

43ª REUNION — Continuación de la 2ª SESION EXTRAORDINARIA — DICIEMBRE 8 DE 1954

Presidencia del doctor Antonio J. Benítez y del señor José V. Tesorieri

Secretarios: doctores Rafael V. González y Eduardo T. Oliver

Prosecretarios: doctores Roberto J. Murano y Enrique A. Pardo

DIPUTADOS PRESENTES:

ACOSTA, Policarpo  
ACUNA, Judith Elida  
AGUERO, Teodomiro de la Luz  
ALBARELLOS, Juan  
ALBERTELLI, Pedro A. F.  
ALBRIEU, Oscar E.  
ALENDE, Oscar Eduardo  
ALONSO, José  
ALVAREDO de BLANCO SILVA, Obdulla  
ALVAREZ, Madgalena  
ARGUMEDO de PEDROZA, Celia  
ARIAS, Jesús Pablo  
ASTORGANO, José  
BALBI, Almar A.  
BELNICOFF, Manuel  
BENITEZ, Antonio J.  
BIDEGAIN, Oscar R.  
BIONDI, Josefa  
BLASI, Héctor A.  
BRIGADA de GÓMEZ, Josefa Dominga  
BRIZUELA, Juan Francisco  
BUSTOS FIERRO, Raúl C.  
CAMPANO, Guillermo M.  
CAMPORA, Héctor J.  
CAMUS, E. P.  
CANTORE, Luis  
CARBALLIDO, Dorindo  
CARENA, Ezio Armando  
CABERAS, Ernesto  
CARRIZO, Francisco Isidro  
CASTAGNINO, Héctor  
CASTRO, Orlando  
CASUCCIO, María Elena  
CLEMENT, Fernando Abel  
DACUNDA, Angélica E.  
DA ROCHA, Alejandro J.  
DEGLIUMINI de PARODI, Della D.  
DEGREEF Juar Ramón  
DEIMUNDO Antonio J. C.  
DEL RIO, Arturo E.  
DE PRISCO, Guillermo  
DIAZ DE VIVAR, Joaquín  
DISKIN, David  
D'JORGE, Luis  
DOMÍNGUEZ, Carlos Joaquín  
DOMÍNGUEZ, Roberto  
DUSSAUT, Santiago  
ESPEJO de RAMOS, Juana Alicia  
FASSI, Santiago Carlos  
FERNÁNDEZ, Expédito  
FERNÁNDEZ, Hernán S.  
FERRER ZANCHI, Alfredo G.  
FLORES, Francisca A.  
FONTANA, Alfredo  
FORTEZA, Eduardo J.  
GALLO, Luis M.

GARCIA, Juan C.  
GIANOLA, Jorge N.  
GOITIA, Carlos Inocencio  
GÓMEZ, Manuel Vicente  
GONZÁLEZ, Antonio F.  
GONZÁLEZ, Ventura  
GRAMAJO, Rodolfo  
GRO, Carlos  
HERMIDA, Antonio  
IDOMANICO, Humberto  
LABANCA, Enrique V.  
LANFOSSI, Adolfo  
IANNES, Héctor L.  
LOGUERCIO Dante N.  
LÓPEZ, Gerardo  
LÓPEZ, Noé  
LÓPEZ, Pablo  
LÓPEZ, Plácido Guillermo  
LUNA, Pedro Antonio  
MACABATE, Manuel E.  
MACRI, Ana Carmen  
MAESTRO, José Angel  
MARCO, Teodoro E.  
MARTÍNEZ, Darwin  
MATTIS, Eduardo  
MERLO, Patrocinio  
MESSINA, Bernardo R. A.  
MIEL ASQUÍA, Angel J.  
MIGUEL de TUBIO, Josefa  
MONTES, Abel  
MORESCHI, Humberto P.  
MOYA, Isaac Donald  
MUSACCHIO, Miguel  
NUDELMAN, Santiago I.  
ORDÓÑEZ PARDAL, Pedro A.  
ORLANDI, Rómulo E.  
ORTIZ de SOSA VIVAS, Dominga I.  
OSELLA MUNOZ, Enrique  
OTERO, Pedro Ramón  
PALLANZA, Adolfo  
PELLERANO, Jorge S.  
PERALTA, Angel Enrique  
PERETTE, Carlos H.  
PÉREZ, José C.  
PÉREZ OTERO, Tito V.  
PERICAS, Luis  
PICERNO, José E.  
PIOVANO de DE CASTRO, Mafalda  
POSADA, José B.  
PRACANICO, Zulema N.  
PRESTA, José  
PRESTE, Pascual N. H.  
RABANAL, Francisco  
RINALDI, Luis  
ROCAMORA, Alberto L.  
ROCHE, Luis Armando  
RODRÍGUEZ de COPA, Seferina del C.

RUMBO, Eduardo I.  
SAINZ, Héctor Agustín  
SALABER, Carmen  
SALVO, Hilario F.  
SANTUCHO, Oscar D.  
SCANDONE, Eduardo Ernesto  
SIBOLDI, Agustín  
SPACHESSE, Modesto A. E.  
TEJADA, Bento Miguel  
TEJADA, María Urbellna  
TESORIERI, José V.  
TOFANELLI, Oreste  
TOMMASI, Victorio M.  
TORTEROLA de ROSELLI, Isabel A.  
ULLOA, José Manuel  
VERGARA, Amando  
VILLA MACIEL de CANO, Otilia  
WEIDMANN, Rodolfo A.  
ZEREGA, Oreste A.

AUSENTES, CON LICENCIA:

DI' BERNARDO, Almerindo D.  
GAETA de ITURBE, Dora Matilde  
RODRÍGUEZ, Celia E.  
VILLARREAL, Pedro

AUSENTES, CON AVISO:

AGUILAR de MEDINA, Generosa D.  
ARGAÑA, José María  
ATALA, Luis  
CAVIGLIA de BOEYKENS, María C.  
COBELLI, Francisco  
CHALUP, Hugo del Valle  
GOBELLO, José  
GOMIS, Pedro A. J.  
LATELLA FRIAS, Donato  
MORENO, Silverio  
PARINO, Edmundo  
PAZ, Edvino Alfredo  
RODRÍGUEZ, Manuel Félix  
ROUGGIER, Valerio S.  
VILLAFANE, José María

DELEGADOS PRESENTES:

BARRERA, Néctar A.  
ESCARDÓ de COLOMBO BERRA, P.  
FADUL, Esther M.  
FERNICOLA, Elena A.  
MARINO, Ramón  
MONTAÑA, Agapito  
PAROLIN, Orlando L.  
POLO, Antenor  
RIOS, Octavio A.  
RODRÍGUEZ GALLARDO, Alberto  
SAN MARTÍN, Pedro J.

## SUMARIO

**1.—Consideración del despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de reforma al régimen de unificación de impuestos internos.** (Página 2540.) Se sanciona.

**2.—Apéndice:**

**I.—Sanciones de la Honorable Cámara.** (Página 2584.)

**II.—Asuntos entrados:**

**I.—Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo: régimen legal de los menores y de la familia.** (Página 2589.)

**II.—Comunicaciones del Honorable Senado.** (Página 2589.)

**III.—Despachos de comisión.** (Página 2589.)

**IV.—Comunicaciones de comisión.** (Página 2589.)

**V.—Peticiones particulares.** (Página 2589.)

**VI.—Proyectos de resolución y de declaración en la mesa de la Honorable Cámara:**

Del señor diputado Nudelman: comisión investigadora de la rendición de honores a funcionarios Públicos. (Página 2589.)

—En Buenos Aires, a los ocho días del mes de diciembre de 1954, a la hora 8 y 5:

## 1

## UNIFICACION DE IMPUESTOS INTERNOS

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa la sesión. Corresponde tratar el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley, en revisión, por el que se reforma el régimen de unificación de impuestos internos.

**Honorable Cámara:**

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto venido en revisión del Honorable Senado, sobre unificación de los impuestos internos; y, por las razones que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 7 de diciembre de 1954.

Juan Ramón Degreef. — Hernán S. Fernández. — Jesús Pablo Arias. — Carlos Joaquín Domínguez. — Expédito Fernández. — Elena A. Fernicola. — Antonio Hermida. — Plácido Guillermo López. — Hum-

berto P. Moreschi. — Seferina del C. Rodríguez de Copa. — Eduardo I. Rumbo. — María Urbelina Tejada.

En disidencia:

Santiago Carlos Fassi.

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

## I. — Régimen de distribución

Artículo 19 — A partir del 19 de enero de 1955 y por el término de diez años, la recaudación de todos los impuestos internos nacionales se distribuirá entre la Nación y las provincias que adhieran a las disposiciones de la presente ley, en la forma indicada en los artículos siguientes.

A la expiración de dicho término quedará tácitamente prorrogada la vigencia de esta ley por un nuevo período de diez años, siempre que ninguna de las partes haya denunciado el acuerdo por lo menos con un año de anticipación, y así sucesivamente.

Art. 29 — La participación en el producido de los impuestos internos que corresponde a la Nación, por un lado, y al conjunto de las provincias adheridas, por otro, se determinará en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de las provincias adheridas, respectivamente.

Art. 39 — La parte correspondiente a las provincias adheridas se distribuirá entre ellas en la siguiente forma:

- a) 98 % en función de la población de cada una y de su producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración, en las siguientes proporciones:

Años	En función de la población	En función de la producción
1955	84 %	16 %
1956	82 %	18 %
A partir de 1957	80 %	20 %

- b) El 2 % restante se repartirá en razón inversa al monto por habitante de la participación que a cada provincia corresponda en la distribución del porcentaje establecido en el inciso anterior.

Art. 49 — Los porcentajes resultantes de lo dispuesto en el artículo 29 y los índices de distribución necesarios para la aplicación del artículo 39 tendrán una validez bienal —salvo el caso de incorporación de nuevas provincias, en que deberán rectificarse a partir de la fecha

de promulgación de la ley de adhesión y hasta completar el período bienal— y serán determinados en el transcurso del ejercicio inmediato anterior a la fecha de iniciación de su vigencia, sobre la base de la información correspondiente al último año calendario cumplido, que proporcione el Servicio Estadístico Nacional.

Si se realizaran censos nacionales durante la vigencia de la presente ley, se tomarán sus cifras para la determinación de los porcentajes e índices del primer período bienal siguiente a su realización.

Los índices de producción se determinarán en la siguiente forma: 1º Se establecerán los valores de la producción de la Nación y de cada provincia en cada uno de los rubros gravados con impuestos internos, discriminando los que responden a materia prima principal y a valor agregado. 2º Se atribuirá a los participantes el producido de la recaudación de cada rubro gravado con impuestos internos, en forma directamente proporcional al importe total resultante, para cada uno, de la aplicación del punto anterior. 3º Se establecerán las relaciones porcentuales existentes entre la suma de los importes atribuidos a cada provincia con arreglo al punto anterior y la correspondiente, por igual concepto, al conjunto de las provincias. Dichas relaciones porcentuales constituirán los índices para la distribución en función de la producción.

Art. 5º — El Ministerio de Hacienda de la Nación confeccionará índices provisionales, con arreglo a las normas que anteceden, a los efectos de que el Banco de la Nación Argentina transfiera diariamente a las provincias la parte de los ingresos que les correspondan.

Las entregas tendrán el carácter de anticipos sujetos a reajuste definitivo en función de los índices que aprobará el tribunal arbitral a que se refiere el capítulo III.

El Banco de la Nación Argentina no percibirá remuneración de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta ley.

Art. 6º — Quedan excluidos del régimen de unificación los impuestos internos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional.

Art. 7º — El derecho a participar en el producido de los impuestos internos, que esta ley acuerda a cada provincia adherida, comienza desde la fecha de promulgación de la ley provincial que disponga la adhesión, la que será comunicada inmediatamente al Poder Ejecutivo nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Durante el tiempo en que alguna provincia no haya estado adherida, no se la tendrá en cuenta al hacer la distribución ni tendrá derecho a reclamar posteriormente lo que hubiera podido corresponderle en dicho lapso.

Las provincias que se organizaren o crearen a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, participarán en el producido de los impuestos internos unificados desde la fecha de promulgación de la ley local que disponga su adhesión.

## II. — Obligaciones emergentes del régimen de esta ley

Art. 8º — Durante la vigencia de esta ley la Nación mantendrá el régimen de distribución aquí previsto para todos los impuestos internos que rigen en la actualidad o que en lo futuro se establezcan, ya sea bajo la forma de impuesto, tasa, contribución u otro tributo, cualquiera fuera su característica o denominación.

La Nación asume además las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e), f) y g) del artículo siguiente con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos.

Las disposiciones de los párrafos anteriores no se aplicarán en el supuesto del artículo 6º.

Art. 9º — La adhesión de cada provincia se hará por ley que disponga:

- a) Que acepta el régimen de la unificación de los impuestos internos dispuesto por esta ley, sin limitaciones ni reservas;
- b) Que se obliga, durante el término de vigencia de la presente ley, a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no graven, por vía de impuesto, tasa, contribución u otro tributo, cualquiera fuera su característica o denominación, las materias impondibles sujetas a impuesto interno nacional, las materias primas utilizadas en su elaboración y los productos alimenticios en estado natural o manufacturado. Esta obligación no alcanza a los impuestos generales inmobiliarios, de sellos y a las actividades lucrativas ni a las tasas retributivas de servicios que guarden una razonable relación con los servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente;
- c) Que se obliga, durante el término de vigencia de esta ley, a que las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo de los artículos sujetos a impuesto interno nacional—incluido seguros y capitalización—, las materias primas o subproductos utilizados en su elaboración, los productos alimenticios y los envases destinados a contener unos u otros, no sean gravados por la provincia ni por los organismos administrativos y municipales de su ju-

jurisdicción, autárquicos o no, con una imposición proporcionalmente mayor, cualquiera fuere su característica o denominación, que la aplicada a actividades, bienes y elementos análogos vinculados a productos no comprendidos en la presente ley, con la sola excepción del expendio de vinos, sidras, cervezas y bebidas alcohólicas al por menor, que podrá ser objeto de una imposición diferencial en la jurisdicción local;

- d) Que se tendrán por derogados, a partir de la fecha de promulgación de la ley de adhesión, los gravámenes provinciales que se mencionan en las planillas anexas a la presente ley y cualquier otro impuesto, tributo, tasa o contribución de cada provincia que esté en pugna con las disposiciones de los incisos b) y c);
- e) Que antes del 30 de junio de 1955 derogará o promoverá la derogación —según corresponda— de los tributos municipales actualmente en vigencia que estén en pugna con las obligaciones de los incisos b) y c);
- f) Que se obliga, durante el término de vigencia de la presente ley, a derogar los gravámenes provinciales y a promover la derogación de los tributos municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley, debiendo el Poder Ejecutivo local y, en su caso, la autoridad ejecutiva comunal suspender su aplicación dentro de los diez días corridos de la fecha de notificación de la decisión firme que así lo declare; obligándose además, tanto la provincia como sus organismos administrativos o comunales, sean o no autárquicos, a devolver los importes que se repitan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14;
- g) Que se obliga, durante el término de vigencia de esta ley, a suspender la participación en impuestos nacionales y locales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta ley o a las decisiones del tribunal arbitral.

### III. — Del tribunal arbitral

Art. 10. — Créase un tribunal arbitral cuyas funciones serán las siguientes:

- 1º Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Hacienda de la Nación, de las provincias y de las municipalidades si los gravámenes respectivos se oponen o no, y en su caso en qué medida, a las disposiciones de la presente ley. En igual sentido intervendrá a petición de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de la obligación de aquéllos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes de su jurisdicción.

2º Adoptar las disposiciones necesarias en orden a lo dispuesto en el artículo 13 para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

3º Aprobar los índices definitivos de distribución a que se refiere el artículo 49.

Art. 11. — El tribunal arbitral tendrá su asiento en el Ministerio de Hacienda de la Nación y se integrará con un presidente y cuatro vocales titulares, de los cuales dos serán permanentes y dos rotativos.

El tribunal será presidido por el procurador del Tesoro de la Nación y los vocales permanentes serán nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación. Los vocales rotativos serán designados por las provincias y se renovarán cada dos años. En caso de ausencia o impedimento, el presidente será reemplazado por su sustituto legal y los vocales titulares por los suplentes que designen las respectivas jurisdicciones.

Para determinar el orden de lista correspondiente a los vocales rotativos, designar a los suplentes y organizar el régimen administrativo y financiero del organismo, se aplicarán por analogía y en lo pertinente las disposiciones del convenio celebrado entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 24 de agosto de 1953, para prevenir la doble imposición en materia de impuesto a las actividades lucrativas.

Si los vocales rotativos titulares o sus suplentes dejaran de participar en dos sesiones consecutivas del tribunal, caducará automáticamente la representación de la provincia respectiva, debiendo ser reemplazados por vocales designados por la provincia que siga en el orden de lista.

El tribunal dictará dentro del término de noventa días de su constitución las normas de procedimiento a que se ajustarán las actuaciones en que deba intervenir.

El tribunal sesionará válidamente con la presencia del presidente y de no menos de tres vocales. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los vocales presentes y del presidente, quien tendrá doble voto en caso de empate.

Cuando se susciten cuestiones en las que sea parte alguna provincia representada en el tribunal, el vocal respectivo será substituído por el que a ese solo efecto designe la provincia que siga en el orden de lista, en tanto ella, a su vez, no fuera parte.

En el caso del inciso 3º del artículo 10, presidirá el tribunal, en lugar del procurador del Tesoro de la Nación, el presidente de la Contaduría General de la Nación.

Art. 12. — Las decisiones del tribunal arbitral en los casos previstos en los incisos 1º y 2º del artículo 10, serán obligatorias para la parte

cuyos gravámenes se hayan cuestionado, salvo su derecho a solicitar revisión dentro de los 15 días corridos de notificadas aquéllas. En este caso la decisión que recaiga será definitiva.

Las decisiones del tribunal arbitral en los casos previstos en el inciso 3º del artículo 10 serán obligatorias para la Nación y todas las provincias.

Art. 13. — La jurisdicción afectada por una decisión firme del tribunal arbitral deberá comunicar a dicho organismo dentro de los noventa días corridos de su notificación las medidas que hubiere adoptado para su cumplimiento. Vencido dicho término, sin haberse procedido en consecuencia, el tribunal dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de liquidar a la parte afectada los importes —que determinará provisionalmente y luego reajustará de acuerdo con los resultados de la recaudación— provenientes del producido del impuesto interno unificado que grava los productos vinculados a la materia imponible sobre la cual recae el tributo impugnado, hasta tanto dé cumplimiento a la decisión de dicho organismo. Tratándose de productos alimenticios el tribunal arbitral determinará el importe a retener de acuerdo con la importancia de la infracción, dentro de un monto que no podrá exceder del diez por ciento (10 %) de la participación bruta total de la parte afectada.

#### IV. — Derecho de repetición de los contribuyentes

Art. 14. — Los contribuyentes afectados por tributos en pugna con el régimen de la presente ley, podrán reclamar judicialmente de los respectivos fiscos, si la gestión no prosperara por vía administrativa, la devolución de lo abonado por tal concepto a partir del 1º de enero de 1955 tratándose de gravámenes provinciales o nacionales y del 30 de junio de 1955 tratándose de tributos municipales, o con posterioridad a la promulgación de la ley provincial de adhesión, en el caso de nuevas provincias.

#### V. — Disposiciones transitorias

Art. 15. — Reconócese a las provincias Presidente Perón y Eva Perón el derecho a participar en el producido de los impuestos internos nacionales a partir de la fecha de constitución de sus autoridades y hasta el 31 de diciembre de 1954; con este fin, facúltase al Poder Ejecutivo nacional para liquidar las respectivas participaciones, de los fondos que por la ley 12.139 hayan correspondido a la Nación, sobre la base del importe resultante de aplicar, a sus respectivas poblaciones, durante el referido lapso, el promedio por habitante que hubiera correspondido en 1953 y 1954 a las demás provincias, sin computar la cuota fija de las provincias productoras.

Art. 16. — El saldo circulante al 31 de diciembre de 1954 de las deudas contraídas por las provincias con la Nación en virtud de los traslados celebrados con arreglo a los artículos 8º y 9º de la ley 12.139, podrá ser amortizado, con sus intereses correspondientes, a contar del 1º de enero de 1955, durante el plazo que fije el Poder Ejecutivo de la Nación de común acuerdo con las provincias interesadas, garantizando el pago de los servicios con su participación en los impuestos nacionales sujetos a distribución. A tal efecto, las provincias deudoras cederán a favor de la Nación la parte correspondiente de los recursos mencionados.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

### PLANILLAS ANEXAS

#### Provincia de Buenos Aires

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los comercios minoristas de perfumes y de artículos de tocador, y a los comercios de alhajas y relojes (artículo 8º de la ley impositiva 1954/55).

Gravámenes diferenciales al fraccionamiento por mayor de vinos, cervezas y sidras, a la negociación al por mayor de otras bebidas alcohólicas y a la intermediación en la venta de bebidas alcohólicas (artículo 107 del Código Fiscal, y artículo 9º de la ley impositiva 1954/55).

#### Provincia de Catamarca

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a la venta de perfumes y artículos de tocador y a la venta al por mayor de bebidas alcohólicas (artículo 17 de la ley impositiva para 1954).

##### *Impuesto a los frutos del país*

Gravamen por kilo a las pasas de uva (artículo 31 de la ley impositiva para 1954).

##### *Tasas de carácter administrativo*

Gravamen por litro de leche a las usinas de pasterización e higienización y a todo otro expendedor del producto (artículo 46 de la ley impositiva para 1954).

Gravámenes diferenciales a los comisionistas o representantes de productos alimenticios y a la inscripción de productos alimenticios y bebidas (artículo 46 de la ley impositiva para 1954).

#### Provincia de Córdoba

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los fabricantes, comercios mayoristas, fraccionadores, agentes, intermediarios y distribuidores de vinos, cervezas y bebidas alcohólicas envasadas (artículo 8º de la ley 4.363).

### Provincia de Corrientes

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables; a las compañías de seguros y reaseguros; a la venta de alhajas, relojes y artículos de tocador (artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

Gravámenes diferenciales a los comercios o establecimientos mayoristas o fraccionadores de vinos, sidras o cervezas; a los agentes intermediarios en la venta o distribución al por mayor, y comercios o establecimientos mayoristas de otras bebidas alcohólicas (artículo 128 del Código Fiscal y artículo 12 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto a los frutos del país*

Gravámenes al tabaco, al arroz y frutas cítricas (artículo 22 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos y pólizas de seguros generales, a los informes y certificados provisionales de seguro y a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 26 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de Eva Perón

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables, mayoristas y/o fraccionadores de vinos, cervezas y sidras (artículo 99 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos o pólizas de seguros generales (artículo 30 de la ley impositiva para 1954).

Gravamen diferencial a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 35 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de Entre Ríos

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las industrias de bebidas alcohólicas, a los acopiadores o compradores de metales preciosos, joyas y cereales y a los vendedores de joyas y/o metales preciosos (artículo 49 de la ley impositiva).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos de seguros (artículo 89 de la ley impositiva).

Gravamen a los frutos cítricos (artículo 31 de la ley impositiva).

### Provincia de Jujuy

#### *Impuesto inmobiliario*

Régimen diferencial para la tasación de las máquinas de fábricas azucareras (artículo 132 del Código Fiscal).

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables, a los comercios de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador (artículo 10 de la ley impositiva para 1954); a la negociación o fraccionamiento al por mayor de vinos, cervezas, sidras y otras bebidas alcohólicas (artículo 154 del Código Fiscal y artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes a la adquisición de frutas cítricas, bananas, paltas, mangos, tabacos, pimientos, tomates y otras legumbres (artículo 22 de la ley impositiva para 1954); gravámenes diferenciales a las solicitudes de habilitación de fábricas de cosméticos, perfumes, artículos de tocador, alimentos y bebidas (artículo 43 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de La Rioja

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los almacenes minoristas y mayoristas de comestibles; cremerías y fábricas de manteca, queso; establecimientos comerciales mayoristas de tabacos, cigarros y cigarrillos y bebidas alcohólicas (artículo 79 de la ley impositiva para 1954); a los comercios o establecimientos mayoristas y/o fraccionadores de vinos, cervezas o sidras; comercios o establecimientos mayoristas, agentes o intermediarios para la venta de otras bebidas alcohólicas (artículo 160 del Código Fiscal y artículos 79 y 99 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos y pólizas de seguros generales (artículo 17 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto a los frutos del país*

Gravámenes por kilogramo de fruta seca, aceitunas y nueces (artículo 12 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Presidente Perón***Impuesto de sellos*

Gravamen diferencial a los subscriptores de contratos de capitalización (artículo 25 de la ley tarifaria para 1954).

*Impuesto a los productos agrícolas*

Gravamen a los cereales (artículo 56, inciso 1º, apartados b) y c) de la ley tarifaria para 1954).

**Provincia de San Juan***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales al comercio mayorista, agentes, comisionistas, consignatarios y distribuidores de bebidas alcohólicas (artículo 45 de la ley de impuesto a las actividades lucrativas).

*Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos de capitalización o ahorro (artículo 51 de la ley de sellos).

**Provincia de Salta***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a mayoristas, fraccionadores, agentes, intermediarios y distribuidores al por mayor de vinos, cervezas, sidras o bebidas alcohólicas (artículos 12 y 15 de la ley 1.192).

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables y a la venta de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador (artículo 17 de la ley 1.192).

*Impuesto a la producción en el Distrito Colonia Santa Rosa (departamento de Orán)*

Gravamen por cajón, bandeja, cajita, jaula o bolsa de verdura y frutas cítricas, a las bolsas de tubérculos (papa, cebolla, batata, etcétera) por millar de fruta cítrica y por millar de frutas finas (mangos, paltas, chirimoyas y otras) (artículo 49 de la ley 1.534 modificada por leyes 1.584 y 1.607).

*Impuesto de sellos*

Gravamen diferencial a los contratos de seguros y reaseguros generales, a los contratos preliminares de reaseguros, a los certificados provisionales de seguros, y al nombramiento de médicos y agentes de compañías de seguros (artículos 44, 47, 50 y 57 de la ley 1.425).

**Provincia de San Luis***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a la venta y/o expendio de bebidas alcohólicas al por mayor (artículo 168 del Código Fiscal).

*Impuesto de sellos*

Gravamen a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 10 de la ley impositiva para 1954).

*Impuesto a las transacciones de semovientes*

Gravámenes diferenciales al ganado vacuno para el consumo (artículo 44 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Santa Fe***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a mayoristas y fraccionadores de vinos, compañías que coloquen títulos sorteables, compañías de seguros y reaseguros, mayoristas de perfumes y de bebidas alcohólicas, a la venta de vinos, cervezas, sidras y bebidas alcohólicas envasadas al por mayor, a la venta de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador y a los talleres de relojería (artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

*Impuesto a los productos agrícolas*

Gravamen al nabo, trigo, maní, girasol, maíz, avena y otro cereal u oleaginoso (artículo 81 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Santiago del Estero***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los comercios y establecimientos mayoristas de envasamiento o fraccionamiento de vinos, cervezas, sidras y bebidas alcohólicas en general (artículo 69 de la ley impositiva para 1954); y al ganado y carne para el consumo (artículo 328 del Código Fiscal y artículo 36 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Tucumán***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a introductores y distribuidores de cervezas y sidras, a los comercios mayoristas, fraccionadores o distribuidores de vinos; a los comerciantes mayoristas, agentes o intermediarios distribuidores de otras bebidas

alcohólicas al por mayor (artículo 61 de la ley impositiva para 1954); a las actividades avícolas y granjas, cigarrerías y venta de artículos de fumar y compraventa de metales preciosos (anexos al artículo 58 de la ley impositiva para 1954).

### ANTECEDENTES

Buenos Aires, 26 de noviembre de 1954.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

El Poder Ejecutivo tiene el honor de someter a consideración de vuestra honorabilidad el adjunto proyecto de ley, por el que se reforma el régimen de unificación de los impuestos internos nacionales que establece la ley 12.139, cuya caducidad se operará, de acuerdo con sus propias cláusulas, el 31 de diciembre próximo, en virtud de la denuncia de una de las provincias adheridas.

La superposición de gravámenes nacionales y provinciales constituye, como es sabido, una consecuencia de nuestra organización constitucional, que permite el ejercicio de facultades concurrentes por parte de la Nación y las provincias en materia de impuestos indirectos, salvo en cuanto a derechos de aduana. Como bien lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, la superposición de impuestos, nacionales y provinciales, con ser una anomalía económica, no comporta por sí sola violación constitucional, mientras uno de los gravámenes no estuviera fuera de los límites de la potestad fiscal de la autoridad que lo estableció. De ahí que la doble imposición planteara una serie de problemas, con secuelas antieconómicas y repercusiones de diversa índole; de ahí también la necesidad de buscarles solución, como se ha hecho en nuestra época, por vía de convenios especiales entre la Nación y las provincias.

En este sentido, el segundo Plan Quinquenal constituye la primera ley de la Nación que aporta soluciones permanentes y orgánicas para prevenir la superposición impositiva interestatal, no sólo respecto de los impuestos al consumo, como lo hizo en su hora la ley 12.139, sino con relación a todos los gravámenes, presentes y futuros, que integran o integran el régimen rentístico de la Nación, provincias y municipios.

Efectivamente, el Plan de Gobierno prevé en su objetivo XXII G.8 la unificación o coordinación de los gravámenes nacionales y locales, mediante convenios especiales, a fin de evitar superposiciones injustas, así como contempla la participación de las provincias sobre bases racionales y equitativas en el producido de los impuestos unificados, con el compromiso de no gravar en sus respectivas jurisdicciones la misma materia imponible que es objeto de tributo nacional.

Los términos del proyecto que se somete a la consideración de vuestra honorabilidad en cumplimiento del objetivo señalado del segundo Plan Quinquenal, concretan las conclusiones adoptadas por acuerdo unánime en la reunión de ministros de Hacienda realizada recientemente y cuentan con la conformidad de los poderes ejecutivos de todos los gobiernos de provincia. Esta armonía de pensamiento, esta comunidad de voluntades y propósitos refleja una vez más la alta inspiración patriótica que anima hoy a todos los hombres que dirigen, desde el gobierno,

los destinos del país, a través de los principios consagrados por la Doctrina Nacional.

Como antecedentes mediatos e inmediatos de la reforma deben citarse, aparte de la bibliografía sobre el tema, las recomendaciones de las conferencias de ministros de Hacienda y los estudios practicados por los organismos técnicos de la Nación y de las provincias, como resultado de la experiencia recogida en la aplicación de la ley vigente y de la jurisprudencia sentada por nuestros tribunales.

El nuevo régimen que se propone en substitución de la ley 12.139 es de esencia contractual, porque así lo exige, como queda dicho, nuestra organización institucional; pero a diferencia del sistema que habrá de caducar, que en ciertos aspectos obliga sólo a las provincias, el proyecto tiende a equilibrar los derechos y obligaciones de la Nación y de cada uno de los Estados locales. Así, la Nación continuará percibiendo, como hasta el presente, los impuestos internos al consumo en todo el país y las provincias participarán en el producido de la recaudación, a condición de no aplicar y de que sus respectivos municipios no apliquen gravámenes análogos a los que son objeto de distribución. La Nación asume paralela obligación respecto de los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, con la sola excepción de los tributos federales afectados a la realización de inversiones y obras de interés nacional, los cuales, por razones obvias, quedarán excluidos del régimen de la unificación.

El proyecto ha sido concebido con vistas al futuro, de suerte que no contiene, en cuanto a su vigencia, la limitación en el tiempo establecida por la ley 12.139, ni circunscribe su aplicación, como lo hizo dicha ley, al conjunto de las provincias existentes en el momento de su sanción. El nuevo régimen dispone la prórroga automática del acuerdo al vencimiento de cada período de diez años, si no mediara denuncia de alguna de las partes; y además prevé la organización o creación de nuevas provincias, que podrán así incorporarse de modo inmediato al sistema de la unificación, sin que para ello resulte necesaria la modificación de la ley nacional.

El reparto del producido de los impuestos internos unificados entre la Nación y las provincias habrá de realizarse, conforme al proyecto, sobre bases orgánicas. Las proporciones actuales resultan de una situación de hecho, admitida por la ley 12.139; derivan en cierto modo de circunstancias aleatorias y no reposan en ningún fundamento racional.

Al encarar este aspecto de la reforma el Poder Ejecutivo ha considerado que la determinación de los porcentajes de reparto entre la Nación y las provincias debe basarse en el principio de las facultades concurrentes de imposición, en función del consumo, tomando como factor de apreciación de éste el volumen de la población.

Para ello se ha tenido en cuenta que mientras en las jurisdicciones provinciales existe concurrencia de facultades entre la Nación y las provincias para la aplicación de impuestos internos, en la jurisdicción nacional (Capital Federal y territorios nacionales) es exclusiva la facultad de la Nación. De este modo la suma de las poblaciones de las provincias, Capital Federal y territorios nacionales, por una parte, determina la esfera de imposición de la Nación y la suma de las poblaciones de las provincias exclusivamente, por otra, da el ámbito de imposición de estas últimas.



La relación de ambos totales arroja los porcentajes atribuibles a la Nación y al conjunto de las provincias sobre el producido global de los impuestos internos unificados, con lo que la proporción correspondiente a las provincias aumentará del 32,478 por ciento actual al 43,777 por ciento, en el primer año de aplicación del nuevo régimen. Los Estados federales recibirán así nuevos e importantes recursos por obra de una distribución que se inspira en un alto espíritu de justicia y de solidaridad con las provincias.

En este aspecto, el proyecto introduce en el sistema actual de la ley 12.139, otra innovación de indudable trascendencia, pues los porcentajes de reparto no han de permanecer estáticos durante toda la vigencia del régimen, sino que se reajustarán periódicamente atendiendo a las variaciones de los índices demográficos y a la eventual organización o creación de nuevas provincias.

En cuanto a la parte correspondiente a las provincias, el proyecto prevé la distribución de su casi totalidad (98 %) en función de los dos factores que determinan la existencia e importancia de la recaudación de los impuestos internos nacionales, esto es, el consumo (representado por la población) y la producción (de artículos gravados y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración). Cabe destacar aquí que la proporción en que ambos factores habrán de incidir sobre la distribución ha sido establecida ponderando armónicamente la incidencia de cada uno de ellos, procedimiento que ha señalado la mayor importancia que cabe asignar al consumo como elemento del reparto. Debe anotarse también que el régimen proyectado no contiene la limitación que establecía la ley 12.139 respecto de las provincias que se consideran productoras, sino que por el contrario, admite como tales a todas las provincias que realmente lo sean, en la proporción correspondiente.

El resto de la participación de las provincias (2 %) será distribuido, según se proyecta, en razón inversa al monto por habitante que haya correspondido a cada Estado por aplicación de los factores consumo y producción. Debe señalarse que este aspecto del régimen de distribución reconoce como antecedente el sistema similar establecido por la ley 12.956 y tiene por finalidad, al igual que éste, dotar de mayores recursos a las provincias de menor potencial económico, propendiendo en tal forma a su progresivo desarrollo.

El nuevo régimen obliga a las provincias y a sus municipios a no aplicar gravámenes locales a los productos sujetos a impuesto interno nacional, a las materias primas utilizadas en su elaboración y a los productos alimenticios en estado natural o manufacturado, prohibición que es absoluta, con la sola excepción de las tasas retributivas de servicios que guarden una razonable relación con los servicios efectivamente prestados. Adviértase que la ley 12.139 estableció los gravámenes existentes en 1934 sobre los productos alimenticios; el proyecto modifica este criterio para evitar la subsistencia de situaciones inequitativas y porque aquella prohibición responde, en sí, a un concepto social en el que no tienen cabida consideraciones basadas en razones de hecho o en la mayor o menor antigüedad de los gravámenes de este tipo aplicados actualmente en la esfera local.

También quedan obligadas las provincias y sus municipios, según el proyecto, a no aplicar tributos diferenciales a las actividades, bienes y elementos vin-

culados a los productos gravados, a las materias primas necesarias para su elaboración y a los productos alimenticios. Los impuestos generales inmobiliarios, de sellos y a las actividades lucrativas, entre otros, podrán aplicarse a tales actividades, bienes y elementos, en tanto no resulten proporcionalmente mayores que los que inciden sobre actividades, bienes y elementos análogos vinculados a productos no comprendidos en el nuevo régimen. Queda además suprimida por el proyecto la autorización que la ley 12.139 acordaba a los municipios para seguir aplicando las clasificaciones de patentes vigentes en 1934, aunque importaran la aplicación de tributos diferenciales a las actividades vinculadas a la unificación, por entenderse que el mantenimiento de tal situación resulta hoy anacrónico y no puede justificarse.

Se proyecta además, a este respecto, la derogación automática, en virtud de la adhesión de las provincias, de numerosos gravámenes provinciales contrarios al nuevo régimen de la unificación, lo que ha de suprimir toda superposición tributaria en esta materia y representará, en consecuencia, un importante alivio de la carga impositiva que recae sobre los consumidores de todo el país. Además, con arreglo al proyecto, las provincias deberán, antes del 30 de junio de 1955, derogar o promover la derogación, en su caso, de todos los gravámenes municipales que se encuentran en análoga situación.

El nuevo régimen arbitra un procedimiento más eficaz que el de la ley 12.139 para reprimir las infracciones a la obligación de no aplicar gravámenes análogos a los que son objeto del reparto, acordando, al propio tiempo, la protección jurídica adecuada a los contribuyentes afectados por tributos locales establecidos en tales condiciones.

Como es de conocimiento de vuestra honorabilidad, la Corte Suprema de Justicia ha declarado que «los contribuyentes damnificados por un impuesto provincial en contravención a lo establecido en la ley nacional 12.139, carecen de acción para demandar la nulidad del gravamen fundado en esa circunstancia, sin perjuicio de la que pueda corresponderles para pedir la nulidad del impuesto si fuera contrario a la Constitución Nacional, a las leyes del Congreso o a los tratados con naciones extranjeras». Esta jurisprudencia ha impedido, por lógica derivación, que prosperaran los respectivos juicios de repetición por el solo hecho —aunque resulte evidentemente anómalo— de la coexistencia de gravámenes nacionales y provinciales.

El proyecto intenta un doble procedimiento para regularizar las situaciones que puedan presentarse en lo futuro. En primer término, instituye un tribunal arbitral integrado por representantes de la Nación y de las provincias, a efectos de que, mediante un procedimiento que reúne todas garantías de imparcialidad y ecuanimidad, decida si los tributos vigentes se oponen o no, y en su caso en qué medida, al régimen de la unificación. Además, otorga claramente el recurso que permitirá a los contribuyentes obtener administrativa o judicialmente la devolución de los tributos que las provincias y sus municipios se obligan a no establecer.

El tribunal arbitral que organiza el proyecto no es una institución nueva en nuestro derecho tributario, pues un organismo con funciones parecidas ha sido establecido, con todo éxito, a los efectos de la aplicación del convenio celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias para

prevenir la doble imposición en materia de impuesto a las actividades lucrativas. No obstante, la iniciativa avanza sobre el antecedente señalado, al atribuir al tribunal arbitral las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, tales como la retención parcial de las participaciones de las provincias o municipios que no acaten sus pronunciamientos. La agilidad en los procedimientos y la especialización que puede lograrse por vía de organismos de este tipo constituirán, a no dudarlo, factores decisivos para la eficacia del sistema que instituye el proyecto.

Se considera que la creación del tribunal arbitral no empece la norma constitucional (artículo 96) según la cual la Corte Suprema de Justicia conocerá originaria y exclusivamente en las causas entre la Nación y una o más provincias, o de éstas entre sí, ya que no se ve impedimento serio que se oponga a que la Nación y las provincias, en el ejercicio de sus poderes soberanos, convengan entre sí el mejor modo de resolver sus eventuales diferencias en materia de superposición de gravámenes, por medio de acuerdos previos que prevengan, por innecesaria, una contienda judicial ante la Corte, reservada por cierto para el caso extremo de grave conflicto, hoy más que nunca improbable, felizmente, en la vida normal de la República.

La garantía suprema que constituye nuestro más alto cuerpo judicial para el orden institucional de la Nación, según lo quiere la Ley Fundamental, no puede sufrir sin duda ningún desmedro por las decisiones del tribunal arbitral que se proyecta, cuya competencia específica no va más allá de una materia que, como la doble imposición, sólo puede concitar el interés común y recíproco de la Nación y las provincias para lograr una armonía permanente en su legislación impositiva, en beneficio del pueblo y de la economía nacional.

Por lo demás, el recurso que se otorga por el artículo 14 del proyecto asegura el debido contralor judicial sobre cualquier decisión del tribunal arbitral que pudiera perjudicar los legítimos intereses de los contribuyentes.

Finalmente, en sus disposiciones transitorias, el proyecto reconoce a las provincias de Presidente Perón y Eva Perón —no comprendidas, desde luego, en la ley 12.139— el derecho a participar en el producido de los impuestos internos unificados, en un pie de igualdad con las otras provincias, a partir de la fecha de constitución de sus autoridades y hasta el 31 de diciembre de 1954; y convalida la situación de hecho planteada por la ampliación de los plazos para el pago de las deudas provinciales comprendidas en la ley 12.139, dispuesta mediante convenios con los respectivos Estados, al margen de lo establecido por dicha ley.

Al encarecer a vuestra honorabilidad quiera prestar su sanción al proyecto de ley que se acompaña, el Poder Ejecutivo destaca que su aplicación ha de significar una considerable merma en los ingresos del gobierno central, pero no vacila en aceptar el sacrificio en virtud de los beneficios de orden general y local que la medida ha de reportar y por entender que el bienestar de la República ha de fundarse en la prosperidad de los Estados que la componen y que ésta se encuentra condicionada por los medios financieros de que puedan disponer para realizar sus altos fines.

Cumple el Poder Ejecutivo, además, en señalar que la sanción es de obvia necesidad para el país por el hecho de que la próxima caducidad del sistema de la unificación, sin la correlativa aprobación del instrumento legal destinado a reemplazarlo, no sólo ha de ocasionar trastornos financieros de importancia a las provincias, que cuentan con tales recursos para el normal desenvolvimiento de sus servicios, sino que importaría volver a un régimen de anarquía y superposición impositiva.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

JUAN PERÓN.  
Pedro J. Bonanni.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración. Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Degreef.** — Señor presidente: la unificación de los impuestos internos al consumo, cuyo régimen se modifica por el proyecto que se halla a consideración de la Honorable Cámara constituye el primer pacto tributario entre la Nación y las provincias y reconoce como honrosos antecedentes cláusulas expresas en materia rentística de otros convenios interprovinciales preexistentes a nuestra organización constitucional. Me refiero en particular al Pacto Federal de 1831 y al Acuerdo de San Nicolás, sin olvidar el Tratado del Cuadrilátero de 1822.

Esas cláusulas tendieron a realizar y asegurar la unión entre las provincias y el bienestar y progreso del país, así como a estimular el comercio y las industrias por medio de la nacionalización de las aduanas exteriores, y supresión de las aduanas interiores, de la percepción y distribución de las rentas generales y de la abolición de los derechos de tránsito o de los que, en cualquier forma, pudieran trabar la circulación territorial de las mercaderías y sus medios de transporte.

El proyecto de ley que se halla a consideración de la Honorable Cámara sigue, pues, la línea histórica de aquellos tratados interprovinciales cuyas cláusulas de orden económico o fiscal persiguieron el propósito de hacer efectiva la hermandad nacional y que hallaron luego su cristalización, tal vez definitiva en el tiempo, al ser consagradas por las Constituciones de 1853 y 1949.

La Nación y las provincias acuden así, una vez más, al procedimiento de debatir sus problemas comunes e instrumentar en una conveniencia su acuerdo, lo que, como se ve, recuerda aquellos históricos momentos en que se trataba de arribar a nuestra organización constitucional y los que siguieron hasta la pacificación del país y la consolidación del sistema político institucional.

La Constitución regló el sistema financiero de la Nación y las provincias, atribuyéndoles facultades concurrentes de imposición en materia de gravámenes indirectos, excepto en lo re-

lativo a derechos de aduana, que corresponden al Tesoro federal. Los impuestos directos, por su parte, se atribuyeron originalmente a las provincias, aun cuando la Nación puede imponerlos por tiempo determinado cuando la defensa, la seguridad común y el bienestar general lo exijan.

No obstante la sabia previsión con que fueron echadas las bases rentísticas y económicas de nuestro régimen federal, tomadas más de la propia y dolorosa experiencia que del ejemplo foráneo, el transcurso del tiempo y el consiguiente cambio de circunstancias fueron creando graves problemas que amenazaron con afectar seriamente la armonía del sistema e hicieron pensar a algunos que sólo habrían de ser resueltos por vía de la reforma de la Constitución Nacional. Estos problemas derivaron principalmente, en materia de impuestos indirectos, no tanto del ejercicio simultáneo de las facultades concurrentes de imposición —que no ocasionó mayores trastornos en épocas normales— como del abuso fiscal en que incurrieron algunas provincias en momentos de grave depresión económica. La doble o múltiple imposición no era pues el mal mayor —con ser de cierta gravedad— que soportaba la economía del país en 1934, cuando se sancionó la ley 12.139. Lo que realmente llevó hacia la solución lograda por dicha ley fué la necesidad —que ya tenía estado público— de poner fin a la guerra de tarifas y de impuestos diferenciales que habían entablado las provincias entre sí, excediendo sus facultades constitucionales al reimplantar verdaderas aduanas interiores y debilitando así el concepto solidario de un solo territorio para un mismo pueblo.

Queda dicho entonces que la solución del problema estaba ya madura cuando se concertó el primer pacto tributario entre la Nación y las provincias, al que luego sucederían otros de análoga trascendencia. Y sorprende hoy, que la lucha económica interprovincial es un hecho relegado a la simple mención histórica, advertir la gravedad que había adquirido y el temor latente de que volviera a reproducirse, a través de las drásticas previsiones de la ley 12.139 —artículos 17, inciso e) y 23— tendientes a evitar tratamientos discriminatorios por parte de cualquier provincia a la producción de las otras, no ya en el ámbito impositivo, sino en materia de regulación económica.

Precisamente, la preocupación de borrar del panorama financiero del país la posibilidad de toda suerte de choque fiscal entre la Nación y las provincias y de éstas entre sí, determinó en esa misma época la sanción de la ley 12.147, que acordó participación a las provincias y a la Municipalidad de la Capital Federal en los impuestos a los réditos y a las ventas, que poco antes habían sido creados con alcance federal, a condición de que las provincias no aplicaran

gravámenes de la misma naturaleza en la esfera local.

Esta ley entraña un nuevo pacto fiscal, aunque tácito, entre la Nación y las provincias, que se complementó posteriormente, en la sucesión del tiempo, con medidas análogas en materia de impuestos a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios, hasta la sanción de la ley 12.956, ahora vigente, que regla la distribución de todos esos tributos. Otro acuerdo tributario tácito lo constituye la ley 14.060, sobre régimen de distribución del impuesto substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

Estos pactos fiscales difieren de la ley 12.139 y del proyecto que se halla a consideración de la Honorable Cámara, en que no son de esencia contractual, sino simples acuerdos tácitos. La razón de la diferencia debe buscarse en el hecho de que mediante la adhesión a la ley 12.139 las provincias dejaron de ejercer un derecho que estaban efectivamente ejerciendo, como el de aplicar gravámenes similares en el orden local; mientras que en los demás regímenes de distribución no sucedió lo mismo pues no existían impuestos análogos en jurisdicción provincial al organizarse los respectivos tributos federales y acordarse participación a las provincias.

Se llega así a la sanción de la ley 14.184 del segundo Plan Quinquenal, que —como lo destaca el Poder Ejecutivo en el mensaje que acompaña el proyecto que se considera— es la primera ley de la Nación que encara con criterio orgánico y general los problemas que puedan derivarse de la colisión de las normas tributarias de la Nación y de las provincias. A diferencia de los regímenes que acabo de señalar, que aportaron soluciones parciales —si bien concordantes— para cada uno de los tributos vigentes, ya sea para resolver los problemas creados, como en el caso de la ley 12.139, o para prevenir los que pudieran plantearse con motivo de la aplicación de los tributos federales en los restantes casos, el segundo Plan Quinquenal determina que la política impositiva del Estado habrá de orientarse en forma de evitar la doble imposición interestatal, mediante convenios, tanto respecto de los impuestos locales como en lo relativo a los impuestos federales. Si se considera que esta directiva del segundo Plan Quinquenal figura entre los objetivos generales, es decir los permanentes, se apreciará que el plan ha buscado obtener, en el tiempo, la continuidad de una política fiscal que sigue la línea histórica de las cláusulas de los tratados ya indicados.

Ya en vigencia el segundo Plan Quinquenal se subscribieron, de acuerdo con sus previsiones, dos nuevos pactos tributarios. Uno entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires y otro entre la indicada comuna y todas las provincias, ambos para prevenir la doble imposición en materia de impuesto a las actividades lucrativas. Estos instrumentos tienen incluso la forma exterior

de verdaderos acuerdos y crean una novísima institución en nuestro derecho tributario interprovincial: la comisión arbitral que, como su denominación lo está diciendo, actúa de árbitro en las diferencias que puedan suscitarse entre los distintos fiscos con motivo de la aplicación de dichos convenios.

Luego de esta breve visión retrospectiva de los pactos tributarios en nuestro país, necesaria para ubicar exactamente, en relación a sus precedentes, el proyecto que se halla a consideración de la Honorable Cámara, debo decir que el nuevo acuerdo fiscal que ha de perfeccionarse en materia de impuestos internos aprovecha la experiencia recogida en la aplicación de los que le han precedido en la sucesión del tiempo, con miras a perfeccionar las instituciones de nuestro derecho tributario, en beneficio del pueblo y de la economía del país.

La unificación de los impuestos internos al consumo resultó, en su hora, como ya lo he dicho, la eclosión de un estado público de alarma e inquietud ante las consecuencias derivadas de la lucha fiscal interestatal. Resta agregar que la solución aportada por dicha ley no resultó perfecta, pues debió respetar situaciones de hecho creadas después de una prolongada lucha de intereses de todo orden que en definitiva conspiraban contra la unidad económica del país, que es, sin duda, una de las expresiones fundamentales de la unidad nacional.

La ley 12.139 no fué o no pudo ser, por lo tanto, un modelo de perfección técnica, una expresión impecable de doctrina financiera, aunque resultó —y es justo reconocerlo— una iniciativa realista que logró imponerse a la anarquía económico-financiera y a la confusión política de su hora. Su mérito ha sido precisamente el de concitar los distintos intereses en pugna para imponer la unificación de los impuestos internos como solución de emergencia para el país, solución que por el proyecto que se considera habrá de convertirse en permanente y definitiva, como lo quiere el segundo Plan Quinquenal.

Aceptada la idea de unificar los impuestos nacionales y locales al consumo —que se venía gestando desde el año 1891 en que se crearon los tributos federales de este tipo a iniciativa del presidente Pellegrini—, la ley 12.139 debió resolver dos problemas de singular gravedad. En primer término, la proporción en que participarían la Nación y las provincias en el producido de la recaudación, y en segundo lugar, la forma en que se distribuirían entre las provincias los recursos que se asignaran a todas ellas en conjunto. La ley 12.139 encaró estos dos problemas con criterio circunstancial e inorgánico, como lo demuestra el hecho de que, a los pocos años de vigencia del régimen, casi todas las provincias propugnaron su modificación y que, luego de veinte años de infructuosos esfuerzos por superar ese estado de cosas, nos en-

contramos hoy enfrentados a estos dos mismos problemas que adquieren así la misma gravedad que tenían en 1934.

Se ha dicho en alguna oportunidad, al referirse a la forma en que se resolvieron en su momento estas dos cuestiones, que la solución perfecta es la que satisface a todos los partícipes. No obstante, ésta es una verdad a medias, pues es bien sabido que para lograr un acuerdo cuando los intereses se hallan necesariamente en pugna se hace imprescindible, en aras del bien común, resignar más de una posición de principio, más de una convicción, más de un criterio. Lo que debe buscarse —y aquí radica, a mi juicio, el error en que incurrió la ley 12.139— es que la solución resultante de la transacción, de la puja de intereses contrapuestos, repose en una base teórica y pueda acomodarse, en razón de su propia elasticidad, a las cambiantes condiciones de la vida económica. Imponer una solución resultante del azar y congelar esa solución en el tiempo, como lo hizo la ley 12.139, es legislar para el momento, sin perspectiva de futuro; es perdurar en el tiempo porque así lo exige el interés del pueblo, quien en definitiva paga los errores o se beneficia con los aciertos de la gestión gubernativa.

Veamos cómo resolvió estos dos problemas la ley 12.139, en relación con las previsiones del proyecto de ley que estamos considerando.

El primero de ellos —reparto entre la Nación y el conjunto de las provincias— fué el más espinoso y el que más críticas ofrece respecto de la solución acordada. La ley aseguró a las provincias cantidades fijas durante los primeros cinco años de vigencia del régimen, reservando el remanente para la Nación. El promedio resultante de ponderar los ingresos del conjunto de las provincias en los años 1938 y 1939, comparado con el promedio percibido por la Nación en el mismo lapso, determinó los porcentajes de reparto aplicables a partir del 1º de enero de 1940 y durante toda la vigencia del régimen, incluso durante la prórroga prevista: 67,522 % para la Nación y 32,478 % para las provincias.

No pudo haberse buscado una solución más aleatoria. Aun hoy resulta difícil comprender cómo fué aceptada por las partes.

Los ingresos de las provincias que sirvieron para determinar el promedio del conjunto de ellas en 1938/39 estaban predeterminados en la ley. Eran fijos, inamovibles. En cambio, el promedio de la Nación en dicho período estaba supeditado a las contingencias de la recaudación y ella pudo incrementarlo en su beneficio —como efectivamente lo hizo— recurriendo al arbitrio del aumento de las tasas de los impuestos internos, aparte de beneficiarse con el aumento vegetativo de la renta, ya en tren de franca recuperación.

El proyecto que se halla a consideración de la Honorable Cámara pretende arbitrar, en este aspecto, sobre base teórica, una solución práctica y elástica que beneficia notablemente a las provincias. Desde luego —me apresuro a destacarlo—, esa solución resulta viable en razón del sacrificio financiero que está resuelta a realizar la Nación, que se desprende de una masa de recursos de extraordinaria significación, aunque en el campo doctrinario, como demostraré más adelante, podría sostener con éxito su derecho a una participación mayor, en desmedro de las provincias. Esto demuestra una vez más el espíritu de renunciamiento del gobierno central, empeñado en consolidar el federalismo, no sólo en sus formas clásicas, necesariamente empíricas, sino a través de un sentido más realista del papel que juegan las instituciones de nuestro régimen político en orden a la felicidad del pueblo y al engrandecimiento de la Nación. Demuestra también que las soluciones teóricas deben quedar reservadas al campo de la mera especulación académica, en tanto no consulten la realidad presente encarada —como ya he dicho— con perspectiva de futuro.

El proyecto de ley que se analiza, parte de la premisa de que el reparto de los impuestos internos entre la Nación y el conjunto de las provincias debe basarse en el principio de las facultades concurrentes de imposición. A fin de medir —para decirlo gráficamente— el alcance de esas facultades concurrentes se ha tomado la población. Como el campo de imposición de la Nación abarca la Capital Federal, territorios nacionales y provincias, la población total del país sirve para determinar el coeficiente atribuible a la Nación, en tanto que la suma de las poblaciones de las provincias —cuyo ámbito de imposición se halla limitado a la esfera local— se utiliza para señalar el coeficiente correspondiente al conjunto de los Estados provinciales. La relación entre ambos totales arroja los siguientes porcentajes: Nación, 56,223 por ciento; provincias, 43,777 %, en el primer año de aplicación del nuevo régimen, computando las 17 provincias.

El proyecto enuncia este sistema de reparto traduciéndolo a términos matemáticos, al decir, en el artículo 2º, que «la participación en el producto de los impuestos internos que corresponde a la Nación, por un lado, y al conjunto de las provincias, por otro, se determinará en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de las provincias adheridas, respectivamente».

Es decir, que el nuevo régimen de reparto tiene, sobre la ley 12.139, las ventajas que se enumeran a continuación.

En primer término, los porcentajes de reparto no dependen de una situación de hecho, alea-

toria, como ya he probado que sucedía en la aludida ley. Tienen en cuenta ahora una situación real, como es el principio de las facultades concurrentes de imposición. Se podrá argüir que la base tomada para medir tales facultades —la población— puede objetarse porque son dos los elementos que determinan la existencia e importancia de los impuestos internos: el consumo, dado por la población, y la producción de los artículos gravados y de sus materias primas. Pero en este supuesto —debo decirlo con énfasis— si se computara la producción como elemento del reparto, las provincias verían disminuidas notablemente las participaciones que ahora tienen. La Nación renuncia así, nuevamente, a un principio teórico que le es favorable, en beneficio de las provincias; y lo hace, como lo señala el mensaje del Poder Ejecutivo, «por entender que el bienestar de la República ha de fundarse en la prosperidad de los Estados que la componen, y que ésta se encuentra condicionada por los medios financieros de que puedan disponer para realizar sus altos fines».

Otra indudable ventaja del proyecto sobre el régimen de la ley 12.139 radica en el hecho de que los porcentajes de reparto no han de permanecer invariables en el tiempo, como sucedió con dicha ley, sino que se acomodarán automáticamente a la variación de los índices demográficos y a la creación de nuevas provincias. Por eso, el proyecto no tiene otro límite en el tiempo que la voluntad de las partes, salvo el período inicial, como lo dispone el artículo 1º. En este sentido es dable destacar que el sistema tiende a beneficiar a las provincias no sólo porque la creación de nuevos Estados locales reducirá proporcionalmente la participación de la Nación, sino porque análoga situación habrá de producirse en el devenir de los años, si continúa, como hasta ahora, la política de descongestionar la Capital Federal por vía de la descentralización industrial y del encauzamiento hacia las jurisdicciones provinciales, de las nuevas corrientes migratorias, aspectos éstos reglados por el segundo Plan Quinquenal.

Me hago un deber en destacar, aunque ya queda dicho, que el proyecto no legisla para el conjunto de las provincias existentes en la actualidad, sino que lo hace, con amplia visión del futuro, para todas las provincias argentinas, sin discriminar si se trata de las actualmente organizadas como tales, o en curso de organización —como Misiones—, o de las que pudieran crearse en lo venidero. La amplitud de su redacción las comprende a todas, en un mismo plano de igualdad. Debo recordar, a este respecto, que la ley 12.139, cuyo plazo máximo de vencimiento era de treinta años, salvo denuncia, cometió el error de legislar para las catorce provincias existentes en el momento de su sanción; error perdonable, si se me per-

mite la digresión, porque no pudo prever el advenimiento del Justicialismo, que incorporó tres territorios al ámbito provincial y que seguirá esa política cuando las circunstancias lo aconsejen, para que sea una realidad tangible nuestro régimen federativo.

El segundo problema de importancia que debió encarar la ley 12.139 y que, lógicamente, resuelve también el proyecto que se considera, se vincula con el reparto, entre las provincias, de las sumas que corresponden al conjunto de ellas.

Debo destacar aquí, para que la Honorable Cámara quede debidamente informada del problema y de la adecuada solución que propugna el despacho que se considera, que en el campo teórico las opiniones al respecto están muy divididas. Pude apreciarlo no sólo a través de la discusión parlamentaria de la ley 12.139 y de la amplia bibliografía sobre el tema, sino también en el curso de las deliberaciones de la reunión de ministros de Hacienda realizada en esta Capital durante los días 15 a 18 de noviembre pasado, a la que asistí, como observador, en virtud de una gentileza del ministro de Hacienda de la Nación, doctor Bonanni.

Las distintas opiniones pueden concretarse en la forma que referiré a continuación, siguiendo su evolución en la sucesión del tiempo, con el ánimo de despejar la maraña que oculta la verdad y llegar a conclusiones definitivas.

En un primer análisis, llama la atención que durante la discusión de la ley 12.139 existiera acuerdo de todos los sectores políticos, incluido el gobierno, en el sentido de que la distribución de los impuestos internos entre las provincias, por tratarse de gravámenes al consumo, no podía realizarse sino en función del consumo, y que a falta de otro elemento de juicio para medirlo, debía tomarse la población, no obstante reconocerse que no refleja exactamente el consumo real en cada jurisdicción, porque el poder adquisitivo de la población de cada provincia es, en cierto modo, diferente. Llama la atención, también, el estado público de aquel entonces —que se traduce claramente en el debate—, orientado a fustigar en todos los tonos el ejercicio del poder fiscal de las provincias llamadas productoras por la ley 12.139, y a negarle derecho, por lo tanto, a participar en el reparto de su propia producción. Por eso, el sistema instaurado por dicha ley, que arrancó de una situación de hecho y la aceptó como tal, tendió al reparto por población, reduciendo gradualmente la participación en función de la producción asignada originariamente a las cinco provincias productoras de vino, alcohol y azúcar —Jujuy, Mendoza, San Juan, Salta y Tucumán—.

Acallados ya los ecos del descontento popular producido por los llamados impuestos a la producción, serenados los ánimos por el transcurso

del tiempo y por haber desaparecido dichos tributos como tales, al englobárselos en el impuesto nacional unificado, no puede desconocerse ahora que las provincias que producen la riqueza objeto del gravamen soportan un sacrificio mayor que las que realmente la consumen, pues en razón del régimen se obligan a no gravar tales productos en la esfera local ni las materias primas con que ellos se elaboran. Este mayor sacrificio debe compensarse, y parece justo que así sea, con una participación adicional en concepto de producción. En otros términos: se trata de repartir el producido de un gravamen que existe en razón de la riqueza que se produce y en razón de la riqueza que se consume; y lo lógico parece ponderar equilibradamente la incidencia de uno y otro factor para asignarles su correspondiente gravitación en el reparto.

Se ha dicho, no obstante, que las provincias llamadas productoras no tienen el derecho de gravar íntegramente su propia producción, sino sólo la parte de producción que efectivamente consumen en su jurisdicción. Nada más alejado de la realidad, conforme a la moderna técnica financiera y a fallos de la Corte Suprema de Justicia, como pretenderé demostrarlo.

En primer término no existe distinción en el campo doctrinario entre impuestos a la producción e impuestos al consumo.

Los impuestos sobre el gasto o consumo son tributos que afectan a las personas que usan o consumen determinados objetos. Por su forma de recaudación se cuentan predominantemente entre los indirectos, porque técnicamente es imposible gravar cada acto del bebedor de cerveza, del fumador, del que utiliza azúcar. Por eso se gravan los objetos allí donde existen grandes cantidades antes de que lleguen a los verdaderos consumidores, o sea cuando están en poder de los fabricantes o importadores.

Estos impuestos gravan entonces la producción o la venta de las mercaderías.

Los impuestos sobre la producción pueden afectar a los objetos en los distintos períodos de la elaboración y aun antes de ella —gravan la materia prima, por ejemplo, cuando ésta, al llegar a la elaboración, sirve de base para el cálculo del impuesto—. Puede también recaudarse el impuesto, en algunos casos, sobre productos semimanufacturados en un período intermedio de la producción. Y, finalmente, puede además aplicarse el gravamen sobre artículos terminados, completado ya el proceso de elaboración.

No podría decirse que el gravamen que se aplicara al artículo terminado es el único susceptible de ser considerado como impuesto al consumo, por el hecho de que recién en ese momento podría destruirse dicho artículo por un acto de consumo; ya que ese concepto no se desvirtuaría cualquiera fuese la etapa del pro-

ceso de elaboración que se eligiera para la imposición.

Sentada la premisa de que los impuestos llamados a la producción son impuestos indirectos al consumo, impuestos sobre el gasto, debo recordar que la Corte Suprema de Justicia ha sentado reiteradamente el concepto de que las provincias pueden gravar libremente su propia producción, con prescindencia del hecho de que la riqueza objeto del gravamen se consuma o no en su territorio. En otros términos, las provincias pueden gravar el consumo de todo el país, en tanto no discriminen respecto de la forma en que dicho consumo se haga en la propia provincia o en el resto del territorio argentino. Para ilustrar a la Honorable Cámara sobre este aspecto del problema, me permitiré leer la parte pertinente del fallo dictado por el más alto tribunal del país en la causa «Banco de Catamarca contra Samez José Elías sobre cobro de pesos», que sigue la jurisprudencia uniforme existente al respecto. Dice así la Corte: «Este gravamen es, incuestionablemente, un impuesto a la producción que recae sobre determinada riqueza de la provincia, susceptible, en cuanto tal, de ser sometida a una contribución por parte de esta última, la cual ha ejercido, en el caso, su potestad fiscal dentro de los límites constitucionales que determinan la que es propia de la Nación y la que le ha sido reservada a las provincias (artículos 99, 10, 11, 104 y 107). Que por ser este impuesto constitucionalmente inobjetable del punto de vista de su objeto, lo que en la ley respectiva se dispone para lograr su percepción antes que la riqueza sobre la cual recae salga de la jurisdicción de la provincia, no puede considerarse violatorio del libre comercio interprovincial, ni mucho menos interpretarse como un disimulado impuesto a la exportación. Lo que la ley hace es mandar que el gravamen se pague antes, lo cual es muy distinto, por lo demás, de disponer que se pague con motivo o en ocasión de la salida, establecer el modo de comprobar las extracciones que se efectúen sin el cumplimiento de la obligación fiscal, e imponer multas a los infractores. Todo lo cual es atribución complementaria de la potestad en cuya virtud se creó el impuesto y que como quedó dicho, asiste a la provincia en este caso indiscutiblemente, puesto que no se grava con él a quien explota bosques para exportar, como lo ha pretendido el recurrente, sino a toda explotación de esa especie, expórtese o no de la provincia lo que con ella se obtiene, como resulta claramente de la última parte del artículo 29, que contempla el caso de que la primera transferencia se efectúe «en el lugar donde se hizo la preparación de los artefactos».

Debe aceptarse, pues, como un hecho cierto que, si las provincias tienen derecho a gravar su propia producción y no sólo su propio con-

sumo, el factor producción no puede ser ajeno a un régimen de distribución orgánico y justo. Podría abundar en otras consideraciones sobre el particular, pero para no fatigar la atención de la Honorable Cámara me limitaré a reseñar brevemente dos argumentos en apoyo del proyecto que se considera, que entiendo son fundamentales. Uno de ellos fué expuesto brillantemente en la reunión de ministros de Hacienda —a que ya he aludido— por el ministro de Hacienda de Mendoza doctor Benedicto Caplán, eminente especialista en derecho tributario. Decía el doctor Caplán, luego de señalar que un impuesto al consumo que se recaude directamente del consumidor no existe en la realidad, ya que casi todos los impuestos al consumo que existen en el mundo se aplican en las etapas de producción o circulación:

«Los impuestos —bien lo sabemos— son el precio que la población contribuyente paga al Estado para la prestación de los servicios. En consecuencia, teóricamente, la forma más perfecta, correcta y equitativa de distribuir ese producto sería reaccionándolo con el monto de la prestación. Claro está que los servicios que presta el Estado no se pueden ponderar monetariamente, porque si no se aplicarían tasas, precios o contribuciones de mejoras. Precisamente, la indivisibilidad es un carácter peculiar del impuesto. Pero esa dificultad puramente técnica, numérica, casi diríamos contable, de establecer cuánto le toca a cada uno por los servicios que recibe por parte del Estado, no significa renunciar totalmente a encontrar algún indicio para ponderar, aunque sea estimativamente, lo que le corresponde a cada uno. Y así, la doctrina más reciente en esta materia acepta dos índices fundamentales para medir el uso y el consumo de los servicios públicos: uno es la actividad del productor, y otro, la del consumidor. Es decir que la renta producida y la consumida, o los bienes consumidos, son índices que permiten al Estado presuponer una forma de utilización de dichos servicios.

«La conclusión es que el impuesto se cobra por los servicios que se prestan y que los contribuyentes los pagan en la proporción en que consumen su renta o cómo producen su renta. El productor es, efectivamente, un consumidor de los servicios públicos. Nadie podría producir, nadie podría tener la propiedad de sus bienes, nadie podría venderlos, transportarlos, sin los servicios públicos asegurados por el Estado. En consecuencia, cada litro de vino que se produce en Mendoza, o cada kilogramo de azúcar en Tucumán, nace ya gravado con la cuota proporcional que le corresponde en el costo de los servicios públicos que esas dos provincias prestan, haciendo posible así esa producción. Ese es, en esencia, el fundamento del impuesto a la producción», o lo que es lo mismo, lo que justi-



fica la cuota adicional en función de la producción.

El otro argumento, si así puede llamarse, en apoyo del factor producción como elemento integrante del reparto de los impuestos internos entre las provincias, tiende a destruir el pre-concepto existente en 1934 contra los impuestos llamados «a la producción». Creo haber dicho ya que en esa época la superposición impositiva no era el mal mayor que soportaba la economía del país, sino precisamente la anarquía fiscal y la lucha económica interestatal que tenían como pretexto el ejercicio simultáneo de las facultades concurrentes de imposición, pero que en realidad tendían a la defensa de la propia producción, aunque fuera en desmedro de la producción de las otras provincias, en momentos de gran depresión económica.

Superada esa grave etapa de nuestro desenvolvimiento económico-financiero, nos es posible ahora desentrañar el origen de la unánime condena de esa época a los impuestos a la producción aplicados en la esfera local. Y vemos así que se confundían, por imperio de la confusión reinante, los efectos con las causas, atribuyendo los mismos vicios a ciertos impuestos a la producción, perfectamente constitucionales, que no perturbaban mayormente la actividad económica, y a otros —los más— que en realidad importaban la creación de verdaderas barreras aduaneras proscritas por nuestra Carta Fundamental, que atentaban contra la libre circulación territorial de los bienes y conducían a la anarquía financiera y al caos económico. Si alguna prueba fuera necesaria, me remito a la profusa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el período inmediato anterior a la sanción de la ley 12.139, acerca de la inconstitucionalidad de innumerables tributos provinciales.

Aceptado que el factor producción debe influir en el reparto de los impuestos internos entre las provincias, resta determinar el coeficiente aplicable. En este sentido es evidente que el consumo —dado por la población— debe tener una incidencia notoriamente mayor, pues el porcentaje en función de la producción sólo ha de compensar el mayor sacrificio de las provincias que aportan la riqueza objeto del tributo y que se obligan a no gravarla en su propia jurisdicción, sin que por ello deba necesariamente erigirse en el elemento dominante de la distribución.

Veamos la solución dada a este aspecto del problema por la ley 12.139, en relación con el proyecto de ley que se halla a consideración de la Honorable Cámara.

Hemos dicho ya que la ley 12.139 aceptó la situación de hecho dada por los impuestos a la producción y se asignó a las cinco provincias productoras de alcohol, vino y azúcar una cuota

suplementaria en compensación de los gravámenes de este tipo que ellas aplicaban. Esta cuota suplementaria, que tuvo gran significación en el año 1935, fué decreciendo a través del tiempo por la propia mecánica de la ley, hasta representar en 1954 el 50 por ciento de la cantidad repartida por tal concepto en 1935.

Las cifras son significativas: en 1935 se distribuyeron entre las provincias 72,9 millones de pesos, de los cuales 40,8 se repartieron en función de la población entre todos los Estados locales y 32,1 millones en base a la producción entre las cinco provincias ya indicadas (Jujuy, Mendoza, San Juan, Salta y Tucumán). Llevando estas cantidades a cifras relativas, tenemos que, de acuerdo con la población, se distribuyó el 56 por ciento de la recaudación, y en función de la producción el 44 por ciento.

La ley 12.139 cometió aquí otro error de indudable gravedad. Legisló con criterio circunstancial, como ya he tenido oportunidad de manifestarlo, olvidando que el régimen debía regir durante 20 años como mínimo y 30 años como máximo. El error consiste, a mi juicio, en haber computado cantidades absolutas para tan espaciado lapso, desconociendo la posibilidad de que pudiera alterarse la relación de valores, lo que efectivamente ocurrió por circunstancias de orden económico —algunas ajenas a nuestro dominio— que son de conocimiento público. Roto el equilibrio de la relación de valores, las cantidades absolutas fijadas en la ley resultan ahora irrisorias frente al notable incremento de la recaudación. Y es así que el 22 por ciento, que debió distribuirse en 1954 en función de la producción —recuérdese que el 44 por ciento inicial debió disminuir gradualmente hasta alcanzar en el corriente año el 50 por ciento—, quedó reducido a la postre por haberse considerado cifras absolutas y no relativas, a menos del 3 por ciento.

Debo destacar también que la ley 12.139, que previó un plazo adicional de prórroga de diez años luego de los veinte primeros años de vigencia, estabilizó en el 50 por ciento de las cantidades distribuidas en 1935, la cuota a repartir en función de la producción a partir de 1954. Traduciendo a términos relativos las cantidades absolutas fijadas por dicha ley, resulta que a partir de 1954 debía distribuirse por población el 78 por ciento entre todas las provincias y por producción el 22 por ciento entre cinco Estados locales.

El proyecto que se halla a consideración de la Honorable Cámara acepta, como ya lo he expresado, la incidencia del factor producción en el reparto; pero no lo hace, como la ley 12.139, por respetar una situación de hecho, ya que ésta no existe en la actualidad. Acepta el principio de la incidencia del factor producción por considerarlo de estricta justicia, si por justicia se entiende dar a cada uno lo suyo.



En este sentido el proyecto comienza por destruir el concepto fijado por la ley 12.139 respecto de las provincias que se consideran productoras. Reconocido que existe un derecho a participar en el producido de los impuestos internos en función de la producción, este derecho debe acordarse a todas las provincias que realmente produzcan los artículos gravados o las materias primas necesarias para su elaboración. No es posible seguir manteniendo un concepto que no puede realmente aceptarse. Si existe derecho a cobrar una cuota suplementaria en función de la producción, ese derecho debe ser igual para todos los Estados argentinos que produzcan la riqueza objeto del gravamen, desde luego que en la proporción en que contribuyan a formar la recaudación que ha de distribuirse. El proyecto avanza así notoriamente sobre el régimen de la ley 12.139, introduciendo un nuevo factor de justicia que me complace en destacar con todo énfasis.

Los porcentajes fijados por el proyecto para la incidencia del factor producción resultan de las tratativas realizadas en la reunión de ministros de Hacienda, y, en términos generales, respetan los que hubieran resultado de la ley 12.139, si ésta no hubiera incurrido en el error de computar cifras absolutas.

Otro aspecto importante del proyecto es el arbitrio de un procedimiento eficaz para reprimir las infracciones a la obligación de no aplicar gravámenes en pugna con el régimen de unificación que se establece, instituyendo una adecuada protección jurídica para los contribuyentes afectados por tributos locales en esas condiciones, cuya consecuencia será la liberación de cargas impositivas que recaen sobre los consumidores de todo el país.

La Corte Suprema de Justicia ha declarado que «los contribuyentes damnificados por un impuesto provincial en contravención a lo establecido en la ley 12.139, carecen de acción para demandar la nulidad del gravamen fundados en esa circunstancia, sin perjuicio de la que pueda corresponderles para pedir la nulidad del impuesto si fuera contrario a la Constitución Nacional, a las leyes del Congreso o a los tratados con naciones extranjeras». Esta jurisprudencia ha impedido que prosperaran los juicios por repetición entablados, ya que la misma Corte ha sostenido «que la superposición de impuestos nacionales y provinciales, con ser una anomalía económica, no comporta por sí sola violación constitucional, mientras uno de los gravámenes no estuviera fuera de los límites de la potestad fiscal de la autoridad que lo estableció».

Para solucionar esta situación el proyecto propone un doble procedimiento. Crea en su artículo 10 un tribunal arbitral, el que de acuerdo con el artículo siguiente deberá integrarse con representantes de la Nación y de las provincias, tribunal que deberá decidir de oficio o a pedido

del Ministerio de Hacienda de la Nación, de las provincias o de las municipalidades, si los gravámenes se oponen o no, y en su caso en qué medida, a las disposiciones del presente proyecto de ley; y por el artículo 14 pone en mano de los contribuyentes afectados la protección de un recurso para obtener por vía administrativa, o de lo contrario por la judicial, la devolución de lo injustamente abonado.

Por otra parte, el proyecto, en el deseo de colocar en pie de igualdad a los Estados incorporados recientemente, reconoce a las provincias de Presidente Perón y Eva Perón el derecho de participar en el producido de los impuestos internos nacionales a partir de la fecha de constitución de sus autoridades y hasta el 31 de diciembre de 1954.

Señor presidente: el proyecto que consideramos reportará sin duda un beneficio de orden general, y otro todavía más sensible de orden local, que propende al bienestar de la República por el engrandecimiento y la prosperidad de las provincias que la integran. Hay unánime consenso en que la falta de desarrollo de las provincias constituye un peligro para la riqueza nacional. Por eso, el gobierno central no ha trepidado en desprenderse de parte de sus ingresos, para que las provincias, especialmente las menos desarrolladas, puedan alcanzar el alto destino que buscaron desde el día luminoso de Mayo, en que con decisión inquebrantable se lanzaron por los ásperos caminos de la libertad. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

El país tendrá un instrumento legal que contribuirá, dentro de las notables previsiones del segundo Plan Quinquenal, a consolidar la independencia económica, para asegurar la justicia social y la soberanía política para felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, como quiere la Doctrina Justicialista, que este Congreso ha reconocido, por ley, Doctrina Nacional de la República. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Benítez). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Alende.** — Confieso que en las breves horas que he tenido para estudiar este proyecto de ley, diversas impresiones han pasado por mi mente y me hice también diversas consideraciones sobre la actitud que debemos adoptar en la emergencia.

Por un lado tenemos este proyecto de unificación de impuestos internos, que fueron votados por la Nación ya sabemos cómo, en horas sombrías, cuando el país pensaba que debía prepararse para decisiones supremas que, felizmente, no llegaron y que movieron al Poder Ejecutivo a proponer al Congreso de la Nación el 18 de diciembre de 1890 el primer proyecto de creación de impuestos internos, que fuera sancionado el 26 de enero del año siguiente.

Sabemos cómo, después, las facultades concurrentes de la Nación y de las provincias, establecidas en la Constitución, originaron frecuen-

temente dobles y triples superposiciones de impuestos. Sabemos también cómo con posterioridad, el 21 de diciembre de 1934, el Honorable Congreso aprobó un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo el 28 de septiembre de ese mismo año que llevó el número de ley 12.139, sentando por primera vez en el país el concepto de la unificación de los impuestos internos y la distribución proporcional de su producido entre la Nación y las provincias.

Por un lado este proyecto actual del Poder Ejecutivo tiene un fin loable que, reconocemos, mejora en algunos aspectos la ley anterior aunque en otros la empeora; por el otro, debe destacarse nuestra observación fundamental en cuanto a lo que los impuestos internos significan como política fiscal, tal como lo hemos anunciado y ratificado en nuestra exposición del día de ayer, con el señor diputado Fassi, como así también el sentimiento de evidente repulsa que anima a nuestro partido y a los sectores de la oposición por la forma en que el régimen se maneja en todo cuanto tiene vinculación con el federalismo y la evidente anulación de las autonomías municipales y provinciales que configura, esencialmente, la práctica del régimen peronista en esta materia.

De un lado, pues, el proyecto, el principio general técnico en el que podemos estar de acuerdo; del otro, esas realidades políticas e institucionales del país. Las realidades; he de referirme un poco a ellas porque necesariamente debo hacerlo dado el poco tiempo de que hemos dispuesto para el estudio de este proyecto y para formarnos un juicio definitivo a través de nuestra propia experiencia legislativa nacional y sobre todo provincial.

Entendemos que, por ejemplo, en materia municipal la vigencia de una efectiva autonomía impositiva es la base fundamental creadora del municipio, escuela de democracia. Nosotros sostenemos la necesidad de esa autonomía municipal como algo esencial para la vida de nuestros municipios. Quienes actuamos en la provincia de Buenos Aires y sobre todo en los grandes núcleos urbanos inmediatos a la Capital Federal, conocemos cómo actualmente actúan esas grandes municipalidades del mal llamado Gran Buenos Aires; conocemos cómo estos conglomerados ciudadanos viven en estado de permanente suciedad, falta de aseo y de limpieza; cómo sus organismos municipales se han convertido en dependencias administrativas del poder administrador central de la provincia, y cómo se cobran, por ejemplo, las tasas de alumbrado, barrido y limpieza, aunque en la mayoría de los casos el servicio no se presta nunca.

Las municipalidades, en realidad, se han convertido en monstruosos entes burocráticos que en sueldos y salarios absorben un porcentaje muy cercano al cien por ciento de los recursos

que se obtienen para cumplir con sus posibilidades. Recuerdo que en un debate provincial tuvimos oportunidad de presentar estadísticas que confirman lo expuesto.

En defensa del principio federalista municipal los senadores radicales Héctor Noblia, Luis Quijano y Miguel Yrigoyen —en la época en que yo desempeñaba una diputación provincial— proyectaron la adjudicación a las comunas de porcentajes de los ingresos fiscales, que al proveerlas de recursos permanentes fortalecerían la extensión y eficacia de sus funciones. En virtud de dicha iniciativa se declaraba renta municipal el 20 por ciento del producido del impuesto inmobiliario; el 12 por ciento del producido a las actividades lucrativas y el 25 por ciento del importe que a la provincia correspondería en concepto de participación en los impuestos nacionales de réditos, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.

El radicalismo promovió esa iniciativa en momentos en que todos los municipios de la provincia de Buenos Aires vivían en situación de angustia económica mientras los gobiernos centrales anunciaban año tras año la existencia de permanentes superávits. Si bien es cierto que esa situación se solucionó después, en parte, mediante la asignación del 10 por ciento de las sumas que la provincia recibía en concepto de distribución federal, la verdad es que el problema se mantiene en toda su gravedad.

Los señores diputados provinciales Emilio Parodi y Alberto Zubiaurre, el 26 de junio de 1952, presentaron al cuerpo que integraban un proyecto de ley mediante el cual se declaraba renta municipal permanente el 30 por ciento del producido del impuesto inmobiliario y sus adicionales, el 30 por ciento del producido del impuesto de actividades lucrativas y el 25 por ciento del importe que se liquide a la provincia por su participación en los impuestos a los réditos, a las ventas, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios que determinan las leyes nacionales. El proyecto obedecía a la situación de angustia financiera en que se debatían los numerosos municipios de la provincia. «La estrechez de recursos —manifestaban los firmantes del proyecto— ha significado, en la mayoría de ellos, la limitación de sus posibilidades para la ejecución de obras consideradas indispensables a fin de satisfacer necesidades de los municipios. Asimismo, ha traído como consecuencia el aumento de las tasas y contribuciones impositivas, incidiendo en grado superlativo el recargo que agobia a las provincias.»

Traigo este recuerdo, señor presidente, porque éste es el origen fundamental de la doble y de la triple imposición, el estado de permanente déficit en que se encuentran las municipalidades bonaerenses y la imposibilidad de efectuar la mínima obra pública con los recursos que se encuentran a su alcance, lo que

provoca, incluso, la burla de la ley en vigencia, 12.139, y la existencia de verdaderos impuestos superpuestos, de los que he de hacer mención dentro de unos instantes.

Los impuestos internos nacionales —tenemos a mano el mensaje del Poder Ejecutivo con motivo de la cuenta de inversión correspondiente al año 1953— produjeron durante el año 1952 una recaudación de 2.007,6 millones de pesos; en el cálculo de recursos para 1953 figuraban 2.200 millones de pesos, habiéndose recaudado en realidad 2.027,6 millones. De esa suma, en 1952 pasaron a rentas generales 1.372,8 millones y sólo fueron distribuidos entre las provincias 634,8 millones; en 1953 pasaron a rentas generales 1.359,8 millones, siendo distribuidos entre las provincias 667,8 millones.

Tan anómala situación ha producido, como es muy lógico, la permanente protesta de los cuerpos colegiados provinciales. Tengo en mi mano un debate de la Legislatura de Buenos Aires, del 6 de agosto de 1953, en el que la eficientísima representación radical que preside el diputado Anselmo Marini hace comentarios al respecto y también el veterano y eficaz representante socialista don Teodoro Bronzini, formula acres comentarios en lo que respecta a la distribución de los impuestos en el año 1949. «Siempre el gobierno fuerte —dice Bronzini— es el gran problema argentino. Tener algún día un gobierno central que sea menos fuerte, que esté más repartido, servirá para que el pueblo argentino esté en condiciones de hacer mayor justicia.» Y así trae a colación el hecho de que sobre 941 millones de pesos recaudados en 1949 el gobierno de la Nación se adjudicó 743 millones y el resto, apenas un puñado de pesos, se repartió entre la Municipalidad de Buenos Aires y los gobiernos provinciales.

Esta situación tiene su gravedad, no sólo en lo que respecta a esta notoria deficiencia de las municipalidades que se ven obligadas entonces a crear, de cualquier forma y manera, recursos para poder desarrollar sus actividades específicas, sino también incluso para las propias provincias. Me imagino que si esto trae dificultades para la provincia de Buenos Aires, ellas han de ser quizá más graves e insalvables para algunas provincias hermanas en condiciones inferiores de desarrollo económico.

Los principales rubros que constituyen las rentas generales de carácter provincial del Estado son el impuesto inmobiliario, el impuesto de sellos, las tasas retributivas de servicios y actividades lucrativas, según quedó especificado en su oportunidad por el ministro de Hacienda, Economía y Previsión de la provincia. En cuanto a los impuestos nacionales cabe mencionar la participación en el impuesto a los réditos, ventas, ganancias eventuales, beneficios extraordinarios, impuestos internos unificados

y coparticipación federal, afectados estos últimos al presupuesto de vialidad. Para el caso especial de la provincia de Buenos Aires, la participación en los impuestos nacionales representa aproximadamente la tercera parte de los recursos de la provincia.

En plena vigencia del Plan Quinquenal, en su mensaje inaugural de este año, el gobernador de la provincia establecía la necesidad de modificar el sistema impositivo de la provincia, el que incluso habría de tener incidencia sobre aspectos destinados a la educación, a la salud de la población y a sectores vinculados a la explotación agropecuaria.

Pero, ¿qué es lo que sucede en realidad en esta materia? En debates desarrollados en la provincia de Buenos Aires con motivo de la ratificación de convenios vinculados a las actividades lucrativas entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires por una parte y entre aquella provincia y otras provincias argentinas por otra parte, se estableció la verdad de esta situación impositiva. Allí se dijo con propiedad que las municipalidades estaban cobrando el mismo impuesto a las ventas que cobraba la provincia y la Nación, en forma realmente desatentada. Más aún: en el texto de los dos convenios realizados, en virtud de un artículo 18, establecía que las municipalidades de la provincia de Buenos Aires podrían gravar en concepto de impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro gravamen sobre los comercios, industrias o actividades lucrativas, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a la provincia. En virtud de estas disposiciones se autorizaba prácticamente a todas las municipalidades de Buenos Aires a superponer legalmente el impuesto a las actividades lucrativas, que aplicaba el gobierno de la provincia por facultades específicamente reconocidas.

Quiero significar este hecho fundamental: que si bien es cierto que en aquella época estaba en vigencia la ley 12.139, no era que en realidad no existiesen otras disposiciones legales que prohibieran a las provincias y las municipalidades establecer la doble o triple superposición de impuestos. También estaba aprobado el segundo Plan Quinquenal, que establece normas rígidas en materia impositiva. Todo ello no impidió que fueran permanentemente burladas esas disposiciones por las provincias y las municipalidades que de alguna manera tenían que buscar los créditos y los recursos necesarios, no ya para realizar obras públicas, sino para cubrir en muchos casos los presupuestos de gastos que continuamente se incrementan en virtud del proceso inflatorio que las obliga a acrecer los sueldos de sus servidores.

Una demostración de la ineficacia de todo este sistema impositivo es el hecho grave de que la provincia de Buenos Aires ha debido apelar,

por exigencia de sus necesidades, a la sanción de una ley de catastro parcelario y a una ley de revalúo de la propiedad inmobiliaria, votada en las sesiones de agosto de 1953. La representación radical señaló en la emergencia, con brillo, las perniciosas consecuencias que esa ley de revalúo, tal como fué proyectada por el Poder Ejecutivo, podría tener para el futuro económico y social de la provincia. Baste mencionar que se tomó como materia de cálculo para efectuar la revaluación, los precios y la renta de los últimos cinco años, durante los cuales —ya lo sabe la Honorable Cámara— han actuado como factores decisivos en cuanto al valor de la tierra, la inflación y la especulación.

Ya en aquella oportunidad, repito, se señaló la contradicción que significaba esta política de revaluación de la tierra en la provincia de Buenos Aires en el mismo y preciso momento en que desde el Poder Ejecutivo de la Nación se fomentaba y se anunciaba una nueva política de fomento a la producción agropecuaria, considerando ese fomento como vital para los intereses económicos del país, el aumento de la productividad y la existencia de términos de intercambio favorables para la economía argentina.

En momentos en que era necesario, y es necesario ahora más que nunca, aumentar la productividad del campo, reducir los costos de producción, proteger el bien de familia, debido a los precios decrecientes de los productos agropecuarios en los campos internacionales que obligan al país a colocarse en condiciones óptimas para la competencia internacional; en momentos en que el país necesita como nunca estimular esa producción, en la primera provincia argentina —la provincia de mayor extensión en cuanto a buenos pastos y a cultivo de la tierra— se efectúa una política de revaluación fiscal que no supone otra cosa que la concreción de la voracidad fiscal de la provincia, obligada a ello por su situación económica y por el deficiente sistema impositivo que rige en ella y, como lo hemos demostrado en el debate de ayer, en el resto de la República.

Hay algo más, señor presidente, en este proyecto de ley que nos envía el Poder Ejecutivo; hay algo más que ya asomó en esos convenios celebrados entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Capital Federal por un lado, y entre la provincia de Buenos Aires y otras provincias argentinas por el otro, debatidos en la Legislatura provincial en las sesiones de julio y agosto de 1953. Asoma una innovación que no existe en el texto de la ley 12.139, que obliga a la impugnación del radicalismo en esta materia del proyecto de ley, y que consiste en la creación de una comisión arbitral que por cierto fué combatida en los debates correspondientes de la Legislatura bonaerense.

Por el artículo 14 del convenio celebrado el 28 de mayo de 1953, se creó una comisión arbitral integrada por un presidente, cuatro vocales titulares y dos suplentes. El presidente sería designado por el ministro de Hacienda de la Nación y cada una de las partes contratantes nombraría dos vocales titulares y un suplente, los que deberían ser funcionarios de la respectiva jurisdicción especializados en materia impositiva. Las decisiones de la comisión se tomarían por el voto de sus cuatro vocales, resolviendo el presidente en caso de empate. Dicha comisión, por el artículo 15, dictaría su reglamento interno y solicitaría del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Hacienda y Administración de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la asignación del personal auxiliar y de las partidas de gastos, así como la adopción de las medidas que requiriera su funcionamiento.

En virtud del artículo 16 tendría por funciones la interpretación de las cláusulas del presente convenio, así como la resolución de las cuestiones que se originen entre ambas jurisdicciones con motivo de su aplicación en los casos concretos, y coordinar la acción de ambos fiscos con el propósito de evitar dobles fiscalizaciones y decisiones encontradas en la determinación del monto imponible; es decir, tendría una función exclusiva de interpretación y de coordinación.

Posteriormente, con motivo del otro convenio, la representación del radicalismo fustigó, con toda severidad, la existencia de una comisión arbitral, también diseñada dentro de las normas generales que acabo de exponer.

En este proyecto remitido por el Poder Ejecutivo la situación se agrava, y a ello ya han de hacer especial referencia mis compañeros de sector, quienes habrán de dar su opinión sobre este tribunal arbitral que habrá de decidir de oficio en los gravámenes que fija la presente ley y que adoptará las disposiciones necesarias para complementar ésta.

Las decisiones de este tribunal serán obligatorias para la parte cuyos gravámenes se hayan cuestionado; este tribunal será prácticamente un organismo autónomo y autoritario, en el que las partes depositarán todas las severas disposiciones de este proyecto de ley, que establece obligaciones emergentes para la Nación y que sujetan a las provincias, con posterioridad a su adhesión, a obligaciones y aceptaciones de carácter rígido e inexorable.

Por eso voy a tratar de hacer in mente un resumen de lo que este proyecto de ley significa, de los antecedentes de aquella ley votada en 1934, en épocas en que estaban ausentes —en virtud de la abstención del partido— los representantes del radicalismo en las bancas de la Cámara de Diputados de la Nación, y que contó

con el asentimiento y el apoyo unánime de las provincias argentinas.

Considerando por un lado los antecedentes de este proyecto de ley y las necesidades de evitar la doble y la triple imposición, y, por el otro, nuestros conceptos sobre lo que el impuesto interno significa como impuesto indirecto de carácter regresivo y la realidad del manejo federalista por parte del régimen peronista y la anulación de las autonomías provinciales y municipales, es muy lógico que ante esa disyuntiva hayamos debido los diputados radicales meditar profundamente sobre nuestra conducta ante la emergencia.

Afortunadamente, para ayudarnos en la dilucidación del problema y en la comprensión de lo que el federalismo significa para la vida del país, y de que es necesario defenderlo con todo celo, tenemos los gloriosos antecedentes partidarios y las páginas históricas escritas por la Unión Cívica Radical en la vida argentina.

Sin desconocer todo lo que la experiencia y la realidad aconsejan para adaptar las instituciones democráticas del país y la necesidad de hacer el fomento real y efectivo de la economía de las provincias y de las municipalidades, sin lo cual no existirá nunca en el país un verdadero federalismo, comprendemos que en todos los aspectos que puedan plantearse, aun en este aspecto positivo, debemos hacer la defensa de los intereses federales y de las prerrogativas provinciales y municipales. Como bien lo afirma el estudioso de la vida argentina, Gabriel Del Mazo, en el prólogo de su libro sobre *Autonomismo y Centralismo*, hoy no existe planteamiento alguno de fondo, sea político, económico, social o cultural, que no deba relacionarse en primer término con el problema del régimen federal, cuya crisis afecta a la igualdad republicana, desvirtúa el sistema representativo y desequilibra, moral y socialmente, la vida argentina.

Coincidimos con él en que la capitalización de Buenos Aires no consolidó la Nación, como suele decirse, sino que consolidó al Poder Ejecutivo de la Nación. Vivimos una época de crisis institucional en la que el presidente de la República, para resolver los problemas del país, llama a los que él designa representantes de las organizaciones del pueblo, es decir, a las «CG» peronistas, olvidando que los representantes del pueblo de la Nación Argentina, elegidos en comicios que pueden ser criticados, pero que son al fin comicios ciudadanos, son los diputados de la Nación que ocupan estas bancas, quienes son los únicos que pueden legislar en nombre del pueblo. No obstante, se consulta a representantes de seudas organizaciones del pueblo, que ya hemos definido como intentos de organización corporativa argentina.

En momentos en que los gobernadores de provincia han perdido toda su jerarquía, en

que incluso los intendentes, como sucede en el distrito de Lomas de Zamora, son designados por esquelas que salen de la Casa Rosada, depositándose los nombramientos en vecinos ignorados, sin antecedentes cívicos, que son votados en las listas conjuntas, abonadas por la propaganda totalitaria del Estado, colocada íntegramente al servicio del partido oficial, burlándose así la esencia del régimen representativo, nosotros no podemos hacer menos que recordar en este tema, como en todos los demás, aquellas profecías de Alem efectuadas en 1880, cuando con motivo de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, comenzó a desvirtuarse la formación de nuestro país, llegándose al resultado actual de una nación deformada fundamentalmente en su política y en su sociedad.

Alem dijo en aquella hora histórica que «así, marchando y viviendo de la protección y el calor del poder central, éste perseguía necesariamente una influencia nociva a la autonomía de los Estados, en que la concentración del poder lejos de producir un mayor vigor y una mayor vitalidad en el país, llegaría a un resultado contrario, pues el poder central tendría a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de éstos se debilitaría paulatinamente porque así se debilita su propia iniciativa, la de los Estados federales, y su propia actividad, que es el impulso verdadero de progreso. La centralización atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la República, debilitaría necesariamente —decía Alem— las otras localidades». Para eso recordaba las palabras de Laboulaye de «que la centralización es la apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades». «Es necesario que los hombres públicos, los políticos previsores —decía—, no olvidemos que la apoplejía en política suele llamarse revolución. Si concentración y revolución eran dos palabras de una misma data, son dos nombres de una misma enfermedad.»

La misión del legislador, como él lo señalaba, era precisamente la de desenvolver la actividad del individuo —y en eso estamos hoy, como entonces, los radicales— de la familia, de la asociación, del distrito, del departamento y de la provincia en toda la República, teniendo presente que el Estado es un organismo viviente y que la fuerza de todos sus miembros, no la fuerza del poder central, es la fuerza del cuerpo entero.

«La centralización tiene además el gravísimo inconveniente de que contrae todos los elementos y la vitalidad del país a un punto determinado. Cuando éste vacila, cuando hay un sacudimiento, toda la nación se conmueve profundamente. No tiene fuerzas convenientemente distribuidas. Allí está todo; allí se da el golpe a toda la nacionalidad.»

Y yo señalo, señor presidente, que en el momento actual de la vida política argentina todos los padecimientos, angustias y entorpecimientos radican —culminando el proceso anunciado y denunciado por Alem— en que no sólo se ha concentrado todo el poder político, económico y social en la Capital de la República, sino en que toda esa concentración está en las manos de un solo hombre.

Frente a la desgracia y a la infelicidad del presente, la felicidad del futuro consistirá en cumplir aquellas manifestaciones de Alem: vivir la democracia de verdad y restaurar el auténtico régimen representativo y federal que manda la Constitución, incumplida y derogada por el estado de guerra interno, que está ya en su desgraciado cuarto año de vida. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Perette.** — El Poder Ejecutivo ha enviado a consideración del Parlamento un proyecto por el que se reforma el régimen de unificación de impuesto internos que establece la ley 12.139. El plazo previsto en la ley 12.139 se operará el 31 de diciembre de 1954. Ello determina la necesidad de instituir nuevas normas.

De acuerdo a los términos y a la mecánica de la ley, su denuncia y caducidad dentro de los plazos legales ha sido hecha por la provincia de Corrientes. En virtud de ello, el Poder Ejecutivo ha elevado este proyecto, que tiene por objeto mantener la norma central que inspiró aquel estatuto, pero incorporándole algunas modificaciones substanciales, que se fundan, según los términos del mensaje, en una mejor distribución y defensa del acervo económico y financiero de las provincias.

Es evidente que el país aspira a que se vayan eliminando todas esas medidas que involucren el grave problema de la superposición de impuestos, manifestado no sólo en la doble imposición, sino también en la triple imposición, acentuada y agravada por una desenfrenada voracidad fiscal, que desde 1943 ha asumido caracteres dramáticos en la vida nacional y en perjuicio de la economía del pueblo argentino.

Aspiramos a que se cumplan los anhelos que inspiran los términos del mensaje y a que cristalicen los propósitos que ayer enunciara el señor ministro de Hacienda, doctor Bonanni, en la reunión de la Comisión de Presupuesto. Aspiramos a que este estatuto sea realmente un instrumento de bienestar general. Anhelamos que sea un medio para que el pueblo argentino pueda liberarse en alguna medida de esa tremenda aflicción que significa la constante agresión a los principios federalistas, y que pueda aliviarse del agobio de esa voracidad fiscal que, desde 1943 hasta la fecha, ha contado con el apoyo insaciable de todos los poderes públicos del país, tanto en el orden nacional como en el provincial y municipal.

Es evidente que esta ley de impuestos internos tiene una íntima vinculación con el régimen tributario argentino, pero también tiene íntima conexión con el desenvolvimiento, la autonomía y la independencia económica y financiera de las provincias.

En aquel debate de 1934, el senador doctor Eduardo Laurencena se opuso a la sanción de aquella ley en un brillante y meduloso discurso, en que señaló hechos y formuló vaticinios que desgraciadamente se han cumplido para perjuicio de los intereses de la República. Manifestó en aquella oportunidad que esta ley 12.139 significaba entregar en manos del gobierno nacional la llave total del destino tributario y del desenvolvimiento financiero de las provincias. El senador doctor Atanasio Eguiguren denunció con acierto el desquiciamiento de las autonomías provinciales y las consecuencias funestas del estatuto predicho.

La Honorable Cámara consideró ayer y sigue considerando en forma aislada y sin coordinación ni estudio integral, otros aspectos de las modificaciones impositivas. Es indudable que la legislación tributaria, tanto en el orden nacional como universal, tiende a establecer normas que, inclusive, llegan a la codificación del derecho tributario.

También hoy es indiscutible la jerarquía que tiene el derecho tributario como rama autónoma dentro de las disciplinas jurídicas, económicas y financieras de la sociedad. Podría citar al respecto los estudios del doctor Rafael Bielsa en su última obra *Derecho fiscal*, del corriente año, donde defiende precisamente los principios de la autonomía del derecho tributario y señala tres requisitos como necesarios para que funcione esta condición de rama autónoma dentro de la disciplina del derecho. En primer término que tenga principios propios y diferenciados; en segundo, el fundamento común de las instituciones, y en tercer lugar, que se diferencien de las demás por sus propias características especiales y esenciales.

Manuel Andreozzi, en su libro *Derecho tributario*, postula también la autonomía de este derecho. El doctor Carlos Giuliani Fonrouge, en interesantes trabajos sobre código tributario, ha postulado también en favor de esta autonomía y también en favor de la codificación del derecho tributario. Segundo Linares Quintana estudia modularmente esta materia del poder impositivo.

En el orden nacional, pese a estos proyectos aislados, no se podrá llegar a la elaboración de un estatuto integral que ponga orden y sistematización orgánica y armónica a todo el proceso tributario. Ya se ha demostrado que «los conflictos de la doble y triple imposición, tienen su origen en la propensión natural de los Estados de dotarse de fuentes de recursos con un fin fiscal legítimo».

Esta ley de impuestos internos surgió de la primera iniciativa del 18 de diciembre de 1890, bajo la presidencia de Pellegrini. El proyecto de ley respectivo fué sancionado por el Congreso el 27 de enero de 1891 y es la ley 2.774.

En 1934 se sancionó la ley 12.139, que consagra una vigencia de veinte años y que tiende a gravar o a aplicar impuestos internos a diversos artículos, como tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, fósforos, encendedores, vinos, sidras, combustibles, aceites, etcétera. En el Senado se produjo un importante debate, donde correspondió a los dos senadores por Entre Ríos, doctores Eduardo Laurencena y Atanasio Eguiguren, impugnar en magníficos discursos la sanción de aquella ley, con razones que el tiempo ha confirmado plenamente.

No coincido con el miembro informante en cuanto al acierto y la eficacia de esta ley. Entiendo que ella significó lo que se denunció en aquel debate del año 1934, es decir, colocar en manos del gobierno central las llaves de la economía y del sistema impositivo de las provincias. En aquella oportunidad firmaron el despacho a favor los señores senadores Patrón Costas, Sánchez Sorondo y Campos; correspondió al doctor Laurencena formular la disidencia, que defendió victoriosamente junto con el senador doctor Eguiguren, también de Entre Ríos.

En aquel debate se dejó constancia de que se trataba de una ley con fines exclusivamente fiscales, que no consultaba la realidad ni los fenómenos políticos, económicos y sociales del país; que se trataba de una disposición legal con tonalidad acentuada de absorción centralizadora; que implicaría —como lo implicó— graves perjuicios para las autonomías de las provincias y su desenvolvimiento integral. El doctor Laurencena indicó que la cuestión de fondo estaba señalada por «la defensa de las autonomías de las provincias en su amplio concepto de autonomía política, económica, financiera e institucional y la defensa de los intereses legítimos de las provincias».

En ese debate pudo decir, con toda razón, esta verdad: «Cualquiera sea el fin impositivo, es decir, la fuente o forma de imposición que se atribuyan a la Nación o a las provincias dentro de nuestro texto constitucional, lo indudable es que la llave de los regímenes impositivos queda en manos de la Nación, del gobierno federal, que puede no sólo levantar o arruinar una actividad o industria determinada, sino engrandecer o perjudicar a una provincia o a todas las provincias.»

Tal vaticinio es de estricta aplicación en la hora presente.

Desde la sanción de esa ley, y su trayectoria de errores, las provincias han ido declinando las funciones más diversas que hacen a su ca-

pacidad tributaria, a su desenvolvimiento económico, a su acervo financiero y a su autonomía e independencia política.

Es necesario decir en este debate que aspiramos vehementemente que se cumplan los anhelos enunciados en este mensaje del Poder Ejecutivo y que signifique realmente una obra de defensa del federalismo económico. Pero también advertimos que en aquel debate de 1934 se expusieron las mismas argumentaciones.

En aquella oportunidad —como hoy— se sostuvo que significaba «el perjuicio de la Nación en beneficio de las provincias». Nosotros sabemos que una buena ley en esta materia no debe consagrar perjuicios de la Nación ni de las provincias, sino que debe contemplar integralmente los intereses vitales del país. Tampoco queremos que en definitiva se convierta en llave de dominación, anarquía y estancamiento del futuro de las economías provinciales.

Debemos cuidar a las provincias de la constante absorción financiera por parte del gobierno central; debe evitarse la constante invasión de las fuentes impositivas provinciales. Estamos frente a una situación de hecho. Sabemos que no se puede substituir o improvisar un estatuto impositivo, pero no declinamos tampoco, en estas condiciones, lo que hace a la defensa de las autonomías financieras provinciales y a la búsqueda de una solución nueva que implique toda una transformación en el régimen tributario argentino. Día llegará —no somos descreídos— que en la lucha de la doble imposición sean las provincias las que puedan resolver el problema a su favor, aun desde el punto de vista económico, financiero e institucional.

Dejo así planteada una opinión concreta en lo que se refiere a la solución definitiva y futura del problema de la doble imposición.

No admitimos, señor presidente, un Estado aparentemente rico con un pueblo pobre. Tampoco aceptamos un gobierno central todopoderoso, dominando las economías provinciales colocadas a merced del poderío concentrado del centralismo nacional.

Habrà que ir a una revisión de toda la legislación, a fin de que consagre de hecho y de derecho una verdadera aplicación de los principios federalistas. Nosotros defendemos celosamente las autonomías provinciales para asegurar su integridad en lo político, económico, social, financiero e institucional, principios todos que sufren la tremenda crisis que vive el país, en donde el federalismo se ha convertido en una mera palabra y en donde se vive una absorción, una concentración de poderes y facultades no conocidas siquiera durante la época de Juan Manuel de Rosas. ¡Muy bien! ¡Muy bien!

Es necesario que las provincias recuperen su vida autonómica. Es deber del gobierno cuidar esas autonomías, el acervo federalista del país.



El gobierno nacional no debe persistir en su política centralista.

Es indispensable que las provincias no declinen sus facultades esenciales. Podría señalar como ejemplo una declinación inexplicable e inadmisible. Las provincias han declinado el ejercicio autónomo de la policía del trabajo y han llegado a tal extremo, que toda ley nacional tiene de inmediato la adhesión de las provincias, las que, más que dedicadas a su legislación, viven adhiriéndose a las leyes que dicta el Congreso, y así toda ley del Congreso implica el eco provincial, con lo que han perdido personalidad, fisonomía, derecho de iniciativa e inquietud legítima en la interpretación de los problemas que hacen a la propia tierra.

Una prueba más de la absorción centralista y de la declinación de facultades propias hecha por las provincias nos la da el régimen electoral. Hasta las circunscripciones electorales han sido fijadas por el Poder Ejecutivo nacional por abandono de las funciones esenciales por parte de los gobiernos de las provincias, llámese Poder Ejecutivo o Legislatura.

Es decir, que las provincias han renunciado a fijar su propia organización y a determinar las distintas circunscripciones electorales, lo que es de la esencia de un gobierno provincial.

**Sr. Gramajo.** — A lo mejor el señor diputado está añorando el voto transeúnte que tenían en su provincia para ganar las elecciones. Ahora no quiere que el Poder Ejecutivo pueda reglamentar la ley electoral.

**Sr. Perette.** — Lo que acaba de manifestar el señor diputado tiene dos partes. Por lo que respecta a la primera, debo señalar que el voto transeúnte de la ley de Entre Ríos fué una consagración ejemplar de la ley electoral, que significó una verdadera innovación y un progreso del derecho electoral argentino. La legislación electoral de Entre Ríos durante los gobiernos radicales fué progresista y respetó limpiamente la voluntad popular.

En cuanto a la segunda, debo manifestar que el señor diputado demuestra una ignorancia total; no puedo darme cuenta cómo el señor diputado pueda llegar a postular que las provincias renieguen el derecho esencial de fijar las circunscripciones electorales, facultad que hace a la esencia del acervo cívico de cada Estado.

**Sr. Gramajo.** — Las circunscripciones las fija la Legislatura.

**Sr. Perette.** — Me estoy refiriendo a casos concretos que se han producido con motivo de la fijación por parte del Poder Ejecutivo nacional de circunscripciones electorales, a que han renunciado las provincias, a pesar de tratarse de un derecho esencial consagrado en la ley electoral.

**Sr. Gramajo.** — Al señor diputado le parece que era una ley electoral muy buena cuando

en las legislaturas provinciales se elegían los senadores nacionales. El Partido Radical ganaba las elecciones de su pueblo y la Legislatura elegía senadores nacionales a los conservadores que eran consocios de los legisladores radicales.

**Sr. Perette.** — No era por ley. Ese régimen de elecciones fué una consagración de la Constitución Nacional de 1853. De manera que no puede hacerle imputaciones a las provincias, ni acepto la afirmación del señor diputado...

**Sr. Rumbo.** — Está en vigencia la Constitución de 1949.

**Sr. Perette.** — Eso es otra cosa. Lo que estoy diciendo es que la Constitución de 1853 estableció ese sistema de elección indirecta de los senadores nacionales, modificado precisamente por la Constitución de 1949.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Sírvanse no dialogar los señores diputados.

**Sr. Perette.** — En ese sentido entendemos —como se señaló en el debate de 1934— que la absorción y el predominio financiero federal dimanen de la inmoderación impositiva del gobierno federal, que ha llevado los gravámenes a límites realmente exagerados, incorporando otros nuevos, algunos de los cuales son de dudosa legalidad.

Por eso, sostenemos la reacción contra ese centralismo absorbente y contra la declinación de facultades de las provincias, porque de ese modo se llega a lo que Alberdi denunciaba como ataque a la integridad de la Nación por vía de la declinación de facultades que son esenciales a las provincias.

**Sr. Rumbo.** — ¿Me permite una interrupción el señor diputado, con la venia de la Presidencia?

**Sr. Perette.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Rumbo.** — El señor diputado por Entre Ríos habla del centralismo absorbente del Ejecutivo, y tengo la sensación de que la Cámara, como producto de sus palabras, puede sentirse inducida a error voluntaria o involuntariamente por la información que escucha. Lo extraordinario del caso es que por esta ley, justamente, el poder central verá disminuida la percepción en una masa monetaria del orden de los 700 millones de pesos, que ingresará como contrapartida a las provincias en un régimen de redistribución más acentuado que el anterior.

Es decir, que sucede precisamente lo contrario de lo que el señor diputado por Entre Ríos está diciendo en este momento, pues el Estado nacional, en vez de percibir una masa mayor de dinero, va a percibir una masa menor, en un monto de 700 millones de pesos, que en sus valores relativos significará algo así como un 30 % de menor percepción por imperio de esta ley. El porcentaje total de redistribución,



en su conjunto, se verá acrecentado de un 32 % al 43 %, por imperio de la nueva ley.

Tomemos el ejemplo concreto con algunas provincias. La de Jujuy, por imperio de esta ley, en función de los coeficientes población y producción, va a tener una percepción mayor en un 178,6 % con relación a la que anteriormente existía. La provincia de Mendoza incrementará su ingreso en el 91 por ciento.

Quiere decir que ese poder centralista absorbente que está definiendo el señor diputado, va a recibir menos en función de un auténtico federalismo económico, que niega las afirmaciones del señor diputado por Entre Ríos. Incluso su propia provincia, que es la que percibe el mínimo, incrementa con el 37,2 por ciento.

Entonces ven los señores diputados que el señor diputado Perette, con esa facundia que todos le reconocemos, con esa su expresión viva, ágil, elegante y amena, es víctima de la dictadura de su propia palabra, de su propia galanura e inteligencia. Todo ello puede inducirlo involuntariamente a error.

Dejo, pues, hecha la aclaración, y agradezco al señor diputado la oportunidad que me ha brindado. (*Aplausos.*)

**Sr. Perette.** — Agradezco al señor diputado sus sugestivas palabras encomiásticas, pero le advierto que no ha conseguido desvirtuar mi punto de vista.

La crisis del federalismo de la República no se habrá de resolver porque se aumente el porcentaje que se acuerde a las provincias de lo recaudado por impuestos internos. La crisis del federalismo argentino tiene en estos momentos hondas raíces que afectan a toda la vida nacional.

No he desconocido que esta ley implique un aumento de lo que se entrega a las provincias. Le consta al señor diputado que en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, a raíz de lo que expresé, el señor ministro ha hecho llegar a los legisladores algunas planillas. Según la opinión del Poder Ejecutivo, habría en total un aumento de 478.000.000 de pesos, considerando todos los Estados provinciales. Según la planilla que ayer leyó el señor ministro, sobre datos conjeturales, como lo señalara, el aumento representa el 58,4 por ciento.

En tal sentido, el señor diputado por la Capital no debe pretender colocarme en una posición que no es la nuestra.

Por otra parte, señor diputado, el centralismo en el país ha llegado a todos los extremos. Ahí está lo que ha ocurrido con el gobernador de Córdoba: llega a tal grado la absorción del gobierno central que el Poder Judicial de esa provincia, a quien el gobernador había elogiado en su mensaje, presentándolo como un ejemplo de la justicia argentina, ha sido recientemente intervenido. El gobernador, juntamente con

el presidente de la República, ha llevado la intervención a ese Poder Judicial, antes encomiado. Se ha llegado a un grado tal en la declinación de las facultades, que un gobernador, en vez de usar los recursos comunes del Estatuto provincial, siguió el camino del renunciamento de la autonomía provincial e implica la dominación absolutista del poder central.

**Rumbo.** — ¿Me permite otra interrupción el señor diputado por Entre Ríos, con la venia de la Presidencia?

**Sr. Perette.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Rumbo.** — La interrupción tiene por finalidad matizar el debate y quebrar la monotonía.

Este problema de la provincia de Córdoba y la apreciación del gobernador respecto del presidente de la República, son ajenos a este debate.

**Sr. Albrieu.** — Por otra parte, desde mayo hasta ahora pueden haber pasado muchas cosas.

**Sr. Perette.** — El conflicto con la Iglesia...

**Sr. Rumbo.** — El presidente de la República en el discurso del Luna Park aclaró cuál fué el papel que le correspondió en la cuestión y, usando una expresión gráfica, dijo que no fué más que un *referee*.

En lo que hace a la ley, existe un aspecto importante. Por lo pronto, hay dos índices sobre cuyo alcance llamo a la reflexión a los señores diputados: índice de población e índice de producción. Los cito para que los señores diputados aprecien cómo la argumentación de fondo que hace el señor diputado por Entre Ríos es falsa en sus bases, porque la distribución o la redistribución de esta percepción de impuestos, está en función de esos dos conceptos que he enunciado: población y producción. Antes prevalecía fundamentalmente la población, con prescindencia de la producción, en tanto que en este proyecto del Poder Ejecutivo, entra a jugar un nuevo factor, el de la producción, con independencia del factor población. Se presenta así esta situación: provincias de baja población y de alta producción, van a tener una mayor coparticipación en cuanto a la distribución. Y aquí estamos ya afectando directamente el concepto del federalismo económico al cual anteriormente me referí. Tenemos un ejemplo típico en la provincia de Jujuy, de baja población y alta producción, especialmente de azúcares y de alcoholes. Y así es como se justifica que la provincia de Jujuy haya acreditado un índice de incremento tan extraordinariamente elevado como el de 178,6 % en la mayor percepción del impuesto. Lo mismo ocurre con la provincia de Corrientes, que ha sido sistemáticamente despojada de lo que legítimamente le correspondía; y en esta Cámara, en numerosísimas oportunidades, los señores diputados por Corrientes así lo señalaron, tanto de la oposición como del sector de la mayoría. La pro-

vincia de Corrientes en este caso, acredita el 81,3 % de mayor percepción.

Pero observe algo más el señor diputado por Entre Ríos: que el coeficiente de participación en función de la producción es creciente en función del tiempo. Para 1955, se fija 16 % y para la población, 84 %; a partir de 1957 aumenta al 20 % y el factor población baja al 80 %. Aquí está justamente el incentivo de la productividad, el incentivo del incremento de producción, a los efectos de que las provincias tengan una mayor coparticipación.

Y esta masa monetaria creciente que las provincias van a percibir por impacto de estos coeficientes, va a hacer posible inversiones reproductivas de riqueza que acentuarán nuevamente los índices de productividad. Las provincias van a hacer jugar en su favor una mayor producción, y no estará en juego únicamente el factor población que en alguna manera puede ser un factor pasivo, como en el caso de las grandes ciudades, de los grandes centros urbanos, que no son productores de riqueza y que lo único que hacen es agregar riqueza, porque la riqueza está en el campo, está en la tierra, y no en las urbes. Lo único que puede hacer la urbe, como en el caso de esta concentración macrocéfala de la capital, es agregar riqueza, pero no producirla.

Por eso, este proyecto de ley es justo, y es de esperar que estos coeficientes en el futuro se vayan acentuando aún más, y que el factor población tenga cada vez menos importancia, mientras que el factor productividad, vaya acentuando su impacto.

Estas con las consideraciones que deseaba hacer al señor diputado por Entre Ríos y desearía su comentario en función de lo que estaba exponiendo.

Muchos gracias, señor diputado. (Aplausos.)

**Sr. Perette.** — He escuchado con atención las siempre interesantes palabras del señor diputado Rumbo, y considero seguro que, al continuar mi exposición, desvirtuaré en algo su duda, cuando cuestionaba el planteo que formulé.

Me he referido a la necesidad de que las provincias recuperen su plena autonomía, y que se abandone el creciente centralismo. Era mi propósito también señalar que esta ley tiene ventajas. Contestando al señor diputado con toda lealtad, personalmente creo que esta ley, al combinar esos dos factores, población y producción, incorpora dos conceptos esenciales para la reestructuración de esta ley. Lo reconozco expresamente porque entiendo que en ello finca el aspecto esencial de la reforma y corresponde a nuestra lealtad reconocerlo, y así lo señaló el señor diputado Alende en la parte inicial de su exposición que no escuchó el señor diputado. De manera que cuando hacemos ese planteo no estamos en una actitud negativa.

Frente al reclamo cordial del señor diputado, creo de mi deber decir que, según estas planillas y datos del Poder Ejecutivo —que ojalá se cumplan—, los aumentos han de ser los siguientes: provincia de Buenos Aires, 50,9 por ciento; Catamarca, 50,4; Córdoba, 39,3; Corrientes, 81,3; Entre Ríos, la más desamparada, 37,2; Jujuy, 178,6; La Rioja, 54,8; Mendoza, 91,2; Misiones, 82,6; Salta, 140,1; San Juan, 82; San Luis, 41,8; Santa Fe, 38,9; Santiago del Estero, 39,2; Tucumán, 110. Es decir, se fija la proporción de aumento en un 58,4 por ciento, según estas estadísticas que ayer hemos reclamado de manera expresa.

Pero he de demostrar, a través de este proyecto, que esas inquietudes y esa celosa defensa que el propio señor ministro de Hacienda ha formulado ayer en la comisión, están desvirtuadas por algunas cláusulas que atacan la raíz del federalismo argentino y que significan transformar esta ley en un trampolín hacia una verdadera coacción sobre las provincias por el funcionamiento del tribunal arbitral que se crea, y que no corresponde jurídica, institucional, económica ni financieramente.

Ya le he de documentar al señor diputado otros aspectos de esta crisis del federalismo argentino. Así, por ejemplo, el mandatario del primer Estado de la República, gobernador Aloé, ha dicho que «no hay más gobierno ni más Estado ni más poder en la República que un solo hombre: Perón». Lo ha dicho el señor Aloé en este documento que tengo en mi poder y que no ha rectificado, manifestación que implica la consagración del absolutismo político, la negación del régimen republicano y la desvirtuación de la doctrina democrática.

**Sr. Miel Asquía.** — Hay que hacer una distinción, señor diputado.

**Sr. Nudelman.** — ¿Me permite una interrupción el señor diputado que está en el uso de la palabra?

**Sr. Perette.** — Con mucho gusto, si la consiente la Presidencia.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Nudelman.** — El señor diputado, llevado por su facundia intelectual y verbal, no ha vinculado el problema que se debate con el análisis de la realidad fría de los índices de producción.

En ocasión del debate del 28 y 29 de septiembre último, sobre los préstamos hipotecarios, he demostrado precisamente que los dos graves problemas que afligen al país son la descapitalización global a costa de la renta nacional y la disminución del índice de producción, hechos ambos que están comprometiendo las reservas del porvenir argentino.

**Sr. Rumbo.** — ¿Me permite dos palabras el señor diputado por Entre Ríos?

**Sr. Perette.** — Con mucho gusto; pero desearía que mientras dure la interrupción no co-

rriera el término que se me asigna para mi exposición.

**Sr. Rumbo.** — Yo pediría al señor presidente que no deje correr el término por unos pocos minutos, pues vale la pena dar una respuesta, aunque sea breve, al señor diputado Nudelman, que señaló en alguna oportunidad la descapitalización del país.

En el día de ayer la Honorable Cámara trató una reforma impositiva fundamental, que incorpora una nueva tabla de coeficientes, referente al régimen de amortizaciones extraordinarias que esa misma ley crea y que eleva los coeficientes para 1946 al 200 %. Además de ese régimen de excepcionalidad para las amortizaciones extraordinarias, establece en función del tiempo una escala decreciente, apuntando justamente al proceso de capitalización nacional en cuanto a la imposición por menor percepción por parte del Estado nacional.

Todo eso significa para el Estado nacional, el sacrificio de 100 millones de pesos, por menor percepción, a fin de que esa masa de dinero queda, en poder de los industriales permitirles efectuar reinversiones, capitalizar sus negocios, aumentar su potencia industrial y acrecentar su productividad.

**Sr. Nudelman.** — El señor diputado ha contestado según el método Ollendorf: con una cuestión distinta a la que yo aludí.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Perette.** — La presión tributaria tiene una íntima relación con las recaudaciones y la renta nacional.

Tengo en mi poder un cuadro publicado en un meduloso estudio que refleja la evolución de las recaudaciones nacionales, que van desde 1.477,5 millones en 1944 a 10.372,9 millones en 1951. Podemos señalar los siguientes datos estadísticos:

En las recaudaciones nacionales, en millones de pesos moneda nacional, en el año 1944, 1.477,5; 1945, 1.535,3; 1946, 2.053,1; 1947, 3.249,9; 1948, 4.094,4; 1950, 6.965,4; y en 1951, 10.372,9.

En renta neta total, en millones de pesos moneda nacional, en 1944, 5.149,2; 1945, 5.328,4; 1946, 6.625,3; 1947, 8.569,2; y en 1948, 9.795,4.

Según estas estadísticas y los estudios mencionados, las recaudaciones fiscales experimentaron un incremento del 177 % desde el año 1944 al año 1948, mientras que la renta neta total tan sólo se acrecentó en un 92 por ciento.

Estas cifras demuestran, como las siguientes, la funesta política impositiva y económica que se ha seguido.

La recaudación por capital, que determina el carácter de la presión tributaria, presenta las siguientes cifras: en 1944, 96,82; en 1945, 98,92; en 1946, 130,15; en 1947, 201,24; en 1948, 247,71; en 1949, 330,85; en 1950, 399,75; y llega en

1951 a 576,86, lo que implica un aumento del 495,79 por ciento.

Es indispensable adoptar una nueva política de gobierno y cumplir las conclusiones de la última conferencia de ministros de Hacienda, donde se ha hablado de austeridad en los gastos y de una política de mesura y de contención. Hace mucho que se anuncia; pero no se cumple. No puede ignorarse la triple voracidad fiscal de Estado nacional, provincias y municipios, que ha esquilmo y burlado a los contribuyentes del país, a través de códigos fiscales, con presupuestos siderales, con superávit en el papel y aumentos de la deuda pública.

La reforma impositiva debe servir y emplearse para el abaratamiento de la vida, para la valorización de la moneda, para una política económica democrática que asegure el bienestar del país y la realización de las obras y de las mejoras que reclama la vida argentina.

Es necesario que todos estos mensajes no se conviertan en nuevas proclamas del gobierno como las del costo de la vida, como las de la política monetaria, como las de los salarios vitales, que en definitiva sólo han sido propaganda oficial y cortina de humo para ocultar la verdadera crisis económica y social del país.

**Sr. Rumbo.** — ¿Cuál, señor diputado?

**Sr. Perette.** — Es necesario que se frene el aumento de la circulación monetaria, que no se siga esa política en la que la búsqueda de dólares tiene que ser motivo de leyes especiales y de negociaciones de la riqueza petrolífera argentina para subsanar problemas vitales de la economía argentina.

Esta ley no debe ser como el segundo Plan Quinquenal con un año sin cumplirse, con otro año sin ejecutarse, con lo que se afecta fundamentalmente los intereses del país. Entendemos que deben cumplirse esas promesas. En 1934 se dijo lo mismo, que se perjudicaba a la Nación y que se beneficiarían las provincias. Nosotros esperamos que se cumpla ese propósito para mejorar realmente la situación de las provincias y liberarlas de toda dominación centralista.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado en esta materia que los impuestos indirectos al consumo interno pueden ser constitucionalmente establecidos por la Nación y las provincias en ejercicio de las facultades concurrentes. La Corte Suprema de Justicia ha establecido en materia de incidencia que el impuesto interno recae en definitiva sobre el consumidor, de modo que la entrega de los valores fiscales a los manufactureros —en el caso citado— no se hace como acto de percepción de gravamen; en consecuencia procede su devolución o acreditación si la mercadería no se expende.

De esta manera se ha fijado el criterio jurisprudencial sobre las facultades concurrentes de la Nación y de las provincias.

Entendemos que es indispensable considerar objeciones fundamentales a este proyecto. El señor diputado Alende ha hecho ya la defensa del federalismo argentino. La rubricamos, como también las palabras de Aristóbulo del Valle, cuando señalaba que no debemos dejar a ningún poder ninguna atribución que no sea la prevista para ese poder en la Constitución. Por eso nosotros sostenemos en esta materia lo manifestado por Bielsa: «que el federalismo es muy anterior a la Constitución y no una creación *ex novo* del Congreso Constituyente. La Constitución ha reconocido y establecido expresamente ese federalismo, que ya existía en la constitución del pueblo antes que en la Constitución escrita».

Ya he señalado, señor presidente, el caso de Córdoba, como el de la intervención al Poder Judicial de Buenos Aires, que demuestran la negación de los principios federalistas y la manifiesta declinación de las provincias.

Quiero señalar ahora un aspecto a que se ha referido brevemente el señor diputado Alende. Me refiero a la creación del tribunal arbitral que menciona el artículo 10 de esta ley. Se trata de una grave disposición; significa una coacción indirecta para las provincias. Las que no se subordinan a este régimen no tendrán participación en esos impuestos. Para poder tener tal derecho deben aceptar el funcionamiento de un tribunal arbitral que jurídica e institucionalmente no es admisible y que está en contra de nuestras cláusulas constitucionales. Lo he de demostrar con la opinión de destacados constitucionalistas como Bielsa, Linares Quintana, Montes de Oca, y con la propia doctrina que hace a la esencia de la separación de los poderes.

Dicho artículo, tal como está concebido, implica un serio ataque a las autonomías provinciales y también a la separación de los poderes.

Este proyecto crea una jurisdicción administrativa que substraer a las provincias del fuero federal y las despoja por medio de una coacción indirecta del fuero natural que establece la Constitución. Es una norma anárquica y dominadora. Las provincias y los municipios son sacados de sus fueros judiciales y de sus tribunales competentes. Esto implica en una ley, donde se hace alarde de federalismo, una grave lesión a las provincias. Ellas tendrán que ir a ese tribunal con este agravante: que no tienen ni siquiera recurso de apelación, como lo establecen los artículos 10 y 14. Es decir, que un municipio o un Estado provincial ni siquiera tienen el derecho de revisión y de apelación como lo tiene un simple contribuyente argentino. Más aún: entendemos que esa disposición

es violatoria del artículo 96 de la Constitución cuando dice: «La Corte Suprema de Justicia conocerá originaria y exclusivamente en las causas que se susciten entre la Nación o una provincia o sus vecinos con un Estado extranjero...»

Observen los señores diputados que dice «originariamente y exclusivamente en las causas que se susciten entre la Nación o una provincia».

De modo, señor presidente, que se hace una supresión fundamental del fuero del tribunal judicial competente; y yo sostengo, señor presidente, con la doctrina y con la opinión concreta de los autores, que ni siquiera el contribuyente puede ser despojado de la instancia originaria judicial con el trámite expreso y con las garantías de la acción ordinaria.

Este es un planteo resuelto por los tratadistas, que así lo han consagrado. Por el proyecto, la justicia es suplantada por un tribunal administrativo; no se concede ningún recurso judicial (artículo 12); sólo puede apelar el contribuyente (artículo 14), y las provincias quedan sometidas a una coacción moral indudable, desde que deben aceptar esa condición, que implica la renuncia al fuero judicial y natural.

Bielsa, en un reciente estudio publicado en «La Ley», titulado *Recursos jurisdiccionales*, sostiene de manera expresa que los tribunales administrativos de ninguna manera pueden implicar la suplantación del fuero judicial. Más aún: el poder central se convertirá así en árbitro de sus propios designios, de manera que ¿qué provincia y qué municipio podrán discutir sobre la vigencia o procedencia de un gravamen, si en ese tribunal tiene mayoría el propio poder?

Los Estados civilizados reconocen y aseguran la vigencia «del recurso jurisdiccional defensivo». El Poder Judicial tiene una indispensable autonomía funcional, y con este proyecto se viola esa autonomía funcional al quitar a la Corte Suprema su función jurisdiccional en los conflictos entre la Nación y las provincias.

Hay pues, evidentemente, en el artículo 10 de este proyecto, una doble agresión institucional: en primer término, ataca el derecho de los municipios y las provincias a ejercitar el fuero natural de la justicia de la Constitución y de usar de todas las instancias judiciales. En segundo lugar, ataca las facultades del Poder Judicial y quebranta el principio de la separación armónica de los poderes. Por ello, señalamos que tal disposición implica un grave paso más en el centralismo absorbente y en el constante ataque al federalismo argentino.

Repito que por el artículo 10 del proyecto el Poder Judicial es suplantado por un tribunal administrativo. Además, por el artículo 12 del proyecto se niega a los municipios y a las pro-

vincias el derecho de apelación, que no puede privarse a ningún ser humano o a ninguna persona jurídica o de existencia ideal. Por el artículo 14 solamente el contribuyente puede apelar, pero siempre llevado previamente y en forma obligatoria ante ese inconstitucional tribunal administrativo.

Reclamamos la defensa del recurso jurisdiccional protector de la garantía quebrantada. Es grave la falta de recursos jurisdiccionales. Más grave en esta ley, por dos razones: se obliga a las provincias: 1º A someterse a un tribunal que no es el de la Constitución; 2º Les obliga a renunciar al recurso de revisión y de apelación a que tiene derecho todo ser humano o toda persona de existencia ideal.

El contribuyente no tiene por qué ejercitar la vía del tribunal arbitral. Ante una controversia fiscal o impositiva, el contribuyente puede ir a la jurisdicción judicial. No tiene por qué ir ni siquiera al recurso contencioso administrativo. Menos razón para el caso presente, cuando se pretende crear un tribunal arbitral sui generis que lleva a las provincias y a los municipios para que ante él diriman los conflictos con el poder central.

Tengo aquí la documentación amplia sobre este asunto. Lo he señalado con lealtad ayer en la Comisión de Presupuesto para evitar que se señale una transgresión de tal índole.

En el último y medular trabajo publicado por el doctor Rafael Bielsa, *La cuestión de las jurisdicciones especiales*, página 611, se dice concretamente: «La competencia jurisdiccional es judicial, puesto que se afecta el patrimonio y la legalidad de los actos del Estado. Es necesario, para cuestionar actos ilegales, ejercer la controversia en el juicio ordinario. Desde luego, contra las decisiones de esos tribunales administrativos o judiciales procede el recurso extraordinario siempre, ante la Corte Suprema en los casos en que se ha lesionado una garantía o principio constitucional, como también hemos dicho.»

—Suenan la campanilla indicadora de que ha vencido el término de que dispone el orador para su exposición.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Ha vencido el plazo de que disponía el señor diputado por Entre Ríos para hacer uso de la palabra.

**Sr. Perette.** — Terminó, señor presidente. Deberé dejar de lado diversos aspectos económicos, financieros y jurídicos del proyecto.

En materia de jurisdicción en causas contenciosas con el fisco, el régimen argentino establece «un sistema justicialista» —no justicialista—, es decir, por vía del Poder Judicial, en tanto que por este proyecto de ley se resuelve en definitiva sin el procedimiento y sin el curso que le consagra la norma expresa.

Es una creación peligrosa, innecesaria e inconstitucional y constituye la marcada tendencia de este poder. Ya lo hizo en la ley de asociaciones profesionales liberales dándole al ministro de Educación funciones decisorias y convirtiendo al Poder Ejecutivo en tribunal de apelación, substrayendo al Poder Judicial esas funciones.

Es necesario que el Parlamento reaccione por la gravedad que significa la mutilación de derechos y garantías que son esenciales.

Esto es la crisis de los recursos, porque en materia de transgresión de los derechos los medios eficaces son los jurisdiccionales. Así sostiene el tratadista citado que «para restablecer el orden jurídico excedido, los remedios son los recursos jurisdiccionales».

El poder central se convertirá así en árbitro de sus propios designios y este estatuto implicará un serio ataque a la independencia y autonomía económica, financiera y política de las provincias.

Sin embargo el proyecto desconoce precisamente ese substratum y ese papel indelegable y soberano del Poder Judicial, en violación expresa del artículo 96 de la Constitución Nacional que, por encima de toda cuestión doctrinaria, determina que la Corte Suprema de Justicia conocerá originaria y exclusivamente en los conflictos entre la Nación y las provincias. Por ello la doctrina mencionada por Bielsa enseña concretamente que «las jurisdicciones especiales formadas por funcionarios administrativos o por particulares, son radicalmente anticonstitucionales, si se les atribuye la potestad de aplicar la ley con la misma extensión con que debe hacerlo el juez judicial».

Esa potestad debe tenerla el Poder Judicial y nunca un órgano dependiente de un poder que puede incurrir en toda clase de transgresiones.

Se comete una grave lesión con las provincias quitándoles su autonomía e impidiendo su desenvolvimiento y con el Poder Judicial al quitarle atribuciones que le son propias, lo que significa quebrantar el principio de la separación de los poderes.

Entiendo que es fundamentalmente necesario rever esta disposición, y al efecto me remito al estudio hecho en «La Ley» del viernes 3 de septiembre de 1954, que resuelve expresamente el asunto.

Además, la ley ignora a los territorios en la distribución del producido del impuesto a los réditos. Nosotros sostenemos que los territorios tienen pleno derecho a esa distribución. Entendemos que debe darse a los territorios, que tienen su justicia, su Legislatura, su desenvolvimiento administrativo, esa participación legítima y que no deben depender de las normas del presupuesto.

Entendemos que con el criterio actual se afecta a los municipios, porque implica dar a los poderes provinciales una facultad de «promoción», en materia de convenios, que no puede establecer una ley nacional. Significa también un peligro para las provincias, porque por el artículo 29, inciso b), limita en forma taxativa las materias exclusivas de su tarea.

Lamento, señor presidente, no disponer del tiempo necesario para analizar este problema, como estas transgresiones que se cometen con respecto a los territorios y con respecto al principio de igualdad en las cargas públicas.

Pero entiendo que es necesario que se reaccione y se comprenda que el país no puede vivir permanentemente en este sistema de concentración de poderes, de delegación de facultades de las provincias y de otorgamiento, por el Congreso, de estatutos que están en contra de la verdadera ley, de la Constitución y de las tradiciones argentinas.

Por eso, nosotros expresamos nuestro anhelo por el bien de la República. Queremos que se supere la crisis económica y financiera, la crisis del derecho, de la libertad y del constitucionalismo argentino.

Tenemos fe en el pueblo, fe en la juventud, confianza en las reservas morales y espirituales de la República. Sostenemos, con un magnífico pensamiento, «que el tiempo no ayuda a los déspotas», que el tiempo no ayuda a los absolutismos, que los pueblos vigorosos pronto o tarde recobran su camino.

Bregamos por un país con finanzas sanas, con moneda que pueda tener su verdadero respaldo, que pueda tener presupuestos equilibrados, contención en los gastos; un pueblo con verdadero bienestar y sin demagogias, un pueblo sin cortinas de humo, sin aturdimientos de propaganda, donde todos sus hijos puedan trabajar por la grandeza de la Nación, para que así puedan cumplirse aquellas cuatro profecías del cantón revolucionario de 1890; luchando por el municipio autónomo, luchando por el federalismo, luchando dignamente contra el fraude y el unicato, luchando por la pureza de la moral administrativa, y para que nuestro pueblo pueda vivir y forjar su grandeza en el ámbito moral y progresista que soñaron los forjadores de la nacionalidad argentina. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos. Varios señores diputados rodean y felicitan al orador.*)

**Sr. Presidente** (Benítez). — Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Fernández (H. S.).** — Señor presidente: voy a volver a este proyecto del Poder Ejecutivo relacionado con la modificación de la ley sobre unificación de impuestos internos. He de referirme en particular a las reformas que se introducen a la ley 12.139, cuya caducidad se operará, de acuerdo con sus propios términos, el 31 de diciembre del año en curso.

El texto del proyecto de ley y del mensaje con que el Poder Ejecutivo lo ha remitido al Honorable Congreso es absolutamente claro y preciso y, podríamos decir, científico y ajustado a los principios que desea reglar esta ley.

Se han tocado y criticado una cantidad de aspectos del proyecto que precisamente son los males que el mismo tiende a suprimir. Me he de referir casi exclusivamente a esa crítica para no abusar de la paciencia de la Honorable Cámara y no tener que repetir el texto del proyecto ni del mensaje, que son perfectamente claros. Considero que esta ley tiene justamente como fundamento casi especial suprimir todos esos males y abusos que en lo extenso de su discurso ha recalcado expresamente el señor diputado Alende.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, don José V. Tesorieri.

**Sr. Fernández (H. S.).** — Con el respeto que me merece el señor diputado por Buenos Aires, podría decir que su discurso —dirigido como crítica a esta ley— es el mejor alegato a su favor. Ha dicho que muchas cosas mal se han debido realizar en las provincias y en las municipalidades para poder sobrevivir mediante la obtención de medios económicos necesarios para afrontar sus compromisos.

Estoy completamente de acuerdo con el señor diputado por Buenos Aires en ese aspecto; pero quisiera decirle que está equivocado en cuanto a que esta ley afectará a los municipios. Las municipalidades y las provincias se han visto obligadas a sancionar ordenanzas y leyes que están en contra de los principios constitucionales. La necesidad las llevó a crear impuestos paralelos y nuevas cargas fiscales sobre productos que las leyes de impuestos internos de la Nación tenían gravados. El gobierno peronista, celoso defensor de los intereses del pueblo —como reiteradamente la expresó ayer en el debate relativo a las modificaciones a las leyes impositivas— y eficaz defensor del mismo, que no puede ver gravados esos productos por tres conductos —nacional, provincial y municipal—, ha resuelto modificar la situación. El Poder Ejecutivo nacional, haciéndose eco de la queja del pueblo, que se ve castigado con tres imposiciones sobre una misma materia, presenta la solución adecuada.

En el curso del debate los señores diputados de la oposición parecen no haber visto que al final del proyecto, como anexo, figura una planilla en la que se indican las leyes que gravan paralelamente a estos impuestos internos, vigentes en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, etcétera, es decir, en todas las provincias y todas las municipalidades y deberán ser dejadas sin efecto.

Las provincias, ahora, como el propio Poder Ejecutivo nacional, están encargadas de obligarse y de obligar a las municipalidades a suprimir todas esas normas que inciden sobre esta materia relacionada con los impuestos internos. La Nación recaudará y distribuirá, de acuerdo con el régimen de esta ley, los importes obtenidos en una forma distinta a la vigente.

El señor diputado por Buenos Aires cree que esta ley importará un mal a las municipalidades, porque restringe la autonomía provincial. Nosotros, los peronistas, entendemos que es necesario restringir esas autonomías provinciales y municipales frente a la autonomía de la Nación, que crea un solo impuesto que será recaudado por ella en todo el país y distribuido en la forma que la ley determina.

**Sr. Alende.** — A confesión de parte relevo de prueba.

**Sr. Fernández (H. S.).** — Sus palabras son un alegato en favor de la ley, aunque el señor diputado las vertió en forma de crítica.

Las autonomías municipales son muy necesarias; pero me he de permitir recordar amablemente al señor diputado que por esta ley y por la de distribución de impuestos internos, de ganancias eventuales, etcétera, que recauda la Nación y que distribuye entre las provincias, como no se hacía antes, éstas estarán obligadas a entregar a las municipalidades la coparticipación correspondiente. Entonces los municipios dispondrán de medios financieros que les hará llegar la Nación o las provincias por conducto de esta nueva ley de distribución del producto de impuestos.

El señor diputado Perette se ha referido especialmente a la falta de autonomía de las municipalidades provinciales, y, como en tantas otras oportunidades, ha cargado el acento sobre que ello significa un renunciamento de las provincias en favor de la centralización de los poderes de la Nación.

Considero que también este es un error, si se estudia desde el punto de vista financiero, que es como debe estudiarse esta cuestión. Las provincias no ceden absolutamente nada. Las facultades para crear los impuestos están delegadas en el gobierno central. Los argumentos de orden constitucional esgrimidos por el señor diputado al atacar al Tribunal Arbitral que se crea por esta ley son absolutamente infundados, porque las provincias tienen sus representantes en ambas Cámaras del Congreso de la Nación...

**Sr. Rumbo.** — Y en el propio Tribunal Arbitral.

**Sr. Fernández (H. S.).** — ...que es el que crea la ley, que debe ser cumplida en las provincias. No hay, pues, ninguna delegación de facultades de las provincias a la Nación.

Los casos que ha traído al debate el señor diputado y que se refieren a otras cuestiones no tienen nada que ver con esta ley.

**Sr. Perette.** — ¿Me autoriza una interrupción el señor diputado, con permiso de la Presidencia?

**Sr. Fernández (H. S.).** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Perette.** — Agradezco al señor diputado la interrupción que me concede.

El proyecto de ley que estamos considerando es violatorio del principio autonómico de las provincias y de la separación de poderes, porque substrahe a las provincias del fuero judicial de la Constitución.

En «La Ley» del 3 de septiembre del corriente año aparece un enjundioso estudio del doctor Bielsa, del cual deseo recordar algunos conceptos: «El aumento de las funciones interventoras del Estado en esferas de actividad económica, financiera, cultural, etcétera, que, aun siendo pública —mejor dicho de interés general—, no entran en la órbita funcional del Estado, razón por la cual en no pocos casos esa intervención es radicalmente inconstitucional.» Se puntualiza este aspecto:

«La ley puede crear órganos administrativos y órganos judiciales, pero unos y otros deben estar dentro de los poderes creados por la Constitución y no ejercer atribuciones extrañas a las del poder a que pertenecen. No hay órgano del Estado fuera de los poderes establecidos en la Constitución. Cualquier violación a este principio es una subversión del sistema constitucional.»

Se trata de un estudio meduloso y serio que viene a la medida para el planteo que estoy formulando. El señor diputado —que es un hombre leal en las justas parlamentarias— debe reconocer que es la doctrina de todos los tratadistas, ajustada íntegramente a la concepción constitucional argentina. Además, la conclusión de ese magnífico estudio es la siguiente:

«Por eso las jurisdicciones especiales formadas por funcionarios administrativos, o particulares, son radicalmente anticonstitucionales si se les atribuye la potestad de aplicar la ley con la misma extensión con que debe hacerlo el juez judicial.» Tal es la tesis que sustentamos en este caso.

El Tribunal Arbitral funciona y a él se someten las provincias, a pesar de que no tienen recurso de revisión y de apelación. Es decir, que la provincia se encuentra privada de un recurso que es fundamental y que está reconocido a toda persona jurídica, aparte que se substrahe del tribunal judicial.

**Sr. Fernández (H. S.).** — No querría desviarme del curso de mi exposición. En términos generales, y antes de entrar más en materia sobre



el particular, quiero manifestar al señor diputado que ante las necesidades colectivas los poderes públicos pueden arbitrar las medidas convenientes. Por ese imperio de la ley y de la Constitución, las grandes soluciones se las da el país cuando las necesita, y cuando los aspectos teóricos que existen en los textos no los permiten, en más de una oportunidad los acontecimientos y los hechos suelen encontrar la solución.

En este problema económico que tienen la Nación y las provincias ha llegado precisamente el momento, después de una serie de estudios y de experiencias recogidas por las provincias, las municipalidades y la propia Nación, de establecer un régimen como el que se estructura en esta ley, para que exista la convivencia entre la Nación y las provincias y no se persista en la política de los gobiernos anteriores, en que todos los impuestos y los medios financieros eran recaudados y gastados por el gobierno central. Y ha sido necesario que llegara este gobierno peronista para que, en virtud de los planes quinquenales y de las leyes como la que ayer se votó y la que hoy consideramos, de distribución de fondos percibidos por la Nación, las provincias puedan cumplir sus fines esenciales.

La unificación de los impuestos internos del año 1934 no había sido llevada a las consecuencias lógicas y necesarias del sistema que se propugnaba. No obstante el nombre de «unificación de los impuestos internos», la ley convención 12.139 había ligado a la Nación y a las provincias, no como organismos pertenecientes a un mismo Estado, a una sola familia, sino como extraños que pactan entre sí.

La vinculación contractual que significa la unificación es, a mi juicio, el punto de partida de un régimen de comunidad en el ejercicio de facultades impositivas concurrentes. La Nación y las provincias no son, pues, en virtud de la unificación, simples partes contractuales, sino que se convierten en asociadas en una comunidad de intereses. La ley de unificación debe considerarse como el estatuto de esa comunidad.

No haber comprendido este alcance de la ley, ha tenido como consecuencia que se previera como única forma para lograr la sanción de las transgresiones las demandas judiciales ante la Corte Suprema de Justicia, remedio último para los conflictos entre la Nación y las provincias. Bien se entiende por qué en la práctica, no obstante la violación a la ley de unificación que pueda haberse cometido durante los últimos veinte años, no se llegó a materializar ninguna acción judicial de esa índole. En cierto modo repugna a la esencia de las relaciones armónicas que existen entre la Nación y las provincias que el cumplimiento de las obligaciones recíprocas deba lograrse por vía judicial.

Es por eso que el proyecto de ley sometido a consideración de la Honorable Cámara ha

elaborado un instrumento adecuado a las relaciones que deben existir entre miembros de una comunidad para dirimir sus controversias o resolver los problemas comunes que deban ser objeto de decisión. Se trata de un tribunal arbitral formado por representantes de la Nación y de las provincias que deberá resolver en forma rápida y eficaz las cuestiones que se susciten con respecto a la superposición de gravámenes locales con los impuestos internos unificados.

Es evidente que este es el mejor medio para que la Nación y las provincias resuelvan los problemas originados por la comunidad de intereses creados por la ley de unificación, sin que esas cuestiones degeneren en conflictos en que deba intervenir la Suprema Corte de Justicia y sin que, por otra parte, esas cuestiones se dilaten largo tiempo en notas y trámites administrativos sin solución, como ha ocurrido durante la vigencia de la ley 12.139.

La vía judicial es la que más se adapta para la solución de todos los problemas de las sociedades civiles y comerciales, como también de las comunidades de derecho público. La creación del Tribunal Arbitral es, pues, un corolario lógico del principio por el cual la Nación y las provincias resuelven ejercer en común sus respectivas facultades concurrentes en materia impositiva. De este modo se previene por innecesaria la contienda judicial entre la Nación y las provincias o entre provincias, que, como lo afirma el mensaje que acompaña a este proyecto, debe quedar reservada para el caso extremo de graves conflictos, hoy más que nunca improbables, felizmente, en la vida normal de la República.

Por otra parte, el proyecto asegura a los contribuyentes el derecho de devolución de los impuestos creados por las provincias o por las municipalidades en pugna con la ley de unificación. Se quiere garantizar a los contribuyentes que los principios contenidos en el segundo Plan Quinquenal tienden a evitar la superposición de los impuestos; que no quedan como simple enunciación abstracta, sino que reconoce al particular su derecho y la acción correspondiente. Este podrá hacerlo valer por la vía administrativa para lograr la devolución de los importes que se repitan, pero, como es lógico, queda abierta la vía judicial para amparar a los contribuyentes que no hubieran obtenido justicia por la vía administrativa.

A estos principios debo agregar la norma por la cual la propia Nación asume la misma obligación que las provincias con respecto a los órganos administrativos y las municipalidades, y aquella que asigna al tribunal arbitral la fijación de los coeficientes de distribución del producido de los impuestos. Todo ello constituye la realización de la doctrina justicialista en el derecho tributario federal, logrando la



equidad y la justicia entre todas las partes que componen la Nación Argentina y las relaciones entre los poderes públicos y el pueblo.

La nueva ley de unificación de los impuestos internos constituirá una contribución fundamental en el derecho y las finanzas públicas argentinas.

He querido concretar así mi pensamiento —para responder al señor diputado Perette, que ha dirigido su ataque al tribunal arbitral y a los principios fundamentales de esta ley— en el aspecto constitucional. Era necesario que nuestra palabra peronista quedara perfectamente clara con respecto a ello.

Se ha expresado que la Nación, al distribuir lo percibido por impuestos internos, se quedará con la mayor parte. Afirmando que es gran injusticia decir eso, por cuanto, como ya dije, el Poder Ejecutivo actual de la Nación, como nin-

gún otro de tiempo pasado, ha sabido acordarse de los intereses económicos de las provincias. La Nación, precisamente con esta ley, hoy se desprende —ante la necesidad de defender al pueblo y de fomentar la prosperidad económica y social de las provincias— de una enorme cantidad de dinero para entregarlo por la única vía legal y de justicia de la distribución que establece esta ley. Se calcula que por este régimen la Nación entregará a las provincias más de 700.000.000 de pesos, de acuerdo con el cálculo a que se refirieron los señores diputados Rumbo y Perette, cálculo que en realidad nos suministró el señor ministro de Hacienda en la reunión efectuada ayer en la comisión.

**Sr. Nudelman.** — Nadie ha negado su origen.

**Sr. Fernández (H. S.).** — La planilla suministrada por el señor ministro solicito que sea insertada a esta altura de mi exposición (1).

### Nuevo régimen de distribución de impuestos internos (En miles de \$ m/n.)

Datos conjeturales								
PROVINCIAS	AÑO 1954	AÑO 1955					AUMENTO CON RESPECTO A 1954	
		Distribución del 98 %			Distribución del 2 %	TOTAL	m\$N.	%
		Población 84 %	Producción 16 %	Total				
Buenos Aires .....	275.445	361.819	52.150	413.969	1.597	415.566	140.121	50,9
Catamarca .....	9.489	12.244	233	12.477	1.792	14.269	4.780	50,4
Córdoba .....	96.582	129.125	3.859	132.784	1.776	134.560	37.978	39,3
Corrientes .....	33.878	44.149	15.924	60.073	1.342	61.415	27.537	81,3
Entre Ríos .....	50.764	65.879	1.978	67.857	1.773	69.630	18.866	37,2
Eva Perón .....	10.927	13.633	127	13.760	1.809	15.569	4.642	42,5
Jujuy .....	11.598	15.810	15.582	31.392	920	32.312	20.714	178,6
La Rioja .....	7.143	8.877	443	9.320	1.740	11.060	3.917	54,8
Mendoza .....	46.258	52.746	34.600	87.346	1.103	88.449	42.191	91,2
Misiones .....	15.886	22.971	4.506	27.477	1.527	29.004	13.118	82,6
Presidente Perón ..	27.754	41.657	468	42.125	1.806	43.931	16.177	58,3
Salta .....	18.972	26.239	18.228	44.467	1.078	45.545	26.573	140,1
San Juan .....	20.618	23.361	12.970	36.331	1.185	37.516	16.898	82,-
San Luis .....	10.670	13.196	123	13.319	1.809	15.128	4.458	41,8
Santa Fe .....	109.792	141.388	9.380	150.768	1.713	152.481	42.689	38,9
Santiago del Estero	30.911	41.025	176	41.201	1.819	43.020	12.109	39,2
Tucumán .....	41.113	52.584	32.634	85.218	1.127	86.345	45.232	110,-
TOTALES .....	817.800	1.066.703	203.181	1.269.884	25.916	1.295.800	478.000	58,4

**Sr. Fernández (H. S.).** — En esa planilla se evidencia cuánto han recibido las provincias por el régimen anterior y cuánto recibirán por este nuevo. Puedo decir como síntesis que todas las provincias, aun las menos pobladas, como las que tienen mayor producción, acrecientan el índice de su percepción del impuesto.

Quiero también subrayar que los territorios nacionales no están olvidados en esta ley. Uno de sus artículos dice que la Nación, la Capital Federal y los territorios nacionales, por un

lado, y el conjunto de todas las provincias, por otro, se distribuirán el producido de los impuestos internos de acuerdo con su población y su producción.

Quiere decir que los territorios nacionales tendrán que recibir, como han recibido hasta hoy, el equivalente a su potencia económica, a su población, a su producción. Las legislaturas de los nuevos territorios tienen facultad para crear impuestos y fijar algunas tasas y las podrán ejercer con respecto a gravámenes de otra naturaleza, pero no con respecto a los impuestos internos comprendidos en este proyecto de ley.

(1) Véase la resolución de la Honorable Cámara en la página 2583.

**Sr. Perette.** — ¿Me permite el señor diputado una interrupción, con la venia de la Presidencia?

**Sr. Fernández (H. S.).** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Perette.** — En ninguna parte de este proyecto de ley están comprendidos los territorios nacionales.

En el día de ayer, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el señor ministro de Hacienda, ante nuestro requerimiento, dijo expresamente que no estaban comprendidos los territorios, cuya situación sería contemplada por vía de la ley de presupuesto, pero no en este proyecto; y que los territorios no podrían celebrar convenios a este respecto en base a este estatuto.

Yo pregunto al señor diputado si un territorio nacional puede adherir a esta ley.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Continúa con la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Fernández (H. S.).** — En ninguna parte del proyecto se habla de los territorios nacionales, que no gozan de las situaciones de autonomía que tienen las provincias. Esto no quiere decir que el Poder Ejecutivo tenga la obligación de coparticipar con los territorios nacionales la percepción de los impuestos, como ocurrirá con respecto a las provincias.

**Sr. Perette.** — Los territorios nacionales no están contemplados en este proyecto de ley.

**Sr. Fernández (H. S.).** — En virtud de este proyecto, las provincias asumen el compromiso de obligar a las municipalidades, y ellas mismas también, a que antes del 31 de diciembre del año en curso o antes del 1º de marzo de 1955, dejen sin efecto las ordenanzas o las leyes que puedan ser similares, es decir, que se refieran a los impuestos comprendidos en este proyecto y se indican en las planillas anexas. Las provincias deberán cumplir este compromiso y si no lo hicieron dentro de los plazos establecidos, no entrarán en la coparticipación y no se les girará los fondos que les correspondan, por intermedio del Banco de la Nación, que debe hacer el pago de los mismos.

Las legislaturas de las respectivas provincias podrán sancionar leyes incluyendo una disposición análoga a la que se establece en la ley convenio, que serán aplicadas a las municipalidades que tengan en vigencia ordenanzas relacionadas con estos impuestos internos, para el caso de que no las dejen sin efecto.

Considero que las pocas críticas, un tanto marginales, que se han hecho a este proyecto, no lo invalidan ni llevan al ánimo de los señores diputados que sea defectuoso o que pueda significar en el futuro un mal para las provincias o para la Nación. Repito que ésta es una ley técnica, perfectamente redactada y con dis-

posiciones claras. En consecuencia, para no abusar de la tolerancia de los señores diputados, solicito en nombre de la Comisión de Presupuesto y Hacienda el voto favorable de la Honorable Cámara. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Weidmann.** — Señor presidente: en condiciones precarias de tiempo y de elementos de información a nuestra disposición para hacer un estudio exhaustivo e integral de los vastísimos aspectos que ofrece el problema que implica este proyecto de ley de unificación de impuestos internos, cual es el de la superposición impositiva en materia de impuestos al consumo, trataré, dentro de la tiranía del tiempo, de hacer una síntesis de las objeciones fundamentales que este sistema, creado por la ley 12.139 y continuado por el proyecto que esta Cámara está considerando, instauró en el país en épocas aciagas para nuestra tradición republicana y democrática, como eran las que corrían en 1934, en que estaban cegadas las fuentes de acceso del pueblo al poder político por la vigencia de un régimen de substitución de la voluntad popular y de predominio de las clases oligárquicas y conservadoras, que hicieron valer, en ésa como en muchas otras oportunidades, la preeminencia de sus intereses clasistas sobre los superiores del pueblo de la Nación.

Esta ley es un resabio de épocas pasadas, un intento de resurgimiento del unicato político, al que van aparejados la dictadura económica del poder central sobre toda la Nación, la destrucción del sistema federal de gobierno, el cercenamiento de las fuentes de riqueza de las provincias y, por ende, la poda de todas las atribuciones que ellas tienen en materia de gobierno, vale decir, tratar de labrar la prosperidad y la felicidad de sus habitantes.

En primer lugar, queremos recalcar que estos impuestos al consumo están en contra de las modernas concepciones en materia de política fiscal. Nuestras bases de acción política lo establecen con toda claridad al decir que debe tenderse a una reforma financiera que haga gravitar la carga impositiva sobre las grandes rentas y sobre el mayor valor producido por el trabajo colectivo, con la restricción de los gastos burocráticos y la defensa del valor adquisitivo de la moneda, que aseguren retribuciones y precios reales. A la vez, cohonestada íntimamente con este problema, la aspiración de reivindicación de las bases federalistas y comunales de la organización constitucional argentina en todos los aspectos, institucionales, educativos, culturales, económicos y rentísticos.

Los impuestos internos recaen sobre artículos de gran consumo popular; posiblemente, muchos de ellos implican, por parte de los habitantes,

la adhesión a un vicio, pero están tan hondamente arraigados dentro de las modalidades de la población, y en particular de la clase trabajadora, que podemos considerarlos elementos comunes incorporados a su consumo. Tales son los tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, encendedores, seguros y capitalización, naipes, vinos y sidras —que profusamente distribuye el gobierno de la Nación con motivo de la festividad de Navidad—, artículos de tocador, artículos suntuarios, cubiertas, hilados y tejidos de seda, fósforos, cervezas, azúcar, etcétera.

Esta política impositiva tiende a seguir gravando los grandes sectores de consumidores, o sea los grandes sectores populares, que son los que soportan el mayor peso tributario fiscal, tanto nacional y provincial como municipal, y así ayer hemos tenido oportunidad de señalar que más del 50 por ciento de los recursos que recauda la Nación por la vía de los impuestos pertenece a este tipo de impuestos llamados indirectos, que recaen sobre el consumo del público.

No voy a volver sobre este planteo porque estimo que ayer se ha abundado harto suficientemente para destacar cuál es nuestra posición; pero yo me quiero formular una pregunta. Esta ley tiende a remediar un mal, cual es la superposición impositiva doble y hasta triple cuando a la Nación y provincias se agregan los municipios ¿Se consigue el objetivo buscado?

En primer término ya se ha dicho en la Honorable Cámara —y el señor diputado por San Luis lo ha dado como un justificativo que abona el dictado de esta ley— que, maguer las disposiciones prohibitivas a las entidades adheridas de continuar dictando leyes que contengan gravámenes iguales o similares a los que se unifican en la percepción y distribución, las provincias y las municipalidades han reincidido en esa práctica viciosa, tornando inoperante en el hecho la ley nacional.

Quiero traer un caso concreto muy reciente, aunque no se refiera precisamente a los impuestos internos unificados, pero sí a un impuesto directo, para cuya percepción y distribución se ha adoptado un procedimiento similar: el impuesto a las ganancias eventuales.

La ley 12.956 establece la distribución del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios; y, entre las obligaciones de las entidades participantes, en su artículo 4º, inciso 1) establece la de no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos.

Puedo citar el caso de la provincia que represento en esta Honorable Cámara. Hace pocos días, en el período parlamentario correspondiente al año en curso, ha sancionado, dentro del capítulo de la ley de impuesto a la trans-

misión gratuita de bienes, un gravamen que es típicamente el mismo contemplado en la ley de impuesto a las ganancias eventuales; un impuesto al mayor valor, un impuesto confiscatorio, una verdadera depredación de la economía familiar, un ataque al bien de familia y a la familia en sí misma que, además de los lazos espirituales, afectivos y morales, también requiere indispensablemente, para su subsistencia y para el logro de sus objetivos, un fundamento económico.

Observen los señores diputados cuál es el impuesto que establece esta ley para los bienes transmitidos por herencia, y que hayan sido vendidos luego de la transmisión hereditaria, dentro de los diez años de producido ese hecho. Todo mayor valor que el declarado para el pago del impuesto abonado a la transmisión gratuita de bienes, salvo las mejoras que se le deducirán, pagará por la diferencia el gravamen que determina la siguiente escala: hasta el primer año de la liquidación, sobre el excedente, el 100 por ciento. ¡Fíjense qué moderación en la tasa! Hasta el segundo año, el 85 por ciento; hasta el tercero, el 70 por ciento; hasta el cuarto, el 55 por ciento; hasta el quinto, el 40 por ciento; hasta el sexto, el 30 por ciento; hasta el séptimo, el 20 por ciento; hasta el octavo, el 15 por ciento; hasta el noveno, el 10 por ciento, y hasta el décimo, el 5 por ciento.

En momentos en que se reconoce que la inflación monetaria ha gravitado extraordinariamente en el alza de precios de los bienes inmobiliarios y mobiliarios de la República —que no se trata de un mayor valor, porque los bienes tienen la misma capacidad de producción de hace diez o quince años atrás, o quizá menos por la elevación de los costos y por una serie de factores que han restringido el potencial productivo del país—; en momentos en que la Nación, al sancionar esta Cámara una ley de reforma tributaria que permite amortizaciones extraordinarias del 5 por ciento hasta el año 1945 por cada año y del 10 por ciento desde 1946 en adelante, facultándose al Poder Ejecutivo para establecer después de 1953 los índices que corresponden a esto que yo llamo depreciación, una provincia adherida a la coparticipación en la liquidación del impuesto a las ganancias eventuales dicta una ley implantando un impuesto similar, a pesar de la obligación expresa contraída en la ley, y gravando como mayor valor, lo que es pura inflación.

He querido demostrar, señor presidente, que no se evita con leyes especiales como ésta la superposición impositiva. En segundo lugar sostengo que tampoco se consigue el objetivo buscado. Es oportuno hacer ahora una aclaración. El señor diputado por San Luis pareciera entender que la doble o la triple imposición es inconstitucional. Si así no fuera, habría interpretado erróneamente al señor diputado.

**Sr. Fernández (H. S.).** — No he dicho eso, señor diputado...

**Sr. Weidmann.** — La Constitución de la Nación habla de concurrencia de poderes. Faculta a las provincias y éstas a su vez, en ejercicio del poder no delegado a la Nación, que ellas conservan para organizar sus regímenes locales, han atribuido a sus municipios la facultad de dictar impuestos.

La superposición existe, señor presidente...

**Sr. Fernández (H. S.).** — Si me permite el señor diputado, con autorización de la Presidencia...

**Sr. Weidmann.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Fernández (H. S.).** — No he dicho que sea inconstitucional, señor diputado. No me he referido al aspecto constitucional de la creación de impuestos por las provincias sino a la faz constitucional que planteaba el señor diputado Perette.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Weidmann.** — Prosigo, señor presidente.

La superposición no es inconstitucional por el solo hecho de producirse, sino cuando resulta confiscatoria.

¿Cuál es el objetivo que se busca en una ley de esta naturaleza? ¿Evitar el mero hecho formal de la superposición o evitar los impuestos confiscatorios?

Lo que se busca es evitar el exceso fiscalista, la presión tributaria sobre el pueblo consumidor de la República, y esto no se ha logrado, dado que las provincias y las municipalidades, que se desenvuelven dentro de la mayor pobreza, se ven obligadas a acudir a otros arbitrios, a aumentar otros impuestos o a crear nuevos gravámenes de factura muy similar a los involucrados en las leyes de unificación de impuestos para poder solventar sus expensas burocráticas.

En una palabra, sin dejar de reconocer que la finalidad de evitar la superposición impositiva es loable, porque en cierto modo contribuye a aliviar la presión tributaria, quiero destacar que esto está muy lejos de ser una panacea, y que a pesar de las conferencias de ministros de Hacienda y de las declaraciones que se hacen constantemente en el sentido de una mayor sobriedad fiscal, la experiencia demuestra que todas las provincias elevan sus presupuestos y cálculos de recursos y, consecuentemente, sus impuestos a sumas siderales.

En otro orden de ideas, señor presidente, le quita a las provincias un marco de acción que tanto necesitan para fortalecer sus economías. Siempre se ha dicho que es una irrisión un sistema federal con provincias pobres que dependen de la gracia del poder central.

¿Qué ocurrió, por ejemplo, en la provincia de Corrientes con su riqueza tabacalera? Esta provincia tiene en la zona de Goya una ponderable riqueza, que es la del tabaco. En una visita hecha este año, algunos agricultores cooperativistas me señalaron un hecho que quiero poner en conocimiento de la Honorable Cámara. Según ellos, el costo de producción de la cosecha de 1954 es de unos 60 pesos los diez kilogramos. El gobierno recibe en concepto de impuesto al consumo 60 pesos por cada kilogramo de tabaco, o sea 600 pesos los diez kilogramos. El chacarero recibirá este año 20 pesos por los diez kilogramos al barrer.

La provincia de Corrientes ha dado al gobierno nacional el año pasado más de 800 millones de pesos por concepto de impuestos al tabaco. Solamente el departamento de Goya proporcionó al gobierno nacional la fantástica suma de 600 millones de pesos. Y estas regiones de nuestra patria están clamando la posibilidad de disponer de mayores recursos para establecer vías de comunicación, para construir caminos y ferrocarriles, para poder hacer la navegación fluvial, para colonizar sus campos, para establecer industrias locales que puedan elaborar la inmensa riqueza que hoy se pierde frente al drama de gente que sigue viviendo en la mayor pobreza.

Cuando nosotros hablamos de centralismo, de la absorción de la Nación nos referimos a todos los aspectos de la economía.

Tenemos también el caso de Jujuy, que ahora recibirá una mayor participación en la distribución de impuestos internos. Jujuy se ha visto seriamente castigada por la fijación del precio del azúcar, porque el gobierno central ha querido pagar una indemnización a la vieja oligarquía azucarera tucumana, en razón de que la de Tucumán es una industria antieconómica por su mayor costo de producción y se la mantiene mediante subsidios que se pagan abonando menos a los productores de Salta y Jujuy.

Ya sabemos que hay una enorme cantidad de familias obreras en Tucumán, cuyo trabajo debemos defender evitando que caigan en la desocupación; pero debemos hacerlo sin el sacrificio de los hermanos de otras provincias. Hagamos una reconversión de la industria azucarera tucumana, enfrentemos el problema, pero no mantengamos una industria parásita, que siempre requiere el concurso de la Nación.

**Sr. Rumbo.** — Es exacto lo que dice el señor diputado, pero le pregunto: ¿cuántos años hace que se viene arrastrando esa situación?

**Sr. Weidmann.** — El hecho de que haga muchos años que se viene arrastrando esa situación de injusticia no justifica en manera alguna su prolongación indefinida, ni tampoco el sacrificio del consumidor de toda la República. Las soluciones tienen que venir, como serían la distribución de las tierras y la cooperativización

de los ingenios, que justificarían los subsidios del gobierno.

De una vez por todas tenemos que llegar a la conversión de las zonas agrícolas de Tucumán que han dejado de ser económicamente favorables a la producción azucarera.

**Sr. Rumbo.** — Esa solución es correcta, pero no la anterior.

**Sr. Weidmann.** — El señor diputado por San Luis habló —y le pido excusas si no lo interpreté bien— de que la Nación recién ahora se ha acordado de las provincias para llevarles estos impuestos. No hay tal, porque se trata de una potestad que tanto corresponde a la Nación como a las provincias y la unificación de los impuestos se hizo precisamente para evitar la guerra de tarifas, las aduanas interiores y las tarifas diferenciales, que en otra época constituyeron medios de guerra entre las provincias.

Esta no es una gracia ni una magnanimidad de la Nación, y mucho menos dentro de nuestro régimen constitucional. Al contrario. Nosotros entendemos que la Nación se queda con la parte del león, y lo hace mediante la intervención de este tribunal arbitral que fija los índices de distribución, tribunal en el que hay una prevalencia absoluta de la Nación sobre las provincias, porque está integrado por dos representantes de la Nación, dos de las provincias y el presidente, que tiene doble voto en caso de empate y es el procurador general de la Nación. Para colmo, señor presidente, cuando una provincia es parte en un impuesto cuestionado debe salir el representante de esa provincia que integre ese tribunal arbitral para ser suplido por el que a ese solo efecto designe la provincia que sigue en el orden de lista.

La Nación, en cambio, tiene la parte del león, es juez y parte, porque cuando tiene interés en conservar un tributo, y cuando es sentada en el banquillo de los acusados, no se excusa de intervenir por intermedio de sus representantes. Esta es la desigualdad que marcamos ante la Honorable Cámara. Esto se transforma en un instrumento de coerción que la Nación ejerce sobre las provincias, cuya autonomía estamos obligados a defender todos los diputados, no sólo los representantes de las provincias.

Ha expresado el señor diputado por San Luis que la supresión de las autonomías de las municipalidades y de las provincias frente a la Nación se justifica en aras del bienestar general. Le contesto que por encima de esa apreciación, que no compartimos en absoluto y rechazamos con todas las fuerzas de nuestro espíritu, está la Constitución de la Nación. ¿Y qué es la Nación? Es la resultante de la delegación de poderes que han hecho las provincias para crear un poder central que dirija las relaciones internacionales y que armonice las conveniencias y necesidades de cada una, pero no para

crear un amo que las sujete, que las deprima y que las asfixie en todas sus expresiones vitales como está ocurriendo en estos momentos en la República.

**Sr. Fernández (H. S.).** — ¿Me permite una interrupción el señor diputado, con la anuencia de la presidencia?

**Sr. Weidmann.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Fernández (H. S.).** — Quiero simplemente aclarar al señor diputado por Santa Fe que me ha referido a los términos de la Constitución y a que el Congreso Argentino está facultado para dictar esta ley que debe tener efecto en todo el ámbito del país.

**Sr. Presidente (Tesorieri).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Weidmann.** — El arbitraje que incorpora este proyecto de ley como una gran innovación para agilizar los trámites y evitar la multiplicación de cuestiones es admitido en el campo del derecho administrativo tratándose de asuntos puramente patrimoniales sobre los que puede haber transacción y renuncia. En el arbitraje se trata de examinar no la legitimidad de los actos administrativos, sino y tan sólo consecuencias patrimoniales, por ejemplo, los contratos administrativos en cuestiones que no impliquen el ejercicio de una facultad *jure imperin*.

El régimen jurídico de la administración pública, nos dice Bielsa en su tan conocida obra *Derecho administrativo*, es de derecho público. Y agrega: «La potestad jurisdiccional no puede ser materia de decisión arbitral. Cuando no se trata de la potestad jurisdiccional y de su ejercicio, sino de contratos, entonces el arbitraje, que es un contrato, es procedente; se funda en la autonomía contractual y es de la naturaleza de todos los contratos.»

Pero, señor presidente, en esta materia que hace a la soberanía y al interés público, que hace al orden público, porque la percepción de los impuestos condiciona la posibilidad del desenvolvimiento de la autoridad pública y del Estado, no es posible implantar el arbitraje como medio de dirimir las contiendas que se susciten. El Código de Procedimientos Civiles de la Capital Federal, en su artículo 768, inciso 2º, prohíbe comprometer en árbitros cuestiones referentes a bienes públicos o municipales. Si la determinación de cuestiones que conciernen al interés público no puede ser sometida a decisión arbitral, es evidente que todo compromiso que viole este principio es nulo y en consecuencia nula la decisión. El recurso de nulidad es irrenunciable.

En este recurso que ha creado el proyecto del Poder Ejecutivo nos encontramos con una falla fundamental que ya ha señalado el señor

diputado por Entre Ríos. Para las provincias no existe posibilidad de recurrir mediante la apelación, que se concede universalmente en todos los casos, en el supuesto de una decisión desfavorable a sus pretensiones. Tampoco se consagra el recurso de nulidad, que es irrenunciable en todos los códigos de procedimiento que versan sobre la materia arbitral; es un recurso cuya renuncia no se permite.

La intervención de oficio de este tribunal en las materias de su competencia, establecida en el inciso 1º del artículo 10 del proyecto de ley, es también otra herejía jurídica que va contra los principios substanciales del derecho y que da por tierra con aquella máxima tan conocida de que los jueces nunca proceden de oficio. En este caso no se trata de proceder de oficio, que en algunas materias es admitido cuando ya se ha suscitado la intervención judicial. Aquí sería la intervención, no ya el procedimiento, la que es condenada unánimemente por la doctrina procesal más progresista. Se trata de una intervención de oficio y no del mero acto procesal que de oficio realiza el tribunal.

Entendemos que por razón de la materia no puede someterse a decisión arbitral la determinación del monto de los impuestos, tasas o contribuciones de mejoras. Creemos, citando la opinión del doctor Bielsa, que aun en silencio de la ley deben aplicarse estas reglas sin limitaciones y que si en alguna convención se las renuncia, expresa o implícitamente, como ocurre en este proyecto de ley, la renuncia debe considerarse nula. Si la renuncia es establecida por ley, ésta debe ser reputada inconstitucional por ser contraria a la esencia del ejercicio del poder público, que es irrenunciable por principio y sin excepción.

Ante el apremio del tiempo me veo precisado a concluir esta exposición, que podía haber insumido todo el tiempo que requiere la gravedad de los problemas involucrados en este proyecto de ley.

—Ocupa la presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Antonio J. Benítez.

**Sr. Weidmann.** — Sin embargo, quiero agregar que el artículo 96 de la Constitución Nacional confiere a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en forma originaria y exclusiva, la competencia para entender en todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y las provincias. Más aún: el artículo 49 defiende a este Tribunal Arbitral, contra cuyas resoluciones las provincias carecen de recurso jurisdiccional, la determinación de los índices de distribución.

Entre otras fallas que noto, está la de que estos índices se determinan sobre la base de la información correspondiente al último año calendario cumplido que proporcione el Servicio Estadístico Nacional. Este organismo está

en manos exclusivas del poder central, y éste, haciendo uso de una información que él elabora por intermedio de sus reparticiones, le va a imponer a las provincias los índices de distribución sin que éstas dispongan de medio alguno para entablar recursos en el caso de que estén afectados sus legítimos intereses.

Alrededor de este problema es poco cuanto se puede decir. Las provincias y las municipalidades carecen de los medios financieros para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de los objetivos de bienestar de su población.

La provincia que represento, que pasa por ser una de las más ricas de la República, ofrece el cuadro paradójico de sus dos grandes ciudades: Rosario, la segunda ciudad del país, presenta un servicio de electricidad desastroso y el de transporte de pasajeros que es la negación absoluta del hombre civilizado; mucho peor es Santa Fe, que presenta el cuadro diario del pueblo que va a trabajar haciendo uso de medios colectivos de transporte insuficientes e inadecuados, en la mayor hacinación, por lo que se llega inevitablemente tarde al trabajo; las calles completamente destrozadas y la municipalidad sin un céntimo en sus arcas para contribuir a resolver estos problemas esenciales que hacen al bienestar, a la comodidad y al confort inmediato e irrenunciable del más modesto de los habitantes de la República.

Por eso nuestra queja, nuestra protesta de hombres del interior de la República, no es precisamente contra esta ley, que tiene una finalidad plausible, que creo no llegará a concretar, sino contra todo el sistema de renunciamento que las provincias han hecho de su poder positivo, del manejo de su economía, del control de sus recursos y de la disposición de toda la riqueza que movilizan sus habitantes, riqueza que hoy sólo maneja la Nación para disponer de ella como se le ocurre al poder central, con olvido de los hombres del interior de la República, que gimen en el atraso y en la miseria y que viven desencantados de su propia tierra porque son testigos mudos, impotentes de la desgracia que diariamente acecha a sus hogares y que les impide el logro de la felicidad a que legítimamente son acreedores. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos. Varios señores diputados rodean y felicitan al orador.*)

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Albrieu.** — No tenía intención de participar en este debate, pero las manifestaciones de los señores diputados de la Unión Cívica Radical asegurando la existencia de una contraposición de esta ley con nuestro sistema federal de gobierno me obligan a decir dos brevísimas palabras para apuntar un concepto sobre esa postura actual de la Unión Cívica Radical, y la

realidad de nuestro federalismo, visto a través de la ley que está considerando la Honorable Cámara.

Ha dicho el señor diputado por Entre Ríos que a nuestro federalismo no lo han creado los constituyentes de 1853, sino que es anterior, y entra en la historia constitucional de la República.

Veníamos de una España dividida en varios reinos. Se unifica por alianzas, herencias, por la reconquista de los territorios moros y se crea una gran España que llega a decir con Carlos V, I de España, que tenía también bajo su dominio todo el sacro imperio romanogermánico, que en sus dominios no se ponía el sol.

Pero España misma, ¿qué pasó a ser? Un unicato. Comenzó la lucha de las ciudades, forcejeo doloroso por mantener los fueros de las comunas castellanas —únicas formas de descentralización del poder que entonces existían—, y los derechos de esas comunas mueren con Francisco Padilla en los campos de Villalar.

Colonias españolas las Indias, hoy América, estábamos bajo el mismo régimen unitario, dependiendo directamente de la metrópoli y de sus leyes, lo que unido a un cerrado monopolio comercial motivó la sublevación de los espíritus, especialmente de los industriales y de los estudiosos, cuyo pensamiento se puede concretar en el célebre escrito de Mariano Moreno sobre «Representación de los hacendados».

Nacen las Provincias Unidas del Río de la Plata bajo la forma unitaria y se colocan los hombres de Buenos Aires, para dar libertad a estas colonias, la llamada máscara de Fernando VII, y también la otra máscara de que lo hacían en representación de las provincias interiores que, por razón de distancias, no podían concurrir a dar su voto inmediato por la Revolución de Mayo. Pero el hecho mismo de que Buenos Aires asuma la representación de las provincias, de que se arrogue el derecho de hablar en su nombre está demostrando que la conciencia natural de los hombres de Buenos Aires era unitaria.

Rivadavia, mente preclara pero imbuída, en mi concepto, de ese porteñismo, de ese culteranismo de los hombres de Buenos Aires, que miraban sólo las riberas de su gran río y no hacia el interior, no hacia las montañas —donde creo que siempre se han refugiado los auténticos valores morales del país, que aparecen recién en los momentos de crisis o de definiciones—, crea una Constitución unitaria. Pero las provincias no adhieren a ese intento de Rivadavia, y al levantarse los ejércitos, al levantarse el populacho, el pueblerio, la chusma, o los descamisados, como se diría hoy, dentro de las provincias, recién se exterioriza un concepto federalista en la República Argentina. Concepto federalista que no se mantenía con bienes económicos ni con teorías de derecho constitucional o político, sino con ansias de libertad, con afecto y cariño

a la tierra, y, en lo práctico, con los brazos enhiestos y armados, porque fueron lanzas los brazos del paisano argentino.

**Sr. Alende.** — ¿Me permite una interrupción del señor diputado, con autorización de la Presidencia?

**Sr. Albrieu.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Alende.** — Quiero señalar un error, entre algunos hechos ciertos, dentro de la exposición del señor diputado, en defensa de los hombres de Buenos Aires, aludidos por el señor diputado por La Rioja.

Si bien es cierto que el poder centralista, oligárquico y absorbente tenía su base en la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, también es cierto que la guerra civil demostró la existencia de unitarios en el interior de la República y lo es también que en la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires había federales, a tal punto que, cuando en 1824 se realizan las elecciones de diputados al Congreso Constituyente, las listas de unitarios se impusieron por escasos votos a la lista de federales, que integraba don Manuel Dorrego.

La verdad es que el sentimiento federal de la República fué tan arraigado que cuando se organiza el país después de la dictadura rosista, que retardó esa organización, se reunieron los «representantes de las provincias» y el Preámbulo invoca los pactos preexistentes, dándole así a la organización nacional un sentido federalista superior incluso a la de los Estados Unidos, donde actuaron los constituyentes como representantes de la Unión en lugar de representantes de los Estados federales.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Albrieu.** — No había error en mis palabras, señor presidente, porque me estaba refiriendo a la organización institucional «gobierno», y éstos eran federalistas, con los caudillos al frente. Podemos decir, entonces, que los caudillos representaban al federalismo, con todos sus aciertos y todos sus errores. Con todos los errores propios de la época, pero con toda la dignidad que tienen para nosotros los auténticos bienes telúricos que hacen que cada argentino sea un defensor no tan sólo de su patria como nación, sino también un defensor de la pequeña villa, de la pequeña ciudad, de la pequeña o grande provincia donde haya nacido o convivido.

Claro que había unitarios en las provincias; eran los hombres más cultos que tenía el país; pero eran los caudillos y el pueblo los que defendían el federalismo —que luego se escribe en los pactos—. Ese federalismo que no necesitaba de pactos, porque los unitarios, con Lavalle, Paz, Lamadrid u otro general, no lo podían



desconocer porque para eso era necesario vencerlos en el campo de batalla. ¿Y quién venció a los federales de Buenos Aires, a que se refirió el señor diputado? Es casualmente otro federal. Son las armas las que dan la victoria de un federal sobre otro. Quiero decir que no son unas u otras ideas las que triunfan.

Por el contrario, es la intriga entre telones de los hombres capaces la que crea el unitarismo, que aunque no haya estado escrito en la Constitución Nacional ha sido la práctica auténtica desde 1853 hasta la llegada al gobierno del general Perón. El federalismo argentino, señor diputado Alende, murió en Olta con el asesinato del general José Vicente Peñaloza, por determinación del presidente Mitre y por la mano de un esbirro del gobernador de San Juan, Sarmiento.

Esa es la verdad institucional de la República dicha con todo mi respeto para los hombres que estoy nombrando y que merecen el gran bien de la República por su obra, por su envergadura genial, por haber dado su vida y su dedicación por entero a la patria, con virtud, unas veces con aciertos y otras con dolorosos errores. Esta es la verdad histórica, aunque tal vez no sea la que está en los textos con que se enseñaba hasta hace poco.

Se suceden los gobiernos y se conocen las vicisitudes para fijar la capital de la República. Se divide el pensamiento de los hombres de Estado. Triunfan unos, dando como capital a Buenos Aires, y desde ese momento la ciudad de Buenos Aires se convierte en la nueva metrópoli de la nueva colonia argentina que era todo el resto del país.

¿Cómo se maneja Roca, por ejemplo? No crea gobiernos propios en las provincias; toma los gobiernos que están; los atrae con dádivas, con prebendas, con ofrecimientos de bancas en el Senado de la Nación, con acomodos, con el nepotismo más grande, con el fraude más escandaloso; se gobierna al país desde los círculos sociales de la capital de la República. Es una farsa del federalismo. Ese sistema implantado por Roca se conserva a través de los sucesivos gobiernos. A las provincias no se las consulta para las grandes definiciones del Estado o para la designación de los candidatos electorales a la primera magistratura, y si se las consulta es nada más que como comparsa o coro de segundo término, cuando los nombres están escritos en las boletas con letra de los hombres de la capital y, a veces, con tinta no argentina.

Luego, por el trabajo personal, cotidiano, casi heroico de treinta años luchando contra ese estado de cosas, llega al gobierno don Hipólito Yrigoyen. ¿Y se cambia la situación?

¿Puede alguien discutir que a lo que fué un error de una época pasada no se suma esta otra forma de crear la «reparación nacional» to-

mando por asalto todos los gobiernos de provincias, que fueron intervenidos por una sola razón: porque el señor Yrigoyen tenía sus ideales, confiaba en ellos y creía que por ese medio se salvaría la patria, y colocaba a esos ideales y a la patria por encima de cualquier situación que pueda existir de acuerdo a cánones escritos, porque la patria es vida, es dinamismo y es historia? (¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.)

Terminó ese gobierno que fué llamado en su hora el «unicato», dictadura, prepotencia o tiranía de la República. No se decían esas cosas en las trastiendas, ni en los chismes de café, sino que salía en los grandes rótulos de los diarios.

**Sr. Weidmann.** — Porque había libertad de prensa.

**Sr. Belnicoff.** — La cita que hace el señor diputado por La Rioja no viene al caso, porque ahora no hay libertad de prensa.

**Sr. Alonso.** — Ya tendrá oportunidad de hablar el señor diputado.

**Sr. Weidmann.** — Es que no hay réplica. Ya sabemos cómo terminan estos episodios.

—Varios señores diputados hablan simultáneamente.

**Sr. Albrieu.** — Ese era el panorama real del país. Libertad de prensa o no libertad de prensa, no hace a la cuestión. Tal vez con ese exceso de libertad de prensa se permitió el libertinaje opositor...

**Sr. Nudelman.** — Ahora no hay ninguna libertad.

**Sr. Albrieu.** — ...que desembocó en los hechos más tristes para la República. El culpable fué el Partido Radical, que no supo asumir la actitud y tomar las medidas que la propia Constitución le daba para mantener el orden en el país. (¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.)

—Varios señores diputados hablan simultáneamente.

**Sr. Albrieu.** — No se puede culpar de esa situación al presidente de la República, que, por razones de edad y de salud, estaba inhibido de adoptar las medidas que años antes hubiese tomado, en salvaguardia del pueblo entero y del orden de la República asegurado por la Constitución.

Suceden a Yrigoyen varios gobiernos. Yo pregunto: ¿Dónde estuvo el federalismo? ¿Dónde estuvo la protesta? ¿Puede alguien decir que se defendió el federalismo defendiendo algún comicio provincial? ¿Puede alguien afirmar que se defendió el federalismo desde el año 1932 a 1943?

Sólo dos hechos —plaza Mercedes y Corrientes— hablan la verdad. Son los únicos hechos de los que puede decirse que han defendido el comicio, en que pueblos de provincias querían



darse sus propios gobernantes con prescindencia del poder central.

¿Hubo verdad federal cuando se intervino a la provincia de Jujuy, o cuando se dejó al partido opositor el gobierno de dos provincias para mantener el equilibrio de las fuerzas del fraude que actuaban con el nombre de Concordancia y cuando los representantes opositores de esas provincias se sentaban, sin empacho, en esta Cámara a disfrutar de todas las tropelías cometidas y escuchar aquí la palabra del presidente de la República, al día siguiente de haber sentido sobre sus espaldas el latigazo del fraude y la violencia en todo el país?

**Sr. Alende.** — Representantes del fraude tiene a su lado el señor diputado.

—Varios señores diputados hablan a la vez, y suena la campana.

**Sr. Albrieu.** — Todos los partidos políticos, desde la oposición, acataron ese unicato que dejaba paupérrima y sin fondos económicos, sin libertad económica y sin libertad de ninguna clase a la República.

¿En qué forma se defendieron las provincias de los avances del hoy llamado centralismo? ¿Dónde se sublevó una provincia ante una intervención federal enviada hasta por decreto y sin intervención del Congreso, o ante una ley que fué considerada injusta? ¿Es que la conformación general de la República, es que el adelanto mismo de la Nación, es que la mentalidad de la gente, la organización y el orden han llevado a crear una conciencia y una opinión pública a todo este cuerpo esmirriado de la República, con esta cabeza fenomenal, de esperarlo y verlo todo como una solución desde esta ciudad enorme que los encandila y los atrae y que recién por medio de leyes como ésta, tal vez vayan tratando de lograr el disfrute de los bienes económicos, ya que en otro sentido los podían haber perdido para siempre si no hubiese sido que Perón se los restauró dándoles justicia social? (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

—Hablan varios señores diputados a la vez.

**Sr. Albrieu.** — Para hablar de federalismo y para creer que se es sincero, sería necesario que tirios y troyanos abandonen las posiciones, los resquemores y hasta los odios que les perturban en las horas actuales, para hacer una verdadera historia de la República, y no hacer personaje cumbre y personaje héroe —casi Dios— a algún gobernador de provincia de los tiempos pretéritos, cuando realmente existía federalismo, mientras otros lo reniegan y tratan de traidor y de tirano, de delincuente, casi satán.

Para hablar de federalismo es necesario dar a cada uno lo suyo, es necesario hablar con

justicia y con verdad, porque la verdad y la justicia son los únicos fundamentos sobre los cuales se puede hacer válidamente historia, y la historia de la República aun está por realizarse.

Hemos visto ese deambular de las provincias en procura de soluciones para sus problemas, hemos visto al Estado nacional tomar para sí la tarea de organizar numerosos servicios que van en incremento —lo reconozco— y que las provincias no los podían prestar o los prestaban deficientemente. Entonces, ¿cómo podemos formularle un cargo, a título de federalismo o de defensa de las autonomías provinciales, al gobierno de la Nación porque unifica los impuestos? Para poder hacerlo, las provincias y los provincianos primero tendrían que decir que en defensa de su federalismo no aceptan los servicios que ellas deben prestar. Y si eso no lo hacemos, no podemos hablar de federalismo para oponernos a lo que la Nación necesita y que devuelve en cosas útiles a las provincias.

No se puede ser federalista para otorgar y unitario para aceptar.

Los impuestos internos, que han merecido una crítica acerba de casi todos los señores diputados, fueron creados en situaciones conocidas y mantenidos a través de todos los gobiernos conservadores y de los tres gobiernos radicales. Son impuestos creados de acuerdo con la Constitución, como creo que lo ha demostrado en esta Cámara el señor diputado que informó el proyecto de unificación en 1934. Y el propio diputado opositor Ghioldi —sólo había socialistas en la Cámara— manifestó: «Consideramos, en general, que los impuestos internos son un aspecto simpático del sistema impositivo argentino.»

**Sr. Nudelman.** — Ese brillante ex legislador está en el exilio por el régimen imperante en el país.

**Sr. López (N.).** — ¿Por qué no va a Montevideo usted también?

**Sr. Perette.** — Porque no dan pasaporte. (*Risas.*)

**Sr. Alonso.** — Cuando faltan argumentos se hacen acotaciones al margen del debate.

**Sr. Albrieu.** — Les hallo razón a las acotaciones del señor diputado Nudelman, porque implican una devolución de afectos.

**Sr. Nudelman.** — Tengo un gran afecto por ese ciudadano.

**Sr. Albrieu.** — Cuando en 1932, inconstitucionalmente, el general Uriburu vetó la fórmula radical y no permitió a los radicales llegar al comicio, los socialistas, que venían de tener un «gran afecto» por los hombres del partido radical, se presentaron a legitimar el fraude con su candidatura y con sus votos.

—Varios señores diputados hablan a la vez, y suena la campana.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Albrieu.** — A radicales y socialistas les renace el afecto en 1945, cuando se unen para oponerse al candidato imposible, coronel Perón, que por imposible sigue gobernando la República, quiera Dios que por mucho tiempo. (Aplausos.)

Los impuestos internos, como digo, se mantuvieron. El diputado opositor en esa oportunidad, señor Ghioldi, los consideró los más simpáticos. Los autores casi en su totalidad reconocen la constitucionalidad del sistema de impuestos internos. Si los han mantenido todos los partidos actuantes en la República, ¿a título de qué va a venir el peronismo a abolirlos o a tacharlos de inconstitucionales cuando ya el precedente, por tradición, les ha reconocido carácter constitucional?

**Sr. Perette.** — ¿Me permite el señor diputado una interrupción, con autorización de la Presidencia?

**Sr. Albrieu.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Perette.** — Aclaro, porque creo que el señor diputado no ha estado presente en todo el debate, que no hemos cuestionado expresamente la procedencia de los impuestos internos, sino que, frente a la situación de hecho del vencimiento de una ley que ha tenido una duración de 20 años, hemos sostenido la necesidad de su liquidación. Hacemos impugnaciones de carácter constitucional en otro aspecto de la ley, y nos reservamos el derecho de plantear, por la vía y en la circunstancia convenientes, el problema de la doble imposición: si debe predominar el derecho de las provincias o el criterio fiscalista de la Nación.

**Sr. Albrieu.** — Se hizo una crítica a la constitucionalidad de los impuestos internos. El señor diputado Alende dijo que constituían una regresión.

**Sr. Weidmann.** — He hecho la misma afirmación, porque los impuestos internos gravan el consumo.

**Sr. Alende.** — Si el señor diputado por La Rioja me permite una interrupción, con la venia de la Presidencia...

**Sr. Albrieu.** — Sí, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Alende.** — Quiero aclarar el aspecto a que ha aludido el señor diputado.

Durante muchos años el Estado tuvo como fuente principal de recursos las rentas de la Aduana. En 1891 se establecieron los impuestos internos. En otros países, inclusive en Estados Unidos, hasta 1914, los ingresos se basaron en las rentas de Aduana y algunos impuestos al consumo. Señalo que el establecimiento de tales

impuestos y el aumento de sus montos se produce en todos los países con motivo de futuros acontecimientos bélicos. El concepto va evolucionando paulatinamente, como todas las cosas.

El argumento del señor diputado es infantil. De acuerdo con ese criterio, parecería que la humanidad no evolucionara en la complementación de sus experiencias y conocimientos, y que todo lo mantenido por gobiernos anteriores de veinte o treinta años atrás, por el solo hecho de haber pasado por todos los gobiernos sucesivos, no debiera modificarse.

Lo cierto es que el criterio en materia impositiva sancionado en la Constitución de 1949 es el de equidad y proporcionalidad.

Pero el concepto moderno y progresista es el del impuesto progresivo, que establece la incidencia de los impuestos en el privilegio en forma directa por ese carácter progresivo, y no el sistema indirecto, que grava igualitariamente a todos los ciudadanos mediante un consumo que es más o menos igual para todos los habitantes de la República y que hace recaer entonces igual carga sobre todos los habitantes, fuere cual fuere su condición económica. En cambio el impuesto directo, aplicado con progresividad, grava a los sectores más poderosos y a la mayor renta.

Por esa razón, señor diputado, he señalado la regresividad evidente —por su falta de contenido social— de los impuestos indirectos y la necesidad de que se haga incidir la carga tributaria sobre los sectores más privilegiados de la comunidad.

Muchas gracias, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Albrieu.** — Por supuesto que mi argumento, que se ha calificado de infantil, estaría plenamente justificado por la diferencia de edad con el diputado Alende. (Risas.)

**Sr. Alende.** — No saquemos las cartillas...

**Sr. Albrieu.** — Yo me refería a consideraciones desde el punto de vista constitucional. Si hay una tradición legal que no ha sido argüida de inconstitucionalidad y no ha sido declarada así por la Suprema Corte, hay razón para creer que es plenamente constitucional. A eso me he referido.

En cuanto a la aplicación de otro tipo de impuestos —con carácter social—, podría llegarse, como lo propició el georgismo, al impuesto único. Pero lo que tiene vivencia es que este gobierno ha dado justamente el carácter social que quiere el señor diputado, pues hay un cargo igualitario para toda la masa, que son los impuestos internos al consumo, pero hay otros que sólo pagan los que poseen bienes, es decir, los ricos, como son los que recaen sobre la renta, los inmobiliarios, las ganancias, el mayor valor, etcétera. De modo que esos

impuestos no los pagan los descamisados, sino únicamente los que tienen ganancia o renta; de manera que la contribución está organizada desde un punto de vista esencialmente social en el sistema argentino.

**Sr. Alende.** — Un 50 % del impuesto corresponde a todo el consumo.

**Sr. Albrieu.** — Aunque así fuere, como digo, está considerada esta contribución atendiendo a un fin eminentemente social, pues el que gasta menos o consume productos de menor valor paga menos impuestos y el otro 50 % lo pagan los ricos.

**Sr. Díaz de Vivar.** — ¿Me permite una interrupción el señor diputado, con la venia de la Presidencia?

**Sr. Albrieu.** — Con mucho gusto, señor diputado.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Corrientes.

**Sr. Díaz de Vivar.** — Haciendo uso de la gentileza del señor diputado por La Rioja, he de acotar, aunque tardíamente, algunas afirmaciones del señor diputado Alende, en cuanto a su concepto del federalismo.

El señor diputado por Buenos Aires, que es tan fácil en la calificación de los argumentos de sus contendores, como lo prueba el hecho de haber motejado de infantiles algunos juicios maduros del señor diputado por La Rioja...

**Sr. Alende.** — Lo he hecho sin sentido peyorativo, señor diputado.

**Sr. Díaz de Vivar.** — ...debe recordar que, desde el punto de vista constitucional, el proceso histórico tiene mucha importancia porque en las formaciones de aquel derecho las realidades, las grandes realidades existenciales imponen de manera ineluctable su impronta definitiva. Por lo demás, es un elemento manido en la doctrina política y en la teórica constitucional el siguiente apotegma: que todo proceso federal o se retrovierte a una forma confederal, y aun después de una ulterior disolución de la unidad política, o, por el contrario, avanza a una forma federounitaria, al principio, para terminar, en definitiva, en una forma unitaria. Se enuncia la existencia de dos ingredientes fundamentales que provocan, que precipitan el proceso por mí anunciado: me refiero concretamente a la concidadanía común, por un lado, y por el otro, al sufragio universal. No puedo explicitarme en esta interrupción acerca del cometido histórico de las dos circunstancias antes mencionadas, por ello sólo me limito a sugerir el problema. Sabe el señor diputado Alende que ése ha sido el proceso de los Estados Unidos.

**Sr. Alende.** — Así es.

**Sr. Díaz de Vivar.** — En los Estados Unidos primitivamente hubo un pacto confederal, que fué un modo de convivencia entre las trece colonias iniciales, pero después, con la famosa Carta de Filadelfia, llegaron a la convivencia

federal y actualmente, desde el punto de vista económico y de sus estructuras fundamentales, en lo político y en lo jurídico, todo hace presumir que se va en ese país hacia una forma unitaria o federounitaria de gobierno.

Ese ha sido igualmente el proceso argentino, con la diferencia —como lo ha anotado con absoluta propiedad histórica el señor diputado Albrieu— de que nuestro sistema, la tradición argentina varias veces secular, ha sido unitario, y sólo para afianzar la libertad argentina, gravemente comprometida por los errores de los próceres unitarios —como también lo ha anotado con justicia el señor diputado por La Rioja—, tuvo que asumir la forma federal, porque el federalismo entre los años 1820 y 1853 fué la única forma de mantener la independencia y la dignidad nacionales. Del mismo modo —y ésta es una acotación personal— que ahora la única forma de mantener la independencia y la dignidad nacionales es enrolándose en las filas populares de la revolución nacional. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

—Varios señores diputados hablan a la vez, y suena la campana.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Albrieu.** — En cuanto a la unificación de los impuestos, hay también una tradición de veinte años que, con altibajos, entiendo que es un sistema que ha dado resultados. Por lo menos, han existido gobiernos de provincia cuyas ideas o filiación partidaria no estaban de acuerdo con las de los gobiernos nacionales que se sucedieron y que eran quienes realizaban la distribución de los impuestos —como la coparticipación en la ley de vialidad—, y no hubo mayormente protestas. Lo que también está preindicado por el diputado Ghioldi en su informe a esta Cámara en 1934, cuando decía: «Aceptamos como idea, como propósito, la unificación de los impuestos internos nacionales y provinciales.» El mismo diputado decía luego: «Aceptamos, insisto, el principio de la unificación, que, lejos de constituir una ofensa al actual federalismo argentino, me parece que es la manera de fortificarlo y expurgarlo de sus aspectos regresivos y contraproducentes.»

Este tipo de unificación de impuestos lo tienen también países fuertemente federales como Suiza y Alemania.

En lo que han centrado decididamente su oposición los señores diputados Perette, Alende y Weidmann es en cuanto al tribunal arbitral que se crea, tribunal que en cierta medida tiene un precedente en la última ley de expropiación, aprobada, no recuerdo bien, pero creo que en base a un despacho unánime de la Comisión de Asuntos Constitucionales, por la que se creaba

también un tribunal administrativo con representantes de los propietarios, etcétera, para determinar el precio de la expropiación...

**Sr. Fassi.** — Está equivocado, señor diputado; es un tribunal pericial.

**Sr. Albrieu.** — Sí, es un tribunal pericial, pero tampoco se admite por esa ley la apelación judicial, como lo ha determinado perfectamente la Cámara Federal de Eva Perón. Y ese tribunal arbitral, aunque sea de peritaje, funciona admirablemente bien.

Quería decir, yéndome al ejemplo dado anteriormente, que se han sucedido gobiernos nacionales de uno y otro partido, y ha habido coetáneamente gobiernos provinciales también de partidos opositores al del poder central. Es cierto que en la ley en vigencia de unificación de impuestos internos no se decía nada, pero quedaba abierta a las provincias la vía judicial. Una puerta abierta, pero que en 20 años no ha buscado nadie. Se han hecho anualmente las distribuciones y han venido los gobernadores o los ministros de Hacienda a pedir que se les dé un poco más. De cualquier manera han pasado 20 años desde que se estableció la unificación de impuestos internos y ninguna provincia ha ido a la Corte Suprema a plantear que de acuerdo a la ley le correspondía una participación mayor o que a otra le correspondía una participación menor. Han venido a pedir, a rogar que se les dé. Entonces, en vista de esa situación el propio Poder Ejecutivo —quiero creer que a requisitoria de las provincias—, considerando que la judicial era una vía muerta, ha proyectado la creación de este tribunal arbitral, que nace a raíz de un trámite de tipo contractual entre la provincia y la Nación, que se perfecciona con esta ley del Congreso y por la adhesión que al régimen presten las provincias.

En esta disposición los señores diputados de la oposición han querido ver también coacción, porque si las provincias no adhieren a esta ley contrato no recibirán la participación. ¡Pero cómo se les va a dar la participación, si al no adherir a la ley quedan en plena libertad de usar todos sus atributos constitucionales para imponer los gravámenes que quieran!

**Sr. Weidmann.** — Sería malograr la ley.

**Sr. Albrieu.** — Por cierto; por ello espero que no se produzca ese hecho. En cambio, por este tribunal arbitral todas las provincias y las que se creen habrán de adherir voluntariamente al sistema porque es bueno, ya que aquél supone una garantía antes inexistente para una correcta distribución de los fondos impositivos.

Se puede discutir en el orden de las opiniones doctrinarias con Bielsa y con cualquier otro tratadista que esté expurgando todos los días los textos legales para procurar ver o crear una antinomia entre actos, proyectos y doctrinas del peronismo con la Constitución Nacional. Pero la verdad es que este instituto que

se propone vendrá a llenar una necesidad que es un vacío dentro de la legislación actual y por cuya creación yo me felicito. Vuelvo a insistir que con la creación de este tribunal podrá terminar el deambular de los ministros de Hacienda en procura de una mayor participación. Al estar presidido el tribunal por un funcionario de carrera como es el procurador del Tesoro o el presidente de la contaduría podrá determinar con toda la rigidez de procedimiento de un auténtico tribunal arbitral lo que corresponde a cada provincia, estableciendo a su vez por imperio de la misma ley las medidas necesarias para que la provincia que sea remisa en cumplir con lo preceptuado por la propia ley deba sufrir en sus arcas las debidas consecuencias, pues su negligencia o irregularidad no tiene por qué perjudicar a las demás o a la Nación. Es lo justo.

A través de este proyecto sí que desaparecen para siempre esas verdaderas y auténticas aduanas interiores que existían en la organización impositiva anterior. Resulta triste reconocer que las provincias de Cuyo, por desorganización o desorden, puedan instituirse de por sí en monopolizadoras del precio del vino a través de los impuestos que crean. Lo mismo resulta penoso manifestar con respecto al precio del azúcar con respecto a los impuestos que puedan imponer Salta, Tucumán y Jujuy, o del tabaco o las frutas en otras provincias. Es decir que esas provincias actualmente fijan el precio del consumo para todo el país, o sea que sus impuestos locales deben abonarlos los consumidores de toda la República, lo que sí es una deformación del sistema federal.

Los errores que puedan haber cabido en la distribución, y a los que los señores diputados han hecho referencia, serán subsanados por el tribunal arbitral que tanto les molesta. Las irregularidades que se mencionan en cuanto a las arcas vacías tan mentadas de las comunas —que pareciera que en otros tiempos hubieran estado llenas y que fueron por nosotros vaciadas, lo que no es exacto— constituyen una cuestión de orden y distribución. Las provincias han comprendido el problema con las enseñanzas que está dando el gobierno de la Nación, y es justo esperar que las apliquen a su vez cuando les corresponda efectuar la distribución en el orden local, asegurando a cada municipio lo que en justicia le corresponda.

Estamos en presencia de un proyecto de ley que no vulnera ni el espíritu ni la letra de la Constitución y que mejora las instituciones actuales. El tiempo, que da su veredicto a las buenas obras, habrá de decir que esta ley es un triunfo más del orden y la organización que está creando el Justicialismo y su digno conductor, el general Juan Perón. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos prolongados. Varios señores diputados rodean y felicitan al orador.*)

**Sr. Presidente (Benítez).** — Se va a votar en general el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley, venido en revisión del Honorable Senado, sobre modificaciones al régimen de impuestos internos.

—Resulta afirmativa de 97 votos; votan 107 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración en particular el capítulo I, del que se va a dar lectura por Secretaría.

**Sr. Alonso.** — Señor presidente: todos los señores diputados disponen del texto impreso del proyecto de ley; hago indicación de que se omita la lectura de los artículos.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Si hay asentimiento, así se hará.

—Asentimiento.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Se prescindirá de la lectura del texto de los artículos del proyecto de ley.

Está en consideración en particular el capítulo I.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa de 97 votos; votan 108 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración el capítulo II.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa de 97 votos; votan 107 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración el capítulo III.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa de 99 votos; votan 110 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración el capítulo IV.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa de 99 votos; votan 110 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — En consideración el capítulo V.

Se va a votar.

—Resulta afirmativa de 98 votos; votan 110 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Queda sancionado el proyecto de ley (1).

Se va a votar si se incorpora al Diario de Sesiones la inserción solicitada por el señor diputado por San Luis.

—Resulta afirmativa de 104 votos; votan 109 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Se hará la inserción en la forma solicitada.

**Sr. Pallanza.** — Pido la palabra, para formular una moción de orden.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Pallanza.** — Hago moción de que la Honorable Cámara pase a cuarto intermedio, para reanudar la sesión mañana a la hora 7 y 30.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Se va a votar la moción del señor diputado por Santa Fe.

—Resulta afirmativa de 101 votos; votan 107 señores diputados.

**Sr. Presidente (Benítez).** — Invito a la Honorable Cámara a pasar a cuarto intermedio.

—Se pasa a cuarto intermedio a la hora 12 y 25.

---

(1) Véase el texto de la sanción en la página 2584.

## 2

## APENDICE

## I

## SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

## I. — Régimen de distribución

Artículo 1º — A partir del 1º de enero de 1955 y por el término de diez años, la recaudación de todos los impuestos internos nacionales se distribuirá entre la Nación y las provincias que adhieran a las disposiciones de la presente ley, en la forma indicada en los artículos siguientes.

A la expiración de dicho término quedará tácitamente prorrogada la vigencia de esta ley por un nuevo período de diez años, siempre que ninguna de las partes haya denunciado el acuerdo por lo menos con un año de anticipación, y así sucesivamente.

Art. 2º — La participación en el producido de los impuestos internos que corresponde a la Nación, por un lado, y al conjunto de las provincias adheridas, por otro, se determinará en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de las provincias adheridas, respectivamente.

Art. 3º — La parte correspondiente a las provincias adheridas se distribuirá entre ellas en la siguiente forma:

- a) 98 % en función de la población de cada una y de su producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración, en las siguientes proporciones:

Años	En función de la población	En función de la producción
1955	84 %	16 %
1956	82 %	18 %
A partir de 1957	80 %	20 %

- b) El 2 % restante se repartirá en razón inversa al monto por habitante de la participación que a cada provincia corresponda en la distribución del porcentaje establecido en el inciso anterior.

Art. 4º — Los porcentajes resultantes de lo dispuesto en el artículo 2º y los índices de distribución necesarios para la aplicación del artículo 3º tendrán una validez bienal —salvo el caso de incorporación de nuevas provincias, en que deberán rectificarse a partir de la fecha de promulgación de la ley de adhesión y hasta completar el período bienal— y serán determinados en el transcurso del ejercicio inmediato anterior a la fecha de iniciación de su vigencia, sobre la base de la información correspondiente al último año calendario cumplido, que proporcione el Servicio Estadístico Nacional.

Si se realizaran censos nacionales durante la vigencia de la presente ley, se tomarán sus cifras para la determinación de los porcentajes e índices del primer período bienal siguiente a su realización.

Los índices de producción se determinarán en la siguiente forma: 1º Se establecerán los valores de la producción de la Nación y de cada provincia en cada uno de los rubros gravados con impuestos internos, discriminando los que responden a materia prima principal y a valor agregado. 2º Se atribuirá a los partícipes el producido de la recaudación de cada rubro gravado con impuestos internos, en forma directamente proporcional al importe total resultante, para cada uno, de la aplicación del punto anterior. 3º Se establecerán las relaciones porcentuales existentes entre la suma de los importes atribuidos a cada provincia con arreglo al punto anterior y la correspondiente, por igual concepto, al conjunto de las provincias. Dichas relaciones porcentuales constituirán los índices para la distribución en función de la producción.

Art. 5º — El Ministerio de Hacienda de la Nación confeccionará índices provisionales, con arreglo a las normas que anteceden, a los efectos de que el Banco de la Nación Argentina transfiera diariamente a las provincias la parte de los ingresos que les correspondan.

Las entregas tendrán el carácter de anticipos sujetos a reajuste definitivo en función de los índices que aprobará el tribunal arbitral a que se refiere el capítulo III.

El Banco de la Nación Argentina no percibirá remuneración de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta ley.

Art. 6º — Quedan excluidos del régimen de unificación los impuestos internos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional.

Art. 7º — El derecho a participar en el producido de los impuestos internos, que esta ley acuerda a cada provincia adherida, comienza desde la fecha de promulgación de la ley provincial que disponga la adhesión, la que será comunicada inmediatamente al Poder Ejecutivo nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Durante el tiempo en que alguna provincia no haya estado adherida, no se la tendrá en cuenta al hacer la distribución ni tendrá derecho a reclamar posteriormente lo que hubiera podido corresponderle en dicho lapso.

Las provincias que se organizaren o crearen a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, participarán en el producido de los impuestos internos unificados desde la fecha de promulgación de la ley local que disponga su adhesión.

## II. — Obligaciones emergentes del régimen de esta ley

Art. 8º — Durante la vigencia de esta ley la Nación mantendrá el régimen de distribución aquí previsto

para todos los impuestos internos que rigen en la actualidad o que en lo futuro se establezcan, ya sea bajo la forma de impuesto, tasa, contribución u otro tributo, cualquiera fuera su característica o denominación.

La Nación asume además las obligaciones previstas en los incisos b), c) d), e), f) y g) del artículo siguiente con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos.

Las disposiciones de los párrafos anteriores no se aplicarán en el supuesto del artículo 6º.

Art. 9º — La adhesión de cada provincia se hará por ley que disponga:

- a) Que acepta el régimen de la unificación de los impuestos internos dispuesto por esta ley, sin limitaciones ni reservas;
- b) Que se obliga, durante el término de vigencia de la presente ley, a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no graven, por vía de impuestos, tasa, contribución u otro tributo, cualquiera fuera su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a impuesto interno nacional, las materias primas utilizadas en su elaboración y los productos alimenticios en estado natural o manufacturado. Esta obligación no alcanza a los impuestos generales inmobiliarios, de sellos y a las actividades lucrativas ni a las tasas retributivas de servicios que guarden una razonable relación con los servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente;
- c) Que se obliga, durante el término de vigencia de esta ley, a que las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo de los artículos sujetos a impuesto interno nacional —incluso seguros y capitalización—, las materias primas o subproductos utilizados en su elaboración, los productos alimenticios y los envases destinados a contener unos u otros, no sean gravados por la provincia ni por los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, autárquicos o no, con una imposición proporcionalmente mayor, cualquiera fuere su característica o denominación, que la aplicada a actividades, bienes y elementos análogos vinculados a productos no comprendidos en la presente ley, con la sola excepción del expendio de vinos, sidras, cervezas y bebidas alcohólicas al por menor, que podrá ser objeto de una imposición diferencial en la jurisdicción local;
- d) Que se tendrán por derogados, a partir de la fecha de promulgación de la ley de adhesión, los gravámenes provinciales que se mencionan en las planillas anexas a la presente ley y cualquier otro impuesto, tributo, tasa o contribución de cada provincia que esté en pugna con las disposiciones de los incisos b) y c);
- e) Que antes del 30 de junio de 1955 derogará o promoverá la derogación —según corresponda— de los tributos municipales actualmente en vigencia que estén en pugna con las obligaciones de los incisos b) y c);
- f) Que se obliga, durante el término de vigencia de la presente ley, a derogar los gravámenes

provinciales y a promover la derogación de los tributos municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley, debiendo el Poder Ejecutivo local y, en su caso, la autoridad ejecutiva comunal suspender su aplicación dentro de los diez días corridos de la fecha de notificación de la decisión firme que así lo declare; obligándose además, tanto la provincia como sus organismos administrativos o comunales, sean o no autárquicos, a devolver los importes que se repitan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14;

- g) Que se obliga, durante el término de vigencia de esta ley, a suspender la participación en impuestos nacionales y locales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta ley o a las decisiones del Tribunal Arbitral.

### III. — Del tribunal arbitral

Art. 10. — Créase un tribunal arbitral cuyas funciones serán las siguientes:

- 1º Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Hacienda de la Nación, de las provincias y de las municipalidades si los gravámenes respectivos se oponen o no, y en su caso en qué medida, a las disposiciones de la presente ley. En igual sentido intervendrá a petición de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de la obligación de aquéllos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes de su jurisdicción.
- 2º Adoptar las disposiciones necesarias en orden a lo dispuesto en el artículo 13 para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.
- 3º Aprobar los índices definitivos de distribución a que se refiere el artículo 4º.

Art. 11. — El tribunal arbitral tendrá su asiento en el Ministerio de Hacienda de la Nación y se integrará con un presidente y cuatro vocales titulares, de los cuales dos serán permanentes y dos rotativos.

El tribunal será presidido por el procurador del Tesoro de la Nación y los vocales permanentes serán nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación. Los vocales rotativos serán designados por las provincias y se renovarán cada dos años. En caso de ausencia o impedimento, el presidente será reemplazado por su sustituto legal y los vocales titulares por los suplentes que designen las respectivas jurisdicciones.

Para determinar el orden de lista correspondiente a los vocales rotativos, designar a los suplentes y organizar el régimen administrativo y financiero del organismo, se aplicarán por analogía y en lo pertinente las disposiciones del convenio celebrado entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 24 de agosto de 1953, para prevenir la doble imposición en materia de impuesto a las actividades lucrativas.

Si los vocales rotativos titulares o sus suplentes dejaran de participar en dos sesiones consecutivas del tribunal, caducará automáticamente la representación de la provincia respectiva, debiendo ser reemplazados por vocales designados por la provincia que siga en el orden de lista.

El tribunal dictará dentro del término de noventa días de su constitución las normas de procedimiento



a que se ajustarán las actuaciones en que deba intervenir.

El tribunal sesionará válidamente con la presencia del presidente y de no menos de tres vocales. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los vocales presentes y del presidente, quien tendrá doble voto en caso de empate.

Cuando se susciten cuestiones en las que sea parte alguna provincia representada en el tribunal, el vocal respectivo será substituído por el que a ese solo efecto designe la provincia que siga en el orden de lista, en tanto ella, a su vez, no fuera parte.

En el caso del inciso 3º del artículo 10, presidirá el tribunal, en lugar del procurador del Tesoro de la Nación, el presidente de la Contaduría General de la Nación.

Art. 12. — Las decisiones del tribunal arbitral en los casos previstos en los incisos 1º y 2º del artículo 10, serán obligatorias para la parte cuyos gravámenes se hayan cuestionado, salvo su derecho a solicitar revisión dentro de los 15 días corridos de notificadas aquéllas. En este caso la decisión que recaiga será definitiva.

Las decisiones del tribunal arbitral en los casos previstos en el inciso 3º del artículo 10 serán obligatorias para la Nación y todas las provincias.

Art. 13. — La jurisdicción afectada por una decisión firme del tribunal arbitral deberá comunicar a dicho organismo dentro de los noventa días corridos de su notificación las medidas que hubiere adoptado para su cumplimiento. Vencido dicho término, sin haberse procedido en consecuencia, el tribunal dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de liquidar a la parte afectada los importes —que determinará provisionalmente y luego reajustará de acuerdo con los resultados de la recaudación— provenientes del producido del impuesto interno unificado que grava los productos vinculados a la materia imponible sobre la cual recae el tributo impugnado, hasta tanto dé cumplimiento a la decisión de dicho organismo. Tratándose de productos alimenticios el tribunal arbitral determinará el importe a retener de acuerdo con la importancia de la infracción, dentro de un monto que no podrá exceder del diez por ciento (10 %) de la participación bruta total de la parte afectada.

#### IV. — Derecho de repetición de los contribuyentes

Art. 14. — Los contribuyentes afectados por tributos en pugna con el régimen de la presente ley, podrán reclamar judicialmente de los respectivos fiscos, si la gestión no prosperara por vía administrativa, la devolución de lo abonado por tal concepto a partir del 1º de enero de 1955 tratándose de gravámenes provinciales o nacionales y del 30 de junio de 1955 tratándose de tributos municipales, o con posterioridad a la promulgación de la ley provincial de adhesión, en el caso de nuevas provincias.

#### V. — Disposiciones transitorias

Art. 15. — Reconócese a las provincias Presidente Perón y Eva Perón el derecho a participar en el producido de los impuestos internos nacionales a partir de la fecha de constitución de sus autoridades y hasta el 31 de diciembre de 1954; con este fin, facúltase al Poder Ejecutivo nacional para liquidar las respectivas participaciones de los fondos

que por la ley 12.139 hayan correspondido a la Nación, sobre la base del importe resultante de aplicar, a sus respectivas poblaciones, durante el referido lapso, el promedio por habitante que hubiera correspondido en 1953 y 1954 a las demás provincias, sin computar la cuota fija de las provincias productoras.

Art. 16. — El saldo circulante al 31 de diciembre de 1954 de las deudas contraídas por las provincias con la Nación en virtud de los traspasos celebrados con arreglo a los artículos 8º y 9º de la ley 12.139, podrá ser amortizado, con sus intereses correspondientes, a contar del 1º de enero de 1955, durante el plazo que fije el Poder Ejecutivo de la Nación de común acuerdo con las provincias interesadas, garantizando el pago de los servicios con su participación en los impuestos nacionales sujetos a distribución. A tal efecto, las provincias deudoras cederán a favor de la Nación la parte correspondiente de los recursos mencionados.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

#### PLANILLAS ANEXAS

##### Provincia de Buenos Aires

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los comercios minoristas de perfumes y de artículos de tocador, y a los comercios de alhajas y relojes (artículo 8º de la ley impositiva 1954/55).

Gravámenes diferenciales al fraccionamiento por mayor de vinos, cervezas y sidras, a la negociación al por mayor de otras bebidas alcohólicas y a la intermediación en la venta de bebidas alcohólicas (artículo 107 del Código Fiscal y artículo 9º de la ley impositiva 1954/55).

##### Provincia de Catamarca

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a la venta de perfumes y artículos de tocador y a la venta al por mayor de bebidas alcohólicas (artículo 17 de la ley impositiva para 1954).

##### *Impuesto a los frutos del país*

Gravamen por kilo a las pasas de uva (artículo 31 de la ley impositiva para 1954).

##### *Tasas de carácter administrativo*

Gravamen por litro de leche a las usinas de pasteurización e higienización y a todo otro expendedor del producto (artículo 46 de la ley impositiva para 1954).

Gravámenes diferenciales a los comisionistas o representantes de productos alimenticios y a la inscripción de productos alimenticios y bebidas (artículo 46 de la ley impositiva para 1954).

##### Provincia de Córdoba

##### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los fabricantes, comercios mayoristas, fraccionadores, agentes, interme-

diarios y distribuidores de vinos, cervezas y bebidas alcohólicas envasadas (artículo 8º de la ley 4.363).

### Provincia de Corrientes

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables; a las compañías de seguros y reaseguros; a la venta de alhajas, relojes y artículos de tocador (artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

Gravámenes diferenciales a los comercios o establecimientos mayoristas o fraccionadores de vinos, sidras o cervezas; a los agentes intermediarios en la venta o distribución al por mayor, y comercios o establecimientos mayoristas de otras bebidas alcohólicas (artículo 128 del Código Fiscal y artículo 12 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto a los frutos del país*

Gravámenes al tabaco, al arroz y frutas cítricas (artículo 22 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos y pólizas de seguros generales, a los informes y certificados provisionales de seguro y a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 26 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de Eva Perón

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables, mayoristas y/o fraccionadores de vinos, cervezas y sidras (artículo 8º de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos o pólizas de seguros generales (artículo 30 de la ley impositiva para 1954).

Gravamen diferencial a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 35 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de Entre Ríos

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las industrias de bebidas alcohólicas, a los acopiadores o compradores de metales preciosos, joyas y cereales y a los vendedores de joyas y/o metales preciosos (artículo 4º de la ley impositiva).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos de seguros (artículo 8º de la ley impositiva).

Gravamen a los frutos cítricos (artículo 31 de la ley impositiva).

### Provincia de Jujuy

#### *Impuesto inmobiliario*

Régimen diferencial para la tasación de las máquinas de fábricas azucareras (artículo 132 del Código Fiscal).

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables, a los comercios de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador (artículo 10 de la ley impositiva para 1954); a la negociación o fraccionamiento al por mayor de vinos, cervezas, sidras y otras bebidas alcohólicas (artículo 154 del Código Fiscal y artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes a la adquisición de frutas cítricas, bananas, paltas, mangos, tabacos, pimientos, tomates y otras legumbres (artículo 22 de la ley impositiva para 1954); gravámenes diferenciales a las solicitudes de habilitación de fábricas de cosméticos, perfumes, artículos de tocador, alimentos y bebidas (artículo 43 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de La Rioja

#### *Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los almacenes minoristas y mayoristas de comestibles; cremerías y fábricas de manteca, queso; establecimientos comerciales mayoristas de tabacos, cigarros y cigarrillos y bebidas alcohólicas (artículo 7º de la ley impositiva para 1954); a los comercios o establecimientos mayoristas y/o fraccionadores de vinos, cervezas o sidras; comercios o establecimientos mayoristas, agentes o intermediarios para la venta de otras bebidas alcohólicas (artículo 160 del Código Fiscal y artículos 7º y 9º de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos y pólizas de seguros generales (artículo 17 de la ley impositiva para 1954).

#### *Impuesto a los frutos del país*

Gravámenes por kilogramo de fruta seca, aceitunas y nueces (artículo 12 de la ley impositiva para 1954).

### Provincia de Presidente Perón

#### *Impuesto de sellos*

Gravamen diferencial a los subscriptores de contratos de capitalización (artículo 25 de la ley tarifaria para 1954).

#### *Impuesto a los productos agrícolas*

Gravamen a los cereales (artículo 56, inciso 1º, apartados b) y c) de la ley tarifaria para 1954).

**Provincia de San Juan***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales al comercio mayorista, agentes, comisionistas, consignatarios y distribuidores de bebidas alcohólicas (artículo 45 de la ley de impuesto a las actividades lucrativas).

*Impuesto de sellos*

Gravámenes diferenciales a los contratos de capitalización o ahorro (artículo 51 de la ley de sellos).

**Provincia de Salta***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a mayoristas, fraccionadores, agentes, intermediarios y distribuidores al por mayor de vinos, cervezas, sidras o bebidas alcohólicas (artículos 12 y 15 de la ley 1.192).

Gravámenes diferenciales a las compañías que emitan o coloquen títulos sorteables y a la venta de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador (artículo 17 de la ley 1.192).

*Impuesto a la producción en el Distrito Colonia Santa Rosa (departamento de Orán)*

Gravamen por cajón, bandeja, cajita, jaula o bolsa de verdura y frutas cítricas, a las bolsas de tubérculos (papa, cebolla, batata, etcétera) por millar de fruta cítrica y por millar de frutas finas (mangos, paltas, chirimoyas y otras) (artículo 4º de la ley 1.534 modificada por leyes 1.584 y 1.607).

*Impuesto de sellos*

Gravamen diferencial a los contratos de seguros y reaseguros generales, a los contratos preliminares de reaseguros, a los certificados provisionales de seguros, y al nombramiento de médicos y agentes de compañías de seguros (artículos 44, 47, 50 y 57 de la ley 1.425).

**Provincia de San Luis***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a la venta y/o expendio de bebidas alcohólicas al por mayor (artículo 168 del Código Fiscal).

*Impuesto de sellos*

Gravamen a los nombramientos de médicos y agentes por las compañías de seguros (artículo 10 de la ley impositiva para 1954).

*Impuesto a las transacciones de semovientes*

Gravámenes diferenciales al ganado vacuno para el consumo (artículo 44 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Santa Fe***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a mayoristas y fraccionadores de vinos, compañías que coloquen títulos sorteables, compañías de seguros y reaseguros, mayoristas de perfumes y de bebidas alcohólicas; a la venta de vinos, cerveza, sidras y bebidas alcohólicas envasadas al por mayor, a la venta de alhajas, relojes, perfumes y artículos de tocador y a los talleres de relojería (artículo 11 de la ley impositiva para 1954).

*Impuesto a los productos agrícolas*

Gravamen al nabo, trigo, maní, girasol, maíz, avena y otro cereal u oleaginoso (artículo 81 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Santiago del Estero***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a los comercios y establecimientos mayoristas de envasamiento o fraccionamiento de vinos, cervezas, sidras y bebidas alcohólicas en general (artículo 6º de la ley impositiva para 1954); y al ganado y carne para el consumo (artículo 328 del Código Fiscal y artículo 36 de la ley impositiva para 1954).

**Provincia de Tucumán***Impuesto a las actividades lucrativas*

Gravámenes diferenciales a introductores y distribuidores de cervezas y sidras, a los comercios mayoristas, fraccionadores o distribuidores de vinos; a los comerciantes mayoristas, agentes o intermediarios distribuidores de otras bebidas alcohólicas al por mayor (artículo 61 de la ley impositiva para 1954); a las actividades avícolas y granjas, cigarrerías y venta de artículos de fumar y compraventa de metales preciosos (anexos al artículo 58 de la ley impositiva para 1954).