



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



El momento financiero argentino y tres proyectos impositivos del Poder Ejecutivo

Pavón, José A.

1943

Cita APA: Pavón, J. (1943). El momento financiero argentino y tres proyectos impositivos del Poder Ejecutivo.

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

75009

ORIGINAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Instituto de Finanzas Argentinas

Director: Dr. Alfredo Labcagle

Trabajo de Investigación correspondiente a
Quinto Año.

Tema: EL MOMENTO FINANCIERO ARGENTINO Y TRES
PROYECTOS POSITIVOS DEL PODER EJECUTIVO

Alumno: JOSE A. PAVON

Nº de Registro: 6985

- Año 1943 -

-000-

DOS PALABRAS

Constituía una aspiración del autor de este trabajo, poder tratar en el tema de su tesis doctoral, en este caso representada por el Trabajo de Investigación que señala el Nuevo Plan de Estudios para los alumnos del quinto año, un asunto de actualidad y de evidente interés general.

Con tal fin se solicitó y se obtuvo, la debida autorización del Director del Instituto de Finanzas Argentinas, Dr. Alfredo Labougle. Posteriormente se convino con el Dr. Armando J. Rocco, los lineamientos generales que debía contemplar el asunto, y así se resolvió que el trabajo constaría de una descripción del momento financiero, su repercusión en la situación económica y el estudio de los proyectos de Impuesto a las ganancias excesivas, Reforma del Impuesto a la Transmisión gratuita de Bienes, y el Impuesto Móvil a la Exportación.

He procurado en todo momento al desarrollar los temas, apartarme de cualquier posición determinada, y tratar los hechos con el carácter objetivo que da la observación científica.

Vaya ello y la sinceridad de mis modestos juicios como un reconocimiento a la deferencia con que fui atendido en mis pedidos por los distinguidos profesores antes nombrados.



JOSE A. PAVON

Buenos Aires, Noviembre de 1943.

I ParteEL MOMENTO FINANCIERO ARGENTINO

Sumario: 1 Actualidad económico-financiera. 2 Las finanzas nacionales. 3 El presupuesto y los déficits. 4 Teoría cuantitativa de la moneda. 5 Mecanismo de la inflación. 6 Su aplicación a la Argentina. 7 Los medios de pago. 8 Los precios. 9 La velocidad de circulación. 10 Estabilización y deflación. 11 Reconces y equilibrio del presupuesto. 12 Empréstitos e impuestos. 13 Acción Estatal. 14 Reformas impositivas. 15 Las "fuerzas vivas" y la reforma.

1.- ACTUALIDAD ECONOMICO-FINANCIERA.

Estamos ante la evidencia de un desequilibrio económico y principalmente financiero, cuya magnitud y consecuencias ha requerido la intervención de los poderes públicos, en procura de su solución o por lo menos de su neutralización a efectos de no provocar conmociones aún mayores en la economía general.

Ahora bien, podrían plantearse para un país que no soporta los gastos de guerra, directamente, los problemas que se discuten en los países en guerra? Y aún más, los males de la inflación y la consiguiente réplica del alza de los precios, son para un país como el nuestro que no debe soportar el drenaje colosal de las guerras actuales, un peligro y una amenaza?

A ambas cuestiones debe contestarse afirmativamente. En efecto, G. Ahumada que sobre este asunto ha publicado un interesante trabajo, dice que, independientemente de los factores que pudieran engendrar o agravar la inflación, ella se presenta siempre al comienzo de toda guerra, tanto en los países que participan directamente, como en los que soportan sus efectos, como un fenómeno independiente de la variación del volumen de la circulación monetaria. Es suficiente para que ella se produzca, que los individuos, o el Estado, o ambos a la vez, ejerciten una demanda activa sobre bienes de oferta estacionaria o reducida. Es lógico pensar que los poseedores de mercancías, en un mercado cualquiera, frente a la incertidumbre del futuro, se despendan de esos

bienes a muchos más altos precios que los normales, y que aquellos que no los poseen tratan de adquirirlos como reservas, como ahorro, como medio de especulación o aún como bienes de simple consumo. Este fenómeno, como ya veremos, puede ser luego reagravado por los efectos, entonces directos, de una política inflacionista, sea por la emisión de papel moneda, sea por la emisión de nuevos empréstitos, procedimientos ambos que aumentan los medios de pago, sin que paralelamente aumente la producción como para establecer el equilibrio de la demanda y de la oferta de mercancías o de servicios, y con ello, el equilibrio de los precios."

Sin embargo, la opinión del Ministro de Hacienda a este respecto no era la misma, y así en el Mensaje del P.E. de fecha 29 de Mayo de 1942, dirigido al H. Congreso, comparando la situación Argentina con la de las naciones en conflicto, dice: "Se desarrolla allí, bajo la tremenda presión de los gastos militares, un vasto proceso de inflación. La Argentina -en la situación en que se encuentra hoy- no tiene evidentemente por qué verse arrastrada en un proceso semejante. La inflación no se produce por reflejo. No es un resultado de la conducta financiera de los otros países, sino del propio país. Que se siga o no ese camino depende fundamentalmente de nosotros mismos, de la prudencia y sabiduría de nuestra propia política fiscal y económica".

No obstante, la realidad es bien distinta, y así ha debido reconocerse en otras oportunidades. Es por ese motivo, que antes de entrar en el estudio general

del problema nos permitiremos recordar algunos párrafos de los documentos oficiales más autorizados y representativos de la materia.

2.- LAS FINANZAS NACIONALES

Nuestro país en la actualidad está pasando por una de sus más graves crisis financieras. Con déficits acumulados de varios presupuestos y una deuda pública que excede los 7.000 millones de pesos, debe hacer frente a las contingencias resultantes de la guerra que envuelve al mundo y que en modo evidente es la primer causa de todos los desequilibrios internos de carácter económico-financiero.

Estamos viviendo en pleno proceso inflacionista provocados por diversas causas que declaran y puntualizan distintos documentos oficiales. Aumenta el poder de compra rápidamente y las cosas que con él se pueden adquirir no aumentan, sino más bien disminuyen. En el Mensaje del P.E. al H. Congreso del año 1942, se dice claramente: "En situaciones normales, el agricultor que vende sus productos adquiere poder de compra que le cede el adquirente de la cosecha. Los sueldos que perciben los empleados en un ejercicio equilibrado son poder de compra que le ha cedido al Estado los contribuyentes. No ^{hay} en estos casos creación, sino tan sólo, traslado de poder de compra existente. Pero cuando el Estado adquiere cosechas invendibles, cuando paga sueldos sin haberlos financiado, atribuye al agricultor o al empleado un poder de compra que nadie ha cedido y crea, por lo tanto, un poder de com-

pra adicional. Este poder de compra adicional se ejerce sobre el mismo volumen de bienes que existía antes. Queda pues alterada la relación entre uno y otros."

Y en la memoria del Banco Central del año 1941, se adelantaban ya, aunque con otras palabras, los mismos conceptos que anteceden, cuando dice: "Del mismo modo, cuando la financiación de los gastos del Estado, en vez de significar un simple traslado de poder de compra de manos del contribuyente y el suscriptor de títulos a las arcas del Tesoro Público, se realiza por medio de la creación adicional de poder de compra a raíz de la expansión del crédito, se promueve también el desarrollo de las actividades internas, pero al mismo tiempo se propende a estimular las importaciones en forma idéntica a la del segundo proceso arriba indicado". Este proceso a que se refiere, es el caso de que compradas las cosechas por el Estado y no pudiéndolas exportar, se mantiene como si realmente se hubiese producido la exportación, al ritmo de la actividad de los sectores de la economía que dependen fundamentalmente de la producción rural y a este respecto dice la Memoria, "lo que vale decir toda la economía argentina", y se desarrolle asimismo la corriente de las importaciones; pero no se logran en ninguna etapa de este proceso las divisas necesarias para abonar tales importaciones".

Y esta tendencia que continuó con ritmo creciente, fué apuntada en la Memoria del mismo Banco del año 1942, cuando dice: "El Estado lleva ya invertidos \$ 1.000 millones en la compra de cosechas y es innegable que esos

medios de pago creados por el crédito -con las consecuencias que se notarán a su tiempo- y distribuidos entre distintos sectores de la colectividad han representado un factor importantísimo en el movimiento económico. Si bien el esfuerzo financiero exigido por la compra de las cosechas ha sido en 1942 inferior al de 1941, en cambio la creación de medios de pago provocada por otras necesidades fiscales sigue en aumento".

Es lógico, decimos entonces nosotros, que hay que empezar a atacar el mal dentro de nuestras posibilidades y por lo tanto en las causas internas. Hay que comenzar por establecer un presupuesto ajustado a las necesidades más imprescindibles y evitar los déficits.

Coincide con nosotros la Memoria del Banco Central, pues afirma que: "Es preciso, pues, refrenar en lo posible el ritmo de ese fenómeno expansivo. Y siendo el déficit fiscal uno de los factores controlables, allí debiera dirigirse la preferencia del esfuerzo", y más adelante agrega: "Un programa para contener e ir reduciendo gradualmente el déficit parece tanto más recomendable cuanto que la magnitud de las necesidades fiscales provocadas por él, unidas a las exigencias financieras del plan de trabajos públicos y de las compras de cosechas, son muy superiores a la capacidad de absorción del mercado de títulos".

En efecto, y una idea de la magnitud de dichos déficits la tenemos en las siguientes comprobaciones.

3.- EL PRESUPUESTO Y LOS DÉFICITS

El presupuesto de 1941 arrojó un déficit de 261,5, según la Memoria de Hacienda, diferencia de los gastos a cubrirse con recursos en efectivo, 1.117,9 millones, más 54 millones, según cuentas especiales, y 910,4 millones de recursos en efectivo. Pero entre estos no hay que olvidar que van involucrados 30,9 millones que no son rentas de presupuesto, sino recursos de emergencia, tomados de los beneficios de cambio, para cubrir el déficit de caja del ejercicio, que alcanza por consiguiente a 292,4 millones. En este ejercicio suman 195,2 millones de acuerdo a la memoria, los gastos a cubrirse con títulos de la deuda pública.

El ejercicio financiero de 1942, de acuerdo a la memoria del citado Departamento, terminó con un déficit de 249,1 millones de pesos entre los gastos a cubrir con recursos en efectivo y la recaudación. Además, se pagaron con el producido de la venta de títulos de la deuda pública nacional, gastos de trabajos públicos, armamentos, aportes al fondo de viabilidad y a las cajas de jubilaciones y Consejo Agrario Nacional por valor de 275,3 millones.

Veremos más adelante el significado exacto y repercusión de estas emisiones de títulos de la deuda pública interna. Por lo pronto no hay que olvidar que si los servicios de la deuda pública se hacen con rentas generales, es sólo como principio, y finalmente debe cubrirse con títulos un déficit de caja superior a la suma de dichos servicios.

Cada año, junto con el aumento de la deuda, el servicio de la misma crece, y si no ha alcanzado

cumbre más peligrosa, es por las conversiones que han reducido los servicios a costa de prolongar la duración de los empréstitos convertidos, que es como si se aumentase la deuda. De todos modos, los servicios en constante crecimiento dificultan más y más el equilibrio del presupuesto - cubrirse con rentas generales, en lo cual deberá verse, por lo tanto, una de las causas del crecimiento de los déficits de caja.

Por otra parte, cuando en sucesivos períodos presupuestarios los gastos tienden a separarse más y más de los recursos dejándolos resagados, en alguna forma ha de enjugarse el déficit creciente; a poco que se piense en ello, el hecho resultará indubitable. Es necesario hallar un mínimo de esfuerzos e inconvenientes para producir los recursos necesarios para cubrirlo. El sistema bancario suele estar en estas condiciones dispuesto a proporcionar los recursos, llenando en forma ideal aquellas condiciones de mínimo de esfuerzos e inconvenientes. Es por ello que el Estado acude a él en demanda de crédito. Así se van cubriendo los primeros desequilibrios financieros. De esta manera los fondos adicionales debido al crédito bancario y puestos en circulación por el Estado, se mezclan con los demás de los que sólo se diferencian en su nacimiento, presionando las demandas, los precios y el costo de la vida.

Es ésta, pues, una de las formas sencillas y oscuras de llegar a la inflación. De su peligro e importancia se hizo eco el Dr. Jorge Santamarina, cuando dijo que era motivo de seria preocupación el tener que recurrir

a los bancos para colocar títulos, puesto que en esa forma continúa la expansión del crédito "con todos los peligros que representa para la economía del país y sus funestas consecuencias para el costo de la vida de las clases laboriosas".

Más adelante y particularizando sobre el mismo asunto, agrega: "Donde el hecho adquiere su mayor significado es en las cuentas del Banco de la Nación Argentina, que hasta ahora ha cargado casi exclusivamente con la vasta operación de financiar la compra de cosechas. Hace tres años sólo se habían usado 277 millones de pesos con este propósito; al terminarse el año 1942 la deuda llegaba a 956 millones", y aclara que la deuda total del Gobierno a los bancos por financiación de cosechas alcanzaba en esa fecha 1.006 millones de pesos.

Para poder estudiar las consecuencias de este proceso, necesitamos recordar previamente ciertos conceptos de la ciencia económica, tales como la teoría cuantitativa de la moneda, y su expresión matemática en la ecuación de Fisher,

4.- TEORIA CUANTITATIVA DE LA MONEDA

Acabamos de ver a grandes rasgos que los sucesivos déficits y otras causas internas y externas, han engendrado un movimiento ascendente de inflación, noción ésta sobre la cual existen verdaderas discrepancias de fondo, en la opinión de los tratadistas, para caracterizarla.

Corresponde entonces, hacer una pequeña revisión de los conceptos teóricos que indican la existencia de este proceso y las posibles consecuencias directas o indirectas que de él pueden derivarse, a efectos de estudiar lo ocurrido en nuestro país.

Hablamos hace un momento de la ecuación de Fisher, nombre de su autor y con el que se conoce a la ecuación que da forma matemática a la teoría cuantitativa de la moneda, expuesta, en sus lineamientos generales, por Ricardo. La ecuación, eminentemente estática, expresa que en un período de tiempo definido, el total de moneda fiduciaria y bancaria multiplicada por sus respectivas velocidades de circulación es igual a la suma de todas las transacciones efectuadas durante el período considerado, multiplicadas por sus respectivos precios. Esto es:

$MV + M'V' = PT$; donde M y M' son las cantidades de moneda emitida y bancaria, V y V' sus respectivas velocidades circulatorias, P el nivel de precios y T el volumen total de las transacciones.

Esta teoría que es evidente por sí misma, no podemos decir sea correcta en un todo puesto que considera una exacta proporcionalidad en el aumento o disminución de moneda y su correlativa repercusión sobre los precios. Y por otra parte, como dijimos, es estática en su expresión, puesto que su estudio se hace suponiendo que los otros términos permanezcan sin variación, inmutables, lo que de ninguna manera se ajusta a la realidad.

5. MECANISMO DE LA INFLACION

El origen de la inflación, a la que consideramos como, la creación de artificial poder adquisitivo, puede ser muy diverso.

Hay que reconocer que además de tener como origen la demanda del Estado, la que casi siempre es provocada por los déficit de presupuesto, puede tener también como causa, la acción de los emprendedores, especuladores o empresarios. Pero en este último caso, es necesario la existencia de un factor psicológico, puesto que es menester que esos elementos sociales estén dispuestos a utilizar el exceso de los medios de pago en circulación.

Hay, pues, en aquel origen una predisposición del espíritu de empresa y una facilidad tácita para obtener medios de pago o capital monetario. Esta facilidad radica en la baratura de los préstamos, o sea en una baja tasa del interés bancario, a la cual tienden a ajustarse los demás intereses nominales del mercado. Esto es posible, si se piensa que no se concibe en las sociedades modernas una categoría de empresas que no deban recurrir habitualmente y en alto grado, a los bancos, ya sea para descuentos de documentos, préstamos o aperturas de créditos.

Ahora bien, el caso corriente en los procesos inflacionistas de la índole que acabamos de exponer, es que coincidan y se complementen las demandas del Estado y de los particulares, actuando para favorecer la

situación en este último caso el factor psíquico de que habíamos hablado, y por lo mismo han de conseguirse capitales a crédito que rendirán con exceso los beneficios necesarios para cubrir la tasa del interés monetario. Pedro I. Mendive, en un artículo publicado sobre el tema explica que, cuando existe un equilibrio entre la tasa del interés monetario y el rendimiento medio en el mercado del capital real, se verifica una estabilidad en el nivel de precios, sin que esa estabilidad suponga una rigidez absoluta. Pero, en cuanto se rompe ese equilibrio, los precios suelen reaccionar rápidamente en sentido inverso al de la tasa monetaria y en el mismo sentido que el volumen de los medios de pago.

Se encuentra aquí la noción cuantitativa que explica que explica la suba de los precios por el aumento de moneda creada. En realidad, cuando la creación de artificial poder adquisitivo se origina exclusivamente en la empresa y la especulación, sin intervención de los déficit del presupuesto, los precios no ascienden mucho más allá del nivel a que pueden llegar en una fuerte coyuntura al alza.

El mismo autor explica más adelante, lo que confirma nuestra opinión, en el proceso descrito, confluye a la demanda de los emprendedores, si no la ha precedido, la demanda de crédito que provocan los déficit del presupuesto. La oferta de dinero que cubre ambas demandas no proviene -salvo una mínima parte- de un ahorro efectivo previamente creado. No hay, pues, correspondencia entre la realidad económica y el medio circulante. El efeg

to de esta disparidad ya lo explica la conocida noción cuantitativa de la moneda: aumento del nivel de precios.

Y por último afirma que, de las demandas monetarias, la primera se encorva íntegra y directamente hacia los factores de la producción: máquinas, combustibles, materias primas y mano de obra. La segunda, se reparte entre el aumento de empleados públicos, bienes para el ejército y la armada, obras públicas y bienes directos.

De acuerdo a la situación resultante del análisis teórico que acabamos de hacer, es y ha sido muy lógico pensar entonces, que si la actividad decrece como efecto de una baja de los precios y estos dependen del volumen de moneda en circulación, como se demuestra en la ecuación de Fisher que estudiamos, resulta fácil, extraordinariamente fácil, mantener una prosperidad regulada, alejando para siempre los efectos perjudiciales de las oscilaciones económicas.

Esta idea alienará a que se elabore un plan de regulación que permitirá llevar a la práctica lo dicho, y según el convencimiento de sus realizadores, sin la más mínima duda del resultado positivo.

Desgraciadamente la materia económico-financiera no es de tan fácil regulación, y las consecuencias de todo proceso artificial deberán considerarse como "imprevistas" por su gravedad, a pesar de haber creído tener, en un momento dado, la dirección de todo el proceso económico.

6.- SU APLICACION A LA ARGENTINA

Veamos ahora qué ha ocurrido en nuestro país sobre el problema y qué se ha hecho por solucionarlo.

Al finalizar el año 1940, a raíz de la situación internacional creada por la guerra, que en aquel entonces llevaba ya cerca de un año y medio de duración, se manifestaba en nuestra economía como causa directa y directa, lógicamente, a raíz de nuestro gran intercambio de ultramar en épocas normales, un estado de depresión que aún cuando no llegaba a asumir caracteres graves, necesitaba de una política adecuada en pro de su solución.

El Gobierno supuso, con la razón que le daba la teoría arriba expuesta y el argumento más convincente de las necesidades fiscales, que era necesario, aprovechando toda coyuntura, alentar la actividad económica, estimulando la industria y protegiendo la economía base que era la agricultura.

En tal sentido, vemos que dice la Memoria del Ministerio de Hacienda de 1940: "El estímulo de las actividades internas fué motivo de preocupación desde el primer momento. Anticipando las condiciones favorables que ya eran previsibles entonces y como condición básica y previa no sólo para el desarrollo favorable de las actividades industriales y comerciales, sino también como medio de financiar el déficit fiscal y la ayuda agraria en la forma menos onerosa posible, se inició la prosecución de la política del dinero barato, política que ya ha comenzado a dar sus frutos y que es indispensable mantener en el futuro".

El propósito es claro y la voluntad firme.

Vamos los resultados.

7.- LOS MEDIOS DE PAGO

En este caso, es mejor recurrir a los hechos, a la ayuda de las expresiones numéricas, que no permiten dos interpretaciones distintas y para ello, de la Memoria del Banco Central de 1942, extractamos el siguiente cuadro:

CRECIMIENTO DE LOS MEDIOS DE PAGO

(En millones de m\$n)

<u>31 de Diciembre.</u>	<u>Dinero en el público</u>	<u>Depósitos Corrientes</u>	<u>Total de Medios de Pago</u>
1938	983 ✓	1.501	2.484
1939	1.029	1.682	2.711
1940	1.127	1.653	2.780
1941	1.328	2.219	3.547
1942	1.514	2.733	4.247
	0.482		

Los medios de pago, constituidos por el dinero que circula en manos del público (Esto es, los billetes y monedas subsidiarias que no forman parte del activo de los bancos), y los depósitos en cuentas corrientes bancarias, que, movidos por el cheque, desempeñan idéntica función, han crecido nuevamente un 20 % en 1942 después de haber subido un 28 % en 1941.

En cinco años, casi se ha duplicado la exigencia de medios de pago. No es ya suficiente la cantidad circulante para las necesidades que se buscaba satisfacer? La tendencia de la curva es francamente ascendente. ¿Qué ha sucedido? Recurriendo a los argumentos que nos sirvieron en un principio, lo podemos explicar en pocas palabras. En un primer momento, la moneda determinó el nivel de los precios y ahora, por lo visto, son los precios los que de-

terminan el volumen de los medios de pago cuyo crecimiento es muy difícil frenar.

Hablemos antes de los efectos "imprevisibles" de la inflación. Aquí tenemos uno que demuestra lo peligroso de su empleo. Si la política inflacionista es débil, no produce el fin deseado, si es enérgica no se la puede frenar.

Debe preguntarse, sin embargo, si esta afirmación que hacemos es imaginaria o real. Para responder nada mejor que dejar la palabra al propio P.E. "Si la industria -dice, recurriendo a la idea cursativa en su forma más simple- no puede seguirse expandiendo con el mismo ritmo, al seguir avivando las demandas con nuevas demandas de poder de compra -poder artificial sin contrapartida en el sector de los bienes, aclaramos nosotros- que el Estado lanza mediante la expansión del crédito, "acentuará" inevitablemente la elevación desmesurada de los precios con todas sus "funestas" consecuencias. Hay, pues, -agrega- que obrar sin tardanza reduciendo gradualmente la creación de poder de compra redundante o excesivo que proviene de la expansión monetaria". Nuestra pregunta queda contestada.

8.- LOS PRECIOS

Acabamos de ver, cómo, los precios de factor pasivo que eran en la ecuación económica usada, se transforman en elementos activos, y son ellos los que fijan el nivel de los medios de pago.

En caso de inflación, por lo general la cotización exterior cae más bajo que la correspondiente a

la paridad del poder adquisitivo. Bapiexan, entonces, por elevarse los precios de las mercaderías importadas sobre el nivel interior. Si a esa depreciación se unen luego las dificultades que una guerra provoca al tráfico internacional, la escasez de mercaderías importadas, al hacer frente a una demanda normal o creciente, tenderá a elevar sus precios más y más.

La suba ulterior, ya ingresada la mercadería en el país, es motivada por su propia escasez y la cuantía de medios de pago que refuerza la demanda y permite absorber ese precio. En consecuencia, cuanto mayor sea la dependencia de una economía de los bienes de importación, tanto más dependerá su nivel general de precios del curso de los cambios. Caso típico de la Argentina.

A este respecto recordemos la situación de dependencia que nos encontramos con respecto a la importación, para la obtención de determinados artículos necesarios a nuestro desenvolvimiento económico.

Es por ello, que en este caso no ha podido producirse el alivio que hubiera significado poder volver en la importación el exceso de moneda. Por el contrario, debido a la situación internacional que nos ha cerrado la mayor parte de los mercados tradicionales y lo reducido de nuestra flota mercante, bien poco es el volúmen de bodegas de que disponemos, y han llevado a un nivel como nunca lo conocimos la curva de las importaciones. Esto se demuestra en el cuadro que a continuación sigue confeccionado con datos obtenidos en el Suplemento Estadístico de la Revista Económica del Banco Central.

IMPORTACIONES EN MILES DE M\$ (1)

Año 1938	\$ 1.419.438		90,5
" 1939	" 1.248.353	Indicea	79,6
" 1940	" 1.079.326	Ponderados	68,8
" 1941	" 854.179		54,4
" 1942	" 681.858	1926 x 100	43,4

(1) Las cantidades importadas de cada producto se multiplican por los aforos establecidos en la tarifa de avalúos de 1906 con las modificaciones posteriores. Estos valores llamados "de tarifa", reflejan variaciones del volumen físico.

En cuanto a los precios de las mercaderías de exportación -a un nivel concorde con la depreciación interior- tienden igualmente a subir. En un primer momento, esa suba suele verificarse con poca intensidad, sobre todo en caso de productos agrícolas, por hechos del propio mecanismo de la exportación.

Fero luego, la competencia entre los mismos exportadores hará reducir la prima que estos se reservan y el precio tenderá a subir en la proporción a la mencionada desvalorización, sin alcanzarla, distribuyendo lo que pierden de esa prima en el mercado interno. Cuando a la inflación se une la imposibilidad de exportar, como sucede en los momentos actuales, si el "stock" de esas mercaderías es excesivo para el mercado, el precio se fijará a la altura que determine la oferta y la demanda.

El autor antes mencionado, comentando esta situación hace una interesante comprobación. A pesar de estas verdades teóricas, -dice- la gente suele aferrarse a la paridad legal y justifica subas de cualquier magnitud en las mercancías importadas, criticando, en cambio, la elevación en las de producción nacional. No caen en cuenta

de que la moneda nacional ha sufrido una efectiva desvalorización, viciada por la propia abundancia que de ella se tiene. Así, cuando el obrero reclama aumento de salarios justificados por la elevación del costo de la vida, no se le ocurre pensar ni que este hecho se debe a una causa monetaria, ni que su trabajo es de un rendimiento real análogo a los tiempos de paz monetaria. Sin embargo, esto mismo es lo que sucede con el productor de bienes para consumo interno. Al querer explicarlo se olvida o no se tiene en cuenta esa disminución del valor o poder adquisitivo de la moneda. Los costos de los bienes de producción nacional, han subido efectivamente, aun cuando mucha gente no puede dar una explicación lógica de esa suba, porque desconoce, precisamente, esa depreciación.

9.- LA VELOCIDAD DE CIRCULACION

Los efectos tan terribles de la inflación en nuestro país, han tenido un efecto moderador en lo que se refiere a la velocidad de circulación. Es decir, la forma cómo se han empleado los medios de pago. Recordemos cuando hablamos del mecanismo de aquélla que mencionamos la existencia de un factor psicológico que era necesario para el uso de los excedentes de los medios de pago.

Fues bien, han transcurrido apenas diez años y todavía está fresco el recuerdo de las consecuencias de la pasada crisis. La economía Argentina ha sabido aprovechar la lección y ha usado de una prudencia muy saludable.

Confirma lo que decimos, y explica cómo no se han producido males mayores, estos párrafos de la Memoria

del Banco Central del año 1942, que transcribimos y que se refieren, al comentar el alza de los precios, al efecto moderador que ha tenido la disminución de la velocidad de circulación, otro de los factores de la mencionada ecuación de Fisher. Dice la Memoria: "Han aumentado, pues, con gran amplitud los medios de pago, pero la intensidad con que han sido empleados disminuyó sensiblemente. Parte del movimiento ha tendido a pararse con escaso movimiento en las cuentas corrientes de los bancos, aliviando así la presión alcista que la plétora de medio circulante ejerce sobre el nivel de los precios. Se advierte muy bien este descenso de la velocidad de circulación en el movimiento de los depósitos corrientes del público (excluidos los oficiales). Mientras los depósitos corrientes del público crecieron el 50 % entre 1939 y 1942, los pagos realizados con estos depósitos sólo aumentaron en 24 %, en virtud de que la velocidad de circulación, o sea la intensidad con que se utilizan los medios de pago, disminuyó en 17 %, según se verifica en estas cifras:

<u>Años</u>	<u>Depósitos Corrientes del Público</u>	<u>Pagos con Cheques</u>	<u>Velocidad de Circulación</u>
1939	100	100	100
1940	104	95	91
1941	123	107	87
1942	150	124	83

(Índices base 1939 = 100)

La disminución de la velocidad de circulación ha tenido, pues, el efecto de neutralizar parcialmente las consecuencias del ascenso en los medios de pago".

Más adelante agrega: "El descenso de la ve-

locidad de circulación está indicando que la cantidad de poder de compra es excesiva. Por lo tanto, si continúa creciendo mientras el volumen de las transacciones se encuentra contenido en su ascenso o muy cerca de serlo -según ya se dijo- por haberse aproximado la producción industrial del país al límite de su capacidad presente, sin perspectivas de expansión inmediata, se corre el riesgo de que se haga más pronunciada la acentuación local del alza exterior de precios".

A continuación reproducimos un cuadro de los Precios Mayoristas en Buenos Aires, extractado del Suplemento Estadístico de la Revista Económica del Banco Central. Llamamos la atención, además de la comparación del nivel general de los últimos cinco años, la que resulta de los 8 primeros meses de 1942 y 1943, cuya significación se evidencia por sí misma.

- PRECIOS MAYORISTAS EN BUENOS AIRES -

Períodos	Nivel General (1)	No Agrop.	Agropecuarios (1)	- Nivel de precios agropecuarios -					
				Granos	Carnes	Cueros	Lanas	Pr.lech.	Forest.
(Indices , base 1926 = 100)									
Año 1938	105,5	109,4	90,6	90,6	94,8	81,9	92,5	83,9	100,0
" 1939	108,2	114,8	83,6	77,6	94,5	89,2	103,9	83,0	104,2
" 1940	123,4	135,4	80,4	68,8	103,0	92,3	116,6	82,0	112,8
" 1941	145,1	163,8	76,4	60,3	105,4	108,8	110,4	98,4	120,2
" 1942	187,6	217,1	80,3	60,4	127,3	117,1	104,0	95,0	120,5
8 promes.:									
1942	184,3	212,7	80,8	60,4	126,1	118,2	111,7	95,4	121,2
1943	201,8	233,5	86,1	70,8	131,3	113,9	80,9	97,3	118,9
Ago.1942	193,6	224,6	80,4	60,3	130,3	114,9	94,9	116,3	119,0
Set. "	193,8	224,8	80,8	60,8	134,2	116,0	95,0	103,9	119,0
Oct. "	194,5	225,8	80,2	60,5	131,2	116,1	95,8	90,4	118,9
Nov. "	196,3	228,5	78,7	60,4	126,6	114,2	85,8	90,6	118,9
Dic. "	192,6	224,1	77,6	60,1	127,3	113,7	77,2	92,3	118,9
Ene.1943	196,8	228,7	80,7	62,7	129,8	113,8	82,1	94,1	118,9
Feb. "	199,7	230,7	86,0	71,7	128,4	113,7	79,8	95,4	118,9
Mar. "	200,2	231,7	85,1	69,9	130,1	113,6	78,5	99,4	118,9
Abr. "	201,5	233,5	85,5	69,4	133,1	113,5	78,3	101,9	118,9
May. "	203,4	235,6	85,9	70,8	132,1	113,6	74,4	103,3	118,9
Jun. "	204,4	236,7	86,8	72,0	131,6	113,7	81,4	95,2	118,9
Jul. "	204,1	235,7	88,8	74,3	131,1	114,0	86,6	91,7	118,9
Ago. "	204,3	235,5	90,1	75,2	134,2	115,5	86,2	97,7	118,9

Hemos expuesto en forma sintética el panorama financiero y su efecto en la economía, de la situación actual, para evitar perder de vista el motivo principal de este estudio.

Así, hemos visto las dificultades financieras del gobierno, provocadas por la financiación de las cosechas en primer término y traducidas en los abultados déficits que anotamos. Luego, explicamos rápidamente el mecanismo de la inflación, y la forma en que ésta se ha producido en nuestro país. Por último hemos tenido oportunidad de demostrar su efecto directo sobre los precios y los hechos moderadores de esta situación.

Y ahora, como no nos conforma la posición negativa del análisis crítico sobre el problema financiero de la inflación, -hecho eminentemente económico- es que debemos iniciar el estudio de las medidas posibles para su solución, las que se han propuesto y las que deberían aceptarse.

Teniendo en vista lo expuesto, surge el interrogante de cómo y en qué medida podrían introducirse las economías necesarias para atenuar el déficit, ya que fué este el primer resorte que aconsejamos ajustar.

Y en el supuesto caso, qué deberá hacerse si las economías practicables no permiten cubrir una parte razonable del déficit a fin de evitar los peligros de la expansión del crédito ? De dónde obtener los recursos necesarios ?

Es necesario adelantar, que como medida previa es necesaria la estabilización, y hacemos esta afirma-

ción porque de lo contrario, cualquier sacrificio que se impusiera al país o la colaboración que se le solicitara y este diera, resultaría esterilizada por la situación actual.

10.- ESTABILIZACION Y DEFLACION

Acabamos de referirnos a la necesidad de recurrir a la estabilización, y nos hemos decidido por ella antes que la deflación.

El Gobierno tiene dos caminos para recorrer a fin de salir de la situación actual. La estabilización de los precios o la deflación. No creemos que exista dificultad en decidirse. Veamos en qué consiste cada una.

La deflación, o sea la intervención activa del Banco Central en el mercado abierto -open market- y la elevación vertical de la tasa del redescuento, tiene por finalidad restringir la cantidad de moneda en circulación y desalentar los pedidos de nuevos créditos bancarios. Esto es, en síntesis, acrecentar el valor de la moneda o, lo que es lo mismo, de acuerdo a la conocida teoría, reducir el nivel de los precios.

En estática económica, se le designa a esta operación "crisis de liquidación", que devuelve a la unidad monetaria el antiguo valor. Pero no es tan sencillo. El peso opresor de las deudas, los apuros del sistema bancario, la paralización de la industria, la desocupación obrera y la restricción de las rentas y del consumo, serían un pálido reflejo de lo que ocurriría de apelar a la de-

flación.

Por eso dijimos en un principio, que no creíamos existiera dificultad en decidirse. Aún cuando el recurso de la estabilización es mucho más difícil de lograr, es siempre preferible al anterior.

Es así, entonces, que la estabilización ofrece la casi seguridad de que en un tiempo más o menos breve se restablecerá un equilibrio entre los distintos precios del mercado y los diversos elementos económicos, compatibles con el máximo de bienestar general. Para lograr esto, es menester, de acuerdo como lo indicamos en un principio, que exista un equilibrio entre la tasa del interés monetario y el rendimiento medio en el mercado del capital real. Esta situación de equilibrio, se reflejará en una estabilidad en el nivel de los precios.

Hemos anticipado, y lo volvemos a repetir, esta solución de la estabilización es la más conveniente, pero también la más difícil de aplicar. El proceso de frenar gradualmente la expansión monetaria requiere de los hombres y organismos que lo emprendan, una habilidad y esfuerzos poco comunes. Se encuentran amenazados continuamente con el peligro de los dos extremos: caer en la deflación o continuar en la inflación.

11.- ECONOMIAS Y EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

Dado así, como dejamos dicho, el primer paso en el camino de hallarle solución a la situación apremiante en que se encuentra el país en materia económico-financiera, son necesarias las mayores economías posibles

compatibles con la atención de los servicios públicos.

La frondosidad de nuestro presupuesto es materia sobre la que se ha hablado mucho en mérito a los grandes déficits que ha dejado en los últimos años. Sin embargo, poco o nada se ha hecho en tal sentido.

Creemos que es necesario y factible en este capítulo, actuar con la mayor energía, dado que la acción de los poderes públicos en este sentido, se ha traducido en un "laissez faire, laissez passer".

El Dr. Alfredo Labougle, en una Conferencia pronunciada con motivo de la inauguración del curso de Finanzas de 1942 (Abril 22), entre otras cosas, fijaba los cánones bajo los cuales debía reorganizarse nuestro sistema presupuestario y así decía en tres de los puntos de sus normas: "Proceder a la revisión y estudio de todos los presupuestos, y especialmente del nacional y los de las reparticiones autárquicas, que desde hace años no se lo ha hecho. No más ajustes, ni rectificaciones, ni delegación de atribuciones". "La defensa enérgica por parte del Ministro de Hacienda, del equilibrio del presupuesto, del monto de los gastos con los recursos, para que sea real al final del ejercicio y para que se oponga a los acuerdos de Gobierno, y a la sanción de leyes especiales que lo anulen y consagren déficits". "Es hora que se estatuya la unidad del presupuesto. No encuentro razones atendibles, para que en principio, las reparticiones autárquicas, tengan sus presupuestos aparte, que sólo se justifica en casos, en que por la índole de sus operaciones comerciales o industriales deban manejarse por un régimen particular".

12.- EMPRESTITOS E IMPUESTOS

Sancionado así un verdadero presupuesto, cuyo cálculo de recursos permita cubrir todos los gastos previstos, es necesario atender la deuda flotante. Habrá que consolidarla en parte y por el resto hacerse de los recursos extraordinarios suficientes para saldar y cumplir el pago que demanden los servicios.

No es posible suponer que pueda solucionarse, usando uno sólo de los arbitrios, empréstitos o impuestos.

Recurrir únicamente a recargos impositivos para cubrir el enorme déficit existente, constituye un intento pueril, pues nunca se conseguiría alcanzar esa meta por semejante camino. Los recargos impositivos, conjuntamente con las economías, deben permitir, es cierto, consolidar en parte el quebranto fiscal, proporcionando las rentas que requiere el pago de los servicios de intereses y de amortización, y que en el caso que nos ocupa, puede hacerse con un moderado aumento de los impuestos. Pero, claro está, la base principal se halla en las economías. Sin ella no es posible emprender nada. A este respecto, en un artículo publicado recientemente, decía el Sr. Alberto Huelo: "Y si de aumentos de recursos se trata para encontrar remedio a la situación, tuvo razón el señor Ministro de Hacienda, cuando dijo en la Bolsa de Comercio, que es el público y no los bancos quien ha de suscribir las emisiones de títulos a fin de evitar el peligro expansionista. Pero también debe recordarse, que aún cuando el público sea quien suscriba, la inflación no desaparece, porque se quita, es cierto, a éste poder adquisitivo, pero el Gobierno recibe el

dinero de los empréstitos y por medio de sus pagos transfiera a otros ese mismo poder de adquisición. En una palabra no hay "suma", pero sí "traslación" de medios de pago. Podría agregarse que en este caso el público se desprende de capital y no de renta; queda entonces, ésta intacta e invariada la capacidad de compra. Por lo tanto, la influencia sobre los precios más bien se acentúa. Mejora la situación cuando los recursos proceden del impuesto, porque en este caso queda afectada realmente la renta del contribuyente; pero aún así mismo existe transferencia, porque, al igual que en el caso anterior, el Gobierno, al dar aplicación a los fondos recaudados, traslada a otros el poder adquisitivo que toma del contribuyente. Por consiguiente, si es que realmente se desea operar una reducción en los medios de pago y actuar con efectividad sobre los precios, el remedio no puede venir sino de una reducción efectiva en los gastos públicos, en cuyo caso no hay suma, ni traslación, y sí una anulación de poder adquisitivo, que importa tanto cuánto montan las economías puestas en práctica."

La solución está, por consiguiente, en un adecuado equilibrio resultante del empleo inteligente y firme de estos tres elementos: ECONOMÍAS, EMPRÉSTITOS E IMPUESTOS.

13.- ACCION ESTATAL

Debemos estudiar ahora, cuál fué la acción oficial para hallarle remedio a la situación expuesta y de qué elementos se sirvió con tal fin.

Junto con el proyecto de Presupuesto para

1942, el Ministro de Hacienda Dr. Carlos Alberto Acevedo, expuso su programa en estos términos: "El programa de política financiera para prevenir la inflación que se somete a vuestra honorabilidad conjuntamente con el presupuesto, incluyendo los proyectos presentados el año anterior, responde a un concepto de fácil percepción: reducir progresivamente la magnitud del desequilibrio y en vez de cubrirlo con la creación artificial de poder de compra, aprovechar el poder de compra que ya está en circulación tomándolo mediante empréstitos y aumentos de impuestos y elevar por todos los medios posibles el volumen de mercaderías que podrán ser adquiridas con ese poder de compra".

Considerado en sus lineamientos generales, el plan de acción del gobierno comprendía: la gradual reducción de los subsidios a la agricultura, hasta llegar a su total supresión; un impuesto a la exportación sobre los artículos para los cuales el tipo de cambio comprador es de \$ 13,50 la libra esterlina, que absorbería el mayor precio de ellos sobre el promedio de 1937-39 más un 20 %; la transformación en títulos de la deuda externa nacional de las tenencias actuales de las tenencias de libras esterlinas bloqueadas, hasta un máximo de 5 millones de libras, títulos que el gobierno adquirirá con el producido del impuesto móvil a la exportación, para luego, convertidos en obligaciones en pesos moneda nacional, negociarlos entre el público y los bancos, a fin de financiar las cosechas y de amortizar la deuda del Gobierno con el Banco de la Nación; una emisión de obligaciones destinada a consolidar la deuda del Gobierno con el Banco de la Nación,

27

y ampliación de facultades al Banco Central a objeto de que pueda tener una mayor intervención en el mercado monetario y bursátil. También se insiste, porque forma parte de este plan, en el aumento proyectado del impuesto a los réditos, a las mayores ganancias, a la transmisión gratuita de bienes y en el gravámen especial a las empresas petroleras, que en su origen fueron presentados en el mes de Abril de 1941.

Como puede apreciarse, la idea predominante en la concepción de este plan, tiende a distribuir los efectos de la crisis en los diversos sectores de la economía nacional. Sobre la agricultura, porque esta verá poco a poco desaparecer la ayuda oficial; sobre la ganaderías y demás industrias de exportación, que tendrán que desprenderse de las mayores utilidades que les depara la guerra; y en general, sobre toda actividad útil y productiva, por los demás aumentos impositivos proyectados.

14.- REFORMAS IMPOSITIVAS

Escapa a los límites de este trabajo, el estudio por separado de cada una de las cuestiones tan interesantes y complejas que integran el plan que dejamos expuesto, y por lo tanto debemos reducirnos a estudiar una parte de uno de los puntos que consideramos de mayor repercusión en la economía nacional: la reforma impositiva proyectada.

Consideramos este punto como el principal por dos motivos principales: primero, porque la reforma de nuestro sistema impositivo es una necesidad impostergable,

y segundo, porque los proyectos impositivos a que nos referimos levantaron la oposición organizada más formidable que conoce la historia financiera Argentina.

En efecto, el primero de los motivos, reconoce la necesidad de reformar nuestro sistema impositivo. Este ya no responde a las necesidades de la economía de la hora actual. Al principio de la igualdad y proporcionalidad de las cargas públicas, debe anteponerse el de la igualdad en el sacrificio, que está más de acuerdo con la realidad.

En un artículo publicado, decía el Dr. Armando J. Rocco, que: "La justicia impositiva es un aspecto fundamental de las cuestiones financieras porque nada irrita tanto como las desigualdades frente al impuesto. La igualdad no se realiza por el hecho mismo de la proporcionalidad; entran aquí en práctica la aplicación de teorías destinadas a realizar la equidad combinando tasas proporcionales y progresivas de tal manera que la igualdad de sacrificio se realice en todas las capas sociales. La generalidad es otra condición de la equidad, que somete al impuesto a todos los componentes del grupo social del país".

Los principios que nos servirían para valorar la bondad de un sistema no están ya hoy, de acuerdo a las exigencias actuales. No debemos, pues, dejarnos llevar por los principios clásicos impositivos para determinar cuándo es necesario la reforma de un sistema, dado que un sistema es bueno, "cuando se obtienen buenos resultados en el país que existe". Es por los resultados prácticos en el país interesado que debe juzgarse un sistema fiscal.

No hay que olvidar que todo impuesto es un gravamen sobre los bienes de los individuos. Tiene, por lo tanto, consecuencias económicas y sociales. Para la elección de los impuestos, no se trata solamente de buscar cuáles facilitarán una repartición equitativa de las cargas entre los individuos; hay que examinar los efectos económicos que producirán los gravámenes llevados a cabo de esta manera, las consecuencias sociales que podrían provocar. Y aquí se plantea uno de los problemas más difíciles de la teoría de los impuestos: el de la repercusión. Se necesita, efectivamente, saber sobre quién, en definitiva, recaerá realmente el gravamen del impuesto. Las apariencias pueden ser engañosas.

Nuestro sistema adolece de dos grandes inconvenientes: los impuestos internos, impuestos al consumo, tienen todavía una gran importancia en el conjunto de los recursos, y no debemos olvidar que esta clase de impuestos son los que menos contemplan la igualdad de sacrificios en la población contribuyente. Carecen de lo que llamamos justicia tributaria. Y en segundo lugar, falta una racionalización adecuada del sistema recaudatorio, de la cual no debe excluirse la educación del contribuyente.

Sobre este segundo punto, que reviste más complejidad de la que a simple vista parece tener, Juan Carlos Laqui, ha podido decir, que el proceso recaudatorio, no es hoy una simple tarea de cobranza, sino toda una difícil técnica en la cual, para corresponder a los principios que motivaron el nacimiento de los nuevos tributos,

debe primar, según también lo expusimos, el fundamento jurídico, pues si la "arbitrariedad de la ley es soportable", la de la administración es inadmisibles.

Más adelante agrega que muchas veces los nuevos tributos se aplican sin una debida educación de los órganos encargados de la percepción, produciéndose entonces los inconvenientes comunes a estas situaciones. Por otra parte, dice, se toma de sorpresa a los contribuyentes, que por lo general en esta materia sólo juzgan los impuestos por el monto que pagan, "valuando su JURIDICIDAD" por medio de "pesos" y no de "principios", sin educarlos previamente, que es también tarea del Estado. Concluye afirmando que una gran parte de los entorpecimientos radica precisamente, en esta falta de previsión y por implantar nuevos impuestos, muchas veces tan complejos, de una manera, casi instantánea.

En cuanto a la primera objeción que hicimos, referente a la carga que significaban los impuestos internos, basta para demostrarlo y comprobar su magnitud, con tomar la Memoria de Hacienda y ver que en el año 1942, sobre un total de 956 millones de pesos de recaudación, 185 millones corresponden a esta categoría.

En la sesión del 22 de Septiembre de 1942, en la Cámara de Diputados, con motivo de la discusión del proyecto de reformas a la ley del impuesto a la transmisión gratuita de bienes que estudiaremos en particular, más adelante, dijo el Ministro de Hacienda, planteando una cuestión categórica, que coincide con la opinión que hemos expuesto. Por qué los nuevos impuestos son necesarios?

"Por dos razones: en primer lugar, la más fácil, la más clara: Porque existiendo un déficit de más de 300.000.000 de pesos en el presupuesto, es de elemental lógica que debe reducirse, por lo menos en un tercio, mediante impuestos. No entenderlo así por ignorancia o porque el egoísmo o la codicia obscurece el entendimiento, creer que los déficits pueden salvarse eternamente con empréstitos, es obligar a los pocos años, a votar nuevos impuestos para hacer el servicio de los títulos, además de los que ahora se postergan. La segunda razón de la reforma impositiva, es su función de absorber los medios de pago excedentes que conducen a la inflación. Luego, está destinada a tener una acción moderadora sobre los precios, contrariamente a lo que se ha venido afirmando por error. Por eso no pueden ser substituídos por gravámenes indirectos que incidirían sobre los consumidores, ya bastante recargados con el aumento del coste de la vida".

De más está decir, que en mérito a las razones que antes hemos dado, coincidamos con la opinión del Ministro de Hacienda en cuanto a la justicia y la necesidad de la reforma, que por otra parte es moderada y no puede afectar en forma irremediable a ningún sector de la economía.

El monto calculado del producido de los impuestos que proyecta la reforma, es según el Mensaje del P. E., de unos 110 millones de pesos.

Queda aún mucho por hacer, es cierto, pero en esta materia de la imposición no conviene introducir reformas drásticas, que impliquen una verdadera revolución. De cualquier forma dejamos aclarada nuestra opinión en el

sentido de que lo que se ha propuesto, es factible de aplicación.

Objeto de nuestro estudio serán el proyecto de impuesto a las ganancias excesivas, modificación del impuesto a la transmisión gratuita de bienes y el proyecto de impuesto móvil a la exportación.

15.-LAS "FUERZAS VIVAS" Y LA REFORMA:

Antes de entrar al estudio de estos tres proyectos mencionados, dedicaremos nuestra atención a lo que hemos llamado, "la más grande oposición organizada que ha conocido la Historia Financiera Argentina".

La opinión pública de nuestro país fué realmente conmovida cuando las llamadas "fuerzas vivas" organizaron la conocida campaña contra la proyectada modificación del sistema tributario argentino, y en ocasión de discutirse el proyecto de presupuesto para 1943. Los contribuyentes tuvieron, a través de la difundida propaganda llevada a cabo, la sensación de estar amenazados por un acto de verdadero despojo.

Encabezaba esta oposición el Comité de Defensa Económica, integrado por la Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

Esta campaña se tradujo en una gran difusión de artículos y gráficos demostrativos que se publicaron en los diarios de todo el país, en conferencias pronunciadas en distintas localidades y lugares y a través de la

radio, en asambleas públicas y en memoriales dirigidos al Poder Ejecutivo y al Congreso.

Los argumentos sostenidos por el mencionado Comité se encuentran condensados en un folleto publicado por el mismo en el mes de Septiembre del año ppdo., y del que extractamos algunos párrafos que consideramos de interés para nuestro estudio.

De la Nota presentada a los Presidentes de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación; lo siguiente: "Grave como es por sus consecuencias cada ley en sí, lo es muchísimo más su conjunto, por la tendencia que denotan. Algo más que una ley o un conjunto de leyes está hoy en juicio. Es la absorción de las fuerzas productoras por el Estado. Efectivamente, bajo la apariencia de crear recursos o de regular la vida económica, invariablemente motivándolo en situaciones de emergencia, se realizan avances, tendientes sin excepción a una gradual subordinación de la vida económica a directivas estatales".

.....

"Finalmente, los hombres entregados a la incertidumbre y a los sinsabores de la brega diaria, absorbidos por sus preocupaciones, prefirieron no oponerse a las nuevas leyes y reglamentos, en la esperanza de que pudieran ser un concurso útil y no una carga ni una traba a diario más pesada. Pero cada nuevo organismo de emergencia tiende a crecer y a multiplicarse y su propio peso lo impulsa a dividirse. Han surgido y se han multiplicado entidades autónomas o administrativas, que hoy, en su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven. Y a medida

que crecen, forman una psicología colectiva que le es propia, con frecuencia impermeable a las sugerencias de los verdaderos creadores de la riqueza nacional."

Simultáneamente con la aparición de este folleto se realizó una gran asamblea pública en la Bolsa de Comercio, el 15 de Septiembre del año ppdo., y de los discursos pronunciados en ella, transcribimos lo siguiente:

Del Dr. Ernesto Aguirre, Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires: "El intervencionismo del Estado crea un fenómeno curioso de disociación y de ruptura. Contra todo lo que se puede presumir no lo acerca al Estado a las fuerzas auténticas de la economía; lo aleja y divorcia. Parecería que aquella intervención, por razón de sus propios excesos, penetrara en la intimidad del esfuerzo, y que al conocer sus modalidades y normales desarrollo, se incorporara a su ritmo para mantenerlo y asegurarle el resultado final. Y sucede todo lo contrario, no es la penetración de un espíritu de fuerza e irradiación, sino la absorción y el embalsamiento de las energías vitales. En vez de fortalecer la confianza del que dirige y arriesga lo suyo, desplaza sobre los hombres cómodos que nada pierden, el difícil compromiso de manejar sin responsabilidad, lo que no les pertenece. Nos resistimos y nos resistiremos con toda energía al avance de este peligro. No podemos dar nuestro concurso a quienes destruyen nuestro trabajo y nuestra esperanza!"

Del Dr. Adolfo Bicy, Presidente de la Sociedad Rural Argentina: "Lo que ha despertado la protesta unánime en todas las actividades del país -dijo- es el ataque cada vez mayor a la libertad de comercio y de industria,

la superposición de exigencias administrativas, que traban a cada paso al productor, a veces con propósitos fiscales, a veces con el deseo bien intencionado de ayudar a la economía y a la producción, aunque los resultados sean generalmente muy contrarios a los deseos inspiradores de los proyectos."

Como vemos, los principales argumentos que utilizan de acuerdo a lo que acabamos de transcribir, se refieren a la intervención del Estado en las actividades privadas, y luego, como veremos en su oportunidad, utilizan esta coyuntura de la "ingerencia estatal" para criticar sin tregua y sin medida todos los proyectos impositivos que se presentaron.

No estamos de acuerdo con esta posición adoptada por las "fuerzas vivas", por varios motivos. Primero, porque como lo demostraremos enseguida, fueron ellas precisamente las que en su oportunidad reclamaron la intervención estatal para que les asegurara "su subsistencia". Segundo, porque la crítica empleada es sistemática y excluyente. No se la emplea, creemos, con espíritu de mejora, con el fin de corregir los defectos que pueda haber, sino que es enjuicadora de la idea y de la iniciativa. Y por último porque se confunde, debemos pensar que intencionalmente, los fines perseguidos por los impuestos proyectados, los impuestos mismos y el uso que de los mismos hace la administración.

Dijimos que la confusión era intencional, y nos basamos en la propia autoridad en la materia de los representantes de las fuerzas vivas. Es así, por ejemplo,

que pare atacar las reformas proyectadas en materia impositiva, encausan la oposición contra el Gobierno, y así se habla de mala administración, de gastos dispendiosos, de gran cantidad de empleos y pocos empleados, etc. Ni por un momento pensamos hacer la defensa de la acción oficial, ni podemos, ni nos corresponde, pero si estudiamos tomándolos aisladamente unos proyectos impositivos, después de haber llegado a la conclusión que es imprescindible su aplicación para procurar recursos que ayuden a solventar la situación actual, y por lo tanto, cuando se dirigen críticas contra ellos, debemos hacer discriminaciones forzosamente.

Hemos hablado hace un momento de la crítica a la intervención estatal. Veamos un poco de historia.

Quiénes han sido los sostenedores de la nueva orientación económica que ha tenido el país? Han sido los consumidores argentinos, o las clases que llámanse a sí mismas productoras, o clases dirigentes o fuerzas vivas? Quiénes han reclamado insistentemente la creación de juntas con las primeras dificultades que se han presentado en sus negocios? Quiénes han sostenido que el Estado debe ampararlos frente a la necesidad que afirmaban había de producirse sin esa ayuda? Han sido las mismas entidades, las mismas personas que hoy claman contra esa intervención oficial. Lo interesante del caso y a la vista se encuentra, es que en ninguna de las presentaciones hechas se pide la supresión de esas juntas que significan varias decenas de millones en el presupuesto. No hay que olvidar que su mantenimiento de esta manera gravita sobre la gene-

neralidad de la colectividad, mientras que son solamente sus entradas las que se acrecientan por la intervención de esas juntas.

Es digno de hacer notar la diferencia entre la última memoria de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, y las de los años 1934 y 1936, de las cuales, con motivo de la discusión parlamentaria de los proyectos que nos ocupan, se transcribieron algunos fragmentos en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, y de los que extraemos lo siguiente: De la memoria de 1934: "Uno de los organismos creado con acierto por el Poder Ejecutivo, es la Junta Reguladora de Granos, integrada por elementos de especial versación en la materia del comercio y circulación cerealera. Nuestra institución fué honrada por el superior gobierno al incluir en el citado organismo a un representante de la Bolsa de Comercio. Sin claudicar en nuestra opinión en lo que atañe a la libertad de comercio, hemos aceptado los hechos y prestado una colaboración decidida, considerando que se perseguía un objetivo de interés general para el país. Es el momento de decir que la referida Junta Reguladora de Granos realizó una labor metódica, constante y profructiva, armonizando dentro de lo posible, los intereses de los productores y de los adquirentes, sosteniendo a la vez una escala de cotizaciones que han redundado en bien de la economía nacional". Y de la del año 1936: "Los factores que le han motivado, son múltiples, pero no es posible desconocer la intervención del gobierno que ha continuado interviniendo en forma eficaz: sosteniendo la economía nacional, recíprocamente, orientándola en un nuevo orden; promovien-

do la economía privada, coordinando sus funciones y subordinando los fines del interés privado a la meta del interés nacional, afianzar la organización de la economía internacional, equilibrando a la vez las exportaciones con las importaciones, no sólo operando separadamente sobre uno y otro rubro, sino recurriendo a medios para subordinar sus relaciones, como ser las restricciones a las transferencias de divisas, las compensaciones organizadas de los créditos y de los cambios'.

Pero en la actualidad, la "memoria" de las fuerzas vivas se refiere bastante, cuando se trata de resistir la intervención del Estado, cuando proyecta los impuestos necesarios para hacer frente a los gastos. Como bien lo hizo notar el Ministro de Hacienda, al presentar el proyecto de ley sobre impuesto móvil a la exportación, el gobierno sostiene el valor de la libra para los exportadores, especialmente para los ganaderos. Si no la sostuviera, la libra esterlina en el mercado libre caería y bajarían automáticamente, con visos de catástrofe, los precios de la carne, del ganado y de otros productos de exportación. Como este ejemplo, tendríamos varios para señalar, y así la adquisición de las cosechas, la protección aduanera hecha por decreto y legalizada posteriormente, en 1931 y 1932, respectivamente; el control de cambios que es una segunda aduana; la cláusula establecida en las licitaciones de computar los derechos aduaneros, aunque ellos no sean pagados; los cupos de importación que han beneficiado a determinadas industrias y como estos muchos más.

No es, pues, lógica la posición de quienes

rechazan el intervencionismo del Estado, cuando se trata de obtener por medio de impuestos, los recursos necesarios para solucionar las dificultades que hemos expuesto en los diversos capítulos.

Nuestra opinión es clara, la hemos demostrado hasta aquí y la seguiremos demostrando en el estudio de los tres proyectos que antegüida iniciáremos. Tal es así, que no negamos la razón que puede asistirles a las fuerzas vivas en su crítica a la labor del gobierno, en ningún momento ocupamos una posición contraria. Simplemente hemos hecho notar que lo que nosotros planteamos es la aplicación de la reforma del sistema rentístico nacional, reforma que además de las razones teóricas y de conveniencia evolutiva, se ve apoyada con más fuerza por una necesidad de emergencia que nadie puede negar. Para demostrarlo hemos estudiado la situación actual, describiendo paso a paso cómo hemos llegado a ella, mostrándola reflejada en los enormes déficits acumulados, el monto elocuente de la deuda pública y en un proceso inflacionista ascendente, con su repercusión sobre los precios. Dicen las fuerzas vivas, que la culpa de ello la tiene el gobierno que no ha sabido administrar las finanzas nacionales, gastando mal y más de la cuenta, es posible debemos responder nosotros, pero no nos corresponde discutirlo. Del examen escueto de los hechos consumados, surge la situación que más arriba apuntamos y lo que nadie duda es que hay que buscar los medios de salir de ella, con el menor daño posible para todos. Así, propusimos un plan que en parte seguía los lineamientos que con el mismo fin había enuncia-

do el gobierno. De ese plan formaban parte los proyectos de impuestos que vamos a estudiar. Si algunos de ellos podían afectar irremediablemente los intereses de algún sector, haciéndolo notar se hubiera conseguido reformarlo en lo necesario.

La crítica de cualquier iniciativa que afecte los intereses de la población es necesaria, pero la crítica sana, bien intencionada. La crítica constructiva, hecha para ayudar a subsanar errores y no para confundir. La crítica que se hace pública debe ser serena e imparcial.

Por eso apoyamos los proyectos que vamos a estudiar enseguida, pero no por ello los aceptamos tal cual se han presentado y portamos nuestra modesta opinión con la crítica basada en la razón y los principios fundamentales que poseemos de la ciencia económico-financiera.

De la misma manera, no negamos que es necesario estudiar objetivamente cada uno de los sectores de la economía privada donde el Estado interviene; averiguar si se justifica o no esa intervención y el grado en que podría serlo; examinar la forma concreta en que la intervención se ha realizado; señalar francamente sus deficiencias y proponer medidas para suprimir o atenuar tal intervención, según los casos, u organizarla en forma tal que se establezca la necesaria armonía entre la acción vigilante y rectora del Estado y el desenvolvimiento de la iniciativa privada con el mínimo de trabas.

Corresponde, antes de entrar al estudio de los proyectos que nos ocupan, aclarar la forma en que hemos de hacerlo.

Ante la importancia de la campaña de oposición a los proyectos impositivos, que realizaron las fuerzas vivas, y la que ya hemos tenido oportunidad de referirnos, la tomaremos como base para el estudio de cada uno de los proyectos.

Es decir, que hemos de prescindir del análisis específico del articulado de las leyes proyectadas para entrar al estudio directo de los principios básicos que informan esos proyectos y los lineamientos generales propuestos para llevarlos a la práctica.

Por otra parte, no habiendo ninguno de ellos adquirido fuerza de ley, por los diversos motivos que son del dominio público, sus textos actuales probablemente sean modificados en gran parte, cuando llegue el momento de su discusión parlamentaria, para aplicarlos definitivamente.

Además, antes de entrar al estudio del proyecto propiamente dicho en cada caso, efectuaremos una pequeña revisión de la teoría general del impuesto tratado, como así también la referencia a la legislación extranjera cuando sea de aplicación.

Aún cuando no forma parte de nuestro trabajo el estudio de los demás proyectos impositivos que forman parte de la reforma, considerada en sus lineamientos generales, si excluimos los impuestos de emergencia, no debe ser considerada como un paliativo de las dificultades financieras, sino como una sentida necesidad de la arquitectura impositiva argentina, como ya hemos tenido oportunidad de comentarlo anteriormente.

II Parte

EL IMPUESTO A LA S GANANCIAS EJECUTIVAS

Sumerio: 1 Antecedentes próximos del impuesto. 2 Naturaleza del impuesto. 3 Determinación de la materia imponible. 4 El capital invertido. 5 Legislación extranjera. 6 Características y modalidades de su aplicación. 7 El proyecto del Poder Ejecutivo y la oposición. 8 Análisis del Mensaje. 9 Graduación del impuesto. 10 Observaciones y conclusiones.

1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL IMPUESTO:

La pasada Gran Guerra (1914-18) determinó el nacimiento de la teoría, o mejor dicho, concepto de lo que se llamó "la nación en armas", es decir, la guerra total.

Esta situación suponía una subordinación completa de todos los órdenes en procura del objetivo final de la victoria. Los inmensos gastos que demandó llevaron a los gobiernos de los países en lucha, y a muchos otros que no lo estaban, pero que experimentaban indirectamente las consecuencias de la contienda, lo que hemos visto que es posible en la primera parte de este trabajo, a recurrir a todas las fuentes de recursos posibles. Una de las primordiales, indudablemente, fueron las cargas impositivas.

La experiencia de lo ocurrido y de los recursos empleados, puede concretarse en tres corrientes. Francia y Alemania, recurrieron preferentemente a los empréstitos, confiando en que sus armas victoriosas cobrarían del vencido las sumas proporcionadas por el crédito; Inglaterra recurrió especialmente al impuesto y Estados Unidos a la llamada política del "fifty fifty", es decir, impuestos y empréstitos por mitades. A su vez, un grupo de financieros yanquis, sostuvo el principio de que durante la guerra era menester recurrir únicamente al empréstito, en casos de suma gravedad, de angustia económica y financiera y, que por el contrario, mientras se pudiera debían solventarse los gastos con impuestos.

Los países que con mayor intensidad utilizaron el impuesto, y especialmente el que nos ocupa, fueron por lo menos quince. La mayoría de ellos aparecieron poco después de haberse iniciado la guerra (Australia, Austria, Bélgica (poco después de la guerra) Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia Noruega, Rusia, Suecia, Suiza y los Estados Unidos.

Varios de los países que intervienen en la actual contienda, lo han vuelto a usar (entre ellos Francia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos) y varios otros desde hace pocos años.

El impuesto a las ganancias excesivas, fué por años, tema de activa discusión, en mérito a los resultados obtenidos en su recaudación sobre las llamadas ganancias de guerra, y naturalmente, se pensó en su aplicación en tiempos de paz, aunque hubiera que limitar ciertas asperezas, propias de los tiempos de emergencia. Esto se entiende sobre todo en la magnitud de las tasas (Gran Bretaña en la actual guerra aplica una tasa del 100 % en este impuesto), debido a la oposición levantada en los círculos industriales. En general se ha evitado su aplicación en tiempos normales, sin perjuicio de algunas excepciones.

Aparte del buen resultado económico que por lo general dió, se le consideró en todo momento como llenando un fin de justicia social, puesto que en la gran mayoría de los casos las ganancias gravadas se referían a las obtenidas en tiempos de guerra con relación a las de pre-guerra.

En la actual contienda ~~esta~~, esta política

social, si podemos llamarla así, se ha sintetizado en el dicho popular que es común en Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, etc., que dice: "NADIE DEBE PAJAR DES DE LA GUERRA YANQUIA DE LO QUE ERA AL PRINCIPIO DE MIRA".

No se desconoce que la letra fría de la ley, en su aplicación, puede producir ciertos perjuicios a determinados individuos, pero es preferible la ineficiencia o perjuicio de un mínimo, con el propósito de prevenir un daño en una esfera mucho más importante. La guerra debe considerarse como un accidente, y por lo tanto, nadie debe beneficiarse permanentemente por esta anomalía.

2.- NATURALIZA DA DEL IMPUESTO

Pertenece este impuesto a las ganancias excesivas, el tipo de los impuestos que aquí llama sobre las super rentas".

Por lo tanto, es una categoría especial del impuesto a la renta, y como tal de carácter directo.

La recaudación de este impuesto, por lo general, no se ha propuesto de una manera normal, corriente y duradera, sino como un tributo transitorio que se exigiría solamente durante un período determinado, y de ahí se sigue su carácterístico de extraordinario.

3.- DETERMINACION DE LA NATURALIZA IMPONIBLE

Para determinar cuándo las ganancias son excesivas, es posible usar de dos métodos, o una combinación de ambos.

Bajo un método, las ganancias actuales son

comparadas con las obtenidas en un período previo (base period), comunmente en la práctica se ha tratado de un período de pre-guerra (pre-war period).

En el otro método las ganancias son comparadas con un porcentaje del capital invertido, suponiendo que este porcentaje da un hipotético reembolso considerado normal (fair return), todo exceso sobre este porcentaje es objeto del impuesto.

Por ejemplo, una empresa puede haber ganado un promedio de 1.000.000 en el período base, y en el período impositivo obtiene 1.200.000, y su capital invertido es de 20.000.000.

Si se usa el período base o standard, la tasa del impuesto recae sobre 200.000, si, por el contrario, se usa el capital invertido y el reembolso normal (fair return), digamos sea del 10 %, no hay ganancias excesivas.

Pero, a poco que se observe detenidamente, vemos que el método del capital invertido puede reflejar por sí mismo la experiencia del período base; el porcentaje que señala un reembolso normal puede haberse derivado de tal experiencia. Si suponemos que las ganancias de todos los establecimientos en dicho período alcanzó el 7,6 % del capital, el reembolso normal del año tasable, puede ser del 7,6 %.

Luego, "período base" y "capital invertido", pueden reflejar dos aspectos de una misma técnica.

4.- EL CAPITAL INVERTIDO

Podemos considerar, sin embargo, como uno de los más grandes escollos para el establecimiento de este impuesto en tiempos de paz, la determinación del valor de las inversiones comerciales.

A pesar de que la interesante productividad calculada hace obviar casi todos los inconvenientes ya sean de fondo o de forma, no resulta tan sencillo satisfacer el requisito que apuntamos.

Este obstáculo ha llevado a algunos países a aplicarlo mediante el uso del primero de los métodos que expusimos. Es decir, comparar las ganancias objeto de la imposición con las obtenidas en uno o más años que formarían el período base. Pero encontrar un período que pueda considerarse de rendimiento normal y usarlo como patrón de medida, es tarea bastante compleja.

La multiplicidad de las explotaciones y el distinto carácter productivo de las mismas obliga a conceder franquicias o excepciones, que aparte de desnaturalizar el propósito de la ley, se prestan a maniobras tendientes a evadir el pago del impuesto. Por otra parte, de no procederse así, se corre el riesgo de producir perjuicios de tal gravedad en determinados sectores de la industria, capaces de provocar una verdadera crisis.

Con este fin, deben hacerse concesiones en los casos de aumento o disminución de capital, y de expansión y de reducción de los negocios. Como una confirmación significativa de los casos que apuntamos, tenemos a Inglaterra, por ejemplo, cuya ley en vigor sobre la materia define las ganancias excesivas en relación al valor de la

determinase un menor impuesto que el calculado sobre el monto total de las ganancias excesivas. De acuerdo a la ley de 1917, en los casos en que los beneficios de pre-guerra, fuesen anormalmente bajos, los contribuyentes podían utilizar el coeficiente de 6 % si se trataba de corporaciones y sino al 8 % (Véase Bushler, pub. cit.).

En la actual guerra Inglaterra adopta un impuesto a las ganancias excesivas antes de entrar en guerra, y lo fué por la ley del 28 de Julio de 1939, que dispuso una contribución sobre los beneficios provenientes de negocios cuando las entradas anuales de esas operaciones sean mayores a £ 200.000; esta ley fué pronto substituída por otra que estableció un impuesto a las ganancias excesivas, aplicando una tasa del 60 % sobre todos los beneficios comerciales, de corporaciones o no, en exceso de los beneficios normales. *(con función al capital o auto tax?)*

No hay duda que en este caso Inglaterra tomó muy en cuenta las enseñanzas de la guerra anterior, y en lugar de crear el impuesto estando ya en plena guerra, se adelantó y lo impuso con cierta antelación. Aquí, por este motivo hace entonces la distinción, de que no se trata de impuestos de "super rentas normales", sino de "super rentas de guerra", que no deben confundirse con las "ganancias de guerra". Son, pues, dice, medidas financieras de guerra, y su justificativo se encuentra en el "estado de necesidad".

Nos hemos detenido expresamente en el régimen inglés de este impuesto, porque lo consideramos a través de los resultados de su aplicación en el tiempo, como un modelo en su género.

No desconocemos las causas que pueden haber conyuvado a tal auspicioso concepto, y debemos mencionar como primordiales la educación del contribuyente inglés, en el sentido que le hemos asignado en nuestra exposición en general sobre los impuestos, y los procedimientos empleados por el fisco para su recaudación. En apoyo de nuestra tesis tenemos la publicación hecha por la Revista Textil, en el mes de Julio de 1941, donde transcribe las palabras de un economista americano, el Profesor Hay, aludiendo al "Excess Profits" inglés, y dice: "La satisfacción que los ingleses sienten con respecto a la administración de este impuesto, se debe en gran medida, a un elemento inmaterial, que no está incluido en el texto llano de cláusulas previendo casos especiales y que permiten las excepciones. Consisten en el espíritu con que el poder administrativo realiza sus tareas. Se acerca al contribuyente, dispuesto a ser equitativo tanto para él como para el Tesoro y, en los casos de duda sobre lo que es equitativo, dispuesto a ser generoso con el contribuyente. Esta actitud de los empleados e inspectores, es deliberadamente estimulada por los funcionarios inspectores de la Administración de Impuestos Internos. Los instrucciones contienen órdenes claras sobre la actitud que deben asumir. Se reconoce la importancia que tiene el hecho de obtener la total cooperación del contribuyente, y revisa las liquidaciones de modo tal, que lo sean en forma definitiva, sin que sean motivo de correcciones y de reajustes constantes, que obligan nuevamente a reabrir todo el trámite. En lugar de aprovechar cada cuestión lo más posible en el sólo beneficio del

consideraciones. En caso de discrepancia sobre las valuaciones, los representantes del Fisco conceden diferencias, en base a las pruebas aportadas por los contribuyentes. Los inspectores actúan con el concepto de que su principal interés es de arbitrar soluciones y no meramente de pasar los asuntos, mecánicamente, a otro empleado que puede estar en condiciones todavía menos favorables para tomar una resolución acertada".

Si tenemos en cuenta las dificultades que antes mencionamos para la liquidación de este impuesto, tendremos una verdadera idea de la importancia de este proceder y cómo contribuirá a suavizar los conflictos que se produzcan en el proceso de su recaudación.

Como indicáramos más arriba, varios países en el curso de esta guerra, y aún con anterioridad a ella han vuelto a utilizar este impuesto, aunque algunos de ellos por vez primera, de acuerdo al siguiente detalle, que muestran en todos ellos características similares, pero profundas diferencias de criterio en su apreciación.

En los ESTADOS UNIDOS, en un proyecto que tuvo la característica de pasar sin debate en la Cámara de Representantes, en Agosto de 1940, se contempla, revisado por el Comité de Medios y Arbitrios, el promedio del ingreso neto ajustado para los años de 1936-39, que se toma como la base y todo lo que pase de ese promedio en el de 1940, y después, se considerarán como "utilidades excesivas" y estará sujeto al impuesto extraordinario. Las empresas tienen la opción de tomar como base el promedio de sus utilidades, considerado 1) en dólares; o 2) como el rédito del

del capital invertido, pero en ningún caso debe pasar del 10%. Un año en que se pierde dinero, se computará como "cero" al calcular el promedio de las ganancias. Las empresas cuyas utilidades durante el período considerado como base se fueron deprimidas, tendrán derecho a un crédito mínimo de 5% sobre su capital (7% sobre los primeros 500.000) al calcular las utilidades excesivas bajo la opción, nº 2.

En ALEMANIA (Ley del 20 de Marzo de 1939), por la cual se introduce del 30% sobre el exceso de réditos de 1938 sobre los de 1937, con el objeto de poder llegar a alcanzar los beneficios obtenidos por las industrias de armamentos y construcciones. También el impuesto se extendió a los réditos ^{de} personas que excedieran de 3.000 marcos: "pero se concedieron exenciones a las explotaciones agrícolas y forestales, y a las empresas particulares, siempre que se considerase necesario reinvertir los beneficios, a fin de ampliar aquellas explotaciones". La tasa fijada fué luego reducida al 15% (Ley del 26 de Abril de 1939), y el mínimo no imponible fué elevado a 7.200 marcos, permitiéndose usar a los contribuyentes, en año 1937, en lugar de 1935 como base para determinar el impuesto normal.

En FRANCIA, aún antes de entrar en acción de guerra. Mediante un decreto del 21 de Abril de 1939, se estableció un impuesto cuya tasa mínima era del 50% sobre los beneficios del 6 al 10% provenientes de contratos gubernamentales, elevándose hasta un 100% sobre las ganancias excedentes del 20%. Un decreto del 1º de Septiembre de ese mismo año, creó un impuesto del 25% sobre los beneficios

provenientes de arrendamientos y otras fuentes en exceso del 2% del Capital empleado, y un impuesto del 100 % sobre los beneficios en exceso del 8 %.

JAPON, ESTADO LIBRE DE IRLANDA, MEXICO Y COLOMBIA, han creado también el mismo impuesto en tiempos de paz, y así acontece con CHILE Y ESPAÑA. (Irlanda, ley de 1930; Colombia, ley de 1934); México, ley del 28 de Diciembre de 1939; Chile ley del 28 de Abril de 1939 y España, ley del 5 de Enero de 1939).

PERU, ley 9114, del 22 de Mayo de 1940, art. 3º, duplica el impuesto a la renta del capital movible.

HOLANDA, ley del 25 de Mayo de 1938 (Stahl nº 406) aumentado en 70 % el gravamen a las rentas que no excedan de 70.000 florines y en 88 % las superiores. El 7 de Octubre de 1939, fué retirado un proyecto de impuestos y reemplazado por otro donde se establecen "surtaxes" a los actuales impuestos.

SUECIA, ley del 17 de Junio de 1938.

NUEVA GALLES DEL SUD, Presupuesto para 1939-40, crea un "super-tax" de 1 chelín por libra, grava la renta imponible en la parte que exceda de £ 2.000.

VICTORIA, Presupuesto 1939-40 crea un aumento en la tasa del impuesto a la renta que exceda cierto límite.

AUSTRALIA, proyectó también para 1939-40 aumentar la cuota del impuesto a la renta para las compañías.

GUATEMALA, Decreto 2099, 27 de Mayo de 1938, modificado por decreto 2130 del 12 de Agosto de 1938, crea un gravamen permanente sobre utilidades que alcanzan un mo-

to mayor de mil quetzales al año.

6.- CARACTERISTICAS Y MODALIDADES DE SU APLICACION

En la aplicación del impuesto a las ganancias excesivas ha podido llegarse a comprobaciones muy interesantes que luego han sido tomadas muy en cuenta en sus sucesivas aplicaciones.

Así, por ejemplo, se sabe que ^{más corto} cuanto sea el período de tiempo empleado para determinar el exceso de beneficios, tanto más gravará el impuesto a las empresas pequeñas y a las actividades arriesgadas que obtienen beneficios de mucha fluctuación.

Si por el contrario, se emplea un período suficientemente largo, el desarrollo de las nuevas empresas y negocios no sufrirá discriminación impositiva. Lo ideal sería, se ha dicho, que el impuesto al exceso de beneficios se adaptara al beneficio y situación de inversión de capital de cada empresa en particular, debido a la gran variación existente en la capacidad ganancial.

En algunas ocasiones ^{ha} llegado a usárselo como un freno a la expansión comercial durante los períodos de prosperidad repentina, que la mayoría de las veces no son estables, y pueden dar lugar a una crisis y a una repentina depresión. Indudablemente que para que podamos considerarlo un instrumento eficaz desempeñando esta función, debe tener el impuesto una flexibilidad especial, que le permita adaptarse a las variaciones de los negocios. De lo contrario, el impuesto podría trabar indebidamente la expansión comercial.

Las "diferencias en el riesgo", es un asunto al que no se le ha concedido casi ninguna importancia en la legislación mundial, lo que realmente es una sombra. Una solución técnica que podríamos dar, sería la de varias las tasas o mejor, los porcentajes de reembolso normales, de acuerdo con la idea del riesgo corrido.

Como podrá observarse, esto no es más que un reflejo del sistema inglés, en que los procedimientos son fijados por el Tribunal Administrativo, y no ha sido utilizado en ningún otro país, aunque en algunos casos se le ha acercado bastante.

Una solución aproximada podría darse, si se observara el grado de dispersión de los beneficios (positivos y negativos) que muestran las industrias en el período base y probablemente en todo tiempo, incluso el impositivo.

Si el impuesto es temporario, el contribuyente puede encontrar beneficio en efectuar fuertes gastos en ciertos rubros que son deducibles por completo de las ganancias en el año que se producen, pero que continúan produciendo un beneficio después de ese tiempo. Tal es el caso de las grandes propagandas, y ventas a todos los clientes a bajos precios.

Tales son, las observaciones de carácter general que se deducen de la aplicación del impuesto a las ganancias excesivas en el transcurso del último cuarto de siglo.

7.- EL PROYECTO DEL P.E. Y LA OPOSICION

Terminada la reseña de carácter general, comencemos el estudio del impuesto a las ganancias excesivas en nuestro país, de acuerdo al proyecto presentado por el S.E. en el mes de abril de 1941. Conforme al criterio que enunciemos, lo iniciemos transcribiendo algunos párrafos de la publicación del Comité de Defensa Económica, titulada "Consideraciones sobre los proyectos financieros e impositivos a Estudio del Honorable Congreso de la Nación."

Dice el mencionado Comité, con respecto al impuesto que nos ocupa: "La sola consideración de las utilidades que el contribuyente obtiene en función de la productividad de sus capitales, determinada por la eficiencia con que dirige su actividad, resulta pues, un premio a los menos eficientes en desmedro de los más productivos." "En fin, el nuevo impuesto a las ganancias excesivas, parece proponerse una finalidad de orden social y de justicia distributiva con respecto a la acción del Estado en favor de la economía del país. En realidad, en lugar de alcanzar este mejor orden social, crea un desorden porque suscita envidias y fomenta las luchas entre las clases sociales, justamente en un momento en que el país necesita una unión solidaria para formar su personalidad económica propia con características de economía agrícola-industrial". "La renta que en nuestro país podría producir para el Tesoro un impuesto a las ganancias "excesivas" sería, a pesar de lo "excesivo" del proyecto, absolutamente desproporcionada con respecto a los trastornos, las dificultades y los gastos que origina un nuevo impuesto con su técnica de declaración-

nes, verificaciones y ajustes." "Hemos demostrado que un impuesto a las ganancias tituladas "excesivas", es un contrasentido en nuestro país, que está en desarrollo y necesita el aporte de iniciativas y riesgos que sólo pueden animarse con la esperanza, cuantas veces no realicada, de mayores ganancias".

Todo indicaría, de acuerdo a la argumentación transcrita que esta innovación en materia impositiva en nuestro país es de nuestros días, pero, podemos adelantar, una situación especial que es conveniente recordar en mérito a la categoría de la persona que intervino y su reconocida autoridad en la materia. Esto probará que el impuesto no es una novedad reciente para nosotros, como tampoco lo son las críticas que se le han formulado.

En 1917 el que fuera eminente profesor e ilustre Decano de nuestra Facultad, doctor Aleodoro Lobos, en una conferencia pronunciada en el Instituto Popular de Conferencias, el 18 de Julio de ese año, se refería a este problema en los siguientes términos, los que traía a colación a raíz de la necesidad de contratar un empréstito y decía el Doctor Lobos: "Cualquiera que sea el resultado del empréstito, es necesario acudir al impuesto. En qué proporción? Desde luego, en la necesaria para el servicio anual del empréstito, es decir, una suma que no puede bajar de 30.000.000 de pesos; y, después, para cubrir el déficit de este año o impedir que se reproduzca en el próximo. De qué nuevos gravámenes se trataría? Nos hemos ocupado del derecho a la exportación, perjudicado con el tiempo perdido en los resultados que pudo dar cuando se inició, como

recurso financiero y como regulador de los consumos según lo ha demostrado con las cifras más fundadas de la recaudación fiscal el doctor Weigel Muñoz; y nos quedarían antes de que desaparezcara también, el que debe gravar las utilidades extraordinarias de los negocios industriales, de sociedades y de particulares. La utilidad normal, agrega, no pasará del 8 % como término medio de los dos años últimos y el impuesto variará sobre ese beneficio entre 25 y 40 %, siempre que no pase del 20 al 50 % del capital empleado. Cuando se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, no se tomará en cuenta a los efectos de esa contribución otros beneficios que los que correspondan a los negocios comerciales o industriales realizados en el país. Con estos dos impuestos que no pueden dar menos de 100.000.000 de pesos, el presupuesto debe forzosamente equilibrarse. Se habrá iniciado así, termino, una reforma de nuestro régimen rentístico que la ciencia y la experiencia exigen imperiosamente".

Es oscura, si se quiere, la similitud de situaciones, y a mayor abundamiento podríamos agregar este párrafo del mismo discurso: "La prosperidad del Tesoro, el crédito fácil, la preocupación capitalista y la indolencia han aplazado la reforma en cuanto al impuesto suplementario sobre la renta".

Es decir, pues, con las palabras que pronunciará el doctor Cleodoro Lobo, tienen una aplicación directa a nuestro tiempo, el Estado se encuentra en la misma situación, y también queda evidenciado que la oposición sistemática de las "fuerzas vivas" no es de ahora, es

permanente.

in embargo, el mayor arma que ha tenido la oposición en esta oportunidad, le ha sido dada por el mismo P.R. en el mensaje que acompañó el proyecto. Los argumentos utilizados fueron fácilmente contestados y no resistieron el análisis minucioso que de los mismos se hizo.

Hemos tenido oportunidad de comentar la necesidad de la reforma de nuestro sistema rentístico, y sin embargo al Poder Ejecutivo no supo o no quiso usar de los argumentos necesarios al fundar el proyecto, por el contrario, se propuso demostrar algo que no necesitaba hacerse y dejó de lado las cuestiones vitales de la reforma.

Como bien se dijo, el error de la artificiosa argumentación del mensaje del Poder Ejecutivo, consiste en lo siguiente: que el Estado contribuye a "realizar ganancias extraordinarias", que en otra forma no se hubieran producido, en virtud de lo cual, debe tener participación en ellas.

Se sigue entonces, que en su verdadero significado de este "concepto básico" que informa el proyecto de ley parece ser el siguiente: cuando se estableciera la existencia de actividades que obtuvieran ganancias extraordinarias merced a la Política Económica que desarrolle el Estado, dichas ganancias serían gravadas en relación directa con el capital que las hubiere producido.

Pero esta interpretación que fluye espontáneamente de los fundamentos del proyecto no tiene cabida en el texto de la ley que se propone, la que establece lisa y llanamente que toda ganancia que supere el 8 % del

capital, es excesiva, vale decir, extraordinaria, y por lo tanto obtenida en buena parte gracias a la colaboración del Estado.

Como se vé, la argumentación es errónea.

8.- ANÁLISIS DEL MENSAJE

Inicio el Poder Ejecutivo, la exposición de motivos en el mensaje, explicando la situación en que se encuentra el país en una apretada síntesis, y mostrando el desequilibrio de las finanzas, motivado no sólo por los acontecimientos internacionales, sino también porque han debido tomar a su cargo en estos últimos tiempos la adquisición de los productos que constituyen la fuente principal de nuestra economía.

En tales circunstancias, expresa el mencionado mensaje, "no se justifica que se mantengan o surjan situaciones individuales que obtengan beneficios excesivos en relación a los que antes percibían, al amparo de esas mismas medidas o aprovechando la alteración experimentada por los medios regulares del intercambio o de la anomalía de las transacciones."

"Tales utilidades, -expresa más adelante-, no se producirían sin la acción oficial que viene manteniendo el nivel mínimo de los precios y permitiendo la colocación sin quebrantos de los productos básicos de nuestra tierra. No se justifica entonces, -afirma- que el Estado deje de participar en esas ganancias, a fin de resarcirse, aunque sea en parte, de los egresos que le toca afrontar en la atención de los servicios generales de la

administración pública, al mismo tiempo que se evite la desigualdad resultante de un grupo de actividades o de situaciones particulares se beneficien en una proporción mucho mayor que el resto de la población". "Pero si el Gobierno no ha asumido la responsabilidad de sostener e impulsar la vida económica del país, necesita a su vez los ingresos indispensables, para hacer efectiva esa acción y para seguir manteniendo dentro del ritmo normal que le permitan las circunstancias, los servicios, los compromisos y las obligaciones permanentes que le corresponden".

Dice enseguida el Mensaje del P.R.: "Si por un lado se producen ganancias individuales superiores a las razonables, por factores ajenos a nuestras previsiones, mientras que por el otro, está el Gobierno debatiéndose ante un apremiante desequilibrio financiero, y la crisis afecta intensamente a la gran mayoría de las actividades normales del país, nada más justificado que, como medida de emergencia, y mientras subsista el actual estado de cosas, se exija de quienes están obteniendo elevados beneficios" con respecto a los capitales invertidos, como consecuencia de la misma acción oficial, que contribuyan a disminuir o a atenuar las dificultades del Tesoro Público, con un aporte que en definitiva será redistribuido en forma más equitativa y más racional en provecho de las fuerzas vivas de la Nación".

La situación que plantea el Poder Ejecutivo, según se vé, es el reconocimiento del grave desequilibrio financiero, motivado además de las causas externas, por los gastos hechos para financiar las cosechas.

A este respecto, conviene recordar lo que dispone la ley 12.160 en su artículo 15, incs. b y c: "...que del Fondo de Beneficios de Cambio se debitarán... las diferencias en contra que pudieran resultar entre el valor de compra y el de venta de los granos admitidos por la Junta Reguladora de Granos.....".

Está demostrado y reconocido por el Congreso y el Poder Ejecutivo, que los fondos del margen de cambios, que tenían como destino principal el auxilio de la agricultura, fueron empleados en gastos de todas clases ante la apremiación de las necesidades.

El Gobierno solamente debía utilizar de ellos lo necesario para la nueva diferencia en el servicio de la deuda externa, resultante de la devaluación del peso en el mercado oficial, decretada el 28 de Noviembre de 1933; pero se cubrió con ellos toda la diferencia existente entre las cotizaciones del día y las antiguas paridades del peso con las monedas extranjeras, para toda clase de pagos en el exterior, de la deuda pública y de los gastos de varios ministerios. Con esos fondos se alimentaron además, nuevas juntas reguladoras. También se construyeron algunas obras públicas.

Con más o menos estos mismos argumentos que acabamos de emplear nosotros para referirnos a la utilización que se hizo del fondo de cambios, fué contestado el argumento de los gastos hechos para financiar las cosechas.

Después de algunas otras consideraciones, termine el Mensaje haciendo referencia al método que adopte para determinar la "base imponible", a los efectos de

haber caído se manifestar las "ganancias excesivas".

Dice el mensaje, que es necesario relacionarles con el "rendimiento del capital", que las origina, sin ir a buscar el "promedio de utilidades obtenidas en períodos anteriores", y como justificación de este criterio, dice que de no adoptarse tal base, "el promedio que se admitiría como beneficio normal, podría representar, ya parcialmente una ganancia excesiva, o bien resultar inferior al ingreso que puede admitirse para el respectivo tipo de explotación".

Debemos lo difícil de la determinación de los coeficientes de beneficios, y de la más difícil tarea de determinar el capital invertido, pero por los activos expuestos más arriba al tratar de las generalidades del impuesto, nos parece el más adecuado el método adoptado.

Se establece como límite de ganancia normal el 6% y lo consideramos razonable. Sin embargo, no se hace distinciones de ninguna clase.

Ya cuando no desconocemos las dificultades de su aplicación, no queremos dejar pasar el punto, sin hacer notar lo beneficioso que hubiera resultado una distinción apropiada a los diferentes riesgos en las explotaciones, que permitiría contemplar muchas situaciones especiales. Nos remitimos a lo expuesto en la parte general del impuesto.

Coincide con nosotros el Sr. Guillermo Fabron, cuando se refiere a la falta de discriminación en la calificación de los rentos, es decir, que lo que nosotros consideramos como una falta de discriminación en los riesgos

de explotación, es contemplada por este autor desde el punto de vista del carácter de la renta, y así dice: "Una de las fallas más notables de que adolece el proyecto consiste en la ausencia de falta de discriminación. No distingue respecto a la fuente de las rentas y al modo de obtenerlas, ni a la naturaleza de las actividades que ejerce el "sujeto", ni a sus condiciones de vida, ni obligaciones personales. Tampoco toma en consideración el monto total o cuantía de las rentas de cada uno." Más adelante define siempre sobre el mismo asunto, lo que se entiende por rentas fundadas y no fundadas. "Las rentas "fundadas", que pueden llamarse también consolidadas, son producidas por el que o goza de un patrimonio lo suficientemente importante y estabilizado para que la actividad personal inmediata del dueño no sea indispensable para la continuación de la renta. En algunos casos se convierten en entradas seguras y virtualmente perpetuas. En cambio, las "rentas no fundadas", o no consolidadas, derivan del trabajo físico o intelectual, de colaboración o de organización. Se caracterizan por ser menos ciertas, menos seguras, menos duraderas. Los intereses cualitativos e impedimento del "sujeto" que las produce pueden suprimirse al sobreviene su muerte o incapacidad. Las rentas "no fundadas" son más elásticas y sensibles que las "fundadas". Sus titulares deben hacer provisión para el caso de enfermedad, paro, incapacidad o muerte. La provisión origina un gasto, que es necesario para la producción de la renta."

De acuerdo a este razonamiento, se deduce que la carga impositiva resultará más pesada para las ren-

tas que Watson califica como menos fundadas, por el hecho de no estar proporcionadas a la cuantía real de las ganancias sino a una cantidad ideal que resulta de compararlas con el respectivo capital. El mismo autor critica la expresión del proyecto "capital que las produce", pues aleja toda posibilidad de considerar que las ganancias sean debidas en parte a la actividad personal de quien las logra..

9.- GRADUACION DEL IMPUESTO

El sistema que ha adoptado el proyecto, está basado en la ley estadounidense de 1917, con ciertas enmiendas que no consideramos muy oportunas.

Así en el proyecto se declaran exentos los ^{no} réditos/superiores a 6,000 pesos, sin distinción de "sujetos". En la ley norteamericana de 1917, en cambio, los de las personas físicas y "partnerships" (sociedades de personas), cuando no excedan de un determinado monto, y los de las "corporaciones" (sociedades de capitales), cuando no pasen de una suma límite inferior a la del caso anterior. Además, a esta exención de suma fija, hay que agregarle, de acuerdo a la mencionada ley, una cantidad igual al 3 % del capital.

Se vé que la distinción entre personas físicas y corporaciones, concediéndoles tratamiento diferente, importa discriminar entre las rentas "fundadas" y "no fundadas".

Ya hemos ^{visto} en cambio, que nuestra ley no hace distinciones de ningún sentido, y por lo tanto la determinación de los réditos y del capital, reconoce iguales l mi-

tes para todos los contribuyentes.

Respecto a la determinación de los réditos dice el proyecto, que el sistema a seguirse es el de la ley del impuesto a los réditos, con más una serie de especificaciones aclaratorias que también alcanza a la determinación del capital.

Tenemos entonces, que el método adoptado para graduar la contribución, requiere la previa determinación del rédito y la valuación del capital. Puesto que el rédito, para este caso, es idéntico a la "materia imponible" de la ley 11.682 con pequeñas modificaciones, el mayor problema consiste en computar el valor del capital, que ya hemos visto no es cosa simple.

El inventario y la valuación, preparados por cada contribuyente, sin otra limitación que el deber de comunicar el método y no variarlo para no obstaculizar la comparación de un año con otro, forman la base para el complicado ajuste que el largo artículo tercero del proyecto, describe en un lenguaje engorroso y a veces poco menos que ininteligible.

Con esta base que podríamos titular "floja" para la graduación del impuesto, no será raro el caso de contribuyentes que tengan que abonar distintos impuestos a pesar de tener rentas iguales, diferencias que habrá que buscar en la diferente forma de computar el capital. El motivo es claro y sencillo, sufrirá una cuota impositiva más alta, aquel cuyo capital "calculado" sea menor.

Esta complicación que se ha buscado acudiendo en auxilio de una ley existente como la de réditos,

podría haberse evitado, delimitando exactamente los casos en que habrá de aplicarse directamente o bien con carácter supletorio en suspenso de disposiciones de la nueva ley. Es así, entonces, que la ambigüedad de la redacción traerá consigo una serie de litigios de carácter administrativo y judicial, el por que podría ser una vía de evasión fraudulenta.

10.- OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

Hemos señalado algunos defectos de "forma" que se observan en la redacción del proyecto, pero no por ello, lo consideramos inapropiado en sus líneas generales.

Los cargos que se le han hecho de que constituirá un obstáculo insalvable para la industria no pueden tomarse en serio. Se ha llegado a afirmar que de aceptarse que prosperara tal proyecto impositivo, podría comprometerse el futuro de la Argentina, puesto que desalentaría toda iniciativa individual y nunca conseguiríamos atraer los capitales del exterior que tanto necesitamos para nuestro desarrollo y progreso.

Podría considerarse tal ventaja, si el proyecto revisara el carácter de permanente y en épocas normales quisiera limitar los beneficios de la industria y el comercio privados. Pero nosotros analizamos un proyecto de emergencia, cuya duración de tres años está expresamente prevista en el proyecto de ley, y es con ese criterio que nos manifestamos conformes. Si mañana llegara a desnaturalizarse y se prorrogara en su duración, no opinaríamos lo mismo.

Las tasas aplicables no son confiscatorias de la materia imponible, o exceso sobre el porcentaje del 8 % y que en el despacho de la "Comisión de Presupuesto y Hacienda de la R. Cámara de Diputados, se elevó al 10 %. A pesar de aplicarse una tasa de carácter progresivo, siempre queda una parte libre, además de la que se considera exenta.

Otra objeción que se le ha hecho, es que de acuerdo al sistema adoptado por el proyecto, para un mismo rédito, será tanto mayor la contribución, cuanto más pequeño sea el "capital invertido", y recíprocamente, según hemos visto. En este sentido, se alega que en todas las industrias, la cantidad de "capital invertido", es menor en la época de iniciación. Mucha época es también la de mayor incertidumbre, la que ofrece más riesgos y requiere mayor esfuerzo y empuje personal del propietario. Precisamente en esas épocas modestas y difíciles de iniciación, las ganancias -aún sin ser de mucha monta- suelen representar un porcentaje alto al compararlas con el pequeño capital invertido.

Consideramos que esta observación es fácilmente subsanable, si se hicieran las distinciones que anteriormente anotamos, y de esta manera, contemplando la ley el caso de los establecimientos nuevos o de poca antigüedad, para eximirlos o permitirles compensar las ganancias que hubieran tenido con pérdidas de ejercicios anteriores, o también, de aumentarles el porcentaje por debajo del cual se considerarían exentos del impuesto.

El concepto de la igualdad y equidad en la

70

aplicación de las cargas públicas, no lo consideramos afectado, de acuerdo al criterio que dejamos expuesto al tratar de las generalidades en materia impositiva. Estos principios debemos relacionarlos con el de la igualdad en el sacrificio, que es distinto y más ajustado a la realidad de la hora actual.

Hacemos esta aclaración, debido al argumento utilizado demostrando que no todos los contribuyentes esperarán a pagar desde el mismo límite, y para apoyarlo han considerado el monto que resulta de calcular el porcentaje que se declara exento, por el capital invertido. No consideramos correcta esta forma de encarar las cosas, y por ese motivo nos remitimos a los conceptos antes expresados.

Ya nada nos resta por decir respecto de este impuesto, sino reafirmar nuestro convencimiento de que tal como se proyecta y con las modificaciones que se hacen en el transcurso de su estudio, la mayoría de ellas de carácter formal, es de aplicación factible y necesaria, atento el carácter de emergencia que implica y su duración limitada, carácter éste que debe garantizarse ampliamente.

III Parte

EL IMPUESTO A LA TRANSICION GRATUITA DE BIENES

Sumario: 1 Generalidades del impuesto sucesorio
2 Ventajas e inconvenientes del impuesto. 3 Los diferentes sistemas del impuesto sucesorio. 4.- Impuesto aplicado sobre el conjunto de la sucesión. 5 Impuesto aplicado sobre cada parte sucesoria. 6 El sistema inglés. 7 El impuesto a la herencia en los países latinoamericanos. 8 Caracteres generales de la legislación Argentina 9 Proyecto de reforma del Poder Ejecutivo. 10.- Análisis del proyecto. 11 Las tasas. 12 Conclusiones.

1.- GENERALIDAD DEL DEL IMPUESTO SUCESORIO

Durante largo tiempo este impuesto ha sido una "tasa" en el sentido técnico de la palabra, según lo afirma G. Stén Jéze.

El soberano acordaba al heredero el privilegio de acceder a la posesión de los bienes dejados por el difunto; en contraprestación de este privilegio, él percibía una tasa.

Aún cuando en la actualidad nadie discute la justicia de la aplicación de este impuesto, para las transmisiones gratuitas de bienes, es interesante recordar lo que se ha dicho desde el punto de vista social, para justificarlo.

Es sabido que el régimen fiscal de las sucesiones está dominado por la noción del "derecho de propiedad". Debe considerarse a ésta como "un derecho individual absoluto", o simplemente como un "derecho social" ?

La idea de la Revolución Francesa (reflejada en el Código de Napoleón) era la del "derecho individual absoluto"; es todavía, más o menos la de nuestro Código Civil y la del francés actual, pero August, en su Tratado de Derecho Constitucional, que también es citado por Jéze, dice: "En el derecho moderno,....el detentor de capitales aparece cada vez más y sobre todo después de la guerra, como un productor social investido de una función social", que implica una serie de cargas que le son impuestos directamente por la ley, la que al mismo tiempo impone a todos los demás una serie de restricciones, a fin de permitir al capitalista cumplir su función social de productor".

de buena, estensa, son esta nuestra concepción del derecho de propiedad, demostrar que el impuesto sucesorio no aparece como un ataque intolerable a un derecho absoluto. Creemos, sin embargo, que sin llegar a cambiar el concepto que depere en nuestra legislación, existen argumentos suficientes para que se justifique la percepción por parte del estado de una porción del acervo hereditario, en detrimento de lo que ha de recibir aquel que prácticamente nada ha hecho por ganarlo. Además, la ley establece una serie de graduaciones en el monto del impuesto que respeta las pequeñas fortunas y los grados de parentesco más cercanos, con una menor imposición.

2.- VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL IMPUESTO

Desde el punto de vista de la técnica financiera, el impuesto sucesorio presenta ventajas en: 1º lo que se refiere a la repercusión e incidencia del impuesto; 2º en la facilidad de percepción y 3º en los gastos de recaudación. Los inconvenientes surfen en: 1º la doble imposición, 2º evasión fiscal.

Veamos algunos de estos casos.

Repercusión e incidencia del impuesto sucesorio: El impuesto sucesorio es uno de los pocos impuestos que no tienen repercusión. Aquel que paga al Tesoro, lo soporta definitivamente, el contribuyente o pagador y sujeto del impuesto, son una misma persona.

Es esta una ventaja considerable para un impuesto, desde el punto de vista de la justicia. La legislación sabe quién está afectado por el impuesto. No

75
hay contribuyentes "aparentes", distintos de los contribuyentes "reales".

Facilidad de Percepción: Es un principio esencial, que una cualidad del impuesto es la facilidad de percepción, desde el punto de vista del contribuyente y del Tesoro.

Para el heredero, la sucesión representa siempre una ganancia de fortuna. Es una adquisición de riqueza. Psicológicamente, es una buena cosa que el contribuyente, para pagar un impuesto no tenga que tocar su patrimonio o sus ganancias. En el impuesto sucesorio, el enolumento es disminuido por el impuesto, pero a pesar de todo queda gran parte del enolumento. Cuando se habla de expropiación se exagera: no se toma nada del contribuyente. Se disminuye simplemente su ganancia de fortuna.

Para el Tesoro, el impuesto sucesorio es pagado en un buen momento: en el instante en que el heredero tiene fondos disponibles. Sin duda, puede que se vea obligado a vender ciertos bienes de la sucesión. Pero por otra parte, esto no es inevitable (fraccionamiento del impuesto: combinación con un seguro de vida). Además, a pesar de todo, la sucesión aporta un acrecentamiento de fortuna: es en ocasión de un enriquecimiento al margen de su actividad que el Estado le reclama un impuesto. La situación es completamente diferente de la del contribuyente al que el Fisco le demanda un impuesto, a pagar con su renta personal o con su capital.

Gastos de Recaudación: El impuesto sucesorio pasa por uno de los impuestos menos onerosos para su recaudación. (Algunos dicen 1%). Se ha contestado esta afirmación dicen-

de que si para la "administración" los gastos son mínimos, para los "herederos", los gastos son enormes, y es lo que hay que considerar por sobre todo. La obligación de hacer un inventario estimativo, de liquidar ciertos bienes o valores en un momento inoportuno, a fin de pagar el impuesto, entrañan muchas veces enormes gastos que vienen a reducir el valor activo de su patrimonio, y por consiguiente el emolumento del heredero. Hay, por otra parte, un medio práctico para evitar esta carga indirecta, muy eficaz por cierto; contratar un seguro de vida que dará a los herederos al día de la muerte, las sumas necesarias para el pago del impuesto, sin liquidación intempestiva de ciertos bienes de la sucesión.

Debil imposición: Este argumento en contra es de muy débil efecto. El impuesto sucesorio, dicen algunos, es un impuesto que dá lugar a "imposiciones debiles" muy difíciles de regular.

Se dá como ejemplo el caso en que es necesario vender algunos bienes para pagar los derechos de sucesión, como en el caso de licitación para operar la partición, la sucesión es disminuida por los gastos de transmisión sobre la venta de los bienes. Sin duda, "en apariencia", es el adquirente quien paga este gastos considerado como un impuesto, cuando en realidad muy a menudo, es una disminución del activo sucesorio. Se dice, entonces, que hay una "debil imposición" que agrava la carga fiscal. Como vemos el argumento usa de una entileza fácil de contestar. Otro caso, sería el de la superposición de dos impuestos del mismo carácter, uno nacional y otro provincial, por ejemplo.

Un tercer caso sobre este punto, sería el de la doble imposición internacional. Se discute sobre el hecho de saber si, para el impuesto sucesorio debe referirse a la "nacionalidad" del difunto o a su "residencia" (domicilio), o a la "situación de los bienes". Si los Estados no se entienden sobre este punto esencial, si los herederos tienen una nacionalidad y una residencia diferente, varios impuestos sucesorios serán ajustados sobre una misma herencia.

Evasión fiscal: El impuesto sucesorio ha sido criticado porque hace una "discriminación injusta" entre los habitantes de las ciudades y de la campaña. En las ciudades, los patrimonios comprenden sobre todo y ordinariamente "valores mobiliarios". En la campaña están compuestos sobre todo de inmuebles. De donde, si el impuesto afecta con certeza a los inmuebles, es muy difícil aplicarlo a los valores mobiliarios. Consideramos esta objeción, un tanto pueril, al distinguir entre habitantes de las ciudades y del campo. Estamos de acuerdo en que la evasión es más fácil en los valores mobiliarios, pero no se olvide que los inmuebles urbanos tienen sus propietarios también, e igualmente como los rurales se les aplica con certeza el impuesto.

Con referencia a los valores mobiliarios, la objeción de la evasión es realmente fundada, pues es frecuente en materia de impuesto sucesorio, las cuentas conjuntas, cajas de seguridad alquiladas a varios, manejos ocultos en vísperas del deceso.

Un aspecto interesante de este impuesto,

es la atribución, de su producido a la afectación de ciertos gastos. El origen de esto, se debe buscar, en que para responder a las críticas dirigidas contra los impuestos sucesorios, han dado al producto del impuesto sucesorio una afectación especial. Es así como algunas legislaciones, deciden que el producto del impuesto será afectado a "gastos de asistencia social", o a los "gastos de instrucción pública", de "seguros sociales", etc.

En la mayor parte de los países modernos, los importes de los derechos de sucesión no reciben ninguna afectación de este género. En nuestro país, existe incorporada a la ley del presupuesto de 1935, que incluía el producido de este impuesto a rentas generales.

3.- FORMAS PRINCIPALES DEL IMPUESTO SUCESORIO

Hay dos formas principales del impuesto sucesorio: 1º El impuesto aplicado sobre "el conjunto de los bienes comprendidos en la sucesión"; es lo que los ingleses y norteamericanos llaman "estate tax"; 2º El impuesto aplicado sobre "cada una de las partes recibidas por cada heredero": es lo que los americanos llaman "share tax", "inheritance tax".

En la práctica, la forma más conocida es el impuesto sobre la parte sucesoria. Es también la más antigua.

El impuesto sobre el conjunto de los bienes -aunque antiguo- recién ha tomado un gran desarrollo a partir del siglo XX.

Es muy importante distinguir estas dos mo-

77

dalidades: las justificaciones dadas para cada una de ellas, no son las mismas. La única "razón común" desarrollada en su favor, es que el impuesto sucesorio, bajo cualquier forma que sea, está destinado a corregir la desigualdad inherente a las clases pobres; el impuesto sucesorio afecta sobre todo a las clases ricas. Hay una gran parte de verdad en esta justificación general.

4.- IMPUESTO APLICADO SOBRE EL CONJUNTO DE LA SUCESIÓN:

En lo que concierne al "impuesto sobre el conjunto de la sucesión", el principal argumento invocado es de orden "social": las más grandes fortunas no pueden constituirse más que con la colaboración de la colectividad; es por consiguiente legítimo que en el momento del deceso, la colectividad tome su parte de una fortuna a la que ella ha contribuido a formar.

Esta modalidad de impuesto es muy simple: no tiene en cuenta el "grado de parentesco"; no hay exenciones. Es exacto, pero la simplicidad del impuesto no es necesariamente una cualidad: la cotización es un impuesto "simple", pero ciertamente rudimentario. El impuesto sobre el rédito global, es un impuesto complicado, pero muy perfeccionado.

El impuesto sobre el conjunto de los bienes permite aplicar la idea de "personalidad" del impuesto, lo que es un gran progreso. En esto hay algo de confusión. La "personalidad" del impuesto, supone esencialmente la "personalidad del contribuyente". Aquí la personalidad considerada es la del difunto, es decir, la de un no-contribuyente

La verdad es que el impuesto sobre el conjunto de los bienes, "que hace abstracción completamente de la personalidad económica de los herederos contribuyentes", es un impuesto impersonal.

Con el impuesto sobre el conjunto de los bienes, la "progresividad" de mayor o menor grado desde el punto de vista de la "productividad", ya que no divide el patrimonio en partes sucesorias y ya que se toma en cuenta el grado de parentesco. Esta no es una ventaja, sino un gran defecto. La progresividad se justifica por la idea de justicia social, y no por la idea de productividad. La progresividad es un carácter de la "personalidad" del impuesto. La progresividad para obtener grandes rendimientos no está justificada "directamente". No es más que un medio de nivelación de las condiciones económicas.

En suma, la objeción decisiva contra el impuesto principal sobre el conjunto del patrimonio del difunto, es que esta medida considerara al difunto como contribuyente, lo que es definitivamente absurdo.

La conclusión es que el impuesto sobre cada parte sucesoria es más justo, que el impuesto aplicado sobre el conjunto de la sucesión.

5.- IMPUESTO APLICADO SOBRE CADA PARTE SUCESORIA:

Aún cuando ya nos hemos pronunciado sobre la bondad de esta segunda medida, vemos como se justifica su aplicación. La justificación que prevalece es que, para el heredero, la sucesión es una "ganancia" que acrece sus facultades, su "capacidad económica".

Si un individuo, por su trabajo, por actividad personal ha ganado 100.000 pesos, está sometido al impuesto a los réditos, no se ve por qué un individuo habiendo ganado 100.000 pesos por sucesión no esté sometido al impuesto. En los dos casos hay acrecentamiento de la capacidad económica. Si los 100.000 adquiridos por herencia no están sometidos al impuesto a los réditos, es necesario que ellos sean afectados por otro impuesto. Es una "ganancia".

Conviene, sin embargo, aclarar:

1º Es una ganancia accidental, extraordinaria. Este impuesto no debe estar sometido al impuesto a los réditos ordinario, en razón de su carácter accidental, extraordinario; pero debe estar afectado por un impuesto especial; la razón es la misma que para todas las ganancias accidentales (donación, lotería, mayor valor, etc.).

2º Además, es una ganancia, que Jéze titula, "ganancia no ganada", adquirida sin ninguna actividad personal del beneficiario. Es una "ganancia de fortuna", dice el mismo autor, que comporta una tarifa más elevada.

3º Está justificada una tarifa "progresiva", porque el acrecentamiento de la capacidad económica del heredero por el monto de la sucesión es más que proporcional.

4º Esta justificación del impuesto sucesorio permite explicar la exención total o parcial de los descendientes, y la reducción del impuesto para las menores fortunas.

5º La idea de la ganancia accidental, de puro azar, explica y justifica la diferencia, de las tarifas según el grado de parentesco.

Concluyendo, podemos decir que, todo impuesto sobre las sucesiones afecta al "heredero" y no al difunto. Es más natural, por consiguiente, organizar el "impuesto sucesorio sobre cada hijuela": el difunto nada tiene que hacer con el fisco ya que está muerto, se ha dicho que es absurdo hablar de la personalidad del patrimonio dejado por el difunto. Si la progresividad del impuesto está destinada a asegurar una repartición más equitativa de las cargas públicas, es indudablemente evidente que hay que considerar la "personalidad económica del heredero" y no la del difunto.

Nos hemos detenido, un poco extensamente sobre este punto de las dos principales modalidades del impuesto sucesorio, El impuesto global y el que se aplica sobre cada hijuela, porque aún cuando en la reforma de que nos vamos a ocupar no se propone aquel primero, han existido, sin embargo varios proyectos en ese sentido.

Tan es así, que tomando como base y modelo el sistema inglés, que después veremos en qué consiste, se proyectó en los años 1932 y 1934, siendo su autor en ambas cosas el Dr. Federico Pineño, en el primero como diputado y en el segundo como Ministro de Hacienda. Por diversas causas no prosperaron. Sin embargo, el Dr. E.C. Trevisán, dice con respecto a este proyecto que: "si el mismo estaba destinado, a no ser un "nuevo gravamen", sino un impuesto de sustitución de otros malos impuestos ya existentes, su implantación estaría plenamente justificada, principalmente si tenemos en cuenta que este tributo, aparte de otras ponderables ventajas que lo caracterizan con-

tribuye a la más equitativa distribución de la riqueza."

Por los motivos ampliamente expuestos más arriba, nos permitiremos discutir con este ilustre profesor en cuanto a la conveniencia de la aplicación del impuesto global.

6.- EL SISTEMA INGLÉS

Haremos una breve reseña de este sistema, por el interés que presenta como modelo, puesto que en su aplicación intervienen todos los métodos que son de aplicación general, aislada o conjuntamente en otros países.

Desde la aprobación del "Finance Act de 1930", cuatro categorías impositivas gravan la transmisión de bienes por causa de muerte.

1º El "Estate Duty", impuesto global a la herencia, que se aplica a todos los bienes con carácter preciso a toda partición. Se aplica mediante una tasa "progreſsiva", de acuerdo al monto de acervo.

2º El impuesto sobre cada parte sucesoria lo forma; el "Legacy Duty" y el "Succession Duty", que deben ser abonados por legatarios y herederos respectivamente. Ambos impuestos sobre las partes sucesorias,

gravan las respectivas materias imponibles en forma "proporcional", según el siguiente caso de ejemplo: Raposo o esposa, hijo o descendiente en forma directa de hijo, padre, madre o ascendiente en línea directa del difunto, lo correponde una tasa del 1%. Hermano o hermana, descendiente en línea directa del hermano o hermana, 5%. Otras personas (comprendidas los hijos naturales) 10%.

3º Por último tenemos el "Corporation Duty", que es un derecho de timbre creado por la ley de derechos de aduana e impuestos internos de 1885, para compensar la no percepción por el Fisco de los derechos sucesorios sobre los bienes pertenecientes a sociedades o corporaciones. Es también proporcional con una tasa del 5 %.

7.- IMPUESTO A LA HERENCIA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS:

Sobre el interesante tema del rubro, se ha hecho en la Universidad del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Políticas y Sociales, un trabajo de Seminario, del que extractamos algunas conclusiones, que son interesantes comparar con nuestro régimen, atento la identidad de origen de las instituciones políticas y sociales que nos rigen.

Cuatro países, Brasil, Chile, Méjico y Venezuela, aplican el impuesto que podríamos denominar "personal", es decir, el impuesto por hijuelas, el impuesto por la parte líquida de cada asignación o legado; mientras que Perú y Uruguay, siguen el criterio opuesto, aplicando el impuesto sobre la masa hereditaria.

Estudiar las tasas de los distintos países sería muy interesante, pero casi imposible, porque deberíamos contemplar la situación especial de diez categorías de parentesco según la ley brasileña, veinticinco divisiones en el monto de la herencia, según la ley peruana, que establece la imposición sobre la masa hereditaria, y cuarenta de las de Méjico que las establece para las hijuelas.

Qué particularidad notamos en las tarifas

de cada uno de estos países ? Algo, que han consagrado las leyes de todos los países del mundo basándose en principios de finanzas: la progresividad en el impuesto. Ya conocemos, las características de las tasas del impuesto a las herencias y no es necesario volver a insistir en el aspecto fiscal, económico y social que las condiciona.

Brasil establece diez categorías de parentesco y una para los extraños. Perú, a su vez determina, nueve para los parientes y la restante para los extraños. En la legislación chilena se reducen a siete, incluyendo en la séptima colaterales del quinto grado en adelante y extraños. Uruguay, Méjico y Venezuela, toman seis, cinco y cuatro categorías respectivamente, incluyendo entre los últimos grados de parentesco a los extraños. Las tasas aumentan a medida que los grados de parentesco van siendo más lejanos. Y van aumentando progresionalmente a medida que los haberes hereditarios individuales o las masas hereditarias según los casos, van en aumento.

Brasil y Chile, no se refieren al destino del impuesto recaudado, por lo que se deduce que será el de Rentas Generales, como expresamente lo establece la ley venezolana. Las de Méjico, Perú y Uruguay lo afectan a fines especiales; así vemos por ejemplo, que parte de lo recaudado en Méjico, se destina a la beneficencia pública, en Perú a las Universidades y en Uruguay a la Instrucción pública, aunque en la ley de Presupuesto de 1935, se lo destinó a Rentas Generales.

8.- CARACTERES GENERALES DE LA LEGISLACION ARGENTINA:

Desde el punto de vista financiero, las características generales de la actual legislación argentina, son las siguientes: 1) El impuesto es de carácter directo y personal, al beneficiario de la transmisión; 2) Se gradúa conforme al parentesco y monto de la transmisión; 3) es, pues, de carácter progresivo, aún cuando en uno de los casos la progresión es directa y en otros escalonada, por capas o zonas; 4) en general, exime a las pequeñas sucesiones deferidas a favor de cónyuges o descendientes.

Las últimas leyes sancionadas a fines de 1936 en adelante, señalan algunas variantes en la legislación impositiva argentina, pero sin modificar substancialmente su orientación.

Es así, que en la más reciente legislación argentina sobre el impuesto a las herencias se advierte una doble tendencia, como lo hace notar el Dr. C.W. Giuliani Fonrouge, en una recopilación sobre la materia, a saber: 1) Reemplazar la progresión directa por la escalonada (capas o zonas); 2) suprimir el destino especial de los fondos y propender a la unidad del presupuesto.

El mencionado autor, cree que aún cuando esta forma de imposición parece más flexible, la directa se presta a una mayor justicia tributaria, aparte de su sencillez, debiendo notarse que los inconvenientes reales advertidos obedecen a fallas de nuestras leyes y no a deficiencias del sistema.

Hemos tenido oportunidad de comentar, al tratar de las generalidades de este impuesto, las diferentes

teorías que se exponen para justificarlo y más aún para caracterizarlo.

Es por ello interesante, antes de seguir adelante saber la doctrina que ha sentado nuestra Suprema Corte de Justicia. Esta doctrina se encuentra en una sentencia recaída en el caso de Félix Lora, el 30 de Junio de 1941 y aclara justamente las diferencias entre la Constitución Argentina y la Constitución de los EE.UU., y sostiene la teoría de que el impuesto a la herencia es un impuesto a la transmisión y no es el precio del privilegio que da el Estado, como sostiene la Corte de Justicia Estadounidense

En resumen, los principios que sienta la Corte sobre el derecho a la herencia y las limitaciones del impuesto, dicen: "Primero, que la transmisión hereditaria, constituye una de las formas de disponer a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Nacional. Es una de las facultades del propietario garantizada en términos categóricos por la Constitución Nacional, palabras éstas, por cierto, que no están escritas en la Constitución de los Estados Unidos. Segundo, que el derecho sucesorio, por imperativo constitucional, es de carácter general (art. 67, inc. 1º, artículos 108 y 31). Tercero, que las Provincias y el Congreso, actuando como legislatura local, están obligados a cumplir y acatar el Código Civil que lo regula con el contenido que le ha dado su sanción. Y cuarto, que la herencia es, pues, una institución asegurada en la República por la Constitución con la intangibilidad y preeminencias propias de las garantías consignadas en ella"

Con conocidos los principios que informan la

institución sucesoria en nuestro país: la institución de la legítima y del heredero forzoso, la institución de la porción disponible, para mostrar que, de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema, el derecho de herencia está consagrado por la Constitución Nacional y por el derecho civil.

9.- PROYECTO DE REFORMA DEL PODER EJECUTIVO

El proyecto de reforma persigue tres objetos bien definidos: la elevación de las tasas del impuesto, en primer lugar; segundo, el perfeccionamiento de las medidas de control para evitar la evasión; y tercero, el perfeccionamiento general de la ley, de acuerdo con la experiencia de treinta años, aceptando en algunos casos y corrigiendo en otros las decisiones de la jurisprudencia.

Se encuentra actualmente en vigencia en el orden nacional, la ley 11.287. La misma establece una doble progresión para el pago del impuesto; una en relación al grado de parentesco y otra en relación al monto de la herencia. Las transmisiones en línea recta ascendente y descendente entre esposos, cuyo monto no exceda de 8.000 pesos, quedan eximidas del pago del impuesto.

Antes de entrar en el estudio del proyecto, nos permitiremos transcribir a forma de introito una autorizada opinión sobre el asunto de la reforma, la del Dr. E.C. Trevisán y que dice: "Ni económica, ni socialmente, existe ninguna conveniencia en limitar el gravamen a las transmisiones que benefician a parientes de grado lejano, ni a las grandes herencias. En el primer caso, porque esos

herederos se encuentran generalmente alejados del cruce-
te, teniendo para ellos la herencia recibida, el carácter
de una entrada accidental y extraordinaria. Y en cuanto a
las grandes herencias, superiores a un millón de pesos, tam-
bién deben tributar en forma intensa, puesto que, dentro de
los principios cristianos de contención de las costumbres,
no se justifica esa acumulación de capital que excede en
mucho de lo que una familia necesita para satisfacer sus
necesidades, actuales o futuras".

De acuerdo a lo que más arriba indicáramos,
tomáramos como base para el estudio de los principales ca-
racteres que propone la reforma del impuesto a la transmisión
gratuita de bienes, las objeciones que en este sentido rea-
liza el llamado Comité de Defensa Económica: "Desde el
punto de vista financiero, los límites a la aplicación o
aumento del impuesto, están en la evasión, que prospera
extraordinariamente cuando el impuesto no es más corrector
de desigualdades de fortunas, para llegar a expropiar o
confiscar la riqueza". "Considerando aspectos económicos,
téngase en cuenta que la sustracción exagerada o continua de
medios económicos a los particulares, termina por arrui-
nar o debilitar la economía individual que, en nuestra ac-
tual organización política, es fuente de prosperidad de la
economía pública." "Los límites jurídicos a la percepción
del impuesto, son los que impone el respeto del ordenamen-
to jurídico y constitucional sobre el cual reposa el sis-
tema político-económico vigente". "Bases de este sistema,
son en nuestro país, el derecho de propiedad y la familia".
"La forma de aplicación del impuesto sucesorio y su nivel,

también tienen influencia directa sobre estos elementos básicos".

Después de detallar en un cuadro los importes correspondientes a cada categoría del sucesor y sus correspondientes diferencias de la ley actual y el proyecto, determino en otro cuadro los aumentos porcentuales que se han producido en el proyecto y de ahí deduce: "1º Los aumentos de las tasas afectan más gravemente las sucesiones que pueden considerarse medias, como son las de 100.000, 200.000 o 300.000 pesos. 2º Los aumentos de las tasas inciden esencialmente sobre las sucesiones en el núcleo familiar, y son casi imperceptibles en las sucesiones entre parientes desde el cuarto grado incluido y extraños. Los criterios adoptados, están pues, en contradicción con el concepto de protección a la familia y especialmente a la familia numerosa. El fortalecimiento moral y económico de la familia ha sido objeto de preocupaciones en todos los sectores responsables del presente y del porvenir del país. Aparece, por lo tanto, antieconómico que, por un lado, el Estado a través de sus órganos constitucionales muestre preocupación por el problema demográfico y el problema de una sólida y estable estructura de la familia, y que, por otro lado, actúe directamente en contra de estos principios por meras consideraciones fiscales. La preocupación de obtener recursos y el respeto a un límite máximo del 33 % justificable por los conceptos expresados por nuestra Corte Suprema, no pueda ser motivo para afectar más gravemente a las sucesiones menores que son las que menor capacidad contributiva tienen y más dignas son de protección por parte

del Estado por las conocidas razones de órden demográfico y social*.

10.- ANÁLISIS DEL PROYECTO

El proyecto de modificación al impuesto a la transmisión gratuita de bienes, podemos considerarlo en dos aspectos fundamentales.

1º En cuanto dá los medios necesarios para prevenir la evasión del mismo, y

2º En cuanto modifica las tasas y agrega ciertas disposiciones con un efecto directo sobre la productividad del mismo.

A tal efecto, recordemos que lo se expresó en el informe del Despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados: "La ley vigente grava el acto que exterioriza la transmisión gratuita. El despacho grava el hecho mismo de la transmisión. Ello importará un cambio fundamental. Dejará, ante todo, de estar supe-
ditado el impuesto a los hechos que exteriorizan la transmisión y que dependen de la voluntad exclusiva del contribuyente. Por la reforma que se proyecta, la causa determinante del impuesto, será la transmisión misma, cualquiera que sea la forma de su exteriorización. Se mantendrá, sin embargo, el principio de que la deuda resultante sólo será exigible desde el perfeccionamiento del acto. En efecto, no puede olvidarse que existen numerosas transmisiones gratuitas, protegidas por nuestras leyes civiles, que no se exteriorizan en los estrados judiciales, ni en los registros notariales, y sobre las que debe recaer el impuesto.

Al establecer el artículo 1º de la ley vigente, que "todo acto realizado ante la autoridad de los jueces o ante los escribanos del registro, que exteriorice la transmisión gratuita, está sujeto a un impuesto", no sólo se entorpece el regular ingreso del gravamen, sino que se facilita, lo que es más grave, su evasión en gran escala. De acuerdo al sistema de la ley vigente tal como lo dejamos señalado, facilitaba la evasión fraudulenta, sobre todo de las grandes fortunas, mediante procedimientos que no por conocidos, dejaban de ser menos eficientes. Los patrimonios chicos y medianos, no podían permitirse el recurso de tales arbitrios, y podríamos decirlo que tampoco buscaban de eludirlo. Por eso es que, como dije el miembro informante de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la C. de D., "suena a sarcasmo el argumento -muy de moda- cuando quieren cerrarse las brechas legales de la evasión legal o fraudulenta, de que se persigue al chorro, sobre todo el de la clase media, o que se atenta contra la familia numerosa de patrimonio modesto. La evasión, por medio de valores, corresponde, en las mayores proporciones, a las fortunas cuantiosas".

Oponerse entonces a esta reforma, es negar la justicia impositiva que es base de nuestro sistema rentístico de acuerdo a lo que dispone la Constitución.

Hemos recordado hace un momento, la disposición del artículo 1º de la ley vigente que grave "a todo acto realizado ante la autoridad de los jueces o ante los escribanos de registro". La reforma modifica fundamentalmente este precepto que era la brecha amplia y cómoda por donde se escapa el gravamen.

En efecto, se propone ahora, gravar el hecho "de la transmisión misma", que por otra parte es el que produce el enriquecimiento en forma gratuita. Es decir, que no depende ya del contribuyente determinar el momento que nace su obligación jurídica al mismo tiempo que el derecho del Estado a percibir el importe. Se desdobra el concepto de la transmisión de los bienes en dos partes: una, el hecho mismo de la transmisión, ya sea acto de disposición, entrega material, simbólica, tácita o explícita, etc., y otra, el momento en que el acto realizado que produjo el nacimiento del derecho para el fisco, hace exigible la obligación.

Vemos entonces, que las garantías contra lo que debemos llamar "evasión legal" de acuerdo a las disposiciones de la ley vigente, aumentan en grado notable. Gravados por la ley vigente los actos que exteriorizan la transmisión, el fisco no podía actuar en algunos casos, ni siquiera para medida precautorias, hasta tanto no se produjeran los "actos que exteriorizaran la transmisión".

Por el proyecto de ley, se corrige la situación absurda de que la transferencia gratuita de bienes cuantiosos, constituidos por valores al portador o dinero en efectivo, cuya transmisión puede perfeccionarse por la sola entrega de la cosa, sin formalidad alguna, no está gravada por la ley. Es decir, pues, que la evasión nace de la misma ley.

Otro recurso muy frecuente y conocido, ha sido la constitución de sociedades anónimas para la explotación de campos, casas de departamentos, industrias, etc.,

que han recibido el nombre de "sociedades de familia" donde fácilmente, mediante la simple posesión de acciones el pagador se eluda el pago del impuesto. Esto ha echado una sombra sobre esa formidable máquina del progreso que es la sociedad anónima, y para evitar esto, es que la ley que se proyecta ha concedido al fisco determinadas garantías que más adelante vamos a ver.

Acabemos de referirnos a la transferencia de valores mobiliarios. En el despacho de la Comisión que mencionamos, se hace notar que en la actualidad el uso difundido de las cajas de seguridad de los bancos, es uno de los males más graves de la actualidad. Por eso es que la reforma, dado que el impuesto es sobre la transmisión misma, permite proyectar una serie de precauciones para impedir el fraude, las que se articulan en la cláusula 18 del despacho. Ante todo, ninguna caja de seguridad podrá ser abierta sin orden judicial, y sin la presencia del representante del Consejo Nacional de Educación. Además, cerrando la puerta a toda posible maniobra, que podría descensar en la seguridad de que se ignorará siempre el arrendamiento de una caja de seguridad al cesante, se dispone la obligación para las instituciones que las poseen, de llevar un registro de las mismas de carácter reservado, pero que debe ser permanentemente comunicado al Consejo Nacional de Educación.

Del mismo carácter precaucional es el artículo 7º del proyecto, el que dispone sobre las operaciones de bienes muebles que puede efectuar el heredero universal o particular, exigiendo el pago del impuesto para poder efectuar cualquiera de ellas. No ocurre lo mismo en la

ley vigente en que puede legalmente disponer de los mismos como le plazca, pudiendo llegar de esta manera a desaparecer toda la garantía del fisco sobre el impuesto.

Es tan amplio el cambio de orientación como ya lo hemos repetido en el sentido de que el impuesto grave de acuerdo al proyecto, el acto mismo de la transmisión, que deberán pagar impuesto estas operaciones aún cuando no sean necesarios para su transmisión ningún acto formal o legal que las exteriorice. Asegurándose su cumplimiento se disponen las sanciones correspondientes mediante multas.

El artículo 29 de nuestra actual ley, dispone sobre los actos a título oneroso-entre ascendientes o descendientes-de bienes raíces. Quiere decir entonces, que estos mismos actos con referencia a los bienes muebles no se hallen gravados, el proyecto llena este claro, ampliando el alcance a los valores mobiliarios. Lo mismo ocurre, en las operaciones realizadas a título oneroso o gratuito entre ascendientes o descendientes, por interpósita persona, caso que no se halla previsto en la ley vigente, y que en el proyecto se contempla y se determina exactamente lo que debe entenderse por persona interpuesta, cuando dice que considerará como tal a la persona que transmite, el heredero, dentro del plazo de diez años de su compra, el bien adquirido del causante.

Más adelante el proyecto trata de las presunciones, punto esta de muy especial interés y a la vez muy delicado, destinado a combatir por anticipado las maniobras del contribuyente tendientes a evadir el impuesto.

Todas las presunciones que crea, son las

conocidas jurídicamente como "juris tantum", es decir, que admiten la prueba en contrario, y de ese carácter son: todo movimiento de valores durante el año anterior al fallecimiento del causante, y que luego se encuentren en poder del heredero. El mismo criterio se aplica a los créditos concedidos por el causante, a favor de sus herederos, donatarios, legatarios o personas interpuestas, dentro del año anterior a su fallecimiento. Asimismo se consideran transmisiones gratuitas las enajenaciones a título oneroso entre ascendientes y descendientes o personas interpuestas. Los títulos al portador, finalmente, cuando aparezcan a la fecha del fallecimiento en poder/los herederos, donatarios, legatarios o personas interpuestas se consideran transmitidos gratuitamente, siempre que se cumplen algunas de las siguientes presunciones: que el causante hasta un año antes, haya realizado con ellos operaciones, o los haya adquirido en dicho período, o haya percibido los intereses o dividendos que devengaron, o los intereses se hayan cobrado a su nombre o liquidado a su favor o el nombre del causante haya figurado en la última asamblea de la sociedad o en los depósitos bancarios.

Las cuentas bancarias es otra de los recursos frecuentemente utilizados para facilitar la evasión en gran escala. Por ello se considera en el desarrollo del proyecto, salvo prueba en contrario, haber transmitido "la cuenta bancaria a nombre del sucesor y orden del causante". Por otra parte se consideran como propietarios por parte iguales los titulares de cuentas a la orden recíproca.

Por último como una reforma de gran trascen-

dencia dentro de nuestra legislación federal, ya que algunas Provincias la han adoptado hace un tiempo, tenemos la escala determinada para percibir el impuesto sobre el usufructo o la nuda propiedad, según sea la edad del beneficiario. En efecto, el usufructuario de 20 años no recibe en el tiempo una riqueza igual a la que recibe uno de 70 dice el informe que comentamos. El caso inverso en cuanto a la nuda propiedad es lógico y más que todo justo. El que puede gozar enteramente de la propiedad recién después de 20 o 30 años, no puede pagar lo mismo que el que lo podrá hacer a los cuatro o cinco años.

En cuanto a lo que se tiene en la actualidad en materia de asentismo, se le dé otro carácter y se le considere como un nuevo impuesto, pero con bases más razonables que las del actual que aumenta el impuesto normal en un 100 %.

II.- LAS TASAS

Entraremos a estudiar ahora, el segundo aspecto de la reforma, conforme lo habíamos dividido en un principio.

Hasta aquí las mejoras introducidas en el proyecto con respecto a la ley que rige, han sido casi todas en el sentido de asegurar la percepción por parte del fisco, del impuesto y evitar la evasión que tan impunemente se produce en la actualidad.

De todo el movimiento opositor, pocas o ningunas objeciones se le han hecho en este aspecto. Con un buen tino, no se ha considerado apropiado oponerse públi-

contento a que el Estado sea dotado de las armas necesarias para luchar en pié de igualdad contra los arbitrios que se emplean a fin de facilitar la evasión del impuesto, y que el Fisco pueda tomar las medidas precautorias que le acuerde la ley con tal fin.

Por el contrario, todo el peso de la oposición se concentró sobre el aumento de las tasas proyectadas y se llevó su argumentación a términos hiperbólicos, como se dijo en la H. Cámara de Diputados, cuando se leyeron algunas párrafos de unos de los tantos alegatos que salieron en "defensa de la institución familiar". Decía esa presentación, que: "si se considera el esfuerzo que realiza un padre para poder acumular para sus hijos un capital, con el shorro constante y sacrificios de toda índole y la dificultad que estos tienen para hacer frente a gastos e impuestos que deben realizar para poder entrar a ser dueños de la herencia, se comprenderá fácilmente que el exorbitante aumento que sufre este impuesto, no es con seguridad un estímulo para fomentar lo que los sociólogos llaman y precorizan como necesidad del espíritu. Nadie ciertamente agregarse podrá sentir animado a engendrar hijos a rebeldías que desde sus primeros años tendrán que verse frente a la lucha carentes por completo de toda base económica. El excesivo aumento del impuesto a la herencia, atenta directamente contra las industrias del país y contra toda empresa que requiera continuidad en la dirección y en los capitales, ya que el pago de impuestos exorbitantes obligará a los hijos a liquidar los negocios de envergadura emprendidos por los padres. Con este sistema que podemos calificar

de verdadero desorden social, se romperá en nuestro país la continuidad de la familia y de las empresas de gran aliento".

Cuadro más sombrío de miseria nacional, y degeneración de raza, sería imposible describir. Los comentarios huelgan. Veamos cómo se modifican las tasas.

Antes de entrar en detalle, conviene hacer notar lo siguiente: Hemos venido glossando y seguiremos haciéndolo el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, que con pequeñas variaciones reproduce el proyecto del P.R., por el hecho de que el tal despacho, es producto de la opinión unánime de sus miembros y se hallaba íntegra como es del dominio público, por representantes de todos los sectores partidarios.

Dice el Informe, que la reforma tal cual está estructurada en el despacho, aumentará el producido del impuesto aproximadamente en diez millones de pesos anuales. En la actualidad su rendimiento puede calcularse en solamente unos 17 o 18 millones. Se modifican las tasas, con un sentido fiscal, pero sin dejar de lado es lo posible los principios de justicia tributaria. Ante todo, se conserva la progresividad del gravamen. Para justificarlo, agrega, la ley no puede equiparar la hijuela con grandes márgenes para lo superfluo o ficticio, con lo que sólo permitirá al heredero una subsistencia apenas digna. Dentro de este criterio de justicia tributaria, la reforma respeta asimismo la herencia mínima no imponible. Es debido que en el régimen nuestro se aplica el impuesto sobre cada hijuela, y no sobre el monto total.

La reforma tiende además a corregir situaciones de inequidad, resultantes de la forma en que está organizada la progresión. La resultante de la ley actual, es que las tasas crecen bruscamente cuando se pasa del límite superior a cada término de escala. Así el hijo que recibe 200.000 debe pagar 7.000, pero el que recibe 200.001 debe pagar ya 8.000. Un peso más de herencia determina 1000 más de aumento.

Se crea así para obviar este inconveniente que dejamos apuntado, un sistema de tarificación indirecta. La escala proyectada en el despacho, combina la cuota fija que crece proporcionalmente, a aplicarse sobre el límite superior, con el adicional, también progresivo, a aplicarse sobre el límite inferior. No dice entonces, que el impuesto deja de crecer en forma cuadrada.

Otra innovación es que el despacho mantiene la progresividad para las hijuelas de más de un millón de pesos. El porcentaje a aplicarse sobre el excedente del límite inferior, se lo acumulará el 3% por cada millón o fracción que exceda de un millón de pesos.

Como adelantado ya, que efectivamente la escala del impuesto aún con la nueva tarificación, es más fuerte que la actual. Veamos en qué proporción. Para ello nos vemos obligados a citar algunos ejemplos. Se refieren estos únicamente a herencias entre padres, hijos y cónyuges. Como en el sistema actual, las hijuelas de menos de 8/000 pesos están eximidas del pago del impuesto.

<u>Monto de la herencia</u>	<u>Impuesto Actual</u>	<u>Reforma Propuesta</u>
8.000	---	---
10.000	150	137
12.500	250	293
50.000	1.250	2.025
100.000	3.000	5.300
200.000	7.000	13.500
300.000	12.000	23.100
500.000	25.000	45.500
1.000.000	63.000	112.000
2.000.000	190.000	275.000

No creemos, después de esta demostración, que pueda todavía afirmarse que se trata de un impuesto confiscatorio, y que el aumento que proyecta la reforma, destruye la familia o hará que se alejen los capitales extranjeros. Además la mayor carga impositiva recaerá, como hemos visto, de manera principal, sobre los herederos de grandes patrimonios.

Recordemos la revisión que hicimos más arriba del sistema impositivo inglés sobre este rubro. Existen dos impuestos, el global que se aplica sobre el monto total dejado por el causante, sin tener en cuenta las personas a las cuales se transmite el patrimonio, y que se aplica en base a una escala progresiva que llega al 50 % sobre los patrimonios de más de dos millones de libras esterlinas, y el que grava directamente a los herederos, legatarios y donatarios. Pues bien, a pesar de eso no se han producido los terribles males, que ya se anuncian para nuestra economía con las repercusiones encadenadas de carácter social y político, por el hecho de que se aumentan en una pequeña proporción las tasas del impuesto vigente.

En Estados Unidos de E.A., el impuesto federal sobre las sucesiones, es todavía más pesado, se

aplica también sobre el monto total dejado por el causante sin tener en cuenta el número y el parentesco de los herederos o legatarios. Comienza en el 2 y llega al 70 %. Cuando los bienes dejados por el causante suman de 4.000.000 a 4.500.000 de dólares, el impuesto llega al 50 %. Tantas veces como no se ha producido en EE.UU., sin embargo, el éxodo de capitales y capitalistas, por el contrario.

Podría arguirse que la comparación no es exacta, puesto que no es lo mismo el potencial económico de esos países comparado con el nuestro, pero, nos permitiremos recordar que tampoco son lo mismo las tasas que aquí se proyectan y las que se aplican en esos Estados.

A mayor abundamiento y en apoyo de lo expuesto, transcribimos un cuadro que se halla en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, e insertado a raíz de la discusión del proyecto que nos ocupa. Se trata de países americanos, y la comparación se establece, entre valores de fortuna aproximadamente equivalentes y parentesco de primer grado y entre extraños. Así tenemos:

<u>Países</u>	<u>Monto</u>	<u>Hijo y Cónyuges %</u>	<u>Extraños %</u>
Argentina; (Froy.)	\$ 2.000.000	13,75	33
Brazil:	Más de 5.000 Contos	12	38
Chil:	Más de \$ 3.000.000	14	40
Méjico:	Más de \$ 500.000	29	64
Perú:	Más de 100.00 Lib.p.	12,5	36
Uruguay:	Más de 1.000.000	14	34
Venezuela:	Más de 4.000.000 bol.	13	30

En Venezuela, el máximo del impuesto es para 4.000.000 de bolíveres en la primera categoría de hijos y cónyuge, del 13 % y entre extraños al 30 %.

En el Uruguay para más de un millón, es la

primera categoría el 14 % y entre extranjeros el 34 %. En el Perú sobre 100.000 libras peruanas, 12½ y 36 %, respectivamente. En Méjico para más de 500.000 pesos mejicanos, en la primera categoría 29 % y entre extranjeros el 9½ %.

En Chile, para más de 8.000.000 de pesos chilenos, el 14 % y entre extranjeros, el 40 %. En Brasil, para más de 5.000 contos el 12 % y entre extranjeros el 38 %.

Y en la Argentina, con la reforma que se proyecta, esos extremos llegan a 13,75 % y entre extranjeros el 33 % para un millón de pesos.

12.- CONCLUSIONES

Hemos visto a través del estudio y comentario del informe, en el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la C. de Diputados del proyecto del P.R. que reforma la ley, que ésta tiene tres objetos: la elevación de los tasas del impuesto, en primer lugar; segundo, el perfeccionamiento de las medidas de contralor para evitar la evasión; y tercero, el perfeccionamiento general de la ley, de acuerdo con la experiencia de treinta años, aceptando en algunos casos y corrigiendo en otros las decisiones de la jurisprudencia.

La urgencia de la necesidad de recursos y la forma cómo obtenerlos la establecieron. Este impuesto, es uno de ellos, con el agregado que llena una necesidad imperiosa de satisfacer, por las mejoras que contiene y la justicia tributaria que establece. Por lo tanto, nos declaramos partidarios de su aplicación en la forma proyectada, en mérito a los argumentos hasta aquí expuestos.

IV Parte

EL IMPUESTO MOVIL A LA EXPORTACION

Sumarios 1 Impuestos a la exportación. 2 Su evolución en la Argentina. 3 Objeciones al proyecto. 4 Mensaje del Poder Ejecutivo. 5 Análisis del proyecto. 6 Proposición.

1.- IMPUESTOS A LA EXPORTACION:

Los derechos de aduana a la exportación no han sido casi nunca bien considerados.

La doctrina clásica de la imposición considera que sólo en el caso de que una nación se encuentre en posesión de grandes ventajas para la producción de determinados artículos, sobre todo de productos naturales, y cuya cantidad en el mercado internacional se encuentre limitada, puede considerarse con carácter general, que es factible y corresponde establecer un derecho sobre la exportación de estos productos.

Se lo hace así, teniendo en cuenta que este derecho es pagado en tal situación, en su mayor parte, por el extranjero. Substituye de esta manera el monto de impuesto interno, que de no obtenerse así habría que reclamar en virtud de las necesidades fiscales. Se alega, por el contrario, que estos derechos los soportará el consumidor extranjero, y que si no existieran, quizás estuvieran en condiciones de admitir mayor cantidad y así el productor nacional obtendría mayores beneficios. Otra objeción, sería la de que tratándose de fuertes derechos alienta al consumidor extranjero a buscar sucedáneos en otros países o aún más cerca de su propio país.

2.- SU EVOLUCION EN LA ARGENTINA

Es conocida la gran importancia que han tenido en la historia político-financiera del país la aplicación de estos impuestos a la exportación. Nuestra

Constitución ha sufrido dos reformas por su causa.

En efecto, lograda en parte la unidad nacional, y no incorporada aun la Provincia de Buenos Aires, se planteó el caso constitucional, precisamente por esta materia.

La Convención de 1860 dispuso que los derechos a la exportación podrían ser establecidos por la Nación "hasta 1866 en cuya fecha dejarían de ser nacional". Pero como es sabido la Convención había aprobado otra resolución por la cual se disponía que tampoco podían serlo con carácter Provincial.

Quiere decir, pues, que llegado el año 1866, no podrían legalmente, ninguna autoridad en la República, aplicar este impuesto. Pero, precisamente en la reforma de ese año hecha a la Constitución, fué suprimida la frase del artículo 4º que decía: "hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1º del artículo 67". De acuerdo a esta reforma la interpretación válida en la actualidad, es que sólo son aplicables con carácter nacional, que por otra parte, es el que revisten todos los derechos de aduana en nuestro país.

En aplicación en la práctica no fué hecha con un carácter efectivo y permanente. Se los usó con intermitencias, y sobre todo al terminar la pasada Gran Guerra, por la extraordinaria valorización que experimentaron los productos de la ganadería, con el carácter de un impuesto al mayor valor.

Hemos de referirnos, como antecedente in-

mediato del proyecto que estudiamos, a la ley que se dictó sobre el impuesto al mayor valor que sancionamos, y a su supresión en 1933. Pero antes, como lo venimos haciendo, transcribiremos algunos párrafos de las reservas que se le formularon a este proyecto del D.F. que nos ocupa.

Debemos adelantar en este caso, que quizás sea este proyecto uno de los que justifican en gran parte las réplicas de la oposición. No debe ello, no a su finalidad y posibilidad de aplicación, sino que queriendo buscar un medio de regulación, la línea aplicada llega a un extremo confiscatorio.

Hayamos las críticas del mismo, pero, como no excluimos su aplicación cuando es factible y necesaria, propendamos su modificación consiguiente.

3.- OBJECIONES AL PROYECTO

Tomemos las observaciones que la citada publicación del Comité de Defensa Económica, nos da acerca del proyectado impuesto móvil a la exportación.

Dice ésta: "El gravamen proyectado con el nombre de 'impuesto móvil a la exportación', es inconveniente, contrario a intereses económicos del país, arbitrario en la forma de su aplicación, e incierto en cuanto a su resultado financiero."

El juicio es terminante. Es decir, que si siquiera se acepta su modificación en cualquier sentido que sea, y para concretar su opinión, seguimos extractando. "Disimulado con la apariencia exterior de un impuesto, es

en realidad, una medida confiscatoria, que pone en manos del Poder Ejecutivo la facultad de tomar la exportación exportable a un precio que el mismo Poder Ejecutivo determina, quedando a su beneficio la diferencia entre este precio y el que obtenga el exportador, pero sin que este tenga ninguna compensación, cuando su precio de venta no alcance al precio oficial*.

"No se limita el Fisco Nacional a tomar una parte proporcional de las ganancias del productor, ni aún siquiera, una parte proporcional de sus rendimientos brutos; toma todo el excedente sobre un oforo arbitrario, que él mismo fija, y lo toma sin tener en cuenta si el precio que obtiene el productor le significa una ganancia o nó, y sin pensar que la ganancia, si la hubiera, está ya gravada por otros conductos, dentro del plan impositivo general".

Ya veremos más adelante que en nuestra opinión, no es correcto el proyecto del Poder Ejecutivo, pero, sin descartarlo, proponemos una forma aún más simple, si se quiere y menos violenta.

Veamos ante todo en qué consiste el proyectado impuesto móvil a la exportación.

El proyecto fué elevado al H. Congreso con fecha 29 de Mayo de 1942:

PROYECTO DE LEY.

El Senado y la Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º.- A partir de la sanción de esta ley, la exportación de productos para los cuales se fija actualmente un tipo de cambio de mín 13,50 por libra o su equivalente

en otras monedas, queda sujeta a un impuesto móvil que se percibirá en el momento de negociarse las divisas correspondientes. El monto del impuesto será equivalente al aumento de los precios de exportación en moneda nacional, por encima del promedio de los años 1937-39, más un 20 %.

Artículo 2º.- El 20 % a que se refiere el artículo anterior podrá ser aumentado por el Poder Ejecutivo en casos excepcionales en que se justifique un precio interno más alto, por las siguientes razones:

a) Cuando exista conveniencia de fomentar la producción de artículos que actualmente se producen en escala reducida en relación a las posibilidades;

b) Cuando se compruebe que el coste de producción ha aumentado en más de un 20 %.

Artículo 3º.- En el caso de artículos diferentes, derivados de un mismo producto, podrá tomarse como base de cálculo, el promedio ponderado de los mismos, a los efectos de establecer el aumento de precios de exportación y fijar el monto del impuesto a que se refiere el artículo 1º.

Artículo 4º.- El Poder Ejecutivo queda autorizado a aplicar el impuesto establecido por esta ley, a la exportación de productos para los cuales se fija un tipo de cambio más alto que el de más 13,50 por libra o su equivalente en otras monedas, cuando el aumento de los precios de exportación de esos productos se traduce en una elevación del coste de la vida.

Artículo 5º.- El producido del impuesto que se establece por la presente ley, deberá ser invertido en la compra

de títulos nacionales de la deuda externa.

4.- Mensaje del Poder Ejecutivo

Vemos en primer término qué argumentos nos dá el Poder Ejecutivo en el Mensaje que acompañó los proyectos a que hemos hecho mención anteriormente, en este caso especial del impuesto móvil a la exportación.

Dice el Mensaje: "Este nuevo proyecto, persigue dos propósitos distintos: primero, contener el alza de los precios dentro de un límite moderado para evitar su incidencia desfavorable sobre el coste de la vida; y segundo, obtener los recursos que podrán emplearse en la financiación de las cosechas en el plan de progresiva reducción que se ha mencionado más arriba. Desde luego que se trata de actuar sobre los precios de exportación en moneda nacional, sin perjuicio de que aumenten los en moneda extranjera para mayor conveniencia de la economía argentina. "Con este propósito se establecería como base para cada producto -y en algunos casos para grupos de productos- el promedio de sus precios en tres años anteriores a la guerra (1937-1939); y se admitiría como incremento máximo en dichos precios un 20 %, salvo circunstancias especiales y plenamente justificadas. El problema de la carestía de la carne se resolverá en gran parte, con la aplicación de un sistema semejante. Con los altos precios de exportación, motivados por la persistente demanda exterior, los que han influido preponderantemente en la elevación de los precios internos de este producto de tanta gravitación en el coste

de la vida, sin excluir la influencia de factores internos como la gran demanda de hacienda provocada por la repoblación ganadera. Al tomar mediante el impuesto móvil una parte del incremento del valor de exportación de las carnes, disminuirán paralelamente los precios internos. Esto, sin perjuicio de otras medidas directas que se tomen para abaratar el exagerado coste de distribución de la carne al consumidor".

Más adelante se refiere in extenso, a una posible especulación de los arrendamientos rurales, a consecuencia misma, de la marcada elevación de los precios de exportación.

Consecuentes con el criterio adoptado para el desarrollo de los distintos temas del trabajo que nos ocupa, de juzgar imparcialmente y de acuerdo al beneficio total que reportará al país, cualquiera de las medidas propuestas, contemplando sus proyecciones económicas y sociales, nos vemos en este caso en la necesidad de señalar que el sacrificio que exigiría de prosperar el proyecto como se ha presentado, a un sector determinado de la economía, bastante grande por cierto, y las consecuencias de su aplicación, no conciben con los resultados a obtener y de cuya certeza distamos mucho de estar convencidos.

No descartamos, como ya lo dijimos la aplicación de este impuesto, pero sí en la forma proyectada.

El mismo Poder Ejecutivo en un párrafo del Mensaje a que hemos tenido oportunidad de referirnos, dice que no desea trabar en forma alguna las actividades de la industria y del comercio, agregando que considera el

beneficio como un aliciente legítimo "que no podría destruirse sin graves consecuencias económicas y sociales".

Este concepto que parece haber sido tomado muy en cuenta al proyectar cada una de las leyes impositivas que fueron, la del impuesto a los réditos, el impuesto a las ganancias excesivas, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, etc., ya sea en el carácter de una reforma o de una nueva ley, en cambio parece haberlo abandonado en este caso.

5. ANALISIS DEL PROYECTO

En materia económica, todo gobierno debe medir bien las consecuencias de sus pasos, ante los resultados insospechables que podrían alcanzar sus consecuencias.

Está seguro el Poder Ejecutivo de conseguir el abaratamiento de los precios internos? El "precio económico" de esta rebaja, sería a su vez la baja de los precios de exportación en moneda nacional como lo confiesa el mismo P.E. en el párrafo antes transcrito. La perturbación de nuestra economía-agrícola ganadera, como a bienes básicos, no incidiría demasiado violentamente en la economía general?

Si los precios de exportación bajan más allá de un nivel que el mismo Poder Ejecutivo determina, se anula el impuesto. Por lo tanto no hay beneficio fiscal. Conocemos los altibajos de nuestra industria ganadera a través del tiempo. Este, que sería un momento de auge, al coartar su desarrollo podría llegar a desalentar en tal for-

ma al productor que se reduciría la oferta, aumentando de esta manera nuevamente los precios con el agravante del doble perjuicio producido.

En una conferencia pronunciada por el Dr. Orlando Williams Alzaga, en el Colegio Libre de Estudios Superiores, el 16 de Julio de 1942, explicaba, después de demostrar lo inócuo que resultaría el proyecto en relación a los precios internos y a su producido, que cuando Inglaterra, nuestro principal y casi único comprador, necesita mayores cantidades de carne, ofrece precios más altos; de esta manera tiene el frigorífico un poder adquisitivo mayor para sustraer en los mercados de hacienda una parte de lo que compran las demás naciones o al consumo interno, o para proveer hacia ese mercado, una mayor afluencia de ganado. Igualmente obra dicho país cuando la exportación argentina de carnes crece en su total.

En el presente, Inglaterra ha ido abonando mejores precios por la presión del gobierno argentino y porque sus compras han marchado en aumento. No obstante nuestra exportación total no acusa grandes cambios. Quiere decir, entonces, que Gran Bretaña compite con el mercado interno, y si por algún medio artificial logramos bajar las cotizaciones para la carne de consumo local, lógico es suponer que nuestro único comprador seguirá esa tendencia con las consiguientes desastrosas consecuencias para la economía.

Nos permitimos hacer notar lo siguiente: primero, que el Poder Ejecutivo para conseguir fondos para repatriar la deuda externa, no lo hará con el impuesto pro-

yectado en la forma que se encuentra. Hemos demostrado que por propia gravitación desaparecería, en un término más o menos corto, sin que por esto se hubiera conseguido con certeza la baja de los precios internos de la carne, y segundo, en lo que se refiere a este último punto, el precio de la carne en el mercado local, el Poder Ejecutivo, creemos tiene suficientes medios para actuar sobre dicho mercado directamente o por medio de la S.A.P. y de los frigoríficos, para llegar a un acuerdo, racionalizando la venta al menudeo, pues existen más de 5.000 cernicerías muchas de las cuales no reúnen las condiciones de higiene indispensables y por otra parte obligan a recargar los mismos gastos generales sobre pequeñas partidas. Pero, aún mismo, cuando no quisiera afectarse al pequeño comercio, podría el Poder Ejecutivo señalar cupos a las exportadores sobre las cantidades que se exporten, los que deberían entregarse al consumo interno al precio máximo fijado por el Gobierno. Estos cupos, resultarían de distribuir, como es lógico, el total de las necesidades del consumo o un gran porcentaje a los exportadores de toda clase, pues aún cuando se les causara un perjuicio económico al no poder vender el 100 % de su disponible al extranjero, al precio internacional, nunca sería tanto como el que provocaría el impuesto que nos ocupa.

Por otra parte, aún quedaría margen para aplicar un impuesto al mayor valor similar al que conocimos hasta 1933 en que fué derogado por la Ley permanente suplementaria de presupuesto, n.º 11.672.

Recordemos como funcionaba este impuesto, cuyo mecanismo era bastante sencillo y no afectó irreparablemente la industria ganadera, pues siempre le quedó al productor el incentivo de un porcentaje libre de ganancia que podía aumentar de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda.

Sin entrar a detallar toda la historia del impuesto a la exportación, consideraremos directamente el último que mencionamos y que fué establecido por la ley N° 11.274 del 8 de Noviembre de 1923, con carácter permanente y como "impuesto al mayor valor de los productos exportados".

Concretamente la Ley disponía lo siguiente:

- a) En el texto de la ley se encuentran fijados los "precios básicos", que corresponden a cada uno de los artículos afectados por el gravamen, precios que en lo sucesivo permanecen invariables;
- b) Independientemente de los mismos, una Comisión honoraria, presidida por el Ministro de Hacienda e integrada por representantes de Hacienda y Agricultura, de la Sociedad Rural, de la Unión Industrial y de la Bolsa de Comercio, debía fijar mensualmente los "aforos" de los mismos renglones, es decir, los precios comerciales del día;
- c) Cuando se constataba una "diferencia o mayor valor" entre los precios básicos fijados por la ley y los aforos fijados mensualmente por la comisión honoraria, tal diferencia o mayor valor era gravada con los siguientes porcentajes de impuesto: 12 % para los frutos y productos de la agricultura, bovinos congelados y enfriados, cueros

congelados, tasajo, manteca de vaca y carne conservada; y el 15 % para todos los demás frutos y productos.

6.- PROPOSICION

Los resultados producidos por este impuesto pueden considerarse muy satisfactorios. Convendría considerar su reimplantación en lugar del proyectado, cosa que por otra parte ya ha sido aconsejada por algunos autores, y de cualquier manera estamos seguros no ofrecería tanta resistencias como el proyectado nuevo impuesto.

Concorde con esta opinión el Dr. E.C. Trevián, en su trabajo que mencionamos, termina con estos conceptos a los que nos permitimos adherir: "Las objeciones formuladas, no implican decir que deba sustraerse en los actuales momentos a la ganadería de un gravamen que tome para el Estado, con carácter de emergencia, una parte de sus ganancias extraordinarias, en parte debidas a la acción del mismo Estado. Pero lo que es indudable es que la forma del nuevo impuesto que se ha proyectado es inapropiada, pudiendo, en nuestra modesta opinión, ser sustituida con ventaja con un sencillo mecanismo, tal como el que regía en la anterior ley, a base de porcentajes moderados y no de absorción de toda la ganancia, como ahora se propone".

114

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Tratados generales y especializados:

- Ahumada Guillermo, Finanzas e Inflación, Córdoba 1941.
- Ahumada Guillermo, Teoría de los gastos y de los recursos públicos en función de interdependencia, Córdoba 1941.
- Ahumada Guillermo, Interpretación política de los impuestos sucesorios, Córdoba 1931.
- Barrere Alain, Variations des rendements des impôts en périodes de prospérité, de crise et de dépression.
- De la Torre Lisandro, Questions monétaires y financieras, Santa Fé 1941.
- Dalton Hugh, Principles of public finance. Public income, expenditure and debts, London 1941.
- Duguit L., Traité de Droit Constitutionnel, 1927.
- Findlay Shirras, F., Science of Public finance, London 1936.
- Garbarini Isabel G., Exceso de Impuestos en la República Argentina, Buenos Aires 1942.
- Labougle Alfredo, Estudios sobre el presupuesto, Buenos Aires 1941.
- Lucui Juan Carlos, Impuesto sobre las ganancias excesivas y proyecto de programa para un curso de derecho tributario, 1941.
- Lucui Juan Carlos, Algunos principios de recaudación tributaria, Rosario 1943.
- Martínez Sobral E., Elementos de hacienda pública, México 1939.
- Quesada Julio A., Carga Pública, Buenos Aires 1941.
- Ruiz Moreno Isidoro, Economía y Finanzas Contemporáneas, Buenos Aires 1938.
- Santamarina Jorge A., Las finanzas nacionales y las fuerzas activas de la economía, 1943.
- Seligman Edwin R.A., Excess Profits Tax (Chap. 22 of Essays in Taxation), 1925.

- Seligman Edwin S.A., Impuesto progresivo en la teoría y en la práctica, 1931.
- Trevisán Egidio C., Coordinación y ajuste del sistema impositivo nacional argentino, 1941.
- Trevisán Egidio C., Reforma del régimen rentístico argentino, 1932.
- Trevisán Egidio C., Impuestos a las herencias y demás transmisiones de bienes a título gratuito, 1935.
- Watson Guillermo, Impuesto sobre las ganancias excesivas, 1941.
- Williams Alzaga C., El impuesto móvil a la exportación, 1942.

Artículos de Revistas Nacionales y Extranjeras:

- Acevedo Carlos A., Por qué los nuevos impuestos son necesarios? En Revista Finanzas, Buenos Aires, Octubre de 1942.
- Acción Económica, Los nuevos impuestos proyectados. (Editorial), Buenos Aires, Mayo 1941.
- Acción Económica, Plan Financiero Oficial (Editorial), Buenos Aires, Junio de 1942.
- Ahumada Guillermo, Interpretación política de los impuestos sucesorios. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, Julio y Agosto de 1941.
- Ahumada Guillermo, Interpretación sociológica de los impuestos sucesorios, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, 1941.
- Bolsa DE Comercio, Boletín de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Impuesto a las ganancias excesivas, Mayo de 1941.
- Bunge Alejandro E., Pueden aumentarse nuevamente los impuestos en la República Argentina? Revista de Economía Argentina, Marzo de 1939.
- Bunge Alejandro E., Programa de Reactivación económica nacional. En Revista de Economía Argentina, Diciembre de 1940.

- Bessaso Manuel V., El régimen impositivo argentino. Necesidad de su reforma. Revista Socialista, Enero-Febrero de 1941.
- Buchler Alfred G., El Impuesto a las Ganancias Excesivas. Revista Parlamentaria, Diciembre de 1940. Buenos Aires.
- Boletín Mensual, Ley de Impuesto a las sucesiones del 16/X/934, Alemania. Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Marzo de 1938.
- Boletín Mensual, Impuesto a la transmisión gratuita de bienes. Leyes nacionales y provinciales en vigor en 1938. Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Marzo de 1938.
- Camoati, Impuesto a las ganancias excesivas. (Editorial), Mayo de 1941 y sigtes.
- Cooper Walter A., Consolidated excess profits tax returns. The Journal of Accountancy. New-York. Mayo de 1941.
- Conlin John A., The excess profits tax. The Journal of Accountancy. New-York, Febrero de 1941.
- Dominguez Villalobos C., Repercusión final de los impuestos. Finanzas, Marzo-Abril de 1942.
- Eidelberg Victor, Flexibility of Taxation, Journal of the Royal Statistical Society, London 1940. Vol. CIII, Part. II.
- Giuliani Fonrouge, La nueva legislación en materia de impuesto sucesorio. Estudios del Centro de Investigación permanente de Derecho Financiero, Enero-Abril de 1939.
- Ibarrola Grande J., El impuesto del superprovecho. México. Banca y Comercio, Febrero de 1940.
- Jéze Gaston, El impuesto en los Estados modernos. El trimestre económico, México, Julio-Septiembre de 1939.
- Jéze Gaston, L'impôt personnel sur les successions. Revue de Science et de Législation financière. Paris 1935.
- Jarach Dino, Concepto de presión tributaria y depresión financiera. Revista de Economía y Estadística, Córdoba 1941.

- Moan Daniel W., Impuesto y evasión impositiva. Revista Socialista, Enero de 1939.
- Labpagle Alfredo, Situación en Argentina en el año 1942. Revista de Ciencias Económicas, Abril de 1942, Buenos Aires.
- Leach Campbell W., Excess profits taxation. The Canadian Journal of Economics and Political Science, Toronto, Agosto de 1941.
- Lacui Juan Carlos, Reformas tributarias. Revista Parlamentaria, Enero de 1941, Buenos Aires.
- Lacui Juan Carlos, Algunos aspectos de la recaudación fiscal. Revista de Ciencias Económicas, Febrero de 1943.
- Mendive Pedro I., Teoría Cuantitativa. Precios y Mecanismo de la Inflación. Acción Económica, Agosto de 1942.
- Mac Dowell Vázquez, El Impuesto de superprovecho. Finanzas y Contabilidad. México, Enero de 1940.
- Pérez Oronoz José, Consecuencias del nuevo impuesto de superprovecho. Finanzas y Contabilidad. México, Septiembre de 1940.
- Parsogs Jorge H., Impuestos a las ganancias excesivas. Estudios del Centro de Investigación Permanente de Derecho Financiero, Enero-Abril de 1941.
- Revista Textil, El impuesto a las ganancias llamadas "excesivas". Nota presentada por la H. Industrial Argentina, a la H. Cámara de Diputados, Julio de 1941.
- Cámara de Comercio, Proyectos de impuestos a las ganancias excesivas y a las utilidades extraordinarias de las empresas petroleras. Opinión de la Cámara de Comercio. Agosto de 1941.
- Revista de E.A., Exposición del Ministro de Hacienda sobre las finanzas de la Nación. Revista de Economía Argentina, Octubre de 1931.
- Revista de E.A., El impuesto móvil a la exportación. Revista de Economía Argentina, Agosto 1942.
- Rev. De Cs. J. y S., Significación de los principios en materia de impuestos, n° 35, 1942.
- Bocco Armando J., Principios Generales de Finanzas, Revista de Ciencias Económicas, Febrero de 1942.

- Situación Económica, Hacienda Pública, Comercio Y Finanzas. Las Ganancias de las empresas y el impuesto sobre las utilidades. Nueva-York, Septiembre de 1940.
- Schaffroth Alfredo, Recuperación Financiera. Revista Parlamentaria, Junio de 1941.
- Schaffroth Alfredo, Evolución de los Recursos Nacionales. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, 1942.
- Shoup Carl, Taxation of excess profits. Political Science Quarterly, III, Diciembre de 1940 y Marzo a Junio de 1941. N.Y.
- Seidman J.S., U.S.A. Exchange provisions of the excess profits taxation law. New-York, Enero de 1941.
- Trevisán Egidio C., El Impuesto a la exportación. Revista de Ciencias Económicas, Junio de 1942.
- Trevisán Egidio C., El impuesto global sobre las herencias. Revista de Ciencias Económicas. Número extraordinario de Octubre de 1938.
- The Guaranty Survey, U. S.A. Some possible effects on business conditions of the Excess Profits Tax. New-York, Octubre de 1940.
- The Accountant, (Tax Supplement). Amendment of the Excess Profits tax. Recommendations. Febrero, y Septiembre a Diciembre de 1940. Enero a Marzo de 1941.
- The Bankers', Insurance Managers', and Agents' Magazine. The Excess Profits law, London, 1940.
- The New-York Certified Public Accountant. Excess Profits, Net income and Tax, under Income Credit Method. Diciembre de 1939.
- The Commercial and Financial Chronicle, Second Revenue Act of 1940. New-York, Octubre de 1940.
- Torleau Tomás, La ley norteamericana que grava los excesos. Finanzas y Contabilidad, México, agosto de 1941.
- Toro Osvaldo J., Intervención del Consejo Nacional de Educación en los juicios sucesorios. Revista del Notariado, Febrero de 1939.

- Véritas, Tendencia de la Recaudación en Estados Unidos, en los últimos años. Editorial. Número extraordinario del mes de Abril de 1941.
- Williams Thomas A., U.S.A. Sartax on corporations improperly accumulating surplus. New-York, Noviembre de 1941.
- Williams Alsaga O., El Impuesto móvil : la exportación. Cámara Argentina de Comercio, Buenos Aires, Agosto de 1942.

Publicaciones Oficiales:

- Proyectos financieros y económicos 1941-1942. Reformas Impositivas. Fomento Industrial. Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Trabajos de Seminario, Universidad del Litoral.
Año 1941: Impuesto a la herencia en los países latinoamericanos. Eugenio García Méndez, Osvaldo Alberto Gay, Armando Eugenio Giannetti.
- Banco Central, Memorias de los años 1940, 1941 y 1942. Suplementos estadísticos de los mismos años.
- Ministerio de Hacienda, Memorias de los años 1940, 1941 y 1942.

INDICE GENERAL

I Parte

EL MOMENTO FINANCIERO ARGENTINO

1.- Actualidad económico-financiera.	1
2.- Las finanzas nacionales.	3
3.- El presupuesto y los déficits.	5
4.- Teoría cuantitativa de la moneda	8
5.- Mecanismo de la inflación.	10
6.- Su aplicación a la Argentina	12
7.- Los medios de pago.	14
8.- Los precios.	15
9.- La velocidad de circulación.	18
10.- Estabilización y deflación	23
11.- Econoñas y equilibrio del presupuesto	24
12.- Empréstitos e impuestos.	26
13.- Acción Estatal	27
14.- Reformas impositivas	29
15.- Las "fuerzas vivas" y la reforma	34

II Parte

EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS EXCELVAS.

1.- Antecedentes próximos del impuesto	44
2.- Naturaleza del impuesto.	46
3.- Determinación de la satoria imponible.	46
4.- El capital invertido	47
5.- Legislación extranjera	49
6.- Características y modalidades de su aplicac.	55
7.- El proyecto del P. E. y la oposición.	56
8.- Análisis del Mensaje	61
9.- Graduación del impuesto.	66
10.- Observaciones y conclusiones	68

III Parte

EL IMPUESTO A LA TRAFISION GRATUITA DE BIENES

1.- Generalidades del impuesto sucesorio	71
2.- Ventajas e inconvenientes del impuesto	72
3.- Los diferentes sistemas del impuesto suces.	76
4.- Impuesto aplicado sobre el conjunto de la suc.	77
5.- Impuesto aplicado sobre e/ parte sucesoria	78
6.- El sistema inglés.	81

7.- Impuesto a la herencia en los países latino-americanos.	82
8.- Aspectos generales de la Legislación Argentina	84
9.- Proyecto de reforma del Poder Ejecutivo	86
10.- Análisis del proyecto	89
11.- Las tasas	95
12.- Conclusiones.	101

IV Parte

EL IMPUESTO MOVIL A LA EXPORTACION

1.- Impuestos a la exportación.	102
2.- Su evolución en la Argentina.	102
3.- Objeciones al Proyecto.	104
4.- Mensaje del Poder Ejecutivo	107
5.- Análisis del proyecto	109
6.- Proposición	113
 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.	 114

MONEDA Y FINANZAS y Moneda
IMPUESTOS - Ingresos por
Generalidades.