



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



Recursos del estado nacional y consideraciones sobre los recursos de los estados provinciales

López, Evelina Cristina V.

1947

Cita APA: López, E. (1947). Recursos del estado nacional y consideraciones sobre los recursos de los estados provinciales.

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

750016
1509
1510
1511
1507

ORIGINAL



BIBLIOTECA

INSTITUTO DE FINANZAS ARGENTINAS

RECURSOS DEL ESTADO NACIONAL Y CONSIDERACIONES SOBRE LOS RECURSOS DE
LOS ESTADOS PROVINCIALES.

- a) Concepto financiero de los recursos y su diferencia con el concepto económico y contable. Reseña de su evolución.
..... Pág. 1 - 2
- b) La Constitución Nacional como determinante de las fuentes de recursos.
..... Pág. 3 - 5
- c) Clasificación de los recursos financieros del Estado:
 - 1) Recursos que provienen del dominio y los servicios públicos.
 - 2) Recursos que provienen del dominio privado del Estado.
 - 3) Procedimiento de anticipación de recursos...... Pág. 6 - 26
- d) La figuración de los recursos en el presupuesto.
..... Pág. 27 - 30
- e) La Nación y las finanzas provinciales. Comparación con los Estados Autónomos de los Estados Unidos.
..... Pág. 31 - 44
- f) Impuestos. Concepto. Clasificación. Suralación con las disposiciones constitucionales. Antecedentes de la votación de impuestos en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Nuestros antecedentes.
..... Pág. 45 - 57
- g) Consideraciones generales sobre nuestros impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el régimen de impuestos.
..... Pág. 58 - 73
- h) Los recursos como medio de cumplir el plan de gobierno. El Plan Quinquenal y los recursos necesarios para su realización.
..... Pág. 74 - 78.

ALUMNA: Evelia Cristina Victoria López.

Nº de Registro: 9.900

Año 1947.- Trabajo de F. A.

Punto a.-) Concepto financiero de los recursos y su diferencia con el concepto económico y contable. Reseña de su evolución.

Administrativamente se utiliza la expresión "recursos" para señalar el conjunto de medios de que la hacienda pública dispone para la producción de los servicios. Este es el concepto financiero, que sin considerar el criterio económico, admite como recursos: las rentas, las contribuciones, enajenaciones de bienes y aún el uso del crédito.

En cambio, desde el punto de vista económico, la enajenación de bienes no es un recurso sino una transformación de capitales; el uso o utilización del crédito no es tampoco un verdadero recurso sino un procedimiento de anticipación de recursos. Según lo hace notar Tognacci no hay recurso o entrada, cuando en el hecho no se verifica un aumento absoluto de la riqueza de la hacienda.

En materia contable, según afirma Bayetto, la Contabilidad Pública considera los recursos simplemente como créditos del Estado, cuyo importe debe hacerse ingresar al Tesoro.

En el Reglamento de Contabilidad italiano, el art. 219, también citado por Bayetto, define como recursos o entradas del Estado a " todos los réditos, provechos, impuestos y créditos de cualquier naturaleza que el Estado tiene el derecho de recaudar en virtud de leyes, decretos, reglamentos u otro título".

La función del Estado, de satisfacer las necesidades de la comunidad política, se traduce en la realización de gastos, los que dan lugar a la entrada de un segundo elemento para satisfacerlos: los recursos. Gastos y recursos están pues en íntima relación de interdependencia.

En consecuencia, sólo mediante los ingresos públicos es que pueden realizarse los gastos. Es de destacar, en este preciso momento, la diferencia existente entre las formas en que el Estado procura sus recursos y la forma en que lo hacen los particulares.

Los particulares tienen su primera fuente de recursos en el trabajo, el cual por medio del esfuerzo permanente de sus titulares, trata de obtener: primero los elementos primordiales para la subsistencia, y luego mediante ese esfuerzo incrementado por el ahorro, prever las contingencias del futuro, que en otra forma no es posible atender.

El Estado, en cambio, se encuentra en la imposibilidad de seguir ese camino para atender las necesidades antes mencionadas. Sus recursos los obtiene en diversas formas, las que tienen casi siempre como fuente la actividad de los particulares sólo en pocas oportunidades los ingresos del Estado se producen por eventuales ahorros en los gastos de la administración pública y eventualmente también por nacimientos.

En la organización primitiva la separación entre los gastos y recursos fué desconocida. Cuando las necesidades de la tribu lo requerían, el jefe hacía un llamamiento a sus componentes quienes concurrían, bien directamente a la satisfacción de esas necesidades, o bien con la entrega de ciertos productos. La percepción de tributos era un modo corriente utilizado por el Estado para procurarse recursos.

Recién en una segunda etapa encontramos algunas nociones financieras. Existe la separación de los gastos y recursos; hay percepción de impuestos hecha en especies, aparece la moneda que sirve para el pago de los servicios de los particulares. Más avanzada la civilización, como en Egipto bajo los Ptolomeos, se conocen varias clases de impuestos sobre la renta, el capital, el consumo, etc. Lo mismo sucede en Roma y durante la Edad Media. Puede decirse que las actuales formas de recursos no son sino formas desarrolladas de las existentes en la antigüedad. Entre los recursos más importantes de aquella época debemos mencionar las regalías, a cuyo respecto ha dicho Klock que difícilmente pueden definirse. Esta dificultad obedece a dos razones principales: primera, que su concepto ha variado en las diversas épocas; segunda, que dentro de la categoría más general se agrupaban diversas clases con caracteres circunstancialmente diferentes.

Así eran designados con el nombre de regalías: 1º los privilegios que la Iglesia concedía a los emperadores; 2º los derechos que se conferían al rey, como ser calles públicas, ríos navegables, moneda, impuestos, minas, nombramiento de magistrados, etc. Ejemplo de estas regalías fueron las concedidas al Emperador Federico I por las comunidades italianas, a raíz del tratado de Roncaglia. Es de advertir, que muchos de estos derechos que eran objeto de tratados y convenciones, los romanos y germanos consideraron como inalienables del soberano.

En los siglos XVI y XVII la ciencia cameral distingue entre derechos esenciales del Estado (regalías mayores) y derechos referentes a la economía nacional y financiera (regalías menores), es decir que tienen por objeto cumplir con los deberes de la comunidad política y la satisfacción de sus necesidades. Paulatinamente el término regalia se restringió hasta referirse a las regalías menores que se subdividieron en: a) regalías territoriales (limitaciones al derecho de propiedad, como ser a la apropiación de bienes vacantes, caza y pesca); b) regalías industriales (derivadas de la acuñación de moneda, comunicaciones postales); c) regalías particulares (existentes sólo en algunos países como en Inglaterra el derecho de aprovisionamiento).

La Revolución Francesa cambió ese estado de cosas, las regalías fueron substituidas en casi su totalidad por nuevas formas, especialmente impuestos, siendo considerados desde entonces como parte del dominio privado de la corona.

Punto b.-) La Constitución Nacional como determinante de las fuentes de recursos.

En nuestro país, y en el orden federal, las fuentes de recursos están señaladas por la Constitución, cuyo artículo 4º establece que el Tesoro Nacional se forma con el producto de los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad de la Nación, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que, equitativa y proporcionalmente a la población, imponga el Congreso, y de los empréstitos y demás operaciones de créditos que éste decreta para casos de urgencia o para empresas de utilidad general. El mismo artículo 4º atribuye al Congreso la facultad de graduar esos recursos; siendo atinentes también a este punto los artículos:

Art. 16, apartado 2.- La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Art. 17, apartado 3.- Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º

Art. 44.- A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribución.

Art. 67.- Corresponde al Congreso:

Inc. 1º. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las valuaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación.

Inc. 2º. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

Inc. 3º. Contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación.

Inc. 4º. Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.

Inc. 7º. Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Art. 86 El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

Inc. 13. Hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo a la Ley o presupuestos de gastos generales.

Con respecto a la iniciativa del Congreso en materia de impuestos, es necesaria considerarla desde el punto de vista de las Cámaras Bajas en materia de impuestos

La consideración de la iniciativa por parte de las Cámaras Bajas se inició en Inglaterra. En 1407 se entabló en dicho país una discusión entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores para determinar a cuál de ellas correspondía la iniciativa en materia de impuestos, esto es, presentar proyectos sobre contribuciones y aprobarlos. El monarca de aquel entonces, Enrique IV, dió la razón a la Cámara de los Comunes. Así quedó consagrado el principio enunciado. Era tan grande el privilegio que tenía la Cámara Baja, que llegó a pretender que la de los Lores no podría modificar sus proyectos. Para evitar la intervención de la otra Cámara, la de los Comunes procedía de la siguiente manera: si elevaba un proyecto a la Cámara de los Lores, y ésta se lo modificaba, lo retiraba y de inmediato, presentaba otro en el que se introducían las modificaciones en cuestión.

El mencionado principio pasó a los Estados Unidos, pero con algunas alteraciones ya que su Constitución establece que el Senado puede enmendar los proyectos presentados por la Cámara de Representantes.

Hemos visto que la iniciativa en materia de impuestos que consagra el art. 44 de la Constitución de 1853 tiene su tradición en los cuerpos legales que le sirvieron de antecedente.

Acercas de los fundamentos del principio que estudiamos se han emitido varias teorías:

- 1ª) Para una teoría, tal principio, nació de la necesidad que tenían los Comunes de asegurar que el monarca los convocara a sesiones.
- 2ª) Según otra teoría, el origen debe buscarse en el régimen democrático, pues si el pueblo costea los subsidios es lógico que ellos sean acordados por los diputados, sus legítimos representantes.
- 3ª) Una tercera teoría, en fin, se basa en el hecho de que en tanto los Comunes son electivos y temporarios, los Lores subsisten por constituir un cuerpo hereditario y permanente, susceptible de ser influenciado por la Corona. Muchos antecedentes parecen abonar esta teoría, llegándose en Inglaterra al sistema actual que Maine define diciendo: "La Corona pide, los Comunes acuerdan y los Lores consienten". La última conquista de los Comunes sobre los Lores fué consecuencia de un conflicto que se suscitó en 1909, cuando estos últimos negaron su voto a la ley de finanzas sancionada por la otra rama. Las elecciones de renovación parlamentaria de 1910, tuvieron como propósito esencial consultar al electorado respecto al retiro a la Cámara de los Lores de la facultad de voto a las leyes financieras. Pronunciada la mayoría por la afirmativa, a partir de 1911 el veto ha sido reemplazado por un derecho de postergación que no puede pasar de dos años.

Refiriéndose al art. 44 de la Constitución ha dicho el doctor Joaquín V. González

" La idea de la totalidad de los individuos con relación al impuesto, se halla comprendida en la formación de la Cámara de Diputados, y no en el Senado, que representa principalmente las Provincias, constituidas en gobiernos o Estados. La efectividad del privilegio consiste en que, teniendo la iniciativa, la cámara ~~xxx~~ presenta la primera fórmula de la ley, y aunque el Senado la modifique, puede por una insistencia de simple mayoría convertirla en ley. Ahora conviene establecer que el texto se refiere a los proyectos que se proponen levantar contribuciones o impuestos sobre toda la Nación, o sobre la Capital, como distrito legislativo federal, y a toda otra ley que, no llevando el propósito directo de crear impuestos lo contenga implícitamente en sus cláusulas. El Senado y el Poder Ejecutivo contribuyen a la discusión de estas leyes, lo mismo que a las demás no comprendidas en el privilegio ".

Punto c.) Clasificación de los recursos financieros del Estado:

- 1) Recursos que provienen del dominio y los servicios públicos
- 2) Recursos que provienen del dominio privado del Estado.
- 3) Procedimiento de anticipación de recursos.

Teóricamente son diversas las clasificaciones que se han hecho acerca de los recursos, y si bien no alcanzan a tener la importancia de la clasificación de los gastos públicos- indispensable para que el pueblo en quien reside la soberanía conozca la gestión de sus gobernantes- es también necesario que la colectividad esté informada de los recursos con que cuenta el Estado. Con esta situación, podemos relacionar el principio de que el Estado no debe exigir a los particulares más que el justo costo de los servicios que presta.

Son diversas las clasificaciones, de acuerdo con la opinión de distintos autores

1) Los autores cameralistas agruparon los recursos públicos en tres categorías:

1a. provenientes del dominio de la soberanía; 2a. regalías o derechos de prerrogativa; 3a. tasas.

II) Adam Smith considerando al Estado como una persona jurídica se refiere: 1º a los recursos del Estado como persona de derecho privado; 2º a los recursos del Estado como persona de derecho público. Esta distinción fué difundida por los financistas ingleses y franceses.

III) Rau, autor alemán, clasificó las rentas del Estado de la siguiente manera:

1º provenientes de la industria privada; 2º derechos de prerrogativa; 3º tasas; 4º impuestos.

IV) Todas estas clasificaciones desconocieron los recursos extraordinarios, refiriéndose únicamente a los ordinarios. En realidad, los recursos extraordinarios constituyen una creación de la moderna doctrina; entre ellos tienen una especial importancia los recursos provenientes del uso del crédito.

En la enumeración de los recursos esbozada en el punto anterior, observándola, veremos que abarca no sólo los recursos ordinarios- ~~o sea aquellos que se recaudan generalmente en cada año financiero~~ y que están destinados a cubrir los gastos ordinarios del Estado- sino también los recursos extraordinarios, o sea los destinados a cubrir gastos extraordinarios, absorber déficit, etc.

Financieramente, clasificaríamos los primeros en ingresos originarios-patrimoniales o de derecho privado- e ingresos derivados- de derecho público- esencialmente contribuciones, en cuyo último concepto comprendemos los impuestos y las tasas.

En cuanto a los recursos extraordinarios, distinguiríamos las contribuciones extraordinarias, la venta del dominio fiscal, los bienes vacantes y los empréstitos.

La distinción de los recursos financieros en ordinarios y extraordinarios obedece a un criterio económico y a un criterio financiero.

a) Del punto de vista económicos son recursos ordinarios los que provienen de la

renta; son periódicos y permanentes. Por el contrario, los recursos extraordinarios tienen como fuente al capital; son irregulares y variables. Es lógico que así sea, pues en caso contrario, es decir, siendo regulares y permanentes desaparecería la fuente de su origen.

b) Del punto de vista financiero los recursos son ordinarios cuando se renuevan regularmente en cada ejercicio; los extraordinarios, en cambio no se renuevan con regularidad, se obtienen en ejercicios aislados y en cantidades variables. A pesar de esto, hay recursos extraordinarios que se renuevan en ejercicios varios sin perder el carácter de tales, por ejemplo, los impuestos extraordinarios en tiempo de guerra. Contrariamente a Flora, para quien los recursos extraordinarios son aquellos que no se renuevan en períodos sucesivos, Tezanos Pinto entiende que los recursos extraordinarios son los que surgen en uno o varios períodos sucesivos. Para Nitti los recursos ordinarios no difieren fundamentalmente de los extraordinarios, pues en ambos hay una utilización de la riqueza nacional para la satisfacción de necesidades colectivas. Los recursos ordinarios provienen del dominio público y privado y de las contribuciones periódicas de los ciudadanos. Se subdividen en originarios, es decir, los que proceden de bienes patrimoniales o de derecho privado, y derivados o de derecho público comprendiendo las contribuciones especiales (tasas, multas) y generales (impuestos). Los recursos extraordinarios implican siempre una disminución del patrimonio colectivo (ventas del patrimonio, empréstitos) o un aumento temporario de los impuestos existentes.

Así, tenemos de acuerdo a la clasificación de Nitti:

Los recursos divididos en Ordinarios: Originarios y de derecho privado, y Derivados o de derecho público (contribuciones especiales; tasas, multas. - Contribuciones generales: impuestos.)

Extraordinarios: 1) Empleo de los fondos del Estado.
 2) Aumento temporario de las contribuciones.
 3) Enajenación del dominio fiscal.
 4) Declaración del curso forzoso.
 5) Imposición de empréstitos.

El doctor Tezanos Pinto sólo tiene en cuenta los recursos ordinarios, y basándose en la clasificación de Nitti distingue:

A.- RECURSOS DEL DERECHO PRIVADO U ORIGINARIOS: Llamados así pues el Estado los percibe en su carácter de persona del derecho privado. Comprende dos ramas principales: 1ª Dominio privado del Estado y 2ª Donaciones y herencias yacentes. Dentro del dominio privado del Estado se incluyen los siguientes dominios: a) territorial, es decir, tierras, bosques, etc., sobre los cuales se cobra un canon o contribución; b) industrial, que se refiere a la explotación de las industrias, por ejemplo, fábrica de aviones; c) comercial, ferrocarriles del Estado, bancos, etc.;

d) mobiliario o financiero, acciones y títulos pertenecientes al Estado.

B.- RECURSOS DEL DERECHO PÚBLICO O DERIVADOS, llamados así por provenir del Estado en su carácter de persona del derecho público.

Están constituidos por: 1º las contribuciones que abarcan: a) los impuestos, o sea, la retribución de los servicios generales e indivisibles (incluso los monopolios fiscales con fines de renta); b) las tasas, o retribución de servicios particulares y divisibles; 2º las multas que aunque no tienen el carácter de recursos en ~~la~~ el fondo lo constituyen.

En síntesis la clasificación es la siguiente:

RECURSOS.- Del Derecho privado u originarios : Dominio privado del Estado :

a) territorial; b) industrial; c) comercial; d) mobiliario e financiero. Y dentro de esta subdivisión : Donaciones y herencias vacantes.

Del Derecho Público o derivados: Contribuciones y Multas que a su vez comprenden los impuestos y las tasas.

RECURSOS PROVENIENTES DEL DOMINIO Y SERVICIOS DEL ESTADO:

Una clasificación basada en Wainer permite distinguir a los recursos fiscales de la siguiente manera:

- a) Recursos de la economía privada, originarios o de dominio.
- b) Recursos de la economía pública, derivados o servicios públicos.

Diversos criterios fundamentan esta clasificación; así algunos autores sostienen que el dominio privado se caracteriza por ser prescriptible, enajenable, casi siempre da rentas y los ciudadanos gozan de él "uti universi". En cambio el dominio público es imprescriptible, inenajenable y los ciudadanos gozan de él "uti singuli". Esta diferencia no obedece aun criterio rigurosamente científico, ya que la calidad de inenajenable es relativa pues la mantiene en tanto dura el carácter de utilidad pública del bien dominial pues una vez perdida, el carácter de utilidad pública desaparece y puede ser objeto de enajenación.

El concepto de productividad es relativo, pues un bien afectado al dominio público puede significar una fuente de ingresos, como sería el caso de imponer una tasa a los efectos de presentar una exposición, museo, etc; y pudiera darse por el contrario el caso de que un bien perteneciente al dominio privado resultara improductivo y a pesar de ello el Estado podría tener interés en conservarlo: en el caso de viveros, bosques, estaciones experimentales, etc.

Bastante toma en cuenta la relación que existe entre los gastos del servicio y los ingresos que el mismo procura, es decir que toma en cuenta si hay déficit o superávit; si los gastos son mayores que los recursos estamos en presencia de un recurso de derecho público; por el contrario si los recursos son mayores que los gastos estamos en presencia de un recurso de fuente privada.

El citado autor fundamenta su teoría tomando como ejemplo el caso de los correos de los Estados Unidos que, mientras tenían un carácter público, en sus comienzos los gastos superaban a los recursos que de él se originaban pero posteriormente cuando éstos aumentaron llegando a sufragar por completo el mantenimiento del servicio, se transformó en una empresa privada.

Nitti tomando en cuenta el problema con un criterio económico afirma o sostiene que los del dominio privado no son bienes directos pues no satisfacen directamente las necesidades del individuo, sino que son bienes instrumentales.

Los del dominio público son bienes directos, ya que constituyen medios inmediatos de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Abarcan o comprenden las tasas e impuestos.

Los juristas tampoco se ponen de acuerdo en distinguir el dominio público del dominio privado; unos sostienen que el dominio privado comprende los bienes patrimoniales que el Estado posee a título de propiedad privada y el dominio público los bienes que el Estado tiene en su carácter de soberano; otros en cambio sostienen que el dominio privado corresponde a los bienes cuyo titular es el Estado y constituyen un verdadero patrimonio, mientras que el dominio público constituye un derecho colectivo cuyo titular no es el Estado sino la colectividad.

RECURSOS QUE EL ESTADO OBTIENE DE SU DOMINIO PRIVADO:

Antes de entrar a considerar los elementos constituyentes del dominio privado del Estado, debemos destacar el fenómeno de la disminución del dominio privado y progresivo aumento del público. En los orígenes, con la organización clánica y tribal no hay propiedad individual sino colectiva ya que toda la tierra pertenecía al Estado, si tal puede llamarse, quien procedía a distribuirlos entre quienes se habían apoderado de ellas; por lo tanto el dominio público era exclusivo.

A medida que la organización del gobierno, la familia y el Estado ha ido evolucionando aparecen dos propiedades: la de la tribu y la de la familia. Se nota como se ve una disminución del dominio público.

En las civilizaciones más avanzadas se nota aún más la disminución del dominio público, ya que aquellas tierras que no pertenecen a los particulares son del jefe de la tribu, del príncipe o del soberano.

En la época feudal, el monarca para recompensar a los que se distinguían en la guerra o en las funciones que se les encomendaron les entregó tierras feudales con un carácter de poseedores temporarios o vitalicios, ya que el príncipe continuaba siendo su verdadero dueño y a él volvían una vez que el señor feudal moría.

Esta situación sólo duró poco tiempo pues se fué degenerando a medida que se iba

debilitando la autoridad de los monarcas y aumentando por consiguiente la de los señores feudales, hasta llegarse a proclamar propietarios absolutos y luego arrendaron esas tierras a sus vasallos. Las tierras que entiendo poseyendo directamente el soberano constituyeron el germen del dominio privado del Estado.

En la política feudal es necesario destacar varias etapas: al principio las tierras fueron distribuidas sin mayor control por el monarca; luego se restringió el sistema y se entregaron en concepto de arrendamiento a los agricultores por plazos muy largos; por último se acostumbró a unir las entregas a los servicios prestados por ciertos funcionarios y en tanto duraran en sus cargos. Estos repartos de carácter vitalicio constituyeron las bases de los grandes feudos o señoríos medievales.

Bien pronto se convirtieron en hereditarios con lo que se operó la transmisión de las tierras feudales por sucesión.

En la época moderna se produjo la separación de los patrimonios de los soberanos y del Estado; pero como los gastos aumentaron en forma creciente debido a las guerras y boato de las cortes fué necesario aumentar los recursos y se encontró como medida eficaz vender las tierras de las dinastías. También surgieron los primeros impuestos que unidos a las otras entradas cubrieron los gastos del Estado.

Algunos autores consideran conveniente la enajenación total del dominio privado del Estado, porque consideran que en poder de los particulares, producirán más beneficios a aquél, como consecuencia de la percepción de impuestos y otros gravámenes que aplicará sobre dichos dominios.

Como he dicho al iniciar la consideración de los RECURSOS DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO, paso ahora a considerar sus diversos elementos constituyentes.

EL ESTADO INDUSTRIAL:

Aparte de las industrias extractivas, la actividad industrial del Estado se ha orientado a la fabricación de artículos de consumo, de valores artísticos y tradicionales y armamentos para todas las armas del ejército; terrestre naval y aérea. Modernamente el Estado ha tomado bajo su cargo determinadas industrias que no se hallaban arraigadas en la economía nacional, para luego impulsarla y entregarlas a los particulares como sucede casi siempre.

Especialmente, El Estado se ha dedicado a la fabricación de los materiales para el ejército y la armada por diversos motivos, entre ellos el elevado costo de las fabricaciones, las razones de secreto militar y además porque en tiempos de paz el Estado puede mantenerlas dentro de un límite inferior al de las casas comerciales.

En nuestro país están bajo la dependencia de los Ministerios de Guerra y Marina, la Fábrica de Aceros, Armas Portátiles, Aviones, Arsenalas, Polvorines, Equipos

Militares, etc.

La ley 12709 del 26 de Septiembre de 1941 colocó todas las fábricas y talleres militares bajo la dependencia de la Dirección Gral. de Fabricaciones Militares entidad autárquica que depende del Ministerio de Guerra.

El art. 3 de la mencionada Ley establece las facultades y funciones del organismo: a) realizar los estudios investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de las posibilidades industriales del país relacionadas con la producción de los materiales y elementos de guerra y con la preparación de la movilización industrial correspondiente; b) elaborar materiales u elementos de guerra c) realizar de acuerdo con las disposiciones del C. de Minería exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de: cobre, hierro, manganeso, wolfram, aluminio, berilio, y demás materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra; d) construir las obras necesarias a los fines de esta ley; e) fomentar las industrias a fines que interesen al cumplimiento de esta ley.

DOMINIO TERRITORIAL:

Dentro de los recursos privados ocupan el primer lugar los provenientes de los bienes rurales o también llamados recursos dominiales. Y como en todas las fuentes de recursos de la economía privada del Estado, el primer problema es el que se refiere a la conservación o enajenación de las tierras públicas.

Esta cuestión ha suscitado numerosas polémicas entre los financistas. Los autores alemanes sostienen e son partidarios de la conservación y en apoyo de su tesis aducen los siguientes argumentos: 1º de este modo el gobierno se halla más alejado de la disminución de ingresos provenientes de otras fuentes, por los movimientos turbulentos; 2º parece menos discutible la renta proveniente de las tierras del Estado que los impuestos; 3º el Estado, factor de progreso podría beneficiarse con el aumento de valor que el mismo provoca; 4º las tierras pueden servir de garantía para el crédito público; 5º el producto neto obtenido por el Estado no es notoriamente inferior al de explotaciones particulares.

Wagner ha criticado esta posición ya que la considera basada en un criterio unilateral sosteniendo que la misma abarca exclusivamente el interés económico nacional en perjuicio del interés político y social o sea dejando de lado la influencia que sobre la vida del Estado puede tener la conservación o enajenación del dominio privado. El sistema intermedio que propone Wagner se basa en el distinto temperamento a adoptar según sea la extensión de la propiedad. Así, se trata de grandes extensiones, desde todo punto de vista es perjudicial su traspaso al particular, ya que el latifundio ha proveído en todas las épocas grandes males a la economía nacional. En cambio la gran demanda que de la pequeña propi

dad existe, permite al Estado obtener precios convenientes.

Bastante es partidaria de la enajenación del dominio privado del Estado, Refutando los argumentos de los defensores de la conservación del dominio, ha dicho que pudiendo las tierras del Estado servir de garantía para las operaciones que realice, por medio de su venta se pondrá fin a los préstamos.

Otro problema que se presenta es el de si su explotación debe ser hecha directamente por el Estado o por los particulares.

Todos los financistas están de acuerdo en que dadas las actuales condiciones económicas y financieras, el mejor sistema es el de la explotación particular, es decir el arrendamiento.

El arrendamiento puede adoptar tres formas: anual, mayor plazo y la enfiteusis.

a) El arrendamiento anual es el más defectuoso pues debido a su corta duración el arrendatario no se preocupará de procurar ventaja alguna a la propiedad cuando sabe que al finalizar el plazo no podrá aprovecharlo;

b) El arrendamiento a mayor plazo es preferible, aunque de acuerdo a nuestro C. Civil según lo establece el art. 1505 no puede exceder de 10 años. Sus ventajas son: el interés personal mueve al inquilino; la renovación del contrato permite el aumento o reducción del alquiler según se desenvuelvan las explotaciones agrícolas; las rentas percibidas por el Estado son así más seguras que si el mismo explotara sus tierras; la tasa de arrendamiento puede fijarse teniendo en cuenta diversas circunstancias, así por ejemplo el aumento de valor de la propiedad por la acción social del Estado. Los inconvenientes que presenta el sistema de arrendamiento a mayor plazo son: 1º si bien el interés del inquilino se erige en beneficio propio, este esfuerzo puede perjudicar la tierra arrendada; 2º no es de presumir que se realicen muchas mejoras en el terreno, sino las más imprescindibles para su explotación desde el momento que, en definitiva, ellas quedarán incorporadas a la propiedad de otro.

c) La enfiteusis ha tenido muchas aplicaciones en la antigüedad. Generalmente se la define como un derecho real, en virtud del cual una persona puede a perpetuidad o por un largo plazo, cultivar el fundo de otro y gozar de él de la manera más completa y extensa, mediante el pago de una renta anual a su propietario

BOSQUES:

Representa una parte importante dentro del dominio privado. Su conservación antiguamente tenía por objeto satisfacer los deseos de los monarcas o bien para la práctica de la caza; actualmente existe un propósito fiscal: la extracción y aprovechamiento de las maderas que produce.

Con respecto a los bosques del Estado también se presenta la cuestión de su cons

ción de su conservación o enajenación, pero con proyecciones distintas a las de la tierra, pues muchos argumentos que podrían darse para sostener la entrega de la tierra a los particulares, referidos a los bosques aconsejan la conservación por el Estado. Nos ocuparemos en primer término de los argumentos que se han dado para sostener los beneficios que reportan la explotación de los bosques fiscales por el mismo Estado:

- 1) la influencia que ejerce sobre el clima de una región y por tanto sobre la producción hacen necesaria la intervención del Estado para evitar la despooblación
- 2) la naturaleza de ciertos suelos aptos para plantaciones de árboles, que serían despreciados por los particulares, deseosos de adquirir ganancias menos costosas pero a plazos más cortos, en cambio, el Estado no está movido por la premura de ganancias
- 3) las explotaciones forestales requieren grandes extensiones de terreno, que difícilmente puedan ser poseídas por los particulares
- 4) sería una injusticia que los particulares aprovecharan de riquezas en cuya producción no han intervenido en lo más mínimo y que corresponden a la sociedad. Por eso el Estado con la explotación devuelve a la sociedad los beneficios que le corresponden
- 5) siendo el tiempo factor fundamental en esta clase de riquezas, y no interesando al particular sino el aprovechamiento inmediato, corresponde al Estado tomar intervención
- 6) la explotación de los bosques requiere su repoblación inmediata tarea que no interesa a los particulares, en cambio el Estado puede realizar fácilmente esta operación ya que dispone de los capitales a tal efecto y tiene en vista no sólo el interés presente sino también el futuro para el bien común.

Los partidarios de la explotación por los particulares se basan en la ineptitud demostrada por el Estado en las actividades comerciales de donde resulta como consecuencia la menor productividad de los bosques. Sin embargo la mayoría de los autores parecen inclinarse por la explotación fiscal.

Dentro del presupuesto del año 1939 los recursos provenientes de la explotación de bosques ascienden a la suma de \$ 1.300.000.

MINAS:

Desde la antigüedad han pertenecido al Estado.

En Grecia su explotación estaba a cargo de arrendatarios. La renta que se sacaba de algunas minas como la de la Urium eran enormes.

En Roma, durante los primeros tiempos el Estado las hacía explotar directamente por los esclavos, sobre todo las minas de oro y plata y otros metales preciosos

Pero bajo el Imperio fueron arrendadas a los particulares.

En el transcurso de la Edad Media, los señores feudales tenían la propiedad de las minas que se encontraran dentro de su fundo o feudo, las que explotaba por sí mismo valiéndose de los vasallos, o bien las entregaba a otras personas percibiendo en ese caso una tasa.

En la actualidad son diversas las formas de explotación: directamente por el Estado; entregándolas a los particulares y por último en forma mixta: explotación por el Estado y los particulares.

Se presenta también aquí el problema ya considerado en los otros puntos: el de su enajenación o el de su conservación.

Wagner tiene en cuenta para determinar la conveniencia de cualquiera de estos sistemas, factores económico-nacionales y político-sociales.

Factores económico-nacionales: Consta de dos etapas: la primera se caracteriza por un desarrollo económico deficiente, en el que la explotación por cuenta del Estado es conveniente, debido especialmente a la falta de capitales y a la falta de iniciativa de los particulares.

En la segunda etapa encontramos un desarrollo económico superior. Nuevas circunstancias dan a la economía un carácter distinto. Las dificultades que se derivan de la naturaleza aleatoria de estas explotaciones, la indeterminación del capital, las fluctuaciones del valor de los materiales extraídos, son todos factores que hacen que esta empresa sea mal negocio para el Estado, y el particular puede en cambio realizar explotaciones ventajosas.

Factores político-sociales: Considerando los factores político-sociales, aparecen como más conveniente la explotación de las minas por el Estado, es decir, el sistema de conservación. Sus argumentos son los siguientes:

- 1) En razón de la explotación por los particulares, se llega muchas veces a la especulación, lo que obliga a la intervención del Estado; especialmente cuando en virtud de esa explotación se llega a la formación de monopolios.
- 2) En algunas circunstancias, por la baratura del trabajo de extracción, o por el gran consumo que se hace de esos materiales (sal, petróleo, carbón, etc.) resulta conveniente la explotación por el Estado, pues muchas veces la acción de los particulares puede encarecerlos y hacer así que el costo mayor gravite sobre las clases pobres.

Excluyendo estos dos argumentos, los autores sostienen que no conviene que las minas formen parte del patrimonio del Estado.

En el caso de pertenecer las minas al Estado, es necesario considerar cual es el sistema de explotación más conveniente.

Encontramos también aquí los sistemas vistos anteriormente: arrendamiento a corto plazo, enfiteusis y explotación directa.

El arrendamiento a corto plazo, que aplicado a otras industrias da buenos resultados, en el caso presente, por requerir la aplicación de grandes capitales, los inmoviliza causando en esa forma un grave perjuicio al país, en su economía.

La enfiteusis podría ser ventajosa si se trata de minas con posibilidad de ingresar a las economías individuales. Así, serían ventajosa en el caso de que pudiera formarse una cooperativa entre los obreros que trabajan en ella, a quienes luego podría serles enajenada. Es decir, que este sistema, cuando puede ser aplicado tiene grandes ventajas sociales.

La explotación por el Estado, no tiene términos absolutos, puede ser o no conveniente. Su ventaja está en que permitiría la construcción y administración de fábricas metalúrgicas, fundiciones, en manos del Estado, las que funcionarían conjuntamente con las minas que él explota.

En general, es aconsejable que el Estado enajene las minas y establecimientos dejando sólo en su poder aquéllas que lo aconsejen razones político-sociales.

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES: Su consideración en cuanto a la renta que producen al Estado es interesante. Se ha discutido si las vías de comunicación, y entre ellas especialmente los ferrocarriles, deben ser explotados por el Estado o por los particulares.

Este servicio tiene un carácter eminentemente público, de necesidad pública, por lo cual interesa muy especialmente la forma de su regularización por las vías legales. También es muy importante considerar que dada la naturaleza de los transportes y comunicaciones, es fácil la formación de trusts y monopolios que van en detrimento del público usuario y en beneficio de las compañías y accionistas. Únicamente el Estado puede oponerse a esas maniobras, en salvaguardia de los intereses del pueblo. Sin embargo son también muy fuertes los argumentos que se dan contra la acción del Estado en este sentido.

Es necesario considerar diversos elementos:

1) La constitución de los capitales: el ferrocarril privado está más expuesto a las fluctuaciones del mercado mundial, pues la única forma de procurarse recursos está en la emisión de acciones.

En segundo lugar, esta emisión de acciones produce la mayoría de las veces agi en razón de que se obtienen ganancias o pérdidas enormes, con injusticia manifiesta en ambos casos. Esta circunstancia es un factor social, pues es el Estado que lo explota quien debe restituir a la colectividad la ganancia que obtiene.

2) construcción de las líneas: en general se ha afirmado que la construcción de las líneas se hace teniendo en cuenta el interés del gobernante y no el interés de la Nación. Igual criterio puede oponerse a las construcciones realizadas por las empresas privadas. En general, estas últimas, tienden líneas que alcanzan a las regiones ya pobladas, en cambio, por el contrario, incumbe principalmente al Estado, hacerlas llegar hasta las regiones menos pobladas, justamente como medio de provocar la llegada de población.

3) administración de los ferrocarriles: se hace muchas veces hincapié en la falta de capacidad de los empleados de que dispone el Estado para la administración de los ferrocarriles. Sin embargo, es algo visible por demás, que el Estado puede contar con los mismos o mejores empleados que los que utilizan las empresas particulares.

Un aspecto sumamente importante, casi fundamental sería, es el de las tarifas. En general, las tarifas de las empresas particulares, buscan el máximo de rendimiento; en cambio, el Estado, si bien obtiene de ellas ingresos, lo hace en forma mucho más reducida, en razón del bien público que persigue con el servicio que presta.

Tenemos así trazada en grandes rasgos, los recursos que provienen del dominio privado del Estado.

Pasamos ahora a considerar el procedimiento de:

ANTICIPACION DE RECURSOS:

El Estado para afrontar la función social que como tal debe cumplir, cuenta en primer lugar con los recursos ordinarios- en primer término los impuestos y luego las tasas que son aquéllos que se recaudan regularmente en cada año financiero y están destinados a cubrir los gastos ordinarios del mismo, y con los recursos extraordinarios entre los que cabe distinguir las contribuciones extraordinarias, la venta del dominio fiscal, los bienes vacantes y el uso del crédito. Con estos últimos, recursos extraordinarios- hace frente a los gastos de la misma índole, absorbe déficits, etc.

El art. 4º de la Constitución Nacional, al que ya he citado al referirme a la Constitución Nacional como determinante de las fuentes de recursos, ~~incluye~~ incluye entre los recursos o fondos que forman el Tesoro Nacional: " el producto de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."

Conviene tener presente, que el uso del crédito no debe ser considerado como un recurso efectivo, sino como un procedimiento financiero de anticipación de recursos, ya que con rentas futuras habrá de atenderse al pago de los intereses y a la cancelación o amortización de la deuda contraída.

Sólo escapan a esta regla la emisión de moneda fiduciaria sin respaldo, hecha por el Tesoro, y relativamente, los empréstitos perpetuos resistidos siempre en nuestro país.

Tales operaciones son entonces sólo un medio de salvar la insuficiencia de las entradas ordinarias frente a los gastos a cuyo pago debe proveerse. El monto de la deuda pública depende entonces de la medida en que el Estado haga uso de ese crédito.

Si el Estado para hacer frente a algunos de sus gastos, toma dinero en préstamo de terceros, tendrá entonces un acreedor que será ese tercero y tendrá la obligación de restituirlo.

Cabe entonces señalar, que Deuda Pública es la obligación jurídica a cargo del Estado, consistente en ~~restituir~~ restituir a un tercero una suma que ha recibido en préstamo.

~~La~~ La insuficiencia para hacer frente a los gastos puede provenir de una situación transitoria de caja o de una situación resultante del presupuesto.

En el primer caso, se registra una eventual falta de coincidencia entre los ingresos y los egresos, que puede impedir la normal atención de los pagos. En tal caso se impone ~~el~~ uso del crédito a corto plazo. Estas operaciones hacen parte de la denominada Deuda Flotante o del Tesoro. Expuesta su finalidad, es evidente que la deuda así contraída debe ser cancelada dentro del año y con fondos del ejercicio, pese a que en la práctica la mayoría de las veces no se procede así. En el caso de ser una insuficiencia o deficit previsto o resultante del ejercicio, -no evitable por medio de economías ni por recargos impositivos considerados inconvenientes en la ocasión, o bien con el objeto de hacer frente a inversiones de carácter productivo, que darán por sí mismas los recursos necesarios para hacer frente a su restitución, o a obras que impliquen un adelanto, un progreso para el país y por lo tanto sea de toda justicia que las generaciones venideras colaboren en su pago y a ciertas situaciones anormales, tales como las guerras, terremotos, etc., en que los recursos ordinarios del Estado son insuficientes.

En lo que atañe al crédito público y a su evolución, en la antigüedad sus exponentes típicos fueron las contribuciones forzosas, impuestas al vencido por el vencedor, y la falsificación de moneda efectuada por esos mismo soberanos para obtener mayores recursos. En la actualidad, en cambio, su forma característica es el empréstito, caracterizado por la libertad jurídica del prestatario y la seguridad de la devolución de su aporte.

Sobre los diversos medios de anticipación de recursos tenemos:

Anticipos Bancarios:

a) Bco. de la Nación Argentina.

La ley de creación del Banco estableció que la institución podría prestar al Gobierno Nacional hasta dos millones de pesos.

La ley 4054 de 1902 aumentó el límite hasta seis millones y la ley 4507 limitó la cantidad en un máximo del 20% del capital del banco.

La ley 12158 de 1935 dispuso que a partir de la constitución del Bco. Central y sin efectuar las operaciones anteriores, el Directorio del Banco no podrá conceder préstamos a la Nación por un monto superior al 15% del capital y las reservas del mismo.

b) Bco. Central de la República.

La ley 12155 en su artículo 44 dice:

"El Bco. podrá hacer adelantos por tiempo limitado al Gobierno Nacional para cubrir deficiencias estacionales o transitorias en la recaudación, hasta una cantidad que no exceda del 10% del promedio de los recursos en efectivo que éste haya obtenido en los tres últimos años; todos los adelantos hechos por este concepto deberán ser reembolsados dentro de los doce meses de efectuados; y si cualquier adelanto de esta naturaleza quedase impago después de aquél plazo, no podrá volver a usarse la facultad del Banco para hacer ulteriores adelantos de esta clase en los años subsiguientes hasta que las cantidades adeudadas hayan sido pagadas. Sobre esos adelantos el gobierno pagará un interés no mayor que el tipo mínimo del redescuento en vigor"

Letras de Tesorería:

La emisión de Letras de Tesorería es un procedimiento corriente, utilizado no sólo para satisfacer en momentos de escasez de fondos a acreedores por suministros, sino para obtener dinero por medio de su negociación o redescuento.

Recién a partir de 1934 se incluyó en las leyes de presupuesto un artículo por el que se limitan las operaciones de esa índole.

En la ley complementaria permanente de presupuesto N.º 11.672, fué incluida en el artículo 23 la siguiente disposición:

"Queda autorizado el Poder Ejecutivo para emitir letras de Tesorería, que podrá negociar en plaza, con destino a cubrir necesidades eventuales de la Tesorería General hasta un límite equivalente a la cuarta parte de los recursos que falten percibir en el momento de la emisión. Dichas letras deberán ser canceladas dentro del ejercicio en que han sido emitidas, con los ingresos destinados al pago del presupuesto de gastos."

El P.E. por decreto del 4 de Febrero del año 1938 visto el arrastre de las letras anteriores y su origen, autorizó al Ministro de Hacienda para emitir una

vas obligaciones de esa clase hasta un "total que no exceda de \$100.000.000- la circulación acusada en ese momento."

BONOS DEL TESORO:

La emisión de estos bonos - recurso usual en muchos Estados- fué autorizada por el Gobierno Provisional - en Acuerdo General de Ministros el 23 de junio de 1931, hasta la suma de \$10.000.000 m/l. mensuales para ser entregados en pago y a la par a los deudores por concepto de provisiones, obras y servicios debidamente reconocidos.

Este procedimiento que convertía deuda exigible- imputaciones impagas- sin vencimiento fijo ni interés reconocido, en deuda a plazo e interés determinados, no fué ratificado por el Congreso una vez restablecida la normalidad constitucional, y ha dejado de usarse para ese efecto.

Analizaremos ahora lo relativo a la deuda consolidada federal.

1) Empréstitos internos:

Dentro de las limitaciones y condiciones impuestas por las autorizaciones legislativas, por decreto el P.E. dispone la emisión de los títulos por el Banco Central, previa inscripción en el "Gran Libro de Rentas y Fondos Públicos" a cargo de la Contaduría General.

El proceso para la emisión es el siguiente:

a) El decreto que dispone la emisión del empréstito pasa en original a la Contaduría, la que si no tiene observación que formular lo envía al Banco Central. Al mismo tiempo el Ministerio de Hacienda ordena la impresión de los títulos a la Casa de Moneda.

b) La Contaduría por propia resolución interna manda inscribir la emisión en el Gran Libro de Rentas y Fondos Públicos, inscripción que formaliza la Dirección de Contabilidad en presencia de los títulos o certificados provisionales, en asiento firmado por el Jefe de esa Oficina y el Secretario de la Contaduría, previa acta suscripta por el Tribunal de Cuentas. Al propio tiempo se efectúa la operación de libers encamina a rebajar la respectiva autorización para emitir.

c) La Tesorería General recibe los títulos, y a su vez los deposita en el Bco. Central, que tiene a su cargo la venta, previa consulta con el Ministerio de Hacienda.

La venta generalmente se efectúa bajo la par, resulta a favor del adquirente en esas condiciones una "prima de reembolso", que a veces puede quedar compensada para el Estado al licitar los títulos a amortizar en cada período.

El Banco Central se encarga también de la atención de los servicios del emprés-

tito.

El Banco Central remite mensualmente, a la Contaduría General, un estado de la deuda pública interna, en el que informa la circulación de cada empréstito al comenzar el período, lo emitido durante el mismo, lo amortizado y la circulación en la fecha de cierre. Ese documento da lugar a las operaciones de libros correspondientes, mediante las cuales se deja constancia de la disminución del límite para continuar usando de esta fuente de recursos.

Empréstitos externos:

Generalmente se contratan por intermedio de banqueros, y lo hace requiriendo de una casa de esa índole, radicada en el exterior, el capital que necesita. Lo común es que una sola casa bancaria aparezca acordando el préstamo al Estado, pero no es exclusivamente ella la que proporciona el capital, porque por lo general se trata de grandes sumas de dinero, que producirían graves efectos en la situación de esas casas o instituciones por poderosas que fuesen. En consecuencia, ante esta situación, se forman grupos de banqueros o sindicatos, los que acuerdan a uno de sus componentes la representación ante el gobierno. Si los banqueros se responsabilizan de la operación y entregan inmediatamente el importe del empréstito, se dice que lo toman al firme.

Las operaciones al firme, son sumamente ventajosas, pues permiten disponer en un corto término de grandes sumas de dinero. Los banqueros lo toman a su cargo, y luego se encargan de colocar los títulos.

En el caso de que las operaciones no se realicen en firme, el Estado no se despreocupa como en el caso anterior, del éxito del empréstito, pues los banqueros actúan sólo como intermediarios en la colocación de los títulos. Esto ocurre solamente en los empréstitos externos, pues en los de carácter interno no se justificaría el pago de comisiones, desde que el propio Estado puede por intermedio de su organización administrativa ~~pueden~~ realizar la suscripción directamente.

La otorgación del empréstito a una determinada institución, se realiza mediante un especie de licitación a la que concurren los banqueros sometiendo las condiciones en que realizarían el mismo. El que se considere más conveniente es el que se acepta. Se efectúa también por parte del Estado un contralor muy severo, para evitar la obtención de ganancias indebidas por parte de los banqueros que irían por supuesto en desmedro del público.

Muchos autores critican acerbadamente esta forma de emisión de empréstitos por la comisión que cobran los banqueros, y lo consideran oneroso e impopular.

xxx. Actualmente se percibe una reacción muy fuerte contra el sistema de suscripción popular, y entre los dos sistemas que he mencionado, nuestro gobierno ha seguido casi siempre el de intervención de los banqueros, caracterizándose por la severa vigilancia que ejerce sobre los mismos.

En el sistema de aplicación directa, se abre directamente por el Estado una suscripción pública. No todo los países pueden llevarla a cabo en cualquier momento, pues se necesita por parte del público futuro suscriptor un factor de confianza en las obligaciones que debe recibir.

El inconveniente principal que acompaña a este sistema, es el de la inseguridad con respecto al resultado de la suscripción en cuanto a su monto y en cuanto a la disponibilidad en el tiempo de su producido. Estas circunstancias tienen especial significación en el caso de guerra, en que la necesidad de los recursos es urgente.

Deuda Perpetua:

Es la que corresponde a aquéllos empréstitos en los cuales el Estado se limita a pagar intereses sin amortización obligatoria del capital, aunque en la actualidad el Estado se reserva el derecho de reembolsar los capitales cuando lo encuentre conveniente. Cuando renuncia definitivamente a esta facultad se le denomina "deuda perpetua irredimible".

La deuda pública argentina tampoco ha escapado a la corriente de crecimiento que se nota en todos los países, influenciadas por causas de carácter general y especial.

Una de las causas principales, la encontramos en los gastos que el P.E. ordena por decreto. Hay sin embargo, indudablemente, otras causas; existe entre nosotros la costumbre de separar los gastos que se atienden en efectivo de los gastos que se atienden con títulos de la deuda pública. Ello es consecuencia del principio financiero de que ciertos gastos deben gravitar también sobre las generaciones futuras, y no solamente sobre las presentes.

Este sistema comporta el aumento constante de la deuda pública. Sin embargo, también reconoce la deuda pública otros factores. En los cálculos de gastos y recursos del Tesoro, se suelen igualar las cifras con estimaciones arbitrarias no fijando créditos para las leyes dictadas sin recursos ni para los gastos realizados por acuerdos de ministros. De tal manera, quedan sin la contraparte correspondiente los gastos hechos fuera de presupuestos, que primero constituyen deuda flotante, después deuda a corto plazo y por fin se consolidan en deudas a largo plazo o consolidadas. Esa es la historia común de toda nuestra deuda consolidada, cuyo crecimiento en los últimos quince años ha sido notable.

Las cifras de la deuda pública nacional correspondientes al 30 de junio de 1943 eran las siguientes:

		Consolidada	7.403.564.145
Deuda de La Nación.	mñn. 8.336.364.145	No Consolidada	842.800.000
Deuda provincial.	" 1.698.534.316		
Deuda municipal.	" <u>954.745.496</u>		
TOTAL	mñn 10.989.643.957		

Deuda interna.....	mñn 9.144.939.072
Deuda externa.....	" 1.768.641.960
Descargo de las deudas asumidas por La Nación correspondientes a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fé.....	" <u>76.062.925</u>
TOTAL	mñn 10.989.643.957

Es interesante la situación del año 1946. Para retirar de las manos del público el saldo circulante en títulos del Estado de 3½ por ciento, cuyo monto total en valor escrito debe alcanzar aproximadamente a la suma de 641 millones de pesos deducidos 48 millones, que tiene el Instituto Nacional de Previsión, el P.E. dispuso en ese año la inscripción en los libros de la deuda, y el lanzamiento al mercado, de una nueva emisión de valores nacionales, por la cantidad total de mil millones de pesos. Los nuevos papeles rendían un interés de tres por ciento solamente, de modo tal que la estimación de los valores de una y otra emisión hace necesaria la entrega de 105,30 pesos en láminas de la nueva serie, por cada 100 pesos de la que se llama a rescate. El gobierno nacional espera obtener un beneficio que puede estimarse en una economía en los servicios, cuyo valor actual será de poco más de 25 millones de pesos. Este cálculo se efectuó tomando en consideración los importes que el Estado ahorrará, en comparación con los que demandaba la anterior emisión. La inversión total en títulos, que la negociación exige, teniendo en cuenta la prima de rescate que habrá de pagarse, ha de alcanzar a la suma de 675 millones de pesos, aproximadamente. Quedan entonces, a favor del Estado alrededor de 325 millones, valor nominal, que el erario necesita, sin duda alguna, puesto que se agotó la existencia de títulos para atender los compromisos que el Estado debe financiar con la negociación de valores", según expresaba un párrafo contenido en los considerandos del respectivo decreto.

Es evidente que la reducción del interés que la Nación paga es siempre un operación ventajosa. Pero en el fondo de este asunto hay otros aspectos que exceden desde algún punto de vista que merece ser considerado, a la economía de 25 millones de pesos que el país obtiene de la negociación.

Ante todo surge un hecho real, indudable: serán retirados de la circulación 641 millones de pesos y se entregarán al público, en su lugar, a raíz de la operación de canje, alrededor de 675; además, el fisco dispondrá del remanente hasta 1.000 millones, volúmen total de la emisión. Es decir, haciendo un balance la Nación aumentará su deuda en una suma igual a la diferencia entre 640 y 1.000 millones de pesos; es decir, en 360 millones. Es verdad que en otros años ha ocurrido lo mismo, y es bien cierto que la corriente de la deuda pública crece en forma alarmante desde hace tiempo; pero deberá reconocerse alguna vez, fatalmente, ciertamente, que tendrá que detenerse, pues no hay manera alguna de gastar lo que no se tiene indefinidamente. Y toda vez que los gobiernos recurren al crédito, júzguese como se quiera, es incuestionable que lo hacen porque han gastado, o van a gastar lo que no poseen.

Además, considerando los instantes actuales, pudo pensarse que no habría necesidad de llevar al tesoro títulos nuevos por valor de más de 300 millones, para que atienda "compromisos que el Estado debe financiar con la negociación de valores". No se está acaso ante una situación por demás próspera del erario? Las entradas fiscales han aumentado considerablemente en estos últimos tiempos el país se apresta a presenciar grandes obras, construcciones, edificios; y el Congreso se ha visto abocado al estudio de un plan de gobierno cuya realización demanda millones de pesos. Parece en primer lugar que hay cierta contradicción entre una y otra situación.

Una información dada entonces que posiblemente esos valores quedarán en las cajas del fisco, por ahora, pues dada "la satisfactoria situación actual del Erario, no se prevé la necesidad de efectuarse ofrecimiento público de estos títulos ni de otro empréstito nacional, en lo que resta de este año, ni durante los tres meses primeros ~~próximos~~ del año próximo". Deseo destacar que se refiere al año 1946, en que fué publicada la información.

Quedarán pues en condiciones de papeles de reserva, o como la misma información oficial califica en "simplemente como disponibilidad eventual".

Pero, surge de esta situación una pregunta: Para qué es necesario anotar deuda por adelantado cuando no son necesarias en el momento, y no lo serán tampoco por unos cuantos meses?

La verdad es que el lanzamiento de empréstitos, la colocación de emisiones, el pago de los gastos corrientes del fisco con dinero del crédito, son ya prácticas tan ~~habituales~~ inveteradas en nuestro país, constituyen hábitos tan arraigados en la administración pública argentina, que una operación de canje de 600 millones se aprovechó de paso para emitir 300 millones más. No reside lo interesante en

no está en destacar ~~se~~ que esos recursos serán gastados, tarde o temprano; lo real está en que si la situación del erario entonces era tan holgada, debi buscarse más una propicia economía en la administración, y la manera de evitar que el país aumentara su deuda pública en más de trescientos millones de pesos. La Nación, parece por lo tanto en consecuencia, aumenta su pasivo en las épocas malas en que sólo se puede utilizar ese arbitrio; pero no lo hace crecer menudamente en las épocas buenas.

La satisfacción de las necesidades colectivas, no corresponde solamente a la Nación, ella atañe muy especialmente a las provincias. Bajo un régimen federativo de gobierno, como es el que impera en nuestro país, las provincias como estados autónomos política y administrativamente, dentro de la Nación, que la congrega a todas con exclusiva personería en las relaciones exteriores, tiene que cumplir por sí mismas todas las exigencias de la vida moderna, en su evolución hacia los planos superiores del progreso.

La Constitución Nacional en su art. 5 prescribe estas obligaciones de las provincias: asegurar su administración de justicia, su régimen comunal y su educación primaria, lo cual no excluye todas las demás necesidades que debe cubrir.

Igualmente que la Nación, para cumplir con estas obligaciones, las provincias necesitan disponer de recursos suficientes que pueden ser los ordinarios, con los impuestos que los cubren, o bien extraordinarios, cuando provienen del uso del crédito.

Las provincias, como organismos gubernativos anteriores a la Nación " conservan todo el poder no delegado al gobierno federal" (art. 104 de la Constitución) en el cual se comprende la facultad de emitir empréstitos, ya sea dentro del país o en el exterior. Esta facultad es ejercitada en modo creciente, de acuerdo con la amplificación de funciones que van desarrollando las provincias.

En la actualidad, con la potencialidad, el crecimiento y el vigor económico alcanzado por las provincias, no es posible juzgar la situación financiera de la Nación sin considerar como corresponde a aquéllas.

Es sumamente interesante observar lo relativo al rescate de la deuda exterior. Esto, generalmente suele ser bien mirado, juzgado favorablemente. Desde un punto de vista estrictamente técnicos, los pagos que la República efectúa en el extranjero pueden dividirse en dos grandes sectores: los que representan importación de mercaderías útiles para la economía nacional y los que se realizan sin que exista esa contrapartida, y que deben hacerse efectivos únicamente para servir intereses y amortizaciones de deudas públicas o servicios de inversiones

privadas. Si los primeros significan un egreso de dinero o extracción de dinero compensada por el ingreso al territorio de país de mercaderías y bienes, los segundos no reconocen esa característica, pues el giro del dinero se realiza sin aquella compensación. Es este el motivo por el cual el balance anual de pagos de nuestro país ha comprendido siempre, además de los valores derivados de las compras en el exterior, y frente a ellos, el de los envíos al extranjero de productos nacionales, otra gruesa cantidad en la que se resumía el monto de las atenciones de los empréstitos radicados en el exterior, y el volumen de las remesas de empresas privadas que deben pagar intereses o dividendos a sus inversores. Es evidente que casi todos los años se necesita girar a Europa o a los Estados Unidos, cien millones de pesos por aquéllos conceptos, era imprescindible que las exportaciones argentinas superaran en ese monto al valor de las compras hechas fuera del país. Con todo, en el momento actual este problema no tenía magnitud. El servicio de la deuda externa de la Nación que hace diez años demandaba 107 millones de pesos, en estos instantes se hace con un poco más de 61. La repatriación de deuda exterior hace ya algunos años que viene cumpliéndose paulatinamente.

El F. E. dió a conocer su decisión de rescatar los saldos circulantes de varios empréstitos que fueron contratados, en dólares unos, y en francos suizos otros. Se cuentan entre ellos varios empréstitos transferidos por las provincias, una operación del año 1937 cuyo remanente importa 60 millones de dólares y tres más de cuatro, y cuatro ~~y~~ y medio por ciento de interés, también efectuados en moneda norteamericana, cuyos saldos en conjunto suman 60 millones. El total de obligaciones en esta moneda llega a 135 millones. El remanente del préstamo en francos suizos, importa la suma de 57 millones en esa divisa. Estas operaciones de rescate, en conjunta, significarán para el erario nacional un desembolso aproximadamente de 500 millones de pesos argentinos, y una vez cumplidas, la República no tendrá más deuda oficial radicada en el exterior que la representada por los saldos de varios empréstitos en libras esterlinas, cuyo volumen total asciende a unos 130 millones de pesos. Respecto de esta deuda, el gobierno nacional ha expresado también su propósito de rescatarla.

Notorio es que el Tesoro Nacional o mejor dicho la Tesorería Nacional no dispone de fondos- ni el desarrollo de los últimos ejercicios lo hace suponer- para afrontar una extinción de deuda por tan elevadas cantidades. En realidad, la operación que se realiza es una transformación de pasivo exterior en deuda interna. Para el objeto señalado el F. E. dispone la emisión de un empréstito interno acorde con las condiciones predominantes en el mercado financiero.

Y, como consecuencia de nuestro régimen monetario, en que la utilización de

de divisas comporta paralelamente la cancelación de su equivalente en pesos, el procedimiento que habrá de seguirse es sencillo: los billetes que se obtengan de la colocación del empréstito serán entregados al Banco Central en pago de las divisas extranjeras necesarias para efectuar la operación, y el banco cancelará, es decir, destruirá esos billetes.

La deuda interna, lógicamente aumentará en un importe equivalente al monto de la operación. Crecerán también, está demás decirlo, los servicios anuales. Los gastos de esta manera, aun problema que en los últimos tiempos ha adquirido importancia.

El pasivo de la Nación ha aumentado muchísimo en los pasados años, y alcanza a una cifra que llama la atención; pero lo que no puede dejar de señalarse una vez más, es la razón determinante del incremento constante de este pasivo: los déficits, reiterados, voluminosos, que dejan los ejercicios anuales, uno tras otro.

Sin duda alguna existe ventaja evidente en evitar la extracción de dinero, y la utilización de las divisas, en la atención de la deuda exterior; pero si alguna acción realmente provechosa espera desde hace tiempo la hacienda fiscal, es la que alcance a llevar a sus cuentas el equilibrio indispensable para que el pasivo— aunque interno— no siga creciendo. La deuda interna también hay que pagarla; también ella contribuye a recargar los presupuestos y a hacer más pesada la exigencia que grava a los contribuyentes en particular y a toda la población en general.

Hechas todas estas consideraciones, podemos también decir que el principal beneficio que acuerda la repatriación de la deuda es el alivio que se produce en los pagos externos, cuyo servicio aumenta— consecuencia de la disminución del valor de la moneda— cuanto peor es la situación financiera del país.

Así tenemos que como consecuencia de la guerra del año 1939, al aumentar las exportaciones y disminuir nuestras importaciones, se produjo el aumento de nuestra tenencia de divisas extranjeras y ante la imposibilidad de su empleo se han llevado a cabo también una serie de operaciones de repatriación de la deuda externa sobre todo tratándose de libras.

Punto 4.-) La figuración de los recursos en el presupuesto.

No solamente por razones de orden y de acatamiento a los principios generales que rigen la buena administración, toda entrada del tesoro debe estar detalladamente prevista en el presupuesto anual sino también: es la propia ley la que así lo señala expresamente.

En el primer artículo de la anterior ley 428 llamada " ley de contabilidad" puede leerse que el presupuesto general " comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación, que se presume deben hacerse en cada ejercicio de aquél, y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos". No distingue la ley, y dice " todos los recursos "; y por el contrario más adelante, en el artículo 4º al disponer la forma en que el cálculo de ingresos deberá prepararse, el texto legal insiste en exigir que el cuadro general deberá detallar " cada ramo de entrada ordinaria o extraordinaria " que aporte fondos al tesoro del Estado. Tan indispensable es una disposición de esta naturaleza, que en la nueva ley de contabilidad, que reforma a la 428 ya citada del año 1870, la iniciativa que fué entregada a consideración del Ministro de Hacienda dice en su artículo primero, textualmente: " el presupuesto comprenderá la totalidad de los recursos y erogaciones, ordinarios y extraordinarios, de la administración nacional. "

No todos los recursos que constan en el presupuesto deben ser ordinarios, en el sentido de comunes y habituales que ese término tiene. La ley prevé la posibilidad de entradas extraordinarias, es decir de recaudaciones que no han sido regularmente percibidas en anteriores ejercicios. Puesto que no todos los gastos que el erario debe solventar son, en todos los años fiscales, gastos regulares y habituales- ordinarios, en una palabra- es lógico que las entradas a veces puedan ser extraordinarias también.

Pero lo que la ley no dispone, ni autoriza, ni admite, es que puedan existir gastos o recursos que por su carácter de excepcionales en relación con los que hasta entonces fueron tenidos por ordinarios, tengan que ser agrupados separadamente, y excluidos además de la letra y de los cuadros generales del presupuesto.

Recursos y gastos hay de diverso orden: ordinarios, extraordinarios, especiales dispuestos por una vez, y aún podrían mencionarse otras clasificaciones; pero presupuesto hay uno sólo, para la ley y para la doctrina, y en él tienen cabida - es imprescindible que la tengan - todos los gastos y todos los recursos de cada ejercicio.

En el proyecto de ley de gastos de la administración, que el P. E. sometió al

Congreso en el transcurso del año 1946, no contenía en sus disposiciones el total de las erogaciones y recursos que han de tener realidad en el ejercicio venidero.

Como es público, y ha sido también suficientemente difundido, existe un gran plan de obras y trabajos que el gobierno nacional se propone desarrollar en un período de cinco años, uno de los cuales ya ha transcurrido, y es sabido que los gastos que este programa demande no han sido incluidos en ese proyecto de presupuesto.

En el mensaje respectivo, enviado el día 6 de diciembre de 1946, se hace notar que se trata de " un plan extraordinario, que se financiará con recursos extraordinarios", aunque no deja de reconocerse que " la amplitud de sus proyecciones " tendrá naturalmente, " influencia en el presupuesto general ", razón por la cual hubiera " sido ideal que el proyecto de presupuesto contemplara ya todas las modificaciones que el plan de gobierno importará en su aplicación. El mensaje agrega que " ello es imposible y que, por lo tanto, " quedará para el año venidero realizar los ajustes necesarios ".

Esta es una materia de procedimiento, de forma, de buena técnica.

Si las leyes no exigieran que todo gasto y todo recurso estuvieran consignados en el presupuesto, podría decir que no habría inconvenientes en que el veinte o el treinta por ciento de las recaudaciones se manejaran a espaldas del presupuesto.

Significaría que sería posible excluir del sistema general de la ley básica de la administración, la mitad de los gastos o la mitad de los recursos.

El argumento según el cual con los gastos y recursos excluidos del presupuesto ordinario se formarían un presupuesto especial, o extraordinario, no tiene tampoco validez alguna: si ~~se~~ la ley autorizara la aplicación de dos presupuestos simultáneamente, podría entonces autorizar la ejecución de ocho o diez presupuestos, con el consiguiente desorden que semejante situación traería.

La Constitución y las leyes argentinas hablan del presupuesto en el sentido de unidad de régimen, y con el concepto de universalidad en las disposiciones, que pueden advertirse en repetidos y frecuentes artículos de varios textos legales. En nuestro país no puede ni debe haber sino un presupuesto, sancionado en tiempo en cuyos cuadros aparezcan la totalidad de los gastos y el resúmen completo de los recursos del fisco para el año económico de que se trate.

En el proyecto aludido anteriormente, que corresponde en vigencia al año actual se puede observar - en el cuadro de los recursos - que la asignación señalada para el renglón Beneficios de Cambio ha sido aumentada a 36 millones de pesos,

en lugar de los 22 millones que correspondían al proyecto para 1946. Pero, además el renglón siguiente, denominado Rentas Diversas, aparece igualmente aumentado, de 162.300.000 pesos, a 663.800.000, diferencia que proviene - según expresa el mensaje citado - de haberse previsto que habrá de "ingresar al Tesoro la suma de 500 millones en el rubro Rentas Diversas a aportar por el Fondo de Beneficios de Cambio".

Además, el artículo 12 del proyecto enviado dice que "queda autorizado el Poder Ejecutivo para ingresar a Rentas Generales hasta la suma de 620.000.000 de pesos moneda nacional del Fondo Beneficio de Cambio".

Evidentemente, todo esto se hace confuso y presenta un intrincamiento que no tiene razón de ser.

Pero en el fondo de todo esto hay algo real. Y podemos preguntarnos: Por qué no figura este recurso, como todo otro recurso, con la totalidad de su rendimiento previsto, en el cuadro general del presupuesto?

Cuando se presentan proyectos de presupuestos a las Cámaras, con un equilibrio ficticio, en el que se aumentan arbitrariamente las recaudaciones posibles y se disminuyen a sabiendas los gastos, para lograr ese equilibrio ficticio, se comete un crimen de lesa democracia, y se falta a la confianza depositada por el pueblo, en quien reside la soberanía, - en sus gobernantes.

Es decir, que como punto fundamental en la redacción del presupuesto de cada año debe primar el factor sinceridad en las estimaciones. Pues cuando ello no se tiene en cuenta se producen los desequilibrios, ya sean de caja o presupuestarios.

En nuestro caso la derivación lógica es el desequilibrio o déficit presupuestario, sobre el que ya he hablado anteriormente, y que es mucho más difícil de salvar que el de caja, pues este último tiene un carácter esencialmente temporario, transitorio, pues no existe un desequilibrio real y definitivo entre los recursos y gastos del año, sino una eventual falta de coincidencia entre ingresos y egresos que puede impedir la normal atención de los pagos.

En cambio, el déficit de presupuesto, previsto o resultante del ejercicio, no es muchas veces evitable por medio de economías ni por recargos impositivos que se pueden considerar inconvenientes en determinadas situaciones, llegándose así a la utilización del crédito autorizado por leyes especiales.

Podemos afirmar, que la legislación financiera en general, debe facultar con carácter permanente al P. E. para recurrir al crédito en las aludidas situaciones, pero tampoco esto significa reducir en forma inconveniente ni muchos menos eliminar el control preventivo parlamentario, en la materia.

Por el contrario, es indispensable que dicha legislación - aparte de evitar, por

la redacción cuidada de sus cláusulas, que el P.E., bajo pretexto de dificultades transitorias de Tesorería, realice operaciones de crédito cuya finalidad no sea, precisa y exclusivamente, la de remediar tales emergencias- debe limitar los anticipos permitidos, fijando una relación no superable entre su monto conjunto u el de los recursos a recaudar, a cuyo efecto convendría tomar como base, no el cálculo del presupuesto en vigor sino los resultados del último ejercicio.

En tanto no se adopten esas precauciones, se corre el riesgo de que el P.E. recurra al crédito a corto plazo no sólo para anticipar rentas previstas del ejercicio, ~~mas~~ presumiblemente realizables, sino también para crear entradas al margen del presupuesto, resolviendo por sí situaciones, que por su índole y constitucionalmente, deben ser llevadas a la consideración del Congreso, a quien compete fijar aquél.

Y el resultado será una acumulación de deuda, transferida de un ejercicio a otro, que en un momento dado obligará al Poder Legislativo a consentir su consolidación, vale decir, autorizar un empréstito a largo plazo para cancelar las obligaciones a corto término que ahogan las finanzas nacionales.

Punto e.-) La Nación y las finanzas provinciales. Comparación con los Estados Aut6nomos de los Estados Unidos.

Es muy reciente el antecedente relativo a este tema. Me refiero a la reuni6n de los ministros de hacienda de las provincias; f6cil por muchos conceptos, ha permitido exteriorizar anhelos y pretensiones que no parecen ajustarse a las exigencias del momento y al concepto de unidad y armonia que deben presidir la gesti6n de todo gobierno.

En primer lugar se ha planteado la discusi6n, formul6ndose agrias cr6ticas, para la distribuci6n de los recursos obtenidos por la Naci6n, en los casos de impuestos que ella recauda, por delegaci6n o contrato, y una vez m6s vuelve a plantearse el tema de la absorci6n centralista.

En segundo lugar se intenta rever leyes que tienen un plazo fijado, que han dado hasta la fecha un magnifico resultado a las provincias y que, seg6n es sabido, tampoco cumplen ellas en su totalidad, a pesar de los compromisos solemnemente contraidos.

En 6ltimo lugar, cada expresi6n revela el punto de vista puramente local, sin que los funcionarios de las provincias adviertan la interdependencia de los fen6menos econ6micos dentro de la unidad jurisdiccional de la Naci6n y el grado en que afecta a la misma cualquiera disposici6n particular.

La impresi6n general que de ella surge es la de una equivocaci6n en el criterio que determina exigencias de acaso imposible conciliaci6n con las del resto de las instituciones que forman el concierto federal; adem6s, hay un visible c6ctido por no decir una injusticia, en la apreciaci6n de los problemas que deben ser considerados en todos sus aspectos.

La Naci6n, si por una parte recauda grav6menes, que en cierto modo, corresponden a las provincias, aunque en realidad inciden sobre el consumidor nacional, como son los impuestos internos, por otra parte gasta, y mucho, en obras, objetos, empresas y servicios que no son federales, sino estrictamente provinciales y que eliminan en muchos casos, hasta l6mites exagerados, la intervenci6n y la gesti6n de las autoridades locales, paulatinamente descargadas de las m6s perentorias obligaciones del gobierno propio.

En varios casos, desgraciadamente, la actividad de algunas administraciones locales no se exterioriza m6s que en el orden limitado de la justicia, de la policia y muy precariamente en materia de instrucci6n p6blica; todo lo cual no obsta para que se multiplique la protesta sobre la precariedad de un aporte financiero en el que, por supuesto, la Naci6n no computa nada de lo que gasta dentro de las respectivas jurisdicciones locales.

Lo que existe, sin lugar a dudas, es un serio malestar, creado por las malas

finanzas locales, tras largos años de corrupción del régimen federal y de anulación completa de las autonomías provinciales.

Mientras en los Estados Unidos los estados locales sanearon sus finanzas merced a las excelentes recaudaciones obtenidas durante la guerra, redujeron sus deudas, constituyeron fondos de reserva para crear trabajo y realizar obras públicas, y en síntesis, supieron aprovechar las condiciones favorables que resultaron de la emergencia bélica, en la República Argentina las provincias, a pesar de alcanzar durante los años de guerra verdaderos "records" de recaudaciones claman por su mala situación financiera y promueven cuestiones arduas como la relativa a la unificación de los impuestos internos, que regirá hasta el año 1954.

Los resultados de esta ley han sido excelentes, porque nada quitó a las provincias, en varios casos les proporcionó recursos excesivos como a la Provincia de San Juan, cuyas recaudaciones bajo las administraciones locales se habían realizado en "debentures", letras de tesorería y otros papeles de la misma naturaleza, y aseguró a las industrias de las provincias su libre y amplio desenvolvimiento sin los peligros de la guerra de impuestos que ya comenzaba a extenderse. No se aboga en esta forma por una absorción federal, ni ha alcanzado todavía la situación el carácter de "desideratum". Pero el problema no sólo es de índole financiera y susceptible de resolverse mediante mayores subvenciones, sino acaso y en grado principal, de naturaleza económica, en cuanto lo que primero corresponde, es afianzar y consolidar las economías regionales, que, en buena parte languidecen hoy por un sistema fiscalista que expropia buena parte del valor de los productos a favor del Estado nacional, como ocurre con los de la agricultura. La misma propiedad de la tierra, disminuida por el cúmulo de restricciones que se oponen a su aprovechamiento y división, necesita un régimen de amparo que permita, al elevar su valor, acrecentar las fuentes de ingreso locales. De otro lado, la Nación puede u debe devolver a las provincias, junto con los recursos indispensables, muchos servicios y obras, o funciones, que no le corresponden y que por una práctica viciosa ha tomado a su cargo; la concurrencia federal sólo debe ocurrir ~~dentro~~ dentro de los límites estrictamente consentidos por la Constitución, y las provincias deben reclamar todo aquello que les pertenece, y para lo cual gozan de gobierno propio.

Pero, a la vez, deben hacerse cargo de todas las responsabilidades.

En lo relativo al estudio de las provincias, es interesante dedicarlo a la Pcia. de Buenos Aires, tan importante en nuestro país.

La hacienda pública de la Pcia. de Buenos Aires, ha vivido los pasados años - si

vo algún breve intervalo— en una constante alternativa entre las épocas de aflicciones y apremios y las de desorden y derroche. Si se examinara con detenimiento y ajustada crítica de los datos el desenvolvimiento de los gastos anuales del gobierno provincial, se llegaría a la comprobación de que el constante aumento registrado en ellos no se ha debido sino a vagas causas de necesidad general, invocadas siempre, pero en contadas ocasiones justificadas. Basta para comprobar este aserto, leer los mensajes de presupuesto de los últimos quince años, y con seguir el desarrollo de algunas cifras.

Ampliaciones indispensables, servicios que no es posible desatender, mejoras que no pueden demorar, retribuciones merecidas y servidores dignos de más alta compensación: son estas expresiones que en los proyectos oficiales suelen hallarse acompañando siempre, como es de suponer, a pedidos de autorizaciones para nuevos y cuantiosos gastos.

No han de encontrarse esas demandas algunos años, seguramente, pues a las etapas de abundancia y desorden ha seguido casi siempre, lógicamente, años de estrecheces y dificultades.

No es nada grato, pero sí conveniente recordar y a la vez útil, las angustias de 1930, que se prolongaron por cerca de cinco años, y no estará nunca de más tener en cuenta la forma en que imprudentemente fueron elevados los presupuestos de la Pcia. de Buenos Aires en los años 1936 y 1937, tan pronto como la crisis económica hubo pasado.

El presupuesto del año en curso, al ser presentado el año anterior, fue remitido a la Legislatura, y luego retirado, para volver a ser posteriormente a estudio de las cámaras, no se distingue por el buen espíritu de contención ni de mesura, que deben presidir la consideración de los gastos fiscales.

Es una iniciativa amplia, que revela idea de comodidad en los recursos y de confianza en las posibilidades del erario.

Contiene el presupuesto gruesas cifras, a las que la economía de la provincia podrá hacer frente, sin duda, en estos tiempos de acelerado ritmo en los negocios y de la abundancia del dinero en todas las manos, pero que establecerá sin duda un precedente lleno de riesgos para cualquier momento futuro que no presente las características del actual.

Porque es menester tener en cuenta que la inflación actual habrá de tener fin, la posibilidad de un movimiento de " deflación " en la circulación monetaria ha sido prevista por técnicos, por hombres de negocios y por las propias autoridades nacionales en más de una oportunidad.

En la dirección de las cosas públicas — y más aún en materia de gastos—, es indispensable no olvidar el futuro, y no dejar nunca por completo de lado la

prudencia y la contención; y máxime cuando las contingencias terribles han comenzado ya a prevenirse.

Hace catorce años la provincia de Buenos Aires, se vió en serios apuros para poder afrontar un presupuesto de 130.000.000 que no fué posible, por cierto, cubrir. Dejó un grueso déficit. Lentamente, y a favor de cualquier momento de bonanza que daba algún desahogo al erario, los 130.000.000 fueron paulatinamente haciéndose 150, y llegaron enseguida a 180. En el año 1942 el presupuesto bonaerense no bajaba de 195.000.000 de pesos. El proyecto presentado entonces, ahora presupuesto, lo llevaba a la cantidad de 348.600.000 pesos. En los cuatro últimos años el aumento ha alcanzado casi al ochenta por ciento.

En la provincia de Buenos Aires, existen ya alrededor de 60.000 empleados de gobierno. Anotemos que más de 19.800 cargos de mayor jerarquía se crean en el nuevo presupuesto, mejoras que reclamarán, huelga decirlo, una gruesa suma. Es así como en sueldos, sean de partidas individuales o globales, habrán de invertirse pesos 220.800.000, suma que supera en 55.400.000 pesos a la establecida por el presupuesto que se encuentra en vigor, en el año 1946.

La relación está a la vista: de una año para otro las asignaciones para sueldos crecerán en la provincia en una proporción de casi 34 por ciento. Podemos preguntarse qué razón existe para exigir, o por lo menos autorizar, semejante aumento? El mensaje oficial de entonces contenía algunas expresiones referentes a necesidades públicas que no son novedosas, aunque reconocemos que pueden ser exactas. Pero no sefa menos justo reconocer que el arte de gobernar debe apoyarse, fundamentalmente, en la precisión de armonizar la buena atención de los negocios públicos con una ajustada y muy contenida conducción de la hacienda fiscal. Repetimos: en menester gobernar para hoy y para mañana.

Esta verdad es particularmente cierta en lo que atañe a la Pcia. de Buenos Aires, cuyo erario oficial por tan extremas alternativas ha pasado.

Es oportuno, también a mi entender, recordar que la Pcia. de BUENOS AIRES Buenos Aires es la más rica del país, y por lo tanto es necesario observar la situación de las fuerzas productoras, y evitar en todas formas el exceso de las cargas impositivas.

De la ~~actividad~~ actividad productora, rural y urbana, fabril y comercial de la provincia, debe salir todos los años la riqueza suficiente para cubrir una buena parte del presupuesto nacional; además, la misma fuente debe proveer de fondos al erario provincial, fondos que hasta hace poco eran 200.000.000 y que ahora serán, por lo menos, 348. Y aún no es esto todo: quedan ciento catorce municipalidades con empleados, con sueldos grandes y chicos, con cuadri-

llas numerosas, con automóviles y con empréstitos que atender.

Y también, como es lógico, con gruesos impuestos y tasas. Sin duda alguna todo esto parece demasiado: un movimiento de moderación, de economía, de restricción general, que diera el ejemplo de arriba hacia abajo, sería sin duda muy beneficioso.

Actualmente, en el año que transcurre o sea 1947, para poder sostener su presupuesto de más de cuatrocientos millones de pesos- el doble del que se aplicaba cuatro años atrás- el Poder Ejecutivo y la Legislatura bonaerenses no han vacilado en disponer un sistema de impuestos sobre las propiedades rurales, que gravita exageradamente sobre la renta, real o presunta, que las tierras pueden producir. Un programa de gastos enormes, falta de moderación en las estimaciones y de sentido de mesura en las adjudicaciones de sueldos, salarios y listas de empleados, ha requerido, como debía necesariamente ocurrir, la elevación correlativa en el monto de los impuestos, sin que ello alcance, huelga decirlo, a asegurar un aceptable equilibrio en las cuentas de la hacienda pública.

Cuatrocientos millones de pesos se propone gastar en este año, 1947, el gobierno de la Pcia. de Buenos Aires, que en 1943 tuvo un presupuesto que apenas excedía de 200 millones, si semejante aumento tuviera razón de ser en causas de verdadera necesidad pública, podría comprenderse, aun cuando sería difícil explicación un crecimiento tan extraordinario.

Pero la realidad es distinta: un pesado sistema de impuestos cae ahora sobre las fuerzas del trabajo y de la producción de la provincia para allegar recursos con los cuales atender un presupuesto aumentado principalmente por los grandes aumentos de sueldos y asignaciones, que en todas las escalas han sido resueltos. Un sólo ejemplo: los propios legisladores, cuyas dietas importaban 1.200 pesos mensuales, votaron el año pasado su elevación en un 50%. La retribución que perciben actualmente diputados y senadores provinciales, en efecto, está fijada en la cantidad de 1.800 pesos mensuales ~~ms.~~

El nuevo régimen sobre la tierra, régimen impositivo por supuesto, alcanza sin discriminación a los terrenos labrantíos, a los de ganadería, a los tenidos por sus dueños en espera de valorización, a los forestales, a los fértiles como también a aquellos que no lo son. Tomando como base la tasación realizada por las propias oficinas fiscales, la imposición se inicia con un gravamen de 6 por mil, que se aplica a las propiedades cuyo valor no exceda de 50.000 pesos. Sucesivamente la proporción se acentúa, a medida que el valor de tasación crece y es así como los campos cuyo precio esté comprendido entre 300.000 y 400.000 pesos deberán abonar el 12 por mil, y los que tengan valor estimado en un ni-

llón de pesos el 18 por mil. Los términos finales de la escala son severos: entre dos y tres millones de pesos, la proporción quedó fijada en 22 por mil, y en los casos en que la propiedad excediera de aquel límite se elevará a 24 por ~~mil~~ mil sobre la tasación fiscal. El debate, que no fué breve, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, no arroja mayor luz sobre las razones determinantes de este duro régimen de impuestos. En realidad la causa principal -única, mejor dicho- es conocida y apenas si merece ser señalada de nuevo: el fisco necesita fondos y la tierra es la fuente primera y final de toda riqueza. Por eso se recurre a ella.

En general, puede decirse que tanto el P. E. como ambas cámaras, están avanzando en este sentido por un terreno peligroso. La base de la riqueza pública como también de la privada, el sostén de los presupuestos oficiales, y de las industrias y del comercio, es en Buenos Aires, la tierra de producción, especialmente entregada a explotación s ganaderas y agrícolas, y en buena parte también la utilizada en trabajos de granja y de lechería.

Industrias madres han sido llamadas y no sin razón, las dos de índole rural que producen la mayor proporción de la riqueza provinciana.

La producción de ganadas u las sementeras de cereales y oleaginosas, constituyen las dos tareas esenciales en las que encuentra su bienestar, su natural ~~su~~ medio de vida, aún su prosperidad - felizmente en muchos casos- una gran parte de la población de la provincia de Buenos Aires, y no sería exagerado afirmar que de una manera o de otra los habitantes todos de la provincia siguen la suerte de la producción agropecuaria, pues por uno u otro motivo, la economía privada casi sin excepción, está vinculada directa o indirectamente con ella. Cómo entonces, no pensar y desear que estas industrias madres se desenvuelvan sin dificultades, con buen éxito?

La realidad sin embargo no responde a esos deseos. Los malos años por que atravesaron la ganadería y la agricultura han pasado; pero otras preocupaciones han llegado para los hombres del campo bonaerense. El trigo vale treinta o treinta y cinco pesos el quintal - y la mitad de la actual producción ha sido recogida en campos de la provincia de Buenos Aires- pero el gobierno nacional lo compra forzosamente, a quince o a diecisiete pesos. Igual cosa ocurre con otros granos con el lino, por ejemplo, ~~o~~ con el maíz cuyo precio de más de veinte pesos por cada cien kilogramos para nada beneficia al agricultor, que no recibirá sino diez pesos como precio básico.

Es decir, que los buenos precios y las buenas cosechas alcanzan en muy poca medida, o en ninguna, a quienes producen el grano, pues si en malas épocas había

que aguardar con paciencia el retorno de mejores momentos, llegados éstos, su beneficio queda en otras manos. Es verdad que el gobierno asegura el precio, pero no es menos cierto que se queda con un " margen " no propiamente dicho, sino con el sesenta por ciento del valor del producto, y no carga en absoluto con el costo de la producción.

Y es precisamente en estas circunstancias que el gobierno y la legislatura bonaerense ha decidido que los dueños de campos cuyo valor sea, por ejemplo, de 201.000 pesos, deben pagar al fisco, anualmente, el uno por ciento del valor del predio como " impuesto a la tierra "

Surge como consecuencia un interrogante: Es preferible alentar al agricultor, al hombre de campo, factores fundamentales de la riqueza bonaerense, o es mejor desanimarlos para que abandonen sus trabajos ?

Nadie quiere trabajar cuando el producto de su trabajo no le aprovecha y el desaliento es peligroso, porque una vez que llega cuesta mucho mantener sus consecuencias.

Se advierte en la Pcia. de Buenos Aires, la tendencia hacia la revaluación de las propiedades inmuebles, con el objeto de obtener un mayor aumento de las recaudaciones de los gravámenes inmobiliarios.

Es indiscutible que el alza producida en el valor venal de la tierra, tanto en las ciudades o pueblos como en la campaña, no debe motivar, correlativamente, una elevación inmoderada de los gravámenes inmobiliarios.

Si es posible en algunos casos- no en todos los comunes, porque precisamente este período se caracteriza tanto por la abundancia de capitales como por la congelación de arrendamientos y una notable disminución de la renta inmobiliaria, según lo revelan hechos notorios a los que nos remitimos,- que haya aumentado la renta de las fincas urbanas o de los predios rurales, el fisco tiene a su alcance los recursos que ha utilizado ya, por cierto, de elevar los impuestos a la renta. Pero el solo aumento del valor venal de los inmuebles urbanos o rurales, no es causa bastante para autorizar revaluaciones que, por su índole, deben permanecer fijas durante un período más o menos prolongado y que, si de una parte no contemplan las bajas futuras, tampoco consideran el hecho cierto de que ese valor no existe sino en el momento de la efectiva transmisión de dominio, lo que no ocurre sino excepcionalmente, y que también en ese momento, el fisco ya se compensa - y con creces - por la imposición del nuevo tributo a las ganancias eventuales, con el cual obtiene el fisco buena parte del mayor valor obtenido en la transacción.

Este último impuesto, que rige para las ganancias eventuales - y que, desde

luego, olvida las pérdidas eventuales - es una especie de seguro contra cualquier error o parsimonia en las valuaciones fiscales de los inmuebles. Pero, ello no obstante, la Nación y las provincias no se desisten en su propósito de aumentar la recaudación, llegándose en algunos casos, como ocurre en la Pcia. de Buenos Aires, a aumentar sin mayores trabajos, en un 20 por ciento todos los avalúos, modo simplísimo de obtener una mayor recaudación aunque resulte contrario a la naturaleza de la valuación fiscal que debe reposar sobre bases más o menos seguras y razonables, y que suponen cierto trabajo de investigación particular para cada inmueble, o para cada tipo de ellos.

Además, en la Pcia. de Buenos Aires, se ha creado un adicional para todos los inmuebles que no tributan impuestos o tasas municipales, y se ha implantado un gravamen para todos los inmuebles de propietarios que, en conjunto, posean más de 5.000 hectáreas, esto último con el fin de combatir el latifundio, recurrar el progreso y la subdivisión de la tierra.

Hay que advertir que los nuevos aumentos de los gravámenes afectan tanto al propietario de grandes extensiones como al de pequeñas parcelas. El fisco, en efecto, no desgrava a la pequeña propiedad; simplemente eleva el gravamen a los propietarios de grandes extensiones en mayor proporción, si se quiere, pero a los de pequeñas extensiones también, con lo que, a la postre, nos hallamos lisa y llanamente ante el mismo problema, que es el de obtener la mayor recaudación posible.

La experiencia de otras leyes, tales como la ley 4834, que grava específicamente a los campos de un solo propietario de más de 10.000 hectáreas es harto elocuente; hubo alguna reducción en las superficies comprendidas por la ley, pero la recaudación descendió en forma apreciable, de 8.338.777 pesos en 1943 a pesos 6.769.056 en 1946; el número de grandes propietarios eliminados del gravamen fue ínfimo, apenas 12 entre 1944 y 1946, y la superficie de las propiedades apenas se redujo en los mismos años en un 10 por ciento. Ahora, para el año en curso, 1947, la provincia de Buenos Aires espera obtener una recaudación de pesos 12.000.000 y amplía el campo de aplicación de la ley a las propiedades que en conjunto sumen más de 5.000 hectáreas. La recaudación es posible que se obtenga, pero lo que no puede asegurarse, es que se logrará con ello la efectiva subdivisión de la propiedad, como que ésta responde a las circunstancias de otro orden, como es en los actuales momentos, en que se asiste a un proceso de activa venta y especulación en tierras, que resulta también un proceso de subdivisión.

En realidad, lo que acontece en la provincia, y de ello nadie puede dudar, e

que funcionarios y legisladores sufren la presión de los apremios financieros y la tierra ofrece en la actualidad particularidades que se juegan propicias para elevar los impuestos.

La línea de la menos resistencia política que da explicación ~~ata~~ tantas soluciones o decisiones oficiales, que de otro modo no tendrían justificación posible, incita a estas modificaciones de los impuestos inmobiliarios que se suman a severos aumentos en la imposición a la renta.

Sobre un presupuesto que alcanza a 227.000.000 de pesos, la provincia procura obtener en el año en curso una recaudación inmobiliaria de 101.000.000 de pesos vale decir, alrededor del 37 por ciento, proporción que si no se aparta mucho de la de los años anteriores, en la actualidad, con los aumentos a la imposición a la renta, parece demasiado elevada.

La misma naturaleza del problema, encontramos en la Pcia. de Entre Ríos, en que la opinión pública de país, se interesó en la discusión de los proyectos de nuevas leyes impositivas presentados a la Legislatura de Entre Ríos.

Si bien el proceso de aumento de los gravámenes, se aprecia en todo el país como un fenómeno general, las manifestaciones que en dicha provincia han provocado las iniciativas a que me refiero, han tenido la virtud de provocar general expectación, porque todos los contribuyentes argentinos saben que el mal no es esporádico ~~y que~~ todos, en diversa medida y oportunidad, están expuestos a ello.

Con los argumentos sobre la propiedad de la tierra, las actuales concepciones políticas y económicas, etc., traducen en su penosa realidad, una multiplicación exorbitante de los impuestos en vigencia, hasta llegar a límites confiscatorios de la renta o extraordinariamente gravosos y casi prohibitivos, para las transacciones sobre las cosas muebles, frutos o animales; hasta la tasa de marcas y señales, que en su calidad de tal, no debería estrictamente exceder de un límite prudencial adecuado al costo del servicio, se ha convertido en un impuesto elevadísimo, que gravaría el dominio de los semovientes en proporciones evidentemente exageradas.

Lo que ocurre en la Pcia. de Entre Ríos, y de esta aserto debe partirse para tener la explicación del análisis y crítica de las leyes impositivas, es que las autoridades provinciales han comprometido los recursos en proporciones que exceden la capacidad normal de los contribuyentes, y que es necesario poner punto final a la política de exceso en las expensas administrativas y de promesas que no podrán cumplirse sin perturbar el desarrollo de la economía local. Cuando una provincia, se permite, como acontece en Entre Ríos, elevar el presu-

puesto de 25.664.514 pesos en 1942-43 a 45.124.218 en 1945, amenaza con llevar dicho plan de gastos a 60.000.000 de pesos, y decide aumentar en un 30 por ciento aproximadamente, el personal de la administración pública en tan breve período, no es de extrañar que se recurra a todos los medios necesarios para restablecer el equilibrio financiero.

Todos los excesos y liberalidades que caracterizan a los gobiernos pródigos, deben ser pagados por los contribuyentes mucho antes de lo que ellos mismos creen. De modo que mientras no se rectifique tal política, y no se comience por analizar en qué medida es necesario aumentar tales gastos, resulta hasta superfluo el estudio de los detalles o la solicitud de reformas parciales, que en definitiva, sólo tendrán por objeto hallar nuevas fuentes sobre las cuales descargar lo que a determinados sectores resulta intolerable.

La opinión, bien informada de los hechos que se presentan, no ignora, por lo demás, que la política social de que se hace mérito en mensajes y discursos, no puede realizarse mediante aumentos de impuestos que deberán incidir sobre el costo de la vida y el valor de los productos agropecuarios.

Los impuestos sobre la propiedad, sobre las operaciones mercantiles, sobre las transacciones y las propias marcas y señales de ganados, vendrán a agravar las condiciones económicas de la provincia, como que en última instancia sus producciones agropecuarias no puedan tener otro precio que el que les señale el mercado interno o el mercado internacional, o las autoridades nacionales, en los casos de ser éstas las que fijen los precios.

Y no es el caso tampoco, de atribuir a los aumentos impositivos o a la discriminación de los gravámenes, con una finalidad persecutoria para los propietarios de extensiones relativamente apreciables, ninguna virtualidad para una futura intensificación de la obra colonizadora.

No hay colonización sin un desarrollo próspero de la agricultura, según lo revela la experiencia nacional y la propia experiencia entrerriana; la propiedad se subdivide cuando los precios o las condiciones económicas de la explotación constituyen un aliciente para adquirir tierras.

Pero si en la actualidad acontece, como es notorio que de una parte la política social agrava las condiciones de los propietarios, y de otro lado, la política legislativa crea una situación de verdadero privilegio para los que trabajan tierra ajena, ¿qué estímulo, qué impulso se va a dar a la colonización?

Entre el dominio, que teóricamente es absoluto, exclusivo y permanente, pero que en la práctica está restringido por una larga sucesión de medidas legales o de simples decretos-leyes, y que ni siquiera tiene la garantía de la perpetuidad,

dado el carácter de los impuestos progresivos, para los cuales no existen crisis ni evoluciones cíclicas, y el arrendamiento, que no entraña riesgo, que no crea responsabilidades, que le asegura al hombre una serie incontable de ventajas, la preferencia no es dudosa.

El hombre de campo prefiere ser arrendatario, sin que valgan, al efecto de aumentar el número de propietarios, todas las iniciativas de los legisladores, que, por lo común, se conforman con la simple subdivisión de la tierra, sin preocuparlos la suerte ulterior del titular del dominio.

Tanto da, en definitiva, amenazar la gran propiedad como la pequeña propiedad, y no es posible tampoco determinar donde empieza y donde termina la propiedad que debe ser respetada y a la que, a juicio de los hombres que sustentan la nueva escuela, puede ser desconocida y hasta anulada.

Una parcela de 200 hectáreas en Entre Ríos puede ser más valiosa que otra de 10.000 hectáreas y lo mismo ocurre en todo el país, y acaso una de 10.000 puede ser más digna de ser estimulada y defendida por la ley que otra mucho más pequeña, en cuanto aquella obligue a trabajos de desmonte, desagües, etcétera.

Sería muy importante, pues, no desviar en estos asuntos la atención del problema fundamental en debate y no dispersar esfuerzos o energías en aspectos que sólo son accidentales o cuestiones accesorias de la que podríamos llamar la gran cuestión.

Solamente con una severa política financiera, con una prudente administración de los recursos del Estado y con un claro y equívoco sentido de las necesidades de una provincia eminentemente agraria, donde sólo ruinosas y perjudiciales pueden resultar ideas prevalecientes en los grandes centros industriales europeos, será posible conseguir que Entre Ríos consolide su economía, tan castigada en los últimos lustros.

Con relación o en comparación con los Estados Autónomos de los Estados Unidos, puede decirse que mientras el país comprueba el desarrollo alarmante de los gastos públicos de las administraciones de las provincias argentinas, en un período que se caracteriza por el aumento notable de todas las recaudaciones fiscales, se reciben de los Estados Unidos informaciones dignas de ser divulgadas.

En este país, como en el nuestro también, la situación excepcional creada por la emergencia bélica internacional se caracterizó por un fuerte aumento de las expensas del estado federal nacional y por un aumento considerable de las recaudaciones de los estados que forman la Unión.

Por otra parte, tanto en el país del norte, como en el nuestro, a medida que se hacía más agudo el conflicto bélico, se intensificaban las actividades económicas, con el resultado lógico de mejorar la situación de los contribuyentes y, con ello, facilitar la acción de los gobiernos locales, provistos de recursos considerables.

al mismo tiempo que muchas de sus funciones específicas eran tomadas a su cargo por el gobierno nacional, en razón de circunstancias excepcionales.

Sin embargo, las administraciones provinciales argentinas se han dado ahora presupuestos cuyo monto excede considerablemente a los de pocos años atrás; los ingresos obtenidos en los años prósperos se han gastado a medida que se obtenían, y nuevamente aparece en las finanzas locales el serio problema del déficit y su inevitable consecuencia, que es el aumento de la deuda pública, como he dicho al referirme especialmente a este punto, que a su vez, entrañará nuevos aumentos impositivos y la implantación de cargas fiscales agobizadoras para el contribuyente.

En los Estados Unidos, en cambio, se comprueba un hecho que no es ciertamente común en las finanzas públicas; los estados particulares que en su casi totalidad obtuvieron ingresos extraordinarios durante los años de la guerra, no han aumentado sus planes de gastos, no han invertido siquiera esos mayores ingresos los han ahorrado, si así puede decirse, y es posible que así se de hoy el caso realmente ejemplar, de que en los 48 estados norteamericanos haya una reserva considerable de dineros públicos, para invertirse en obras útiles para las colectividades locales, en subsidios para los veteranos de guerra, en obras de protección a los obreros sin trabajo, en la construcción de viviendas populares caminos, hospitales, etc.

Al inaugurar la Legislatura, el Gobernador Dewey del Estado de Nueva York, a principios del año en curso, expresó: " La situación fiscal del Estado de Nueva York es la más fuerte registrada en la historia. Hemos reducido sustancialmente nuestras deudas y hemos acumulado grandes sobrantes para las obras que tendremos que hacer en la época de la posguerra; tenemos que conservar ese dinero disponible para las construcciones y reconstrucciones que sean necesarias. "

En realidad la acumulación de dineros públicos por los estados particulares es tan notable, que solamente las reservas de 28 de dichos estados, después de amortizar ufertemente la deuda pública, bastaban para amortizar totalmente la deuda de los 48 estados que componen la Unión, que es, más o menos, de 2.460.000 de dólares.

Es posible, sin duda, y el hecho ya provoca cierta inquietud en los órganos de la opinión pública de Estados Unidos, que, de ahora en adelante, la reserva acumulada se invierta totalmente y que, además, los estados locales contraigan otras deudas para llevar a la práctica bastos planes de obras públicas y sociales de todo género.

Pero el hecho concreto que se comprueba es que los gobernantes de los estados

y sus legisladores u hombres políticos no han perdido el buen sentido en las circunstancias favorables creadas por la guerra y que han sabido sustraerse a todas las tentaciones propias del momento, creando así grandes reservas financieras, acaso muy necesarias en el futuro o tal vez en el presente.

En nuestro país, en circunstancias igualmente propicias para el saneamiento de las finanzas locales, y con la particularidad de que la anulación de los gobiernos y legislaturas provinciales durante varios años, por obra del movimiento del 4 de junio de 1943, comportó la eliminación de muchas erogaciones, hemos llegado al año en curso sin que se advierta ninguna mejora en aquél orden financiero.

Por el contrario, aumentan los presupuestos provinciales ~~para~~ y aumenta también la deuda; si bien en el ejercicio de 1944 hubo una reducción de pesos 15.000.000 en la deuda pública de las provincias, o sea apenas algo menos del 1% de su monto total, que al 12 de diciembre de 1943 era de pesos 1.600.000.000, lo que prácticamente no significa nada, la verdad es que en los últimos tiempos, mejor dicho, en los últimos ejercicios la deuda vuelve a aumentar, insumiéndose los superávits de recaudación en gastos extraordinarios y que en el futuro, tendremos nuevamente el problema del déficit.

En el curso de muy pocos meses la provincia de Salta, por ejemplo, cuya deuda pública en diciembre de 1944 era de 19.000.000 de pesos, ha emitido nuevos títulos por 21.000.000 de pesos, o sea más del cien por ciento; la provincia de Buenos Aires, que en 1944 había reducido su deuda a pesos 974.000.000

ha emitido nuevos títulos, en parte para convertir emisiones anteriores, y en parte para consolidar la deuda flotante que se va haciendo pese a los notables incrementos de la recaudación.

En idéntico caso se hallan las demás provincias, que también han autorizado nuevas emisiones, en parte para convertir deuda a menor interés, y en parte para cubrir la deuda que se hace para obras nuevas y para pagar compromisos tomados al margen de las leyes de presupuesto.

Ahí está también el otro caso de la Provincia de Jujuy, que en 1944 no debía más de 4.500.000 pesos, pero que ya emitido ahora títulos por valor de 20.000.000 de pesos.

Hasta Catamarca, que en 1944 sólo debía 3.000.000 de pesos, ha obtenido del Banco Central, en condiciones que obligan a meditar sobre la forma en que se desvirtúa la función de ese establecimiento, la suma de 6.000.000 de pesos. En el caso, no sólo el superávit de recaudación es ínfimo, sino que se pre-

sentan también circunstancias excepcionales que no prestigian el criterio que informa la gestión financiera de las provincias, porque en efecto, Cantamarca goza de un fuerte subsidio nacional, y además, recibe fondos de una colecta que se realizó en el país, tanto en su favor como en el de La Rioja, lo que no merece objeción alguna; lo que sí es censurable, es que provincias que no pueden subvenirse a sí mismas contraigan deudas por sumas considerables y no aprovechen los años de bonanza para salir de sus clásicas penurias, comprometiéndose aún más para el provenir. En síntesis, nada han ahorrado nuestras provincias en los últimos años.

El ejemplo de los Estados Unidos, cuyos estados locales se desenvuelven en la forma que anteriormente he citado, debe alguna vez llegar a los gobernantes de nuestras provincias, que si realmente tienen un concepto cabal de los deberes que entraña la autonomía local, deberían comenzar por capacitar a sus administraciones para obrar por sus propios medios.

Gastar todo lo que se recauda y aún más, haciendo deuda, es realmente una política errónea, y en todo caso el régimen más directo para liquidar definitivamente el sistema federal, que supone estados autónomos, vigorosos y hábiles para actuar por sí mismos.

Punto f .-) Impuestos. Concepto. Clasificación. Su relación con las disposiciones constitucionales. Antecedentes de la votación de impuestos en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Nuestros antecedentes.

Como todos los conceptos que vienen soportando el transcurso del tiempo, el concepto de los impuestos también ha variado como consecuencia de ello, siendo distinto el concepto moderno del antiguo. Y aún, es de destacar, que dentro de una misma época, son diversos los conceptos, pues ellos responden más de una vez a influencias o regímenes políticos.

Todo depende de la posición en que se coloquen los autores o tratadistas, y por ello son infinitas las definiciones. Perdiendo de vista el concepto mismo, muchos autores atienden a teorías éticas, y atribuyen al impuesto una función que está lejos de tener.

Para comprender la importancia que los impuestos tienen dentro de la vida de una nación, cualquiera que ésta sea, transcribiré la definición que el Dr. Bayetto da de la hacienda pública: Es el organismo económico constituido por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que aquéllos no podrían proveer individualmente, fin que logra mediante la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada, en forma de contribuciones."

Y dá además a la hacienda pública carácter coactivo, pues los individuos no pueden eximirse de formar parte de ella, y existencia perdurable, cuanto son perdurables las necesidades públicas a las que debe su nacimiento.

Pasando ahora a las definiciones del impuesto, citaré varias de diversos autores:

Eneberg define al impuesto como: "Exacciones del Estado que se perciben de un modo y en una cuantía unilateralmente determinada por el poder público, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas".

Más completa es la definición de Nitti: "El impuesto es una cuota parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas."

El mismo autor, Nitti, tiene otra definición: "El impuesto, entonces, no es otra cosa que una extracción de riqueza efectuada por el Estado o por los poderes locales, de los recursos individuales de los componentes de cada sociedad para poder proveer a las necesidades públicas."

El extinto profesor Ruze lo definía así: "El impuesto es la cuota parte que

el Estado coercitivamente exige en moneda, de los contribuyentes, en virtud de una ley, para llenar las finalidades que le son propias."

Para Graziani" El impuesto es una cuota de la riqueza privada pagada al consorcio político para hacer frente a las necesidades colectivas."

Completa esta definición el Dr. Tezanos Pinto incluyendo el elemento coercitivo con lo que " el impuesto es la cuota parte de la riqueza privada exigida por el Estado a las personas para hacer frente a las necesidades colectivas."

Podemos analizar los elementos constitutivos de esta definición:

Cuota parte: con este se afirma que el impuesto no se paga en forma total, sino sucesivamente, y de acuerdo a un tanto por ciento del capital, rentas, etc.

Debe entenderse que esta cuota parte es en moneda ya que la economía monetaria es propia del Estado moderno.

De la riqueza privada: Esto es, del patrimonio del individuo. Por lo tanto no están comprendidos en este concepto los beneficios que el Estado puede obtener de una persona

Exigido por el Estado: El impuesto es una obligación que por el particular debe satisfacer, y el Estado dispone de medios coercitivos para hacerlo efectivo. Es dable aquí recordar lo dicho anteriormente con relación al carácter coercitivo.

A las Personas: En su verdadero acepción, comprendiendo tanto a las personas individuales como a las colectivas.

Para hacer frente a las necesidades colectivas: no se trata de favorecer a un determinado sector de la sociedad o clase, esto sería un privilegio bajo la forma de una exacción o confiscación. Los impuestos son utilizados por el Estado para hacer frente a las necesidades colectivas; ésa es precisamente la razón de ser de su existencia y ésa es su finalidad. Anteriormente dije que (citando a Bayetto) la colectividad no podría, (procediendo individualmente sus componentes) satisfacer sus necesidades. Y así mismo, al hablar en cierto punto de los recursos, expresé que el Estado comúnmente no debía exigir a los particulares más que el costo de esos servicios que presta.

Al igual que los gastos los impuestos son susceptibles de numerosas clasificaciones, por su variedad y su distinta naturaleza. La clasificación de los impuestos no tiene sólo importancia teórica sino también real y constitucional.

Adquieren las clasificaciones, marcado relieve en los países de régimen federativo como es el nuestro, para deslindar cuáles pertenecan al poder central y cuáles a los gobiernos locales o de estados autónomos

Su clasificación es la siguiente:

a) Según su forma de pago se distinguen: en impuestos en especie e impuestos en moneda. Es ésta sin lugar a dudas, la clasificación más antigua, ya que concuerda con las distintas clases de economías de épocas lejanas. Los pueblos antiguos pagaban sus tributos en especie, pero en la actualidad, como he dicho anteriormente, la economía del Estado moderno es monetaria, excepto en el caso de Rusia, donde bajo el régimen comunista, se ha aplicado un impuesto que se satisface con un tanto por ciento del producto.

b) Teniendo en cuenta el objeto económico los impuestos se clasifican en: reales y personales. Esta clasificación tiene un interés solamente histórico. En ambos casos nos encontramos frente a la entrega de la riqueza al fisco; en los impuestos personales es evidente y visible la relación inmediata y directa entre el contribuyente y el Estado; en cambio en los reales la ley sólo contempla la cosa que será la medida del gravamen, ya se trate del capital, de la renta, etc. Los primeros han constituido durante muchos años la principal fuente de recursos para los estados europeos.

En este sistema a los efectos del pago del impuesto que por caer sobre la cabeza del contribuyente recibía el nombre de "capitación", la población se dividía en varias clases. Las modernas democracias han hecho desaparecer este sistema que no se basa en nada justo ni lógico, y solamente en privilegios y diferencias de clase, siempre odiosas, y si existe algún caso aislado es como complemento del sistema electoral para tener derecho al sufragio.

c) De acuerdo al titular del impuesto hay que distinguir los impuestos en: objetivos y subjetivos. Los primeros son aquéllos en los que la ley computa las condiciones individuales del contribuyente y aún el origen de la materia imponible para fijar el monto del impuesto. Tenemos por ejemplo el impuesto a la renta. Cuando en cambio, la carga se aplica con total independencia del titular del objeto imponible recayendo sobre determinados bienes o productos, o sobre signos exteriores de riqueza, los impuestos son objetivos. Tenemos por ejemplo el impuesto de contribución territorial.

d) Por su duración o carácter transitorio tenemos: ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios, de carácter permanente, se repiten en cada ejercicio financiero y se destinan a cubrir los gastos también ordinarios del ejercicio. Los extraordinarios se perciben por una sola vez o temporariamente y son originados por exigencias imposibles de prevenir y transitorias. Por ejemplo: los impuestos de guerra, terremotos, etc.

e) Una clasificación propia de los Estados con régimen federativo es la de impuestos de cupos o repartimiento e impuesto de cuota.

Así, el poder central fija el monto global con el que debe contribuir una provincia y luego este impuesto es repartido de acuerdo al régimen legal.

Los impuestos de cupo se caracterizan por ser de rendimiento fijo y extraordinarios pues sólo se aplican en situaciones especiales.

En el impuesto de cuota la ley fija la tarifa por unidad, sin determinar, a no ser a título de valuación aproximada, el monto total.

f) Como resultado de las polémicas sobre si el impuesto debe incidir en el capital o en la renta, se ha establecido otra clasificación de impuestos: sobre la renta y sobre el capital.

Nitti define el impuesto a la renta como aquél que incide sobre el rédito que cada uno percibe en forma proporcional; e impuesto al capital como aquél que es proporcional al capital que cada uno posee.

La adopción de cualquiera de estas formas de imposición excluye a la otra. El verdadero impuesto al capital es el que toma como fuente impositiva al capital en sí mismo, es decir, los elementos productivos del patrimonio. Un impuesto sobre el capital que sea general y exclusivo no ha sido aplicado nunca por ningún estado. Lo que sucede es que se toma al capital como medida de imposición y no como fuente. En rigor de verdad el impuesto se extrae siempre del rédito del contribuyente.

g) Muy poca importancia tiene la clasificación de los impuestos en internos y externos, siendo los primeros los que tienen su fuente dentro del país, y los segundos en las aduanas.

La principal clasificación es la que corresponde a los Impuestos Directos e Indirectos.

Históricamente los impuestos directos han precedido a los indirectos, en la misma forma que los subjetivos a los objetivos. Con la decadencia que ya he destacado del sistema por capitaciones, se extendió el sistema de impuesto directo sobre la tierra y los inmuebles para ser poco a poco sustituidos por los impuestos indirectos al consumo, que constituyen la base del sistema contemporáneo financiero.

La división a la que me refieren suscita discusiones en cuanto a su fundamentación. En un principio puede decirse que esta clasificación se basa en la materia imponible y en el grado de relación existente entre el estado y el contribuyente.

1) Para Wágnner hay que tener presente la traslación del impuesto. Si la traslación es posible el impuesto es indirecto. Si la traslación no es posible por lo menos inmediatamente el impuesto es directo.

2) Say y Cossa se basan en las manifestaciones mediatas e inmediatas de la riqueza. Los impuestos indirectos contemplan una manifestación mediata de riqueza un indicio, generalmente constituido por el consumo, pues se presume que a mayor riqueza mayor consumo, sobre todo en lo relativo a artículos de lujo. No deben extremarse este principio, pues a veces los impuestos indirectos gravitan sobre artículos de necesidad general, que han de ser consumidos por pobres y ricos.

Los impuestos son directos cuando caen sobre una exteriorización inmediata de la riqueza del contribuyente ya se trate de todo el patrimonio o de algunos de sus bienes.

3) Eheberg da varias notas distintas sobre los impuestos directos e indirectos. Per la que merece mayor atención fundamenta los impuestos indirectos en el consumo del patrimonio y los directos en la adquisición del patrimonio.

4) Leroy Beaulieu se atiene a un criterio administrativo, o sea, la forma que el Estado adopta para hacer efectivos los impuestos. Son indirectos cuando el Estado ignora quién paga y el contribuyente no sabe cuánto paga, ya que el impuesto va involucrado en el precio; se trata pues de una relación mediata. El impuesto es directo cuando el Estado se vale de registros especiales en los que empadrona a los contribuyentes, sabiendo en consecuencia quién es éste y cuánto paga; la relación es inmediata.

Ahora bien: la ordenación de la hacienda en cuanto se refiere a la asignación de funciones y atribuciones administrativas a los distintos poderes que forman el gobierno, está dada por la Constitución Nacional; pero la Constitución Nacional no es sino una declaración de principios jurídicos fundamentales, correspondiendo al Congreso desarrollar sus normas básicas, por medio de leyes; y es así como este cuerpo interviene en la materia, dictando leyes orgánicas para los distintos servicios, creando o autorizando otros nuevos, fijando su extensión, marcando procedimientos administrativos, etc.

Mas, a su vez, el P. E. tiene facultades de iniciativa para presentar al Congreso los proyectos de ley que crea convenientes para la mejor ordenación de la hacienda, de veto, contra las leyes aprobadas por éste, y de reglamentación para poner en ejecución las leyes promulgadas; él sin perjuicio de participar en la discusión previa a la sanción.

De modo que la ordenación de la hacienda, dentro de las normas y orientaciones fijadas por la Constitución, es ejercida por delegación de la colectividad, en primer término por delegación de la colectividad, por el P. E. y en grado menos preponderante pero no menos eficaz por el Poder Ejecutivo.

La determinación de las fuentes de recursos, es materia que también trata la Constitución Nacional. Poco después de enumerar algunas fuentes como los derechos de importación y exportación, la venta o locación de la tierra pública y la renta de Correos, faculta al Congreso para imponer otras contribuciones ~~por~~ equitativas y proporcionales a la población, establecer el quantum de los derechos citados en primer lugar, disponer el uso y enajenación de las tierras y decretar empréstitos y operaciones de crédito para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

Resulta así que si bien el Poder Legislativo no determina, propiamente hablando las fuentes de recursos de la hacienda del Estado - pues ellas están fijadas por la Constitución - es el que gradúa esos recursos, en uso de sus atribuciones para autorizar determinadas operaciones, para establecer tarifas aduaneras y para imponer otras contribuciones, éstas con ~~xx~~ las limitaciones que marca la misma Constitución.

Debo agregar que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados la iniciativa de las leyes sobre contribución.

En relación con las disposiciones constitucionales, sobre recursos del Tesoro Nacional y los impuestos, tenemos que siguiendo la tradición política argentina, el art. 104 de la Constitución Nacional establece el derecho privativo de las provincias para establecer todas aquellas contribuciones que no han sido expresamente delegadas al gobierno central. Dice el art. 104:

" Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Se evidencia entonces la necesidad de deslindar las jurisdicciones para establecer cuales son los recursos nacionales y cuales los provinciales, es decir, determinar qué poderes han sido delegados al poder central. Están contenidos en las disposiciones de los artículos 4 y 67. El art. 4, ya mencionado por mí en otra oportunidad, se ocupa de la enunciación de los recursos que constituyen el Tesoro Nacional.

Dice el art. 4:

" El Gobierno Federal provea los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población ~~le~~ gae el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que ~~de~~ te el Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacio

El art. 67 al fijar las atribuciones del Congreso establece que éste está facultado para:

- 1º) "Legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las avaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido, que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente."
- 2º) "Imponer contribuciones directas y por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bienestar general del Estado lo exijan."
- 3º) "Contratar empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación."
- 4º) "Disponer del uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional."
- 5º) "Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes."
- 6º) "Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación."
- 7º) "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión."

Y así sigue enumerando las facultades, hasta comprender un total de 28 incisos, cuya enunciación creo innecesaria realizar.

Las disposiciones de los dos artículos mencionados, 4 y 67, han originado discusiones doctrinarias destinadas a establecer la facultad o inhabilidad del poder central para imponer contribuciones directas.

El art. 9 de la C.N. deja claramente establecido el carácter nacional de las aduanas al expresar: "En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso."

Los artículos 10, 11 y 12 establecen la libertad de tránsito y de comercio en todo el territorio de la Nación:

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

Art. 11: " Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques e bestias en que se transporten, y ningún otro derecho podrá imponérselas en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio

Art. 13: " Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio."

Tiene también importancia el art. 31 de la C.N. que establece la preeminencia de ella sobre las constituciones provinciales.

Dice así:

" Esta Constitución, las leyes de la Nación que en consecuencia se dictan por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de Noviembre de 1859."

Vemos que hay facultades impositivas de las provincias, que les son privativas por derivar de su soberanía originaria y por no haber sido delegadas al poder central. A la inversa, existen facultades que están expresamente prohibidas a las provincias.

El art. 108 de la C.N. establece:

" Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer Bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, comercial, penal y de minería después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas."

De lo anterior se desprende que hay recursos que son privativos del gobierno nacional y los hay que son exclusivos de los gobiernos provinciales, habiéndolo también concurrentes, es decir, que pueden ser establecidos por una y otra autoridad.

Entren en la categoría de los recursos que no pueden ser usados sino por la Nación, los siguientes:

- a) Aduanas: Artículos 4, 9, 10, 11, 12, 25, 26, 67 y 108.
- b) Venta o locación de tierras de propiedad nacional.

- c) Renta de Correos.
- d) Acuñación de moneda.
- e) Emisión de billetes.

Tales recursos no se encuentran determinados en forma expresa ~~en~~ en la Constitución, como sucede con los del Gobierno Federal, por razón de que, mientras éstos vienen por delegación, los ~~del~~ los gobiernos de provincias son originarios por residir en las provincias, según ya lo he dicho, la soberanía que parcialmente ha sido reconocida en favor del gobierno central para constituir la organización nacional. Se deduce de ellos, que las provincias pueden usar de todas aquellas fuentes de recursos que no sean las ya enumeradas, reservadas ~~extensivamente~~ al Gobierno Nacional.

Existen algunos recursos que diríamos ~~cañi~~ históricamente que corresponden a las provincias, por haber constituido siempre la base de la formación de sus tesoros y de los cuales no ha habido delegación alguna.

Tales son los siguientes impuestos directos:

- a) Contribución territorial.
- b) Patentes.
- c) Sellos.
- d) Derechos sucesorios, etc.

A estos impuestos se ha referido el art. 67 de la C.N. en el inciso 2 cuando al enumerar las facultades del Congreso autoriza a éste a "Imponer contribuciones directas por tiempo determinado o proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan."

La facultad del gobierno federal para imponer contribuciones se halla condicionada a la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- 1) que sea por tiempo determinado.
- 2) que sean proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.
- 3) que haya tenido lugar alguna circunstancia excepcional que afecte la defensa nacional, la seguridad común o el bien general.

Desde luego que la expresión "bien general", no se interpreta en el sentido general, de bien común a la colectividad, que debe proveer el Estado, sino con carácter excepcional, en el caso ~~del~~ que el bien general se halle amenazado por circunstancias excepcionales.

En apoyo de esta tesis, se puede citar la opinión de Alberdi, en el

sentido de que tales contribuciones son propias de los gobiernos provinciales. " No sucede lo mismo con las contribuciones directas. La Constitución sólo las admite en el carácter de contribuciones extraordinarias." Y agrega luego: " Si-guese de la que precede que las contribuciones de patentes para el ejercicio de ciertas ventas o el desempeño de ciertas industrias, la contribución territorial o catastro, la contribución sobre los capitales, el diezmo, contribución agrícola de la tierra, etc., son del resorte ordinario de las legislaturas provinciales, y sólo en casos urgentes puede el Congreso Nacional imponerlas."

La claridad de las disposiciones constitucionales no dá en realidad lugar a duda alguna, pero como siempre, falseando la interpretación correcta de sus disposiciones se han presentado proyectos proponiendo el establecimiento de algunas de esas contribuciones en el orden nacional.

Tres son los sistemas impositivos que se ha puesto en práctica: a) de la inflicción; b) de las convenciones; c) del consentimiento constitucional.

a) El sistema de la inflicción consiste en el establecimiento violento del impuesto por el poder público. Ha imperado en los tiempos antiguos, en la edad media, y lo mantuvieron algunas monarquías absolutas en la edad moderna. Su característica fundamental es el abuso cometido contra las clases inferiores carentes de derechos políticos por las clases más acomodadas que se amparan en privilegios.

b) El sistema de las convenciones aparece con la organización del Estado Feudal. Las relaciones entre el poder público y el contribuyente son consideradas como de derecho privado, pues la creación del impuesto reviste los caracteres de un verdadero contrato.

c) El sistema del consentimiento constitucional está basado también en el sistema obligatorio del impuesto, pero no ya como relación de derecho privado, sino como relación obligatoria de derecho público, a través de la cual el pueblo crea y organiza el sistema impositivo.

El principio de que el pueblo debe votar los impuestos surge en 1215 en la Carta Magna y queda consagrado definitivamente a mediados del siglo XVII cuando Cromwell se impone a Carlos I.

El origen del sistema impositivo en Inglaterra está en el " escuderage". Los vasallos que prestaban servicio por un año en el ejército, al terminar el palz abandonaban su puesto, dejando desamparado al rey. Bajo el reinado de Enrique II, a iniciativa de Tomás Becket se creó el ejército de mercenarios; así nació el "es cudorage" o " sueldo" que reemplazó al servicio personal de los anti-

guos caballeros.

El origen del sistema impositivo fué variando. En el siglo XII a fin de cubrir los gastos de los cruzados se crearon rentas adicionales que fueron repartidas entre los propietarios por medio de juntas especiales. Con el tiempo estos organismos se tuvieron la pretensión de que la validez de la recaudación dependía del consentimiento de los propietarios. El primer acontecimiento en que se revela la influencia del pueblo fué la Carta Magna (1215) arrancada a los Barones por Juan sin Tierra y en donde se estableció que: " No se podrá establecer escutaje o ayuda a nuestro reino sin el consentimiento del Consejo General del Reino". Las excepciones a este principio fueron las siguientes: 1ª pago del rescate del rey; 2ª para armar caballero al hijo mayor del rey; 3ª para casar a la hija del rey (la mayor)

Los impuestos eran creados por vía de excepción ya que los gastos del reino debían ser cubiertos con los recursos del dominio de reyno. El principio de la intervención popular sugirió arcaques por parte de reyes posteriores, y esa situación decisiva se prolongó hasta el siglo XVII en que se sancionaron la Petición de Derechos (1628) y la Declaración de Derechos (1688) fijándose definitivamente. Estos documentos al sancionar de un modo concluyente la ilegalidad de toda imposición realizada sin el consentimiento del Parlamento, declararon ilegal de un modo general toda recaudación de dinero para la corona y para su uso realizada bajo el pretexto de prerrogativa y por otro modo no acordada por el parlamento. De Inglaterra este principio fué diseminado por todo el mundo, incluso las colonias.

Pero sin embargo, Inglaterra desconoció su principio de superintendencia popular en 1765 en ocasión de haberse votado el "bill" del impuesto al timbre a aplicarse en las colonias de Nueva Inglaterra. La Asamblea Legal de Virginia, bajo la influencia de Patrick Henry, estableció que " la Asamblea General de la Colonia es la única que tiene derecho de imponer impuestos sobre sus habitantes."

Las protestas se hicieron mayores cuando al año siguiente fueron votados impuestos sobre el papel, los colores, el té y los vidrios de las ventanas para reemplazar al impuesto sobre el timbre que había sido abolido. En el mismo Parlamento inglés se oyeron voces en defensa de la colonia, pero sólo ante las amenazas que llegaban hasta las armas se consintió levantar los impuestos dejando subsistente el del té como símbolo de supremacía.

Producida la guerra con la metrópoli y declarada la Independencia (1776) el principio de votación popular fué fijado definitivamente en la Constitución norteamericana.

En Francia durante la Edad Media se reconoció el principio de que los gastos

bían ser cubiertos con recursos del dominio y que los impuestos de carácter extraordinario, sólo servían para cubrir las diferencias, debiendo su creación ser apoyada por el voto de los Estados Generales. A ese efecto éstos fueron reunidos frecuentemente, pero después de los años 1356-1357 los reyes trataron de obtener recursos sin el consentimiento popular. Al mismo tiempo, se observó una práctica viciosa: el pago de contribuciones para exceptuarse del servicio de las armas y para obtener mejor asistencia judicial, que el rey favoreció para acrecentar sus entradas.

Ante los avances del poder real los Estados Generales y el Parlamento fueron abdicando sus derechos. En el siglo XV muchos impuestos se convierten en permanentes y se crean nuevos recursos.

Ya en el siglo XVI la monarquía está definitivamente consolidada y los impuestos establécense sin la intervención popular.

Paralelamente a este proceso, en la teoría y bajo las influencias inglesas, se va afirmando el principio de que los impuestos deben ser consentidos por quien los paga. Así se sostuvo en 1614 en el Parlamento y se continuó hasta 1789 en que la teoría se convirtió en ley cuando la Asamblea Nacional estableció que cesaba toda recaudación de impuestos y contribuciones de cualquier naturaleza que no fuera expresa, formal y libremente acordada por la Asamblea. El sistema rentístico argentino tiene su origen en el sistema español basado en los tributos de la Real Hacienda y de los que aún pertenecientes al rey, tenían destinos especiales. Todos ellos eran establecidos por el monarca sin consultar las necesidades del pueblo y con el único propósito de aumentar los ingresos.

En lo que respecta a la colonia, el cabildo, cabeza de distrito, obtenía sus escasos recursos de los " propios " (propiedades y rentas de la comuna, calles, plazas, tierras, dehesas) y los " arbitrios " (derecho de abasto, permisos, etc) que disponía a su mejor parecer; pero la Ordenanza de Intendentes de 1782 que redujo las atribuciones del Cabildo entregó a la Junta de Hacienda todo lo relativo a los propios arbitrios.

Estallada la Revolución de Mayo, las facultades del Virrey, pasaron a la Junta incluyendo las de gobierno, guerra y hacienda, con las limitaciones contenidas en las actas del 24 y 25 de mayo y en el " Reglamento para el ejercicio de autoridad de la Junta " del 28 de mayo. De acuerdo a estos documentos la Junta podía establecer impuestos, previa aprobación del Cabildo.

El "Reglamento del 22 de Octubre de 1811 " facultó al Poder Legislativo para establecer nuevos impuestos sin intervención del Cabildo. El Poder Ejecutivo estaba reservada la recaudación e inversión de los recursos. Sabido es que

este Reglamento no fué aplicado, pues el Triunvirato disolvió la Junta.

El "Estatuto Provisional del 22 de noviembre de 1811" nada concreto trae en materia financiera.

Reunida la Asamblea Constituyente en 1813 se elaboró un proyecto de constitución que traía como innovación el establecimiento del sistema bicameral. Aunque no fué convertido en ley, este proyecto es importante, además, porque disponía expresamente la intervención popular en materia de votación de los impuestos e incluía el principio de proporcionalidad del impuesto respecto de la riqueza de la población.

Bajo el Directorio, la Junta de Observación elaboró el "Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado" de 1815. De acuerdo a su articulado, el Director Supremo no podía imponer contribuciones, empréstitos ni aumentar derechos de ninguna clase sin previa determinación de la Junta, el Cabildo y el Tribunal del Consulado.

En 1817 se dictó el "Reglamento Provisorio" inspirado en el cuerpo legal anterior y que disponía que el Poder Ejecutivo no tenía facultad de imponer contribuciones sin previo consentimiento del Congreso.

Llegamos así a la Constitución unitaria de 1819, cuyo artículo 7 es el antecedente directo del art. 44 de la Constitución Nacional: "la Cámara de Diputados tiene exclusivamente la iniciativa en materia de contribuciones, tasas e impuestos, quedando al Senado la facultad de admitirlas, rechazarlas u objetarles reparos." El Congreso estaba facultado para establecer derechos e imponer por un máximo de dos años contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación para las urgencias del Estado.

La Constitución de 1826, también unitaria, incluyó dentro de las atribuciones del Congreso, la fijación de los gastos generales del Estado; anualmente y de acuerdo con los presupuestos presentados por el gobierno, debía recibir la cuenta de inversión de los fondos públicos y aprobarla; también establecía los derechos de importación y exportación.



Punto g.-) Consideraciones generales sobre nuestros impuestos. La Corte Suprema de la Nación y el régimen de impuestos.

Todo sistema impositivo está basado en la estructura política del Estado. Así en un sistema unitario los constituyentes al dictar las constituciones y los legisladores al sancionar las leyes no tienen que contemplar sino las exigencias del Estado central, en tanto que en los sistemas federales es preciso atender a dos juegos de organismos: el nacional y el provincial.

Justamente es interesante, antes de entrar a la consideración de los impuestos sentar algunos principios relativos a la clasificación ya esbozada de los mismos en directos e indirectos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales.

Alberdi, en su proyecto de Constitución, en el art. 80 dice: " Los gastos de la confederación son sostenidos por un Tesoro federal creado por impuestos soportados por todas las provincias." Se trata de una disposición deficiente pues no determina cuáles deberían ser los impuestos, y en segundo lugar porque al señalar a las provincias como sujetos de imposición, asienta el régimen de repartición (cuota) que entonces ya no predominaba.

Posteriormente, el mismo Alberdi, en su obra Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina ya trae la distinción entre impuestos directos e indirectos al decir que: o se pide directamente al contribuyente una parte de su renta o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta sin mencionar su persona.

La Comisión redactora de la Constitución tuvo bien presente este distinguo al decir que las contribuciones directas serían impuestas sólo en caso de peligro a la existencia de la Independencia y de palpable utilidad.

Según estos constitucionalistas el criterio más en boga en aquella época para distinguir los impuestos directos de los indirectos se fundaba en el carácter de permanencia de los primeros y de transitoriedad de los segundos, en las relaciones del Estado con los contribuyentes.

De modo que no pueda argumentarse que nuestros constituyentes desconocieron esta clasificación científica. Ella se halla incluida en el art. 67 inc. 2 de la Constitución Nacional al hablar de las contribuciones directas.

Nuevamente vuelvo a mencionar el art. 4, en uno de cuyos párrafos se lee: " de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General "

Las contribuciones a que hace mención el art. 4 sólo pueden ser las directas, pues las indirectas no son proporcionales a la población, sino a la riqueza. Esta disposición debe relacionarse con la del art. 67 inc. 2º que expresa:

" Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan."

Es decir, que sólo bajo las condiciones enunciadas por el inciso, puede el gobierno central imponer contribuciones en todo el territorio de la Nación, sin avasallar las autonomías provinciales, garantizadas por la misma Constitución en los artículos 104 y 108.

A su vez, el artículo 16 expresa en su parte final: La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

El art. 17 también: Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º.

Ya he analizado con anterioridad las condiciones exigidas por el art. 67 inc. 2º para que puedan tener principio de aplicación los gravámenes que el autoriza.

Para evitar interpretaciones falsas o forzadas, los constitucionalistas exigen la concurrencia de las tres condiciones, no bastando para el caso una sola de ellas.

Resulta en consecuencia que la base fundamental de los recursos del Estado la constituyen los impuestos indirectos. Este régimen es a todas luces injusto pues grava o gravita sobre las clases más pobres, y permiten a las clases más acomodadas soportar sin mayores desembolsos las imposiciones. Se impone por lo tanto una modificación de nuestro sistema impositivo.

El profesor Jáze que estudiara nuestras finanzas, establece que no será necesaria una reforma de las disposiciones de nuestra Constitución en la parte que interesa a los impuestos. A tal efecto sostiene que el art. 16 de la Constitución al establecer la igualdad como principio de la legislación fiscal, puede establecer todas las normas que crea convenientes, para el saneamiento financiero del país, sin que los artículos 4 y 67 sean mayores obstáculos.

Para el profesor Trevisán los constituyentes al consagrar estas normas no pudieron sino referirse a las contribuciones típicamente provinciales como la contribución territorial, patentes, sellos, etc. Pero no pudieron tener en cuenta los impuestos internos y a la renta que en aquella época eran muy mal conocidos o ignorados del todo.

De modo que para esta última clase de impuestos hay una facultad concurrente entre la nación y las provincias, para lo cual, sin necesidad de alterar la Constitución, podría llegarse a una solución transaccional mediante entendimientos entre ambos poderes, pues en caso contrario se podría incurrir en un

Se comprende que aquellos recursos que no han sido reservados expresamente a la Nación por la Constitución y que no están comprendidos en la categoría de las contribuciones directas antes indicadas, históricamente provinciales, pueden ser aplicadas simultáneamente por la Nación y las provincias.

Todas las contribuciones que no están comprendidas en esas condiciones pueden ser establecidas por uno y otro gobiernos. La dificultad surge cuando se trata de otras contribuciones que no se encuentran precisamente en ese caso, pero que, sin embargo, son contribuciones directas. Tal es el caso, entre otros de los impuestos internos y del impuesto a la renta.

Cuando se discutió entre nosotros la conveniencia de la adopción de tales impuestos— el primero convertido ya en recurso normal de nuestros presupuestos— se ha planteado la cuestión constitucional. Se trata de contribuciones directas, se ha dicho, y éstas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 67 inciso 2, no pueden ser establecidas sino en los casos de excepción que el mismo prevé y por tiempo determinado.

Se está de acuerdo en que las provincias se han reservado y son de su exclusiva jurisdicción esas contribuciones directas que he nombrado, u otras similares, recursos históricos de sus presupuestos. Para tales casos, es exacta la interpretación que niega al gobierno federal su adopción así no ser como recurso transitorio y excepcional.

Ahora bien: Es posible que los constituyentes hayan podido pensar en reservar para los gobiernos locales contribuciones que en la época en que la Constitución se dictó eran muy mal conocidas cuando no ignoradas en absoluto? Es de pensar que el gobierno federal puede usar de esos recursos sin contravenir en nada las disposiciones constitucionales. Admitir lo contrario sería aceptar que la Constitución se habría colocado en abierta contradicción con su propio espíritu y con sus disposiciones fundamentales, las cuales consagran un ideal general de fomento y de bien público, objetivos que no se pueden lograr si no es a condición de que el gobierno central pueda disponer de los abundantes recursos para ello necesarios.

Por otra parte, los impuestos mencionados: internos y a la renta son contribuciones que por las características que les son peculiares, no pueden ser dentro de normas financieras aconsejables, sino nacionales.

Basta dejar sentado que en nuestra opinión, los mismos y otros similares, pueden ser considerados impuestos concurrentes de la Nación y las Provincias pero que dentro de los que la coeincia de las finanzas aconseja, deben serlo exclusivamente de la Nación.

En materia de impuestos internos existe en nuestro país lo que se denomina " facultades concurrentes " es decir, que tanto la Nación como las provincias tienen facultades para aplicar esta clase de contribuciones.

Ello resulta de lo que disponen los artículos 4 y 67, inciso 2º, de la Constitución. La Suprema Corte ha dejado bien establecido en algunos notables fallos que existe la facultad concurrente impositiva.

Al amparo de tal prerrogativa, las provincias argentinas han ido también estableciendo, una a una, estos impuestos en sus respectivos territorios. Resultaba así un fenómeno de doble imposición, puesto que en muchos casos los mismos artículos eran gravados simultáneamente por el Gobierno de la Nación y por los gobiernos locales mediante impuestos idénticos. En algunos casos, también se adicionaba el gravamen comunal.

El inconveniente no terminó allí, pues ocurrió que las provincias, en su afán de procurarse renta, llegaron a establecer controles fronterizos que constituían verdaderas aduanas exteriores, las que solamente la Nación puede exigir; llegaron a establecer distinciones aduaneras entre productos de procedencia extranjera y los de fabricación nacional, para lo que carecen de atribuciones; a establecer trabas al libre movimiento de mercaderías entre provincia y provincia, lo que implica la existencia de derechos de tránsito, que la Constitución ha prohibido, y finalmente, han llegado hasta hacer una verdadera guerra aduanera y a establecer el " dumping " internacional. Ese estado de cosas amenazaba con irse agravando día a día, con serio perjuicio para el comercio y la economía argentina.

Se pensó entonces en unificar los impuestos internos, habiéndose presentado sin resultado, diversos proyectos, entre los que merece destacarse por sus buenas condiciones, el propuesto en el año 1933 por el diputado Adrián C. Esobar.

En el año 1936 el ministro de Hacienda de la Nación, doctor Federico Pinedo logró finalmente poner término a ese estado de cosas, obteniendo la conciliación de una cuerda entre la Nación y las provincias argentinas, en virtud de la cual las mismas renuncian a la percepción local de esta clase de impuestos. Los mismos serán en los sucesivos recaudados exclusivamente por el gobierno federal, debiendo éste dar a cada una de las provincias la correspondiente participación. El acuerdo fue ratificado por la ley de la Nación N° 12139, y por leyes de las distintas legislaturas provinciales. En cuanto a las nuevas tasas de impuestos, las mismas fueron fijadas por la ley N° 12148, pero no tiene objeto aquí su examen detenido.

La distribución se efectúa siguiéndose un procedimiento demasiado rígido, es decir, no se tiene en cuenta las recaudaciones reales, no aplicándose sobre las mismas, determinados porcentajes, sino que, por el contrario, la Nación asegura a las provincias sumas fijas, teniendo en cuenta, en los primeros años, las recaudaciones que ha percibido cada una en los últimos tiempos, y después, la población de cada una de ellas según el último censo. Además, se reconoce a las provincias industrializadoras (Mendoza, Tucumán, San Juan, Salta con elaboración de vinos, azúcar y alcohol), una participación especial como para compensarlas de lo que dejaron de percibir en virtud del nuevo régimen, por la aplicación de los llamados "impuestos a la producción".

Estos impuestos constituyen verdaderos abusos porque quienes en realidad los abonaban no eran los consumidores de las provincias que los aplicaban, sino el consumidor de toda la República. Así, el impuesto que la provincia de Tucumán aplicaba sobre el azúcar, o la de Mendoza por el vino, no eran, salvo en una mínima parte, abonados por el consumidor de Tucumán o Mendoza, sino por el de todas las provincias donde esos productos se consumían. Además, debe tenerse en cuenta que los gobiernos de esas provincias podían aplicar tales impuestos gracias a la protección aduanera a sus respectivas industrias, lo cual implicaba un sacrificio para todo el país.

El Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Cereijo, en cumplimiento de la misión que le fuera encomendada por sus colegas de los gobiernos provinciales en ocasión de realizarse la segunda conferencia de Ministros de Hacienda, en la Capital de la República, ha procedido a designar los miembros que integrarán la comisión encargada del estudio de las bases de la distribución del producido de los impuestos internos nacionales, con miras a su oportuna reforma, si correspondiere.

Agrega la nota oficial: " que los estudios practicados por resolución de aquella asamblea, si bien pusieron de relieve los beneficios que el régimen de la unificación de esos tributos ha producido y produce en la economía general del país, revelaron, también, que el sistema de distribución fijado por la ley 12139 origina situaciones inequitativas para determinadas provincias, que se hace necesario encarar, procediéndose a una revisión general de las bases de su distribución."

El informe continúa: " Era ya imperioso para encarar una solución de conjunto para los problemas planteados por los diferentes criterios de interpretación del alcance de esos compromisos, que han dado lugar a la subsistencia o creación de gravámenes que a juicio de las autoridades nacionales de la materia, se encontrarían en pugna con el régimen de unificación de los impuestos

internos y lo desvirtuarían. La conferencia así lo entendió, recomendando el nombramiento de una comisión con la referida finalidad.

Añade la información que el Dr. Careije en cumplimiento de la decisión de la aludida conferencia, ha designado a los componentes de la comisión que tendrá a su cargo el estudio de las obligaciones contraídas por las provincias, en virtud de la citada ley convenio, a efectos de que preponga las bases generales de interpretación del alcance de tales compromisos.

A raíz de estas designaciones, el Dr. Careije se ha dirigido a los ministros mencionados, solicitándoles se sirvan hacerle llegar su opinión respecto del mejor procedimiento a seguir para que las comisiones cumplan su cometido, así como a los restantes ministros del ramo, sugiriéndoles la conveniencia de coordinar con los integrantes de aquéllas toda idea que pudiera redundar en beneficio de la labor a desarrollar.

Es interesante citar una resolución del Ministro de Hacienda en el año 1945, que con fecha 3 de febrero resolvió la cuestión planteada por el Centro Amuecarero Regional de la Pcia. de Tucumán en los siguientes términos:

" Visto que el Centro Amuecarero Regional de la Provincia de Tucumán impugna como contrario a la Ley N° 13139 de unificación de impuestos internos nacionales, el impuesto territorial establecido por Decreto-Ley del 29 de Diciembre de 1943, dictado por la Intervención Federal en aquella provincia; y:

CONSIDERANDO:

Que el gravamen se aplica en relación al valor venal de los inmuebles de acuerdo a una escala que comienza con una tasa del 7 por mil para valores de hasta \$m. 500 y va aumentando hasta llegar al 13 por mil para valores de más de \$m. 1.000.000 sin perjuicio de los adicionales para las propiedades urbanas y por asentismo.

Que la Ley N° 13139 no prohíbe que las provincias apliquen impuestos territoriales u otros análogos que puedan recaer sobre los inmuebles donde se produzcan materias primas esenciales para la elaboración o fabricación de productos gravados con impuestos internos nacionales o sobre los edificios, fábricas e instalaciones donde se elaboren dichos productos, siempre que se respete la regla de su artículo 21, segunda parte, es decir, que el impuesto sea igual para todas las propiedades en condiciones semejantes, de modo, que por razón del destino no sean gravadas en mayor proporción que los campos o propiedades destinadas al cultivo o la elaboración de otra clase de productos, como lo aclaró el diputado Martínez durante la discusión parlamentaria de ese precepto (Sesión del 3 de diciembre de 1934 página 322).

Que según resulta de lo informado en estas actuaciones, el impuesto territorial vigente en la Pcia. de Tucumán, se aplica a todas las propiedades sea cual fuere su destino, mediante una tasa progresiva en relación al valor de los bienes como único factor determinante del aumento del gravamen. Por tanto, atento a lo diseminado por el Sr. Procurador del Tesoro, EL MINISTRO DE HACIENDA resuelve:

Declarar que el gravamen observado, no se opone al régimen de la Ley N° 12139, de la unificación de los impuestos internos nacionales. "

Para evitar la doble imposición a la que he estado aludiendo el Impuesto a las Ventas admite la deducción de los impuestos internos, nacionales y provinciales abonados. Al admitir esta deducción del total de las ventas, la ley ha querido evitar el fenómeno de la doble imposición, que de otra manera se produciría, pues tales impuestos internos afectan a las mercaderías gravadas por el impuesto a las ventas en forma similar a la de los internos.

Me referí ya a la repartición del producido de los impuestos internos nacionales, y restame ahora hacerlo sobre la repartición del impuesto a las ventas.

Dispone la ley (art. 14) que el producto del impuesto a las ventas se distribuirá en almente entre la Nación, la Municipalidad de la Cap. Federal, y el conjunto de las provincias en la siguiente forma:

El 82,50 % para la Nación y el 17,50 % para la Municipalidad de la Capital Federal y las provincias. La parte que corresponde a la Capital Federal y a las provincias se distribuirán entre ellas de acuerdo al siguiente porcentaje:

- a) El 30% de acuerdo con la población que a cada provincia asigne el último censo nacional aprobado por la ley.
- b) El 30% de acuerdo con el monto de los gastos presupuestados en 1934;
- c) El 30% de acuerdo con el monto de los recursos percibidos por cada provincia en el año inmediato anterior, con exclusión de los provenientes del crédito del año 1934;
- d) El 10% de acuerdo con la recaudación del impuesto a las ventas en cada provincia, cada año inmediato anterior.

Como se observa el procedimiento de distribución del impuesto a las ventas que la ley establece es arbitrario, no basándose en ningún principio racional sobre todo si se tiene en cuenta que el último censo nacional realizado, es el del año 1914, excepto el practicado en el año en curso cuyos

resultados no se conocen más que ambiguamente, siendo evidente que en el transcurso de tanto tiempo no pueden hacerse distribuciones exactas o justas.

Por otra parte, la proporción que en la distribución se adjudica al conjunto de las provincias y de la Capital Federal (17.50 %), es evidentemente reducida, siendo aconsejable, por consiguiente, una próxima rectificación.

La oportunidad de tal rectificación es tanto más urgente si se tiene en cuenta que esta se trata de una contribución indirecta, con respecto a la cual existen facultades concurrentes, es decir, que de acuerdo con las correspondientes disposiciones constitucionales y con la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia puede ser aplicada simultáneamente por la Nación y por las provincias.

De manera que no existiría obstáculo legal para que, en el momento determinado, alguna o varias provincias argentinas, disconformes con la proporción que el reparto les ha sido asignada, establezcan por su cuenta el mismo gravamen en cuyo caso se repetiría el problema de la doble imposición y de la superimposición, que existe con respecto a los impuestos internos en nuestro país y que regularizó el acuerdo de unificación efectuado en el año 1935 al que ya me referí.

Evidentemente el impuesto a las ventas tiene condiciones desfavorables, por lo que contando nuestro país con un sistema de impuesto tan perfeccionado como el de los réditos, convendría la eliminación del impuesto a las ventas y la intensificación correlativa del impuesto a los réditos.

Con respecto al impuesto a los réditos, sabido es que en efecto es un impuesto directo típicamente, y dentro de nuestro régimen constitucional, es de exclusiva aplicación por los poderes locales (provincias) estando autorizado a percibirlo la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 67, inciso 2º, de la Constitución, solamente en forma temporaria y excepcional.

Se puede repetir, es decir, estamos ante la posibilidad nuevamente, de una doble imposición, pues cualquier provincia disconforme con el Estado de distribución, puede establecer por su cuenta un sistema local de impuesto a los réditos.

Tenemos, como índice de lo afirmado más arriba, las siguientes cifras dadas en la Revista de Ciencias Económicas del año 1943.

SALDO DEL AÑO 1942 Y PRIMERO Y SEGUNDO TRIMESTRE DE 1943.-

De acuerdo a los decretos del P.R. de fechas 14 de abril y 20 de julio del

año en curso (1943) se dispuso la distribución del producido del impuesto a los réditos y a las ventas del primero y segundo trimestre del año en curso como asimismo del saldo recaudado del año 1942.

En los decretos mencionados, que llevan los números 147.511 y 2935, respectivamente, se consignan las sumas recaudadas de acuerdo a las leyes 11.682 y 12.143, cuyo resumen involucra el siguiente cuadro:

<u>CONCEPTO</u>	<u>IMPUESTO A LOS REDITOS</u>	<u>IMPUESTO A LAS VENTAS</u>	<u>TOTAL</u>
<u>Correspond. al ej. 1942</u>			
Recaud. de enero a marzo.....	79.542.292,04	13.175.114,22	92.717.406,26
<u>Primer trimestre 1943</u>			
Recaud. de enero a marzo.....	11.436.813,23	820.616,12	12.257.429,35
<u>Seg. trimestre 1943</u>			
Recaud. de enero a marzo.....	42.951.489,58	12.471.519,23	55.423.008,81
Totales.....	133.980.588,85	26.467.249,57	160.447.838,42

Los importes citados, atento a lo dispuesto en los artículos 35 y 14 de las leyes 11.682 y 12.143 (TT.00) respectivamente, deben distribuirse de acuerdo a la siguiente proporción:

<u>CORRESPONDE A:</u>	<u>IMPUESTO A LOS REDITOS.</u>	<u>IMPUESTO A LAS VENTAS</u>	<u>TOTAL.</u>
<u>Nación (82,50 %)</u>	<u>110.538.985,79</u>	<u>21.835.489,89</u>	<u>132.374.475,68</u>
Del ejerc. 1942	65.622.399,93	10.869.469,23	76.491.869,16
Del 1er. trim. 1943	9.476.629,31	677.008,30	10.153.637,61
Del 2º trim. 1943	35.439.973,55	10.289.003,36	45.728.976,91
<u>Municipalidad de la Ciudad De Bs. Aires y provincias (17,50 %)</u>	<u>23.441.603,06</u>	<u>4.631.758,58</u>	<u>28.073.361,64</u>
Del ejerc. 1942	13.919.901,06	2.308.644,99	16.228.546,05
Del 1º trim. 1943	2.010.192,33	143.607,82	2.153.800,15
del 2º trim. 1943	7.511.509,67	2.182.515,87	9.694.025,54
TOTALES	133.980.588,85	26.467.249,57	160.447.838,42

Los importes correspondientes a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las Provincias, deben distribuirse conforme a los índices básicos establecidos en los artículos 36 y 15 de las leyes mencionadas precedentemente, pero teniendo en cuenta que hasta la fecha no se han obtenido las cifras definitivas de las recaudaciones de las provincias correspondiente a 1940 y 1941, se aplica en forma provisoria, los índices del año 1940, los que deberán ser ajustados en la oportunidad en que se obtengan, al efectuarse las distribuciones futuras.

Aplicando los citados índices de 1940 se llega a la distribución de los importes que corresponden a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias según detalle que sigue:

<u>CORRESPONDE</u> A	<u>Complementaria</u> <u>1948.</u>	<u>1er. trimestre</u> <u>1948.</u>	<u>2º trimestre</u> <u>1948.</u>	<u>TOTAL</u>
Municipalidad de Buenos Aires.....	4.141.100,10	549.695,02	2.475.394,98	7.166.190,10
Provincias:				
Buenos Aires.....	4.450.893,51	685.225,41	2.985.341,62	3.100.450,54
Santa Fe.....	1.977.260,82	129.797,05	1.008.601,95	3.115.758,82
Córdoba.....	1.241.276,58	—	532.060,36	1.774.336,94
Mendoza.....	700.807,73	72.296,33	400.605,36	1.173.709,42
Entre Ríos.....	247.597,94	92.657,49	420.962,63	861.218,06
Tacumán.....	602.677,92	73.892,13	338.726,98	1.015.357,03
San Juan.....	231.838,35	37.521,93	167.926,14	1.457.256,42
Corrientes.....	321.160,72	41.950,96	165.321,49	528.438,20
Salta.....	189.720,84	23.610,62	109.901,66	314.232,22
Santiago del Est.	149.347,73	29.198,41	29.838,18	199.384,32
Jujuy.....	112.816,49	14.572,45	66.802,01	194.190,96
San Luis.....	112.028,06	14.647,99	66.493,44	193.169,49
Catamarca.....	74.843,52	9.705,77	45.570,70	130.120,99
La Rioja.....	59.330,33	4.863,75	4.390,20	68.584,28
TOTALES	14.762.600,65	1.740.701,44	9.600.025,59	26.203.426,59

Varias provincias han dado a conocer en el curso de los últimos días sus presupuestos generales para el año entrante, 1948, y en todos ha podido anotarse un considerable aumento con respecto a los anteriores planes de gastos en vigencia. En efecto, puede decirse que casi todos los presupuestos examinados por los respectivos órganos legislativos, se alzan en notable proporción de 25 por ciento, o más sobre los del año 1947, que a su vez ya había experimentado un aumento apreciable con referencia a los de años anteriores.

Los recursos con que cuentan los gobiernos provinciales son limitados, y relativamente fijos, de modo que si los gastos son aumentados en forma desmedida, se producirá inevitablemente un déficit que difícilmente podrá cubrirse con las recaudaciones de los impuestos.

Hace pocos días al comentarse el presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, se

señaló que se extraordinario aumento significará un peso muy grande para la producción y para el comercio, que están atravesando una situación difícil y se hallan más necesitados de medidas que los estimulen que de iniciativas que los traben.

Es innecesario agregar que el mismo peso gravitará sobre todos los contribuyentes y aun sobre los que no lo son de una manera directa, pues cualquier aumento no sólo perturbará la economía general, por la elevación de los precios y del costo de la vida.

Por otra parte, las cargas impositivas han llegado a adquirir tal magnitud, que cualquier nuevo aumento no sólo perturbará la economía general, sino que hará cundir el desaliento entre los productores, cuya iniciativa se encuentra cada día más trabada por un aparato fiscal que la envuelve y asfixia.

Como se ve, las perspectivas para 1948 no son gratas para el país.

Si no se modera el afán de aumentar los gastos públicos en forma desproporcionada a la capacidad económica de la población, no tardará en producirse el inevitable desequilibrio entre esos dos factores; y entre tanto la población no puede menos que asistir con recelo y preocupación a ese proceso, que inevitablemente se transformará en un aumento de la carga, y excesivamente pesada, que soporta.

Lo mismo ocurre en la provincia de Córdoba, donde la intervención se halla abocada al estudio de modificaciones a los gravámenes inmobiliarios en lo que atañe a la valuación de campos.

La característica del mencionado tributo, en los últimos tiempos, ha dado lugar y motivo a muchas discusiones o cuestiones en la provincia donde se quiso justificar el gravamen aduciendo que obedecía a principios de justicia social.

La contribución directa ha perturbado así el trabajo agrario, ha sembrado intranquilidad entre quienes poseen y explotan las tierras, y ha sido objeto de discusiones en cuanto a su constitucionalidad ante los tribunales de justicia, muchas de cuyas sentencias fueron contrarias a las pretensiones exorbitantes del fisco.

Ahora se está frente a una nueva amenaza de aumento de las valuaciones en algunos departamentos provinciales.

La Federación de Centros de Propietarios y Contribuyentes de Córdoba, cree que correspondería dar a publicidad el contenido de las modificaciones en trámite, a fin de que pueda someterse a un análisis y formular,

en consecuencia, las observaciones de que resultaran mercedoras.

La administración, dice, debe proceder con prudencia y equanimidad en cuanto a los gravámenes que afectan la explotación agropecuaria, "fuente primaria y principal de riqueza de nuestro país", ya profundamente lesionada por factores que inciden negativamente sobre el bienestar y la estabilidad de los propietarios "titulares, en su gran mayoría, de pequeñas extensiones de tierra".

Contra la suerte de los hombres de campo actúan el régimen tributario penoso y las leyes o reglamentos nacionales que limitan la libre disposición de la propiedad, imponen cargas por razón de estatutos como el del peón, y normas sobre salarios, seguros y despidos, etc.

Los agrarios, además, pagan el mayor costo de las maquinarias, repuestos y materiales requeridos por la explotación agropecuaria y soportan también el encarecimiento de la vida, sin contar con perspectivas de mejorar sus ingresos.

No la han visto ponerse a tono con los fenómenos económicos y las disposiciones legales relativas a salarios, y lo peor que pudiera ocurrirles, sostiene la Federación es verán agobiados por contribuciones onerosas que hagan peligrar su estabilidad económica y los lleve a perder la fe en los trabajos rurales, o los fuerce aún más al ya notorio y comprobado "éxodo hacia las ciudades".

Debe meditarse mucho en Córdoba antes de intentar nuevos aumentos como los anunciados.

Mediante "interpretaciones" de leyes suele caerse en exceso como los que dice temer la entidad nombrada. A su juicio, correspondería descartar tanto la posibilidad de que se considere tierra urbanizada a todo el valle serrano como la de que no se aplique en su sentido exacto cuanto dispone la ley N° 4044 sobre valores promedios quinquenales y su distribución en los distintos puntos de la provincia.

Veremos ahora algo relativo a la Dirección General Impositiva, organismo que revela su importancia sólo por su designación.

La ley 12927, que fué promulgada recientemente, refunde en un solo organismo denominado Dirección General Impositiva las administraciones que hasta ahora tenían a su cargo el impuesto a los réditos y los impuestos internos.

La primera llefa consigna a la nueva dirección los siguientes gravámenes que también administraba juntamente con el de réditos: impuesto transitorio a las ganancias extraordinarias. Y las ventas, sellos, patentes, los pasajes

al exterior, a los espectáculos deportivos y profesionales, impuestos de emergencia a las apuestas de los hipódromos de carreras, canon minero, contribución sobre el petróleo crudo y gas, derechos de inspección de sociedades anónimas y asociaciones civiles, sobreprecio de combustibles e impuestos para aprendizaje.

La Dirección Gral. Impositiva estará a cargo de un director general secundado por dos directores, uno de los cuales entenderá en los gravámenes que antes dependía de Réditos, y el otro, de los que se encontraban a cargo de Impuestos Internos.

El Dir. Gral. tiene las funciones que antes correspondían a las diversas dependencias de réditos - Consejo, Gerencia General, Gerencia, Jefe de Sección- y al Administrador de Impuestos Internos, y puede delegarlas, respectivamente, en cada uno de los directores que los secundan.

Dentro del nuevo organismo, la Dir. Gral. de Imp. a los Réditos y a la Administración Gral. de Impuestos Internos conservan su estructura anterior, la que podrá ser modificada por el P.E.

En cuanto a la organización, lo expuesto es lo fundamental de la ley 12927 y con ella cree el ministro de Hacienda que se lograrán ventajas tanto para el fisco como para los contribuyentes.

Desaparecerán- dijo- las dobles inspecciones, de Réditos, por un lado, y de Imp. Internos, por el otro, pues se ordenará realizar de una sola vez, el conjunto de inspecciones que requiere la aplicación de los distintos gravámenes. La nueva organización permitirá también uniformar el criterio del fisco en cuestiones que se afines tanto para uno como para otro impuesto.

No implicará- añadió ese funcionario- aumento de impuestos pues sólo se tiende a ajustar todo el engranaje de la aplicación, percepción y fiscalización de los gravámenes con miras a lograr la universalidad en el pago de éstos, a la vez que aliviar las obligaciones y requisitos que deben cumplir los contribuyentes y responsables.

Por intermedio del M. de Hacienda, el P.E. ha reglamentado las atribuciones y facultades legales, jurisdiccionales y contencioso-administrativas asignadas a los encarrados de aplicar y fiscalizar los impuestos internos y a los réditos, centralizados en la nueva dependencia.

A este respecto es dable recordar que la ley N° 11683 (T.O), que modificaba los procedimientos en materia de imp. a los réditos, fué reformada por el decreto 14341 de 1946, ratificado por el Congreso por ley 12922.

De modo que ya no se habla de ley 11683 (TU) sino de la ley 11683 (texto nuevo).

En consecuencia, el objeto de aquél decreto reglamentario del ministerio de hacienda es aplicar las previsiones de esta última ley a la nueva organización impositiva principalmente en los que se refiere a la distribución de funciones del Dir. Gral., de los Directores, Jefes de las Delegaciones del Interior y Oficinas o Distritos asignadas a estas, como también a la interposición de recursos y procedimientos a seguir.

La ley 12927 faculta al P.R. para hacer extensivas a los impuestos internos " las disposiciones de la ley 11683 (TU) en cuanto tienda a asegurar una mejor aplicación percepción y fiscalización de los nuevos gravámenes. El texto nuevo de la ley 11683 no es otro que el texto ordenado de la misma con las modificaciones que le introdujo el ya mencionado decreto 14341, ratificado por la ley 12922.

Dichas modificaciones se dictaron para el Imp. a los Réditos, pero regirán también para los Imp. Internos por disposición del decreto reglamentario dictado por el Min. de Hacienda.

Finalmente, también serán de aplicación en lo pertinente a los impuestos que hasta ahora estaban a cargo de la administración general de impuestos internos, las disposiciones del decreto 14341 relativas a : principio de interpretación y aplicación; domicilio fiscal; sujetos de los deberes impositivos; determinación y percepción de los impuestos; pago; verificación y fiscalización; prescripción; procedimiento contencioso administrativo y otras disposiciones.

Aunque se propone uno aclarar las disposiciones de estas modificaciones no siempre se consigue hacerlo, por lo que es dable exigir de parte de las autoridades menor complejidad en ese constante legislar que caracteriza a la legislación positiva e impositiva de los últimos años.

Pasaré ahora a considerar la relación existente entre la Suprema Corte de Justicia y nuestro régimen impositivo.

Desde sus días iniciales, la Suprema Corte de Justicia ha sido el muro de contención indispensable contra los excesos fiscales.

Aún en épocas en que la concepción del gobierno estaba muy lejos de haberse confundido con la que últimamente apareció sobre el "Estado", el fisco tuvo siempre la ocasión para extremar sus demandas y fundarlas en leyes o interpretaciones de leyes que iban mucho más allá de la lógica necesaria

en las relaciones entre el erario y los contribuyentes.

Forman una lista interminable las sentencias del más alto tribunal de la República por las que se condena a la Nación, a las provincias y a las municipalidades a devolver sumas de dinero mal cobradas en concepto de tributos de toda índole.

Unas veces se excedieron los límites de la imposición; otras se requirieron pagos improcedentes porque afectaban actividades no gravadas por la ley; otras ésta se había dictado en contra de un precepto expreso o de un principio de la Constitución Nacional.

La tradición de la Corte es conocida al respecto, y basta leer su jurisprudencia para comprobar que en todo tiempo, fuesen cuales fueran los cambios operados en el orden político, hubo un mismo criterio para discernir como correspondía la justicia en el campo impositivo.

Dos fallos revelan que hasta ahora dicho cuerpo prosigue dentro de las mismas líneas. En uno de ellos se ha ordenado a la Provincia de Córdoba devolver pesos 6904,20 cobrados bajo protesta del contribuyente en concepto de impuesto territorial y recargo por ausentismo.

El importe correspondiente a esos tributos había sido liquidado con anterioridad, pero el fisco había exigido la diferencia con el argumento de que se había errado en el cálculo hecho por la repartición encargada de verificarlo. Entiende bien el tribunal, que, aún cuando en el caso no medió un contrato dada la naturaleza jurídica de los tributos, el pago efectuado había creado una situación contractual entre las partes interesadas, y el deudor había obtenido con él una liberación definitiva.

Se estaba pues, ante un derecho patrimonial adquirido, contra cuya eficacia no era posible volver posteriormente.

En el otro caso referido, la Corte dispuso la devolución también por la Provincia de Córdoba la suma de pesos 81.824,30 por entender que la contribución territorial y al ausentismo cobrada a un contribuyente por los años 1939 y 1941, sobrepasó ampliamente el 33 % sobre el rendimiento de la explotación, que el tribunal considera límite máximo impositivo.

Indudablemente, la opinión del país anudará con alivio estas sentencias que ratifican la jurisprudencia tradicional de un cuerpo que en su hora supo ganar el título de guardián de la Constitución.

La ley fundamental del país, debe ser aplicada siempre en su letra y en su espíritu, y las oportunidades de hacerlo en materia de tributos son muy fre-

cuentes.

He esbozado en líneas sumamente generales la noción relativa a " consideraciones generales sobre impuestos ", en la creencia de que dedicarme exclusivamente a cada uno de los que se encuentran en vigor hubiera sido por demás extenso y hasta innecesario.

Considero que es más interesante, —pues las disposiciones legales basta con conocerlas por sus textos respectivos,— establecer las consecuencias de nuestro régimen tributario actual, su relación con la prosperidad del país, de sus habitantes, y del propio Estado, porque creo que lo que hace progresista y poderosa una Nación no es la intervención del Estado, por supuesto que la admito y la considero imprescindible en ciertas circunstancias sino la actividad sin tasa de su población, de la población trabajadora por supuesto.



BIBLIOTECA

**Punto 2.-) Los recursos como medio de cumplir el plan de gobierno.
El Plan quinquenal y los recursos necesarios para su realización.**

El plan de gobierno para las realizaciones e inversiones del quinquenio 1947 - 1951, que salen de lo que es normal en la administración pública, tenía como portada un proyecto de ley general cuyo artículo 1º aprobaba los 27 proyectos de leyes particulares contenidos en la basta iniciativa, lo cual parece indicar que se esperaba la aprobación de todo a libre curso.

El Senado, al cual se le dió la preferencia en la consideración del plan, empezó a encuadrarlo dentro de nuestro sistema constitucional mediante el estudio, discusión y sanción una por una, de las 27 leyes particulares. En cuanto al proyecto de ley general, lo ha sustituido por otro que prevé a dos aspectos comunes a los planes particulares de obras: los recursos y la expropiación de los bienes particulares necesarios para realizar las.

Respecto de lo primero, el proyecto enviado al Congreso autorizaba al P.E. para disponer, independientemente de los recursos especiales que para cada caso concreto establezcan las leyes, la financiación del plan en la siguiente forma:

- a) De acuerdo con el nuevo sistema bancario regido por el Bco. Central de la República Argentina;
- b) Mediante la emisión de títulos de la deuda pública en la cuantía que estime necesario;
- c) Por cualquier otro medio que juzgue adecuado al mejor éxito del plan proyectado, dando cuenta anualmente al Honorable Congreso de la Nación * Por más que en el final del mensaje y el proyecto conjunto e completo del P.E. existiera un "resumen estimativo de los importes a gastar para iniciar la organización de servicio y financiar las inversiones reproductivas" según el cual la suma total necesaria sería de pesos 6.662.000.000 con un promedio anual de pesos 1.332.000.000, el país no podía aceptar esa autorización ilimitada e indeterminada en cuanto a los gastos y a los medios de obtener los recursos para cubrirlos.

El Senado ha reducido los tres apartados a), b) y c) a los dos primeros redactados en esta forma:

* a) De acuerdo con el nuevo sistema bancario regido por el Banco Central

de la República Argentina, dentro de las disposiciones de las leyes que rigen a dicho sistema;

b) Mediante la emisión de títulos de la deuda pública en la cuantía que (el P.E.) estime necesario y conforme a las leyes que rigen la materia. A la vez ha fijado el total de los gastos en pesos 4.635.000.000, distribuidos de la siguiente manera:

Obras sanitarias, navegación y puertos, arquitectura, vialidad, transportes, parques nacionales y turismo, y aeropuerto nacional de Ezeiza, con pesos 3.510.000.000; agua 640.000.000 de pesos y electricidad 425.000.000 de pesos.

No podría decirse que la sanción del Senado en este asunto de los gastos es inobjetable desde el punto de vista constitucional y de lo que en toda república se entiende por función del Congreso en la determinación de las expensas a realizar por el P.E.; pero, sin duda, señaló un progreso sobre el proyecto que recibió.

El miembro informante de la comisión del Senado que despachó este asunto recogió el argumento de que el Congreso debiera aprobar también, al votar el proyecto, los planes, las especificaciones y los costos, que se deberían consignar en las planillas especiales.

" Sería materialmente imposible- expresó ese miembro-, dado lo grandioso del plan exigir al P.E. , la presentación de planos y especificaciones y costos.

Eso es precisamente, parte de la realización de este enorme plan ". Previamente había dicho el mismo legislador: " Es indudable que en este primer año de realizaciones del plan quinquenal, el P.E. no invertirá mayores cantidades de dinero, ya que tendrá que dedicarlo a la preparación de los planteles y a proyectar las obras."

Parece realmente que el orden lógico habría sido que el Poder Ejecutivo hubiera remitido al Congreso un mensaje con la enunciación y explicación de los puntos fundamentales de su plan y le hubiera solicitado los recursos necesarios para los estudios indispensables, que calcula él en su "resúmen estimativo " de los gastos en 72,7 millones de pesos.

Después, y, para ganar tiempo a medida que se determinaran los estudios de cada obra, el P.E. hubiera podido enviarlos al Congreso con el respectivo proyecto de ley.

De esa manera, sin dilaciones - pues al año 1947, por lo menos, pasa necer

sariamente en estudios y proyectos - el Poder Ejecutivo propondría al Congreso con precisión las leyes respectivas y estas se aprobarían con la debida información pública y parlamentaria.

Esse es el orden lógico y no primero la autorización general que se pretendía ilimitada, para empezar sólo entonces los estudios de las obras. De las palabras del senador informante, pareciera que los recursos al nuevo sistema bancario regido por el Banco Central se redujeran a los beneficios que obtiene el gobierno de las operaciones comerciales a que se ha dedicado, por medio del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio.

Es sabido que todas esas grandes sumas de dinero - dijo - que antes no iban a las cajas del Estado, sino que se obtenían por grandes empresas nacionales o internacionales, y que dejaban enormes utilidades como consecuencia de la comercialización de los productos agropecuarios de exportación sobre todo, hoy en día son recursos del Estado nacional, y servirán para financiar en gran parte las obras que prevé propicia el plan llamado quinquenal "

El sistema propuesto por el Poder Ejecutivo al Congreso, para la aprobación del plan quinquenal, según el cual la sanción de una sola ley significaría la efectividad de varios cuerpos legales, presenta inconvenientes no sólo de índole doctrinaria, sino también de carácter práctico.

La expresión de voluntad de los legisladores vendrían a tener una forma demasiado amplia, y por tanto imprecisa; si bien la experiencia parlamentaria demuestra que nada impide que ella se pronuncie particularmente sobre cada uno de los puntos - a veces numerosos - que integran el texto de los proyectos de ley, es evidente que un pronunciamiento general referido a múltiples aspectos de una larga lista de asuntos, es un hecho que supone una coincidencia de opiniones realmente insitadas.

La simple mención de la forma que la iniciativa ha sido planteada demuestra lo extraordinario del paso que las Cámaras habrían de dar: la votación deberá recaer sobre cinco artículos sucesivos, de los cuales el primero enumera 27 textos legales completos, algunos de ellos, a su vez, con más de cien artículos; el segundo dispone medios para costear los gastos que se presenten; el tercero modifica el sistema de las expropiaciones, y los dos últimos disponen ciertas previsiones relacionadas con la aprobación de decretos del gobierno "de facto" y con la derogación de leyes anteriores.

Y esto sería todo. Una ley de cinco artículos pondría en movimiento a 27 "leyes" - Difícil se hace llamarlas de otra manera, que contendrían en

su conjunto, varias centenares de normas jurídicas vale decir de mandatos obligatorios para toda la población del país.

Llama poderosamente la atención el texto del segundo artículo de la iniciativa proyectada. Por él se autorizaría al P.R. para que, "independientemente de los recursos especiales que para cada caso establezcan las leyes" pueda disponer "la financiación del plan" en alguna de las formas siguientes:

"De acuerdo al nuevo sistema bancario regido por el Banco Central de la República Argentina," o bien, "mediante la emisión de títulos de la deuda pública en la cuantía en que estime necesaria y conform a las leyes que rigen la materia."

Y si aún así no fuera posible obtener los recursos indispensables, o si el poder Administrador necesitara decidirse por otros arbitrios, podrá también hacerlo, empleando "cualquier otro medio que juzgue adecuado al mejor éxito del plan proyectado, dando cuenta anualmente al Honorable Congreso de la Nación".

Sería imposible, fuera de toda duda avanzar más en la materia de facultades. El plan que se propone al Congreso significará un gasto que ha sido estimado en 1.300.000.000 de pesos anuales, cantidad de dinero de la que el fisco no dispone. Recuérdense que el Estado no tiene, regularmente, sino dos sistemas para hacerse de fondos: la aplicación de sus gravámenes impositivos y el uso de su crédito. Y bien: para usar del crédito sin limitaciones llegando a los extremos que el propio Poder Ejecutivo juzgue razonable, sería votado el segundo inciso que comenté. Tal vez pueda mencionarse, algún antecedente, muy malo desde luego, — que de todos modos no quitaría al actual su condición de extraordinario; pero pensamos, que la similitud no sería sino de forma, puesto que es de toda evidencia que nunca ha votado el Parlamento Nacional sanciones de la amplitud de la que ahora se ha propuesto.

¿Qué sentido, qué alcance tiene el primer inciso de este artículo? No es fácil distinguir la extensión de los poderes que este mandato habría de conferir al Poder Ejecutivo.

Decir que "la financiación del plan" podrá disponerse "de acuerdo al nuevo sistema bancario" regido por el Banco Central, es decir, poco en cuanto a claridad, pero tal vez sea decir demasiado en cuanto a extensión.

El sistema bancario del país es "nuevo" desde hace algún tiempo especialmente en lo que se refiere a los depósitos corrientes los cuales, según es notorio por disposición del decreto que establecieron el nuevo régimen de los estableci-

billetes de crédito, están en las cajas y en los libros de los bancos comerciales. Los solamente cuando estos actúan en representación del banco Central. Esta última institución es ahora la única que guarda los depósitos y que por ellos responde.

¿Qué significa, qué quiere decir, el primer inciso del art. 2º del proyecto? No es menos urgente alguna explicación con respecto del tercer inciso, cuyo texto, en la forma en que se encuentra redactado no puede merecer la aprobación de las cámaras.

Decir, en efecto, que " la financiación " de un plan de gobierno podrá hacerla el Poder Administrador " por cualquier otro medio que juzgue adecuado ", es expresar algo que está muy cerca de cierto orden de facultades cuyo otorgamiento o concesión prohíbe en forma terminante y califica con palabras enérgicas la suprema ley del país.

La sola y simple exigencia de la rendición anual de cuentas, no tiene sentido ni constituye resguardo alguno. La rendición de cuentas es acto que se vincula con la utilización de fondos del común, pero no es jamás una norma que puede corresponder a la "creación" de recursos; y de esto último se trata en el caso presente.

Por lo demás, para impedir, precisamente, que el Poder llamado a administrar la cosa pública obtenga sus recursos " por cualquier medio que juzgue adecuado " es que ha sido creado el Congreso de la Nación, base y elemento fundamental del sistema representativo que la Constitución establece.

Dentro del Congreso hay una rama - la popular - a la cual corresponde en forma irremunciable toda iniciativa en materia de contribuciones.

Ella es llamada, naturalmente, es decir, cuales son los medios adecuados que en este caso y en todos los casos ha de aplicarse para allegar recursos a las arcas del fisco.

Grave responsabilidad tiene ante sí el Poder Legislativo. En la iniciativa legal que comentamos hay disposiciones que a nuestro parecer, no bastará con que sean modificadas sustancialmente; es necesario que el Congreso diga al país que rechaza la forma en que ha sido propuesto, para así afirmar sólidamente principios que a la República interesa que se mantengan incólumes.



Américo López