

UNIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS EN ARGENTINA

EGIDIO C. TREVISÁN

Facultad de Ciencias Económicas

Buenos Aires

EN la República Argentina existen dos tipos de impuestos a los consumidores: los *externos*, que se aplican en oportunidad de la entrada y salida de efectos del país, y que son denominados, simplemente, impuestos aduaneros, de importación o exportación; y los *internos*, con los que se grava el consumo de diferentes artículos dentro del país. Estos últimos son conocidos en otras partes con el nombre de sisas.

Ya en épocas de la dominación colonial, y también durante el período anárquico que precedió a la Constitución vigente, del año 1853, se conocieron en el país algunas formas de estas sisas, con las que se afectaba el consumo de yerba, aguardiente y otros artículos de uso difundido. Pero la implantación de estos tributos en el orden nacional, después en la Constitución, fué operada recién en el año 1891, poco después del movimiento revolucionario que dió en tierra con el gobierno del doctor Juárez Celman.

El referido gobierno del Dr. Juárez Celman, derrocado por la revolución de 1890, había caído en la impopularidad, después de haber incurrido en excesos administrativos y financieros. Esa situación se había agravado considerablemente como consecuencia de la crisis económica por que atravesaba el país y que había determinado una brusca reducción de las rentas aduaneras. Depuesto dicho gobierno, su sucesor, el eminente hombre público, Dr. Carlos Pellegrini, se encontró con las arcas exhaustas, con la deuda pública considerablemente aumentada y con las rentas aduaneras fuertemente disminuídas, todo ello agravado por la desconfianza que la situación política del país originaba en el extranjero, y también por las dificultades por que entonces atravesaban los proveedores financieros del gobierno, señores Baring Brothers.

UNIFICACION DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Como una solución para este estado de cosas, el entonces Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Vicente Fidel López, proyectó la implantación de un nuevo gravamen, con el que se debía afectar el consumo de tres renglones: el alcohol, la cerveza y los fósforos. El proyecto encontró mucha oposición en el Parlamento, pues los representantes de las provincias entendían que la aplicación de esa contribución era de facultad exclusiva de las mismas. Para el mejor entendimiento del régimen argentino sobre esta materia, debe tenerse en cuenta que, en este país, de organización federativa, actúan, simultáneamente, sobre el mismo territorio y sobre la misma población, dos órdenes de poderes: el general o de la nación, y los locales o de las provincias. Uno y otro tienen fijadas sus respectivas atribuciones y sus facultades impositivas dentro de la Constitución Nacional. De acuerdo con el régimen establecido por la misma, a las provincias (poderes locales) —cuyas facultades impositivas son originarias y de mejor título que las de la Nación— corresponden, normalmente, las contribuciones directas. En cambio, a la Nación atañen las contribuciones indirectas, algunas de ellas, como el impuesto aduanero, de una manera exclusiva; y otras, como los impuestos internos, a que ahora nos estamos refiriendo, en concurrencia con las primeras; pudiendo la Nación aplicar las contribuciones directas solamente en casos excepcionales y en forma transitoria.

Este es, dicho en pocas palabras, el régimen impositivo vigente en el país y que varios fallos del más alto tribunal de la Nación, la Suprema Corte de Justicia, han aclarado debidamente. Pero en el momento en que se proyectó el nuevo gravamen, en el año 1891, existía bastante confusión sobre el particular. Frente a la resistencia de la representación provincial para aprobar el nuevo gravamen, el Ministro de Hacienda, Dr. López, invocó razones de urgencia y amenazó con paralizar los servicios públicos, si no se autorizaban los recursos que reclamaba. El Parlamento cedió y el nuevo impuesto interno, sobre alcoholes, cervezas y fósforos, fué aprobado, en forma transitoria, por el término de tres años.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Al vencer este plazo, se reanudó la discusión constitucional en el Parlamento, actuando esta vez como Ministro de Hacienda el reconocido financista, Dr. José A. Terry. Nuevamente prevaleció la opinión ministerial y los impuestos internos fueron aprobados sobre cinco artículos: los alcoholes, cervezas, fósforos, tabacos y naipes, esta vez con carácter permanente.

La indicada nómina de artículos gravados ha ido en considerable aumento, por la frecuente inclusión de nuevos renglones tributarios, constituyendo en la actualidad una lista numerosa, integrada por los siguientes renglones: tabacos, fósforos, encendedores, alcoholes, bebidas alcohólicas, cervezas, sidras, artículos de tocador, especialidades medicinales y veterinarias, aguas minerales, coca, alhajas y artículos suntuarios, objetos de adorno, nafta, aceites, lubricantes, cubiertas de automóviles, sedas, naipes, azúcar y termómetros.

De la exégesis constitucional, aclarada, según se ha dicho, por los fallos de la Suprema Corte de Justicia, ha quedado bien establecido que tanto la Nación como las provincias tienen facultades para imponer sobre esta materia, en forma concurrente. Al amparo de esta franquicia constitucional, cada una de las catorce provincias argentinas fueron estableciendo, en sus respectivas jurisdicciones, el impuesto al consumo de diversos artículos, los cuales eran gravados, al mismo tiempo, por el gobierno central o de la Nación. Se produjo así el fenómeno de *doble imposición*, al afectarse, simultáneamente, los mismos artículos, por dos poderes diferentes, agregándose a ello, en muchos casos, un tercer impuesto por parte de los gobiernos comunales, los que también gravaban los mismos artículos en forma de licencias para su expendio. Esta situación se iba empeorando día a día, iniciándose una verdadera *guerra económica* de las provincias entre sí.

Tales provincias, con el fin de recaudar el tributo por ellas impuesto, establecieron *controles fronterizos* en los límites con otros estados provinciales, viniendo a constituir esos controles verdaderas *aduanas interiores* disfrazadas, siendo que la Constitución prohíbe,

UNIFICACION DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

de una manera expresa, el funcionamiento de otras aduanas que no sean las nacionales. Los impuestos que en esa forma se establecían venían a constituir *derechos interprovinciales* que gravaban al tránsito nacional, impuestos que también están expresamente prohibidos por la Constitución.

Desde años atrás se habían venido presentando al Parlamento algunos proyectos, un tanto inorgánicos, destinados a dar una solución a este estado de cosas. Pero fué recién en el año de 1934, durante el gobierno del general Agustín P. Justo y bajo la vigorosa dirección del Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Federico Pinedo, cuando el problema fué encarado de una manera seria y definitiva.

La idea central para esa solución consistía en la realización de un acuerdo voluntario entre la Nación y las provincias, en virtud del cual tales provincias autorizarían al poder central, la Nación, a recaudar en su totalidad este gravamen, pero con la condición de hacer una distribución periódica a las mismas de parte del producido del impuesto.

Esta solución se veía seriamente dificultada por una situación de hecho existente en el país: además del impuesto interno a los consumos, que percibían todas las provincias argentinas, algunas de ellas —Tucumán, Mendoza y San Juan—, industrializadoras de azúcar, vinos y alcoholes, recaudaban también otro impuesto, denominado *gravamen a la producción*, que afectaba a los mismos artículos, pero no en ocasión del consumo, sino en oportunidad de su elaboración. Este gravamen, que rendía sumas de consideración para las provincias que lo aplicaban, tenía para las mismas la ventaja de que su peso no era soportado por los habitantes de ellas sino en una mínima parte, recayendo principalmente en los consumidores de todo el país. Resultaba, entonces, que esas tres provincias, beneficiadas, según se ha dicho, con la aplicación de tal gravamen a la producción, no tenían interés en la realización del acuerdo, cuya vigencia les produciría una disminución de rentas. Era

EL TRIMESTRE ECONOMICO

necesario, por consiguiente, efectuarles determinadas "compensaciones" para inducir las a participar en el arreglo.

En mi libro *Los Impuestos Internos en la República Argentina*, publicado en el año 1934, antes del acuerdo logrado algo después, propuse unas "bases" en las cuales proporcioné la técnica para la solución del problema. En mi proyecto propuse, como una forma de solución práctica, que, para facilitar la adhesión de las provincias industrializadoras, antes mencionadas, se reconociese a las mismas, en el primer año de vigencia del acuerdo, sus anteriores recaudaciones por el impuesto a la producción, y que, en lo sucesivo, se fuese reduciendo gradualmente el respectivo coeficiente de participación, en función a la producción, hasta dejarlo estabilizado, al séptimo año, en el 20 %.

A ese efecto, se proponían dos coeficientes, que debían actuar para determinar la participación de las provincias en la recaudación del impuesto unificado: uno en función de la población de cada provincia y otro en relación a la producción de las mismas. En consecuencia, al irse reduciendo gradualmente uno de ellos, en función de la producción, debía irse aumentando el otro, en relación a la población, hasta dejarlos estabilizados en el 20 % en función a la producción y en el 80 % en relación a la población.

Pero en el acuerdo realizado se reconoció a las provincias industrializadoras una mayor participación del coeficiente relacionado con la producción, el que, reduciéndose en forma más suave, debe estabilizarse en el 50 % de las recaudaciones iniciales, en vez del 20 %. Como consecuencia de esta mayor consideración de las pretensiones de las mencionadas provincias, han resultado en el hecho algunas anomalías y situaciones contradictorias. En efecto, de las cifras relativas a la distribución del impuesto unificado correspondientes al año de 1944, que se insertan a continuación, se nota que provincias como la de Mendoza, con una población mucho menor que Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, figura antes que ellas en la distribución, pudiendo decirse lo mismo de San Juan y Tucumán,

UNIFICACION DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

con relación a otras provincias más pobladas y que perciben menos que ellas, no obstante que sus consumos son muy superiores en sus respectivos territorios.

Las cifras antes aludidas son las siguientes:¹

<i>Provincia</i>	<i>Participación según ley n° 12,139</i>
Buenos Aires	\$ 28.415,045
Mendoza	15.373,227
Santa Fe	12.636,424
Córdoba	10.332,265
Tucumán	8.584,586
San Juan	6.873,259
Entre Ríos	5.842,948
Jujuy	2.258,993
Salta	2.316,391
Santiago del Estero	3.518,073
Corrientes	4.605,962
San Luis	1.573,771
Catamarca	1.330,831
La Rioja	1.060,838
<i>Total</i>	<hr/> \$ 104.722,613

No obstante las dificultades que se oponían a la concertación del acuerdo el mismo llegó, finalmente, según se ha dicho, quedando formalizado mediante la *Ley de unificación de impuestos internos*, N° 12,139, de 24 de diciembre de 1934. La misma puede ser considerada como una "Ley-contrato", pues sus disposiciones sólo son obligatorias para aquellas provincias que se adhieran voluntariamente. Felizmente, todas las provincias argentinas prestaron su adhesión al acuerdo, si bien, en algunos casos, a base de concesiones gravosas. Estas motivaron las situaciones anormales a que ya nos hemos referido. Pero es indudable que, pese a este inconveniente y a otros de menor importancia, el plan de unificación concertado

¹ *Memoria de Hacienda*, 1944, T. III, p. 68.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

representa una medida de gobierno de gran trascendencia y que ha venido a poner fin a un estado de verdadera anarquía impositiva.

Como síntesis de lo que antes se ha expresado, tenemos que, en la República Argentina, en la actualidad y hasta el año 1954, en que vence el convenio, el gobierno central, o sea la Nación, es el único que recauda los impuestos internos a los consumos (sisas), procediendo periódicamente a distribuir a las provincias y a la Capital Federal una parte de las recaudaciones logradas.

Esta autorización de percepción, efectuada por los poderes locales a la Nación, no quiere decir que las provincias renuncien a sus facultades impositivas, las cuales, por estar contenidas en la Constitución, son irrenunciables. Las provincias, cuyas facultades impositivas, según se ha dicho, son de mejor título que las de la Nación, autorizan simplemente a la misma, a efectuar, por un número determinado de años, la percepción total del impuesto, con obligación de participación; pero al vencer el plazo del acuerdo, las mismas vuelven a su anterior situación. Puede, sin embargo, descontarse que, al llegar el convenio a su término, en el año 1954, se logrará la concertación de un nuevo pacto, evitándose así la repetición de los inconvenientes antes ocurridos.