos públicos nacionales, provinciales y municipales en los 10 últimos años; encontramos que el total de los gastos que en 1913 eran de 670 millones de pesos, alcanzan para el año 1923 a la cifra de 1100 millones, lo que importa un mayor gasto de \$430 millones en un decenio; este aumento de los gastos debe llevar aparejado un aumento equivalente de las rentas o se cae en lo que hemos caído nosotros, el déficit anual que es necesario cubrirlo con entradas extraordinarias, haciendo caer sobre los que han de venir el peso de nuestra imprevisión y apresuramiento.

Es pues de desear para bien de la patria, que los proyectos de presu-



77

puestos sean estudiados a conciencia y con el concepto de la responsabilidad que corresponde a los directores de la Nación, no incluyendo en él sino las partidas que puedan significar servicios de utilidad general.

### Autorización de gastos

De acuerdo con el texto constitucional corresponde al Congreso "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Administración de la Nación, y aprobar o desechar las cuentas de inversión (inciso 7º. Artículo 67) y el Presidente de la Nación es quien "hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales" (inciso 13 Artículo 86).

En los estados civilizados modernos no se concibe la administración de la cosa pública, sin la directa intervención de los representantes del pueblo; las contribuciones con que cargarán sus representados son las que satisfacen las necesidades de la Nación. Este derecho indiscutido e indiscutible hoy, fué obtenido por el pueblo después de largas luchas, y por ello dice Raynal que el preupuesto fué para Inglaterra, al mismo tiempo "el instrumento y el baluarte de su libertad". El rey ~~Juan~~ firmó la Carta Magna reconociendo el derecho de los barones, y ~~quien~~ quien, de sus sucesores quiso olvidar este compromiso, tuvo que arrepentirse por los movimientos iniciados.

En Alemania, Bismark, no consultó al parlamento para los gastos durante 5 años, pero terminada la guerra con Austria, se presentó al parlamento reconociendo el derecho de éste a intervenir en los gastos y que no lo había hecho por razón de un mayor interés nacional, el parlamento se mostró complaciente. Era después de la victoria. Entre nosotros desde la revolución se ha reconocido al pueblo el derecho a la intervención, ella estaba inspirada en los principios más democráticos, por eso en el acta que se firmó en el Cabildo el día 25 de Mayo se estableció: 8º. que esta misma junta ha de publicar todos los días primeros del mes, un estado en que de razón de la administración de la Real Hacienda".

9º. que la Junta no puede imponer contribuciones, ni gravámenes al pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad del Excelentísimo Cabildo".

En 1820 es elegido gobernador de Buenos Aires el general Martín Rodríguez, sus ministros fueron Rivadavia y Manuel J. García, de esta administración se ha dicho que fué la mejor que tuviera Buenos Aires, es entonces cuando se presenta el primer presupuesto con fijación de gastos y cálculo de recursos, en las provincias del Río de la Plata, así lo hizo constar el Ministro García afirmando que "esa noche pasaría a la historia, pues señalaba un gran progreso en nuestras instituciones y nuestros hábitos".

Después viene la época de la disolución nacional y la tiranía, volviéndose muy atrás en este sentido hasta que se constituye la unión nacional.

En 1853 al sancionarse la Constitución se establecía en el artículo 64 inciso 7º. y en el artículo 83 inciso 13 las prescripciones contenidas hoy en los artículos 67 y 86 en los incisos 7º. y 13 respectivamente.

El proyecto de Alberdi en el artículo 69 inciso 1º. de las atribuciones del Congreso establecía "Aprueba y desecha la cuenta de gastos de la Administración de la Confederación"; inciso 2º. "Fija anualmente el presupuesto de esos gastos" y entre las atribuciones del Presidente, artículo 85, inciso 15 "hacer recaudar las rentas de la Confederación y decretar su inversión con arreglo a la ley de presupuesto de gastos nacionales".

De acuerdo con el citado inciso 7º. artículo 67, corresponde al Congreso: 1º. Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Nación; 2º. Aprobar o desechar la cuenta de inversión.

En concordancia con esta prescripción constitucional la ley de Contabilidad empieza por decir en su artículo 1º. que el Presupuesto general debe comprender los gastos ordinarios y extraordinarios que se

presuma se harán en el ejercicio, al mismo tiempo que en él (el presupuesto) se incluirá el cálculo de los recursos.

Cada Ministro debe formular el proyecto de presupuesto de las reparaciones de su cargo y por intermedio del Ministerio de Hacienda el P.E. presentará al Congreso el Presupuesto General en todo el mes de Mayo. Corresponde al Ministro de Hacienda hacer el cálculo de recursos (artículo 5).

El 1º de Abril de 1898 en Acuerdo de Ministros se dió un decreto reglamentando la formación del presupuesto, ese decreto firmado por Uriburu como Presidente y por los Ministros Wenceslao Escalante, Amancio Alcorta, Luis Belautegui y Nicolás Lavalle, establece:

Artículo 1º. Cada Ministro formulará el anteproyecto de presupuesto del departamento a su cargo, de modo que cada ministerio forme un artículo, el que se dividirá en incisos correspondientes a cada una de las reparticiones de la Administración subdivididos en ítems correspondientes a las subdivisiones de cada una de ellas en cuanto al personal y a cada clase de gastos distintamente especificada. (coincide con el artículo 2º de la ley de Contabilidad). Los ítems se subdividirán en partidas correspondientes a cada empleo. En cuanto a los gastos, todas las subdivisiones estarán siempre consignadas en ítems separados.

Artículo 2º. Cada anteproyecto del presupuesto será remitido al Ministerio de Hacienda en la primera quincena de Abril, acompañado de un estado comparativo con el Presupuesto vigente, con expresión de las razones que hubieran motivado las modificaciones que pudieran haberse proyectado.

Artículo 3º. Con presencia de los mencionados proyectos parciales, o con prescindencia de ellos, en el caso de que no se le hubieran remitido en el plazo establecido, el Ministro de Hacienda formulará el cálculo de recursos y el proyecto de presupuesto general que deberá presentar al señor Presidente de la República antes del 20 de Mayo para su resolución

en acuerdo de Ministros y oportuna remisión a la Honorable Cámara.

Al confeccionar el proyecto de presupuesto general el Ministro de Hacienda proyectará también las disminuciones y medidas que considere necesarias en vista de la situación financiera, así como las subdivisiones de los distintos items que convenga para la mejor Contabilidad.

Artículo 4º. Una vez presentado al Honorable Congreso las modificaciones posteriores que el P.E. juzque conveniente proponerle, se acordarán en la misma forma establecida en el artículo anterior.

Artículo 5º. Queda absolutamente prohibido a todo funcionario o empleado iniciar gestiones directamente en el H.C. modificaciones en el proyecto del P.E. so pena de suspensión o pérdida del empleo, según la gravedad del caso debiendo ellos gestionarlas ante el Ministerio respectivo, por intermedio de sus jefes inmediatos.

Artículo 6º. Comuníquese, etc.

En nuestro país el presupuesto es anual pues así lo prescribe la Constitución, comprende un ejercicio que va desde el 1º de Enero al 31 de Diciembre, pero los pagos e imputaciones pueden hacerse hasta el 31 de Marzo, día en que el ejercicio queda cerrado lo mismo que los créditos abiertos por leyes especiales acuerdos de gobierno.



Llegado el 1º de Enero los gastos de la Administración deben realizarse de acuerdo con el presupuesto sancionado para dicho año. Sin embargo este hecho no se realiza desde hace algunos años, ello es debido a que para dicha fecha no ha sido aún aprobado el presupuesto, debido en primer lugar a que nunca se cumple lo establecido en el artículo 5º de la ley de Contabilidad en cuanto se refiere a la fecha de presentación al Congreso en el mes de Mayo; luego de presentado es estudiado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, el cual suele prolongarse y luego de despachado pasa a la Cámara para su discusión. Como la Comisión de Presupuesto reforma siempre el proyecto del

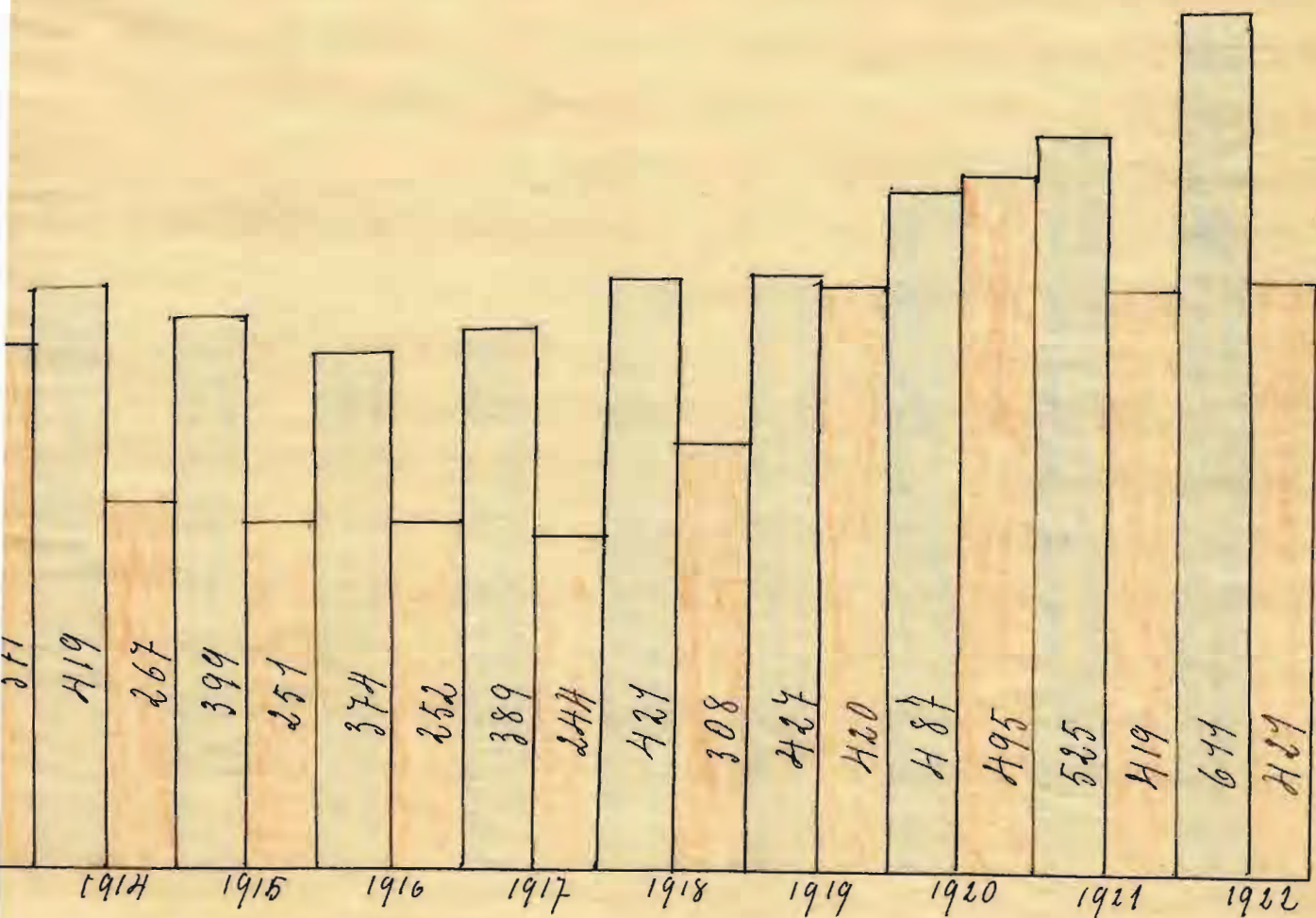
P.E., muchas veces a pedido de los mismos ministros, la discusión en la Cámara se prolonga modificándose nuevamente el proyecto de la Comisión, aumentando los gastos en algunos rubros, creando otros o bien suprimiendo y disminuyendo, que sucede pocas veces. El Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados pasa al Senado para su revisión, casi siempre en época avanzada del año y entonces el P.E., urge a ésta la sanción del Presupuesto, lo que le imposibilita un estudio amplio, es por ello que en 1912 el Senado hizo suyas las palabras del senador Joaquin V. Gonzalez, protestando por la situación que se creaba al Senado en la imposibilidad de estudiar el Presupuesto cumpliendo el deber de Cámara revisora. En 1914 el Senador Del Valle Iberlucea protestó por la misma causa.-

En el caso que se inicie el nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado, es costumbre aprobar uno o varios duodécimos. Entre nosotros este hecho de excepción se está convirtiendo en algo normal y es así que para 1919 se aprueban 5 duodécimos, en 1920 llegan a 6, a 8 en 1921, a 8 en 1922 y en 1923 a 9, lo que ha motivado un proyecto del P.E. declarando en vigencia el Presupuesto del año anterior hasta la aprobación del nuevo. Esta prescripción está ya contenida en la Constitución de algunas de nuestras provincias: Corrientes, San Juan, Catamarca y Santiago del Estero.-

# Gastos y Recursos

1913 — 1922

gastos   
recursos 



## NUESTRO SISTEMA RENTISTICO

La base de nuestro sistema rentístico la forman los impuestos, los que representan un 80% sobre el total de las recaudaciones nacionales, este porcentaje tan elevado permite afirmar que nuestro sistema rentístico es marcadamente impositivo.

Las recaudaciones por concepto de servicios prestados por el Estado o provenientes de su dominio territorial e industrial están representadas por sumas pequeñas.

En algunos países, tal como Alemania antes de la guerra, mucha parte de las recaudaciones provenían del producido de las explotaciones ferroviarias realizadas por el Estado.

En nuestro país la explotación ferroviaria del Estado no ha contribuido con un solo centavo a los gastos del Presupuesto nacional, por el contrario, sus gastos son superiores a sus entradas, apesar de un artículo de ley general de presupuesto.

La explotación petrolífera de Comodoro Rivadavia ha de contribuir en un futuro cercano con sumas elevadas, al Tesoro Nacional. Siendo del caso tratar de proveer a la explotación de todos los elementos necesarios para la mayor producción, y si con los elementos provenientes de la venta de los productos de la explotación no bastara para establecer la organización, sería el momento de contraer un empréstito para dedicarlo a ese fin, y sus servicios no habrían de gravar el Presupuesto, pues sería atendido con el producido de las ventas del petróleo, esto siempre que no se prefiera adoptar las conclusiones a que llegaba el Dr. Weigel Muñoz al proponer una explotación mixta, cuya organización sería parecida a la del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Ya vemos que el producido del servicio de Correos y Telégrafos no satisface su propio presupuesto, siendo una carga mas que una renta. Los fondos provenientes del dominio territorial son escasos, y para equilibrar los presupuestos se recurre siempre a adicionales de los impuestos

existentes o algun impuesto nuevo en nuestro regimen.

Nuestro régimen impositivo no responde a una orientación definida, son impuestos que se han establecido para lograr cubrir desequilibrios del presupuesto, sin mayor estudio, y muchos de ellos con la intención de que fueran transitorios, pero algunos, como los impuestos internos subsisten después de mas de 30 años. Lo mismo el impuesto a la exportación sancionado bajo la presión de las necesidades financieras de un momento crítico, y que subsiste apesar de haber desaparecido la causa que hizo posible su implantación, pues habiendo sido un impuesto al mayor valor de los artículos exportados, pudo ser productivo mientras ese mayor valor existía, pero luego vino la crisis ganadera y la de la lana, y el impuesto subsistió, pero está destinado a desaparecer en plazo breve.

Si la base de nuestro sistema rentístico son los impuestos, dentro de éstos, los impuestos indirectos sobre el consumo, son los que proporcionan mayor recaudación, estando en consecuencia basados sobre los impuestos al consumo todo nuestro sistema rentístico.

Esto que significa una injusticia, desde que es grabado relativamente con mayor impuesto el que menos posee, tiene aparejado un grave inconveniente, puesto ya de manifiesto en oportunidad de la guerra europea, cuando la fuente productora de rentas, disminuyó a causa de la disminución del comercio exterior.

Esta sola experiencia debería haber bastado para modificar nuestro sistema rentístico, pero pasado el momento crítico, excepción hecha de algunos hombres de gobierno, poco se piensa en modificaciones.

Nuestras rentas nacionales pueden dividirse en cuatro grupos según su procedencia: Impuestos (directos é indirectos), Retribución de servicios prestados por el Estado, Dominio privado y otros recursos, los de difícil clasificación dentro de la división hecha.



I M P U E S T O S

DIRECTOS	%	1918	1919	1920	1921	1922
Cont. Territorial		7.104.000	7.175.000	7.276.000	7.234.000	7.242.000
Patentes		6.628.000	6.709.000	8.223.000	8.287.000	8.477.000
Impuestos a las carreras		2.000.000	2.776.000	1.368.000	-	-
<b>Total</b>		<b>15.732.000</b>	<b>16.660.000</b>	<b>16.867.000</b>	<b>15.521.000</b>	<b>15.719.000</b>

	INDIRECTOS					
	%	1918	1919	1920	1921	1922
Importación más adicional		88.455.000	111.333.000	160.275.000	160.478.000	182.743.000
Exportación		50.890.000	68.310.000	96.811.000	42.274.000	23.226.000
Estadística y sellos		4.230.000	4.959.000	6.322.000	4.428.000	4.714.000
Papel sellado		18.093.000	25.004.000	28.478.000	25.904.000	26.561.000
Impuestos internos		67.014.000	80.270.000	91.616.000	88.434.000	90.072.000
<b>Total</b>		<b>228.870.000</b>	<b>290.067.000</b>	<b>383.502.000</b>	<b>321.518.000</b>	<b>327.326.000</b>

	PRODUCIDO TOTAL POR IMPUESTOS					
	%	1918	1919	1920	1921	1922
DIRECTO		15.732.000	16.660.000	16.867.000	15.521.000	15.719.000
INDIRECTO		228.870.000	290.067.000	383.502.000	321.518.000	327.326.000
<b>Total</b>		<b>244.602.000</b>	<b>306.727.000</b>	<b>400.369.000</b>	<b>337.639.000</b>	<b>343.045.000</b>

RETRIBUCION DE SERVICIOS DEL ESTADO

	1918	1919	1920	1921	1922
Faros y balizas	939.000	1.185.000	2.048.000	1.802.000	2.360.000
Visita de sanidad	147.000	184.000	324.000	425.000	341.000
Derechos consulares	694.000	1.112.000	1.990.000	1.713.000	1.550.000
Casa de Moneda	46.000	108.000	4.000	-	-
<b>Correos</b>	<b>12.255.000</b>	<b>13.702.000</b>	<b>15.958.000</b>	<b>17.053.000</b>	<b>18.492.000</b>
Telegrafos	5.657.000	5.996.000	7.011.000	6.948.000	7.013.000
Matrículas y D. Exámenes	736.000	599.000	439.000	585.000	559.000
Tasa Militar	249.000	27.000	1.000	-	289.000
Desnat. Alcoholes	305.000	317.000	197.000	434.000	334.000
Tarifa de análisis	690.000	764.000	924.000	1.049.000	1.227.000
Patente invención y M. de fábrica	362.000	407.000	525.000	471.000	472.000

Escri- banía de Gobierno	8.000	14.000	17.000	4.000	22.000
Produci- do Regis- tro Pro- piedad	1.274.000	1.376.000	1.257.000	1.546.000	1.716.000
Venta de Ptos.del InstoBac terioIó- gico	-	-	48.000	101.000	86.000
Dirección de Ganade- ría	257.000	155.000	155.000	140.000	87.000
Escuela de agri- cultura	-	-	-	-	-
	23.619.000	25.946.000	30.850.000	32.170.000	34.462.000

De las retribuciones de los servicios prestados por el Estado, es decir las tasas, las que tienen importancia productiva son el correo y telégrafos, juntos representan un 73% del producido total de la categoría.

Es indudable que correos y telégrafos constituyen el gasto mas reproductivo, sin llegar a ser fuente de rentas, pues el producido en 1922 alcanza apenas a veinticinco millones de pesos, mientras que los gastos y erogaciones por el mismo concepto alcanzan a cincuenta millones de pesos.

El producido de los bienes pertenecientes al dominio privado del Estado, ya sea territorial o industrial, es escaso, en 1922 alcanza a treinta y siete millones, de los cuales veintiseis millones corresponden al servicio prestado por almacenaje y eslingaje, puertos, muelles y diques y pescantes hidráulicos.

Entre los recursos varios están comprendidos las entregas que deben hacer las provincias para la atención de sus deudas, las cuales, a excepción de la de Buenos Aires, no se han efectuado desde 1912.

Varias son las provincias que desde 1912 no han remitido fondos con ese objeto: Córdoba, Entre Ríos, Santa Fé, Mendoza y Tucumán.

El producido total de este grupo alcanzó en 1922 a seis millones de pesos.

De acuerdo con las cifrastranscripta-s los grupos en que hemos divi-

dido las rentas nacionales concurren a la formación del Tesoro en esta proporción:

Impuestos directos	3.80%
" indirectos	77.60%

Total de impuestos	81.40%
Retribución de servicios del Estado	8.30%
Bienes del dominio privado	8.80%
Varios	1.50%

Alcanzando la recaudación de 1922 a cuatrocientos veintidos millones de pesos, corresponde por habitante \$46.88.

Esta cifra puede descomponerse:

Impuestos directos	1.76
" indirectos	<u>36.37</u>
Total por impuestos	\$38.13
Retribución de servicios	3.87
Dominio privado	<u>4.17</u>
Recursos varios	<u>0.71</u>
	\$46.88

Es necesario hacer notar que la diferencia impresionante que se observa entre el producido de los impuestos directos é indirectos, se debe en primer lugar a que los impuestos directos han sido reservados para los tesoros provinciales, pudiendo establecerlos la nación en los extremos determinados en el artículo 67, inciso 2º de la Constitución.

La existencia en la actualidad de impuestos de patentes y de contribución territorial en el cuadro de las rentas nacionales, se debe a sanciones del Congreso, obrando como legislatura local para la Capital Federal y los territorios nacionales, previa deducción de la parte correspondiente a la Municipalidad de la Capital, al Consejo Nacional de Educación y a las Municipalidades de los territorios.

Las provincias han establecido también impuestos indirectos, éstos están dentro de las facultades concurrentes de que hablaba Alberdi.

Hemos transcripto cifras comprobatorias de la marcada influencia que dentro de las rentas nacionales tiene el producido de los derechos de Aduana, con ello hemos tratado de poner en evidencia uno de los mayores defectos de nuestro sistema rentístico, el que además de estar expuesto

al peligro de bruscas variaciones, apenas un hecho impida a determinada fuente base, ser todo lo productiva que se calculaba. Además de este defecto de orden general, nuestro sistema rentístico está bañado sobre los derechos aduaneros, lo que evidencia una manifiesta injusticia impositiva, pues siendo los derechos aduaneros impuestos sobre el consumo de artículos importados, entre los cuales se encuentran muchos de consumo necesario, sin que puedan ser reemplazados por otros de producción nacional, tales como los tejidos, artículos de construcciones, etc. Pues bien, ~~Me~~ sabido que las rentas menores están destinadas en su totalidad o en su casi totalidad a la satisfacción de las primeras necesidades, entre las que han de contarse, alimentación, vestido y vivienda.

Siendo las dos primeras las que representan mayor porcentaje a menor renta. En esta forma llegamos a la conclusión de que los derechos de Aduana son progresivo a la inversa, mayor tasa relativa para las rentas menores; lo que contradice abiertamente el concepto moderno y democrático de la imposición, el que acepta la tasa progresiva de acuerdo a la capacidad contributiva, desde que las rentas disminuyen su utilidad a medida que se hacen mayores.

Es necesario reaccionar en contra de esta forma de imposición y seguir el concepto social en que se han orientado los países de legislación financiera progresista y democrática. En ellos se ha tratado de imponer a los gastos superfluos o a las rentas, la que mejor demuestra la capacidad de contribución.

Se anuncia que Mr. Churchill canciller del tesoro en Inglaterra, proyecta un impuesto sobre el lujo.

La imposición sobre la renta y la tasa progresiva ha sido aplaudida por muchos tratadistas, los que ven en ello un medio de socialización paulatina de la riqueza, creo que no tendrá esa consecuencia, pero en si llena un fin, se aparta y rechaza el pasado histórico lleno de agravios para la justicia.

Las cuestiones impositivas han tenido influencia en el desarrollo de muchos acontecimientos históricos, y a medida que el pueblo ha ido tomando directa participación en los asuntos del Estado, las cargas se han ido repartiendo entre todos los habitantes, aboliendo los privilegios de no contribución de los nobles y el clero. Al referirse a dicho privilegio decía Dupont de Nemours. "Costará trabajo creer, que haya bastado ser rico para llegar a noble, y llegar a noble para dejar de pagar, de suerte que, el único medio de escapar al impuesto es hacer fortuna", citado por Caillaux en su libro sobre los impuestos en Francia, y el mismo Caillaux cita el manifiesto a los franceses de 1791, en el que se decía al referirse a las imposiciones anteriores a la revolución. "Todo lo que estaba claro en estas leyes era en desventaja del pobre. Los primeros 100 francos de una transacción pagaban doble derecho, pagábase derechos sencillo desde 100 francos a 10,000, y una vez pagado este derecho todas las sumas que excedían de los primeros diez mil francos abonaban un ligero derecho".

El régimen era en verdad injusto, pero dentro del concepto de la época; mas grave es una situación evidenciada en nuestro país por datos publicados por el Ingeniero Alejandro E. Bunge, quien dice, "los gravámenes resultan pesados debido a que representan un 10% sobre los elementos necesarios para la vida diaria y solo un 5% sobre los excedentes".

Esta comprobación debería bastar para provocar un deseo de reforma de nuestro régimen impositivo, pero deseo no solo de los hombres de gobierno, sino del pueblo, el que debería intervenir directamente manifestando su deseo en los actos electorales.

El concepto social de evitar los impuestos sobre los artículos indispensables no establecen régimen de privilegio para las clases pobres, como tampoco lo establece el mínimo exento dentro del impuesto sobre la renta, apenas si significa el deseo de no establecer impuestos sobre los que no pueden contribuir sin disminuir sus consumos necesarios.



En más de una oportunidad se ha intentado modificar nuestro régimen impositivo estando entre ellos los proyectos presentados para el establecimiento de impuestos sobre la renta, sobre el mayor valor no ganado de los inmuebles, etc.

Pero no solo debemos pensar en los impuestos, es necesario que los bienes del dominio privado del Estado, produzcan rentas, tal la explotación petrolífera de Comodoro Rivadavia; y que los ferrocarriles del Estado dejen de dar pérdidas, creo que todo será cuestión de organización y administración.

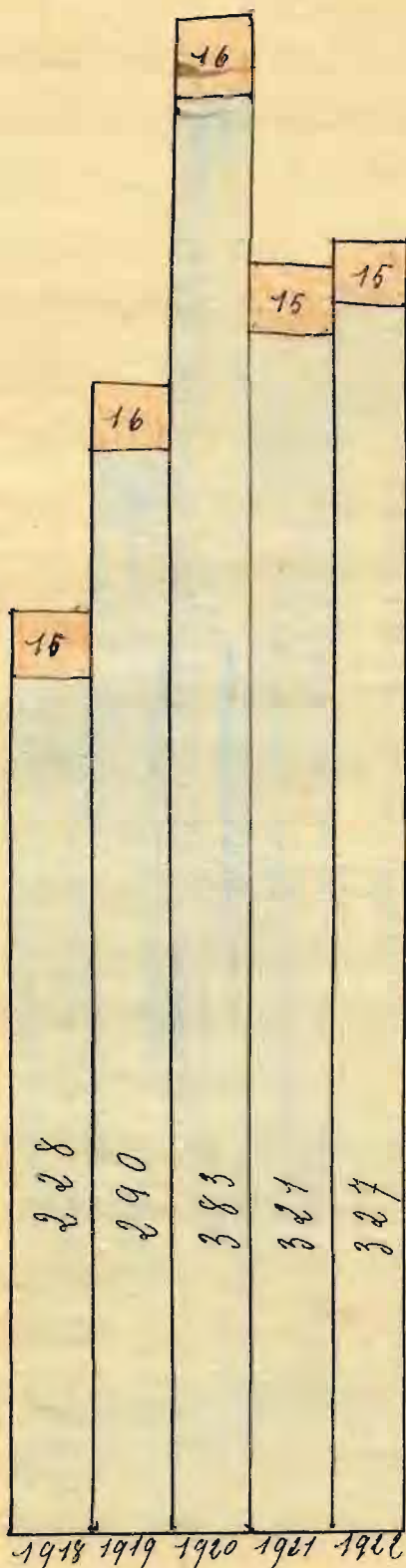


# Producción de impuestos

en millones

directos   
 indirectos 

1918 - 1922



## ESTADO FINANCIERO

El progreso y crecimiento del país, así como el aumento de su comercio hizo que durante las épocas normales los ingresos fiscales fuesen en aumento, pues estando nuestro régimen impositivo basado en la Aduana, las recaudaciones aumentaban en relación al comercio,. Es de hacer observar que la curva de las recaudaciones totales del país tiene la misma forma de la que representa las entradas aduaneras.

En las épocas normales el cálculo de las recaudaciones puede hacerse estimando que éstas llegaran a la suma recaudada el año anterior, o bien ,determinado un crecimiento constante, calcular teniendo en cuenta dicho aumento posible en las recaudaciones.

Según el criterio, optimista o no, de los hombres de gobierno, se sigue uno de los dos precedimientos. El primero tiene la ventaja de no exagerar el optimismo que facilita la prodigalidad, evitando al mismo tiempo el déficit en el caso que no se produzca una recaudación mayor.

En nuestro país, antes de la guerra los cálculos de las recaudaciones acusaban siempre un aumento, sin que dicho aumento se debiera a nuevos impuestos o modificaciones a los existentes que los tomara más productivos; ese crecimiento se esperaba del mayor movimiento del país, y muchas veces el resultado superó todas las esperanzas. Los presupuestos de gastos se hacían teniendo en cuenta una mayor recaudación.

Pero estalla la guerra en 1914 y su inmediata consecuencia es una notable disminución de nuestro comercio internacional, la cual trae aparejada una disminución en las entradas de aduana, lo cual provoca un resentimiento en nuestro régimen financiero, pues carecemos dentro de él de fuentes de recursos capaz de cubrir la diferencia que produce la aduana.

Desempeñaba entonces la Presidencia de la República el Dr. Victorino de la Plaza y era su ministro de Hacienda el Dr. Enrique Carbó; quienes



al darse cuenta de la situación que se creaba a las finanzas públicas trataron por todos los medios de buscar remedio. Solo dos caminos se presentan para una solución favorable: disminución de los gastos, aumento de los recursos o ambos combinados.

Tratar de aumentar los ingresos con nuevos impuestos es el camino más cómodo para el fisco, pero significaría establecer mayor gravámenes sobre los contribuyentes, precisamente en los momentos más difíciles para éstos, con lo cual se afectaría la economía del país.

El gobierno optó por seguir el otro temperamento, disminuir los gastos, tratando de no restar eficiencia a las funciones públicas, eliminando aquellos gastos cuya utilidad fuese escasa, o reduciéndolos hasta que resultaran tener utilidad. Es decir, se podó el presupuesto, quitando todo lo que no significara de utilidad.

En el año 1913 el cálculo de recursos estimaba los ingresos para ese año en \$342 millones, y el resultado es de \$347 millones. Siguiendo un criterio optimista el cálculo para 1914, era de \$391 millones, pero a consecuencia de la guerra y sus perturbaciones, las recaudaciones solo llegaron a \$250 millones, es decir, una diferencia de \$141 millones entre lo calculado y lo recaudado.

El gobierno tenía un presupuesto de \$449 millones, la cifra más alta que hasta entonces había llegado, pero tratando de disminuir el déficit, que lógicamente debía producirse, reduce los gastos a \$383 millones, es decir, realiza una economía de \$66 millones sobre la cifra del presupuesto, pero la economía efectiva se reduce a \$30 millones, pues durante ese año se invierten por leyes especiales y acuerdos de gobierno \$36 millones.

El resultado financiero del año 1914 es el siguiente: se gasta por conceptos de presupuestos, leyes especiales y acuerdos de gobierno \$419 millones y las recaudaciones llegan a \$250 millones, lo que dá un déficit de \$169 millones para el año 1914.

Este solo resultado debió producir como consecuencia una resolución de modificar nuestro régimen rentístico, el que tan gravemente se afectaba con las cuestiones extrañas.

El cálculo de gastos para 1915 se reduce a \$393 millones, pero aún sobre este cálculo el Poder Ejecutivo logra introducir economías, pues solo invierte \$352 millones, ascendiendo la economía a \$41 millones, pero durante el curso del año se sancionan gastos por leyes especiales que ascienden a la suma de \$35 millones, y en acuerdos de gobierno se resuelven gastos por \$12 millones, lo que sumado a las inversiones por presupuesto dan la cifra de \$400 millones, es decir, \$7 millones más de lo calculado.

En el mismo año se calculaba que el producido de las rentas sería de \$322 millones, es decir, un mayor producido de \$72 millones más que en 1914, quizás este cálculo se vio influenciado por el optimismo, pues en 1914 los efectos de la guerra solo se habían hecho sentir durante 5 meses, mientras que era de suponer que en el transcurso del año 1915 no se había de regularizar la situación en forma de que nuestro comercio pudiera dar un rendimiento aduanero muy superior al del año precedente.

El resultado defraudó las esperanzas y solo se recaudó \$230 millones, es decir, \$20 millones menos de lo recaudado en 1914, y \$92 millones menos de lo calculado. El déficit del año asciende a \$170 millones.

#### GASTOS Y RECURSOS

1911 - 1920

año	gastado	recaudado	diferencia
1911	416.571.000	312.553.000	- 104.018.000
1912	404.155.000	352.077.000	- 52.078.000
1913	403.439.000	371.622.000	- 31.817.000
1914	419.640.000	267.773.000	- 151.867.000
1915	399.928.000	251.067.000	- 148.861.000
1916	374.646.000	252.122.000	- 122.524.000
1917	389.571.000	244.980.000	- 144.591.000
1918	421.053.000	308.176.000	- 112.292.000
1919	427.910.000	420.305.000	- 7.605.000
1920	487.805.000	495.219.000	más 7.414.000
1921	525.085.000	419.717.000	- 103.268.000
1922	611.072.000	421.799.000	189.271.000

De las cifras transcriptas puede observarse que en la casi totalidad de los años considerados, los egresos son superiores a los ingresos, de donde, fácil es deducir, parte de los gastos ordinarios de la Nación son pagados con entradas extraordinarias, significando este hecho un mal sistema financiero, pues los presupuestos se han de ver agravados luego con las cifras que demande la atención de la deuda.

El año 1920 significa una excepción, pues arroja un superávit de \$7 millones. Para ese año se autorizan gastos por presupuesto de \$463 millones, pero las inversiones realizadas de acuerdo a dicho presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno llega a \$487 millones, es decir, \$24 millones más de lo calculado, pero el año fué muy bueno y así sobre un cálculo de ingresos de \$411 se recauda \$481, es decir, una mayor recaudación de \$70 millones.

Los déficits efectivos de un ejercicio es difícil determinarlos, pues durante éste se pagan gastos del ejercicio anterior cuya autorización ha sido transferida, y lo mismo se transfieren fondos al ejercicio siguiente, pero el crecimiento de la deuda puede darnos una aproximación.

#### DEUDA PUBLICA

año	consolidada	flotante	% total
1911	1.196.681.000	82.009.000	1.278.690.000
1912	1.207.951.000	98.877.000	1.306.828.000
1913	1.238.002.000	93.981.000	1.331.983.000
1914	1.238.690.000	140.611.000	1.379.301.000
1915	1.221.781.000	276.736.000	1.498.517.000
1916	1.242.698.000	377.893.000	1.620.591.000
1917	1.353.208.000	439.359.000	1.792.567.000
1918	1.314.147.000	515.692.000	1.829.839.000
1919	1.285.246.000	734.589.000	2.019.835.000
1920	1.257.434.000	682.274.000	1.939.708.000
1921	1.277.726.000	745.261.000	2.022.987.000
1922	1.294.886.000	892.824.000	2.187.710.000
1923	1.315.754.000	673.000.000	1.988.754.000
1924	1.523.581.000	653.000.000	2.176.581.000

Los déficits de los presupuestos son generalmente pagados con fondos provenientes de la deuda flotante y es por eso el mayor crecimiento que acusa ésta en los años del déficit.

DEUDA FLOTANTE

año	deuda	año	deuda
1911	\$ 82.009.000	1918	\$ 515.692.000
1912	98.877.000	1919	734.589.000
1913	93.981.000	1920	682.274.000
1914	140.611.000	1921	745.261.000
1915	276.736.000	1922	892.824.000
1916	377.893.000	1923	673.000.000
1917	439.359.000	1924	653.000.000

Dentro de la denominación de deuda flotante están agrupadas: la deuda a corto plazo, deuda sin plazo y la deuda exigible. La deuda a corto plazo en 1922 sumaba \$621.916.000, la que se descompone así:

Letras de Tesorería descontadas	\$ 392.039.000
" " " para pagos de expedientes	19.207.000
Préstamos con caución de títulos	39.300.000
" Norteamericanos	<u>181.370.000</u>
	<u><u>621.916.000</u></u>

La deuda sin plazo determinado alcanza a la suma de \$119.292.000 para el mismo año de 1922,

Banco de la Nación Argentina. Ley 10251	\$72.000.000
" " " " O/Tesorería General	46.077.000
Valores retenidos en garantía de obras	<u>1.215.000</u>
	<u><u>\$119.292.000</u></u>

La deuda exigible

Imputaciones impagas en 1922 - \$ 91.111.000	
" " " anteriormente <u>10.663.000</u>	\$101.774.000

Expedientes por sueldos y gastos realizados o comprometidos cuyos créditos respectivos requieren autorización legislativa	25.041.000
Saldo a favor del Consejo N. de Educación	9.037.000

Saldo a favor de la Municipalidad de la Capital	\$2.019.000
Banco de la Nación, Giros O/Leg. Arg. en Londres	<u>13.745.000</u>
	<u>151.616.000</u>

Alcanzando el total de la deuda flotante a \$892 millones, cifra elevada que representa \$100 por habitante, estimando que la población sea de nueve millones.

#### DEUDA CONSOLIDADA

La deuda consolidada de la Nación alcanzó en el año 1922 a \$1.294.886.000.90, lo que viene a representar \$ 143.87 por habitante.

La deuda consolidada se divide en interna y externa. Los títulos de la deuda externa han sido emitidos todos a oro, y los correspondientes a la interna se han emitido parte en oro y parte en papel

El siguiente cuadro dará los datos de los últimos 12 años.

DEUDA CONSOLIDADA						En miles
años	deuda interna		total de la deuda inter na en %	externa oro	equivalente a %	Total de la deu- da %
	\$ oro	\$ papel				
1910	92505	121425	331663	306859	697407	1029070000
1911	161367	139666	506409	303720	690272	1196681000
1912	159752	167619	530691	297994	677260	1207951000
1913	157770	177491	536079	308855	701943	1238002000
1914	155990	174113	528635	312424	710655	1238690000
1915	153845	169173	518821	309302	702960	1221781000
1916	151271	214179	557976	301278	684722	1242698000
1917	202536	233296	683606	294625	669602	1353208000
1918	199011	219059	671356	282828	642791	1314147000
1919	196215	214240	660183	275027	625063	1285246000
1920	191855	224644	660679	262572	596755	1257434000
1921	-	-	706708	-	571018	1277726000
1922	-	-	759151	-	535735	1294886000

El mayor aumento en el menor plazo de tiempo lo encontramos de 1910 a

1911 a la deuda pública aumenta en \$167 millones, debiéndose este aumento en su mayor parte a las grandes obras públicas emprendidas sin un previo plan, algunas de las cuales por esa misma causa han costado al erario mucho más de lo que se había calculado, habiendo otras quedado inconclusas, tales como el edificio destinado a las oficinas de Correos y Telégrafos y el edificio de la Facultad de Derecho.

En el quinquenio 1911 - 1915 se ha invertido en trabajos públicos la suma de \$229 millones y el crecimiento de la deuda consolidada es solo de \$25 millones, de donde dichos trabajos públicos fueron costeados con ingresos ordinarios o con fondos provenientes de la deuda flotante.

En 1912 la inversión por trabajos públicos es de \$68 millones, y el crecimiento de la deuda consolidada es de \$11 millones y el de la deuda flotante es de \$16 millones incluido el importe de los certificados de Obras del Puerto de Mar del Plata y del Puerto Militar que suma \$5 millones, de modo que con un aumento de \$27 millones en la deuda pública se han hecho obras por valor de \$68 millones, lo que significa que de ese valor \$41 millones fué costado con entradas ordinarias.

La deuda pública argentina en 1922 ascendía pues a \$2.187 millones de pesos, lo que nos da un promedio de \$243.87 por habitante.

En la actualidad no se comprendería un estado moderno que no pudiera recurrir al crédito en los casos de necesidad, y nuestra Constitución autoriza al gobierno a recurrir a él, en el artículo 4º., donde trata de la formación del Tesoro Nacional, después de referirse a los recursos ordinarios que concurrirán a formarlo agrega "y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional".

La facultad de recurrir al crédito de acuerdo con los preceptos constitucionales es amplia, correspondiendo al mismo Congreso declarar en oportunidad la utilidad pública o la urgencia requerida por la Constitución.

Pero ésto no obstante sería patriótico que el Congreso limitara las erogaciones a las sumas que fueran de verdadera utilidad para la sociedad, evitando la necesidad de recurrir al crédito para atender gastos ordinarios de la Administración.

Al referirse a esta facultad que acuerda la Constitución, decía Alberdi "La Constitución ha sido sensata en admitir el crédito entre los recursos del Tesoro Nacional, precisamente por ser el recurso más practicable y fecundo de cuantos posee la Confederación a su alcance".

A continuación hace referencia a que este recurso no existía en el régimen colonial, lo cual provoca duda y ecepticismo en la practicabilidad y agrega "El crédito es un recurso introducido en nuestras rentas argentinas desde la época y por urgencias de la revolución contra España, como medio extraordinario y como elemento moderno de gobierno y de progreso industrial. El procuró a las repúblicas de Sudamérica los recursos gastados en la lucha de su independencia, y recién empiezan a comprender que esa fuente misma es la que ha de darles los recursos para consolidar sus gobiernos e instituciones republicanas".

En el año 1920 la suma destinada al servicio de nuestra deuda alcanzó a \$113 millones, sobre un total de gastos de la Nación de \$487 millones, lo que venía a representar un 23.26 % de los gastos.

#### SERVICIO DE LA DEUDA

año	servicio	total del presup.	% s/P./
1913	\$81,122.000	450.468.000	18.
1914	82.153.000	456.210.000	18.22
1915	83.896.000	425.408.000	19.72
1916	85.252.000	396.448.000	21.50
1917	95.618.000	389.572.000	24.54
1918	118.838.000	421.054.000	28.22
1919	117.143.000	427.910.000	27.37
1920	113.471.000	487.805.000	23.26

Calculando nuestra población en 9 millones de habitantes para el año 1920 tenemos que corresponde a cada habitante por servicio de la deuda \$12.61 anuales.

Veamos la relación entre las entradas y las salidas de acuerdo con los datos contenidos en el mensaje del 7 de Diciembre de 1922.

Según él los gastos de la Nación ascendían para el año 1922 a \$611 millones, dicha cifra se descomponía así:

Gastos imputados y a imputarse	
a Presupuesto	\$ 479.581.103
" Leyes especiales	3.802.058
" Acuerdos	72.346.187
" Transferencias de créditos de presupuesto y acuerdos de años anteriores	24.756.453
a Trabajos públicos (títulos)	<u>30.586.751</u>
	\$611.072.516

Obsérvese que en dicho año, 1922, los gastos resueltos en acuerdos de gobierno alcanzan la suma de \$72 millones, lo que significa que una situación de excepción como es la de autorizar gastos en acuerdos se ha transformado en sistema normal, lo que crea un presupuesto aprobado por el Poder Legislativo y otro a la par sin intervención del Congreso.

La Contaduría General calculaba que los recursos en efectivo ascenderían a \$431 millones, correspondiendo \$13 millones al fondo de subsidios.

Entre la cifra que representa los recursos en efectivo y los gastos que con ellos debe atenderse hay una diferencia de \$148 millones la cual disminuye a \$137 millones tomando en cuenta el beneficio obtenido en la venta de giros sobre el importe de los empréstitos de \$50 y 27 millones, que ascienden a \$11.414.702.



Durante el ejercicio de 1924 los recursos ascendieron a \$578.089.482.- y los gastos suman \$576.194.066.-, lo que significa un superávit de \$1.895.416, más el superávit habido en el rubro de subsidios que alcanza a \$443.590.-, haciendo un superávit total de \$2.339.006, la suma del superávit es reducida pero es necesario hacer resaltar el hecho, desde que es un caso poco frecuente en nuestra administración.

El Ministro de Hacienda dice en la Memoria de su departamento correspondiente al año 1924 "La desaparición de los déficits anuales, que son causa fatal del aumento de la deuda pública, ha venido a convertirse en satisfactoria realidad, lo que en la Memoria anterior figura como un grato augurio".

Para evitar el déficit del ejercicio el P.E. según manifiesta en la memoria, evitó los gastos no incluidos en el presupuesto, y así tenemos que los gastos no presupuesto efectuados en 1914 alcanzan a \$9.030.446, mientras que los gastos realizados por acuerdos de gobierno solamente suman en 1922 \$72 millones.

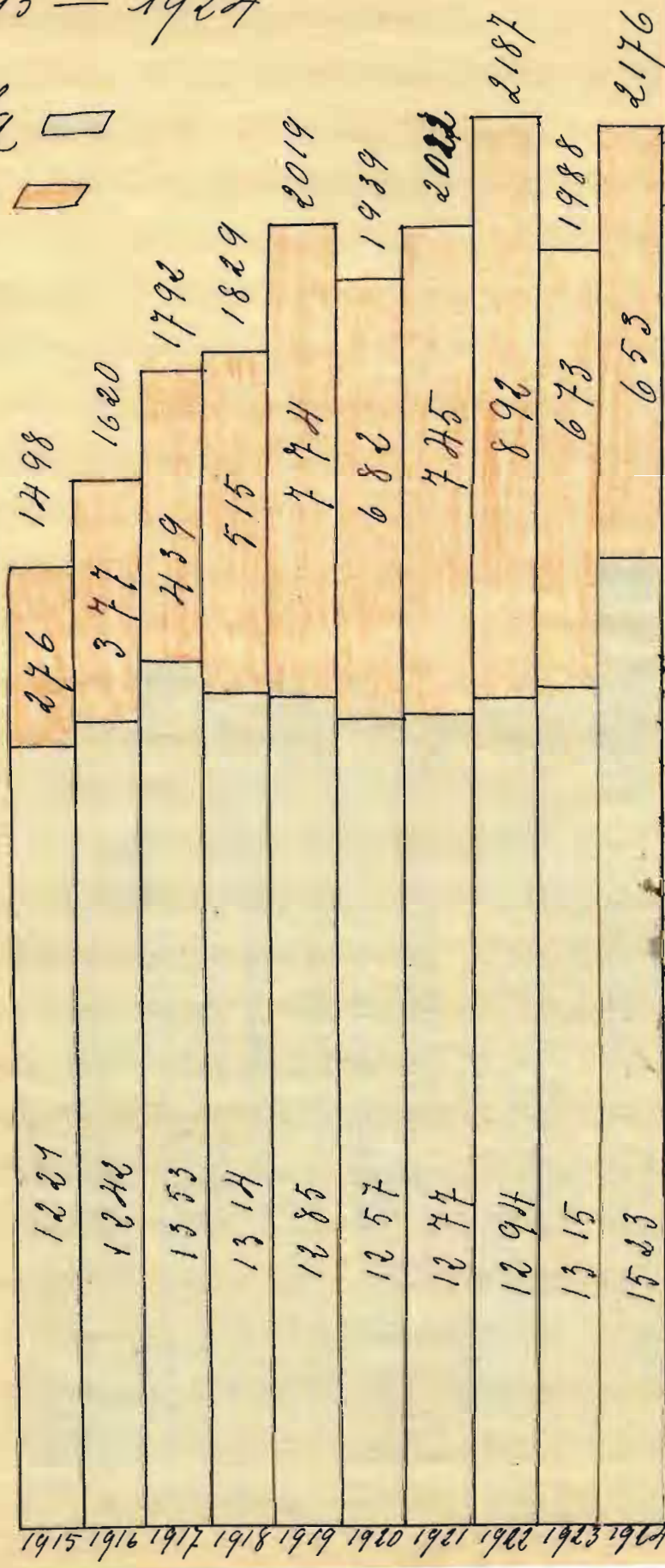
El P.E. no ha autorizado gastos no presupuestos, sino en los casos de necesidad imprescindible, y refiriéndose a este hecho, dice el Ministro "No pocas veces esta actitud habrá parecido en pugna con iniciativas útiles para el progreso del país; pero he entendido que, antes de lo útil está lo indispensable y que para el progreso estable, para el bienestar permanente de la Nación, nada hay tan necesario como la fiel observancia de sus leyes".

El resultado de esta orientación del P.E. es halagador y es de esperar que su actuación siga dentro de esa corriente, que es tan necesaria para nuestras finanzas.

# Deuda pública

1915 - 1924

consolidada   
 flotante



## RECURSOS DE LA NACION

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de 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 crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional" artículo 4º de la Constitución.

Al ocuparse de este artículo el Dr. Montes de Oca en su libro de derecho constitucional, dice que solamente en la Confederación Americana de 1777 no se asignó al gobierno que se creaba los medios para reunir los recursos que el desempeño de sus funciones demandaba, pero advertido de la omisión, Hamilton desde "El Federalista" sostenía que a ese gobierno debía reconocérsele el derecho a la imposición, sin otros límites que las urgencias de la Nación y los recursos de la comunidad.

Quando se realizaban los preparativos para la reorganización nacional después de Pavón, Alberdi, una de las personas más ilustradas que conocía las necesidades propias del país y los textos constitucionales Americano y Chileno, redactó un proyecto de Constitución en la cual se establecía en el artículo 8º. "Los gastos de la Confederación serán sostenidos por un tesoro federal creado con impuestos soportados por todas las provincias". Aunque apoyado por algunos convencionales en este punto, no prosperó el proyecto de Alberdi, aprobándose el proyecto de la Comisión de Hacienda, el cual es el actual artículo 4º.

En los comentarios que luego el mismo Alberdi escribió de la Constitución sancionada y de su proyecto, tiene párrafos que encierran el concepto de las necesidades del Estado y la extensión de éstas. "Luego que se organiza o erige un gobierno, dice, es menester darle medios de existir, formarle un tesoro nacional. El gobierno ocupa hombres en el servi-

cio de la administración civil, a quienes debe sueldo en cambio de su tiempo; necesita edificios para las oficinas del servicio, cuya adquisición y sostén cuesta dinero, necesita soldados para hacer respetar y obedecer las leyes y su autoridad; estos soldados viven de su sueldo, consumen municiones de guerra y de boca, y necesitan armas, todo a expensas del Estado, a quien dedican su tiempo y su servicio".

Agrega luego "Todo país que proclama su independencia a la faz de las naciones y asume el ejercicio de su propia soberanía, admite la condición de estos hechos, que es tener un gobierno costado por él, y tenerlo a todo trance, es decir, sin limitación de medios para costearlo y sostenerlo, por la razón arriba dicha, de que el gobierno es la condición que hace existir el doble hecho de la independencia nacional y el ejercicio de la soberanía, delegada en sus poderes públicos. Desconocer este deber, es hollar el juramento de ser independientes y libres, es abdicar la libertad y entregar el gobierno del país al extranjero o a cualquiera que tenga dinero para costearlo".

"Tasar, limitar de un modo irrevocable la extensión de los sacrificios exigidos por el interés bien entendido de la independencia nacional, es aproximarse de aquel extremo vergonzoso. El país que dice - "yo no doy más que esta determinada suma para atender a los gastos de mi gobierno; si con ella no puede existir, retírese a su casa y quede acéfalo el ejercicio de la soberanía" - abdica su independencia, pronuncia su manumisión, se declara disuelto como Estado político. Esto sería gobierno a precio fijo, la libertad por tal suma, y si no la esclavitud".

No podía escapar a los constituyentes de 1853 tales necesidades y la imposibilidad de determinar límites a las imposiciones nacionales, pues al "constituir la unión nacional" no podían detenerse para tratar de ahorrarle sacrificios a los habitantes, cuando las necesidades del país lo exigiesen. Es así que después de determinar las rentas que forman el Tesoro Nacional en las épocas normales, agrega al finalizar el artículo 4o.

"y los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional. Al Congreso corresponde determinar la urgencia y la utilidad. Agrega nuevos medios de recursos la Constitución en el Art.67 inciso 2º/"Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan".

Es decir que nuestra Constitución no quiere el gobierno a "precio fijo" a que se refería Alberdi, ella autoriza al Congreso a imponer a los contribuyentes toda clase de sacrificios cada vez que la seguridad y bien general lo exijan.

Dividieron los constituyentes los recursos del Estado en dos grupos: los normales y los extraordinarios, ellos mismos se daban cuenta de la exigüedad de los recursos nacionales y es así que el miembro informante de la Comisión, el Dr. Gorostiaga dijese que "por mucho tiempo aún de régimen constitucional los presupuestos arrojarían un gran déficit", pero esa situación se debía a la circunstancia de que había que crear un organismo, y al mismo tiempo no se podía quitar a las provincias sus recursos propios, fundados sobre las contribuciones directas."

Varios son los artículos constitucionales que se ocupan de la organización rentística, tales el artículo 4º. ya citado, también el 67 en sus incisos 1º., 2º., 3º., y 7º.

Por el artículo 16 se establece "La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas". La igualdad en los impuestos debe estar de acuerdo con un concepto de justicia, no es posible que se haya pensado en gravar a todos los habitantes con cuotas iguales, ese criterio sería de privilegio para las clases afortunadas, mientras pesarían enormemente sobre las clases económicamente inferiores, la igualdad debe entenderse para los que se encuentran en las mismas condiciones, es decir, iguales para los que tienen igual capacidad contributiva, sin privile-

gios ni excepciones, solamente no contribuirá quien no pueda, lo contrario sería admitir que la Constitución contendría un concepto poco justo y que por el contrario su concepto es amplio y equitativo.

La Constitución garante al pueblo su intervención por medio de sus representantes directos en la sanción de las leyes sobre contribuciones, pues el artículo 44 determina: "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas". Es lógico que así sea, el pueblo que debe contribuir con su sangre o sus bienes, debe tener el derecho a establecerlo.

Según Alberdi, la Constitución en su artículo 4º. ha separado la renta de Aduanas y la de Correos, de las demás contribuciones, porque con ello expresaba que eran de exclusiva atribución del gobierno federal. Siendo las otras rentas delegadas algunas a medias y otras reservadas exclusivamente para las provincias en virtud del artículo 104, según el cual a las provincias corresponde el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal.

Recursos delegados de un modo absoluto y sin reservas: producido de las Aduanas, renta de Correos y derecho de tonelaje.

Recursos que se han delegado a medias: renta y Degración de tierras públicas, contribuciones directas e indirectas y el crédito.

Recursos no delegados al Tesoro Nacional: sucesiones, vacantes, bienes mostrencos, tesoros, huacas, etc.

Con la división de Alberdi, coincide el Dr. Estrada en sus comentarios de la Constitución. "Es también - dice - facultad concurrentemente ejercida por la Nación y las provincias la de levantar renta, imponiendo contribuciones directas e indirectas. Hay una excepción a esta regla. Las provincias no pueden en ningún caso imponer derechos a la importación ni a la exportación de productos, porque ésto es de exclusiva facultad nacional".

Tiene pues la Nación Argentina rentas que son objeto de su exclusiva

legislación y otras en que su facultad de legislación coexiste con la de las provincias. Las rentas ordinarias que pertenecen a la Nación los enumera el artículo 4º., son ellas: 1º. derechos de Aduana, 2º. rentas de Correo, 3º. locación y venta de tierras de propiedad nacional, 4º. demás contribuciones equitativas y proporcionales a la población.

Rentas extraordinarias: 1º. el crédito, 2º. contribuciones directas.

De los derechos de Aduana, (agrupados los derechos a la importación y a la exportación) me ocuparé más adelante, al tratar el papel que tales rentas tienen dentro de las finanzas argentinas. Ahora me ocuparé de los recursos que no son impuestos.

Renta de Correos - Entre las rentas que por el artículo 4º. se delegan en favor del Tesoro Nacional se encuentra la "renta de Correos", de la cual ha dicho Alberdi que ha sido delegada en modo absoluto, siendo por tanto de exclusivo orden nacional.

Pero más que una renta representa un gasto, pues el déficit de este renglón es constante. Al sancionarse se tenía presente este resultado, y el informe de la Comisión de negocios constitucionales decía que las rentas que formarían el Tesoro nacional se reducían casi exclusivamente a la renta aduanera y al producido de la venta de las tierras públicas; el mismo concepto tuvo el miembro informante Doctor Gorostiaga quien agregaba al referirse a este inciso que "en lugar de un recurso que produjese algo a la Nación, le demandaría considerables gastos en el sostén de postas y mejoras y aún construcción de caminos". Sin embargo Alberdi tenía un criterio optimista respecto al futuro producido de esta renta y así decía "En su condición actual bien puede ser un gasto público más propiamente que una renta, pero siendo el más reproductivo de los gastos de la Nación, su tendencia necesaria es a convertirse en renta y renta abundante".

El servicio de Correos, (al hablar de Correo está incluido también el servicio telegráfico prestado por la Nación) ha producido siempre défi-

cit, de modo que no se ha cumplido la esperanza de Alberdi. Tomemos por ejemplo lo gastado y recaudado por servicio de Correos y Telégrafos en el año 1920, y tendremos que para atender las necesidades de esta repartición, se han invertido \$50 millones (en números redondos) mientras que su producido arroja la suma de \$23 millones, formada por la recaudación de Correos que alcanza a \$16 millones y la de Telégrafos a \$7 millones, existiendo así un déficit de \$13 millones para dicho año. Entiendo que en los años posteriores los gastos han seguido su progresión ascendente. De acuerdo con algunas publicaciones, no oficiales, los gastos de 1921 han alcanzado a \$50 millones, siendo superiores en 1922, mientras que el producido en 1921 alcanza a \$24 millones y a \$25 millones en 1922, lo cual arrojaría diferencias de \$26 millones para 1921 y de más o menos \$30 millones para 1922, diferencias que cargan los presupuestos nacionales y que en consecuencia van a pesar directamente sobre los contribuyentes.

La renta de Correos representa la retribución de un servicio prestado por el Estado, en forma de monopolio para poder así garantizar la inviolabilidad establecida en la Constitución, la uniformidad en el servicio y la garantía de que no se elevaran las tarifas para obtener ganancias, lo cual es natural y lógico suceda en la explotación privada.

Antiguamente el servicio de Correos se inició en los grandes imperios para servicio del Estado y organizado por él, la escasa correspondencia privada era llevada por mercaderes, pero pronto algunas familias consiguieron, en mérito de servicios prestados al Estado, la concesión de este servicio.

Hoy día, en todos los países civilizados, el servicio de Correos está monopolizado por el Estado, no así el Telegráfico.

En algunas naciones, el producido neto de Correos constituye una renta de importancia y en otros pasa lo que dijimos más arriba sucede entre nosotros, el resultado es una pérdida. ¿Cuál es el mejor sistema de ex-



plotación, el primero o el segundo?. La solución depende del criterio que se tenga.

Dijimos que es un servicio, por lo tanto su producido es una tasa, se puede identificar fácilmente el gasto producido por cada uno de los que haga uso de tal servicio. De acuerdo con el criterio que en cada Estado se siga, la tasa exigida puede ser mayor, igual o menor que el costo, según sea la tasa adoptada será el resultado. Las tarifas elevadas producen una disminución en el movimiento, y como el Correo está considerado como un eficaz medio de desarrollo de la cultura, se viene indirectamente a atacar a ésta; las tarifas bajas producen un mayor movimiento, más que proporcional a la disminución de la tarifa.

Estoy de acuerdo con los que piensan que el servicio de Correos no debe ser fuente de recursos, especialmente entre nosotros, país poco poblado; y también porque la sociedad debe contribuir al sostenimiento de este servicio por la razón de que sus miembros, aunque no hagan uso de él, podrán hacerlo en el momento que lo necesiten, por lo tanto deben contribuir a su sostenimiento y no que sea costado solamente por los que de él hagan uso, los cuales costearían un servicio útil a sí mismo y al resto de la Sociedad, por la posibilidad de hacer uso de él y por la necesidad de sostenerlo para servicios del Estado. En lo que no coincide es en el sistema por nosotros seguido de aumento de gastos no proporcionado al aumento de las recaudaciones.

Producido de la venta y locación de tierras de propiedad nacional; el producido por este concepto carece de gran importancia dentro del monto de las recaudaciones.

El producido de la tierra pública dentro del cuadro de las recaudaciones está dividido según su origen en cuatro: Venta y arrendamiento, Ley 5599, fomento de los territorios nacionales, explotaciones forestales, arrendamiento de la tierra pública y venta de la tierra pública.

	P R O D U C I D O				
	1918	1919	1920	1921	1922
Venta y arrendamiento Ley 5559	220.000	220.000	192.000	105.000	160.000
Venta tierra pública	551.000	516.000	767.000	186.000	57.000
Arrend. " "	172.000	204.000	324.000	123.000	263.000
Explotaciones forestales	33.000	67.000	80.000	145.000	150.000
	976.000	1007.000	1.363.000	539.000	630.000

El producido de la venta de tierra de propiedad nacional no puede considerarse una entrada ordinaria y regular, pues con ello disminuye el dominio territorial del Estado,.

De las demás contribuciones "equitativas y proporcionales" nos ocuparemos más adelante.

### I M P U E S T O S

Nos ocuparemos con más detención de este rubro, pues como más arriba decíamos representa más del 80 % de las recaudaciones por "Rentas generales".

El impuesto significa tributo, carga según el Diccionario de la Real Academia.

El impuesto ha dado lugar a infinidad de definiciones, cada una según la tendencia económica social del autor.

Montesquieu lo define como "una porción que cada ciudadano da de sus bienes para tener la seguridad de la otra, o para disfrutar con más agrado".

La Asamblea Nacional Francesa en su proclama "La deuda común de todos los ciudadanos y el precio de las ventajas que la sociedad les procura".

Proudhon "El impuesto es un cambio en el cual el Estado entrega los servicios y el contribuyente los escudos".

Estas definiciones responden al concepto de que el impuesto es debido, por el beneficio que se recibe, la seguridad que brinda el Estado y el interés de ser protegido, lleva envuelta la idea de contraprestación, como

s i el Estado no hiciera más que atender a la seguridad material de las personas y las cosas.

Si estas definiciones fuesen exactas nos encontraríamos con que los que no contribuyen, no tienen derecho a la protección del Estado; por esta causa muchos economistas las han criticado y se preguntaban qué derechos tienen los pobres a que el Estado los proteja, si nada contribuyen; y son por el contrario las clases económicamente inferiores las que mayor protección reciben; enseñanza gratuita, beneficencia, hospitalización, asilos, etc.

Leroy Beaulieu dice "el impuesto es la contribución exigida a cada ciudadano por su parte en los gastos de gobierno.

Parieu "El impuesto es el descuento hecho por el Estado sobre las fortunas o sobre el trabajo de los ciudadanos para subvenir a los gastos públicos".

Jéze Gaston "el impuestos en los Estados civilizados modernos, es una prestación de valor pecuniario, exigida a los individuos de acuerdo con reglas fijas, teniendo en vista cubrir los gastos de interés general <sup>y</sup> únicamente en razón del hecho que los individuos que tienen que pagarlo son miembros de una comunidad política organizada". De modo que para Jéze lo que caracteriza al impuesto es el pago que debe hacerse en moneda o valores, nunca con prestaciones de carácter personal; ese pago es exigido por el Estado, como poder público y como una contraprestación, debe ser de acuerdo con reglas fijas, y tiene presente el destino de esos fondos, los cuales solamente podrán ser invertidos atendiendo al interés general; y que esa contribución es exigida por pertenecer el individuo a la comunidad política.

Para Federico Flora el impuesto es "la cuota individual del costo de producción de los servicios públicos requeridos de modo indistinto e indivisible por toda la población, o por grande e indeterminada parte de ella, y coactivamente detraída por los entes públicos territoriales o ins-

titucionales sobre la riqueza de todos sus miembros".

Con esta definición se propone Flora, según lo dice, excluir la función que se quiere atribuir al impuesto de nivelador de fortunas o conversión del capital privado en colectivo; que los ciudadanos tienen el deber de contribuir y el Estado como mandatario de la colectividad, el derecho de percibirlo, pudiendo recurrir a la coacción.

El impuesto en el estado antiguo representa la relación de vasallaje del vencido al vencedor, los países victoriosos imponían tributos a los vencidos, a los habitantes de su territorio no se exigían contribuciones, pues los gastos públicos eran atendidos con las rentas de las propiedades de los reyes, existiendo una confusión entre los bienes del rey y los públicos. Guillermo el Conquistador era propietario de Inglaterra, pues en el reparto de las tierras, reservó para sí 1422 feudos vasallos que pagaban las rentas en plata y frutos. El impuesto nace cuando el monarca no puede subvenir a las necesidades públicas con el producido de sus dominios.

Dice Flora "si la teoría del impuesto es obra moderna, el hecho se remonta a la más remota antigüedad. Según Aristóteles y Cicerón, los Estados no pudieron constituirse y mantenerse sin la ayuda del impuesto. Las noticias transmitidas por los historiadores griegos, y en particular por Herodoto, muestran, en efecto, como los grandes imperios militares que se sucedieron en los valles del Eufrates y el Tigris hace seis mil años, aplicaron impuestos de diversa naturaleza, como el tributo, expresión de sumisión, y la décima, cuota de concurso, debida, aún por las clases dominantes, a los gastos necesarios para sostener los ejércitos y el lujo real, para alimentar a la plebe y para pagar a los magistrados".

"La dispersión de los fenicios y cartagineses - herederos de las tradiciones de Caldea y Asiria, y los grandes financieros de la civilización <sup>occidental</sup> - como la de los pueblos mediterráneos, nada permite conocer de los impuestos en Tiro y Cartago, si bien sus instituciones fiscales

debieron diferir poco de las del antiguo Egipto, que eran las más perfectas entonces conocidas. Los impuestos entre los hebreos - el pueblo más rebelde al impuesto, a lo cual precisamente, según Renan, se debe en gran parte su dispersión - se asemejaron mucho a los de Grecia, la cual no tardó en conocer, puede decirse, todos los impuestos que gravitan sobre los pueblos modernos. En Atenas había impuestos sobre la tierra, sobre extranjeros residentes en el Estado, sobre profesiones, sobre mercancías importadas y vendidas, y en momentos de gran necesidad, se recurría al impuesto sobre la renta y sobre el capital. El primero gravaba a los 1200 ciudadanos más ricos, y su producto se destinaba a armar la flota; el segundo se percibía según tarifas (tablas), en que se consignaba el valor de los bienes muebles poseídos por cada ciudadano".

"Los impuestos tuvieron también el máximo desarrollo entre los romanos. Limitados en los primeros años de la República, se acrecentaron desmesuradamente bajo el Imperio. Entonces aparecieron impuestos sobre los pobres, los mendigos, las mujeres divorciadas, los célibes, las viudas, los ediles, los esclavos, los libertos, las mercancías, las bestias de carga, los perros, la sal, las sucesiones, los muertos (según Lampidio, el emperador Commodo vendió los impuestos sobre el derecho a la sepultura), los lagos, las puertas, las ventanas y columnas, el lujo, los caminos, los ríos, los lupanares, las minas, los matrimonios, los oficios y profesiones, los consumos, los metales preciosos".

En el Estado Moderno civilizado, el impuesto es la fuente de los recursos, salvo excepciones como Alemania, en la cual antes de la guerra los 2/3 de su presupuesto era costado con el producido de los ferrocarriles, pero por ser una situación excepcional no debe tomarse en cuenta (salvo para demostrar que la explotación por el Estado es posible sin enormes pérdidas en algunos casos).

La idea de vasallaje desaparece en la actualidad al hablar del impuesto debido al progreso de las democracias; pero la Convención fran-

cesa se encontraba con un espíritu abiertamente contrario a la idea de impuesto, situación creada por la desigualdad anterior y los abusos que los recaudadores cometían, y es así que la Constitución de 1793 dice: "nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques", deseando con dicha declaración borrar los recuerdos del pasado, y para ello acuden al término genérico de "contribución" y no "impuesto", se trataba de eliminar este término (impuesto) que había significado una obligación impuesta por una autoridad superior, cuyas resoluciones no expresaban el sentir del pueblo; lo mismo pasaba con la Declaración de los derechos de hombre, pues se decía que el impuesto era el término predilecto y favorito del despotismo; mientras que el de contribución pertenece a una sociedad libre. Hoy no se hace esta cuestión, se usa como genérico el término "contribución" y el de "impuesto" para designar una forma determinada de contribución.

La base para las contribuciones son la generalidad y la igualdad, términos que deben tomarse en sentido relativo, pues no pueden contribuir a los gastos del Estado sino los que tienen la capacidad económica de hacerlo, por lo cual es interesante establecer la capacidad de los contribuyentes; pues cualquier impuesto encierra un concepto de gasto y de un sacrificio para quien lo paga, su contribución al Estado le obliga a limitar su consumo o renunciar la satisfacción de alguna necesidad, o bien produce una disminución de la renta, del patrimonio o del ahorro, del contribuyente. Pero no todos los habitantes limitan su consumo por un impuesto, algunos no lo disminuirían porque solo se verían en la obligación de disminuir la cuota de ahorro, pero se encuentra en la posibilidad de hacerlo si así lo quisiera; la cuestión a resolver está en aquellos cuyo consumo no admite disminución, pues por su situación económica consumen un mínimo, pasando este límite, sus necesidades no serían totalmente atendidas, lo cual provocaría una menor capacidad de producción.

Los impuestos pueden ser establecidos sobre el patrimonio, los frutos, la renta, el consumo, los negocios, etc.

División Los impuestos se dividen en impuestos directos e indirectos, según sea el objeto del mismo. Algunos autores niegan importancia a esta división, y agrega que ella se mantiene en la teoría por costumbre, y agregan que muchos impuestos existentes son de difícil clasificación, bien sea en un grupo o en el otro.

Para nosotros reviste especial interés la determinación de si un impuesto es directo o indirecto, pues de acuerdo con la Constitución, los impuestos directos quedan reservados a las provincias, pudiendo la Nación establecer contribuciones directas, solamente por tiempo determinado, las cuales deberán ser proporcionalmente iguales en todo el territorio, pero deberán establecerse solo en el caso que la defensa, seguridad común o bien general del Estado lo exijan. Mientras que los impuestos indirectos corresponden a la Nación, algunos con exclusión de las provincias, como son los derechos a la importación y a la exportación y otros cuya percepción es un derecho concurrente de la Nación y de las provincias (impuestos internos).

La clasificación de un impuesto como directo o indirecto depende de la base de la cual se parte; autores hay que lo dividen según la traslación, otros según el sistema de recaudación. Los primeros llaman directo al impuesto que queda a cargo de quien lo paga e indirecto a aquel que es adelantado al Estado por ciertos contribuyentes, los cuales se encargan de trasladarlos a los contribuyentes efectivos; hay pues dos contribuyentes en este caso: el percutido y el incidido.

En el segundo caso, según el sistema de recaudación se establece que el impuesto es directo cuando es cobrado según registro, siéndolo sobre el patrimonio o la renta cuya suma (la del impuesto) ha sido establecida previamente, su cobro se hace nominativa y periódicamente. Se llama indirecto al que se cobra irregularmente, sin período determinado, sino en

ocasión de efectuar ciertos actos que son objetos del impuesto, cobrados de acuerdo a tarifas.

La instrucción general de Francia del 30 de Julio de 1859 dice "por contribución directa se entiende todo impuesto que se basa directamente sobre las personas y las propiedades, que se percibe en virtud de recibos nominativos y que pasa inmediatamente del contribuyente cotizado al agente encargado de percibir". Al referirse a las contribuciones indirectas dice que así se llaman porque "en vez de establecerse directa y nominativamente sobre las personas, descansan, en general, en servicios prestados, y no son, por lo tanto, sino indirectamente pagados por el que quiera consumir las cosas o usar de los servicios a los que afecta el impuesto".

Para la administración francesa las condiciones de la imposición directa son por lo tanto: que sea sobre las personas o las propiedades, por recibos a nombre de la persona, y que el contribuyente percutido sea el que pague al recaudador. En cuanto a la definición de los impuestos indirectos cabe preguntarse cuál es el servicio prestado por el Estado en los impuestos sobre los consumos; la definición parece referirse solamente a los impuestos sobre negocios.

Stein, los clasifica teniendo en cuenta que los impuestos directos gravan al capital, mientras que el indirecto recae sobre el trabajo; esta definición establecería que los impuestos sobre los negocios son los únicos indirectos; el que grava el consumo sería indirecto si éste es costado con el producto del trabajo, directo en el caso de serlo con el producido del capital. La clasificación no tiene objeto pues habría que hacerla para cada persona.

Flota adopta otra fórmula de clasificación "Cuando la capacidad contributiva se infiere de sus manifestaciones inmediatas, como el patrimonio, el producto, la renta, tenemos el impuesto directo; cuando se infiere de sus manifestaciones mediatas, como la transferencia a la decla-



ración de un derecho de propiedad, o el consumo de determinados artículos o servicios tomados como indicio de la existencia de una riqueza, el impuesto se llama indirecto. De ahí la razón del nombre; en los primeros, la riqueza imponible es gravada directamente en su fuente, mediante el reconocimiento íntegro y completo de la renta rústica, urbana, capitalística, industrial, profesional; en los segundos, la riqueza es gravada indirectamente, considerando los negocios y el consumo como expresión mediante la renta, en la cual siempre y efectivamente son pagados todos los impuestos, y que no se puede o no se quiere conocer".

La importancia, ya dijimos mas arriba, de la división en nuestro país se debe las prescripciones constitucionales, las que establecen que los impuestos directos son de facultad provincial, salvo determinados casos, siendo concurrente la facultad nacional y provincial de establecer impuestos indirectos.

En estas condiciones las recaudaciones nacionales por concepto de impuesto corresponde a los indirectos en su mayor parte, mientras que las recaudaciones provinciales son mayores por concepto de impuestos directos que los indirectos. Pero el resultado final de todas las imposiciones: nacionales, provinciales y municipales, el impuesto indirecto es el de mayor producido.-

**RECURSOS NACIONALES, PROVINCIALES y MUNICIPALES**

	Impuest.direct. Recaud.	%	Impuest.indirect. Recaud.	%	Remi.servicios Recaud.	%	Dom.in.y priv. Recaud.	%	Eventuales Recaud.	%
La Nación	11.457.795	5	169.883.904	73/8	25.166.384	10/9	18.200.057	7/9	5.543.146	2/4
Capital Feder.	17.974.250	45/1	6.115.450	15/3	12.860.750	32/2	1.014.000	2/6	1.900.000	4/8
Provincias	57.797.700	48/5	39.001.850	32/7	6.330.957	5/3	6.919.214	5/8	9.075.096	7/6
MUNICIPIOS	12.886.654	20/3	8.446.203	13/3	21.513.702	33/9	10.976.027	17/3	9.646.190	15/2
	100.116.399	22/1	223.447.407	49/3	65.871.793	14/6	37871.793	14/6	37.109.298	5/8

Se ha sostenido que los impuestos indirectos provocan un mayor trabajo, para la obtención de los medios necesarios para la subsistencia, y que por lo tanto favorecerían el adelanto industrial de un pueblo, si el resultado fuera ese, nada mas fácil que provocar ese adelanto industrial, pero el heco final es una satisfacción incompleta de necesidades imprescindibles y un mayor debilitamiento producido por una labor excesiva, que no permite el descanso necesario.-

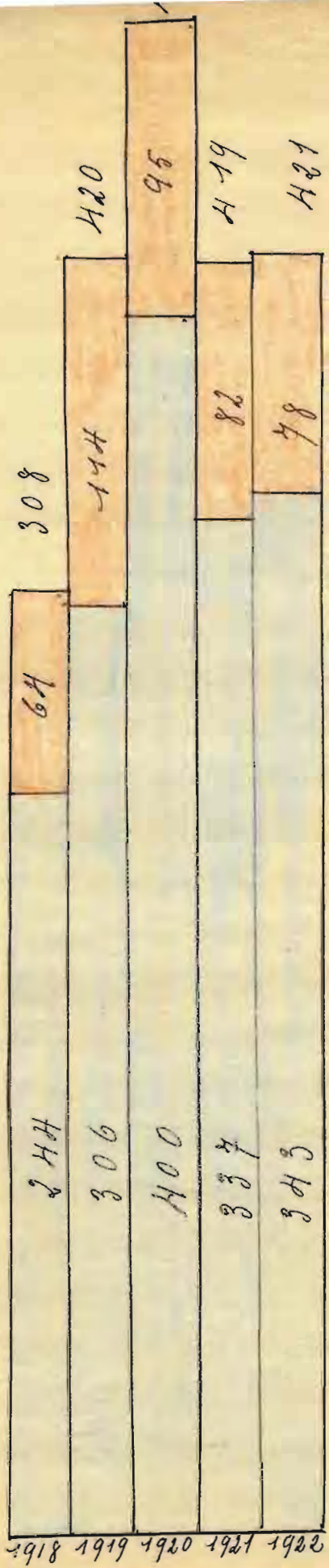


# Recaudación rentas nacionales

en millones

1918-1922

impuestos   
 otras rentas



## C A P Í T U L O    I I

### DERECHOS DE ADUANA

En nuestro sistema rentístico, del cual dijimos era de tendencia impositiva, los derechos de Aduana tienen una importancia capital, pues es su base de acuerdo con su producido que representa  $\frac{1}{2}$  de las rentas totales de la Nación.

Los derechos de Aduana hoy vigentes en nuestro país lo constituyen el que grava la importación y el que pesa sobre la exportación. El derecho de la importación reviste mayor importancia por su producido y por ser fuente permanente de recursos, mientras que los derechos a la exportación no pueden tener el carácter de permanente, sino son recursos de carácter transitorio por las causas que daremos al ocuparnos de él.

El producido de los derechos de Aduana corresponde al Tesoro Nacional, el cual según el artículo 4º. se forma entre otras rentas "del producto de derechos de importación y exportación".

Al comentar este artículo decía Alberdi que los derechos a la importación y a la exportación habían sido detallados en este artículo, por el deseo de demostrar que ellos eran delegados en forma absoluta a la Nación, siendo por lo tanto objeto de su exclusiva legislación. En concordancia con ello se encuentra lo resuelto por el artículo 9º. en el cual se establece que "en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso".

El artículo 10 dispone que "en el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores".

El artículo 11 dispone que "los artículos de producción o fabricación

nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasan por territorio de una Provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponerseles en adelante cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

Se establece en el artículo 12 " los buques destinados de una Provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto a otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio".

Sin la prescripción de los artículos 10, 11 y 12 sería posible una guerra de aduanas entre las provincias, perjudicándose mutuamente y debilitando los vínculos que los unen, haciendo posible la armonía que un régimen federal exige.

En cuanto se refiere a las aduanas, nuestra constitución actual es igual a la sancionada en 1853 en los artículos 4º., 9º., 10, 11 y 12 en su primera parte, pues en 1860 se agregó al artículo 12 "sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio".

Donde se diferencian es en el inciso primero del artículo 67 (64 de la Constitución del 53), según el artículo 64 inciso 1º. de la Constitución de 1853 "corresponde al Congreso 1º. legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ella".

Las reformas introducidas en 1860, con la intervención de Buenos Aires, ausente en la primera Convención Constituyente, alcanzan al artículo 64 el cual pasa a ser 67, según él "corresponde al Congreso: inciso 1º, Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales así como las valuaciones sobre que recargan,

serán uniformes en toda la Nación; bien entendido, que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las Provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación".

La diferencia existente entre ambos artículos es capital, por el artículo de la Constitución del 53, se deja librado al Congreso la legislación de aduanas, y la fijación de los derechos que deban satisfacerse en ella; mientras que la Constitución del 60 establece ese derecho con una limitación, la cual consiste en que los derechos y las avaluaciones deben ser uniformes en toda la Nación. La diferencia es de suma importancia en países como el nuestro de costas extensas y con puertos en sitios de escasa población como es la costa Sud. De acuerdo con la Constitución del 53, podía el Congreso establecer distintas tarifas según fuese el puerto de importación, con ello se quería fomentar el comercio en los sitios poco poblados; pero Buenos Aires temió la repetición de la famosa ley de los derechos diferenciales que bien pudiera dictar el Congreso, si las provincias se unían.

El Congreso por ley 3507 del 3 de Setiembre de 1897 en el artículo 1º. declaraba necesaria la reforma parcial de la Constitución y entre dichas reformas se encontraba la del "inciso primero del artículo 67, en cuanto no permite la instalación de aduanas libres en los territorios del Sud de la República", la Convención reunida en esta capital en 1898 no hizo lugar a la reforma.

La Constitución del 53 establecía en el inciso 9º. del artículo 64, de las atribuciones del Congreso, "9º. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas", también fué modificado este inciso en la Convención del 60 y se estableció en el artículo 67, inciso 9º, Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas, sin que pudieran suprimirse las

aduanas exteriores que existían en cada Provincia al tiempo de su incorporación". Con esta resolución tenía Buenos Aires la completa seguridad de que su aduana no sería suprimida y por lo tanto su comercio no se vería lesionado, como sucedería en el caso de que el Congreso suprimiera dicha aduana. El temor de Buenos Aires se justificaba en aquel entonces a causa de la situación porque se había atravesado después de la caída de Rosas, pero felizmente ese temor era infundado pues las provincias que componían la Confederación dieron pruebas elocuentes de sus deseos de "Constituir la unión nacional" aceptando las reformas que Buenos Aires proponía, ese deseo de las provincias quedó luego evidenciado por la actuación subsiguiente del Congreso.

Los derechos de aduana han pertenecido a la Nación desde la independencia, a esa conclusión llega también Alberdi y agrega "la aduana es una, porque no hay más que una frontera territorial, y el impuesto percibido en ella pesa sobre el consumidor, aunque viva a cuatrocientas leguas del punto en que le paga el comerciante".

Cada vez que se intentó reorganizar la Nación, se estableció en los pactos que previamente se firmaron que el Congreso se ocuparía de reglamentar el comercio, lo mismo que de la recaudación y distribución de las rentas, y el Congreso Constituyente de 1826 dicta una resolución aderea de las aduanas declarándolas nacionales, la resolución dice que el Congreso "ha acordado y decretado la siguiente ley" "Artículo 1º. Todas las aduanas exteriores u oficinas de recaudación quedan bajo la inmediata y exclusiva administración de la Presidencia de la República, y toda clase de impuestos sobre lo que se importó en el territorio de la Nación o lo que de él se exporte es nacional".

La cuestión aduanera está íntimamente ligada al desarrollo del comercio y las relaciones comerciales de los pueblos, como que sin el comercio no tendría razón de existir, ella ha sido en muchos casos causa determinante del enfriamiento y hasta de la tirantez de relaciones entre



naciones. La guerra de tarifas crea animosidad entre los pueblos.

Los derechos de aduana eran ya conocidos en Grecia y Roma; en Atenas estaba reglamentado el comercio de importación y se cobraba el 2% de derechos y el 1% por almacenaje, desaparecida la hegemonía de Grecia desaparecen estos impuestos, hasta ser creados en Roma por Augusto que estableció el derecho llamado "portorium" de 2%, refiriéndose a esto dice Flores Estrada " A la política de Augusto es debido el establecimiento de las Aduanas. Para asegurar su autoridad usurpada y su naciente despotismo, ocultando al pueblo las vejaciones que pagaban, inventó tener a su disposición una suma considerable, sin tener que pedir jamás subsidios a los pueblos. Carlos I de España, fértil en recursos para llevar a cabo sus ideas ambiciosas y tener sometidos a la voluntad de sus dominios, hizo revivir este establecimiento ya olvidado en Europa".

\* Los árabes llamaban almojazarfazgo a los derechos de aduana, y con ese nombre fueron designados luego en España.

Los datos históricos que siguen son tomados de la Historia de Belgrano, escrita por Mitre, son datos referentes al régimen comercial implantado por España en las colonias, creo necesario anotar estos datos pues de allí arranca el comercio de las que después fueron las Provincias Unidas del Río de la Plata.

En 1503 se fundó la Casa de Contratación de Sevilla, el comercio se realizaba por medio de los "Galeones de tierra firme", los cuales ponían en contacto Sevilla con los puertos americanos de Portobello sobre el Atlántico y Panamá sobre el Pacífico, en ambos puertos americanos dos veces al año se reunían ferias, las cuales se prolongaban durante 40 días.

El puerto de Buenos Aires estaba cerrado a todo comercio, pero algunos navíos que más tarde eran enviados al estrecho de Magallanes o a las Molucas arribaban al puerto de Buenos Aires, dejaban en él parte de

su cargamento y pagaban el almojarifazgo.

Acerca de la prohibición de comerciar por el puerto de Buenos Aires las memorias históricas de Antúnez y Acevedo dice " Restringido estuvo el comercio del Río de la Plata, y ningún otro puerto de la dominación española en América tuvo menos libertad de ejecutarlo. Los comercios de España y del Perú, ambos inclinaban a que nada sería tan conveniente como la absoluta prohibición de registros, fundándose en que eran perjudiciales a la negociación general que se hacía por Tierra Firme, y en que las provincias del Río de la Plata tenían todo lo necesario para la vida humana, y podían pasar sin la venta de sus efectos. Añadían que éstos no eran de mucha consideración, y que de no extraerlos no le resultaría mucho perjuicio; pero que si experimentasen algunos, era menos malo que lo que sufriesen ellas".

En 1566 los reyes de España establecieron que las mercaderías que se cargasen en la Casa de Contratación de Sevilla pagarían 5 % y al llegar a América el 10 %, de modo que hiciese el 15 %, el vino pagaba 20 %. Para los derechos que se despachaban de las colonias para España el almojarifazgo era de  $2\frac{1}{2}$  %.

En 1579 se empieza a conceder "permisiones de navíos de registro", eran buques sueltos, los cuales tenían licencia expresa de comerciar, pudiendo ir hasta Cádiz o Sevilla, o comerciar con los puertos del Brasil.

"Con el advenimiento de la casa de Borbón entran nuevas ideas económicas, la casa de Contratación se traslada al puerto de Cádiz y se permite el comercio a los puertos españoles".

\* Patiño apellidado el "Calbert de España" simplificó el sistema aduanero. Sustituyó el palmeo, o sea el cobre de derechos por la capacidad medida en palmos cúbicos que ocupaban las mercaderías, aboliendo el complicado proceder del tonelaje, a la vez que redujo todas las contribuciones marítimas (avería, San Telmo, señorío, tonelada, almirantazgo, millones, etc.) a un 20 % de derecho específico, a más del derecho del palmeo que

era de 5 reales vellón por palmo".

Los habitantes de Buenos Aires pedían siempre el derecho a comerciar por su puerto, pues las mercaderías venidas de Portobello o Panamá llegaban enormemente encarecidas, las peticiones de Buenos Aires eran desoídas en España y combatidas por los Virreyes del Perú. La última feria en Portobello se realizó en 1737.

Bajo el reinado de Carlos III se estableció una línea de avisos entre la Cofuña y el Río de la Plata, se autorizó a los comerciantes a ocupar la mitad del cargamento con mercaderías españolas, en los cuales podía traerse de retorno igual cantidad de frutos del país. Más tarde se autorizó a 12 puertos españoles comerciar directamente con las colonias.

En 1776 se crea el Virreynato del Río de la Plata compuesto por las gobernaciones de Buenos Aires, Paraguay y Córdoba del Tucumán. El virrey Zeballos declaró libre el comercio del Río de la Plata con España y las demás colonias, el cual es luego limitado y sigue la lucha por la libertad del comercio, a la cual se oponían los comerciantes. Pero después de las invasiones inglesas, los vencidos que quedaban radicados hicieron campaña entre el elemento nativo para la obtención del comercio libre. En 1809 bajo el gobierno del Virrey Cisneros, faltando recursos para el erario y siendo aflictiva la situación de los hacendados, éstos encomendaron a Mariano Moreno su defensa, el cual presentó la célebre Representación de los hacendados y el Virrey, a pesar de la oposición de los comerciantes españoles, decretó el comercio libre.

Después de la revolución de Mayo el comercio siguió siendo libre y se estableció derechos de aduanas muy bajos, con carácter fiscal, para pasar a ser ligeramente proteccionistas en 1813.

Las aduanas dependían de las provincias ocupándose algunas de reglamentarlas, así lo hizo Córdoba por decreto del 21 de Enero de 1822, por el cual se establecían derechos diferenciales, pues los efectos y frutos extranjeros que se introdujesen pagarían 8 %, y los efectos y frutos de

las provincias libres de este continente un 4 %, unos y otros con arreglo al valor que según la tarifa de precios de la Aduana se diera a sus facturas.

La provincia de Buenos Aires reglamentó su comercio en 1824, estableciendo derechos ala importación y a la exportación. También se establece que por almacenaje se cobraría un real por bulto.

La importación la dividía en dos grupos, según fuese su entrada, marítima o terrestre. Los artículos importados por vía terrestre eran libres de derechos con excepción de la yerba cuyo aforo no excediese de 5 pesos la arroba y el tabaco y cigarro cuyo aforo no exceda de 20 pesos la arroba, los cuales debían pagar un derecho de 10 %.

Para las entradas por vía marítima se establecía una escala de 5 a 25 %. Pagaban 5 % el azogue, máquinas, instrumentos de agricultura, ciencias y artes; libros grabados, pinturas, estatuas, imprentas, lanas y peleterías para fábricas, telas de seda, bordados de oro y plata, anillos, relojes de faltriquera, alhajas de plata y oro, carbón fósil, salitre, yeso, cal, piedra de construcción, ladrillo, madera, juncos y cañas.

El derecho de 10 % se cobraba sobre armas, piedra de chispa, pólvora, alquitrán, breas, seda en rama y manufacturada y arroz.

El 15 % sobre todos los frutos y efectos que no estén expresados en la ley.

El 20 % sobre azúcar, yerba mate, café, té, cacao y combustibles en general.

El 25 % sobre muebles, espejos, coches, volantas y las guarniciones para sus tiros, las sillas de montar y arreos de caballos, ropas hechas, calzados, licores, aguardientes, vinos, vinagre, cerveza, sidra y tabaco.

El trigo estaba exceptuado de esta regla y se establecía una escala según su precio, si éste no excedía de 6 pesos la fanega pagaba 4 pesos; de 7 pesos pagaba 3 pesos y si el precio de la fanega excedía de 7 pesos pagaba 2 pesos.

El mismo régimen de escala se establecía para las harinas, éstas pagarían cuando el precio no excediese: de 6 pesos el quintal 4 pesos; de 8 pesos el quintal 3 pesos y cuando el precio excedía de 8 pesos el quintal se cobraba 2 pesos. Régimen adoptado hace pocos años para el azúcar, disminuyendo el impuesto cuando su precio exceda de \$0.41 el kilo; el objeto es impedir el excesivo encarecimiento. Desconozco el resultado que el reglamento de que me ocupo pudo dar a la provincia de Buenos Aires, pero supongo habrá evitado ese encarecimiento, con mayor eficacia que la del azúcar.

A la sal se establecía un derecho de 4 reales por fanega. Los sombreros de lana, pelo o seda pagaban 3 pesos cada uno.

El derecho sobre la exportación marítima estaba reglamentado en el capítulo II y en él se establecía un derecho de un real por pieza, sobre cueros de toro, novillo, vaca, becerro y nonato.

Los cuero de ganado caballar y mular pagaban  $\frac{1}{2}$  real por pieza.

El oro y la plata tenían un derecho de 1 %.

Se establecía un derecho de 4 % sobre el valor de plaza de los productos de la provincia de Buenos Aires y en las del interior que no se mencionaban en los artículos anteriores.

Se declaraba libre de derechos la exportación de granos, muestras, galletitas, harinas, carnes saladas que se exporten en buques nacionales, lana, piel de carnero, toda piel curtida, artefactos y manufacturas del país.

La exportación terrestre se declaraba libre, pero se imponía sacar la guía correspondiente.

En capítulo aparte reglamentaba la forma de calcular los valores y cómo debían resolverse los conflictos que surgiesen.

Establecía que los derechos se calcularían sobre los valores de plaza al por mayor.

Si entre el vista y el interesado hay diferencia del 10 %, arbitra-

rán 3 comerciantes, ante el administrador, con las notas de predios corrientes en plaza.

Los árbitros se sortearán de una lista de 12 comerciantes que se formará anualmente.

Los árbitros reunidos deben dictar resolución antes de separarse, ésta es inapelable.

En 1826 se reúne el Congreso General Constituyente, el cual nacionaliza los derechos de aduana, por una ley a que ya antes me he referido que dice, "Artículo 1º. Todas las aduanas exteriores u oficinas de recaudación quedan bajo la inmediata y exclusiva administración de la Presidencia de la República, y toda clase de impuestos sobre lo que se importe en el territorio de la Nación o lo que de él se exporte es nacional".

Después se desorganiza la Nación y las provincias establecen sus Aduanas, quedando al gobierno de Buenos Aires, ejercido por Rosas, la administración de la Aduana de mayor importancia, debido a que era esta ciudad el centro del comercio de todo el territorio de la Nación.

Después de Caseros, con la caída de Rosas, en el Pacto de San Nicolás, firmado por 12 gobernadores y ratificado por 11 Legislaturas (la única que no lo ratificó fué la de Buenos Aires) se resolvía llamar a un Congreso Constituyente y reunido éste resuelve "constituir la unión nacional". Buenos Aires no concurrió al Congreso, quedando separada de la Confederación por algunos años.

El comercio de las provincias interiores se había realizado siempre por el puerto de Buenos Aires.

Con fecha 8 de Mayo de 1853 la Confederación legisla sobre aduanas, según su artículo 1º. se conceptúan aduanas exteriores nacionales todas las existentes y las que estableciere el Gobierno Federal, ya fuesen terrestres, marítimas o fluviales, las que estarán bajo la inmediata autoridad del Presidente de la República.

Se declara libre la navegación de los ríos Paraná y Uruguay para bu-

ques de más de 100 toneladas, los que no podrán atracar sino en los puertos donde hubiera establecida a duana.

Disponía en el artículo 10 que mientras se arregle completamente la tarifa nacional, las aduanas exteriores seguirán cobrando los mismos derechos según sus aranceles existentes. En las terrestres se cobraría un 12 % sobre todo artículo que se introduzca.

Se creaba por la misma ley una aduana de registro, establecida en Martín García, la cual se encargaba de revisar el buque que entraba, y autorizar el viaje a puerto de destino sellaba las escotillas y ponía a bordo un guarda viajero encargado de evitar que el buque cambiase de rumbo o efectuase operaciones de contrabando. Los buques procedentes del extranjero debían entrar por el canal de Martín García, si lo hacían por el de Las Palmas, podían por esta causa ser decomisados.

Los buques procedentes de Buenos Aires que entrasen por Martín García debían fondear frente a la isla y su guía debía ser visada; si entraban por Las Palmas debían someterse al mismo trámite por el Resguardo de Zafate dependiente de la aduana de Registro.

Se establecía también un derecho de almacenaje y eslingaje.

Se creaba la Junta de Reclamos y Comisos, encargada de resolver los asuntos que se presentasen.

El 10 de Julio de 1853 se firma tratado con Estados Unidos, Francia e Inglaterra, donde se reconoce la libertad de navegación de los ríos, los cuales son ratificados por el Congreso el 14 de Setiembre de 1853.

El 9 de Diciembre del mismo año el Congreso dictó el "Estatuto para la organización de la Hacienda y Crédito Público" en lo referente a Aduanas, establece que en las de Rosario, Corrientes, Paraná, Santa Fé y Concordia se admitirá depósito libre de derechos de importación.

Al legislar sobre derechos de importación los divide en "ad valoren" y específicos; declara libre la importación de oro y plata en barra o amonedado, libros impresos, mapas, planos e instrumentos científicos y las má-

quinas completas con todos sus útiles sujetos a modelos o plan, con tal que fuesen para aplicarlas en la Confederación en tiempo determinado, precediendo permiso especial del gobierno.

Para las telas bordadas de oro y plata se establece un derecho de 1/4 %.

Los artículos no expresados pagarán 12%.

El 30 % se establecía sobre armas, piedras de chispa y pólvora, muebles, espejos, coches, ropas hechas, calzados, baúles y valijas de cuero, estribos y espuelas de plata o platina, látigos, frazadas, ponchos, jergas y telas para ellas, marroquines, tafiletes, becerros, cueros curtidos y monturas.

La exportación era gravada, tanto la de frutos del país como la de monedas no selladas por la Administración de Hacienda.

Los frutos del país pagaban derechos, divididos para ello en grupos.

Los cueros de vacunos pagaban dos reales la pieza y un centavo los de cabra, cerdos y nonatos.

La cerda, lana, grasa y aceite de patas o animal, un real por arroba. Un peso los animales vacunos en pie; los caballos y mulas 4 reales; burros 2 reales.

Pieles de chinchilla y nutria, plumas de avestruz, cueros de guanacos, vicuña y carnero, pagarán 4 % sobre el valor en plaza, la carne tasajo y salada, un real por quintal; las lenguas saladas un real la docena.

Todos los artículos no expresados, su exportación era libre de derechos.

Para el cálculo de los derechos se establecía, que el derecho "advaloren" sería cobrado sobre el precio en plaza al por mayor, declarado por el interesado al presentar su manifiesto en la aduana, y mientras el gobierno no determinase la tarifa uniforme para todas.

La ocultación o fraude que imputaba mala fé debían ser comunicadas a la Administración de Hacienda y Crédito, la que estaba encargada de pedir las penas establecidas y si era condenado, se declaraba al culpable, indigno de continuar directamente en relación con ninguno de los esta-



b-lecimientos fiscales de Hacienda y Crédito, y se mandaba publicar el nombre y el hecho por la imprenta del Estado.

El comercio continuaba realizándose por Buenos Aires, a pesar de la libertad de navegación de los ríos, y a pesar también de las esperanzas de Alberdi, quien en su libro Sistema Rentístico, trata de demostrar la navegabilidad del río Paraná para los buques de ultramar, los que podían fácilmente llegar a Rosario, y hace argumento de la batalla en Paso Obligado, donde habían maniobrado dos escuadras en contra de una batería.

El Doctor Mariano Pelliza dice que no era posible improvisar un tráfico que carecía de elementos por parte de la Confederación, "el comercio continuó como en lo antiguo, llegando los buques de ultramar al puerto de Buenos Aires donde descargaban las mercaderías para seguir éstas, después de pagar derechos en su aduana, en buques de cabotaje hasta los puertos Confederados donde volvían a pagar nuevo derecho de importación".

"El comercio ultramarino, por otra parte, no encontraba grandes provechos en el puerto de Rosario, para llegar hasta sus aguas en buques de alto bordo, desde que allí faltaba el retorno y quedarían expuestos a regresar en lastre o incompletamente cargados".

A estos inconvenientes se unía la falta de conocimiento de los ríos y su no balizamiento, que hacían una navegación llena de riesgos.

La Confederación trataba de obtener recursos, de las fuentes delegadas al Tesoro Nacional, para ello "fué presentada una moción a la cámara de diputados - dice Pelliza - el 10 de Diciembre de 1854, por los señores Lucero y Rueda para que se declarase prohibida toda importación de mercaderías ultramarinas que no llegasen directamente de cabos afuera a los puertos de la Confederación".

"Dos años transcurrieron sin que el Congreso volviese a ocuparse del asunto. En realidad el pensamiento no pertenecía al Poder Ejecutivo. Er-  
ran los comerciantes del interior los que movían al Congreso en el sen-

tido de crear los derechos diferenciales para libertarse de los perjuicios de tan acentuada dependencia mercantil. La prensa estudió la cuestión la que llegó a ser del dominio público, pronunciándose en favor del proyecto".

"Puesto a la orden del día el proyecto presentado por la Comisión, el 26 de Junio de 1856 fué objeto de las más largas y reñidas controversias que se sostuvieron en los primeros ensayos del parlamento argentino".

El proyecto fué fundado por el diputado Lucero y en su contra se manifestaron Rawson, Torrent, Quesada, Laspiur, etc.

Los opositores pedían la presencia del Ministro de Hacienda para discutir este asunto, oponiéndose a ellos los sostenedores del proyecto por haber manifestado el Ministro de Hacienda a la Comisión, que el Poder Ejecutivo no tenía idea formada.

Los impugnadores del proyecto para darle más fuerza y solidez a su argumentación, se apoyaban "en las declaraciones del presidente de la confederación, que, en repetidos mensajes, había manifestado que las rentas nacionales aumentaban y por ende no era necesario votar la ley de comercio directo, que no solo era prematura sino impolítica".

Después de largas discusiones y de haberse atacado el proyecto por inconstitucional, y defendido basándose en el inciso 12 del artículo 64 de la Constitución (hoy 67), fué aprobado por una mayoría de 2 votos.

La ley sancionada es conocida por "Ley de los derechos diferenciales, en la que se establece:

"Artículo 1º. Después de 4 meses de la promulgación de la presente ley, "las mercaderías procedentes de cabos adentro que se introduzcan por "los puertos fluviales de la Confederación, pagarán sus derechos de introducción en el orden siguiente:

"1º. Las mercaderías no sujetas a derecho específico, pagarán el duplo "del derecho ordinario.

"2º. Las mercaderías sujetas a derecho específico, serán recargadas a "su introducción con un 30 % "ad valoren".

"Artículo 2º. - Las mercaderías que se introduzcan directamente de "cabos afuera, para los puertos expresados, seguirán pagando únicamente el derecho ordinario.

"Artículo 3º. - Los productos naturales y manufacturados de la Repú-  
"blica Oriental del Uruguay, de la del Paraguay y de las posesiones bra-  
"sileras situadas de cabos adentro, introducidos directamente por los  
"mencionados puertos quedan en el caso del artículo anterior.

"Artículo 4º. - Los productos naturales y manufacturados de la pro-  
vincia de Buenos Aires, serán admitidos, libres de derechos, como produc-  
"tos nacionales".

En el contenido del artículo 4º. el Congreso no reconocía la persone-  
ría de Buenos Aires como estado independiente.

Por ley 174 de 28 de Julio de 1858 se estableció derechos diferencia-  
les, también sobre la exportación, por ella se establecía impuesto a la  
exportación de efectos, pero si esa exportación era destinada a puertos  
de cabos afuera y conducida en buque de ultramar, pagarían solamente  
1/3 de los impuestos.

La ley que lleva el número 206 dictada el 13 de Junio de 1859 resuel-  
ve suspender la ley de derechos diferenciales en cuanto afecten los in-  
tereses de la república del Uruguay.

A pesar de la ley de derechos diferenciales el comercio directo de la  
Confederación no aumentó en la proporción esperada por los partidarios  
de la ley, pues se necesita algo más que una ley para tener las vías na-  
turales del comercio, trazadas por la conveniencia y la posibilidad de  
comerciar.

Viene después la unificación nacional, y se dicta la Constitución de  
1860, que también declara las rentas de Aduana como recursos pertene-  
cientes al gobierno federal, y de cuya declaración nos ocupamos al co-  
mienzo de este capítulo.

## DERECHOS SOBRE LA IMPORTACION

El producido de los derechos que gravan la importación debe ingresar a las arcas nacionales por haber resuelto la Convención Constituyente que corresponden exclusivamente al gobierno federal. En los países de organización federal tienen estas rentas el mismo destino, y en el nuestro está claramente determinado en el artículo 4º. de la Constitución y forma parte de las rentas que Alberdi decía, habían sido especificadas en el artículo 4º. porque eran delegadas en el Estado nacional.

En los Estados Unidos, de acuerdo con la Constitución, los estados particulares pueden establecer derechos que gravan la importación o la exportación, siendo necesaria la autorización del Congreso y siempre que tengan el carácter de medidas policiales tendientes a garantizar la salud pública, y en este caso el producido de tal gravamen debe ingresar al Tesoro nacional.

En la Convención Constituyente, el miembro informante de la Comisión, Dr. Gorostiaga, hacía constar que los derechos sobre la importación y sobre la exportación eran los únicos recursos "que le quedaba al gobierno federal para hacer frente a todas las obligaciones que se le imponían". Si bien la Constitución habla de derechos a la importación y a la exportación, es de hacer notar que solamente los que gravan la importación pueden ser recursos normales y permanentes; mientras que los que pesan sobre la exportación solo pueden ser transitorios, como más adelante veremos al ocuparnos de dichos derechos.

Quiere decir que el producido de los derechos a la importación sino constituye "el único recurso que le queda al gobierno federal", es por lo menos quien proporciona la mayor suma de recursos al erario, estando, puede decirse, nuestro régimen impositivo basado en el producido aduanero,

La afirmación que antecede está basada en los siguientes datos.

PRODUCIDO DE RENTAS NACIONALES Y DEL IMPUESTO SOBRE LA IMPORTACION

(en miles)

Años	Recaudación total	Derecho de importación	Porcen- Baje	Años	Recaud. total	Derecho de impor- tación	Por- cen- taje
1903	75.905	75.905		1913		199.178	
1904		91.584		1914		118.362	
1905		99.867		1915		94.896	
1906		121.398		1916		104.903	
1907		128.777		1917		94.387	
1908		136.773		1918		88.455	
1909		149.917		1919		111.333	
1910		173.034		1920		160.275	
1911		176.960		1921		160.478	
1912		188.386		1922		182.743	

La discusión entre proteccionistas y libreoambistas pertenece al campo doctrinario, no siendo posible la estricta aplicación, entre nosotros, de uno de los dos sistemas, pues tenemos artículos que podrían ser fabricados en el país, necesitando solamente en el período inicial una protección que permita su desarrollo industrial y su conocimiento en el mercado, para que después de realizado esto se vaya disminuyendo esa protección lo que abarataría el consumo; si la disminución de esa tasa proteccionista perjudica la industria nacional, significaría que se ha protegido la industrialización de artículos que el país no podía haber producido en igualdad de condiciones, habiendo sido por tanto sin razón la protección que el Estado le ha dispensado; tal el caso del azúcar en nuestro país, cuya producción protegida desde muchos años sigue en igual condición, consumiendo el público un azúcar caro.

Nuestros derechos aduaneros, según Alberdi, deben ser eminentemente fiscales, condición que reúnen, pues así entiende dicho tratadista que resuelve el artículo 4º de la Constitución, pero dentro de este fiscalismo que

no debe adoptarse en modo absoluto, es posible cualquier medida de gobierno que tenga por objeto proteger, razonablemente, la industria nacional incipiente, o bien un abaratamiento en el consumo de artículos importados.

La importancia que dentro de las rentas nacionales tiene el producido de los derechos a la importación, implican un inconveniente, pues siempre es peligroso un sistema rentístico basado especialmente en un recurso determinado, pues fallando éste, por cualquier causa, produce trastornos fáciles de evitar si varias fuesen las fuentes importantes, .

Este inconveniente se puso en evidencia en los años en que se desarrolló la guerra europea, como consecuencia de ella disminuyó nuestro comercio y en relación con él disminuyeron las rentas, por donde vinimos a sufrir las consecuencias de la guerra en intensidad mayor que la que se sentiría en el caso de no tener la importancia, que hoy tiene, el producido de los derechos sobre la importación, en el cuadro de los recursos nacionales.

Es así que en el año 1913 la Aduana ha recaudado en concepto de derechos sobre la importación, la suma de \$199 millones, la que se reduce a \$118 millones para 1915, a \$94 millones para 1916 y a \$88 millones para 1918, que constituye la menor suma recaudada por nuestra aduana desde 1904, representando un 44 % de la recaudación de 1913, por el mismo concepto.

La Aduana en nuestro país está regida por la ley 181, Ordenanzas de Aduana, la cual ha sufrido algunas modificaciones que no la afectan mayormente. Ella divide las aduanas en marítimas y terrestres, y en mayores y menores o receptorías; en éstas no se puede realizar la operación de depósito como puede hacerse en las aduanas mayores.

El proyecto de Ordenanzas de aduana fué redactado por Don Cristóbal Aguirre por encargo del gobierno; y en la nota que acompaña este proyecto hace constar las dificultades que tuvo que salvar para llevar a feliz

término la tarea encomendada "grave y ardua" y agregaba más adelante.

"En efecto, Excmo. señor, la formación de Ordenanzas Generales para las Aduanas de la República Argentina, era obra nueva que no podía calcarse sobre otra extranjera de su clase, porque ni la posición geográfica de los países es igual, ni son las mismas las producciones, las industrias y las prácticas y costumbres del comercio, porque los principios y doctrinas económicas sobre que reposan las aduanas, no son idénticos, ni tienen la misma intensidad de liberalidad o restricción en todas las administraciones, y porque no era tampoco posible estudiar en todos sus detalles, los códigos de las Aduanas extrañas que pudieran servirnos de tipo o modelo".

Se ocupa luego de las Ordenanzas existentes en algunos países, las que dado su volumen hace difícil el estudio y análisis de las mismas, indispensables para poder adoptar disposiciones vigentes en los países extraños, para evitar que ellas estén en completo desacuerdo con las costumbres y las necesidades de la legislación nacional.

Al ocuparse de las disposiciones aduaneras tomadas después de la organización nacional, dice, "Desde 1861 hasta la fecha, se han sancionado muchas leyes y dictado muchos decretos sobre distintas materias de aduana, pero falta no poco para que con todas ellas pueda hacerse una ley general y por lo tanto, un verdadero código de aduanas".

En varias oportunidades se ha tratado de modificar las Ordenanzas, varias comisiones fueron nombradas, pero aún subsisten las Ordenanzas Generales dictadas en 1876.

---

La ley de aduanas era dictada anualmente, pero desde 1905 rige la misma ley, salvo algunas modificaciones introducidas en ocasión de dictar las leyes impositivas por el Congreso.

La ley aprobada en 1905 lleva el No. 4933 y entre sus disposiciones se encuentra la que declara que la Tarifa de Avaluos será una ley. Antes de

dictada la ley 4933 la tarifa de avaluos se fijaba sin intervención legislativa, se formaba en el Ministerio de Hacienda, esa forma de hacer la tarifa tenía sus ventajas y desventajas. Era conveniente porque el Poder Ejecutivo por sí, podía modificarla, acercándola a la verdad en los momentos que los precios subían o bajaban, pero esta misma ventaja se convertía en desventaja cuando la comisión encargada se dejaba influenciar, aún con buena intención, por los industriales o importadores, aumentando o disminuyendo los aforos. También esa movilidad de la tarifa ~~e~~ representaba un inconveniente por la falta de seguridad y así lo expresaban los industriales a la Comisión de la Cámara de Diputados en 1905.

Con la variación de la Tarifa de avaluos se podía modificar la sanción del Poder Legislativo, pues, los derechos sancionados se cobran sobre la valuación de la tarifa, y por lo tanto a un aumento o disminución, de la estimación de valor, corresponde un mayor o menor derecho, el cual puede estar en desacuerdo con la sanción legislativa.

La misma ley establece que anualmente el Poder Ejecutivo enviaría al Congreso las planillas de modificación de la tarifa.

La tarifa de avaluos debe ser única en toda la nación y los derechos cobrados sobre ella son uniformes, de acuerdo con el inciso 1.º del artículo 67 de la Constitución.

La ley 4933 establece derechos específicos y advaloren, entendiéndose en la primera denominación cuando se paga un derecho fijado en la tarifa por unidad de peso, volumen, medida o cantidad, sin tener en cuenta el valor que dichos artículos puedan tener; por el contrario el derecho "advaloren" es aquel que se paga en proporción al valor del artículo incluido el flete y el seguro, o sea el valor en los depósitos de la Aduana.

En lo que se refiere a cuál de los dos derechos: específicos y advaloren, resulta de mejor aplicación, entiendo que ambos deben existir dentro de un régimen aduanero.

Con la aplicación del derecho específico se evita el fraude que se re-



aliza al calcular el valor de los artículos con las facturas de origen, que se prestan a la presentación de facturas inexactas, en las cuales se hace figurar los efectos con un valor inferior al de la contratación, con el objeto de abonar menor derecho de importación. Evita, decimos este fraude y también las eternas discusiones entre importadores y vistas de aduana, desde que los artículos se encuentran especificados en el arancel, el cual debe diferenciarlos en el más mínimo detalle, de modo que la tarea se reduce a la determinación de la categoría a que corresponde el artículo que se trata de introducir.

Los derechos advaloren subsisten aún en los casos que se adopte la aplicación de derechos específicos, pues en tal forma deben ser grabados aquellos artículos que no figuren en el arancel, situación que no puede evitarse por la variación de artículos y la novedad de algunos no existentes en el momento de sancionarse la tarifa.

Sostienen los proteccionistas que con la adopción de los derechos advaloren la protección aduanera no resulta estable, desde que el derecho está en función del valor del artículo, siendo por tanto variable el derecho que deba pagarse, según haya disminuido o aumentado el valor de los artículos en su país de origen, sin ninguna relación con el valor que el mismo pueda tener en el país importador, siendo frecuente el caso de que artículos nacionales protegidos lo sean menos en los momentos que la protección les es más necesaria, tal el caso de una disminución de valor en un país productor y de un artículo, que haya conservado el mismo valor en el país de producción protegida; al mismo tiempo que al artículo importado le resulta más fácil la competencia por la disminución habida, el derecho disminuye haciendo aún más ventajosa la introducción del artículo extranjero, e ineficaz la protección, precisamente en el momento que el artículo nacional más necesitaba de ella.

En el caso del aumento del valor en el extranjero, los derechos aumentan en proporción siendo en consecuencia exagerada la protección del ar-

título nacional.

Si el artículo importado es producido en distintas plazas, su costo resulta en general distinto, y como el derecho se determina de acuerdo con el valor de factura, resulta que el derecho que deban satisfacer será distinto, lo que no parece muy lógico, a esa faltade lógica podría agregarse que el precio de consumo es muchas veces determinado por el artículo de mayor costo, de modo que el consumo se encarece más por el derecho sobre la diferencia de los precios; lo cual no sucedería con el derecho específico que sería igual para artículos similares.

Los derechos "advaloren" en el caso de un encarecimiento de los artículos importados, determinan una elevación en el costo del consumo, superior a la diferencia de precio entre un momento y otro, llegándose a encarecer la vida, recaudando el Estado más rentas pero en perjuicio de los habitantes, precisamente en el momento que el costo de la vida resulta más elevado.

En nuestra ley de Aduanas se establece que se cobrarán derechos específicos y advaloren.

El derecho advaloren general, es decir, para las mercaderías que en la misma ley no figuran con un derecho especial, o exentas de derechos, es del 25 %.

Los derechos especiales advaloren varían desde el 5 % hasta el 50 %, según sean los artículos.

Se grava con el derecho de 5 % la importación de artículos no producidos en el país, aquellos cuya introducción sea útil a la nación, como son máquinas y útiles para las labores rurales.

Cuando se trata de la importación de artículos no enumerados en la tarifa, pagarán los derechos establecidos en la tarifa para los de su clase, dicho derecho se cobrará sobre el valor en depósito declarado por el introductor y en el caso de que no perteneciese a ninguna de las categorías del arancel, el derecho será de 25 % sobre su valor en depósito.

La tarifa de avaluos se divide en 20 capítulos comprendiendo: I Artículos libres de derechos - II Materias primas - III Comestibles y otros artículos de almacén - IV Bebidas - V Tabacos - VI Cueros y pieles curtidos - VII Talabartería - VIII Zapatería - IX Mueblería - X Alcajas - XI Instrumentos músicos - XII Sombrerería - XIII Ferretería, artículos navales, maderas y máquinas - XIV Electricidad y artículos de iluminación - XV Armería - XVI Cerámica y Cristales - XVII Tejidos - XVIII Confecciones y ropas hechas - XIX Mercería, papelería y artículos de bazar - XX Droguería.

En la tarifa de avaluos se encuentran enumerados los artículos desde el 1 hasta el 3699 para la importación y los artículos de exportación están comprendidos desde el número 3700 hasta el 3811.

La tarifa determina la unidad, el aforo, si el derecho es específico o advalorem y da la base para el cobro del almacenaje y eslingaje.

Es de hacer notar que los artículos enumerados en la tarifa pagan todos derechos específicos, sin excepción, pues el monto del derecho resulta del aforo y el tanto por ciento que como derecho se establece, de modo que dado el aforo y el tanto por ciento, es lo mismo que determinar el valor del derecho. Así si tomamos, una partida cualquiera, un artículo que deba pagar derecho advalorem, la 351, por ejemplo, "Carruajes norteamericanos, de cuatro ruedas, de 6 o más personas" aforados en \$180 y con un derecho advalorem de 50 %, da lo mismo que así se establezca o que se diga, tanto de aforo, derecho específico de \$90. De modo que el derecho advalorem en verdad queda establecido solo para los artículos no incluidos en la tarifa.

La tarifa de avaluos fué sancionada en 1905 de modo que lleva casi 20 años de vigencia, lo cual ha hecho que sus aforos no sean exactos debido a las variaciones de los precios y además no se encuentran incluidos en ella muchos de los artículos de importación. En la tarifa, decíamos, se encuentran incluidos 3700 artículos y el Tribunal de Vistas ha

clasificado 1500 artículos no incluidos, de modo que una tercera parte de los artículos de importación están excluidos de la tarifa de avaluos, debiendo en consecuencia el derecho correspondiente calcularse de acuerdo con el artículo 12 de la ley de aduanas.

En la situación actual, que 1/3 de los artículos que se importan están excluidos de la tarifa, y que por lo tanto la valuación debe hacerse de acuerdo con lo determinado en la ley de aduanas, puede afirmarse que no se cumple la prescripción constitucional de que las valuaciones serán uniformes en todo el país, pues la estimación dependerá de la exactitud de las facturas y del criterio de los vistas, resultando en consecuencia distinta la valuación según el vista que actúe en una misma aduana, y con mayor razón existirá esa diferencia entre aduanas distintas.

Reconociéndose por el gobierno la necesidad de actualizar la Tarifa de Avaluos, en distintas oportunidades se organizaron juntas de aforo con el objeto de llenar esa misión, pero hasta hoy subsiste la Tarifa sancionada en 1905.

En 1912 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto por el cual se autorizaba al P.E. para nombrar una comisión que estaría encargada de confeccionar la Tarifa de Avaluos, una vez cumplida esa misión por la junta, el Poder Ejecutivo si aprobaba en general ese proyecto de tarifa lo remitiría al Congreso para su sanción. Hasta aquí muy bien, pero se disponía también en el mismo despacho, aprobado, que si las cámaras no tomaban ninguna resolución sobre las modificaciones proyectadas dentro del término de seis meses, quedaría el proyecto convertido en ley. El Senado rechazó ese proyecto fundando su resolución en que las leyes, para ser tales necesitan sanción, y que en ningún caso la falta de sanción puede crear una ley. El Senado por su parte modificó ese proyecto y sancionó la creación de una Junta encargada de proyectar la nueva Tarifa de Avaluos, la Cámara de Diputados no se pronunció acerca de esa sanción, no

obstante haber tenido despacho favorable de su comisión de Presupuesto en 1915.

De acuerdo con ese proyecto el P.E. en 1916 dictó un decreto creando una Comisión de Avaluos, bajo la presidencia del Dr. Ernesto Weigel Muñoz.

En los considerandos del decreto, decía el P.E. "A fin de adelantar en la enorme tarea del aforo de las mercaderías que están fuera de la Tarifa de Avaluos y de considerar las incluidas en ésta, es conveniente instituir desde ya la Junta aludida en los términos que la crean la sanción y el despacho referido por tratarse de un trabajo delicado y de gran labor; pudiendo de esta manera tener preparados los elementos para formular la nueva Tarifa de Avaluos, en cuanto quede sancionada la ley, sin perjuicio de aplicar cuanto antes sea posible, las nuevas valuaciones referentes a artículos no incluidos en el arancel de 1906.

"Para evitar las reclamaciones que puedan originarse con motivo de las decisiones de la Junta, es conveniente que los diversos gremios se encuentren representados en ella a objeto de asesorar a la misma, dejando constancia de sus informes como elemento de juicio para las apelaciones que puedan deducirse ante el Poder Ejecutivo, última instancia en la materia".

Se creaba en consecuencia la Comisión de Avaluos, compuesta por: el Director de Estadística, el Inspector General de Rentas y Jefe de la Dirección de Aduana del Ministerio de Hacienda, el Administrador de la Aduana de la Capital, el Jefe de Vistas, los Jefes de las Divisiones de Comercio, Industria y Agricultura del Ministerio de Agricultura y un empleado del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual sería nombrado por el mismo Ministerio.

Como asesores de dicha Comisión actuarían un representante de la Unión Industrial, otro de la Sociedad Rural y otro del comercio importador de la Bolsa de Comercio, estos asesores no tenían derecho de voto en las resoluciones, pero tenían amplias facultades en las delibe-

raciones y como queda dicho en el decreto, quedaría constancia de sus informes como elementos de juicio.

A las deliberaciones concurría también en las mismas condiciones uno de los vistas del ramo a que correspondan los artículos que estuviesen en consideración.

A la Comisión de Aforos se encargaba, recogiera todos los datos fehacientes para conocer los precios de costo, el flete, seguro y demás gastos de transporte de las mercaderías, para así poder determinar el valor real de las mercaderías en depósito, de acuerdo con el artículo 12 de la ley 4933.

Se resolvía que las legaciones y Consulados de la República en el exterior, y las dependencias competentes de la Administración, y todas las reparticiones nacionales, suministrarían los datos que fuesen requeridos para el cumplimiento de la misión.

Establecía el decreto que la Comisión anunciaría con una anticipación de 15 días por lo menos las partidas cuyo aforo o derecho hubiera de considerar, o la nómina de los nuevos artículos que se tratara de incluir en la Tarifa.

Formulada una planilla de aforos o derechos, la Comisión la haría publicar por el término de 30 días, recibiendo dentro de ese término todas las reclamaciones que se presentasen, debiendo considerarlas en definitiva a las partidas observadas, vencido ese término de la publicación, debiendo dar curso, solo a aquellas reclamaciones que tiendan a comprobar los valores reales de las mercaderías en depósito, no aceptando aquellas solicitudes por las cuales se pretenda un menor o mayor aforo por otros conceptos. Terminada la revisión serían elevadas al Ministerio de Hacienda con los informes explicativos.

La labor de esta Comisión de Avaluos quedó interrumpida por el cambio de gobierno; el Poder Ejecutivo envió en 1917 un proyecto, junto con las leyes impositivas, basado en el anterior, pero no fué tratado por las Cá-

maras.

Es así que sigue en vigencia la Tarifa de 1906 con sus deficiencias, las que ya hemos visto provocaron en diversos momentos la organización de comisiones con el objeto de modificarla y modernizarla.

La Tarifa de Avaluos vigente es la tarifa mínima, pues el artículo 74 de la Ley de Aduanas establece "Los derechos de importación fijados en esta ley, constituyen la tarifa mínima para las mercaderías o productos de toda nación que aplique igual tarifa y que no aumente los gravámenes a las exportaciones de la República Argentina ni los establezca para los que están exentos de derechos, ni rebaje excepcionalmente el arancel actual a artículos similares de otra procedencia, ni tampoco dificulte la importación de frutos o productos argentinos, con medidas restrictivas".

En los párrafos siguientes del mismo artículo 74 se establece que el Poder Ejecutivo queda facultado para aplicar a las mercaderías y productos procedentes de la Nación que trate con desigualdad los productos exportados por la Argentina, un recargo del 50% de los derechos establecidos en la tarifa y 15 % de derecho sobre los artículos exceptuados de los derechos de introducción.

En el último párrafo faculta al Poder Ejecutivo para acordar una disminución excepcional que no excederá del 50 % en los derechos establecidos por la ley, sobre algunos artículos procedentes de los países que a su juicio ofrezcan ventajas equivalentes, su duración será por el tiempo que se convenga.

Decíamos que los defectos de que adolece la Tarifa de Avaluos no son solo los aforos, en desacuerdo con el valor real de las mercaderías en los depósitos, en muchos casos, sino también la no inclusión de 1500 artículos ya catalogados por el tribunal de Vistas, estos artículos pagan sus derechos advalorem sobre el valor declarado y justificado con las facturas originales, pagando el derecho establecido sobre las de su clase,

y si no pertenecen a ninguna de las categorías establecidas en el arancel, abonarán el derecho general del 25 %.

La estimación del valor real de los artículos de valor declarado resulta difícil a causa de los fraudes que pueden hacerse con la presentación de facturas hechas con la intención de defraudar al fisco, pues figuran en ellas los artículos con un valor inferior al real, para evitar esta defraudación las Ordenanzas de Aduana en su artículo 134 faculta a la Aduana para retener por cuenta del Tesoro Público, en el término de 24 horas, todas las mercaderías cuyo valor declarado, considere bajo, pagando inmediatamente en letras de receptoría a los interesados, el importe del valor declarado por ellos, con un aumento del 10 %. El resultado de esta medida es ineficaz y las ventas que se hacen en remate p-or cuenta de la Aduana, en general dan como resultado, pérdida para ésta.

Los Estados Unidos, donde los derechos advalorem están establecidos en general, ha tratado de salvar los inconvenientes de una errónea estimación de valor, empleando para ello su cuerpo consular. En dicho país los cónsules dependen del Ministro del Tesoro, y no del de Relaciones Exteriores como en nuestro país, son en consecuencia agentes comerciales, en general son funcionarios preparados y de carrera, su misión es estudiar en el país donde ejercen sus funciones.

Los costos de los artículos que se exportan a los Estados Unidos, siguen las evoluciones de los precios en las plazas extranjeras de aquellos artículos que en general son exportados para la Unión, de modo que cuando se presenta a una de las oficinas consulares de la Unión las notas con los precios, pueden éstos ser observados por el consulado, desde que de antemano tiene en su poder los valores de dichos artículos. Tal función es indudablemente gravosa para el Estado, por la cantidad y preparación del personal que requiere. Pero su resultado en definitiva puede ser beneficioso para el país por la mayor recaudación, en la actualidad, nuestras oficinas consulares establecidas en el extranjero no



pueden llenar esa misión, per carecer de las condiciones y elementos de los Consulados Norteamericanos.

La Dirección General de Estadística de la Nación ha formulado los cuadros del valor de las importaciones, tomando los valores de acuerdo con la Tarifa de Avaluos, a los que llama valores nominales y los valores reales los obtiene de acuerdo con el siguiente procedimiento. De los artículos importados la Tarifa de Avaluos tiene clasificados 3699, y la estadística ha clasificado 1354.

"De estos 1354 artículos distintos, los 170 principales representan el 70 % del valor total de la importación. Se lleva estadística de precio de esos principales artículos cuidando resulten comprendidos entre ellos además de los que por su cantidad tienen importancia, aquellos que por ser típicos revelan en sus oscilaciones de precios, las oscilaciones de los demás artículos del mismo grupo en que los divide la estadística".

Para seguir a los artículos en sus variaciones de precios y valores, la Dirección de Estadística pide trimestralmente a las casas importadoras los precios Cif..

"Generalmente las contestaciones se refieren a los precios de venta, en cuyo caso se procede a comprarlos formando para cada artículo una planilla, en la cual se anota el promedio del trimestre y se le resta el importe del derecho aduanero y un tanto por ciento, variable para cada artículo y constante todo el año, que representa el recargo comercial sobre los precios Cif".



BIBLIOTECA

VALORES REALES Y NOMINALES DE LA IMPORTACION

Años	Valores nominales oro	Valores reales oro	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
1910	351770656	379352515	27581859	7.8
1911	366810686	405019992	38209306	10.4
1912	384853469	446863002	62009533	16.1
1913	421352542	496227094	74874552	17.7
1914	271817900	322529964	50712064	18.6
1915	226892733	305488006	78595273	34.6
1916	217409322	366130571	148721249	68.4
1917	184467048	388321170	195854130	106.1
1918	165826232	500602753	334776520	201.8
1919	229709812	655772294	426062482	185.4
1920	326454732	934967699	608510967	
1921	336939318	749533697	412594379	
1922	377127253	689645471	312518218	

De acuerdo con la ley de Aduanas el derecho se liquida sobre el valor en depósito de las mercaderías, los artículos incluidos en la tarifa pagan el derecho establecido, los cuales en los casos de ser el impuesto de un tanto por ciento sobre el valor del artículo, el derecho que se hace efectivo es inferior al que corresponde, pues de las cifras anteriores surge que en determinadas oportunidades ese valor del aforo alcanza a 1/3 del valor efectivo del artículo.

Tomando en cuenta estas cifras resulta impostergable una completa revisión de la tarifa para acercarla a la verdad, de modo que los aforos puedan representar un valor aproximado al real, pues tal es lo que ha buscado la ley. Pero es necesario observar que la enorme desproporción existente entre las cifras nominales y las reales del comercio de importación argentino, aparece a partir de 1915, el año siguiente al estalli-

do de la gran guerra, pues las diferencias relativas habidad desde 1910 a 1914 va desde el 7 al 18 % para el año de la guerra, lo que significa una diferencia de menos de 1/5 del valor de los artículos.

En tal situación si se hubiese querido establecer el derecho de acuerdo con el valor real de las mercaderías en depósito, se hubiese agravado la situación de la masa trabajadora, que vio encarecido el costo de vida, no aumentando en relación los salarios, y que aún ese mismo costo se hubiera encarecido más como consecuencia lógica del valor de los derechos, superiores a los que se hicieron efectivos; dicho aumento era provocado en primer término por la elevación del precio en los países de exportación, y también por la diferencia de los fletes, necesaria de tener en cuenta por el gran aumento habido y por último por el encarecimiento del seguro marítimo. De modo que no podía agravarse la situación económica de nuestra población con derechos sobre la desproporción en el aumento de costo de fletes y seguros, como tampoco el debido al aumento del precio de las mercaderías, resultante de una situación anormal.

La influencia que sobre el costo de la vida podía ejercer este mayor derecho puede figurarse si se tiene en cuenta que son importados todos los artículos destinados al vestido y parte de la alimentación.

La familia obrera invierte, según los datos oficiales de 1913, publicados por el Departamento Nacional del Trabajo, en alimentación 42 %, en alquiler 19 %, en otros gastos (indumentaria y otros) 31 % y 8 % en economías, indudablemente estos datos han variado, desapareciendo el porcentaje dedicado a economías. Para el período 1914 - 1918 el Director de Estadística estima que la distribución se realizaba invirtiendo en alimentos, el 50 %, en vestido y otros gastos el 30 % y 20 % en alquiler. Desde 1918 a 1923 dice ha variado los porcentajes dedicados a vestido que disminuye a 24 % elevándose en ese 6 % el de alquileres.

Tomando los datos publicados encontramos que el costo de la vida va-

ría hasta un máximo de 86 % en 1920, sobre las cifras de 1914, siendo dicho aumento para 1923 de 36 %. Las mayores variaciones habidas en dicho costo corresponde a las atenciones de la indumentaria que para 1923 es de 86 % sobre los datos de 1914, habiendo dicho aumento alcanzado hasta 173 % para 1920.

#### C O S T O   D E   L A   V I D A

Año	Alimentación N1	Alquiler N1	Vestidos N1	Costo total de la vida N1
1914	100	100	100	100
1915	108	93	114	107
1916	108	87	145	115
1917	127	89	178	135
1918	132	116	215	169
1919	141	115	250	160
1920	163	150	273	186
1921	142	149	233	166
1922	109	149	193	139
1923	106	149	186	136

Con tal aumento de costo, se hubiera agravado indudablemente la situación si se hubieran aplicado los derechos sobre el encarecimiento de los fletes, seguros y mano de obra europea, provocada por la guerra.

Para tal aumento de costo debieron variar los salarios, los que tuvieron los aumentos siguientes.

#### S A L A R I O S

Año	Salario	N1	Salario real N1
1914	3,81	100	100
1918	4.02	105	62
1919	5.06	133	83
1920	6.19	162	87
1921	6.75	177	106
1922	6.50	171	123
1923	6.50	171	126

Variaciones que no estuvieron de acuerdo con el costo de la vida pues hasta 1920 el salario real era inferior al de 1914, llegando dicha dife-

rencia hasta el 40 % en 1918, calcúlese la situación si los derechos de aduana aumentaban.

De modo que creo hubiera sido equivocada cualquier medida que se hubiera tomado pretendiendo gravar los artículos sobre su precio en momentos anormales, y que a dicha anomalía se debía la variación, más aún en el caso especial de la Argentina en la cuál se hubiera agravado una situación económica interna, de suyo delicada.

Pero la subsistencia del régimen vigente determinaba injusticias imposible de ser salvadas, sin medidas especiales tendientes a tal fin, pues si bien los artículos tarifados estaban aforados en sumas que representaban, en muchos casos, la tercera parte del valor real, los artículos no tarifados y que por lo tanto debían pagar los derechos sobre el valor declarado, eran gravados con el valor encarecido por las circunstancias que hemos notado.

De todo esto resulta impostergable la formación de la nueva tarifa que reuna a todos los artículos y los afore de acuerdo con un concepto determinado, evitando estas injusticias.

Pero la revisión de la tarifa no es posible hacerla en pocos días, debe ser una labor hecha sin apresuramiento y consultando en cada caso las necesidades y conveniencias; mientras llegue el momento de aplicar la tarifa reformada resulta necesario tomar medidas que resuelvan la situación durante dicho tiempo.

Tendientes a tal fin se han propuesto distintos arbitrios, debiendo citarse primero la iniciativa del P.E. en su proyecto de Presupuesto y Leyes impositivas para 1923 que proponía declarar caduca la tarifa de 1905, estableciendo, hasta la adopción de la otra, que el despacho se haría sobre el valor declarado, el cual sería documentado con las facturas, las cuales serían intervenidas por los Cónsules Argentinos.

Ha hicimos notar que el sistema Norteamericano es impracticable entre nosotros por la deficiente organización consular.

Luego el P.E. modificó su proyecto y pidió al Congreso se aumentara el aforo en un 60 % y en 25 % los derechos específicos, habiendo sido sancionado dicho aumento por el artículo 11 de la ley No. 11281.

El sistema de aumentar los derechos aduaneros indirectamente, aumentando los aforos, creo que es equivocado, pues la ley habla de un valor efectivo y real y no del que quiera darse, siendo por otra parte más fácil el aumento directo del derecho, pero en este caso especial, dicho aumento se justifica desde que por los datos que transcribimos más arriba, publicados por el Director de Estadística, el aforo de las mercaderías contenido en la tarifa es inferior a la mitad del valor real de las mercaderías, de modo que no puede discutirse la justicia del mayor aforo.

En el mismo proyecto de Leyes impositivas para 1923, que el P.E. remitió al Congreso, proponía la creación de la Junta de Aforos, la cual estaría formada por representantes de las reparticiones nacionales que se considera más en relación con la tarea a realizar, con la intervención de los profesores universitarios que dictan materias relacionadas con la Aduana, y asesores que representarían a la Unión Industrial Argentina, a la Sociedad Rural y al comercio importador de la Bolsa de Comercio.

En detalle, constituirían dicha Junta permanente de aforos: el Director General de Estadística, el Director de Oficinas Químicas Nacionales, el Jefe de vistas de la Aduana de la Capital, el Jefe de la Dirección General de Comercio e Industria, un funcionario designado por el Ministerio de Hacienda, un funcionario designado por el Departamento Nacional de Higiene, los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, el profesor titular de Derecho Marítimo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires y el profesor titular de Derecho Aduanero de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad.

La Junta de Aforos dependería del Ministerio de Hacienda y sus funciones serían: reformar la tarifa de Avaluos; informar al P.E. y a las

comisiones Legislativas en las solicitudes, proyectos o asuntos referentes a franquicias aduaneras y rebajas o elevaciones de derechos de importación; correr con todo lo concerniente a la publicación de aranceles aduaneros, y de las planillas complementarias de reforma en los derechos o avaluos; resolver en última instancia con respecto a la partida de tarifa que corresponde aplicar para el despacho de las mercaderías cuando se suscitaren divergencias entre los vistos y los importadores o determinar si deben ser despachados libres de derechos.

El valor de las mercaderías sería el de depósito, y para que pudiese la Junta tener datos ciertos sobre los valores en el extranjero se establecía la obligación a las legaciones y consulados, de remitir a la Junta de Aforos, todos los datos que ésta requiriese.

Se autorizaba a la Junta requerir informes técnicos e ilustrativos de todas las reparticiones nacionales, hacer concurrir a los peritos oficiales de las dependencias de la Nación y escuchar a los representantes de la industria y del comercio.

La Junta haría publicar las planillas de aforo por quince días, tomando luego en cuenta las reclamaciones presentadas dentro de dicho plazo, considerando solo aquellas que traten de comprobar los valores reales de las mercaderías en depósito, devolviendo las solicitudes de un menor o mayor aforo debido a cualquier otra causa.

Hecha la revisión los aforos quedarán establecidos y serán incluidos en la Tarifa de Avaluos, los nuevos aforos comenzarán a ser aplicados, tres meses después de la fecha de su aprobación, no pudiendo ser modificados sino después de tres años.

Después de noventa días de promulgada la ley, los importadores debían presentar a los cónsules en el extranjero sus facturas de compra por duplicado, para que dichos funcionarios certificasen la exactitud de los valores, devolviendo la factura original al interesado y agregando la copia a la documentación que deben remitir oficialmente en cada buque.

De modo que aprobado dicho proyecto y entrando en funciones la Junta, en un plazo relativamente breve podríamos tener una tarifa de avaluos que representaría el valor real de los artículos en depósito, o por lo menos el valor más aproximado, desapareciendo las injusticias a que da lugar una tarifa que no comprende un tercio de los artículos y en la cual los comprendidos tienen valores que no están de acuerdo con lo prescripto por la ley de Aduanas.

La misma junta podría seguir a cada artículo en sus variaciones para modificar la tarifa, no habiendo el peligro de la inseguridad en los aforos, desde que el proyecto establecía que cada aforo regiría durante tres años por lo menos.

Al iniciar las reformas de la Tarifa de Avaluos, es el momento en que debe determinarse el criterio que debe seguirse en cuanto se refiera a los derechos de importación de los artículos para gravarlos teniendo presente su grado de utilidad y también la conveniencia de proteger la producción nacional de algunos artículos, de aquellos, que puedan razonablemente ser protegidos, evitando un régimen simplemente de favor para industrias que no podrán nunca sostenerse desapareciendo la protección, aún después de muchos años de haber gozado de ella.

Los artículos pueden ser considerados según la utilidad de su consumo: útiles, necesarios y superfluos.

Los primeros deben estar exentos de derechos, pudiendo gravarlos con tasas mínimas en los casos de protección, pero tratando de que su consumo no encarezca la vida de los trabajadores, que son los que mayor consumo hacen de dichos artículos, en relación a sus consumos generales y a sus entradas.

La importación de máquinas y artículos destinados a la mejor explotación agrícola están ya considerados en su verdadero sitio en la ley de aduanas vigentes, de modo que tales instrumentos seguirían en su misma situación.



Los artículos cuyo consumo puede considerarse superfluo deben ser gravados con altos porcentajes, desde que su consumo queda reservado a las clases económicas superiores pudiendo soportar por tanto tal carga, siendo posible que los derechos elevados hagan disminuir la importación de dichos artículos, lo que favorecería los resultados del balance de pagos de nuestro país, con sus consecuencias sobre los cambios internacionales, circunstancias que deben ser tenidas en cuenta.

Adicionales - La ley de Aduanas establece que la importación de artículos que estén gravados con derechos que varían entre 10 % y 20 % pagarán un derecho adicional de 2 %, siendo dicho adicional del 7 % en los casos que el gravamen sea superior al 20 %.

El concepto que determina el establecimiento de dichos adicionales es el de tratar de obtener mayores rentas para el fisco gravando artículos que según el concepto de la ley de Aduanas y Tarifa de Avaluos, podían soportar gravámenes relativamente elevados, indudablemente mejor hubiera sido seguir una escala, pues el recargo es relativamente superior para los artículos que pagan 10 % que para los que pagan 20 %, el recargo de 2 %, para uno representa un recargo de 20 % y para el otro de 10 %, siendo dicho recargo de casi 30 % para los artículos que pagan 25 %, representando a su vez un aumento del gravamen igual a un 14 % para los artículos que pagan 50 %.

Derechos de Estadística - Establece también la ley de Aduanas un derecho del 3 o/oo sobre los valores que consten en los despachos aduaneros, como servicio de estadística, se cobra dicho derecho sobre las mercaderías, frutos, animales y productos de cualquier clase que sean que se importen o se exporten, estén o no gravados con derechos y los que se despachen de tránsito para el exterior.

Este derecho representa en verdad un impuesto y como tal lo consideramos, representa simplemente un derecho sobre la importación.

---

## IMPUESTO A LA EXPORTACION

La ley 10349 sancionada el 19 de Enero de 1918 establece un derecho a la exportación de los productos nacionales, con ella se establece un impuesto existente en la Argentina desde la organización nacional hasta 1905 con un intervalo en 1888 a 1890 en que la situación financiera de la República permitió se librase a la producción nacional de esta carga, facilitándole así la obtención de mercados en el extranjero, lo cual contribuiría a fomentar el mejoramiento económico de la Nación.

La Constitución de 1853 al ocuparse en el artículo 4º de la formación del Tesoro Nacional, establece que éste estará formado (además de otros recursos que detalla) "por el producto de los derechos de importación y exportación" y en concordancia el artículo 67 determina entre las atribuciones del Congreso, inciso 1º. "Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ella", en este punto los constituyentes se apartaron de la Constitución Americana, la cual establece que las recaudaciones por concepto de derecho a la exportación pertenece a los Estados particulares. Según Montes de Oca, la disposición constitucional americana es una consecuencia de la situación de hecho planteada a la Convención de 1786 por Carolina del Sud, la cual hizo presente por intermedio de su representante, el general Pickney, que si la constitución establecía que los derechos a la exportación perteneciesen al Estado General, ella se retiraba de la Unión. Esta actitud que asumía Carolina del Sud creaba una situación difícil, pues la unión peligraba; a ella se adhirieron otros cuatro estados, lo cual obligó reconocer a los estados el derecho de legislar sobre el impuesto a la exportación, salvando así dificultades que se oponían al propósito de "constituir una unión más perfecta".

En la Convención de 1860, el Dr. Elizalde propuso una enmienda a la Constitución de 1853, consistía dicha enmienda en que declaraba al producido del derecho a la exportación pertenencia de cada una de las provincias

y por lo tanto no podían ser legislados por la Nación. A esa enmienda propuesta por el Dr. Elizalde se opuso Vélez Sarsfield, y se hizo presente que la situación creada a la Convención Americana de 1876 por Carolina del Sud fué la que obligó la prescripción constitucional de aquella nación.

Los delegados de Buenos Aires a la Convención pidieron se estableciese que el derecho a la exportación sería nacional hasta 1865, pues hasta entonces la Nación les garantizaba el presupuesto, y no siendo ajena a sus propósitos la discusión posterior para establecer después de dicha fecha que sería de pertenencia provincial, con lo cual Buenos Aires podía fácilmente hacer frente a sus gastos. Mármos propuso hasta 1866 y así se sancionó. La Convención de Santa Fé a propuesta del Dr. Frías le agregó "no pudiendo serlo provincial" quedando en consecuencia sancionado entre las atribuciones del Congreso, artículo 67, inciso 1º., al referirse a dicho impuesto "establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial".

La Convención Constituyente reunida en Santa Fé en 1866 suprimió estas limitaciones, quedando en consecuencia establecido que el derecho a la exportación puede ser objeto de la legislación nacional, y así lo establece en los artículos 4º. y 67.

En la historia financiera argentina vemos a este derecho formar parte de las leyes impositivas o desaparecer según sea la situación financiera del momento, estableciéndolo cuando el equilibrio del presupuesto lo requiere para desaparecer cuando las circunstancias lo permiten, con el propósito de facilitar a la producción nacional la salida al exterior, y la obtención de mercados, evitándole recargos que le hagan imposible sostener la competencia con los productos similares de otros países en los mercados de consumo.

El derecho a la exportación se establece por primera vez en 1858 con

caracter específico, para los productos que se exporten de puertos y cabos afuera, en buques de ultramar; en 1861 se generaliza, estableciéndose sobre varios artículos de exportación un derecho "advalorem" del 5 %.

En 1862 se duplica el gravamen elevándolo al 10 % y así sancionado rige hasta 1866 en que se establece que el derecho será de 8 % "advalorem".

La ley sobre derechos a la exportación que rige en 1869 se distingue de las precedentes, en que en ella se generaliza el impuesto, él será cobrado sobre todo artículo que se exporte, sea de producción o de fabricación nacional. Se fija que será del 6 % advalorem.

Al año siguiente se vuelve al anterior sistema, fijando un derecho a la exportación de artículos de producción nacional que la misma ley enumera, eliminándose así la generalización establecida por la ley anterior. Rige así hasta 1874 en que se baja la tasa del derecho fijándose en 4%, para volverla a elevar tres años después, en 1877, a 6 % advalorem. En esta forma la ley se mantiene durante 8 años, pues en 1885, se introduce una modificación, consiste ella en la división de los productos nacionales exportables, rigiendo tasas distintas para cada grupo; se fija un derecho de 4 % advalorem para las lanas, pieles lanares, caza y pluma de avestruz, y para el otro grupo se fija un derecho del 3 %, el cual se cobrará sobre los cueros, sebo y demás productos.

Legisla 1888, en que se inicia la época de prosperidad y del exagerado optimismo que nos lleva a la honda crisis del 90, llamada "la crisis del progreso".

Iniciada la crisis, el presupuesto desequilibrado y sin crédito el país, pues se había abusado de él en los años anteriores, era forzoso arbitrar medios con los cuales hacer frente a las circunstancias y sufragar los gastos de la Nación, para ello era forzoso pedir sacrificios al país. Se aumentan algunos impuestos, se crean otros (impuestos internos) y se restablece el derecho a la exportación, dando como causa las supremas necesidades del Estado y la urgencia de atender la deuda exterior, pues el ho-

nor de la Nación estaba en peligro,.

La situación grave era producida por la complicación de tres causas distintas "cuando una sola de ellas habría sido más que suficiente motivo para producir los más serios embarazos". Estas causas son: La deuda extranjera llevada a un exceso abrumador; el pleno descrédito de la circulación fiduciaria, y el agotamiento del encaje de los bancos oficiales de la capital, que habrían sido antes los dos poderosos factores de nuestra riqueza pública y de nuestra independencia económica (Mensaje del Poder Ejecutivo de Diciembre 18 de 1890, Presidente Pellegrini, Ministro de Hacienda, Vicente Fícel López).

Agregaba, después de detallar las remisiones hechas a Europa para atender los servicios de la deuda y garantía de ferrocarriles, que pasaban de 9 millones de pesos oro. "De no haber hecho estos servicios con esa puntualidad, el gobierno habría tenido que declarar al país en bancarrota, produciendo tan terrible estampido en nuestros acreedores en Europa, que no habría tenido límites la indignación general levantada contra nosotros, y que nos habrían cerrado para siempre todos sus mercados, colmando la vergüenza de nuestra nacionalidad y la rápida decadencia de nuestro estado social.

Por estas causas pedía al Congreso la sanción de nuevos impuestos, los cuales concurrirían a aumentar los recursos, tan necesarios en dicho momento para subvenir a los gastos y preparar el futuro servicio del empréstito con que vamos a amortizar las deudas preexistentes, de diverso origen y título, decía que estos "nuevos impuestos cuya sanción y aumento se pide, son tan indispensables que sin ellos sería imposible superar y resolver las dificultades que nos apremian".

"Entre estos impuestos figura el que ha de recaer sobre los frutos de nuestra ganadería que hasta ahora había estado libre de cargas indirectas. Él ha de ser necesariamente enojoso para una parte considerable de nuestros propietarios de campaña. Pero, en la dura necesidad de crear ma-

yores recursos, a que se ha aludido antes, es justo que se reflexione que ese ramo de nuestra producción puede y debe soportar ese gravamen, no solo por estar en manos de ricos hacendados que gozan de sus frutos en grandes proporciones y buenos precios, sino porque constituyendo también una aplicación de capitales que no corre riesgo de perecer, es uno de los menos sensibles y la percepción cómoda y equitativa de su pago".

Estas razones inducen al Congreso a sancionar nuevos impuestos y aceptar reformas propuestas por el Poder Ejecutivo, sobre otros impuestos y modo de percepción de los existentes.

El derecho a la exportación se aprueba por ley 2773, estableciéndose un impuesto de 4 % advalorem sobre artículos que la misma ley enumera, todos de producción nacional.

Pero pasado el período difícil de la crisis, las fuerzas económicas de la Nación fueron levantando su estado, para iniciar luego un período de franco florecimiento, llegándose a 1905 en que el estado financiero permite la supresión de este impuesto lo que induce a la Comisión de Presupuesto de la cámara de Diputados a proponer tal medida, la cual dice es aceptada por el P.E. y recibida con simpatía por la opinión del país, pues con ello se conseguirá facilitar a los productos nacionales la competencia en los mercados extranjeros, fundando esta propuesta decía la Comisión "Cuando al tesoro de la nación le es permitido suprimir y rebajar impuestos, y se ha puesto en práctica esta política, no podría justificarse el mantenimiento del que grava nuestra exportación, siendo como es, el más injusto, el más antieconómico, el más anti-fiscal, el único puede decirse, mantenido a través del tiempo, a mérito de necesidades premiosas, que ya no se imponen con carácter de ineludibles".

El diputado Seguí al ocuparse en general del despacho de la Comisión de Presupuestos, dice que había pensado presentar un proyecto suprimiendo el derecho a la exportación, pero que le habían informado que la Comisión aconsejaría tal temperamento, por lo cual no presentó su proyecto,

y agrega que "la importancia de la medida no es necesario encarecerla. Todos la conocemos y sentimos, y es para felicitarnos que unánimemente - creo que así será - se considere que la situación del país es tan próspera, tan adecuada, tan libre de toda sobra que ha llegado el momento de hacer desaparecer estos derechos, y ya que así ha tenido que ser hagamos votos porque nunca se presente una situación tal que nos obligue a restablecerlos".

La Cámara acepta la indicación hecha por su Comisión de Presupuesto y así desaparece de la legislación argentina el derecho a la exportación, habiendo contribuido a las rentas de la nación desde 1890 con sumas anuales que oscilan entre 2 y 3 millones de pesos de nuestra moneda.

La existencia del derecho a la exportación en el cuadro de los recursos del Estado, puede darnos la idea de una época de estrechez para las finanzas, viene en cierto modo a ser el barómetro que señala la presión de las necesidades del erario, es así que después de 1905 vuelve a parecer este recurso, establecido por la ley que lleva el número 10349 del 18 de Enero de 1918, cuando el erario debía pedir nuevas contribuciones para atender los gastos y poder siquiera en parte cubrir los enormes déficits de los presupuestos provocados por la escasez de recursos, consecuencia de la guerra europea, iniciada en 1914. A pesar de las economías introducidas en los gastos, era imposible equilibrar el presupuesto, pues las rentas habían mermado más que proporcionalmente a dichas economías, el Ejecutivo pensó entonces en la creación de nuevos recursos, y entre ellos propone al Congreso el establecimiento de los derechos a la exportación, en ocasión del proyecto de presupuesto y leyes impositivas para el año 1918, en el mensaje que acompaña, al referirse a este derecho dice: "Aún cuando el P.E. considera que el impuesto a la exportación no debe ser una fuente normal de recursos, teniendo en cuenta la valorización extraordinaria que han obtenido los diferentes productos que se envían al extranjero, su constante demanda y la permanencia de sus elevadas coti-

zaciones se ha decidido a proyectarlo para 1918, con caracter transitorio, reservándose la facultad de suspender definitiva o temporariamente los efectos de la ley que autoriza la percepción de este gravamen, si la renta mejorara en términos que lo permitieran".

El Proyecto del Ejecutivo proponía el derecho a la exportación dividido en derecho "advalorem" y "específico", el derecho "específico" se establecía sobre una lista de artículos que detallaba, todos ellos provenientes de la ganadería y agricultura; el derecho "advalorem" se cobraría a todo artículo cuya exportación fuese libre y sería un derecho de 2 %; el P.E. determinaría periódicamente el valor de los artículos teniendo en cuenta las cotizaciones en el extranjero para que sirviesen de base al cobro del impuesto. Para los artículos cuya exportación estuviese sujeta a autorización especial del P.E. se establecía un derecho del 20 %. Se establecía también que el Ejecutivo podría reducir y hasta exonerar temporariamente el pago de derechos a aquellos artículos cuya cotización en plaza hubiera experimentado una baja sensible con caracter permanente y se lo autorizaba a suspender total o particularmente los efectos de la Ley.

La discusión que este proyecto del P.E. produjo en la Cámara, fué extensa, llegándose al final a sancionar el proyecto que formulara la Comisión de Presupuesto, con algunas modificaciones. La ley que rige este derecho es la 10349, ella se diferencia del proyecto del P.E., en que el impuesto que se establece es al mayor valor de los productos exportados. Es decir, grava la diferencia existente entre los precios básicos y el del momento de la exportación. La determinación del precio básico provocó otra discusión, determinar éste es de capital importancia, de él depende el impuesto. La Comisión proponía como tal el promedio de los precios obtenidos en el primer semestre de 1914, y a esto le aumentaban un 20 % por el mayor costo de producción calculado, otros miembros proponían el mayor precio obtenido antes de la guerra, al final se llegó a un acuer-



do, calculando el precio básico con el promedio dado por la comisión y agregando un 5 % por mayor costo de producción.

Es necesario observar un hecho, es verdad que la guerra provocó un crecido aumento en el precio de nuestros artículos de exportación, pues siendo ellos materias alimenticias y de primera necesidad, las naciones en lucha hacían gran demanda de ellos para el aprovisionamiento de sus ejércitos, provocando así una elevación en los precios. Pero también debe tenerse presente que la menor producción, por consecuencia de mala cosecha, provoca un aumento de precio, la diferencia, en este caso, no puede ser objeto de impuesto por el hecho que, él puede ser un gravamen sobre la pérdida, porque el mayor precio en un pequeño rendimiento puede no resarcir de los gastos e intereses del capital invertido. En lo que respecta a la carne se hizo presente en esa oportunidad, que era un fenómeno mundial su valorización antes de la declaratoria de guerra, .

El derecho establecido era de la mayor justicia, un gravamen sobre valor no ganado, la ley dispone que se cobrara un derecho del 12 % sobre el mayor valor de los frutos y productos de la agricultura y 15 % para todos los demás frutos y productos.

Como decía el impuesto se cobra sobre la diferencia entre el precio básico y el aforo. El primero ya dijimos cómo se estableció; para el 2º. la ley crea una comisión encargada de fijar el aforo mensualmente y en moneda metálica, dicha comisión será presidida por el Ministro de Hacienda y formada por un delegado del Ministerio de Hacienda, otro del Ministerio de Agricultura, un representante de la Sociedad Rural, uno de la Sociedad Industrial Argentina y otro de la Bolsa de Comercio, la cual fijará también en forma específica el impuesto que corresponda pagar a cada fruto o producto. Se establece que para determinar el aforo se deberá tomar en cuenta el valor de los frutos o productos en plaza, cargándoseles según el caso los gastos de producción o elaboración, los que servirán de base para su cobro.

Se establece que a la carne conservada y a la harina de trigo se cobrarán derechos con rebaja del 50 %. Esto es debido al deseo de favorecer la industria molinera y obedeciendo a la razón de que con el impuesto la exportación de harinas disminuiría provocando una menor molienda y como consecuencia de ello dejar sin trabajo a los obreros que ella ocupa. En cuanto se refiere a la carne conservada la razón es otra, para su fabricación se emplea animales que no tienen un alto grado de refinamiento, haciendo así posible la exportación de la producción ganadera de la zona de garrapata, que abarca la provincia de Corrientes, parte de Entre Ríos y Santa Fé y la región Norte.

Se ocupa luego la ley de aquellos frutos o productos del país cuyo avaluo no haya sido especialmente fijado por la Comisión estableciendo que abonarán el 2 % sobre los valores que le asignen los interesados en el permiso de exportación.

Los artículos cuya exportación se encuentre sujeta a autorización del P.E. abonarán a su salida un derecho del 15 % "advalorem".

En la enumeración de frutos del país se determinan cuatro clases de lanas, según procedencia, para probar ésta es necesario el duplicado de la guía de campaña, carta de porte o póliza de fletamiento.

Para que el exportador pueda operar en firme y darle la seguridad al operar el impuesto que tendrá que pagar, haciéndole posible el exacto cálculo del precio, la ley autoriza el depósito en barracas especiales, habilitadas por las aduanas abonándose en el acto los derechos con que está gravada la exportación de dichos artículos.

Estas operaciones de exportación están sujetas a las disposiciones de las Ordenanzas de Aduana en lo que concierne al procedimiento y a las penalidades, con esta disposición viene a cortarse los abusos que pudieran cometerse al asignar el precio por los mismos interesados de que habla el artículo 4º., para cobro del derecho, a esas falsas declaraciones son aplicables los artículos 1025 y 1026 de las dichas Ordenanzas, que las

100  
considera fraude y por tanto posible de pena, que tendiendo a disminuir indebidamente la renta es penado con comiso o con el pago de dobles derechos.

### Consideraciones.

El derecho a la exportación no debe ser establecido con carácter permanente, su establecimiento como fuente normal de recursos acarrearía perturbaciones e inconvenientes de orden económico, quizás mayores que las ventajas que pudiera aportar con un aumento de las rentas. Es admisible y hasta natural su implantación en épocas anormales, cuando deben exigirse todos los sacrificios a los habitantes.

En épocas normales, de comercio libre, el peso de este derecho sobre los artículos le impide la obtención de mercados extranjeros, pues debe sostener la competencia, con artículos no gravados, y a todo estado conviene la exportación del excedente de su producción. En el caso de un artículo gravado con un derecho a la exportación en un mercado extranjero, compitiendo con otro libre, puede considerarse como si al primero, el país consumidor le gravase la entrada, además como en el caso de competencia el precio llega al menor costo, tenemos que el artículo que debe pagar un derecho en su país de origen, se encuentra con su costo recargado por ese gravamen, y si aun así su costo fuese inferior al otro, habría dejado de obtener una ganancia, que es el incentivo para toda operación, con este resultado es lógico que el producto dedique su actividad a otro objeto, perjudicándose así el país.

Es indudable que este gravamen puede establecerse según las condiciones y que también según éstas pesará sobre el productor o el consumidor. Es posible establecer el derecho a la exportación, sin afectar la economía del país, en los casos de un monopolio, como hace Italia con el azufre y Chile con el salitre.

En el caso de la implantación del derecho a la exportación en la Argentina, era lógico que así se hiciese en el momento, pues a todas las fun-

tes era necesario recurrir y la exportación podía soportar un gravamen, sin por ello sufrir consecuencias; podía sufrir el gravamen porque si bien la Argentina no tiene el monopolio de carnes y cereales, en el momento de la guerra, la demanda de los países beligerantes hacía posible el gravamen, cuyo producido sería tan beneficioso para las finanzas nacionales.

El argumento opuesto a este impuesto de que el Estado puede establecer derechos a la importación porque son artículos destinados a ser consumidos por sus habitantes, pero que carece el derecho de gravar artículos que deben ser consumidos por habitantes de otros países, me parece que es argumento de escaso valor, pues con el derecho a la exportación se gravan los productos nacionales, si el productor consigue hacer incidir este impuesto sobre el consumidor extranjero, se habría resuelto de un modo favorable, pues establecido el impuesto en momentos difíciles para las finanzas, es de alegrarse que ésta obtenga recursos que no pesen sobre la población, la cual en esos momentos soporta siempre el peso de elevadas contribuciones. Es así que en 1920 el derecho a la exportación produjo en nuestro país 96 millones de pesos, lo que significa, no gravación de \$10.00 por cápita (calculando 9 millones de habitantes), por cuyo resultado no podemos mostrarnos pesarosos.

Pero desde el año 1921 la situación ha cambiado debido a la falta de demanda de productos de la ganadería, cuya desvalorización hace imposible el cobro de impuestos, pues los precios de la carne son inferiores a los precios básicos establecidos por la ley 10349, con lo cual se demuestra que el juego de ésta era mecánico, desaparecido el mayor valor, desaparecido el impuesto.

#### R E C A U D A C I O N

Años	Calculado	Recaudado	Diferencia
	En miles		
1918	66.700	50.890	- 15.810
1919	66.700	68.310	más 1.610
1920	100.000	96.811	- 3.189
1921	100.000	42.274	- 57.726
1922	100.000	23.226	- 76.774
1923	37.000		

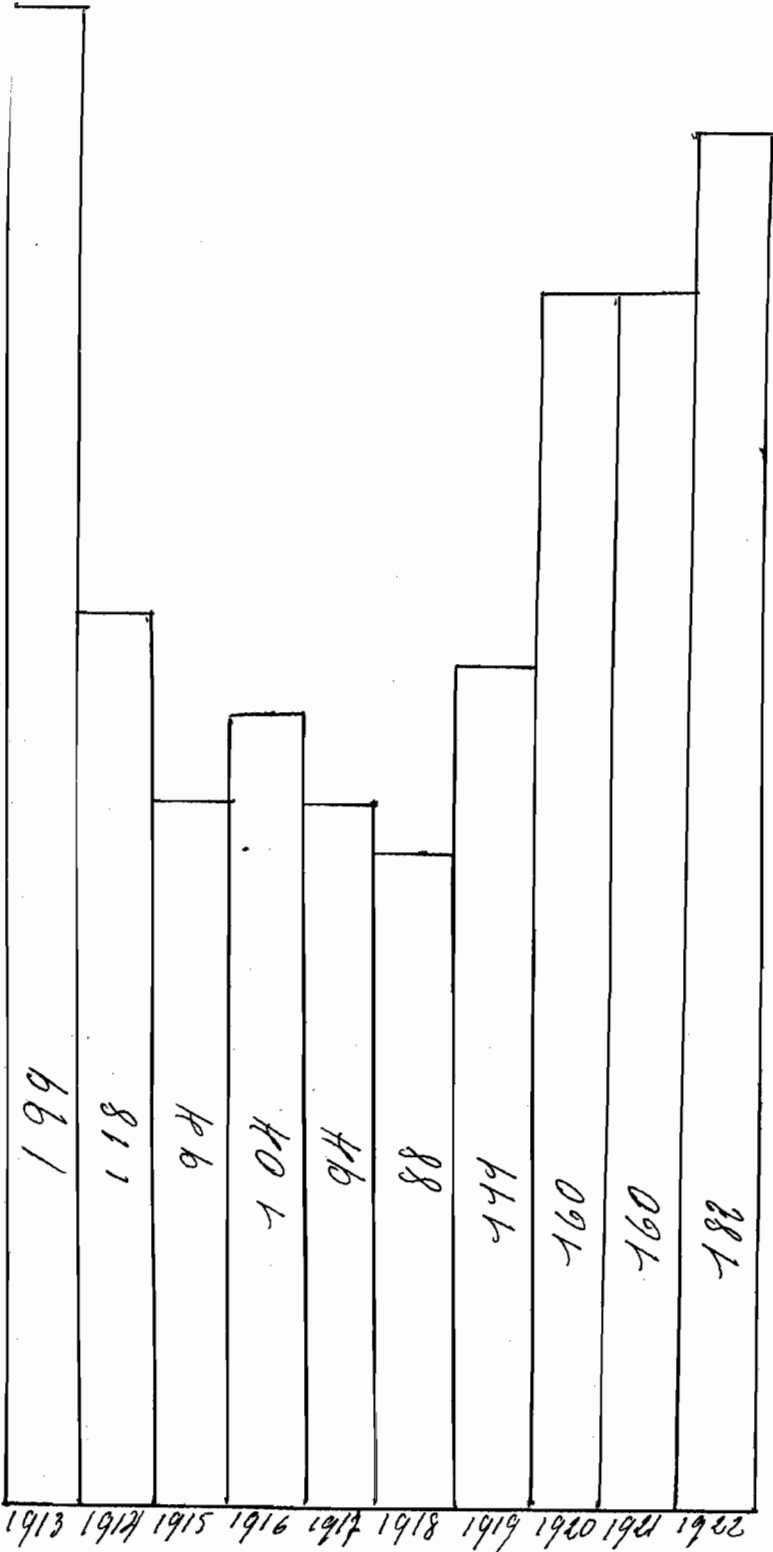
De acuerdo con este cuadro solamente en el año 1919 la recaudación fue mayor que el cálculo, diferencia de un millón y medio de pesos, mientras que en el año 1922 la diferencia es en menos por más de 57 millones. El producido de este derecho en 5 años es de \$281.511.000, que significa haber evitado un aumento de la deuda pública por suma equivalente, ya que otros recursos no se hubiesen conseguido, pero pasado el momento que hizo posible su creación y conservación, es necesario arbitrar medios para suprimir este derecho del cuadro de los recursos de la Nación Argentina, y con mayor razón aún si se piensa en la angustiosa situación de nuestros productos ganaderos, y también debe tenerse en cuenta que el mayor valor de los artículos en el día de hoy no tienen por causa la guerra.

El P.E. en el cálculo de recursos para 1923, estima la recaudación por concepto de derecho a la exportación en 37 millones, para ello hace el análisis de los productos exportables según los cálculos de la producción agrícola, pues sobre la estimación de producido de \$37 millones, se estima que por concepto de productos agrícolas se recaudará \$26 millones, correspondiendo \$9 millones a los productos de la ganadería, en su totalidad sub-productos y de los cuales la lana se estima que producirá más de \$7 millones.

Este derecho a la exportación debe ser suprimido, reservándose para los momentos difíciles del Tesoro y que al mismo tiempo sea posible su implantación.



Producido de Aduana  
en millones  
1913—1922



## I M P U E S T O S   I N T E R N O S

Los impuestos internos constituyen una de las principales fuentes de renta para la Nación, su producido se aproxima a cien millones de pesos, y si bien gravan artículos de consumo, su existencia en el régimen impositivo argentino es mirado con simpatía porque grava el consumo de artículos no necesarios y que por el contrario son nocivos con el uso continuado.

Tiene entonces dos finalidades: fiscal la una, social la otra, pues encarece los artículos haciendo así más oneroso el consumo, tendiendo a evitar el abuso.

Los impuestos internos tienen ya una existencia de más de 30 años en nuestro régimen impositivo y puede decirse que desde su implantación han sido atacados calurosamente, acusándolos de inconstitucionales, pero siempre han existido quienes lo defendieran con el mismo calor, hoy la mayoría de los tratadistas de la materia lo consideran entre las demás contribuciones "de que habla el artículo 4º de la Constitución, estando en consecuencia comprendido dentro de las atribuciones impositivas de la Nación.

La implantación de estos impuestos data de 1891, cuando a consecuencia de la crisis económica y política del año anterior, la situación financiera de la Nación era en extremo angustiosa, siendo necesario entonces salvar al país de la bancarrota, se arbitraron medios tendientes a ese fin y entre ellos, el establecimiento de los impuestos internos.

La Nación había sido arrastrada a la crisis de 1890 por las grandes especulaciones sobre tierras, el abuso del crédito, el agotamiento de los fondos de los bancos oficiales la desvalorización y el descrédito de la circulación fiduciaria y por el no cumplimiento por parte de las provincias del servicio de sus deudas, los cuales quedaban entonces a cargo de la Nación.

En tal situación dos caminos se presentaban al gobierno argentino para ser seguidos; el primero se reducía al no cumplimiento de los compromisos contraídos con los acreedores extranjeros, dejando para mejores tiempos el servicio de los intereses y amortización de las deudas externas, lo cual hubiera determinado la pérdida del crédito durante muchos años, consecuencia que había especial interés en evitar porque habría significado la limitación de medios capaces de facilitar el progreso de la Nación, pues siendo nuestro país muy joven y por tanto careciendo de los capitales necesarios para explotar sus fuentes de recursos, era indispensable recurrir a los capitales extranjeros. El gobierno argentino no quiso seguir este camino, prefirió más bien el otro que consistía en disminuir los gastos de la Nación, pidiendo al mismo tiempo mayor contribución a los habitantes, salvando, con los sacrificios del momento el brillante porvenir de la Nación, evitando su descrédito.

Para aumentar las rentas de la Nación al mismo tiempo que se modificaban algunos impuestos y su forma de cobro, se establecían algunos nuevos.

La llamada "crisis del progreso", por algunos optimistas, y que tanta influencia tuvo en el orden financiero tanto como en el económico y político, había hecho imposible al gobierno argentino atender los servicios de la deuda externa, y aparejado con esto las dificultades porque pasaban los banqueros de la Nación en Londres, la firma Baring Hnos. & Cía..

Todo lo cual obligaba al gobierno para pedir al Congreso impusiera sacrificios pasajeros a la población, los cuales eran indispensables, sin ellos - decía el Ejecutivo - sería imposible resolver las dificultades que nos apremian..

Teniendo en vista la situación creada al gobierno y considerando al mismo tiempo que la ley sobre importación gravaba la introducción de las bebidas alcohólicas y de las cervezas y que por lo tanto no había razón para mantener un privilegio sobre la producida en el país, ya que ésta podría soportar sin inconvenientes un pequeño gravamen como el que se



proyectaba, máxime cuando el propuesto en el mensaje del P.E. representaba  $1/3$  del que deberían pagar las bebidas importadas.

El proyecto remitido al Congreso por el P.E. creando los impuestos internos, establecía que se cobraría un impuesto especial sobre la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos y también sobre los dividendos de las sociedades anónimas extranjeras con sucursales en la República, lo mismo que sobre las operaciones de las compañías de seguros extranjeras con sucursales en la Argentina.

El proyecto establecía que los alcoholes cuya graduación fuese hasta 36° de la escala Cartier, pagarían 0.15 centavos por cada litro; en el caso de que excediera de 36° pagarían un centavo más por cada grado y litro.

Las cervezas en general pagarían 5 centavos por litro.

Sobre los fósforos se establecía un impuesto de  $\frac{1}{2}$  centavo por cada caja que contuviera hasta seis docenas de fósforos, y  $\frac{1}{2}$  centavo más por cada 6 docenas o fracción en los casos que el contenido fuera mayor. El impuesto se cobraría por medio de estampillas pegadas a las cajas.

Los dividendos de las sociedades anónimas extranjeras que tuvieran sucursales radicadas en el país pagarían un impuesto de 7%. Para evitar la evasión disimulando las ganancias a repartirse se establecía que en caso de no repartirse dividendo, se impondría sobre la parte de utilidades destinada a fondo de previsión, reserva u otro fondo semejante.

Las compañías de seguros extranjeros con sucursales en la República pagarían un impuesto de 7% sobre la prima de las pólizas que expidieran.

Establecía el proyecto que las sociedades anónimas estarían obligadas a remitir anualmente en el mes de Febrero un balance general del año anterior, con la determinación de las utilidades imponibles.

Para evitar los fraudes se establecía que cualquier falsa declaración o cualquier acto cuyo fin fuese el de defraudar este impuesto, sería penado con una multa de "cien tantos" la suma que se ha pretendido defraudar.

106  
dar, siendo su autor o autores pasibles de prisión de 3 meses a 1 año.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, despachó este proyecto con algunas reformas que no afectaban la esencia misma del proyecto del Ejecutivo. Entre dichas modificaciones proponían disminuir a 0.08 centavos el impuesto sobre alcoholes hasta 36° de la escala Cartier, y para los que excedieran de tal graduación se establecía un recargo de  $\frac{1}{2}$  centavo por cada grado y litro.

A las cervezas la dividían en doble y sencilla, proponiendo para las primeras el impuesto proyectado por el Ejecutivo de 0.05 cent. el litro y la sencilla pagaría 0.02.

Quedaban exentos del impuesto los alcoholes empleados en la industria química.

Se establecía que los Bancos particulares pagarían 7 % sobre las utilidades y dividendos, diferenciándose del proyecto del P.E. en que ~~el~~ impuesto gravaba las utilidades de los Bancos que no fuesen sociedad anónima.

El impuesto sobre las utilidades y dividendos de las sociedades anónimas sería igual que el que pesaba sobre los Bancos, y se declaraba exentos del mismo a las fábricas de carnes conservadas por el sistema frigorífico y a los ferrocarriles.

El proyecto fué ampliamente discutido en ambas cámaras, entendiendo algunos de los miembros del Congreso que quedaban otras fuentes de rentas a las que podría reunirse, se objetó la tasa de algunos impuestos por considerarlas elevadas y algunos estimaban que el impuesto sobre los alcoholes tendría como consecuencia impedir el amplio desarrollo de esta industria, pero al final se sancionaron los impuestos, con algunas modificaciones.

La ley creando los impuestos internos fué sancionada en Enero de 1891 y lleva el número 2774, en ella se encuentran muchas disposiciones proyectadas por el P.E. diferenciándose del proyecto originario en algunos

casos,tales como en lo referente al impuesto sobre alcoholes,la ley establece que será de 7½ centavos por cada litro,hasta 36º de la escala Cartier y ½ centavo de recargo por cada grado y cada litro en caso de mayor graduación.

. En cuanto a las cervezas aprueba la división y el impuesto proyectado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

m El impuesto sobre los fósforos es elevado a 1 centavo por cada caja de 6 docenas o fracción.

m El impuesto sobre las utilidades y dividendos de los Bancos particulares se eleva a 10 %,y se mantiene en 7 % el gravamen sobre las utilidades y dividendos de las sociedades anónimas y sobre las primas de los seguros realizados por sociedades extranjeras con sucursales radicadas en el país, .

v Establece la ley que en el caso de ser exportados algunos de los artículos gravados por esta ley,se hará la devolución de los impuestos pagados.

T Toda tentativa de fraude será penada con una multa de veinte tantos el importe de la suma que se pretendió defraudar y más prisión de 3 meses a 1 año.

N En el año 1894,al discutirse las leyes impositivas,el Diputado por C Corrientes Dr.Mantilla ,impugnó este impuesto,argumentando "Por mi parte, O no encuentro que reunan los impuestos internos las condiciones del inciso 2º.del artículo 67. En primer lugar,les falta la condición de tiempo N determinado,que, en este caso y en el sentido constitucional,es la fijación de un período de máximum o mínimum,no lo que se ha entendido en T los demás impuestos que actualmente se votan;en segundo lugar,no veo en U ellos la proporcionalidad igual a la población de la Nación,desde que E los artículos a que se refieren no se producen en todo el territorio del país,ahbiendo,por el contrario,desigualdad,porque solamente en aquellos parajes donde existe la industria que da cada uno de los productos es

que se ha de aplicar el impuesto, y en tercer lugar, no conceptúo que sean exigidos por las necesidades de la defensa nacional, seguridad común y bien general del Estado, pues no estamos en una situación calamitosa y hay además, otras fuentes de rentas a que puede recurrirse dentro de la misma Constitución".

Los impuestos internos están incluidos en el artículo 4º. de la Constitución, "de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General", sin determinar si serán contribuciones directas o indirectas; el Dr. Mantilla exigía que reuniese las condiciones de hecho requeridas para la implantación de impuestos directos de que habla el inciso 2º. del artículo 67, por ello es que exigía tres condiciones; 1º. que fuesen equitativos y proporcional a la población; 2º. fijación de tiempo, 3º. que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exigieran. La única condición exigida por nuestra Carta fundamental es que dichas contribuciones (las que no son directas) sean equitativas y proporcional a la población.

El Doctor José A. Terrey, Ministro de Hacienda al contestar la impugnación del diputado Mantilla, dice, "Yo lamento que el señor Diputado por Corrientes me obligue a entrar en cuestiones que, lo confieso con humildad, son completamente ajenas a mis conocimientos; pero el puesto que ocupo me obliga a ello, y debo principiar por declarar a la Cámara y al mismo señor diputado por Corrientes que, aún en el supuesto de que fuese inconstitucional - que lo niego - el impuesto interno, nos veríamos en el caso, en la necesidad de proceder inmediatamente a la reforma de la Constitución, por una razón sencilla: porque no se puede concebir país organizado, gobierno constituido, que no pueda disponer de esta fuente de recursos" y agregaba "Fíjese bien el señor diputado: el artículo 4º. habla de contribuciones, no habla de contribución directa. Habla de contribuciones, y es sabido que en el lenguaje técnico, económico y financiero, al hablar de contribuciones se entiende toda clase de impuestos, no un impues-

to determinado. Mientras tanto, en el inciso 2º del artículo 67, al tratar de las atribuciones del Congreso, se establece que, en caso de necesidad para la defensa común y seguridad del país se puede y se debe imponer un impuesto directo, una contribución directa que tendrá duración por tiempo determinado".

" Nuestra terminología en la época de la formación de la Constitución, y aún hoy mismo, asigna a las palabras contribución directa el significado, no solo de la exacción, sino de las contribuciones que va dirigida al bien raíz, a la propiedad; y entonces, Alberdi y otros constitucionalistas, han creído descubrir en este inciso 2º del artículo 67 - que es una excepción - han creído descubrir que él autoriza al Congreso a percibir renta sobre la propiedad territorial que corresponde a cada una de las provincias, en el solo caso de tratarse de la defensa y de la seguridad del país, es decir, en el caso de guerra o invasión extranjera".

En esa ocasión se hizo un debate brillante, aprobándose al final la ley de impuestos internos por 45 votos contra 9. El diputado Daract interpreta de acuerdo con la Constitución que los impuestos internos pueden ser implantados como impuestos locales, es decir, que rigieran solamente para la Capital Federal y los Territorios Nacionales, y así propone a la Cámara, la cual rechaza por 25 votos contra 22. De haberse aprobado esta proposición del diputado Darac, tendríamos un régimen complicadísimo, pues supongo que en el criterio de su autor estaría el de efectuar la devolución de los impuestos pagados, cuando los artículos gravados saliesen de los límites federales.

El Doctor Weigel Muñoz opinaba que no podía atacarse la constitucionalidad de los impuestos internos por las razones siguientes: "1º. Si debemos atenernos a la letra de las disposiciones constitucionales, la facultad del Congreso para establecer impuestos no está limitada sino respecto a los impuestos "directos" sobre toda la Nación; 2º. Estando los consumos en razón con las fortunas y ventas de los habitantes, y con el

número de éstos, se desprende que los impuestos indirectos son, además de equitativos, proporcionales a la población, si es que se les considerara distribuidos entre las provincias.

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

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

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

Entiendo que los impuestos internos no son contrarios a la Constitución, están encuadrados dentro de las "contribuciones" de que habla el artículo 4º., pues son equitativos y si bien no son proporcionales al número de habitantes de la Nación, lo son respecto al consumo que de artículos gravados, hacen éstos.

El Doctor Mantilla decía que no veía en este impuesto la proporcionalidad igual a la población y que por el contrario establecían una desigualdad, desde que sólo sería pagado en los sitios donde se produjeran artículos gravados por la ley; olvidando sin duda la fácil traslación de este impuesto prevista por el legislador y que en tal caso el consumidor sería de hecho único contribuyente.

Los que sostienen la inconstitucionalidad de este impuesto se basan en que el inciso 2º. del artículo 67 es correlativo del artículo 4º. y dicen, que si bien en el artículo 4º. se habla de contribuciones sin especificar si éstas serán directas o indirectas, deben entenderse que sean directas, pues así han legislado en el otro artículo (el 67).

El término "contribución", tenía, al sancionarse la Constitución el mismo valor que hoy damos, involucrando tanto las directas como las indirectas, y así Alberdi al comentar el artículo 4º. dice: " Son muchos los medios que pueden emplearse a este respecto, pero todos ellos se reducen a

dos. O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Lo primero es la Contribución Directa, lo otro es llamado contribución indirecta". La prueba es concluyente pues no cabe presumir que los constituyentes desconociesen tal distinción, agregaba Alberdi que la Constitución admite los dos métodos de exigir el pago de las contribuciones, sin embargo se inclinaba al último por estar más de acuerdo con sus principios (los de la Constitución) y que las contribuciones directas solo las admitía como contribuciones extraordinarias.

Decía Alberdi que la Constitución separaba los derechos de aduana y el producido del correo, de las "contribuciones" para significar que tales rentas eran privativas del Estado general, no pudiendo hacerlo en ningún caso provincial.

De modo que en esa forma los impuestos internos pueden ser motivo de legislación del Estado general, sin por ello atacar los principios de la Constitución.

Creo que si ésta impidiese la implantación de los impuestos internos, sería el momento de pensar en su modificación, pues la Nación no podría atender a sus necesidades con los derechos de aduana, y el déficit constante del Correo, utilizar el crédito a cada momento sería seguir una política financiera más perjudicial aún, que la seguida, en que se abusa del crédito. El Doctor González Calderón dice que defiende su constitucionalidad el hecho de su existencia de más de 20 años (escribía el 1913). Agregaré por mi parte que ante todo la Nación Argentina debe llenar los fines que se establecieron en la Constitución, y ello no sería posible con los derechos de aduana y otras rentas bien escasas.

La Constitución determina fines que deben ser cumplidos por la Nación y por lo tanto no podía negar los medios que pudieran hacer posible el cumplimiento de esos fines, y mal podía impedir el impuesto sobre el con-

sumo de artículos considerados nocivos.

Además, la importancia de su producido, casi cien millones de pesos, lo que representa un 25 % de las recaudaciones totales, constituye un poderoso argumento en favor del mantenimiento de los impuestos internos como fuente de recursos del Tesoro Nacional.

Si de acuerdo a los preceptos constitucionales no pudieran ser mantenidos los impuestos internos, creo sería el momento de pensar en una modificación de la Constitución, impuesta por las necesidades financieras de la Nación.

Alberdi divide en tres grupos las rentas de la Nación y las provincias: 1º. recursos delegados al Tesoro Nacional en modo absoluto y sin restricciones. Tales el producto de las aduanas y la renta de correos. 2º. Recursos que se han delegado a media y son la renta y locación de tierras públicas, el crédito y las contribuciones directas e indirectas. 3º. Recursos no delegados al Tesoro Nacional de ningún modo, como son: tesoros o huacas, bienes mostrencos, sucesiones vacantes. En virtud de no haber sido delegados estos recursos, son exclusivos de las provincias de acuerdo con el artículo 104.

En cuanto se refieren a las rentas del primer y tercer grupo no es posible suscitar conflictos entre los gobiernos (nacional y provinciales). Estos conflictos pueden presentarse respecto a las rentas del segundo grupo, en ese caso - dice Alberdi - el "impuesto provincial cede al impuesto nacional" en virtud de la siguiente regla "Esta Constitución (art. 31), las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales".

Los impuestos internos, como todo otro impuesto, salvo el de importación y exportación, no ha sido delegado en modo absoluto a la Nación por las



provincias; éstas pueden establecerlo dentro de sus límites.

De acuerdo con este criterio la mayoría de las provincias han implantado los impuestos internos, unas gravan el tabaco, y los productos con tal artículo elaborados; otras alcoholes, bebidas alcohólicas, por ejemplo la Provincia de Corrientes ha gravado al tabaco elaborado, los naipes, alcoholes y bebidas alcohólicas, vinos artificiales, vinos naturales, cervezas, fósforos, perfumes y específicos.

El derecho de las provincias a establecer los impuestos indirectos lo ha reuelto la Suprema Corte al establecer que las cláusulas de la Constitución "no importan una limitación de los derechos de crear impuestos y contribuciones que la misma Constitución acuerda a las provincias, sino que expresan las reglas y preceptos relativos al sistema impositivo que la Nación por medio del Congreso debe poner en práctica para los fines generales de gobierno".

Reconocido el derecho de la Nación y el de las provincias, de establecer impuestos indirectos, éstas han establecido el interno, de donde resulta un doble gravamen para algunos artículos, lo que produce, como es lógico pensarlo, un encarecimiento del mismo.

En definitiva, las provincias pueden establecer impuestos indirectos sobre el consumo de sus habitantes, pero solo internos, escapa a sus atribuciones establecer contribuciones indirectas sobre sus productos, cuando ellos salen de los límites de la provincia, pues con ello se gravaría el consumo de los habitantes de otras provincias y se provoca la lucha comercial entre ellas, lo cual es contrario al espíritu de nuestra organización federal. Las provincias que tienen establecido un gravamen sobre el consumo de artículos que en ella se producen, deben efectuar la devolución de los mismos cuando pasen del límite de su jurisdicción. Es lo que la Nación ha establecido en el caso que un artículo, objeto de impuesto interno es exportado.

Las provincias pueden establecer impuestos directos sobre la producción,

sin más limitación que la capacidad contributiva de ésta.

En la actualidad, las provincias productoras de algunos artículos de gran consumo han establecido impuestos indirectos sobre los mismos, los cuales no son devueltos al salir de la provincia estos productos, estando, en consecuencia, gravado el consumo extra - provincial del mismo.

La provincia de Mendoza ha establecido un impuesto sobre el vino que alcanza a  $4\frac{1}{2}$  centavos por litro, teniendo en cuenta el impuesto sobre materias elaboradas, sobre la uva y el de análisis. San Juan también grava al vino.

Los mayores consumidores de los vinos de San Juan y Mendoza son las provincias que no lo producen; en ellas se entablará una lucha entre el vino procedente de algunas de estas provincias con el producido en la de Entre Ríos, estando la ventaja de parte de éste, pues no soporta más gravamen que el nacional.

Tucumán, tiene establecido un impuesto de  $1\frac{1}{2}$  centavo por cada kilo de azúcar, el cual pesa sobre los consumidores todos del país, los cuales hacen ya muchos años se ven en la necesidad de consumir un azúcar encarecido por la protección aduanera, y hoy ese encarecimiento aumenta por un impuesto establecido por una provincia. Si el azúcar nacional, puede sostener la competencia en el mercado interno con el azúcar extranjero, a pesar de soportar el primero un gravamen provincial, significa, a mi entender, que ha llegado el momento de disminuir esa protección, por lo menos en una suma igual al gravamen provincial que soporta.

Muchos artículos se encuentran gravados por el impuesto nacional y el provincial, en algunos casos el producto soporta tres impuestos, por ejemplo el vino de Mendoza, está gravado con un impuesto provincial de  $4\frac{1}{2}$  centavos por litro en la provincia, la Nación lo grava en  $1/4$  centavo por litro y soporta otro gravamen en algunas provincias donde son consumidos, así Corrientes ha establecido un impuesto de 2 centavos el litro, de modo que el consumidor de vino en Corrientes debe soportar tres im-

puestos que suman 6½ centavos el litro.

Para evitar la doble o triple imposición y dar facilidades al comercio, se ha pensado varias veces en unificar los impuestos internos, estableciendo que la encargada de recaudarlo sería la Nación y luego distribuido entre ella y las provincias.

Los proyectos de ley tendientes a evitar este doble y a veces repetidas imposiciones son varios, el primero presentado en 1910 por el diputado Luis Leguizamón, en él se disponía que el 20 % de las recaudaciones serían distribuidas entre las provincias.

Los proyectos que siguen en la presentación, tratan de solucionar el problema de la doble imposición distribuyendo un porcentaje entre las provincias, los distintos proyectos fijan porcentajes diferentes, llegando hasta el 33 %.

El actual Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto según el cual se distribuirá entre las provincias el 25 % de la recaudación total, de acuerdo con la población, y siempre que las provincias no cobrasen impuestos sobre los mismos artículos objetos del impuesto nacional.

La novedad de este proyecto se encuentra en la parte que establece otra distribución de la recaudación entre las provincias de acuerdo a su producción, fijando distintas proporciones según sean los productos producidos, estos porcentajes son: 30 % sobre el producido del azúcar; 25 % sobre el del vino; 10 % sobre el de la cerveza; 10 % sobre tabacos elaborados y 2½ % sobre el de alcoholes.

Para obligar a las provincias productoras, a aceptar el convenio, se establece una autorización al Poder Ejecutivo para rebajar los derechos de importación en proporción al impuesto provincial establecido.

Temperamento que debió seguirse desde hace ya muchos años con el azúcar, y cuya adopción es hoy impostergable, pues el país entero no tiene por qué contribuir a los gastos de las provincias productoras, y si éstas establecen impuestos sobre el consumo, significa que la protección

acordada dicha producción es mayor que la que se necesita, y por lo tanto debe disminuirse, sino se quiere perjudicar a todos para favorecer a unos pocos.

Contiene otras disposiciones aplicables en el caso que las provincias mantengan sus impuestos internos.

El proyecto calculaba una recaudación para 1925 de \$167.805.787.74, debiéndose repartir el 25% a las provincias de acuerdo a su población

Provincia	Relación a Población	Relación a Producción	TOTAL	Impuestos Particulares	DIFERENCIA en mas menos	
Buenos Aires	13822643	136111	14008754	11406910	2601844	
Santa Fé	6018591	399328	6417919	6000000	417919	
Entre Rios	2345745	56930	2902675	1962000	940675	
Corrientes	2321797	25754	2347 551	300000	2047551	
Córdoba	4920307	162864	5083171	3043854	2039317	
Tucumán	2227321	3077942	5305263	3510000	1795263	
Salta	942801	113316	1056117	220000	836117	
Jujuy	512661	380199	892800	826691	66109	
Mendoza	1856709	3754400	5611109	13750000	-	8138891
San Juan	797795	1006628	1804423	550000	1254423	
La Rioja	533554	23371	561925	37000	524925	
Catamarca	671615	8115	679730	34900	644830	
San Luis	777819	4366	782185	260000	522185	
Sgo. del Estero	1750635	1432	1752067	800000	952067	
	39999993	9205696	49205639	42701355	14643225	8158891

Las provincias todas verian aumentar sus rentas correspondientes a este renglón, a excepción hecha de la de Mendoza, la que sufriría una merma considerable.

La recaudación para 1925 ya dije que se estima en \$167.805.787.74, lo que significaría un aumento de \$76436413.57 sobre la recaudación de 1922, el aumento se debería a modificaciones introducidas en la ley, y a aplica-

ción de impuestos sobre artículos hasta entonces libres de impuestos nacionales como: azúcar, nafta, kerosene, gasoil y fuel oil.

### CALCULO DEL PRODUCIDO PARA 1925

Artículos	Producido en 1922	Calculado para 1925	Aumento
Alcoholes	13.830.962	32.020.047	18.189.084
Bebidas alcohólicas	2.474.784	20.000.000	7.525.215
Vinos	1.712.881	20.282.645	18.569.764
Sidras	48.912	188.044	139.131
Bebidas artificiales	12.498	12.498	-----
Cervezas	4.125.988	11.104.582	6.978.593
Perfumes y específicos	4.399.804	7.500.000	3.100.195
Aguas minerales	144.925	144.925	-----
Fósforos	4.162.649	4.162.649	-----
Naipes	487.829	814.048	326.219
Seguros	1.383.569	3.639.048	2.305.478
Tabacos	48.298.091	54.448.443	6.150.352
Alhajas	-----	1.200.000	1.200.000
Azúcar	-----	6.291.552	6.291.552
Nafta	-----	1.744.061	1.744.061
Kerosene	-----	468.269	468.269
Fuel Oil	-----	3.656.626	3.656.626
Gas Oil	-----	128.347	128.347
	91.032.897	167.805.787	76.772.890

En el caso de llegarse a un acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales respecto de los impuestos al consumo de estos artículos, se habría solucionado un problema con evidente ventaja tanto para el fisco, como para los gobiernos provinciales y hasta para el mismo

consumidor.

La ley nacional de impuestos internos establece la tasa del impuesto por categorías, y establece que los artículos gravados no podrán ser vendidos a un precio mayor del declarado para el pago del impuesto. Pero en las provincias se ha gravado los mismos artículos y nos encontramos, especialmente en el caso de cigarros, cigarrillos y perfumes, que el precio de venta es superior al límite establecido para el pago del impuesto. En los cigarrillos se fija un impuesto de \$0.07 para el paquete cuyo precio de venta es de \$0.30. Algunas provincias gravan ese paquete con un impuesto de \$0.05 y entonces el precio de venta es de \$0.35. La ley no puede ser cumplida, pues no puede limitar la facultad impositiva de las provincias establecida por la Constitución.

En nuestro país el empleado encargado del control y de las recaudaciones parecería un enemigo declarado de todas las actividades y muchas veces el criterio que lo informa es una estricta sujeción a los términos de una ley que no ha comprendido,.

En la actualidad la Administración de impuestos internos tiene destacados en las provincias, inspectores, los cuales se encargan de comprobar si los precios de venta están en concordancia con el límite del impuesto.

Sucede hoy que los vendedores de perfumes han disminuido el precio de venta, de los artículos que lo permitían, para que estuvieran comprendido dentro de la categoría a la que corresponde un impuesto de veinte centavos, cuando el precio de venta incluido el impuesto es de \$8 o menos. Algunas provincias tienen establecido un impuesto sobre estos mismos artículos, por lo tanto el precio de venta tiene que superar los \$8, la ley no se cumple y en el caso de pretender aplicar el impuesto correspondiente, se establece un impuesto, no sobre un artículo sino sobre el valor de un impuesto provincial, que se encuentra dentro de las facultades constitucionales impositivas de las provincias.

Es pues necesario el control en la percepción de los impuestos, pero respetando siempre las atribuciones impositivas de las provincias. La Nación no puede ser enemiga de las imposiciones provinciales, creadas de acuerdo con sus facultades constitucionales.

PRODUCIDO DE LOS IMPUESTOS INTERNOS DESDE SU CREACION

1891	2.555.000	1907	42.368.000
1892	5.124.000	1908	45.499.000
1893	7.379.000	1909	46.474.000
1894	7.437.000	1910	49.266.000
1895	9.413.000	1911	52.607.000
1896	13.636.000	1912	58.635.000
1897	23.908.000	1913	60.326.000
1898	27.066.000	1914	48.410.000
1899	36.035.000	1915	60.015.000
1900	38.915.000	1916	54.612.000
1901	41.089.000	1917	58.618.000
1902	37.903.000	1918	67.014.000
1903	36.296.000	1919	80.270.000
1904	36.823.000	1920	91.616.000
1905	35.899.000	1921	88.434.000
1906	39.965.000	1922	90.072.000

Al crearse los impuestos internos en 1891, pocos eran los artículos gravados por este nuevo impuesto, pero no solo se gravaba artículos de consumo, sino que se estableció un impuesto de 10 % sobre las utilidades y dividendos de los bancos particulares y con 7 % las utilidades de sociedades anónimas de capital limitado, cuando la dirección y capital inscripto no estuviesen radicados en el país, quedaban exceptuadas las fábricas de carnes conservadas por el sistema frigorífico y las compañías

de ferrocarriles. Las compañías de seguro cuyo capital inscripto y dirección no estuviesen radicados en el país debían pagar un 7 % sobre las primas de pólizas que expedían, esas pólizas debían ser extendidas en un sello que representara el valor establecido del impuesto.

Al producido por la recaudación de impuestos internos en el año 1891 contribuyeron los distintos rubros, así:

Alcoholes	\$ 1.405.000
Fósforos	871.000
Cervezas	268.000
Sociedades anónimas )	11.000
Bancos )	
	<hr/>
	\$ 2.555.000

Es decir, que en un período de 30 años el producido de los impuestos internos ha ascendido de dos millones y medio de pesos a noventa millones.

En el proyecto del Poder Ejecutivo se crea un impuesto sobre el azúcar, no constituye un impuesto nuevo, pues ya ha existido, habiendo sido establecido en 1897 y suprimido para el presupuesto de 1905.

, El impuesto sobre el azúcar no debe ser establecido, pues el consumo de este artículo es considerado necesario, y ya en nuestro país, se trata de un consumo demasiado oneroso, en virtud de una prolongada protección.

En los años que existió el impuesto sobre el azúcar produjo:

Año	Producido	Año	Producido
1897	\$5.846.000	1901	\$9.508.000
1898	4.766.000	1902	7.599.000
1899	6.200.000	1903	3.112.000
1900	5.959.000	1904	2.646.000

Al establecerlo para 1925 se calculaba una recaudación de \$6.291.552.

Si al establecer el nuevo impuesto sobre el azúcar, fuese suprimido el impuesto provincial, el precio no se elevaría.



Las provincias podrán establecer elevados impuestos directos, los que lógicamente encarecerán el consumo.

Es de esperar la unificación de los impuestos internos, aunque se presenta un inconveniente, empleados que quedarían sin empleo, y ese es obstáculo grave en nuestro país.

La ley que en la actualidad rige fijando la tasa de los impuestos internos sobre los diversos artículos lleva el número 11252 y ella grava: el alcohol, bebidas alcohólicas, vinos, cervezas, tabacos, alhajas, fósforos, naipes y seguros.

En la ley de la corriente año se establece por primera vez un impuesto sobre las alhajas, éste grava la venta de piedras preciosas, las alhajas y objetos de adorno de plata, oro y platino, y aquellas que contienen 20% de dichos metales, con un impuesto de \$0.50 por cada \$10 o fracción en el precio de venta al público, siempre que su valor exceda de \$100.

En verdad que un impuesto sobre tales artículos, cuya tasa es de 5 % puede considerarse como moderado, y la evasión resulta difícil por esto mismo.

El alcohol y el tabaco se ha considerado siempre gravados justamente, pues su consumo no es necesario, aunque a veces sea útil, y su uso continuado perjudica el organismo.

El alcoholismo es uno de los males más graves que pesa sobre la sociedad, y al gravar el alcohol se persiguen dos fines: rentas para el Estado y disminución del alcoholismo por efecto del encarecimiento. Entre nosotros el problema del alcoholismo no existe, y se afirma que ello es debido a la sobriedad de la raza latina y también al encarecimiento del consumo. Donde existe este problema es en E.E.U.U, y su solución se hacía difícil, hasta que se dictó la llamada "ley seca", prohibicionista, que entiendo no ha solucionado el problema; el debate sobre dicha cuestión no ha terminado aún y es así como con motivo de las elecciones de renovación del gobierno federal, parte de la campaña electoral giró al-

rededor del prohibicionismo.

Al establecerse los impuestos internos en 1891 se tenía en cuenta especialmente el rendimiento por el gravamen sobre los alcoholes y esos cálculos no fallaron pues su rendimiento representó una proporción mayor del 50 % sobre el total que alcanzó a 2 millones y medio de pesos, siendo el producido de alcoholes de 1 millón y medio.

Su rendimiento sigue siempre en aumento, desde dicha fecha, pero la proporción disminuye por el establecimiento de los impuestos sobre los tabacos, los cuales ocupan hoy y desde 1907 el primer puesto en la escala del producido de impuestos, entre los artículos gravados con impuestos internos.

PRODUCIDO DEL IMPUESTO SOBRE ALCOHOL (en miles)

1891	1405	1902	12035	1913	18266
1892	2833	1903	12269	1914	9193
1893	5041	1904	15601	1915	9988
1894	5225	1905	15535	1916	8506
1895	5435	1906	16615	1917	8491
1896	6525	1907	16878	1918	9509
1897	10186	1908	16999	1919	11913
1898	8107	1909	16154	1920	15244
1899	11114	1910	16561	1921	13266
1900	14699	1911	17161	1922	13524
1901	13190	1912	19510		

De modo que su rendimiento máximo fué en 1913, cuya cifra alcanza a más de 18 millones de pesos, para disminuir a 9 millones al año siguiente, a consecuencia de la crisis agravada por la guerra europea; su producido en 1921 y 22 excede de trece millones.

Control - La producción del alcohol es de coste reducido, siendo el costo del alcohol producido en los ingenios de 0.05 a 0.10 centavos, el cual se eleva de 0.20 a 0.25 para la producción de alcohol con maíz; de modo que

siendo el impuesto tan elevado en proporción al precio del artículo, es natural que se trate de evadir dicho impuesto.

En tal situación el Estado ha tratado de dificultar esa evasión, sino hacerla imposible, empleando para ello la mayor fiscalización dentro y fuera de los sitios donde se produce el alcohol.

Para ello comienza la ley por obligar a solicitar un permiso antes de la instalación de una destilería, estableciendo que en dicha solicitud se presentará el proyecto de instalación y los detalles correspondientes, no pudiendo comenzar la elaboración antes de la obtención del permiso.

La solicitud deberá establecer el nombre o razón social, ubicación del local, capital, nombre y firma de la persona autorizada para tramitar los documentos relacionados con el régimen fiscal, acompañando además el poder correspondiente en los casos que se le autorize a firmar documentos de crédito u otros que legalmente se requieran; detalle de la maquinaria, útiles y enseres de la fábrica, plano de la fábrica, comprendiendo la ubicación y dependencias, con sus cortes longitudinales y transversales en escala; tales datos son exigidos a todos los contribuyentes por impuestos internos. agregándose para los productores de alcohol la obligación de señalar en el plano de la fábrica y con tinta roja las cañerías conductoras de alcohol y vapores alcohólicos.

Tienen la obligación de llevar en el local de la fábrica o depósitos, libros rubricados en los que deben anotar el movimiento real diario de la elaboración o comercio.

Todos los aparatos destinados a la fabricación de alcohol son debidamente identificados por series, numeración e índice. Las series determinan el sitio de la República donde se produce, siendo 7 las series existentes; el índice indica la clase de aparato: 0 para la columna de destilación; 1, rectificadores; 2, alambiques simples; 3, aparatos de destilación conjunta. La numeración será correlativa dentro de cada serie

o índice, Toda destilería deberá usar el alcohómetro centesimal francés (Gay Lussac modificado), teniendo la obligación los fabricantes de alcoholes de poseer los alcohómetros necesarios, debiendo estar debidamente controlados.

Las destilerías son permanentemente inspeccionadas desde el comienzo de su producción hasta su terminación.

Antes de dar comienzo a la fabricación deberá comunicarse a la Administración, con quince días de anticipación la fecha en que comenzará el funcionamiento, no pudiendo hacerlo antes de establecida la intervención.

En la fecha determinada para dar comienzo a la fabricación, un empleado de la Administración procederá a levantar los sellos que tenían los alambiques y rectificadores, siempre que la fábrica esté en condiciones y en tal caso se labrará un acta dejando establecida la intervención.

Si por cualquier causa, no imputable al fabricante, no pudiese quedar establecida la inspección permanente, la fábrica podrá comenzar la fermentación y destilación de productos medidos por el contador, quedando sellados los rectificadores.

Si una destilería suspende su funcionamiento por más de 15 días, deberá comunicarlo con 5 días de anticipación, debiendo ser sellados en la fecha determinada.

Los fabricantes de alcoholes deberán llevar en libros oficiales rubricados las cuentas que se determinan, en las cuales los asientos de las operaciones de cada período de 24 horas, contando a partir de la hora 18 deberán anotarse antes de la hora 12 del día siguiente, los datos son: cuenta de materias primas y fermentación, de productos destilados, de rectificación, de alcohol rectificado en existencia, de alcoholes en depósito fiscal general.

La colocación de contadores Siemens se hace por cuenta del fisco, pero los fabricantes deberán disponer la instalación de tal modo que la marcha no sea perjudicada por el calor, las vibraciones u otras causas.

Los fabricantes o comerciantes que trabajen con artículos gravados con impuestos internos no podrán impedir la entrada de los inspectores, y éstos podrán en tal caso pedir el auxilio de la fuerza pública. La resistencia a permitir la inspección puede ser penada con multa que varía entre \$200 y 2000.

Cuando se hacen declaraciones falsas o se haya omitido algo con intención de defraudar al fisco, el interesado será penado con multa de 10 veces el valor de la suma que se pretendió defraudar, pudiendo además, en los casos de grave defraudación, de resistencia o de varias infracciones, penarlo con arresto de 6 a 12 meses.

Los alcoholes para uso industrial son desnaturalizados, pagando en ese caso solo diez centavos, costo de la operación.

La moderación o exención del impuesto se hace efectiva cuando es realizado con empleados fiscales y de acuerdo con las disposiciones de la ley y la reglamentación.

La desnaturalización puede ser ordinaria y especial; llaman ordinaria cuando es hecha con desnaturalizante oficial o aprobado por el P.E. quedando en tal caso los alcoholes habilitados para circular sin necesidad de ninguna otra manipulación. La desnaturalización especial es aquella que se realiza de acuerdo con procedimientos aprobados por el P.E. para la obtención de alcoholes destinados a ser transformados en otros productos, dentro de la misma fábrica donde se practica la desnaturalización.

Para poder desnaturalizar deberán inscribirse previamente, debiendo solicitar por escrito cada operación, indicando la fórmula y proporción del desnaturalizante, objeto del alcohol desnaturalizado, cantidad y graduación del alcohol, número de análisis y lugar en que se encuentra.

Para que la exención o moderación del impuesto se haga efectiva, es necesario que la desnaturalización sea aprobada previo informe de la Oficina Química Nacional.

La desnaturalización de alcoholes es necesario que sea hecha por el Estado para evitar la defraudación, y no siendo por tanto, en ningún caso, un servicio público, es un acto más de precaución por parte del Estado para evitar la defraudación que pudiera hacerse exagerando las cifras o empleando desnaturalizantes que permitan el uso ulterior del alcohol puro, previa manipulación.

Tabacos - El impuesto que pesa sobre el consumo del tabaco no puede ser atacado en su justicia, pues grava un consumo no necesario y que por el contrario resulta nocivo.

Por algunos años su producido ocupó el segundo puesto como cifra de importancia, teniendo el primero el alcohol pero desde 1903 su producido alcanzó una suma aproximada a la del alcohol, para superarla en 1906, y siguió aumentando esa diferencia hasta que en 1922 su producido es de casi cuatro veces el del alcohol, pues alcanzó a 48 millones mientras que el del alcohol sumaba 13 millones. Dentro de la recaudación por concepto de impuestos internos, la suma del producido por el impuesto al tabaco representa casi el 50 %, pues la recaudación total es de 90 millones.

El impuesto se cobra sobre el precio de venta de los artículos, estando los fabricantes obligados a inscribir sus fábricas y remitir a la Administración los planos de la misma con los detalles que ya me he referido al considerar la inscripción de las destilerías, excepción hecha de los detalles necesarios por la naturaleza misma de los productos.

Los demás artículos gravados son los naipes, fósforos, perfumes y específicos, cervezas, vinos y bebidas alcohólicas.

## S E L L O S

El sello no es ni una tasa, ni un impuesto, considerado en sí mismo, es un medio cómodo de cobro, ya sea de impuestos, o tasas, su uso es antiguo y a ese respecto dice Flora que algunos escritores franceses han creído encontrar vestigios en la legislación Justiniana.

Su empleo fué propuesto en 1624 por un holandés a los Estados generales, que habían ofrecido un premio al que descubriera una forma de tributación muy productiva sin ser por esto vejatoria para los ciudadanos.

Introducido en Francia en 1655 el edicto tuvo la oposición del Parlamento a pesar de definir al nuevo impuesto como "un modèle de la plus douce et plus légère imposition que se puisse imaginer, tant pour la justice et égalité qui se trouve en ce droit, payable pour chacun à proportion de ses biens et de ce que la sûreté de ses affaires peut désirer, que par la douceur, facilité et peu de frais de la levée des deniers en provenant".

Por medio del sello se cobran los impuestos sobre los negocios, proporcionados al monto de éstos, y que tienen en su favor el ser muy productivos a causa del desarrollo de éstos.

La tendencia moderna de la Hacienda es, en cuanto grava los actos, la de disminuir los impuestos de registros y reemplazarlo por los de timbre que, en ningún caso hace difícil los actos o los negocios.

El impuesto de timbre tiene la gran condición de que su producido aumenta en muchos millones con un pequeño aumento del sellado establecido en algunos contratos.

El sellado ha sido clasificado entre nosotros, como una tasa, partiendo sin duda del concepto de que su recaudación se producía por los servicios prestados por la Justicia, olvidando que según nuestra ley también sirve el timbre para el cobro de impuestos sobre documentos de comercio: cheques, letras, pagarés, recibos, sobre contratos de compra de cosas, muebles, inmuebles y semovientes, etc.

128

En tal situación resulta difícil poder determinar qué parte de la recaudación corresponde a la tasa de Justicia y cuál a los impuestos sobre los negocios.

Afirman algunas personas que la Justicia argentina podría costear su presupuesto, con el producido de la tasa, y que aún habría excedente.

Para determinar la verdad de esta afirmación, solo habría un medio, el cual consistiría en que los sellos de actuación Judicial fuesen distintos a los otros, como alguna vez se hizo en la provincia de Buenos Aires, en ese caso podría fácilmente ser identificado el origen de la recaudación.

Si tal afirmación fuese confirmada, estimo que sería el momento de facilitar el desempeño de la Justicia, creando nuevos juzgados y cámaras, evitándose así las quejas de los que tienen que intervenir ante ella, y que muchas veces ven perjudicados sus intereses por la lentitud en los dictámenes judiciales, producida por la acumulación de expedientes. Aumentando la inversión en la atención de la justicia no se daña a los contribuyentes en general, ya que solo son los que utilizan sus servicios, los que costean su mantenimiento, evitariase así las quejas a que aludíamos, lo cual favorecería el concepto de que debe gozar la justicia.

El concepto general en los estados modernos es el de que los servicios prestados por la justicia no han de ser una fuente de recursos para el Estado, y la retribución de los que la utilizan debe llegar a cubrir su costo, o aún menos.

En el Estado patrimonial, según Flora, "la administración de justicia formaba parte de la regalia maiora; era uno de los atributos esenciales de la soberanía, cuyo ejercicio no perseguía jamás fines fiscales, aunque a veces los barones, para resarcirse de la asignación satisfecha al Príncipe por la concesión de la facultad jurisdiccional, aplicasen a los documentos judiciales innumerables derechos".

En la imposibilidad de determinar la parte correspondiente a tasas y



a impuestos clasifico al sellado en general como un impuesto.

La ley que rige la materia en la actualidad es la 11290, sancionada en Noviembre de 1923, se sigue en ella la costumbre de dividir la imposición en dos clases: la una que se paga según una escala determinada, de acuerdo con el valor y la otra, una suma fija.

Para la primera se fija un timbre de \$0.15 para los documentos cuyo valor oscile entre \$20 y \$100 y luego aumentan de cien en cien pesos, aumentando el valor del timbre en \$0.15 por cada cien hasta llegar a \$1000, de allí en adelante se fija un timbre que represente el 1 1/2 o/oo del valor del documento, computándose como enteras las fracciones de mil.

La escala determinada rige para las obligaciones cuyo plazo no exceda de noventa días, pues si es mayor, se pagará un timbre que represente tantas veces la escala como períodos de noventa días o fracción tenga la fecha del documento, pero en ningún caso podrá el timbrado exceder del 1 % sobre el valor de la obligación.

La ley determina que para contar los períodos de noventa días en el plazo de una obligación los meses deben considerarse de 30 días y el año de 360 días.

Cuando una obligación es a la vista o no tuviera fijado plazo para el vencimiento, le corresponde un sello que represente el 2 o/oo del valor.

Si en un documento no se fijase cantidad o que por su naturaleza no deban contenerla, la ley le fija un timbre de \$15 por cada foja, siempre que la misma ley no le hubiera aplicado otro impuesto especial.

En los documentos extendidos a oro, se fijará el sellado reduciendo el oro a papel de acuerdo con la ley 3871.

Llevarán un sello del 3 o/oo las escrituras de compraventa, permutas y las de cualquier otro contrato y sus prórrogas que obliguen a transferir el dominio de bienes inmuebles o los graven con un derecho real. Si no se hubiere fijado monto, o por la naturaleza especial no lo tengan, se tomará como base para el pago del impuesto, la valuación hecha para la

## Contribución Territorial.

Los documentos firmados en las provincias, que deban cumplirse dentro de la jurisdicción nacional, deberán ser sellados de acuerdo con la ley, aunque ya hubiesen sido sellados en alguna de las provincias.

En igual forma se procederá con los documentos extendidos en país extranjero que deban cumplirse dentro de los límites federales.

La ley hace una diferenciación entre sociedades nacionales y extranjeras al determinar en el artículo 18 que en los contratos de sociedad y prórroga de los mismos, si no se expresa el monto del capital social, las sociedades nacionales pagarán un sello de \$200, correspondiendo un sello de \$500 para las extranjeras.

La ley 11290 ha introducido una novedad en la imposición del sellado, es la legislada en el artículo 21, en el cual se establece que todo boleto de compra-venta de mercaderías, cereales, oleaginosas y demás frutos y productos, y de compra-venta de cambios, títulos, acciones u otros valores, abonará por cada parte, sobre el importe real de la transacción 1 o/ooo sobre las operaciones realizadas.

Para evitar la evasión, pena la infracción con una multa de mil pesos por cada boleto, de la cual hace responsable a los contratantes y a la Bolsa o mercado donde la operación se ha realizado y agrega que la parte insolvente al presentar su liquidación deberá acompañar los boletos respectivos y si éstos no se hallase con el impuesto que la misma ley fija, será considerado como insolvente fraudulento.

Para el control de la percepción del impuesto se tiene en cuenta las operaciones registradas en las pizarras y en los libros de las bolsas o mercados, y dichas instituciones son responsables por las diferencias que puedan resultar. Se consideran fraudulentas y por tanto sujetas a la penalidad mencionada las operaciones que se realicen en las balsas o mercados y que no sean registradas en las pizarras y en los libros de la institución.

Se establece un impuesto de \$500 por cada rueda de las denominadas libres, para el cobro del impuesto se tendrá en cuenta la declaración jurada de los representantes de dichas instituciones, debiendo registrarse al finalizar la rueda las operaciones que en ella se hubieran realizado.

Los sellos que pudiéramos llamar fijos, varían desde cinco centavos a mil pesos, habiendo de diez, veinte y cincuenta centavos, un peso, dos, cinco, diez, veinte veinticinco, cincuenta, doscientos, quinientos y mil pesos.

El timbre de cinco centavos es obligatorio en los cheques y en los duplicados de nota de crédito que exceda de \$20.

Corresponde el sello de mil pesos para la primera foja de las propuestas de construcción de ferrocarriles con garantía y demás obras a que se refiere el artículo anterior, que se presenten a los poderes públicos.

Si la solicitud es de construcción de ferrocarriles sin garantía, el sellado que le corresponde entonces es el de \$500.

Las solicitudes que se eleven al Congreso pidiendo permiso para aceptar condecoraciones, deberán llevar un sello de mil pesos.

La ley establece luego las penalidades de las cuales se harán pasibles los que infrinjan las disposiciones de la misma.

Por ella se dispone que los que otorguen, admitan, presenten, tramiten o autotiquen documentos en papel común o sin la estampilla correspondiente, pagarán cada uno la multa del sello correspondiente.

Si el sello o estampillas usadas fuesen de menor valor que el que les debía corresponder, la multa del décuplo será sobre el valor de la diferencia.

Los escribanos públicos que ejecuten protestas de documentos que infrinjan la ley, incurrirán en la multa si no exigen reposición, o que ella fuese garantizada para el primer día hábil.

Los bancos, sociedades anónimas, mercados y bolsas, casas de remates, casas que giran contra el extranjero, u otras análogas y escribanías de registro y actuación, están obligadas a admitir que los inspectores fisca-

730

les, inspeccionen lo referente a las operaciones o actos en que según la ley, deberán usar papel sellado o estampillado nacional y en caso de resistencia se recurrirá al juez en lo civil de turno para que éste dé la orden de allanamiento correspondiente, para que dichos inspectores puedan llenar su cometido.

Las casas y funcionarios que hubieran hecho falsa declaración o actos análogos, en fraude del fisco, pagarán una multa de mil pesos, sin perjuicio de las demás penas establecidas en la ley.

Los que expendan papel sellado o estampillas sin haber sido autorizados para ello, serán penados con una multa de \$500 por la primera vez, y en caso de reincidencia la multa asciende a \$1000.

Por medio del sellado se recaudan impuestos, ya sean directos o indirectos y tasas, pero esa confusión del origen de las rentas de la Nación, en nada perjudica las finanzas públicas. El uso del sellado para la recaudación de las rentas es favorable al Estado porque resulta un medio de percepción barato, y la defraudación es difícil.

En el cuadro de las recaudaciones nacionales el rubro de papel sellado tiene importancia por el hecho de ser una de las sumas más elevadas, llegando en 1922 a ocupar el tercer puesto después de la recaudación por impuestos de importación más adicional y de los impuestos internos, por el valor de las sumas percibidas, suerando el producido del impuesto a la exportación.

En dicho año, 1922, la suma percibida por concepto de papel sellado llega a \$26.571.000.

Tomando en cuenta lo recaudado por dicho concepto en 1903 y comparándolo con el producido en 1922, encontramos una diferencia favorable de veinte millones de pesos. La suma recaudada por papel sellado ha seguido siempre su marcha en aumento, hasta 1914 en que por efecto de la iniciación de la guerra mundial y de la crisis reinante, se retrajeron grandes sumas que se empleaban en negocios, y como consecuencia era forzoso

que la suma percibida fuera menor.

La suma recaudada en 1913 asciende a diez y seis millones de pesos, mientras que la que se percibe en 1914 alcanza a trece millones, lo cual acusa una disminución de tres millones de pesos. La suma de las percepciones disminuye aún a once millones en 1915, y comienza a ascender en 1917 a trece millones, existiendo poca diferencia con el monte recaudado en 1913.

Desde 1920 sigue en aumento la percepción por papel sellado y llega, como ya he dicho, a veintiseis millones y medio de pesos en el año 1922.

#### RECAUDACION POR PAPEL SELLADO

Años	\$ %	1903 - 1922	
		Años	en miles \$ %
1903	6456	1913	16310
1904	7379	1914	13413
1905	9195	1915	11202
1906	9389	1916	11388
1907	9542	1917	13043
1908	10015	1918	18093
1909	11700	1919	25004
1910	13538	1920	28478
1911	15003	1921	25904
1912	16062	1922	26571

El proyecto de ley sobre papel sellado que el P.E. remitiera al Congreso en Diciembre de 1922, para que rigiera durante el año 1923, contiene algunas disposiciones nuevas en nuestra ley, y modificaciones en las tasas, lo cual haría que el producido de la recaudación en este rubro fuese muy superior a la de otros años.

Estas reformas y ampliaciones, en general no fueron aceptadas por las Cámaras.

Las proposiciones referentes al sellado que debe utilizarse en algunos

casos, consistía en elevar éstos, y así se elevaba a dos pesos el sellado de actuación y se suprimía la estampilla para abogados, escribanos, etc., fundado en que el uso de las estampillas encarece la impresión de los valores, complica la recaudación y facilitan las maniobras que perjudican la renta pública, y justificado el aumento por el encarecimiento de la Administración y la justicia y también por el mejor aprovechamiento del papel de actuación por el uso, hoy tan generalizado, de la máquina de escribir.

El proyecto establecía en el artículo 20 un impuesto de 2 o/oo sobre todo boleto de compra-venta de mercaderías, cereales, oleaginosas y demás frutos o productos, el cual debía ser abonado por cada parte sobre el valor real de la operación, siempre que el negocio se hubiera realizado a término, pero si la operación era al contado el impuesto correspondiente era de 1 o/oo.

Cada boleto de compra-venta de cambios, títulos, acciones u otros valores, era gravado con un impuesto de 1 o/oo sobre el valor real de la operación, si ella era a plazo, y  $\frac{1}{2}$  o/oo si se realizaba al contado.

La ley incluyó todas estas operaciones en un solo artículo y estableció un impuesto de 1 o/ooo sobre el valor real de la transacción, ya sea ella a plazo o al contado.

Una de las ampliaciones propuesta consistía en gravar la diferencia entre el precio de venta de un inmueble y la valuación sobre la que se cobraba la contribución territorial, siempre que el precio de venta fuese mayor, con un impuesto que consistía en un sello adicional, cuyo valor era igual al doble del que correspondía según la escala de la ley.

Al fundamentar este proyecto de reforma, decía el P.E. que estimaba justo que el propietario de un bien raíz, cuya valuación era inferior a la correspondiente y habiéndose beneficiado por tanto con el pago de menor impuesto, correspondía que por lo menos por una vez pagara la diferencia, de la cual ha podido disfrutar quizás durante muchos años.

150

El proyecto del P.E. sobre ley de sellos introduce una innovación que tiene suma importancia, y que tendía a facilitar una reforma ya esperada dentro de nuestro régimen impositivo.

La innovación propuesta, consiste en que establece un impuesto sobre la renta mobiliaria, y va incluido en la ley de sellos porque el sellado es el medio propuesto para el cobro de dicho impuesto.

La trascendencia de esta proposición no puede escapar, especialmente en momentos que se hacen toda clase de críticas al sistema impositivo vigente, y la tendencia a reformarlo, para ponerlo de acuerdo con las necesidades fiscales, haciendo más justa la carga que debe pesar sobre los contribuyentes. Pero más que todo debe tenerse en cuenta la idea que guiaba al P.E. al proponerlo, pensaba que ello serviría para hacer más fácil la implantación del impuesto general sobre la renta.

Establecía el proyecto un impuesto de 5 % sobre la renta de los capitales mobiliarios, que fuesen producidas o tuvieran que ser percibidas dentro de la jurisdicción federal, aún siendo rentas provenientes de capitales o establecidos en el extranjero.

El impuesto gravaba la renta de los capitales, dividendos, interés y demás que fueran producidos por títulos representativos de capital, tales: acciones, certificados, bonos, obligaciones, deventuras, fondos públicos, cédulas, etc.; a los créditos hipotecarios, privilegiados y quirografarios; los depósitos en moneda metálica y de curso legal a la vista o a plazos, cualquiera fuese el depositario y el destino de los fondos; a las cauciones en dinero; a las rentas de bienes inmobiliarios situados en el extranjero, capitales invertidos y créditos de toda índole; beneficios industriales, comerciales o agrícolas de empresas instaladas en el exterior.

Es decir, se gravaba la renta proveniente de bienes inmuebles, siempre que ellas fuesen producidas dentro de la Nación, pero si ellas eran producidas fuera de los límites nacionales, también se gravaba la producida por capitales inmobiliarias.

A este respecto habria que tener en cuenta que el impuesto solo gravaría la renta producida fuera de la jurisdicción federal, si ella era percibida dentro de dicha jurisdicción. En este caso la evasión sería sumamente fácil, y dificulto que el producido de dicho impuesto fuese elevado, pues sería sumamente fácil a los que deban percibir rentas producidas en el extranjero, fijar como residencia alguno de los centros importantes que hay en el país, ejemplo: Rosario, donde existen muchos medios que podrían hacer fácil el cobro y más aún se facilitaría al iniciarse dichas operaciones.

Para la percepción del impuesto se proponía la retención en la fuente, estableciendo que las instituciones públicas y privadas que emitiesen los títulos que antes se enumeran, están obligadas a satisfacer el impuesto, pudiendo retener el importe del gravamen que pese sobre las rentas que deban abonar.

En los casos de depósitos en los Bancos, y de rentas producidas en el extranjero, la retención estará a cargo de los Bancos o de las personas que abonen las rentas que se determinan.

Se obliga también al pago de la renta a los mismos beneficiarios.

Los Bancos, demás instituciones y personas que deban abonar las rentas, entregarán al fisco bajo declaración jurada, los impuestos correspondientes.

Los beneficiarios extenderán los recibos en papel sellado cuyo valor será equivalente al impuesto que deba satisfacer. En su defecto y en casos de pagos por compensación se habilitaría con estampillas el escrito que comprobase el hecho.

En los casos que tuviera que intervenir un notario, el pago del impuesto se haría, agregando a la escritura correspondiente los valores que correspondan.

Cuando la renta fuese percibida en el exterior, se establece la forma jurada.



Los intereses capitalizados, dividendos pagados con acciones y las utilidades de ejercicios llevados al fondo de reserva, previsión u otro rubro cualquiera, serán también gravados con el impuesto.

Para el cobro del impuesto sobre rentas producidas en el extranjero y percibidas en moneda extranjera, se convertirá a moneda nacional, al cambio del día del pago del impuesto.

El cálculo de la recaudación por papel sellado que hacía el P.E. estimaba en \$57.200.000 el producido, estimando que el impuesto sobre la renta produciría \$29.000.000.

El proyecto es interesante y de gran valor porque iniciaría el impuesto sobre la renta en el país, pero su producido estimo sería reducido a causa de la evasión.

---

IMPUESTO A LOS PASAJES AL EXTERIOR

Al sancionar el proyecto de leyes impositivas para 1924 hubo que recurrir a todos los medios posibles para tratar de nivelar el presupuesto, desequilibrado a causa del incesante aumento de los gastos que no conservaron su relación con las entradas, cuyo aumento fué inferior al aumento de los gastos.

La ley sancionada lleva el número 11283, y es del 30 de Noviembre de 1923, por ella se establece un impuesto de 10 % sobre el valor de los pasajes de la y 2a. clase para el exterior, cuando se realizan por vía marítima o fluvial.

Este impuesto solo rige en pocos países de Europa y allí mismo son combatidos porque sostienen que es contrario a la civilización, con mayor razón lo serán en un país como el nuestro.

Los pasajes están gravados con una tasa única, el impuesto no producirá lo que se espera - seis millones - porque los pasajes a Europa podrán desdoblarse, primero sacar pasaje de Buenos Aires a Montevideo y de aquí a Europa u otros puestos lejanos.

Al tratarse este asunto en la cámara, un diputado objetó el proyecto, pero otro contestó que si se había establecido un impuesto al ausentismo, era necesario también gravar los medios con los cuales se ausentaban.

El otro artículo trata de combatir una burla a la ley prohibitiva de juegos de azar, estableciendo un impuesto de 10.000 m/n sobre la lista de pasajeros que deberán llevar en cada viaje, los vapores que hagan viaje de ida y vuelta o en combinación a puertos del extranjero situados a menos de 80 kilómetros del puerto de Buenos Aires, y en cuyas cercanías funcionen casinos donde se practiquen juegos prohibidos por nuestras leyes.

En el primer año de vigencia del nuevo impuesto, su producido fué de \$1.238.631.96, menos de 1/4 de lo calculado.

P A T E N T E S

"Este es un tema triste, - dice el Dr.Oliver - porque el de patentes es el peor de los impuestos que existen. Fué precedido de un impuesto que se llamaba de licencia.

Así, en mil setecientos y pico pidió nuestro Cabildó que se le permitieran establecer cuatro licencias de pulperías".

Después de independizadas las Provincias Unidas, los primeros gobiernos patrios establecieron algunos impuestos para obtener rentas para el erario, la ley del 4 de Octubre de 1822 establece el impuesto de patentes, dicha ley se compone de cuatro artículos. "Artículo 1º.- Los comerciantes y mercaderes pagarán por su capital en giro, a razón de ocho pesos al año por cada mil. Art.2º.- Los fabricantes pagarán por el capital empleado en sus establecimientos, seis por mil. Art.3º.- Los hacendados pagarán al año cuatro pesos por mil. Art.4º.- Los labradores y los dueños de capitales empleados en cualquier objeto que no se exprese en los artículos anteriores, pagarán al año dos por mil."

Es decir, que el impuesto comprendía comerciantes, industriales y hacendados, lo que significa que nuestra ley es una continuación de aquella, en cuanto se refiere al impuesto sobre el comercio y la industria, salvadas las distancias que va de entonces a hoy, que hace mayor la reglamentación y la división por ramos y categorías.

El impuesto de patentes está comprendido entre las contribuciones directas, formando, entonces, parte de los impuestos que pueden ser aplicados por las provincias, según la Constitución; al tiempo de sancionarse ésta, dicho impuesto y el que gravaba la posesión de la tierra eran los que contribuían con más eficacia al sostén del tesoro de cada una de las provincias, y la Convención Constituyente los mantuvo en esa situación.

Las licencias existentes en Francia e Inglaterra tenían por objeto facilitar el control por parte del Estado del establecimiento y giro de to-

da industria o comercio que se establecía, el derecho a pagarse era fijo no guardando por lo tanto ninguna proporcionalidad.

El origen de las patentes se remonta a los tiempos de la revolución francesa, el gobierno revolucionario suprimió la existencia de los gremios y corporaciones declarando así libre el ejercicio del comercio y de la industria, sin más limitación que la que pudiera establecer el Estado en defensa de los intereses sociales. Como compensación de la libertad de industria y de comercio se estableció el impuesto de patente, el cual se pensaba sería transitorio, pero se ha conservado, aunque ha tenido una serie de modificaciones.

Los tratadistas franceses que se han ocupado del régimen impositivo francés, antes de la reforma, sostenían que este impuesto estaba destinado a desaparecer en cuanto se estableciera el impuesto sobre la renta, pero después de sancionado éste, el impuesto de patentes subsiste, aunque al pagar el impuesto a la renta se deduce de la suma el importe pagado por la patente.

El impuesto de patente ha dado siempre motivo a injusticias en su cobro, pues que grava el ejercicio de comercio, de la industria y de profesiones liberales, dejando exento a los acreedores hipotecarios, rentistas y demás personas cuyas actividades económicas no son más provechosas para la sociedad que el ejercicio de las profesiones gravadas.

Apartándonos ya de esta injusticia y considerando en sí el impuesto de patentes, vemos que con él se pretende gravar una posible ganancia, pero si al finalizar el ejercicio o el año, la ganancia no ha existido, el pago de la patente queda firme, de modo que grava el ejercicio de la profesión sin tener en cuenta la existencia de una ganancia, debiéndose el impuesto aún en los casos de pérdidas.

Ahora bien, sobre qué bases debe calcularse el impuesto de patentes, para que haya una cierta justicia, por lo menos igualdad entre los afectados con el impuesto. Proponen algunos como base el capital en giro,

es nuestro sistema, pero surge inmediatamente una pregunta ¿Y cómo se determina el capital en giro?. Pueden seguirse tres procedimientos, valuación por parte del fisco y derecho a apelar ante un jurado especial por parte de la persona gravada cuando considera que dicha valuación es excesiva; por medio de índices y por la declaración del interesado que puede ser jurada. El primer sistema, el de la valuación por parte del fisco, teniendo el derecho los empleados de la Administración de revisar los libros y documentos que puedan conducirlo a establecer el monto del capital, no convendría ser adoptado, pues el comerciante y el industrial necesitan el secreto de sus negocios y no es fácil poder considerar con mucha discreción a todos los empleados de la administración que se ocupen de estas valuaciones; nuestra legislación ha tenido presente el hecho al establecer en forma limitada por el Código de Comercio, los casos de revisión total de los libros de los comerciantes. Los empleados valuadores de patentes de las provincias, exigen en muchos casos la presentación de libros, obrando a sabiendas en contra de una ley expresa, y protegidos en muchos casos por los gobiernos provinciales, inclinados a llegar a la inquisición fiscal, temerosos de una problemática evasión de una parte del impuesto, careciendo por otra parte estos empleados de la idoneidad necesaria.

Proponen algunos autores que para el establecimiento del impuesto de patentes se tenga en cuenta el número de operaciones realizadas y el monto de éstas, entiendo que sería un mal sistema porque importaría una evidente injusticia gravar ramos distintos en la misma proporción, siendo la ganancia que proporcionan distintas en cada ramo y aún dentro de uno mismo, según el momento en que la operación se realiza y dependiendo todo del sitio en que está ubicado el negocio y donde se realiza la operación.

En nuestro país tenemos un ejemplo de proyecto de impuesto de patentes, que pretendía clasificar éstas según el monto de las operaciones

realizadas, proyecto enviado por el P.E. a las cámaras para el presupuesto de 1923.

En dicho proyecto al establecer el importe de la patente se establecía como norma un tanto por mil de las ventas, cuando se tratase de vinos, cervezas y bebidas alcohólicas, hasta aquí es posible la determinación por el control de impuestos internos, pero luego en el inciso 3º., dice - que los almacenes por mayor que vendan vino, cerveza y bebidas alcohólicas anexas a otros ramos pagarán una patente que represente siete por mil de sus ventas brutas.

Considero que es necesario decir dos palabras sobre este inciso. Es sabido que los almacenes por mayor de la Capital al mismo tiempo que venden vino y cerveza venden los otros artículos de consumo, debiendo según el proyecto pagar un impuesto de 7 o/oo, es sabido que los artículos de almacén dan un porcentaje reducido de ganancia, de modo que un gravamen de 7 o/oo tendría como consecuencia la elevación de los precios, además debe tenerse presente que muchos de los almacenes por mayor de la Capital suman al año por concepto de ventas cantidades superiores a veinte millones de pesos, o que importaría una patente superior a cien mil pesos. Para determinar la cifra de las ventas será necesario recurrir a la inquisición fiscal, y así mismo calcúlese de los medios que se valdría el comerciante para hacer figurar la suma de las ventas inferior a la real, lo cual sería lógico y hasta justo por otra parte, pues en caso de impuestos injustos por elevados, la evasión no puede ser mirada como un delito.

Podría argumentarse que dichos almacenes de artículos generales podrían dejar de vender vino, cerveza y bebidas alcohólicas, pero el próyecto no ha tenido en cuenta esa posibilidad desde que nada establece sobre los almacenes que no expendan dichos artículos. Pero sigue el proyecto y en el inciso 72 establece un impuesto de dos por mil sobre las ventas brutas de los exportadores, y el mismo impuesto sobre las ventas

140

de los importadores, en el inciso 100, lo mismo que para los que importen y exporten, en este caso corresponden las observaciones hechas más arriba aunque la tasa es la tercera parte de la otra, pero en cualquier caso tratarán los afectados de evadir parte del impuesto por las sumas que puedan representar.

En dicho proyecto de patentes se establece un impuesto sobre las ganancias, dividendos o utilidades de las sociedades anónimas; esto más que una ley de patentes es un principio de impuesto a la renta, cuestión que debe ser tratada con mayor seriedad, y no incidentalmente.

El mismo proyecto establecía una patente a los subarrendadores de campos, fuesen ellos de cultivo o de pastoreo. Creo que si se quería establecer un impuesto sobre los que subarriendan, bien podía disponerse que ese impuesto se debía por el contrato, y por lo tanto ser pagado en dicha ocasión.

Pero porque gravan solamente a los subarrendadores, cuando muchas veces su acción redunda en beneficio de la sociedad, al tomar bajo su acción extensiones de campo que permanecerían inactivas en manos del propietario, especulando con el mayor valor social de la tierra.

Es indudable que muchas veces esa acción del subarrendador se reduce a explotar el trabajo de los labradores, pero eso no se salvaría sino con una reglamentación especial y tratando que el impuesto cargue precisamente en esos casos y no cuando la acción es beneficiosa para la sociedad.

Nuestra ley de patentes actualmente en vigor lleva el N.º. 11288 y data del 29 de Noviembre de 1923, ella establece patentes sobre la industria, el comercio y las profesiones, así como también patentes marítimas, dividida ésta según sea la navegación de cabotaje y ultramar, con privilegio para los buques postales; establece también patentes por los servicios de remolcadores, pescantes, guinches y grúas flotantes.

La ley establece patente por ramos de negocio y por actividad, determi-

X

nando un límite mínimo y un límite máximo dentro de los cuales debe comprenderse el impuesto a pagarse.

La ley establece determinadas patentes, las cuales son debidas aún en los casos en que las actividades sean ejercidas dentro del territorio de alguna provincia, es así que en esta situación de residencia grava las casas de seguros marítimos o fluviales, casas de seguros de mercaderías en los depósitos fiscales, empresas de depósitos particulares de aduana, agentes de vapores y buques a vela, corredores marítimos, despachantes de aduana, depósitos flotantes, medidores en las aduanas, muelles fijos y flotantes, certificados de seguridad de máquinas, canaletas o alambres carriles y bretes en las riberas.

La clasificación de la patente que corresponde en cada caso es practicado por un cuerpo de valuadores, a los cuales los interesados están obligados a informar sobre la suma del capital en giro, así como del giro anual del negocio, en el caso que el interesado se niegue a dar dichos datos, es penado con su inclusión en la categoría superior de su clase, y para modificarse esta clasificación es necesario la suministración del informe de referencia, se hace pasible de la misma pena aquellos que falseen la información.

Los que se consideren clasificados en categoría superior, podrán apelar de la valuación ante un jury especial, formado por dos mayores contribuyentes designados por el Poder Ejecutivo y dos empleados superiores de la Administración de patentes, bajo la presidencia del Administrador General, consideradas las reclamaciones y después de adoptar resolución sobre las mismas se informará al Ministerio de Hacienda.

Los que no paguen el impuesto dentro del plazo establecido incurrirán en una multa del 50 % del impuesto, la cual es reducida a 10 % en los casos que el pago se efectúe dentro del mes siguiente al vencimiento.

Este impuesto está destinado a desaparecer en cuanto se establezca el impuesto sobre la renta, pudiendo quedar en forma de licencias y con el



objeto de gravar en forma especial el ejercicio de una industria o comercio nocivo, tales como la fabricación y venta de bebidas alcohólicas, pues el impuesto a la renta no podría gravar en forma distinta la renta proveniente de estas operaciones, de las rentas producidas por el comercio o la industria en general.

De modo que la función de este impuesto será de carácter social más que fiscal.

146

I M P U E S T O   S O B R E   L A   T I E R R A

Entendían los fisiócratas que la única fuente productora de riqueza era la tierra, llamaban en consecuencia, improductivas a las industrias que no fuese la del cultivo de la tierra, las que nada crean y decían que si bien las manufacturas aumentan el valor de los productos, ello no significa una producción de riqueza. Consecuente con estos principios, afirmaba Mercier de la Riviere. *L'industrie applique, couche sur couche, plusieurs valeurs sur une soie, mais elle n'en crée aucune qui n'existat déjà avant elle.*

En consecuencia, pensaban que solo debía gravarse con impuestos la tierra, su producto neto, pero como la única fuente capaz de producir un producto neto era la tierra, sobre ella únicamente debían establecerse los impuestos.

En máximas genrales del gobierno económico de un reino agrícola "decía Quesnay que el impuesto no sea destructivo, por desproporcionado a la renta de la Nación; que su aumento guarde proporción con el de la renta, estableciéndose sobre los productos líquidos de los bienes raíces y no sobre el salario de los hombres, ni sobre los géneros, porque multiplicaría los gastos de percepción, perjudicaría al comercio y destruiría anualmente una parte de las riquezas de la Nación. Que no se tome tampoco sobre las riquezas de los arrendatarios de bienes raíces, porque las anticipaciones de la agricultura de un reino, deben ser consideradas como un inmueble, que es preciso conservar preciosamente para la producción de la renta y para la subsistencia de todas las clases de ciudadanos; de otro modo, el impuesto degenera en expoliación y causa un menoscabo que arruina prontamente un Estado".

Mercier de la Riviere decía que siendo el impuesto una parte de la renta neta de la Nación aplicada a las necesidades de su gobierno, debe ser tomado pues del producto neto, de modo que el impuesto solamente puede

ser pedido a los poseedores de la totalidad de productos netos.

. Querían pues los fisiócratas el impuesto sobre el producto neto, que sería único, desde que entendían que solamente la tierra era capaz de producirlo, era la industria productiva.

La teoría de Henry George tiende a la implantación de un impuesto único sobre la tierra, pero ya no sobre el producto neto, sino sobre la renta.

Los fisiócratas admitían la propiedad de la tierra y consideraban como de mejor resultado para la sociedad la explotación en grandes extensiones.

George dice que no es necesario un derecho individual sobre la tierra para que el hombre la cultive o la mejore, se declara contrario a la propiedad privada, pero luego propone esta solución: "No propongo comprar o confiscar la propiedad privada de la tierra, lo primero sería injusto, lo segundo inútil. Dejemos a los que la tienen que continúen en posesión de lo que ellos se complacen en llamar "su tierra". Que puedan comprarla, venderla, tramitarla o dividirla. Les dejamos tranquilamente la cáscara y nos tomamos el fruto; lo necesario no es confiscar la tierra, pero sí solamente la renta".

La campaña que emprendió George por el triunfo de sus ideas no ha tenido éxito, a pesar de ser un orador brillante, periodista y publicista infatigable. Las ligas y partidos constituidos, cuyo programa es la implantación del impuesto único, no han tenido éxito hasta hoy, .

En la legislación actual en nuestro país existe un impuesto sobre la propiedad inmueble, su cálculo se hace sobre el valor de dicha propiedad, no teniendo en cuenta la renta del suelo ni su producido, sino que dicho valor es estimado por empleados de la Administración de Contribución Territorial, Patentes y sellos, teniendo como base para la tasación el precio de venta del mismo, dentro de los tres años anteriores a la tasación y a falta de éste, por lo que represente el término medio de los precios de venta de terrenos linderos o próximos, durante el mismo término de tres

añ-os.

De modo pues, que si la contribución territorial no tiene directamente ninguna relación con el producido del predio, el valor de éste está en función del producido, y aunque las valuaciones no sean exactas, por falta de datos, siempre subsiste la relación.

Los impuestos que gravan la propiedad de la tierra han sido vistos siempre con simpatía, pues se argumenta que quien posee un bien raíz, debe presumirse que puede, sin un excesivo sacrificio, pagar la cuota del impuesto, .

Con mayor simpatía aún ven el impuesto sobre la propiedad de la tierra quienes piensan que ello constituye un monopolio y un privilegio, el cual es contrario a los intereses de la sociedad.

El impuesto predial es indudable que debió existir apenas aparece la apropiación de la tierra, pues es un bien, que no puede ser ocultado y que no se consume.

En las provincias imperiales de Roma le llamaban Tributum Soli, y en los senatoriales Stipendium. Se dividía en dos clases este título, el que gravaba el valor del suelo y los bienes muebles, era el tributum soli, y el tributum capitis, impuesto sobre las personas. El valor se fijaba por el censo.

Antes de la revolución francesa, los nobles y el clero no contribuían lo que permitió decir a Taine: " Bajo este régimen, que abruma a los débiles para descargar a los fuertes, cuanto más capaz se es de contribuir, menos se contribuye".

Esta situación de privilegio para los bienes de la nobleza no existió, sino que ello fué general en las naciones de Europa, y así al referirse a la historia de España, Colmeiro dice " No había en lo antiguo reglas derivadas de ninguna especulativa, ni precepto de justicia, ni máximas de equidad, ni razones de conveniencia que moderasen el ejercicio de la autoridad en orden a los tributos; y cuando en tiempos más cercanos a no-

sotros se quizo meter en este campo cubierto de malga la hoz de la reforma, salieron al encuentro del nevador atrevido las personas y clases poderosas, armadas con sus privilegios, y frustraron las esperanzas de mejorar la triste consición de los pueblos.

"El primer vicio del sistema tributario de la edad Media consistía en la enorme desigualdad de las imposiciones. Estaban exento de todo pecho (impuesto) los nobles, para diferenciarse de los villanos o plebeyos. Es bien sabido que Alfonso VIII en las Cortes de Burges de 1177 pidió un tributo de cinco marevedis de oro por cabeza a los hidalgos de sus reinos, a que respondieron con altanería que no pechaba con la hacienda quien servía con persona y vida; y el rey quedó desairado y ellos se fueron descontentos".

"El clero gozaba de inmunidad real, es decir, que las iglesias y monasterios lograron poco a poco sacudir de sus cuantiosos bienes y pingües rentas la carga del tributo, importunando cada día a los reyes con súplicas de nuevos privilegios, que, confirmados por los papas, dieron lugar a frecuentes y graves querellas entre el poder espiritual y el temporal. Los clérigos pretendieron y alcanzaron alguna vez poner sus bienes patrimoniales al abrigo del tributo, a pretexto de inmunidad eclesiástica, y los legos, hombres y mujeres, entraban sin vocación en la tercera regla de San Francisco, pero quedándose en sus casas y disfrutando sus bienes, y sólo por acogerse al sagrado de la iglesia, y con esta sacrílega impostura se excusaban de pechar; abuso escandaloso que atajó don Juan I en las Cortes de Soria de 1380.

"Los reyes más justicieros y amigos de su pueblo inclinaban la cabeza ante los impetuosos prelados, como lo hubo de inclinarse Enrique III cuando en 1392 concedió a la clerecía de sus reinos el privilegio de no pagar monedas, dándose por vencido en la valerosa defensa que de la inmunidad eclesiástica hicieron Don Pedro Tenorio, arzobispo de Toledo y el obispo de Palencia Don Juan de Castromacho.

"Otras veces los labradores y hombres pecheros dejaban los solares sujetos a tributo, y se iban a vivir en tierras de infanzonazgo, o vendían y empeñaban sus heredades a los hombres poderosos e hijos dalgos, fraudes que Don Juan II procuró evitar dictando varias providencias confirmadas por los reyes católicos".

El primer impuesto sobre la propiedad de la tierra que existió en las Provincias del Río de la Plata, en tiempos de la Colonia, fué un impuesto de \$ 5 por cuadra, no se tenía en cuenta el número de propietarios; fué establecido en 1771 a raíz de haber acordado el rey de España permiso para su aplicación, a solicitud del Cabildo de Buenos Aires.

El impuesto que grava la tierra está comprendido dentro de las contribuciones directas, estando por tanto reservado a los gobiernos provinciales por la Constitución, de acuerdo con el artículo 104<sup>º</sup>. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

Las provincias han delegado en la Nación de un modo absoluto, en el artículo 40, la facultad de cobrar derechos de Admanas, la renta de correos y el producido por locación o venta de las tierras fiscales.

Las demás imposiciones son delegadas a medias, al decir de Alberdi - desde que tanto los impuestos directos como los indirectos pueden ser establecidos por las provincias y por la Nación. Con excepción para las provincias de los recursos delegados expresamente en la Nación. Y la otra excepción sería la de que para la implantación de impuestos directos por parte de la Nación, sería necesaria situaciones especiales que lo exijan, tales: la defensa, seguridad común y bien general. Concurriendo algunas de dichas circunstancias la Nación puede establecer impuestos directos, los cuales deberán ser por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.

Se reservó pues a las provincias las contribuciones directas, para la

formación de sus Tesoros particulares, y atendiendo a posibles necesidades del Estado Federal, provocadas por hechos determinados, se autoriza a la Nación para que pueda establecer contribuciones directas.

Sancionada la autorización constitucional corresponde observar la posibilidad de la implantación y el resultado que ella pueda tener en su misión de allegar fondos al Tesorã Nacional.

En "Riqueza y Renta" el ingeniero Bunge ha deducido de las recaudaciones el valor de la tierra en la República, alcanzando ella a 11360 millones de pesos curso legal, y su producido anual es de 57,936.534 pesos de la misma moneda.

CONTRIBUCION TERRITORIAL Y VALUACION RESULTANTE

Estados	Contribución	Tasa del impuesto	Valuación en millones
La Nación	17.100.000	6	2.850
Provincias			
Buenos Aires	19.572.828	5	3.915
Santa Fé	9.264.706	4½	2.059
Entre Ríos	2.610.000	6	435
Corrientes	1.200.000	5	240
Córdoba	3.050.000	5½	555
San Luís	720.000	5	144
Santiago del Estero	350.000	5	70
Tucumán	900.000	4	225
Mendoza	1.720.000	3	573
San Juan	500.000	4	125
La Rioja	100.000	5	20
Catamarca	134.000	5	27
Salta	515.000	6	86
Jujuy	200.000	5 y 6	36
	<u>57.936.534</u>	-----	<u>11.360</u>

De los datos contenidos en este cuadro puede deducirse fácilmente que un adicional al impuesto predial, en beneficio de la Nación daría como resultado sumas ínfimas, salvo en cuanto se refiere a la Provincia de Buenos Aires y quizás Santa Fé, pues de los 40 millones de pesos recaudados por las provincias corresponden 28 millones a ambos estados, recaudando las otras provincias solo 12 millones.

De modo pues que el producido de un adicional moderado sobre el impuesto territorial sería reducido, y podría obtenerse sumas mayores elevando la tasa adicional hasta hacerla igual a un 5 por mil, se obtendría así un producido que podría estimarse en 40 millones de pesos.

El inconveniente que tal tasa acarrearía sería un impuesto demasiado elevado, pues se estima que la renta media producida por las propiedades urbanas y rurales deducidos los impuestos, tasas y cuotas de riesgo alcanza a un 6 %, siendo en muchos casos más baja aún la renta.

El impuesto territorial ordinario grava esta renta en un 10 %, pues la cuota es de 6 o/oo en general, si aún elevamos el impuesto en milésimos, tendremos que el impuesto sobre la renta de las fincas sería demasiado alto. En consecuencia, tal disposición constitucional podrá ser utilizada en casos extremos, siendo necesario no dar excesiva amplitud a la interpretación de "bien general", de que habla la Constitución.

En el año 1853, por ley del 9 de Diciembre, para la Organización de la Hacienda y Crédito Público de la Confederación, en el capítulo 7º. se establecía un registro de la propiedad urbana, rural y enfiteutica, todas estas propiedades registradas debían una contribución de 4 o/oo anual, debiendo hacerse constar el pago en los títulos. Para la valuación se aceptaba la hecha por el propietario, pero en caso de venta, sucesión, etc. si el valor era mayor que el declarado, se retenía la cuota correspondiente. Toda propiedad por la cual no se pagase el impuesto que correspondía durante 20 años podía ser ejecutada, y en el caso de que pasaran 40 años sería reputada propiedad abandonada.



Este impuesto fué criticado, pues se decía correspondía a las provincias, por ley posterior se resolvió que su producido serviría para acordar subsidios a las provincias.

Al referirse a un proyecto de contribución territorial a establecerse para toda la República, decía el Dr. Terry: "La idea, en teoría, era excelente, porque la tierra es buena materia imponible y porque se supone, con razón, que el propietario tiene riqueza bastante para subvenir con facilidad a un impuesto excepcional; pero decimos en teoría, porque en la práctica, éstas y otras iniciativas escollarán, porque no tenemos ni materia imponible ni riqueza bastante".

En 1917 los diputados ing. Pedro T. Pagés y Dr. Rodolfo Moreno presentaron a la Cámara de que formaban parte un proyecto de ley por el cual se establecía un impuesto adicional a la tierra, que regiría durante los años 1918 y 1919.

La tasa del impuesto era uniforme en toda la República, siendo ella del  $4\frac{1}{2}$  o/oo, sobre la valuación, de su percepción se encargarían los gobiernos de provincia con arreglo a la Constitución y legislación de cada una de ellas, debiendo efectuarse la percepción conjuntamente con la contribución territorial.

Los gobiernos provinciales por intermedio de las oficinas recaudadoras tenían que depositar mensualmente en las sucursales del Banco de la Nación Argentina, en una cuenta especial a la orden del P.E.N., el importe de lo recaudado.

Se establecía excepciones, quedando exentos de este impuesto los propietarios que habiten o cultiven respectivamente una sola propiedad.

Las propiedades o terrenos baldíos en la planta urbana, cuyo valor se a de \$8000, también estaría exento de dicho adicional, así como también los propietarios de quintas o chacras de un precio menor de \$10.000.

El producido de este adicional hubiera alcanzado a 30 millones de pesos de c/legal, y su costo de percepción hubiera sido, indudablemente

reducido, desde que ya existen las oficinas perceptoras y realizados los trabajos de empadronamiento y valuación de las propiedades, reuniendo la condición de ser un impuesto conocido, pero para tener una recaudación de 30 millones era necesario un adicional de  $4\frac{1}{2}$  o/oo que elevaba en muchos casos a  $10\frac{1}{2}$  o/oo el impuesto territorial, lo cual significa una tasa elevada según ya hemos dicho más arriba, pues su resultado hubiera sido de un impuesto de 15 % sobre la renta, si estimamos a ésta en 6 %, que es la más general. Aunque esa tasa sería disminuida por la valuación que no siempre representa el valor real de la propiedad, siendo por el contrario muchas veces, muy reducido. Pero no es posible pretender corregir una valuación baja, elevando la tasa del impuesto, lo correcto sería encarar directamente la situación revaluando la propiedad, tratando que ella se aproxime en todo lo posible al valor real de la cosa estimada.

No es posible solucionar el problema de las necesidades del Estado con un producido de 30 millones de pesos. Es cierto que dicha suma podría contribuir a tal fin, pero antes es necesario recurrir a otras fuentes de recursos, que como el impuesto a la renta tendría un mayor producido y serviría de base a una reforma necesaria en nuestro régimen impositivo, reforma reclamada por las necesidades y la justicia y que tanto ha preocupado a nuestros hombres de gobierno y aquellos que se ocupan de las finanzas nacionales.

La valuación de las propiedades es baja, de modo que el impuesto no representa el tanto por mil determinado por ley del valor de la propiedad, tratando de corregir este hecho la Ley 11.016 de Junio de 1920 establecía en su artículo 7º. que debía procederse a una nueva valuación de la propiedad raíz, en la Capital Federal y en los territorios nacionales, y establece al igual que la ley 5062 de 1907, que se estimará por separado el valor del terreno y el del edificio, la suma de ambos será la estimación del valor de la propiedad sujeta al impuesto territorial, agrega a dicho procedimiento de valuación la propiedad rural, pues la ley de 1907

solo se refería a la propiedad urbana.

La valuación ordenada por la ley 11016 no se ha realizado, así afirma la memoria de la Administración de Contribución Territorial, Patentes y Sellos correspondiente a 1921, de modo que el impuesto se cobra sobre la valuación practicada en 1907 para las propiedades que tengan un edificio, a excepción de la realizada en 1917 para las nuevas construcciones, pues en 1918 se suprime la disposición según la cual anualmente debían valuarse las propiedades edificadas o reedificadas. También sufre modificación la valuación de propiedades que se subdividen pudiéndose en consecuencia valuar el total.

En el año 1918 se ordenó una valuación de los terrenos baldíos, la que fué hecha con precipitación a causa de haberse sancionado en época avanzada del año.

La revaluación de los terrenos baldíos es justa y creo indispensable que se leve la tasa que grava los terrenos ubicados en la capital dentro de determinados radios, que no sean edificados, pues el mayor valor que éstos adquieren por obra de la sociedad no deben gozarlo exclusivamente, y debe gravarse en forma distinta al que ha edificado y al que no lo ha hecho, pues uno procede con ventajas para la sociedad y el otro no.

Es indudable que toda edificación o mejora hecha por un particular o varios, provoca una elevación del valor de su propio suelo y de los vecinos, de modo que en un sitio determinado, los propietarios que han levantado edificios han valorizado las propiedades vecinas, aprovechando de dicha valorización aquel que lo ha conservado "baldío", a ese mayor valor debe agregarse el que le da la misma sociedad, lo que si bien favorecen a los terrenos edificados también a los no edificados, los unos han procedido socialmente y los otros ejercitando un derecho de monopolio han impedido la edificación dentro de un terreno, gozando del mayor valor que su propiedad adquiere gracias a la sociedad.

La Administración de Contribución Territorial tiene, desde 1907, por se-

parado el valor de las propiedades del de las construcciones:

Año	Valor de la tierra	Valor de las construcciones	Total	Producido
1907	1.061.649.618	708.348.082	1.769.997.700	10.619.986.20
1908	1.061.649.618	743.153.282	1.804.802.900	10.828.817.40
1909	1.061.649.618	810.601.132	1.872.250.750	11.233.504.50
1910	1.061.649.618	864.456.382	1.926.106.000	11.556.636.
1911	1.061.649.618	945.401.982	2.007.051.600	12.042.309.60
1912	1.061.649.618	1.050.191.632	2.111.841.250	12.671.047.50
1913	1.061.649.618	1.174.661.612	2.236.311.230	13.417.868.38
1914	1.061.649.618	1.301.449.992	2.363.099.610	14.178.597.66
1915	1.061.649.618	1.402.199.922	2.463.849.540	14.783.097.24
1916	1.061.649.618	1.443.408.897	2.505.058.515	15.030.351.09
1917	1.061.649.618	1.464.774.972	2.526.424.590	15.158.547.54
1918	1.180.460.788	1.476.106.862	2.656.567.650	15.939.405.90
1919	1.175.992.538	1.476.106.862	2.652.099.400	15.912.596.40
1920	1.179.957.538	1.476.106.862	2.656.064.400	15.936.386.40
1921	1.180.165.390	1.476.106.862	2.656.272.252	15.937.633.50

El valor de la tierra permanece igual de 1907 a 1918 por carencia de una estimación, pues en verdad la variación habida es de importancia, a partir de 1918 se altera anualmente por la valuación de los terrenos baldíos.

Las construcciones aumentan de valor hasta 1917 como consecuencia de las valuaciones anuales realizadas por nuevas construcciones, pero desde 1918 no se realizan nuevas valuaciones de edificación o reedificación.

La ley de Contribución territorial vigente, que lleva el No. 11285 establece una nueva valuación tanto en la Capital Federal como en los territorios nacionales, y para la primera dice debe seguirse el siguiente orden para las circunscripciones: 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 20, 1, 5, 15, 16 y 17.

Se deseaba la terminación de la valuación para antes del 31 de Octu-

bre de 1924.

La Ley de Contribución territorial vigente establece un impuesto de 6 o/oo sobre el valor de la propiedad particular situada en la Capital Federal y Territorios nacionales.

Del producido de este impuesto se destina  $33 \frac{1}{3} \%$  para el Consejo Nacional de Educación y de la recaudación en la Capital Federal se destina de acuerdo con la Ley 9086, el 30 % para su Municipalidad.

La valuación y recaudación del impuesto sobre las propiedades situadas en los ejidos de los pueblos corresponde a sus respectivas Municipalidades.

La valuación se hace por empleados de la Administración del impuesto, los que entregan a los propietarios boletas de valuación expresando la cuota que corresponde abonar, pero el hecho de no recibir la boleta no excusa el pago del impuesto, siendo por el contrario el contribuyente quien debe reclamarla en tales casos para poder presentar dentro del tiempo determinado sus reclamos ante quien corresponda.

Para la valuación de la propiedad urbana o rural se establecerá separadamente el valor de las construcciones y el valor del terreno. Las primeras serán estimadas en lo que realmente valgan en el momento de practicarse la operación; y para el valor del suelo por el último precio de venta del mismo, siempre que ella se haya efectuado dentro de los tres años anteriores a la tasación, en el caso de que en dicho tiempo no hubiera habido enagenación, se tomará el término medio de los precios de venta de los terrenos linderos o próximos durante igual término.

Hechas ambas valuaciones, el valor total será la suma de ambos valores parciales.

Se establece que cada 10 años se procederá a una valuación general en la Capital Federal y en los territorios nacionales, debiendo iniciarse la valuación cinco años antes de cada período de 10 años.

Los terrenos que sean objetos de subdivisiones, construcciones, o se abran nuevas calles o se realicen obras de vialidad, higiene o embellecimiento, serán sometidos a nueva valuación en el año siguiente a la realización de dichas mejoras,,-

Hecha la valuación y en conocimiento el propietario del valor en que se estima su propiedad, si cree que éste es excesivo podrá recurrir ante una junta presidida por el Administrador General de Contribución Territorial, Patentes y sellos y compuesta por el Inspector de Valuadores de la misma repartición, un empleado de la Dirección de las Obras de Salubridad, otro de la Municipalidad de la Capital y tres propietarios mayores contribuyentes nombrados por el Poder Ejecutivo. Las resoluciones de dicha Junta son inapelables, siendo obligatorio y gratuito el cargo de vocal de la misma.

Los reclamos correspondientes en los Territorios Nacionales deberán ser presentados en la Secretaría de cada gobernación en los plazos determinados por el P.E., debiendo ser remitidos a la Junta a que antes nos referíamos.

El P.E. señala el plazo dentro del cual deben efectuarse los pagos, incurriendo en una multa del 5 % por cada mes, aquellos contribuyentes que no lo realizaran dentro de dicho plazo, el total de la multa no podrá exceder del 30 %.

La ley establece una serie de excepciones para el pago de la Contribución territorial, siendo dichas excepciones en favor de: los templos destinados a todo culto religioso; los conventos, las casas de corrección y beneficencia, con excepción de las propiedades que les den renta. Creo razonable la excepción en favor de los templos y de las casas de beneficencia, pero no la hecha en favor de los conventos, las primeras constituyen sitios necesarios a la Sociedad, desde que toda persona tiene sus creencias religiosas y estimo justo porque la ley no hace diferenciación de religión, comprende a todas como corresponde a un país de libre culto;.

Son eximidas también las propiedades del Gobierno Nacional, de la Municipalidad y Consejos escolares, las propiedades que pertenecen a las provincias que sean ocupadas por establecimientos públicos de la misma; las propiedades que sean exceptuadas por leyes especiales y aquellas en que funcionan escuelas particulares que enseñen gratuitamente en idioma nacional a un número de alumnos cuyo costo de enseñanza calculado sobre la base del gasto en las escuelas oficiales, sea superior al doble de la cuota por contribución directa que corresponde a la finca donde se proporcionen; los locales que no tengan vinculación con la enseñanza quedan excluidos.

La ley contiene una disposición tendiente a asegurar vivienda higiénica a los obreros y a evitar al mismo tiempo el encarecimiento de dichas viviendas, esta disposición estaba ya contenida en la ley de 1907 y es la siguiente: "Las propiedades baldías en la capital, donde se construyesen casas para obreros de acuerdo con el tipo adoptado por la Municipalidad, no serán objeto de la nueva valuación a que se refiere el artículo 3º., sino después de cinco años de terminada la edificación", pero hace notar en su memoria del año 1921 el administrador General de Contribución Territorial, que después de transcurridos 15 años de vigencia de dicha disposición no se había edificado una sola propiedad dentro de dichas condiciones.

En caso de falta de pago la ley establece que el impuesto se hará efectivo por apremio, pudiendo oponerse solamente la falta de personería, falsedad de título, pago y prescripción.

No puede ser extendida escritura de venta, división de condominio, permuta u otra que importe transmisión de dominio o establezca gravamen sobre la propiedad, sin el certificado de la Administración del impuesto, de haberse hecho efectivo el correspondiente al año de la operación; si la propiedad estuviese sometida a nueva valuación, en dicho caso el certificado se referirá al impuesto del año anterior, quedando a cargo del com-

prador o adquirente el pago de la cuota correspondiente al año de la fecha del contrato.

No se inscribirán en el Registro de la Propiedad las declaraciones de herederos o disposiciones testamentarias que se refieran a bienes inmuebles si previamente no se acredita en el Juzgado el pago del impuesto territorial hasta fin del año de la fecha de la inscripción. Lo mismo en el caso de adquisición de propiedad raíz por subasta pública, juicio informativo, expropiación, etc. Los jueces no aprobarán cuentas particionales ni ordenarán se expidan testimonios de hijuela sin que previamente se justifique el pago del impuesto de contribución territorial.

La Administración expedirá el certificado después que el Escribano manifieste por escrito, la ubicación, extensión, linderos y valor de la transferencia, o de la obligación que sobre ella se establezca, el nombre y nacionalidad de los contratantes; en el caso de que la venta sea condicional comunicará la condición.

Para los escribanos que no cumplan estas prescripciones se establece la pena del décuplo del valor del impuesto, más éste.

Por la ley No. 5062 de 1907, se establece que las valuaciones del terreno se hará por separado de la de los edificios y mejoras, disponiendo que ambos valores sumados determinarán el valor de la propiedad que se considere.

Entiendo que esta disposición pudo haber sido tomada para facilitar los estudios en cuanto tienda a liberar del impuesto las mejoras realizadas, o bien, sino a eximir las en absoluto del impuesto, hacer recaer éste sobre una parte del valor de las mejoras, reforma indispensable en nuestro régimen de impuesto sobre la tierra, pues nuestra ley actual parecería estar en favor del despoblado y el abandono, pues si bien las mejoras las realiza el propietario atendiendo sus necesidades o consecuencias, van también en favor de la sociedad.

Esa ley facilita los cálculos en cuanto se refiere al menor producido



del impuesto como consecuencia de la excensión de las mejoras.

El Doctor Eleodoro Lobos, con su autoridad financiera, decía de nuestra Contribución territorial: "La contribución inmobiliaria, se funda y se aplica entre nosotros, incurriendo en el viejo error de considerar la tierra como inseparable del capital y del trabajo de su explotación. Se grava así el trabajo y el capital, conspirando por este error de incidencia del impuesto, contra el cultivo y población de la tierra que continúa en manos del propietario, sin estímulos que le hagan producir en beneficio de su dueño y de la comunidad.

Separar el impuesto que grava la tierra, del que grava el capital incorporado al trabajo o a las mejoras de la misma tierra, es fomentar estas mejoras, decidiendo al propietario a no confiar en la valorización con que el esfuerzo extraño favorecerá a su dominio. Empezando por su moderación debe llegarse a la exoneración de todo impuesto a las mejoras, que es impuesto al trabajo, y conservar el que grava la tierra, a fin de combatir así, sucesivamente, los baldíos, y obligar al propietario a dividir o deshacerse de la tierra que no puede trabajar".

## IMPUESTO AL AUSENTISMO

Hace ya algún tiempo que preocupa en la Argentina el problema del ausentismo, así como también la idea de su imposición.

El concepto de ausentismo lo han explicado los tratadistas de la materia diciendo que en él se involucran dos situaciones distintas: 1º. el propietario reside fuera de su propiedad, pero dentro de los límites de la Nación; el otro concepto es el que más en cuenta se ha tenido al hablar de una imposición y él significa la costumbre de residir en el extranjero.

Esta residencia habitual o prolongada en el extranjero hace pensar en la necesidad del impuesto, pues dichas personas gozan de todas las garantías que da el Estado argentino, y en retribución invierten sus rentas fuera de los límites del país, influyendo las remesas en el resultado del balance de pagos, favoreciendo lo que los franceses han llamado "la exportation sur place".

En nuestro país se han establecido especiales condiciones de residencia en cuanto se refiere a jubilados, lo mismo que aquellos que sean acreedores a una indemnización por accidentes de trabajo.

La ley de impuestos sobre las herencias eleva la tasa de éstos cuando los beneficiarios están radicados en país extranjero.

El impuesto al ausentismo entre nosotros ha sido siempre estudiado como impuesto sobre los propietarios de inmuebles que no residieran en el país, dejando libre de impuestos a los poseedores de títulos mobiliarios, aunque ambos inviertan sus rentas en el extranjero sin beneficio ninguno para el país. La diferenciación que se hace no tiene razón de ser, pues la argumentación que pudiera formularse diciendo que el propietario de un bien raíz además de ausencia aprovecha el mayor valor resultante de la labor de la sociedad, desaparecería con la implantación del impuesto sobre el mayor valor, y si este impuesto no fuere establecido, no pue-

160

de pretenderse solucionar una situación de beneficio por acción social, como es el mayor valor, con un impuesto al ausentismo, pues ambos hechos son extraños y distintas sus posibles soluciones.

Varios proyectos han sido presentados para la implantación de un impuesto que gravase a los propietarios ausentes, entre ellos uno presentado en 1916 por la diputación socialista.

En 1919 El Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Dr. Eleodoro Lobos, elevó una nota al Rector de la Universidad Nacional de Buenos Aires, prestigiando en dicha nota el establecimiento de un impuesto al ausentismo y otros sobre los pasajes al exterior, debiendo el producido de ambos, ingresar al fondo de la Universidad, proponía que fuese un adicional del 40 % sobre el impuesto inmobiliario correspondiente, de modo que hoy representaría una tasa de 2.40 o/oo.

El Diputado Ricardo J. Davel presenta con la firma de los diputados Pedro Gibert, Néstor de Iriondo, Benjamín M. Solari y Miguel Laurencena, un proyecto de impuesto adicional a los propietarios territoriales sin domicilio en la república, y otro impuesto a los pasajes de la clase para el exterior.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de diputados despachó un proyecto de impuesto al ausentismo, al considerarse las leyes impositivas para 1923.

En dicho proyecto se establece un impuesto sobre los propietarios ausentes del país, cuando las propiedades estuvieran ubicadas en la capital y territorios nacionales.

De modo que se establece una situación de desigualdad entre los propietarios de bienes según estén ellos ubicados en el territorio de jurisdicción federal o provincial. Entiendo que esta diferenciación no tiene razón de ser, y la limitación del artículo 67 inciso 2 de la Constitución, podía ser satisfecha. Las desventajas que para la economía nacional pueda tener la residencia habitual en el extranjero, subsiste aunque

las propiedades estén ubicadas dentro del territorio de alguna provincia.

El impuesto se inicia con un gravamen de 1 o/oo sobre las propiedades que tengan un valor hasta \$50.000, comprendido terreno y edificio. La escala sigue hasta 3 o/oo cuando la valuación de la propiedad es de más de \$500.000.

Luego define lo que la ley entiende por "ausente", figurando en primer término las personas residentes en el extranjero; 2º. cuando estuvieran ausentes 6 meses o más en el año cuando hubiera que pagar la contribución territorial; si el pago de la contribución se efectuara en el primer semestre, el adicional sería pagado al finalizar el año, si la ausencia fué mayor de seis meses.

Se exceptúa de dicho impuesto a los ministros diplomáticos y agentes consulares.

La ley conceptúa "ausente" a los efectos del impuesto a las sociedades extranjeras que posean inmuebles, excepción hecha de las empresas de ferrocarriles, tranvías, usinas, de luz y fuerza, aguas corrientes, cloacas, puentes, diques, fábricas en general, telégrafos, en lo relativo a los inmuebles necesarios para su explotación.

El impuesto al ausentismo sería aplicado sobre cada propiedad individualmente según su valor.

Para los que pretendieran eludir el impuesto suplementario, simulando enagenación o división, se establece una multa equivalente al quintuplo del impuesto, siendo solidarios en el pago los que se hubieran completado para consumir la simulación.

El tiempo que dura la ausencia se establecerá por declaración jurada del propietario o de su apoderado, salvo prueba en contrario. Si la falsedad de la declaración fuera probada al propietario debería una multa del quintuplo del valor del impuesto, siendo solidario el apoderado, si fué él quien hizo la declaración.

Establece la apertura de un libro en la administración de contribución

directa en la capital federal y otro en cada una de las receptorías de los territorios nacionales, en los que se tomarán nota de los propietarios de inmuebles que se ausenten del país y la fecha del regreso.

Cuando se trate de la enagenación de inmuebles situados dentro de la capital o territorios nacionales, y cuyo propietario tenga el domicilio en el extranjero o haya estado ausente del país desde dos años o más, o se trate de sociedades que tengan su directorio fuera del país, el vendedor pagará el doble del impuesto, a su cargo, establecido en la ley de papel sellado, igual recargo sufrirá sobre las protocolizaciones de escrituras extendidas en el extranjero por las personas o sociedades en las condiciones enumeradas, lo mismo que en los contratos de arrendamiento cuando el ausente fuese arrendador.

En los casos de falsa declaración referente a la residencia de las personas o del carácter de las compañías incurrirán en una multa equivalente al quintuplo de la suma defraudada, siendo solidarios en el pago los apoderados, si la declaración fuese hecha por ellos.

La Administración podrá ejercitar el derecho de cobro de la suma defraudada hasta los diez años del otorgamiento de la escritura.

Los escribanos tendrían, según el proyecto, la obligación de solicitar de la administración de contribución territorial un certificado respecto de la residencia declarada por el propietario del inmueble que se trata, en el año que se extienda la escritura.

El proyecto no fué convertido en ley, y creo más fácil su establecimiento como un artículo de la ley de Contribución territorial; podría ser ley por separado en el caso que no gravara solamente a los propietarios de inmuebles, y al mismo tiempo que ella se hiciera extensiva a todo el territorio de la Nación.

## IMPUESTO AL MAYOR VALOR

La propiedad inmueble tiene un valor individual, que depende del trabajo, del capital, de las actividades del propietario y de las condiciones misma de la tierra y de su composición.

Independientemente de este valor tiene también lo que llamaremos un valor social, el cual es debido a causas complejas y extrañas a la acción del propietario, dependiendo del progreso y mejoramiento social, pero ese mayor valor, debido a especiales condiciones sociales, favorecen al poseedor de la tierra sin ventaja ninguna para la sociedad.

Ricardo con la demostración de su ley de la renta, hizo observar que la renta podía elevarse en favor del propietario sin que ello fuera el resultado de la acción de éste, una mejor renta debida a la necesidad de explotación de tierras menos fértiles producida por el aumento del consumo a causa de la mayor población, y como a medida que van cultivándose tierras menos fértiles la renta aumenta, desde que el precio de venta está fijado por el mayor costo de producción, siempre, naturalmente, que la producción no exceda al consumo.

Dicha ley de la renta está íntimamente ligada a la ley de los rendimientos decrecientes, pues si este hecho, de los rendimientos menos que proporcionales, no se realizara, podría fácilmente evitarse la explotación de las tierras menos fértiles, por medio del cultivo intensivo.

Después de Ricardo, James Mill es el primero que expone la posibilidad de una imposición - no solamente sobre la renta actual, sino que dicha imposición podría establecerse sobre los crecimientos futuros que dicha renta experimentase.

Las ideas de James Mill, son recogidas por su hijo John Stuart Mill, considera Stuart Mill, que la propiedad de la tierra, en la forma que está hoy reglamentada en casi todas las naciones civilizadas, tiene serias deficien-

107

cias. Estima que es justificable la propiedad de la tierra porque muchas de sus riquezas y mejores condiciones son debidas al trabajo del hombre, el cual debe ser estimulado, pues parte de este trabajo no lo realizaría si no tuviera la seguridad de aprovechar de los beneficios resultantes del trabajo realizado. Pero la justificación del derecho de propiedad desaparece en cuanto el propietario deja de trabajar la tierra, de mejorarla o de hacerla producir.

La propiedad de la tierra puede existir siempre que ella sea explotada de acuerdo con los intereses sociales, pues en el caso contrario sería injusto ese derecho, hace un distingo entre la propiedad de los bienes muebles y de los inmuebles. "La propiedad en los muebles puede ser absoluta; pero en el caso de la tierra ningún derecho exclusivo debe permitirse al individuo que no demuestre las ventajas que resaltan de este privilegio o monopolio, que es un mal necesario".

Observa el crecimiento continuo de la renta de la tierra, el que solo va en beneficio del propietario sin que ellos hayan hecho nada en ese sentido y llega entonces a la conclusión de que el Estado podría apropiarse esa parte de mayor renta sin que por ello fueran violentados los principios fundamentales del derecho de propiedad, pues a nadie se despojaría de su propiedad, sino que en realidad el hecho se reduciría a destinar a la sociedad un aumento de la riqueza, la cual es creada por circunstancias extrañas al propietario, y ella sería entonces aprovechada por toda la sociedad en vez de convertirse en una parte no ganada de la riqueza de una clase determinada.

Pero considera que sería injusto apropiarse del crecimiento de la renta si se consideran las propiedades individualmente, pues no se podría determinar el aumento de renta como consecuencia de circunstancias generales de la sociedad, y qué parte corresponde al trabajo e inversiones del propietario. Entonces considera que la forma aceptable sería valuar do la tierra o imponer, no el valor actual, sino el mayor valor que resul-

te de una nueva valuación, después de transcurrido algún tiempo, cuando la sociedad hubiera aumentado la población y su riqueza.

En 1871 fundó Stuart Mill, la Land Tenure Reform Association, en cuyo programa, en el artículo 4º. decía: Reclamar para el Estado, por medio del impuesto, el mayor valor creciente del suelo, hasta donde se pudiera constatar, o por lo menos un-a gran parte de ese mayor valor que es consecuencia natural del crecimiento de la población y de la riqueza, y que acrece a los propietarios sin ningún esfuerzo ni gasto de su parte; reservando a los mismos el derecho de ceder sus tierras al Estado a precio corriente, desde el día en que este principio haya sido adoptado por la legislatura".

Nace con Stuart Mill la idea de restituir a la sociedad por medio del impuesto una parte del mayor valor no ganado (unearned increment), de modo que la sociedad pueda bonificarse con ese valor debido a ella misma.

El mayor valor no ganado de la propiedad inmueble puede resultar de la ejecución de determinados trabajos públicos, o bien puede ser la consecuencia resultante de diversos factores sociales que intervienen en forma combinada o no, causas complejas que resulta imposible determinar la influencia que cada uno pudo tener en el aumento del valor.

En un caso tanto como en el otro ese mayor valor resultante es debido a la influencia social, y en consecuencia la sociedad debe beneficiarse, sino con todo, con parte de este mayor valor.

En el caso que el mayor valor sea consecuencia directa de la ejecución de trabajos públicos, el impuesto que se cobra al propietario es la llamada contribución de mejoras, ya conocida en Inglaterra en pasados siglos y aplicada también en los Estados Unidos. En Francia la ley de 1807 establece que "cuando en ocasión de la apertura de nuevas calles, de formación de plazas, de construcción de diques o por otros trabajos públicos, generales, departamentales o comunales, ordenados y aprobados por el Gobierno, las propiedades privadas hayan adquirido un notable aumento de



valor, esas propiedades estarán sujetas a pagar una indemnización que podrá elevarse hasta la mitad del mayor valor que hayan adquirido, estimación que sería hecha en las formas de la ley juzgada y consentida por una comisión nombrada al efecto".

La justicia en la aplicación de esta contribución de mejoras no puede ser discutida, por el contrario sería injusto que un número limitado de personas fuera beneficiado en mayor proporción que los demás componentes de la sociedad, por el hecho de tener sus propiedades vecinas al sitio donde una obra es ejecutada.

Exigiendo contribución de mejoras, el propietario de un inmueble cuyo valor haya aumentado por la ejecución de una obra determinada, entrega a la sociedad solo una parte del beneficio obtenido, gozando también él de las ventajas que la obra reporte a la sociedad.

De modo que con la contribución de mejoras no se despoja al propietario de nada, solo se le pide una parte del beneficio que ha obtenido sin su trabajo.

En nuestro país existe un proyecto de contribución de mejoras, es el presentado por el ex-intendente de Buenos Aires, Dr. Joaquín S. de Anchorena en 1913, a la consideración del Consejo Deliberante, en el artículo 22 establece: "Cuando la municipalidad resuelva abrir nuevas calles, plazas, o ensanchar las existentes, los propietarios beneficiados por dichas obras, contribuirán a su realización con sumas proporcionales al beneficio que reciban".

En el año 1909, el Dr. Juan B. Justo escribía sobre la necesidad de establecer el impuesto al mayor valor, y exponiendo ejemplos, se refería a la apertura de la Avenida de Mayo, de la cual decía: "¿Qué diremos del regalo de centenares de millones que representa para algunas docenas de propietarios la Avenida de Mayo y plaza del Congreso hechos a expensas de la colectividad?".

Para la apertura de las avenidas diagonales la Municipalidad se ha re-

servado, por ley, los terrenos que quedan a ambos lados de las Avenidas para resarcirse con la venta futura de los gastos realizados, aprovechando para la Comuna el mayor valor de esas tierras producido por la apertura de dichas Avenidas.

El procedimiento puede ser objetado porque implica el uso del crédito para las indemnizaciones correspondientes en las expropiaciones, no se hubiera recurrido al uso del crédito si se impusiera la contribución de mejoras, aunque al final el primer procedimiento podría dar como resultado el mejoramiento edilicio de la ciudad sin costo para la comuna, pues la venta de las tierras podrían producir una suma igual al costo de la obra, o también el resultado podría ser de una obra más onerosa a la comuna, por ser superior el costo de la obra al mayor valor experimentado por la propiedad.

Dijimos que el mayor valor resulta también de la influencia de diferentes factores, sin que se pueda determinar en qué grado ha influido cada uno de ellos.

Este mayor valor, presenta un problema más complejo para la restitución de una parte de él a la sociedad. Ya vimos que el mayor valor resultante de trabajos públicos determinados pueden ser gravado con la contribución de mejoras.

Las causas que pueden influir produciendo un mayor valor, son en general: la moda, la mayor población, diferentes actos y obras de gobierno que no teniendo una influencia directa, influyen indirectamente; obras realizadas por empresas o particulares, que importen un servicio público, o satisfagan necesidades de la vialidad, higiene recreo, la tranquilidad reinante en el país y el respeto por las instituciones.

La moda es un factor de decisiva influencia, pues ella ha hecho que aumenten los valores de las propiedades en forma acentuada, en determinados sitios, por ejemplo en la Capital, el valor de las propiedades situa-

das en el barrio Norte, y otro ejemplo tendríamos en las plazas de moda.

El aumento de población provoca un constante aumento del valor de la propiedad, es un hecho fácil de ser observado en los países viejos y con mayor razón en los nuevos. La observación de la formación de San Francisco confirmaba a Henry George en sus teorías.

Un territorio escasamente poblado, a medida que aumenta su población aumenta también el valor de la propiedad, de modo que la inmigración va favoreciendo la plusvalía. En cuanto se refiere a este aumento Henry George calculaba que cada inmigrante produce un aumento de 400 dólares en el valor del territorio de Estados Unidos.

Los ejemplos para demostrar la estrecha relación entre el mayor valor del suelo y el aumento de población, se multiplican, y así se da el caso de un terreno situado en Broadway y Wall Street, Nueva York; dicha propiedad había sido adquirida en 7 dls. el pie cuadrado en 1808, y un siglo después en 1908 su precio de venta fué de 750 dólares.

Los casos de aumento exagerado en el valor de la propiedad se dan muchos ejemplos en Buenos Aires especialmente en la parte céntrica.

En parte esto viene a dar la razón a Henry George cuando sostenía que el valor de la tierra está en razón directa de la cantidad de habitantes.

Hay obras que son realizadas por particulares, por empresas que explotan un negocio, pero que como consecuencia producen un aumento del valor de las propiedades dentro de determinado radio, tal la construcción de una línea férrea, dada la facilidad del transporte, es más fácil la colonización de tierras incultas situadas dentro de su zona de influencia, lo que produce una inmediata valorización de la propiedad. Lo que se dice de la colonización puede decirse de pueblos a formarse o ya formados, y hasta de tierras ya cultivadas.

Y también influye la construcción de obras realizadas por particular, pues la construcción de un edificio produce un aumento de valor no

solo del terreno en que se construye, sino también de los vecinos.

Es decir, que todas estas obras o medidas de gobierno, tienden a satisfacer necesidades de la sociedad, la mayoría de las veces son realizadas por empresas particulares con la intención de obtener un lucro, pero en definitiva producen un mayor valor de propiedades inmuebles que favorecen a sus poseedores.

Dependiendo pues este mayor valor, de la sociedad, es justo que los propietarios favorecidos contribuyan con una parte de él para la atención de las necesidades sociales, evitando un recargo sobre los contribuyentes por consumo y también el que pudiera pesar sobre propietarios no beneficiados con un mayor valor.

La aplicación de este impuesto es reciente, donde más preocupación se mostró por la implantación del nuevo impuesto fué en Alemania, influenciada por la prédica de Wagner, quien sostenía que los bienes cambian de valor por efecto de diferentes causas, según sean los determinantes del mayor valor adquirido, entiende él que deben o no favorecer al propietario; deben beneficiar al propietario cuando ese mayor valor resulta por transformaciones naturales de los bienes, y también debe ser en beneficio del propietario, el mayor valor no ganado, cuando el consecuencia del descubrimiento de nuevas cualidades o propiedades de la tierra.

Lo que Wagner no admite, es que sea en beneficio del propietario el mayor valor que resulta como consecuencia de la Conjoncture, casos circunstanciales o de ocasión en la adquisición de la economía individual. Dichas circunstancias son económicas, técnicas, jurídicas y sociales.

Algunos gobiernos locales alemanes intentaron la aplicación de un impuesto sobre ese mayor valor no ganado de la propiedad inmueble, pero no tuvieron éxito en sus primeras tentativas, aunque hoy ya existe en algunas municipalidades.

Donde primero se estableció dicho impuesto fué en Kiau Chau, donde fué

obra de las circunstancias, Kiau Chau fué primero un puerto chino sin ninguna importancia, hasta que un profesor de Geografía, alemán, publicó un folleto en el cual hacía resaltar la importancia y situación excepcional de dicho puerto, en las relaciones comerciales y estrategia, entonces el gobierno alemán lo adquirió de China por 99 años. Inmediatamente se observó un aumento del valor de las tierras provocado por las necesidades y en mayor proporción, quizás por la especulación.

El gobierno comenzó por prohibir la venta de inmuebles sin su autorización. Dictó después una ley imponiendo el mayor valor de la tierra, fundaban los autores dichos proyecto- diciendo que si el valor del- suelo no aumentaba, el gobierno nada tomaba, pero si existía un aumento de valor no debido al trabajo del propietario, sino como consecuencia del progreso de la ciudad, o que lo fuese de actos del gobierno o de la sociedad, era lógico que ese gobierno y esa sociedad que provocaron el mayor valor, debían tomar una parte de él. Se establecía una tercera parte, encontrándose aún el propietario favorecido con las otras dos terceras partes.

Para las propiedades que no fuesen transferidas, se establecía una valuación cada 25 años, imponiéndose con un 33 % ese mayor valor no ganado.

En Inglaterra, donde naciera con Stuart Mill la idea de imponer el mayor valor no ganado de la propiedad inmueble,, se intentó en algunas oportunidades establecer dicho impuesto, o bien nacionalizar el suelo, tal era el contenido del proyecto considerado en los comunes en Mayo de 1892, por el cual se autorizaba a los gobiernos locales a adquirir o activamente la tierra, a fin de beneficiar a la colectividad con la plusvalía.

El proyecto fué rechazado, pero las ideas de Mill y de George habían llegado al parlamento.

Se esntabló en Inglaterra la lucha entre conservadores y liberales en cuanto se refiere a la formación del tesoro; los conservadores que pretendían llegar al equilibrio del presupuesto con la tariff, reform, lo cual merecía la más absoluta desaprobación de los liberales, los cuales mante-

nían sus ideas y principios librecambistas, buscando el equilibrio del presupuesto en los impuestos directos, entre otros el impuesto progresivo a la renta propuesto por Lloyd George en 1910 y los impuestos sobre la propiedad inmueble.

Los impuestos que gravan la tierra, es natural que sean resistidos en Inglaterra, donde la tierra está en poder de unos pocos, por lo tanto son grandes extensiones las que poseen, siendo en consecuencia elevada la cuota del impuesto. Seiscientos Pares son propietarios de la cuarta parte de Inglaterra, estando en poder de dos mil quinientas personas, más de la mitad de la tierra.

La propiedad de dichas extensiones de tierra pasa de generación en generación sin subdividirse, protegida por los mayorazgos y en algunos casos hasta con la prohibición de vender.

Los propietarios no trabajan sus tierras ni las enajenan, las arriendan por largos períodos de años, de 40 a 90 años, al cabo de los cuales vuelven a su dueño, de este contrato de arrendamiento o lease dice Flora "El lease es un contrato sui generis del derecho privado británico.

Tiene mucho del antiguo derecho de superficie, en cuanto el free - holder, propietario del terreno, cede su derecho de propiedad al lease - holder por un número, generalmente bastante largo, de años, autorizándolo a edificar. El lease - holder puede negociar este dominio útil cediéndolo a otros que, a su vez, pueden cederlo por todo el tiempo que dura el contrato con el free - holder. En estos traspasos, dado el largo número de años que dura el lease, el valor del terreno experimenta aumentos prodigiosos, por lo que, a la renovación del contrato, el free - holder o dominio directo, puede concluir uno nuevo que multiplique por veinticinco, por cincuenta, y a veces por ciento, la renta primitiva".

Citaba un ejemplo Lloyd George en la campaña de 1910, según él, una tienda situada en el barrio céntrico de Londres, sobre terrenos del duque de Westminster, que pagaban 270 £ de alquiler, llegando al término del lease,

al firmar el contrato nuevo se estipulaba que el arriendo ascendería a £ 5200, debiendo además entregar una indemnización que ascendía a £50000 y realizar obras por un valor igual.

En el presupuesto 1909 10 Lloyd George presenta sus proyectos de impuestos a la tierra, son resistidos por los propietarios y por los lores, pero al final resultan aprobados.

Estos impuestos sancionados son varios, no podía en uno solo comprender todas las tierras, dado el régimen de propiedad inglés.

Se estableció un impuesto sobre el aumento del valor de la tierra (increment value duty), el cual grava con un 20 % cada vez que el terreno cambia de propietario por venta, por muerte, o por terminación del lease, siendo excluidas las tierras cultivadas cuyo valor no excede del precio corriente del terreno agrícola, la pequeña propiedad cultivada por su propietario, el suelo ocupado por construcciones habitadas por los propietarios y cuya renta no sea superior a determinada suma, así como los terrenos de la Corona y de las corporaciones cuyos fines no sean lucrativos.

El mayor valor objeto del impuesto resulta de la diferencia existente entre el valor del suelo estimado por peritos al 30 de Abril de 1909 y el valor del bien en el momento de la transferencia. Para las propiedades de las corporaciones se cobra el impuesto cada 15 años, de acuerdo con tasaciones.

La reversion duty grava el aumento del valor del terreno de que goza el propietario al expirar el lease, con una alícuota de 10 %, excepción hecha de los arrendamientos que no excedan de 21 años; el undeveloped land duty grava las tierras incultas en su valor real; y la mineral rights duty sobre la propiedad del subsuelo y las rentas de él obtenidas.

En la defensa de los proyectos de Lloyd George, decía el ministro Churchill en Leicester el 2 de Diciembre de 1909 " No basta al Estado ver cuánto posee el ciudadano, sino cómo posee. A diferentes fuentes de ri-

176

queza corresponden diferentes actitudes del fisco. No se pregunta solamente a cuánto asciende vuestro patrimonio, sino cómo lo habéis formado. ¿ Lo ganásteis por vosotros mismos, u os ha sido legado por otros?. Lo ganásteis por procedimientos que son en sí mismos beneficiosos para la comunidad, o fué obtenido por métodos que a nadie han favorecido, sino que, en general, han perjudicado? ¿ Fué ganado con la iniciativa y la capacidad necesaria para dirigir un negocio o una empresa o meramente oprimiendo y desangrando al empresario que a vosotros se dirige? ¿ Fué ganado ofreciendo el capital que la industria requiere, o negando, salvo a precio de violencia, el terreno que la industria exige? ¿ Se derivó de una activa y honrada producción, o sólo de esconderse en cualquier pedazo de terreno que todos reclaman a fin de que la necesidad de que una empresa industrial en aquel sitio y los intereses municipales hagan comprar la tierra por precio cincuenta veces superior a su valor agrícola? Fué ganado abriendo al servicio del hambre el propio terreno minero, o aprovechándose, con derechos de minas, de las fatigas ajenas? El Estado no debe considerar solamente el volumen de la riqueza, sino, en cuanto sea posible, también su origen".

En Alemania el impuesto a la plusvalía, de municipal se hizo federal desde el 1.º de Abril de 1911, pero su producido no podía satisfacer las necesidades del presupuesto alemán, siempre crecientes por la paz armada, establece nuevos impuestos que puedan equilibrar el presupuesto, y el impuesto al mayor valor pasa a ser administrado por los Estados y Municipalidades.

En Estados Unidos existe desde la época colonial la contribución de mejoras, pero no tienen el impuesto al mayor valor.

Las valuaciones de la propiedad raíz en la república ha cuadruplicado su valor en los últimos veinte años, de acuerdo con las estimaciones de valor realizadas por el 2.º Censo Nacional de 1895 atribuye a la propiedad inmueble privada, alcanza a tres mil millones de pesos n/nacional de



c/legal, el ingeniero Latzina estima en 8 mil millones en 1910, y la última valuación es la hecha por el ingeniero Alejandro E. Bunge en 1916 el cual estima ese valor en 15.316 millones de pesos, pero en ese aumento de valor influye el valor de las edificaciones y mejoras realizadas que asciende a esos veinte años a casi 2 mil millones de pesos.

Observadas ya las causas que pueden producir un mayor valor no ganado de la propiedad inmueble, y la justicia de un impuesto que grave esa plusvalía, es conveniente tener en cuenta que muchas veces esa plusvalía no significa un efectivo mayor valor, pues siendo la estimación de una valuación y otra hecha en dinero, toda disminución en el poder adquisitivo de la moneda, representa una mayor suma como valor de la propiedad, pero que en realidad no es plusvalía que pueda favorecer al propietario, es una relación entre el valor efectivo y el menor poder adquisitivo.

Podría también resultar un mayor valor no ganado superior al que representen las cifras de las estimaciones, pues en el caso de una valorización de la moneda, la plusvalía real y efectiva será superior a la nominal.

Para evitar los posibles errores e injusticias en el caso de la aplicación de un impuesto al mayor valor, el ingeniero Alejandro E. Bunge proponía un coeficiente de corrección del valor.

En nuestro país en varias oportunidades se ha tratado de establecer un impuesto sobre el mayor valor, y varios son los proyectos presentados con tal fin, uno fué enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo siendo Presidente de la República el Dr. Roque Saenz Peña y Ministro de Hacienda el Dr. José M. Rosa, presentaron también proyectos los diputados Oliver Anchorena, Gounet, en 1908, Cantilo en 1912, Justo en 1917 y para contribuir al equilibrio del Presupuesto para 1923, presentó un despacho sobre el mayor valor, la Comisión de Presupuesto Y Hacienda de la Cámara de Diputados, pero no ha sido convertido en ley.

El Proyecto del Presidente Saenz Peña y Ministro Rosa, gravaba el mayor

valor de la tierra, en la Capital Federal y Territorios Nacionales, es decir, dentro de la zona de derecho a la imposición directa como impuesto normal, del gobierno federal.

Establecía que el impuesto solo sería sobre el valor de la tierra, y el mayor valor resultaría de la diferencia existente entre el valor de adquisición y el que tuviese en el momento de la percepción del impuesto, para determinar el valor de adquisición se determinaban tres reglas, es decir, tomaba como valor de adquisición la valuación que en ese momento (1921) tenía el inmueble, 2º se tenía como base el valor de la adquisición de acuerdo con los títulos del enajenante y 3º el valor que tenía al realizarse la precedente percepción del impuesto sobre el mayor valor.

Tenía este proyecto el inconveniente de tomar como base la valuación vigente, la cual había sido realizada en 1907, es decir, que el mayor valor de la propiedad en esos 6 años transcurridos ya sería gravado con un impuesto, lo que significaría darle efecto retroactivo a la ley.

A los bienes inmuebles heredados no se gravaba el mayor valor. En algunos países acostumbran eximir de dicho impuesto a la herencia de ascendiente a descendiente.

La tasa era progresiva y no había exenciones en favor de las propiedades pequeñas, no se fijaba ningún mínimo, la tasa comenzaba con 5 % sobre el mayor valor cuando éste variaba entre 10 % y 20 %, en los casos que el mayor valor excedía de 20 % y hasta 50 % el impuesto era de 10 %; 15 % entre 50 % y 100 %; 20 % entre 100 % y 200 %; 25 % entre 200 % y 400 % y 30 % cuando fuese superior a 400 % la plusvalía.

Se destinaba su producido a la construcción de obras públicas dentro de la Capital Federal y territorios nacionales. Este destino lo creo conveniente si se destinase a la construcción de determinada obra una suma ya recaudada, pues en caso contrario podrían fácilmente fallar los cálculos, un año superaría esos cálculos y otros sería muy inferior, se-

117  
gún fueren las transmisiones que se realizaren.

Para las sociedades anónimas, congregaciones, asociaciones y personas jurídicas y morales se establecía que pagarían el impuesto sobre valuaciones a realizarse cada diez años--

Tenía un serio inconveniente el proyecto, no se determinaba el criterio a seguir para las valuaciones, es indudable que ello hubiera podido hacerse al reglamentarse la ley por el Poder Ejecutivo, siguiendo el concepto de que el impuesto recaería solamente sobre el valor de la tierra, de que habla el artículo 2º. del proyecto.

El otro proyecto a que voy a referirme es el del diputado Juan B. Justo, pues a diferencia del proyecto del Presidente Saenz Peña y el otro de los diputados Oliver y Anchorena, propone el impuesto al mayor valor en forma general para todo el territorio de la República y así como también un impuesto sobre la tierra.

Como ya antes nos hemos referido a la atribución impositiva del gobierno no federal, de acuerdo con la Constitución, éste no puede imponer contribuciones directas sino en los extremos del artículo 67 inciso 2º., cuando la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija debiendo en estos casos llenar también la condición de tiempo determinado. El proyecto del Dr. Justo llenaba esa condición al establecer la vigencia de este impuesto al mayor valor, como la tasa nacional sobre la propiedad de la tierra hasta 1940.

El proyecto de impuesto inicia la escala con 10 % de impuesto sobre la plusvalía superior a 5 % y que no exceda de 10 %, 11 % entre 10 % y 30 %, 12 % entre 30 % y 50 %, 13 % entre 50 % y 70 %, 14 % entre 70 % y 90 %, 15 % entre 90 % y 110 %, 16 % entre 110 % y 130 %, y 130 %, 17 % entre 130 % y 150 %, 18 % entre 150 % y 170 %, 19 % entre 170 % y 190 %, 20 % entre 190 % y 200 %, 21 % entre 200 % y 210 %, 22 % entre 210 % y 220 %, 23 % entre 220 % y 230 %, 24 % entre 230 % y 240 %, 25 % entre 240 % y 250 %, y sigue la escala aumentando el impuesto en 1% por cada 10 % de mayor valor, hasta que es--

te llega a 490 %, en casos de una plusvalía superior a 490 %, el impuesto será de 50 %.

La escala proyectada es bien graduada, no hay diferencias bruscas que muchas veces provocan injusticias al gravar con un tanto por ciento bastante más elevado en caso de pequeñas diferencias, observación esta última que podría hacerse al proyecto del Ministro Rosa, pues el porcentual del impuesto se eleva de 5 % a 10, 15, 20, 25 % y 30 %, estableciendo por ejemplo un impuesto de 10 % sobre un mayor valor de 50 %, pero si ese mayor valor era de 51 % la tasa del impuesto ascendía ya a 15 %.

Establecía como norma para el cobro del impuesto que se determinaría el mayor valor por la diferencia entre su precio de adquisición y su precio en el momento de la percepción del impuesto, para determinar este último precio establecía la deducción del valor de las mejoras.

El impuesto se cobraba en todos los casos de transmisión, ya sea por actos entre vivos, o por causa de muerte, de modo que no eximía ni a las herencias entre ascendiente y descendiente.

Para las sociedades anónimas, congregaciones y asociaciones se establecía que pagarían el impuesto cada diez años, sobre la base de la valuación, las valuaciones se realizarían cada cinco años.

Dijimos más arriba que la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados había presentado despacho sobre un proyecto de impuesto al mayor valor, como uno de los arbitrios para equilibrar el presupuesto correspondiente al año 1923.

El proyecto de dicha comisión es muy semejante al del Ministro Rosa, diferenciándose solo en algunos detalles.

Tiene el defecto, como aquél, de tomar como base para la determinación de la plusvalía las valuaciones actuales para el cobro de la contribución territorial, esta valuación realizada en 1907 debe distar mucho de la verdad, pues ha habido diferencias de valor causada por la plusvalía y también por las mejoras realizadas, y es de tener presente que el concepto de

101

la Comisión era de que dichas valuaciones no eran expresión del real valor actual desde que al tratar la ley de contribución territorial resuelve una nueva valuación de la propiedad inmueble. De modo que la ley tendría efecto retroactivo, no bastando para evitarlo el 10 % que se aumenta cuando el valor es superior al de adquisición según los títulos del enajenante.

En la escala del impuesto, el proyecto de la Comisión lleva de 30 % a 50 % el impuesto cuando el mayor valor es superior al 500 % en el segundo caso, pues el proyecto del Ministro Rosa gravaba con 30 % todo mayor valor superior al 400 %.

Este despacho a que nos referimos es el firmado por la mayoría de la Comisión, habiendo habido despacho de la minoría formada por los dos miembros de Comisión pertenecientes al Partido Demócrata Progresista: Drs. Leandro de la Torre y Luciano Molinas.

Según este proyecto que regiría para la Capital Federal y territorios nacionales, gravando el suelo libre de mejoras, el mayor valor se obtenía como resultante de la diferencia entre el valor a la propiedad asignado por una valuación general que se efectuaría inmediatamente de promulgada la ley y el precio de venta para las propiedades que se enajenen por primera vez con posterioridad a la promulgación; en los casos de una segunda venta el mayor valor sería determinado por la diferencia existente entre el precio de compra y el de venta.

Determina luego el proyecto cuál es el mayor valor imponible, y sigue diferente forma según sean propiedades urbanas edificadas o no, y terrenos rurales incultos o labrados. Esta norma está determinada en el artículo 3º. del proyecto el cual transcribo íntegramente.

Art. 3º. El mayor valor imponible comprenderá:

a) En los campos incultos y en los terrenos urbanos no edificados, la totalidad del aumento de valor sobre la tasación en la primera venta, a la totalidad del aumento de valor sobre el precio de adquisición, en las ven-

tas subsiguientes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º., pero en ambos casos se agregará el valor de tasación o de adquisición, un interés anual de  $2\frac{1}{2}$  %;

b) En los campos cercados y cultivados, el 75 % del aumento de valor sobre la cantidad asignada en la tasación, en la primera venta, o el 75 % del aumento del valor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º., previa deducción del valor de las mejoras, consistentes en edificios, tinglados, cercos, alambrados, aguadas, acequias, instalaciones en general, montes y prados artificiales;

c) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía el tiempo de la adquisición por el actual propietario y en el cual éste no hubiera introducido mejoras después de la adquisición o las hubiera introducido por un valor inferior al 25 % del precio de adquisición, el 75 % del aumento del valor sobre la tasación, en la primera venta, o el 75 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º., previa deducción del valor de las mejoras;

d) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía al tiempo de la adquisición por el actual propietario y en las cuales éste hubiera introducido mejoras por un valor superior al 25 % e inferior al precio de adquisición, el 50 % del aumento de valor sobre la tasación en la primera venta, o el 50 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición en las ventas subsiguientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º., previa deducción del valor de las mejoras;

e) En las propiedades urbanas edificadas, cuyo edificio existía al tiempo de la adquisición por el propietario actual y en las cuales éste hubiera introducido mejoras por un valor superior al precio de adquisición, en el 30 % del aumento de valor sobre la tasación, en la primera venta, o el 30 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición en

las ventas subsiguientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º., previa deducción del valor de las mejoras.

f) En las propiedades urbanas edificadas por el propietario actual, en cuya edificación haya invertido una suma inferior a la del precio de compra del terreno, tratándose de edificios anteriores a la promulgación de esta ley e inferior a la tasación del terreno cuando se trate de edificios construidos con posterioridad, el 50 % del aumento de valor sobre la tasación, o sobre el precio de adquisición, según el caso, previa deducción del valor de las mejoras;

g) En las propiedades urbanas edificadas por el propietario actual, en cuya edificación haya invertido una suma superior al precio de adquisición o de tasación del terreno en la forma establecida en el inciso anterior, el 30 % del aumento de valor sobre el precio de adquisición o de tasación, según los casos, previa deducción del valor de las mejoras.

La escala del impuesto empieza gravando con 10 % el mayor valor entre 10 % y 20 % y sigue: 12.50 % entre 20 % y 35 %; 15 % entre 35 % y 50 %; 17.50 % entre 50 y 100 %; 20 % entre 100 y 200 %; 22.50 % entre 200 y 250 %; 25 % entre 250 y 300 %; 27.50 % entre 300 y 350 %; 30 % entre 350 y 400 %. Cuando el mayor valor exceda de 400 % el gravamen será de 40 %.

Tenía pues, el proyecto de la minoría base más científica, teniendo en vista que el objeto del impuesto es el mayor valor de la tierra resultante de la acción social, admitiendo por tanto discriminaciones, evitando imponer el mayor valor que resulta como una consecuencia de la acción del propietario.

Pero las leyes impositivas y presupuesto de gastos para 1923 tuvieron que ser discutidos rápidamente en el Congreso, la Cámara apeló el despacho de la mayoría de su comisión pero no fué convertido en ley por oposición del Senado.

Con estos antecedentes debe suponerse que está cercano el día que la Argentina grave el mayor valor, pues las tentativas han sido ya varias y va abriéndose camino en la opinión.

## I M P U E S T O A L A R E N T A

La democracia moderna ha tendido a dar a los impuestos un carácter social, tratando de establecer una relación directa entre la capacidad de contribución del individuo y el impuesto que debe al Estado, con ello se trata de quitar al impuesto su marcado carácter fiscal, dentro de cuya tendencia la preocupación del legislador es la de que los impuestos sean productivos, sin tener en cuenta para nada, si pueden afectar la economía de la Nación. Defecto de que adolece nuestro régimen impositivo.

El impuesto a la renta constituye hoy la última forma de impuesto directo, el camino recorrido para llegar de la capitación pura al impuesto sobre la renta es largo, y realizado por etapas. A medida que el pueblo iba tomando mayor participación en la administración del Estado, las cargas fueron haciéndose más suaves para ese mismo pueblo que antes había soportado todas las cargas; y como ya he dicho la democracia trata de que los impuestos sean pagados en mayor proporción por los que mayor cantidad de bienes o rentas posean; y al mismo tiempo eximir de impuesto a aquellos cuyas rentas sean inferiores a un mínimo determinado.

Esta forma de la imposición consulta la justicia en la distribución de las cargas no entrañando un peligro como algunos creen, al afirmar que con la intervención directa y constante de las clases menos pudientes en el gobierno, puedan llegar a eximirse de todo impuesto para hacer pesar toda la administración sobre las clases poseedoras de renta.

Creo que este temor no tiene razón de ser, pues no solo participan las clases pobres en la elección de los gobernantes. Esa situación de privilegio para una clase determinada pudo existir en tiempos en que gobernaban la nobleza y el clero, y se eximían ellos mismos de todo impuesto creando una situación de desigualdad irritante. En 1641 el Cardenal Richelieu pidió al clero una contribución extraordinaria de seis millones de francos para subvenir a necesidades apremiantes del Estado, en nombre



del clero contestó el obispo de Sens, diciendo: "L'usage ancien de l'Eglise pendant sa viguer était que le peuple contribuait ses biens, la noblesse son sang, le clergé ses prières aux nécessités de l'Etat".

Al referirse a esa situación de privilegio de la nobleza y el clero decía Taine: "Bajo este régimen, que abrumba a los débiles para descargar a los fuertes, cuanto más capaz se es de contribuir, menos se contribuye"; en 16 de Marzo de 1789 decía Dupont de Nemours: "Costará trabajo creer, que haya bastado ser rico para llegar a noble, y llegar a noble para dejar de pagar, de suerte que, el único medio de escapar al impuesto es hacer fortuna". Pero con la revolución estos privilegios de clases desaparecieron, quedando obligados todos los habitantes a contribuir a los gastos del Estado.

Hoy con el establecimiento del impuesto a la renta, no solo el impuesto está en relación a ésta, en forma que a mayor renta proporcionalmente mayor es el impuesto, sino que la tasa es progresiva y es posible al mismo tiempo establecer exenciones y discriminaciones.

Dentro de la teoría financiera, al impuesto sobre la renta se le reconocen ventajas, entre las cuales puede considerarse, primero, que consulta la justicia en la distribución de la carga impositiva, pues a mayor renta la capacidad de contribuir aumenta, lo que permite eximir de impuesto a determinada parte de renta, lo cual favorece a las clases menos pudientes, llenando el impuesto la doble finalidad que establecía Wagner, fiscal, una y la otra social.

Otra de las ventajas del impuesto sobre la renta es su elasticidad, pues en momentos de necesidades imperiosas una elevación en la tasa da un producido elevado en la recaudación, sin trabar, recargar ni entorpecer el desarrollo de la industria y del comercio, para confirmar basta con observar los resultados que ha dado en los países que han intervenido en la gran contienda europea.

Por otra parte permite la imposición de la renta producida, llevándole

de ventaja al impuesto sobre el patrimonio que el impuesto no se cobra sobre los bienes que permanecen improductivos. Aunque esta ventaja desaparece para convertirse en un inconveniente cuando el propietario deja inactivo sus bienes raíces, esperando el mayor valor social de la tierra, pero las diferentes leyes de impuestos a la renta, determinan para los bienes un mínimo de renta, en relación con los arrendamientos o con la contribución territorial. A veces un impuesto pesado sobre la renta repercute sobre el capital.

Dadas estas ventajas es fácil comprender que el impuesto sobre la renta cuenta con la simpatía de los hombres de gobierno, pero debe tenerse en cuenta que un impuesto único sobre la renta, sería imposible establecer pues ello obligaría la determinación de tasas elevadas y como consecuencia se fomentaría el deseo de defraudar al fisco. Este impuesto debe ser fundamental o complementario, pero nunca excluyente de otra forma de imposición.

En la aplicación del impuesto sobre la renta las tasas empleadas son progresivas, estando en consecuencia de acuerdo con la igualdad del sacrificio en la contribución, pues la capacidad contributiva crece en razón progresiva a la renta, estando el sacrificio en razón inversa a la renta, pero él es menos que proporcional, de acuerdo con este principio que decía Sella: "Un impuesto de 10 por 100 sobre todos parecerá enteramente equitativo porque pide una lira a quien tiene 10 y 10 céntimos a quien posee una lira. Pero si la única lira del pobre está destinada a salvarlo del hambre y la décima del rico sirve para que vaya al teatro, lo que en ambos casos se llamase lira no tiene igual importancia, y contribuir con una misma parte alicuota representa sacrificios radicalmente distintos".

El impuesto sobre la renta se establece por primera vez en Inglaterra en el año 1798 por Pitt, para atender los gastos que demandaba la continuación de la guerra con Francia, agrupó en una sola dirección los impues-

101

tos sobre ventanas, tierras y casas habitadas, a los cuales agregó los impuestos adicionales sobre la renta, al año siguiente (1799) se estableció como único impuesto directo, gravando con 10 % la renta global del contribuyente, el cual debía declararla y dicha declaración era sometida a un jurado, se eximía del impuesto a las rentas inferiores a 150 £; pero dicho impuesto no contó con la simpatía del pueblo, de modo que al firmarse la paz de Amiens en 1802 y desapareciendo por lo tanto, los gastos demandados por la guerra, el impuesto fue suprimido. Vuelve a establecerse en 1803 a raíz de la ruptura de la paz de Amiens, por el ministro Addington, pero su organización es distinta, se establece el impuesto cedular a la renta, estableciendo un impuesto uniforme de 5%, admitía como renta exenta de impuesto aquella que no superaba a 150 £ y deducciones cuando no excedía de 400 £. El impuesto siguió siendo impopular y apenas terminada la guerra con Francia, el impuesto es abolido, gracias a los trabajos de los Whigs con lord Broughan, quien propuso se quemaran los registros hechos para así borrar el recuerdo y evitar al mismo tiempo la posibilidad de su nueva implantación.

En 1842 sir Roberto Peel propone el establecimiento del impuesto a la renta, pero no para atender gastos de guerra, sino para cubrir el déficit del presupuesto, y decía Peel que se opondría a toda propuesta de aumento en los impuestos indirectos sobre artículos de consumo. Se opusieron al proyecto los liberales con Broughan y Russell, pero el "Property and income tax Act" fue aprobado por 106 votos después de 16 votaciones, estableciéndose que su vigencia sería por 3 años, y así se sigue sosteniéndolo por aprobaciones cada tres años hasta 1853. Al presentar el presupuesto para 1853 el Canciller del Echequier Disraeli propuso que el límite de exención fuese diferente según procedieran las rentas del comercio o de los capitales, para las primeras se fija un límite de 50 £ y 100 £ para las segundas, combinándolo con un impuesto sobre las habitaciones, con ello trataba de aliviar la carga a los agricultores, haciéndola pesar sobre los

rentistas de la ciudad, en las votaciones fué derrotado el gobierno, reemplazándolo Gladstone, el cual presenta un proyecto cuya tasa iría en escala descendente cada período, así el impuesto sería de 7 ps. por £ por 2 años, o por otros dos años y 5 ps. por £ por 3 años, desapareciendo en 1860, pero habiéndose producido la guerra de Crimea en 1854-55 la idea no pudo hacerse práctica y por el contrario la tasa se elevó a 1 sh. y 2 ps..

Los liberales fueron siempre opositores al establecimiento del impuesto hasta que llegaron al poder en 1848, siendo Jefe del gabinete Russell, el mismo que había dirigido la oposición, pero al cambiar de posición pedía el impuesto con mayor insistencia aún que los conservadores.

El impuesto ha subsistido hasta hoy, aunque siempre aprobado por un tiempo limitado, constituyendo la base del sistema financiero inglés.

El impuesto sobre la renta existe además en Alemania, Italia, Francia, Norteamérica y otros países, habiéndose intentado su implantación en muchas otras naciones, entre las cuales podemos contar nuestro país, habiéndose presentado ya, algunos proyectos de ley con ese fin, y es dado presumir que no está lejano el día en que su aplicación sea un hecho. En la aplicación del impuesto a la renta se puede dividir en dos grupos de acuerdo con la forma que adoptan; el impuesto deducible, o inglés cuya aplicación se hace en forma analítica, según el origen de las rentas, y el sistema personal o global adoptado por Alemania, el cual sustituye a los impuestos especiales y reales sobre el producto.

Los proyectos de impuesto a la renta alcanzan ya a cuatro: el presentado por el Poder Ejecutivo en ocasión de enviar a la Cámara el proyecto de presupuesto y leyes impositivas para 1919, el proyecto de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, el del Poder Ejecutivo durante el ministerio del Dr. Herrera Vegas y el enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo en Julio de 1924, siendo ya Ministro el Dr. Víctor M. Molina.

Todos estos proyectos adoptan la forma global para el impuesto, excep-

ción hecha del redactado por el Ministro Molina, el cual adopta la forma cédular, con un impuesto adicional para la renta global superior a \$20000.

El impuesto proyectado para 1919 tenía una tasa fija de 2 % sobre la renta total, siempre que las personas o asociaciones estuvieran radicadas en el país, elevándose esa tasa al 3 % cuando se tratara de personas no radicadas o de asociaciones constituidas fuera del país.

Esta diferencia tiene que ser perjudicial a los intereses económicos de nuestro país, pues para el mejor desenvolvimiento y progreso de la industria y demás actividades es necesario la posesión de grandes capitales, y no poseyéndolos el país, sería acertada política aquella que tratara de atraerlos; es por esta causa que los proyectos siguientes no hacen ya esa diferenciación, aplicando la misma tasa a las rentas de los residentes y a la de los rentistas no residentes.

Estableció un mínimo de renta exenta de mil quinientos pesos, mínimo que en realidad es bajo, pues representa una mensualidad de ciento veinticinco pesos, suma en verdad escasa para subvenir a las necesidades. Podría argumentarse en defensa de ese mínimo, que se proyectaba disminuir más adelante algunos de los impuestos que pesan sobre el consumo y eliminan otros, pero en ese caso me parece que hubiera sido más lógico y justo establecer un mínimo más elevado para ir disminuyéndolo a medida que dichos impuestos fueran eliminados o reducidos.

El impuesto adicional gravaba con una tasa de  $\frac{1}{2}$  % la renta entre 2500 y 5000, siguiendo en escala hasta gravar con 7 % las rentas que alcanzan a cien mil pesos o superen esta cantidad.

A las personas solteras y viudas sin hijos se les liquidaría el impuesto adicional de acuerdo con la tasa superior, y a las mujeres viudas con hijos menores se pasaban a la categoría inferior dentro de la escala.

Hasta una renta de \$ 20.000 mil pesos se hacían reducciones del 5 % sobre la cuota a pagarse, por cada persona a cargo del contribuyente, sien-

do de  $2\frac{1}{2}$  % esas reducciones cuando la renta estuviera comprendida entre veinte mil y cuarenta mil pesos, pero en ningún caso las reducciones podían exceder de 50 % para las rentas hasta veinte mil pesos y 25 % para aquellas comprendidas entre veinte mil y cuarenta mil pesos.

Las sociedades debían el impuesto de acuerdo con una escala en relación al porcentual de la ganancia, partiendo de una tasa de  $\frac{1}{2}$  % para ganancias de 4 % y llegando a una tasa de 20 % para los casos en que la ganancia se elevara a un 50 % o más, la escala tiene variaciones bruscas, además de tener tasas elevadas, lo cual fomentará la defraudación del impuesto, pues significaría una ventaja de importancia el estar dentro de una categoría inferior de la escala.

El proyecto gravaba las rentas de las personas jurídicas, no admitiendo deducciones para los que percibieran esas rentas ya gravadas, de donde una misma renta resultaba gravada dos veces, y más cuando una sociedad opera con acciones de otra, sigue en esto el proyecto la opinión sostenida por algunos autores, los cuales reconocen a las sociedades anónimas una existencia autónoma, con fines propios, distintos de los fines de los socios, admiten la doble imposición: de la sociedad y de los socios.

El proyecto admite deducciones de la renta: del importe de los impuestos directos, patentes, permisos o servicios que se abonen al Estado, Provincias o Municipios, los intereses de las deudas del contribuyente o personas a su cargo, los gastos destinados a obtener y conservar las entradas, y las pérdidas extraordinarias, provenientes de casos fortuitos o de fuerza mayor, cuando dichas pérdidas no están cubiertas por seguros o indemnizaciones.

Luego fija mínimos de rentas, con ello se da una base para el control, haciendo más difícil el fraude y por tanto favoreciendo las recaudaciones.

En el proyecto, el Poder Ejecutivo trata de alcanzar con el impuesto el mayor valor de la tierra, al cual le llama renta acumulada, se obtiene el mayor valor de la relación de los precios de venta y de la compra, siempre que el bien haya sido adquirido con posterioridad a la ley, admitiénd-

dose la deducción del valor de las mejoras introducidas, siempre que las hubiera denunciado dentro de las condiciones de la reglamentación. El monto presuntivo de la renta anual se obtiene dividiendo el mayor valor por el número de años que el bien haya permanecido en poder del vendedor; computándose por enteras las fracciones de año.

Admite reducciones del impuesto, tanto de la tasa fija como del variable, siendo distinta la reducción según sean rentas provenientes del trabajo o del trabajo y capital, para el primero la reducción es de 20 % y de 10 % para la segunda, y de 25 % para las rentas acumuladas. No admitiendo ninguna reducción cuando las rentas provengan del capital únicamente..

Para la estimación del monto de la renta se adopta la declaración jurada del contribuyente, estando sujeta dicha declaración al control de la Dirección General de rentas, y en caso de presunción de fraude o falsa declaración, podrán pedir al contribuyente y reunir por su parte todos los datos o elementos que le sirvan para determinar la renta. Si el contribuyente dejare de declarar sus rentas dentro del plazo fijado por el Poder Ejecutivo, la dirección de rentas podría intimar la declaración dentro del término de 30 días y si dentro de él no se hiciera la declaración, la dirección de renta procedería a determinar la renta presuntiva.

Tendiente al mejor control establecía la obligación de inscribirse a toda persona, aún a aquellas eximidas del impuesto a la renta, y la dirección de rentas le otorgaría una cédula censal, sin la cual nadie podría firmar escritura pública, ni se daría curso a las peticiones presentadas.

Los empleados de la administración no podrían revelar los datos, antecedentes y referencias referentes a la aplicación del impuesto, siendo penadas las que no cumplieran esta disposición con la destitución inmediata, dos años de presidio e inhabilitación por 10 años para desempeñar cargos públicos rentados u honorarios.

El proyecto de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, sigue la misma orientación en la forma de aplicación, es decir, adopta la for-

ma global o prusiana.

Este nuevo proyecto no hace distinción de tasa, según se trate de residentes o no residentes, con lo cual se adapta mejor a las necesidades de nuestro país, en el cual no sería nunca conveniente recargar a los capitales extranjeros, pues nos son necesarios para el desarrollo económico.

El mínimo exento de renta lo eleva a 2500 pesos anuales, suma que representa una mensualidad de 208.33 pesos, eximiendo del impuesto, a las rentas inferiores que ya pagan elevadas impuestos al consumo; con esto el número de rentas exentas se elevará y el producido será inferior, pero el impuesto estará más cerca de lo justo.

Este mínimo exento podrá ser disminuido cuando la tasa de algunos impuestos al consumo disminuyan o desaparezcan.

A los contribuyentes casados le concede una reducción en sus rentas de mil pesos, y quinientos pesos más por cada persona a su cargo.

La renta imponible se obtiene deduciendo de la renta las sumas autorizadas, es decir, a los casados y por cada persona a cargo del contribuyente, siendo la renta imponible la parte que después de este cálculo exceda del mínimo de 2500 pesos. Calculado el impuesto se admite deducciones, 5 % por cada persona a su cargo y también 5 % si es casado y vive con su cónyuge, pero en ningún caso podrá exceder, la reducción, del 50 %, esta reducción se hace sobre una renta de 20000 pesos, pasando de esa suma y hasta 30.000 las deducciones se reducen a la mitad, no admitiéndose ninguna para las rentas superiores a 30.000 pesos.

El proyecto admite deducir de las rentas las sumas pagadas por impuestos directos, patentes, permisos, retribuciones o servicios del Estado, provincias, municipios o de país extranjero de donde proviene la renta, así como los intereses de las deudas, los gastos ordinarios para obtener, garantizar y conservar sus entradas, no considerándose dentro de dichos gastos ordinarios, las sumas destinadas a gastos y sustento personal o de su familia.

Se deduce también el monto de pérdida como consecuencia de casos for-



tuitos o de fuerza mayor cuando no están cubiertas por seguros o indemnizaciones; la desvalorización de los bienes producida por el uso o deterioro.

No admite deducciones por las pérdidas originadas por operaciones que son ajenas a la profesión habitual del contribuyente.

Para el cálculo del impuesto adopta el procedimiento seguido por la ley francesa de impuesto a la renta de 1914, computando por 1/10 la fracción comprendida entre 2,500 y 10.000 pesos; por 2/10 la fracción entre 10.000 y 15.000 pesos; por 3/10 la fracción comprendida entre 15.000 y 20.000 pesos; y sigue en escala computándose un décimo más fracciones determinadas hasta 150.000, excediendo dicha suma, la renta se considerará íntegramente, a la cifra que resulte se le aplica la tasa del 10 %. Este procedimiento quizás consulte razones de justicia, pero su aplicación resultará difícil, porque para una exacta comprensión del procedimiento se necesitan conocimientos superiores a nuestro nivel medio, no pudiendo controlar el contribuyente por su parte el cálculo del impuesto, lo que podría causar la impopularidad del impuesto, y además el cálculo resultará complicado para los empleados encargados del cobro..

El proyecto de la Comisión de Presupuesto no sigue la propuesta de escala hecha en el proyecto del Ejecutivo para las sociedades anónimas y asociaciones civiles o comerciales, propone la tasa normal de 2 % sobre el total de la ganancia, con retención por parte de la misma sociedad, El proyecto sigue sin embargo el criterio del Poder Ejecutivo al hacer posible un doble impuesto sobre una misma renta, el que paga como dividendo, retenido por la sociedad, y el que le corresponde sobre la renta global del contribuyente. El impuesto podía llegar a ser triple en el caso de que una sociedad anónima fuera accionista de otra. Coincide en esta parte el proyecto con la legislación prusiana, donde la sociedad y el accionista deben el impuesto.

En 1922 se renuevan las autoridades de la Nación, y los hombres que llegan a ocupar el gobierno tienen la preocupación del estudio de las refor-

mas necesarias a introducirse en nuestro régimen impositivo.

Es así que al presentar el proyecto de leyes impositivas para 1923 incorpora un nuevo capítulo a la ley de sellos, es el de "impuesto a la renta de los capitales mobiliarios", y al fundamentar este impuesto dice que así se facilitaría el advenimiento del otro impuesto global a la renta, que reclama lógicamente la organización previa de las cédulas que le sirven de fundamento. Indudablemente que la creación de un impuesto global sobre la renta no demanda la organización previa de las cédulas, porque dentro de la forma global, éstas no existen.

En el tiempo que el Dr. Herrera Vegas desempeñó la cartera de Hacienda se formuló un nuevo proyecto de impuesto a la renta, se tomó como base los proyectos anteriormente presentados, según decía el mismo mensaje. En la formulación del proyecto intervinieron los representantes de las principales instituciones del país representativos de la industria, comercio y explotaciones rurales, eran ellas: la Sociedad Rural Argentina, la Confederación del Comercio, la Industria y la Producción, Asociación Nacional de Bancos, Liga de Defensa Comercial, Centro de Importadores y Sociedad Industrial Argentina.

El proyecto tiene mucha semejanza con los que le sirvieron de base, teniendo muchos puntos de contacto con el proyecto presentado por el Ejecutivo en 1919, diferenciándose en determinados puntos, tales como la escala adicional progresiva con que gravaba, además de la porcentual uniforme, a las sociedades anónimas el proyecto de 1919, mientras que el de 1922 establece una tasa uniforme de 2 %. Las personas reales eran gravadas con un adicional en escala que comenzaba en  $\frac{1}{2}$  % hasta un máximo de 7 %, mientras que en el nuevo proyecto comienza con 1 % y llega al 12 %. En el primer proyecto la escala ascendía de acuerdo con el ascenso en el porcentual de la ganancia relacionado con el capital denunciado en el acto constitutivo. En el segundo proyecto las sociedades anónimas y toda otra sociedad comercial o civil tendría que abonar la tasa básica del 2 % sobre sus ganancias

o utilidades netas.

En este proyecto se salva ya una situación de doble y a veces triple imposición que existiría de acuerdo con los proyectos anteriormente presentados, situación que por dichos proyectos se establecía al no permitir se dedujera del monto de la renta personal la parte proveniente de dividendos, la cual ya había abonado el impuesto correspondiente en la fuente.

Por el nuevo proyecto el impuesto correspondiente a la tasa básica de 2 % se deducirá del impuesto a la renta que pagarán los contribuyentes (art. 17). En el caso que una sociedad anónima sea accionista de otra, no se retendrá la parte de impuesto correspondiente (art. 22). Con esto se evita la triple imposición que establecía el proyecto de 1919.

Otras diferencias se refieren a la organización, control y percepción de la renta.

En Octubre de 1923 es designado Ministro de Hacienda el Dr. Víctor M. Molina, el mismo que presidiera la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados y autor él mismo de un proyecto que mereció un despacho favorable de la comisión.

Era presumible una nueva tentativa para el establecimiento del impuesto a la renta, por parte del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la orientación del gobierno, manifestada ya en sus mensajes anteriores y confirmadas por el proyecto redactado, a lo cual correspondía sumar la propia orientación del nuevo Ministro de Hacienda.

Con fecha 20 de Junio de 1924 el Poder Ejecutivo remite al Congreso el proyecto de leyes impositivas para el mismo año, en él incorpora un proyecto de impuesto a la renta, el cual es precedido por las razones que da el Poder Ejecutivo. Comienza diciendo: "Al dirigirme a V.H., remitiendo el adjunto proyecto de impuesto a la renta, me propongo cumplir un propósito fundamental de mi gobierno: la reforma del sistema impositivo de acuerdo con los principios de la legislación contemporánea y dentro de un plan orgáni-

nico que elimine el deplorable sistema de superposiciones tributarias con que se desenvuelve la hacienda pública".

Este nuevo proyecto se aparta de los anteriores, adopta la forma cedular, con una sobre tasa global complementaria cuando la renta es superior a veinte mil pesos.

La forma cedular en la percepción del impuesto sobre la renta ha nacido en Inglaterra, lo mismo que la aplicación de la sobre tasa.

Sostiene Flora que la forma sintética o alemana además de su condición de global, personal y progresivo, sustituye a los demás impuestos directos sobre la tierra, los edificios y las rentas industriales, capitalísticas o profesionales, como impuesto fundamental, o bien como impuesto complementario con el fin de llenar las lagunas y mantener el equilibrio en la proporción entre los impuestos directos y los indirectos sobre el consumo, tendiendo a sustituirlos gradualmente..

Agrega que esta forma es la del porvenir por su universalidad, equidad y elasticidad.

Entiendo que hoy no corresponde una discusión para establecer cuál de las dos formas analítica o global - debe adoptarse, una forma mixta ha sido adoptada en Inglaterra y creo que ella hará camino.

La misma forma mixta propone el proyecto del Poder Ejecutivo, pues divide las rentas por su procedencia en cinco categorías o cédulas, con escalas diferentes, reducciones, exenciones y discriminaciones también distintas para cada categoría, y un impuesto global complementario que grava las rentas superiores a veinte mil pesos.

Las categorías en que están clasificadas las rentas son cinco: a) renta de los bienes raíces; b) renta de los capitales mobiliarios; c) rentas del comercio y de la industria; d) rentas de la explotación agropecuaria; e) rentas del trabajo.

a) Renta de los bienes raíces -

Establece un impuesto de 6 % anual sobre el valor locativo de los terrenos y edificios de propiedad particular; define el valor locativo como el

precio del contrato de locación, escrito o verbal, y en el caso que el bien no sea arrendado el valor locativo está representado por un 10 % sobre el valor venal de la propiedad. Se establece una excepción en favor de las casas ocupadas por familias obreras o que se construyan para obreros de acuerdo con un tipo determinado por las autoridades municipales, las cuales pagarían sobre la mitad del impuesto, siempre que el precio del alquiler totalizado anualmente sea superior a seiscientos pesos e inferior a mil doscientos pesos de curso legal.

Al impuesto general de 6 % del valor locativo sobre los bienes inmuebles debe agregarse otro impuesto adicional y progresivo de acuerdo a una escala que comienza con un impuesto de 1 % para los inmuebles de un valor locativo que varíe entre 1001 y 2000 pesos, aumentando en 1 % por cada mil pesos o fracción de mayor valor locativo, hasta diez mil pesos; de 10001 la escala aumenta en 1 % por cada diez mil pesos o fracción de mayor valor locativo, hasta cincuenta mil pesos, rigiendo para la decena de mil de cuarenta a cincuenta el impuesto de 10 %. Para los inmuebles de un valor locativo mayor a \$50.000 establece además del impuesto general y del que corresponde a la escala una sobretasa de 6 % por cada mil pesos o fracción de mil.

Consulta luego la situación del contribuyente admitiendo reducciones equivalentes a 5 % por cada persona que tuviese a su cargo, y si es casado y vive con el otro cónyuge, tendrá una reducción de 5 %, pero éstas no podrán exceder del 50 % del impuesto.

Para determinar el valor imponible de un inmueble ocupado por su propietario, se deducirá del valor locativo un 10 % y 20 % del valor locativo de los locales destinados a establecimientos comerciales e industriales, en concepto de desvalorización, deterioro, expensas de mantenimiento y gastos de reparación.

El impuesto recaudado de acuerdo con esta cédula está destinado a hacer desaparecer la contribución territorial, tanto en el orden nacional como en el provincial.

La contribución territorial, de acuerdo con el proyecto, sería suprimida del cuadro de las rentas nacionales en el caso que después de un año de aplicación de la ley, el impuesto recaudado dentro de esta categoría representarán un 30 % o más de la suma recaudada en 1924 por concepto de contribución territorial,.

Autoriza al Poder Ejecutivo para que de acuerdo con el Congreso, convenga con las municipalidades la proporción del impuesto que les será entregada en sustitución de su participación en el impuesto territorial.

Del impuesto recaudado en las provincias de acuerdo con esta cédula el Poder Ejecutivo entregará a las autoridades locales una suma igual a la recaudación por concepto de contribución territorial, siempre que la provincia deje de percibir este impuesto.

Con ello se trata de evitar la superposición de los impuestos, aproximándolos a la justicia y equidad, con ventajas para el mismo tesoro provincial, pues se evitará así los gastos de recaudación, lo cual es digno de tenerse en cuenta. De modo que con este procedimiento saldrán favorecidas las provincias, evitándose una doble imposición del contribuyente.

El nuevo impuesto no representa una carga excesiva en relación a la representada por la contribución territorial, especialmente para los inmuebles de un valor medio.

Tomemos un ejemplo, una casa cuyo valor locativo mensual sea de \$400, totalizando anualmente tendremos un valor locativo anual de \$4.800, y tomando la relación de 10 % establecido por la ley para obtener el valor locativo deducido del valor venal, tendremos que dicho valor venal será de \$ 48.000.

Una propiedad de \$ 48.000 paga de contribución territorial anualmente \$288 en la tasa de 6 o/100. Aplicando a la misma propiedad el impuesto que

le correspondería de acuerdo con el proyecto y tendremos:

\$ 4.800	X	6%	igual a	\$ 288	imp. general
1.000	X	1%	" " "	10	" adicional per. millar
1.000	X	2%	" " "	20	" " 2o. "
1.800	X	3%	" " "	54	" " 3er. "
				\$ 372	total del impuesto

Esto en el caso de que se trate de una propiedad arrendada, perteneciente a un contribuyente soltero o viudo, sin hijos ni personas a su cargo.

Tomemos ahora la misma propiedad, ocupada por su propietario, el cual es casado y vive con su esposa y 4 hijos.

\$ 4.800 x 10%	igual a	\$ 480	reducción por deterioro, etc. art. 19
\$ 4.800 - 480%	" "	\$ 4320	valor locativo imponible
\$ 4.320 x 6%	" "	\$ 259.20	impuesto general art. 12
\$ 1.000 x 1%	" "	\$ 10.-	" adicional 1er. millar art. 16
\$ 1.000 x 2%	" "	\$ 20.-	" " 2o. " " "
\$ 1.000 x 3%	" "	\$ <u>39.60</u>	" " 3er. " " "
		\$ 328.80	impuesto total
\$ 328 x 25%	igual a	\$ <u>81.20</u>	deducciones autorizadas art. 17
		\$ 247.60	

En la recaudación la diferencia es escasa, si es una casa para arrendar, el impuesto será \$84 mayor, si al mismo tiempo el propietario es soltero o viudo sin tener personas a su cargo. Si él mismo ocupa la propiedad, el impuesto es solo de \$40.80 mayor, y en el caso del ejemplo, viviendo con el otro cónyuge y 4 hijos, el impuesto es de \$40.40 menor.

La mayor diferencia radica en el concepto, la contribución territorial grava con una tasa uniforme a todas las propiedades, es un impuesto objetivo, mientras que el impuesto a la renta tiene un carácter subjetivo, procede de acuerdo a un criterio social.

En las propiedades de un gran valor la diferencia entre el impuesto de contribución territorial y el de la cédula del proyecto se acentúa marcadamente la diferencia.

Tomemos una propiedad cuyo valor locativo sea de \$54.000; calculamos de acuerdo con el procedimiento antes seguido en \$540.000 el valor venal de la propiedad, en este caso de contribución territorial con la tasa de 6.0/100 debe un impuesto de \$3240.

De acuerdo con el proyecto el impuesto, imaginando que no le corresponda

deducciones, sería de \$ 7.310, con lo cual quedaría algo más que doblada la suma del impuesto, a la cual debe agregarse el impuesto complementario sobre \$ 34.000 en la tasa normal de 2 %, lo que importaría un impuesto complementario de \$680 y un total de \$7.990.

La diferencia es notable, pero la renta al aumentar disminuye su totalidad en forma más que proporcional, representando en este caso una tasa elevada, casi el 15 % de impuesto sobre la renta.

En el artículo 23 del proyecto creo se ha seguido un concepto equivocado al establecer que el propietario de un inmueble hipotecado tendrá derecho a una reducción equivalente al importe del interés anual del crédito hipotecario, importe que será deducido del monto del impuesto.

Concepto que debe admitirse una reducción en la renta equivalente al importe del interés del crédito hipotecario pero esa deducción no debe hacerse del monto del impuesto pues significaría en ese caso que el interés de la deuda es pagado a expensas del tesoro de la Nación, en evidente injusticia para los contribuyentes cuyos bienes estén libres de gravamen.

El artículo 25 no tiene razón de ser este proyecto, pues en él se establece que regirá desde el 1º de Enero de 1925 hasta el 31 de Diciembre de 1929, total cinco años, y el artículo 25 dice que la estimación del valor locativo se renovará cada cinco años, quiere decir que cuando sea necesario renovar la estimación del valor impositivo, habrá dejado de regir esta ley, y se hará de acuerdo a una nueva, por lo tanto este artículo nada tiene que hacer en este proyecto. Para el mejor control se establece la obligación a cada contribuyente de proveerse de una cédula en que conste el pago del impuesto, y sin dicha cédula no se podrá extender escritura de venta, división de condominio, permuta u otra que importe transmisión de dominio o gravamen sobre la propiedad.

Sin el previo pago del impuesto no podrán inscribirse en el registro de la propiedad las declaratorias de herederos en cuanto se refieren a bie-



nes inmuebles, lo mismo cuando la propiedad sea adquirida en remate, juicio informativo o expropiación. Los jueces no arobarán cuentas particionarias ni ordenará se expidan testimonios de hijuela si no se justifica el pago del impuesto.

Al que pretende defraudar el impuesto valiéndose de falsa declaración, no inscripción, o maniobras dolosas, será pasible de una multa igual al décuplo del impuesto a más del pago del impuesto debido.

Mientras no se organice la dirección general de impuesto a la renta la percepción y control de este impuesto estará a cargo de la administración de contribución territorial, patentes y sellos.

b) Rentas de los capitales mobiliarios -

Se excluyen de esta cédula las rentas provenientes de sociedades anónimas y en comandita por acciones, las cuales son objeto de especial legislación dentro de la c), que se refiere a rentas provenientes del comercio y de la industria.

El Poder Ejecutivo al remitir al Congreso el proyecto de leyes impositivas para 1923 incorporaba a la ley de sellos un nuevo capítulo, se refería a un impuesto sobre la renta de los capitales mobiliarios, de este proyecto nos ocupamos al tratar el impuesto de sellos.

De modo que existe ya un antecedente para la aplicación del impuesto que comprende esta cédula, en nuestro país.

En el artículo 43 del nuevo proyecto se establece que quedan sujetos a este impuesto la renta de los capitales mobiliarios nacionales y extranjeros producidos o percibidos en el país.

Están gravados los intereses y beneficios provenientes de títulos representativos de obligaciones, debentures, fondos públicos nacionales y extranjeros, provinciales y municipales, cédulas, bonos y títulos emitidos por empresas o instituciones públicas, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Quedan comprendidos dentro de esta cédula los intereses y beneficios pro-

ducidos por créditos hipotecarios, privilegiados, prendarios y quirografarios, quedando exceptuados los comerciales que no tengan el carácter jurídico de préstamos.

Están gravados también los intereses de cauciones en dinero, y depósitos de moneda metálica o de curso legal a la vista o a plazo, cualquiera sea el depositario y el destino de los fondos.

El proyecto adopta para la percepción de la renta comprendida en esta categoría la de retención en la fuente, estableciendo que deben satisfacer el impuesto de las rentas que paguen por cuenta propia o ajena, las instituciones públicas y privadas emisoras de los títulos que paguen la renta, así como los bancos y demás personas que paguen las rentas comprendidas en esta cédula.

Se exime de impuesto los intereses de la cuenta corriente mercantil, la renta de los fondos públicos argentinos nacionales que hubieran sido eximidos de todo impuesto en el momento de la emisión, así como también las cauciones de títulos y acciones.

Las rentas netas de esta cédula están gravadas de acuerdo a una escala de tasa progresiva y limitada en el 11 %, que se inicia con una tasa de  $\frac{1}{2}$  % para las rentas comprendidas entre \$ 1.001 y \$ 5.000, aumenta a 1 % para la parte comprendida entre \$ 5.001 y \$ 10.000 para aumentar en 1 % por cada \$ 10.000 o fracción hasta \$ 100.000, desde aquí hasta \$ 300.000 aumenta en 1 % cada \$ 100.000 o fracción y para las rentas superiores a \$ 300.000 establece una tasa uniforme de 11 %.

Obliga a las personas que hacen profesión habitual de comprar, pagar o cobrar títulos o créditos, a llevar un libro rubricado por la dirección general de impuesto a la renta.

#### c) Rentas del comercio y de la industria.-

Dentro de esta categoría están comprendidas las ganancias o dividendos obtenidos en el año civil o ejercicio económico anterior por personas o

sociedades que se dediquen al comercio o a la compra venta de bienes raíces, comprende las operaciones realizadas en el país.

La ley proyectada comprendería en esta categoría a los comerciantes industriales, las sociedades colectivas, comandita simple, de capital e industria y en participación, las sociedades anónimas y en comandita por acciones, comprende también las sociedades cooperativas cuando repartan utilidades a sus asociados, las asociaciones civiles cuando tengan como fin la realización de un lucro, las fábricas, usinas, talleres, empresas de transportes, explotaciones industriales extractivas y organizaciones comerciales; las sociedades de seguro y previsión; y a los auxiliares de comercio que ejercen su profesión bajo su nombre y riesgo.

Establece que deben el impuesto las personas o sociedades que tengan instaladas en la república, oficinas, negocios, casas de venta, sucursales, agencias, fábricas o talleres.

Para la obtención del beneficio neto imponible admite la deducción del total de los ingresos anuales de : el costo del producto y gastos de explotación, gastos de venta y fabricación, valor locativo de los inmuebles afectados a la explotación, amortizaciones usuales en cada industria o comercio, intereses de los préstamos afectados a la explotación y los gastos generales.

Considera beneficio imponible toda suma que retire el explotante en concepto de ganancias anuales, y la parte que retire como pago de su labor personal, el interés que el contribuyente aporte al negocio; la participación de los socios en los beneficios de cualquier sociedad o asociación, también las utilidades de fundador, compensaciones, bonificaciones, rentas de prioridad, bonificaciones, premios, remuneraciones o cualquier beneficio acordado que represente una participación en los beneficios; la parte de utilidad que sea destinada a aumentar el capital, ya sea como reservas, ampliación de operaciones, fondos de previsión o cualquier otra denominación.

En los casos de pérdida de capital o renta, éstas serán deducidas de las

utilidades anuales.

Los pequeños industriales y comerciantes cuyo capital no alcanza a mil pesos y su renta anual no exceda de 5 mil pesos, serán excluidos de esta categoría, y formarán en la categoría e) de las rentas del trabajo.

Está exento de impuesto los primeros mil pesos de renta correspondiendo un impuesto de 1 % para las rentas comprendidas entre \$ 1.001 y \$ 5.000, 2 % la parte comprendida entre \$ 5.001 y \$ 10.000 y aumenta luego la tasa de la escala en 1% por cada \$ 10.000 o fracción hasta llegar a \$ 80.000, gravado con 8 %, de \$ 80.000 a \$ 100.000 la tasa del impuesto es de 9 % y asciende un 1 % por cada \$ 100.000 hasta \$ 300.000, cuando la renta excede de esta suma la cuota se hace uniforme de 12 %, es decir que la tasa máxima de esta categoría es superior en 1 % a la establecida para las rentas de los capitales mobiliarios y debe considerarse que en esta categoría el trabajo personal del explotante, su dirección, es un factor de capital importancia, siendo rentas mixtas, provenientes del capital y del trabajo. Pero la diferencia no es solo en la tasa máxima, se inicia ya en la mínima, pues mientras que para la categoría b) la renta comprendida entre \$ 1.001 y \$ 5.000 paga  $\frac{1}{2}$ , en esta otra la tasa es de 1 %, existiendo en toda la escala la diferencia de 1 % en la tasa para sumas iguales de renta.

Para la determinación de la renta de esta categoría se adopta la forma de declaración, las que serán hechas de acuerdo a instrucciones de la dirección general de impuesto a la renta, y deberán presentarse por escrito a dicha dirección o sus agentes dentro del primer trimestre de cada año.

Pero no basta la declaración del contribuyente, para probar su exactitud deberá acompañar la del balance general, de un estado de explotación, del balance de pérdidas y ganancias y de los documentos de contabilidad que puedan probar la exactitud de la declaración.

Para mayor control se faculta a la dirección de impuesto a la renta, para efectuar todas las investigaciones que creyera necesarias para comprobar la exactitud de la declaración, y autorizándola para revisar los li-

bros y documentos de contabilidad del contribuyente.

Si el contribuyente negase la presentación de los libros y documentos y declaraciones requeridos por los verificadores de la dirección del impuesto, será penado con una multa que varíe entre \$ 100 y \$ 10.000, debiendo presentar los libros y documentos que se le hubiere pedido, y deberá pagar \$ 50 de multa por cada día de retardo a partir del día de la intimación.

Con estas disposiciones se ha tratado de dar a la dirección del impuesto las facultades necesarias para verificar la exactitud de las declaraciones, evitando defraudaciones a la renta nacional, si de acuerdo con la investigación que practique la dirección del impuesto resulta que ha habido falsa declaración o inexactitud de la documentación, el contribuyente que ha intentado defraudar será penado con una multa que podrá variar del duplo al décuplo de la suma que se intentó defraudar.

Los contribuyentes que no cumplan con la obligación de declarar sus rentas y presentar los documentos establecidos dentro de los plazos determinados por la ley, serán penados con un aumento del 20 % por cada mes de retardo en la presentación de la declaración o documentación.

En el caso que se hiciera una declaración maliciosa, sin importar defraudación, se castigará con una multa que oscilará entre \$ 50 y \$ 1.000.

Dentro de esta categoría el proyecto tiene un subtítulo donde legisla en especial para las sociedades anónimas y en comandita por acciones, pero faculta a la dirección general para rescindir de la aplicación del impuesto según se determina en ese subcapítulo, cuando la dirección lo creyere conveniente, y en ese caso se calculará de acuerdo a las disposiciones generales para esta categoría.

En este subcapítulo divide en dos artículos la imposición de las rentas según sean ellas efectivamente distribuidas entre los asociados, administradores y directores, ya sea como dividendos, participaciones, intereses de capital o bajo cualquier otro título o denominación. En el otro artículo legisla la imposición sobre los aumentos de capital bajo forma de

aumento del valor de las acciones, la distribución gratuita de acciones y las sumas destinadas al rescate de acciones y certificados.

En el caso de liquidación o fusión de sociedades comprendidas en este subcapítulo se gravará con impuesto toda suma que exceda el valor efectivamente aportado por el asociado.

En las sociedades anónimas la tasa del 12 por ciento para las utilidades superiores a \$ 30.000 resulta elevada, pues por lo general son entidades que cuentan con un capital elevado, y se trataría por igual a las sumas de ganancias representativas de una porcentual elevada en relación al capital y otras cuyas ganancias a pesar de estar representadas por grandes sumas son bajas relativas al capital; lo mismo sucedería en explotaciones de grandes capitales pertenecientes a personas o sociedades que no adopten la forma anónima, pero el caso es más frecuente entre las anónimas.

Para evitar esa desigualdad el primer proyecto del Poder Ejecutivo, el que fue presentado en 1919, establecía como impuesto complementario una tasa que ascendía en relación al porcentaje de la ganancia, quedando exentas del impuesto adicional las ganancias inferiores a 4 %, el impuesto adicional era de  $\frac{1}{2}$  % para las ganancias que representaran,

De 4 % a 6 % del capital	$\frac{1}{2}$ %
" 6 % " 8 % " "	1 %
" 8 % " 10 % " "	2 %
" 10 % " 15 % " "	5 %
" 15 % " 25 % " "	10 %
" 25 % " 50 % " "	15 %
" 50 % y más " "	20 %

De modo que en esta categoría pienso que sería más justo que la tasa estuviera en relación al porcentaje que sobre el capital representan las utilidades.

De acuerdo al artículo 9 de este proyecto el impuesto de esta categoría sustituirá al impuesto de patentes siempre que la recaudación importe un 80 % de la realizada en 1924. En las provincias al igual de lo proyectado

para el impuesto territorial, autoriza al gobierno nacional para entregar a cada provincia una suma igual a la recaudada en cada una de ellas por concepto de patentes, siempre que ésta deje de hacerse efectiva.

Las provincias aumentarán efectivamente sus rentas en relación a la disminución de gastos por recaudación y se evitará la superposición.

Sin embargo las provincias podrán sostener el impuesto de patentes en forma de licencias para determinados comercios, como ser, venta de bebidas, tabacos, cigarros, etc.

Convendría se estableciera que la entrega de esos fondos a la provincia se suspenderá; si las municipalidades establecen impuestos en forma de patentes.

En algunas municipalidades se ha establecido un impuesto de puertas, el cual se cobra en relación al quantum de la patente y de acuerdo con una tasa variable y degresiva.

En esta categoría no se admite deducciones por personas a cargo del contribuyente.

#### d) Rentas de la explotación agropecuaria.

Están comprendidas dentro de esta categoría las rentas producidas por la explotación agrícola o ganadera ya sea cultivando la tierra o por la cría de ganados o animales domésticos. Entiende como beneficio de la explotación agrícola el obtenido por el propietario, arrendatario o aparcerero de la venta de cosechas y frutos de la tierra de agricultura. La explotación ganadera la define la ley por aquella que comprende la cría, engorde, reproducción y venta de ganados y animales domésticos. Son excluidos de esta categoría los beneficios obtenidos de la venta de animales cuya alimentación en su mayor parte no se haya hecho en campos pertenecientes al contribuyente, ya sea en propiedad o arrendamiento.

Para la determinación de la renta imponible servirá de base el valor locativo de la tierra para las rentas inferiores a \$ 30.000, considerándose en este caso la renta igual al valor locativo, pero si la renta es inferior a dicho valor locativo, el contribuyente tiene derecho a pedir que

el impuesto se calcule sobre el beneficio real obtenido, debiendo demostrar por medio de documentos la verdad de su reclamación.

En los casos que el valor locativo sea superior a \$ 30.000, el impuesto se calculará sobre el beneficio real obtenido.

Para la determinación de la renta neta la ley autoriza deducciones, ellas son: los gastos de explotación; los sueldos y salarios; el valor locativo, alquiler o arrendamiento; los gastos de conservación y amortización; intereses y premios de los préstamos; las sumas invertidas en seguros.

El mínimo exento es de \$2.000 para las personas solteras y \$3.000 para los casados.

La renta deberá ser declarada por el contribuyente de acuerdo con la reglamentación que se dicte y las disposiciones generales de la ley proyectada.

El impuesto a la renta se cobrará de acuerdo a la siguiente escala:

De	\$ 2.001 a	\$ 10.000	$\frac{1}{2}$ %
"	"10.001 "	" 20.000	1 %
"	"20.001 "	" 30.000	2 %
"	"30.001 "	" 40.000	3 %
"	"40.001 "	" 50.000	4 %
"	"50.001 "	" 60.000	5 %
"	"60.001 "	" 80.000	6 %
"	"80.001 "	"100.000	7 %
"	"100.001 "	"200.000	8 %
"	"200.001 "	"300.000	9 %
	más de	"300.000	10 %

La tasa máxima es pues de 10 %, inferior en 2 % a la que rige para el comercio y en esta categoría se admite reducciones del impuesto calculado, a razón de 5 % por cada persona a cargo del contribuyente, no pudiendo exceder estas reducciones del 50 %.

El contribuyente que explote directamente un campo tendrá derecho a una reducción de 10 % del impuesto, siempre que la renta imponible no exceda



da de \$ 50.000.

e) Rentas del trabajo.

En esta categoría del impuesto están comprendidos los ingresos anuales en dinero o en especie obtenidos por una persona en el ejercicio de una profesión, función pública o privada, ciencia, arte o trabajo manual comprendiendo así los sueldos y remuneraciones de los de los empleados públicos y privados, el producto del trabajo a destajo, las asignaciones, honorarios, comisiones, premios, emolumentos y gratificaciones, las remuneraciones obtenidas por servicios profesionales en las ciencias o artes, las utilidades de ocupación lucrativa, jubilaciones, pensiones y rentas vitalicias y todos los ingresos que se consideren rentas del trabajo, y deberá incluirse en el total de la renta todo beneficio que produzca un aumento de su sueldo, salario o remuneración, como ser, gratificaciones, viviendas, alimentación, luz u otros.

Para obtener la renta real imponible admite deducir de la renta total los gastos que demande el ejercicio de la profesión o empleo.

Esta categoría es la que tiene el mínimo exento más elevado, y es justo y lógico que así sea, las rentas provienen de condiciones que forzosamente desaparecen, siendo de \$ 3.000 para los solteros y \$ 4.000 para los casados.

Quando la renta no exede de \$ 10.000 anuales se admite deducción de 5 % por cada persona que esté a cargo del contribuyente hasta un máximo de 50 %.

El impuesto se debe según una escala que se inicia en \$ 3.001 con una tasa de  $\frac{1}{2}$  % hasta \$ 10.000 y de \$ 10.001 hasta \$ 20.000 aumenta a 1 %, para seguir aumentando 1 % por cada \$ 10.000 o fracción hasta \$ 80.000, de \$ 80.001 a \$ 100.000 la tasa es de 6 % y para las rentas superiores a \$ 100.000 la tasa es uniforme de 7 %.

Quando el contribuyente no tuviese renta comprendida dentro de otra de las cédulas, tendrá derecho a una reducción de 20 % del impuesto si la ren-

ta es inferior a \$ 10.000, y si es mayor de \$ 10.000 e inferior a \$ 20.000 la reducción será de 10 %.

Las reparticiones de la Nación, de las provincias, los municipios, las sociedades, asociaciones y particulares que ocupen personas mediante sueldos, salarios, remuneración o cualquier otra forma deberán informar a la oficina de impuesto a la renta correspondiente, dentro de los dos primeros meses de cada año, el nombre, dirección y monto de los sueldos, etc. pagados a cada una de las personas que hubiese ocupado por más de dos meses consecutivos en el curso del año anterior.

La misma obligación se establece para las sociedades y particulares que paguen jubilaciones, pensiones y rentas vitalicias, con los beneficiarios.

Las personas que no trabajen bajo la dependencia de otra deberán declarar sus rentas dentro de los dos primeros meses.

#### Impuesto global complementario.

El proyecto adopta una forma mixta en la imposición, por cédulas, con lo cual puede dar un tratamiento especial a cada clase de renta; y otro impuesto complementario de forma global, con tasa uniforme de 2 % aplicable a las rentas superiores a \$ 20.000 anuales, con excepción en favor de las rentas provenientes del trabajo, pues el contribuyente que no posea rentas que provengan de otra fuente estará libre del impuesto global complementario. A los contribuyentes que abonen impuestos provenientes de bienes raíces, se le deducirá del cálculo general de la renta, la correspondiente a los bienes raíces.

En el artículo 108 habla de deducciones permitidas de la cuota, y por lo que sigue entiendo que debe ser del total de la renta calculada, pues de la cuota del impuesto, tendría el serio inconveniente de hacer este impuesto poco productivo, sin ventajas para la sociedad.

Las deducciones admitidas son: el importe de los impuestos directos, patentes, retribuciones o servicios que el contribuyente abone a la Nación

a las provincias, a las municipalidades o a países extranjeros de donde proviene la renta; los intereses de las deudas del contribuyente; los gastos realizados para garantizar o conservar sus entradas, excepción hecha de sus personales o de familia; las pérdidas ordinaria provenientes de caso fortuito o de fuerza mayor, cuando no esté cubierto por indemnizaciones; la desvalorización de los bienes producidos por el uso o deterioro.

Si todas estas deducciones hubiera que hacerlas de la cuota del impuesto, ésta se reduciría sin ventajas, y el resultado de la ley que se proyecta sería la creación de un nuevo organismo receptor del impuesto, y sin poder al mismo tiempo cumplir los propósitos enunciados de reforma impositiva, porque en estas condiciones los impuestos actuales subsistirán y algunos contribuyentes se verán recargados en su contribución, sin ventajas pareciables para la sociedad, es por eso que vuelvo a insistir en mi creencia de que esas deducciones serán hechas del total de la renta.

Al igual del proyecto de la Comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados no se admite deducir las pérdidas originadas por operaciones que fuesen ajenas a la profesión habitual del contribuyente; tampoco admite la deducción de las inversiones en nuevas construcciones o mejoras permanentes.

#### Organización administrativa.

Para la organización, percepción y control del impuesto a la renta, proyecta la creación de un nuevo organismo dentro de la organización administrativa nacional, se denominará dirección general de impuesto a la renta, la cual estará formada por tres divisiones: dirección, percepción y control, y comisión de reclamaciones.

El directorio estará formado por el director general que será nombrado por el Poder Ejecutivo, e integrado por cuatro funcionarios de los cuales por lo menos uno será Contador Público con diploma habilitante nacional y un letrado, además de mayores contribuyentes y un representante de los que paguen impuestos por rentas del trabajo.

Los contribuyentes tienen la obligación de declarar dentro de los tres primeros meses de cada año el monto de su renta anual, en la cual indicará la naturaleza de la renta y las deducciones que le correspondan.

Los representantes de la dirección general de impuesto a la renta podrán exigir los libros y documentos que prueben la exactitud de la declaración y podrán requerir explicaciones verbales.

Las declaraciones que se considerasen incompletas o que no estuvieran de acuerdo con la forma establecida, deberán ser observadas y el contribuyente tiene la obligación de rectificarla dentro de los ocho días de comunicada la observación, y si no lo hiciera se procederá de oficio a la determinación de su renta presuntiva.

Las reclamaciones en última instancia serán reueltas por el directorio de la dirección general de impuesto a la renta.

El contribuyente que no reclamara del cálculo de impuesto que le corresponde por la notificación, dentro de los 15 días, se entiende que está conforme con él.

Se establece penas para el contribuyente que no declare su renta o no efectúe el pago de acuerdo a la ley.

Los empleados no podrán divulgar el contenido de las declaraciones, siendo pasibles de pena en el caso que lo hicieran.

Las tentativas para la implantación del impuesto a la renta han sido, pues, varias, y es de pensar que no pasará mucho tiempo sin que el impuesto a la renta sea un hecho en la Argentina.

El proyecto del ministro Molina adopta la forma mixta y con retención en la fuente en los casos de ser ello posible.

El sistema de declaración para determinar la renta del contribuyente hace posible el fraude por falsa declaración, en oposición a ella está también la tendencia francesa contraria desde la revolución de todo lo que pueda significar atribuciones de investigación inquisitoriales, pues los representantes del fisco necesitan atribuciones que les permita establecer

la verdad de las declaraciones, si ellas no son amplias se corre el riesgo de no comprobar nada, y si se le da amplitud se corre el riesgo de una inquisición ya que los representantes del fisco son dados a exagerar las medidas preventivas..

Pero dentro de la legislación proyectada se da cabida al sistema presuntivo en los casos de falta de declaración.

Es indudable que se producirán fraudes por denuncias de rentas inferiores a la verdadera renta, es un hecho comprobado en todos los países, el contribuyente trata por todos los medios de pagar menor suma de impuesto de la que le corresponde.

A iniciativa de Mr. Chamberlain, en 1904 los comunes nombran una comisión encargada del estudio de varios puntos referentes al income - tax, entre ellos, como primer punto se encomendaba el estudio de las medidas a adoptarse para prevenir el fraude y la disimulación.

La comisión llenó su cometido y en el informe que presentó, en respuesta al primer punto decían que habían comprobado evasiones que podían ser divididas en 4 categorías: 1. evasiones voluntarias frecuentes en profesiones liberales, 2a. costumbre de hacer declaraciones inexactas; 3a. ignorancia y ausencia de libros comprobatorios especialmente en los casos de pequeños comerciantes; 4a. ausencia de declaraciones.

El sistema de las declaraciones es muy antiguo, los griegos lo empleaban para la aplicación del impuesto sobre el patrimonio, y el contribuyente que creía había sido tasado demasiado elevado, tenía el derecho a rechazar la tasación e indicar otro contribuyente más rico que él declarándose dispuesto a cambiar con éste sus riquezas si aquél lo negaba.

Los romanos acompañaban la declaración de su patrimonio con un juramento, y en el caso de no ser exacta ésta, eran pasibles de confiscación y hasta de la muerte.

Flota cita a Adam Smith, según el cual en el estado libre de Hamburgo, el impuesto sobre el capital se percibía instalando la caja pública en el Municipio y cada contribuyente depositaba en ella la suma correspondiente al

1 % de su fortuna, y nadie pedía dirigirle ninguna pregunta, solo el contribuyente juraba ante el magistrado que la suma representaba el 1 %, y se cree que el impuesto era pagado con toda fidelidad.

La declaración se ha usado pues desde mucho tiempo, y ella no significa una conducta prepotente del estado según se piensa en Francia, es un medio de estimar la renta imponible, el peligro consistía en la conducta de los empleados, encargados de las comprobaciones, pues será difícil encontrar un número suficiente de personas de buen sentido, especialmente donde la idoneidad no es la mayor recomendación para ocupar puestos públicos.

La oposición que en nuestro país pretendió hacerse al impuesto sobre la renta, sentando que el país era un país de inmigración tanto de personas como de capitales y que por lo tanto era conveniente evitar aquellas medidas que pudiesen ser vallas a la entrada de cualquiera de estos dos elementos; creo que no tiene razón de ser, la ausencia de inmigración de capitales y hasta emigración podría producirse en el caso que las tasas fuesen demasiado elevadas.

Al presentarse el primer proyecto de impuesto a la renta se agitó el problema constitucional y por ello creo necesario algunas palabras a su respecto.

La Constitución en su artículo 4º habla de las demás contribuciones, las que deberán ser equitativas y proporcionales a la población. Teniendo presente la palabra proporcional se ha pretendido que es inconstitucional toda tasa progresiva. Ha observado Montes de Oca que el único impuesto proporcional a la población sería el de capitación.

En el artículo 16 la Constitución dice que la igualdad es la base del impuesto; la tasa progresiva no se violenta la igualdad establecida por la Constitución, ella debe interpretarse que es en el sacrificio, al igual de lo establecido en la moderna legislación financiera de muchos países.

En una encuesta realizada por La Nación en 1918, el Dr. Carlos Ibarra dice refiriéndose a estos problemas de inconstitucionalidad: "Del pun-

te de vista de la igualdad en el impuesto, creo que la contribución progresiva no sería inconstitucional. En efecto, la corte suprema nacional ha fijado en su jurisprudencia las siguientes normas, a las que se ajustaría el impuesto progresivo: 1) La igualdad exigida por el artículo 16 de la Constitución no puede decirse violada por leyes que establecen una contribución igual para todos los contribuyentes que se hallan en idénticas condiciones; 2) El principio de igualdad como base del impuesto, establecido por la Constitución, se exige que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes".

La otra cuestión constitucional planteada se refiere a la atribución de hacerlo extensivo a todo el territorio de la Nación, pues el impuesto a la renta está comprendido dentro de la denominación de impuesto directo y éstos han sido reservados a las provincias, teniendo la Nación el derecho de establecerlos solo en determinadas condiciones, cuando la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, pero el impuesto deberá ser por tiempo limitado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación (art. 67).

En los Estados Unidos fué declarado inconstitucional el impuesto sobre la renta en el año 1895, pero el texto de la Constitución americana referente a la atribución de imponer contribuciones directas es distinto al contenido en nuestra constitución, la constitución americana decía: "Ni la capitación u otra contribución directa será establecida sino en proporción al censo o recuento que aquí anteriormente se manda tomar", esta disposición de la constitución americana la explica Story diciendo: "El objeto de esta cláusula es garantizar a los estados del sur contra el establecimiento de toda contribución desproporcionada y nivelar en lo posible las desigualdades del impuesto.

Los estados del sur tenían una numerosa población esclava, y por consiguiente, la capitación, siendo uniforme, los recargaría con demasiado rigor".

La enmienda XVI, del año 1913 ha hecho posible el establecimiento del impuesto sobre la renta, ya aplicado hoy en Norteamérica, el artículo re-

firmado dice: "El Congreso tendrá poder para crear y percibir contribuciones sobre las rentas, de cualquier origen que prevengan, sin preponderarlas entre los estados y sin consideración a ningún censo o enumeración".

En nuestro país y dentro de las condiciones establecidas por la Constitución; limitación de tiempo y concurrencia de tres factores; defensa, seguridad común y bien general del Estado.

La Corte Suprema al interpretar esta cláusula de la Constitución, dice: "Las disposiciones del artículo 67, incisos 1º y 2º de la constitución nacional, no importan una limitación de los derechos de crear impuestos y contribuciones que la misma constitución acuerda a las provincias, sino que expresan las reglas y preceptos relativos al sistema impositivo que la Nación por medio del Congreso debe poner en práctica para los fines generales del gobierno".

De modo que el impuesto a la renta puede ser establecido por la Nación para todo el país, dentro de los términos constitucionales y la tasa progresiva puede también ser aplicada, pero dentro de lo razonable y lo justo, así lo resolvió nuestra Suprema Corte, en concordancia con la jurisprudencia americana al resolver sobre la constitucionalidad de un impuesto que gravaba con un 50 % a los legados para la iglesia, sancionado por la provincia de Buenos Aires, "porque es una verdadera exacción o confiscación que restringe, en condiciones excesivas, los derechos de propiedad y de testar, consagrados en los artículos 17 y 20 de la Constitución, toda vez que él alcanza a una parte substancial de la propiedad e a la renta de varios años del capital gravado".

"El poder de crear impuestos que se encuentran en su base misma, y entre otros al de que ellos se distribuyan con justicia, habiéndose observado con fundamento que las impositivas que prescindan de aquellos, no serán impuestos, sino despojos. En este orden de ideas es también oportuno recordar que la suprema corte de los Estados Unidos, interpretando y aplicando disposiciones constitucionales menos explícitas que las nuestras, ha dicho en una de sus sentencias recientes: "Si ocurriera alguna vez un



caso en que bajo el nombre de impuesto progresivo o en otra forma, se imponga una exacción arbitraria o confiscatoria, sería la oportunidad de considerar si el Poder Judicial puede acordar amparo, aplicando los principios inherentes y fundamentales para la protección del individuo, aun cuando no hubiera para él disposición expresa de la Constitución".

Los proyectos de impuesto a la renta presentados en nuestro congreso fijaban todos una vigencia de cinco años, con él se contemplaba la limitación de tiempo establecida por nuestra Constitución".

Es, pues, constitucionalmente posible la implantación del impuesto a la renta, debiendo llenar determinados requisitos indispensables.

Dentro de nuestra administración el impuesto a la renta encontrará un inconveniente; me refiero a los empleados, en especial a los verificadores de que habla el proyecto. En nuestro país el empleado público que desempeña funciones de inspector por lo general llegan a la inquisición, supongo que para evitar las defraudaciones, pero si éste es el objeto, fracasan. Imagínese la conducta que adoptarán los verificadores al controlar las rentas del comercio, y la obligación del comerciante de presentar balances y la contabilidad puede no dar resultado, porque los balances no se interpretan con solo ser inquisidor. En los primeros años del impuesto habrá frecuentes discusiones, habrá que faltar el empleado, y con él pasarán los cinco años de vigencia del impuesto. De modo que la ley primera de impuesto a la renta que se sancione ha de dar escasa recaudación, fracasarán los cálculos optimistas, pero si después de transcurrido el primer período de cinco años que será el de la organización, vuelve a sancionarse nuevamente el impuesto, su rendimiento será mayor.

En defensa del impuesto a la renta se alza sobre todo una razón de justicia social, pues el impuesto es pagado de acuerdo a la capacidad contributiva del individuo y no como pesada carga sobre la satisfacción de sus necesidades. Los impuestos sobre los consumos son relativamente más pesados para los que menos rentas posean, pues en éstos las inversiones que e-

fectúan para consumo representan un elevado porcentaje de sus haberes; y a medida que las rentas aumentan, la relación disminuye pues no es posible que los consumos pasen de un límite determinado.

En favor de la sanción del impuesto a la renta se encuentra pues una razón de suma importancia, como es la justicia social, la cual debe ser satisfecha por toda legislación moderna.

Dentro de nuestro sistema impositivo el impuesto sobre la renta contribuirá a elevar las cifras de las recaudaciones nacionales, facilitando las obras de gobierno y el progreso del país, siempre que no se llegue a un exceso de imposición o a arbitrariedades administrativas por la persona de los empleados.

El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en 1919 decía que una vez sancionado y de acuerdo a las necesidades públicas se podrían modificar algunos impuestos vigentes, este es uno de los hechos que hace simpático al impuesto sobre la renta.

En Francia en 1917, después de la vigencia del impuesto a la renta se suprimió el impuesto que se cobraba sobre ventanas y puertas y también el de patentes.

El proyecto del Poder Ejecutivo de 1924 propone ya la supresión del impuesto de exportación, la contribución territorial y patentes, cuando la recaudación del nuevo impuesto por categorías representen un 80 % de las recaudaciones de 1924 por dichos impuestos.

Por un deseo de equidad, por la justicia social y por el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestro pueblo, es de esperar que el impuesto a la renta sea pronto un hecho en la República Argentina, los hombres de gobierno han demostrado encontrarse en esa corriente de ideas, lo cual da base a ese deseo, que llenaría por otra parte todo un programa gubernativo.

---

## CONCLUSIONES

La actual organización financiera, tanto federal como de las provincias y de los municipios es deficiente, basándose ella en impuestos sobre los consumos, con tasas elevadas y superposiciones que encarecen el costo de la vida.

Esta situación requiere medios capaces de solucionarla y creo que para ello sería necesario la organización de un sistema rentístico, que basado en otras fuentes de rentas además de las actuales, que requieran modificaciones, sirvan para aliviar la situación, a veces penosa, que aflige a la clase trabajadora de nuestro país, que soporta pesados impuestos sobre sus consumos más necesarios.

Pienso que debe establecerse el impuesto a la renta con tasa progresiva, pero que esta progresión no dificulte la formación de capitales de empresa, que el fomento de las industrias del país requiera.

Las provincias y la Nación deberían suprimir los impuestos de patentes y de contribución territorial, reemplazando el producido de éstos con la participación que las provincias tendrán sobre el producido del impuesto a la renta.

La Nación dentro de su esfera impositiva y dentro de la suya las provincias, podrían mantener un impuesto de patente sobre el comercio de artículos cuyo consumo se considere superfluo o nocivo.

Los derechos a la importación no deben tener solo un fin fiscal.

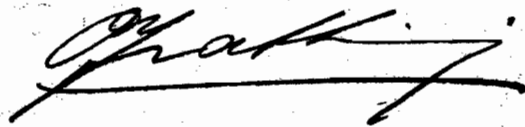
Con las nuevas entradas que tendrá el Tesoro, estos derechos podrán ser establecidos de acuerdo con un concepto económico, que permita el desarrollo de nuestra industria.

El impuesto sobre el mayor valor de la propiedad inmueble, debe ser establecido, para restituir así a la colectividad una parte del aumento del valor de la propiedad debido a ella, y no a la acción del propietario, y que hoy es el único que goza de ese beneficio.

El impuesto sobre las herencias, dentro de la esfera federal, debe pasar

El Estado debe seguir en la explotación petrolífera de Comodoro Rivadavia, pues sabida la importancia que en el mundo tiene la aplicación industrial del petróleo, puede servir también para favorecer el desarrollo de la industria nacional, siendo conveniente por otra parte el control que sobre la explotación petrolífera puede ejercer el Estado, y al mismo tiempo que dicha explotación ha de ser una fuente de recursos.

También deben evitarse las exageraciones en la autorización de gastos, que el patriotismo se radica en afirmar una gran confianza y en las fuerzas y pervenir del país, estableciendo al mismo tiempo pesados impuestos, sino en realizar solamente aquellos gastos que reportan utilidad al país, favoreciendo la formación de capitales y del espíritu de empresa y han de facilitar el progreso de la República.



BIBLIOTECA