

LOS LLAMADOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL*

POR MARTÍN RODRÍGUEZ BRIZUELA**

“Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un auto sacrificio, entonces podrá, afirmar sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.”

Ayn Rand. La rebelión de Atlas, 1950

I. Actualidad del tema y la cuestión jurídico-institucional

El conflicto que desató la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación fue no solo el estallido de una tensión acumulada por sucesivos incrementos en los derechos de exportación, sino la manifestación de

* Agradezco especialmente al Dr. Alejandro Díaz Bialek su valioso aporte documental para este trabajo.

** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional y Derecho Político (Facultad de Derecho- Universidad Católica de Córdoba); Profesor Asociado en ambas Materias de la Facultad de Derecho (Universidad Nacional de Córdoba).

un conflicto que se encuentra ligado a nuestra misma forma de Estado. En su momento el análisis del conflicto tuvo por eje el costo inmediato que la retención causaba, —en mayor medida a los productores medianos y pequeños— en la legalidad del gravamen por superar largamente el 33% del bien afectado y en la no menor relativa a la competencia del Poder Ejecutivo para establecerlo conforme a lo dispuesto en la propia Constitución.

Sin embargo, todos estos puntos, como varios otros que no son objeto de este trabajo, se encuentran comprendidos en la cuestión crucial de la existencia misma de este derecho en el art. 4 y el actual 75 inc.1¹ de la Constitución Nacional, como recurso del Tesoro Federal, y en la facultad del Congreso para fijarlos. Es de allí desde donde la cuestión arranca y comprende al sistema federativo mismo, las economías provinciales y la política de inversión y desatollo en nuestro país.

II. Historia del derecho y teoría de la Constitución como parte de la teoría del Estado

En la Ciencia Jurídica se ha batallado duramente para romper el estrecho marco del normativismo y la llamada “pureza jurídica” para restituir la unidad de la ciencia. Si la norma expresa un deber ser, su fuente natural y lógica es el ser, que en nuestro caso es la vida social misma, con sus múltiples elementos, ingredientes y causas. Si la norma es *vida en forma es, a la vez, forma que nace de la vida*.

Pero la forma jurídica no es resultado del mero antojo humano, no es fruto de impulso ocasional solo determinado por circunstancias de momento. Si aspira a construir una forma de Estado deberá ajustarse a su forma propia, o de lo contrario se habrá dado forma a otro distinto.

La cuestión es que los conceptos relevantes que son el soporte y el ser de la constitución misma se encuentran en la Teoría del Estado. Todo el alcance mismo de la Constitución positiva resulta incomprensible como manifestación de un orden.

¹ El texto de los arts. 4 y 75 inc. 1 de la CN, de acuerdo con el texto de 1866, el primero, y la reforma de 1994, el segundo: art 4 “El Gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación...”; art 75 inc. 1: “Corresponde al Congreso 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”.

La Teoría de la Constitución, como parte ineludible de la Teoría del Estado, debe abordar el poder constituyente como voluntad política de un pueblo, sus manifestaciones en la historia, la teoría de la representación en sus manifestaciones históricas, y en la actualidad, como instrumento indispensable para la formación y manifestación de la voluntad estatal.

Por la importancia que entraña para nuestro tema resulta necesario recurrir a la Teoría constitucional de la Federación, solo en lo que resulta relevante a la finalidad de este trabajo. Ésta supone alcanzar los principios tanto jurídico-institucionales cuanto históricos que hacen a la forma federativa, distinguible de otras, y no la simple y repetida de confederación versus federación.

Toda auténtica federación nace de un pacto por voluntad de los Estados concurrentes. Ello importa un nuevo status de cada miembro. El pacto es un acto de Poder constituyente. Su contenido es al mismo tiempo contenido de la Constitución y elemento de la Constitución de cada Estado miembro. La Federación se reconoce en tanto mantiene y garantiza la existencia política, económica y cultural de sus miembros en el marco de la misma y el reconocimiento y garantía de sus miembros de mantener la existencia de la Federación tanto hacia el interior cuanto al exterior.

Ello exige una especial homogeneidad de todos, sin la cual el status no sería más que un precario acuerdo ya que en toda Federación coexisten la existencia común de la misma y la particular de los Estados miembros. La primera no puede suprimir la de los Estados miembros en ninguno de los elementos de su existencia ni viceversa. Si la Federación lo hace, cambia el status de la forma federal por la unitaria, si los miembros lo hicieran disuelven la Federación. Resulta así que la tensión entre el Estado Federal y los Federados ha de existir siempre. "Pero en materia política y económica si en aquello que es propio de los Estados federados es cedido al Estado Federal la forma de Estado Federal es mutada en unitaria.

Una breve síntesis conceptual ha de permitirnos comprender el modo en que la forma federativa de Estado se construyó en los Estados Unidos de América y en nuestro país. Arnold Toynbee², y el reciente trabajo de Roberto Cortés Conde³, ponen en ajustada relación tanto la historia social como las consecuencias de ésta en el modo de abordar su organización independiente.

² TOYNBEE, Arnold. "Los requisitos sociales para la efectiva independencia". Conferencia pronunciada en Buenos Aires en el IV Congreso de Historia de América, Octubre 11 de 1966.

³ CORTÉS CONDE, Roberto. Poder, Estado y política. Impuesto y sociedad en la Argentina y los Estados Unidos. Edhasa, 2011.

III. Los derechos de exportación en la Constitución de los Estados Unidos. Antecedentes coloniales en ambas Américas

Las fuentes citadas no han de servir para apreciar las diferencias entre las dos formas de organización colonial y su influencia en la forma constitucional de los Estado independiente.

Las distintas colonias constituidas sobre la base de contratos (covenants) debieron establecer sus propias formas de gobierno y confiar a ciertas personas de entre ellos el ejercicio de ciertas funciones.

La Convención de Filadelfia debió resolver una situación muy semejante a la existente entre nosotros. En la primera la cuestión de los derechos de exportación se plantearon en 1786; en nuestro caso lo fue en 1853, 1860 y 1866 resultando, de esta última Convención, una derivación diametralmente opuesta.

Desde la instalación de las Colonias de América del Norte los acuerdos con la Corona (covenants) permitían, con escasas variantes, un gobierno propio a cada una, que debían procurarse sus recursos. Uno de ellos era la tasa de exportación que con flexibilidad aplicaban las Colonias en el comercio entre ellas y en envíos a Europa y Jamaica, especialmente.

La Confederación hasta 1786 no dispuso en sus cláusulas de unión disposición alguna al respecto, manteniendo los Estados sus facultades impositivas y el compromiso de contribuir a las muy acotadas funciones del Gobierno General.

En la Convención de Filadelfia la cuestión fue acordada y resuelta para dar forma definitiva a la federación: A invitación del propio Washington los Comisionados de Virginia y Maryland se reunieron con el objeto de elaborar un acuerdo sobre navegación y jurisdicción sobre los ríos Potomac y Pocomoke.

Lo que deseo destacar, en lo relativo a nuestro tema, es que los Comisionados sometieron a sus respectivos Estados un informe a favor de “una convención de todos los Estados para tomar en consideración el intercambio y el comercio” y, como lo dispuso Virginia en 1786, para estudiar con los demás Estados “proveer un sistema uniforme en sus reglamentaciones comerciales” y alcanzar una ley que pudiera ser aprobada unánimemente.

El acuerdo constituyó la recomendación de los Estados al Congreso Confederado para convocar una Asamblea que dispusiera sobre la organización federativa sobre la base de este acuerdo, lo que dio lugar a la Convención de Filadelfia.

En el punto que nos ocupa la Convención adoptó los términos del acuerdo quedando dispuesto que el Congreso:

Art. Secc. 9 –cl. 5: “*No se impondrá contribución o derecho aduanero sobre los artículos exportados de un Estado*”. Esto era, eliminación de las Aduanas interestatales juzgadas en el acuerdo como nocivas para el comercio, y la denegación al Congreso de gravar los artículos exportados.

Art.1 Secc 10 cl.2: “*Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, aplicar impuestos a las importaciones o exportaciones, excepto los que ser absolutamente necesarios para el cumplimiento de sus leyes de inspección; el producido neto de todos los derechos e impuestos establecidos por cualquier Estado a las importaciones y exportaciones se entregará a la Tesorería de los Estados Unidos, quedando todas las leyes sujetas a la revisión y control del Congreso*”.

Art. 1, Secc. 8: “*El Congreso tendrá poder: cl.1 Para establecer y recaudar contribuciones... pero todos los derechos, impuestos y sisas serán uniformes dentro de los Estados Unidos*”.

Art. 1, Secc. 9: “*No se impondrá contribución o derecho aduanero sobre los artículos exportados de un Estado*”.

Esta cláusula cierra el sistema federal de impuestos: no puede tratarse igual a los que son diferentes. Va de suyo que la producción de bienes, en nuestro caso agrícola-ganadero, difiere en sus costos, rindes y fletes según la zona de producción, de modo que no se puede aplicar un gravamen uniforme. No puede tratarse igual a quienes son diferentes, por lo que la prohibición de hacerlo debe regir para el Congreso como para los Estados.

Cabe agregar a las cláusulas transcritas la inteligencia que de las mismas ha efectuado la Corte Suprema en casos que estimo suficientemente claros e ilustrativos al respecto⁴:

⁴ “Esta cláusula (se refiere al art. 1, Secc 9, ver supra 4.4.) es la única prohibición positiva contra la imposición por el Congreso; —las cláusulas que exigen uniformidad y prorratio no son estrictamente limitaciones al poder, sino que simplemente prescriben modos de ejercicio. La palabra “exportar” se aplica solamente a los artículos exportados a un país extranjero. Ver también in re: Hylton vs. United States, 3 Dall. 171 [1796]; Licence Tax Cases, 5 Wall. 462, 471 [1867]; Lane County vs. Oregon, 7 Wall. 71, 77 [1869]; Veazio Bank vs. Fenno, 8 Wall. 533, 540 [1869]; Pollock vs. Farmers’ Loan & Trust Co., 157 U.S. 429, 557 [1895].”. Dooley vs. United States, 183 U. S. 151, 154 [1901].

El comentario del juez Miller⁵ respecto de los casos que cito a continuación revela con claridad el alcance de las cláusulas constitucionales: “*Esta prohibición (como la de la sección 10, cláusula 2 de este artículo, ver supra 4.2.) se refiere a la imposición de derechos aduaneros por razón o causa de exportación. Por consiguiente, una contribución general instituida sobre toda propiedad semejante y no establecida sobre artículos en curso de exportación o a causa de estar destinada a la exportación, no se halla comprendida en la prohibición*”⁶.

En el caso Cornell (citando al caso Turpin) al resolverse sobre la duda de si trataba de una exportación, dice Miller en la obra citada: “*Estos casos parecen decidir que solamente dicha propiedad que se encuentra en actual proceso de exportación, y que ha comenzado su viaje o su preparación para el viaje, puede ser calificada como exportación*”.

En el caso Spalding se estableció que una ley general de impuestos de los EEUU no era de aplicación ante la comprobación que la mercadería estaba destinada a la exportación⁷.

Finalmente una contribución (tasa de inspección) tendiente a evitar fraudes en la calidad o volumen de la mercadería a exportar no debe considerarse impuesto a la exportación⁸.

El complejo régimen impositivo de la Corona Española resulta de interés el relativo al comercio exterior sobre lo que existe trabajo de gran calidad⁹.

⁵ Juez MILLER, Freeman: Lectures on the Constitution of the United States, 1891, p. 592.

⁶ In re: Turpin & Bros. vs. Burgess, 117 U. S. 504, 507 [1886] (examinando Coe vs. Erro), 116 U. S. 8, 517 [1886]. Cf. Almy vs. California, 24 How. 169, 174 [1861]. Cornell vs. Coyne, 192 U. S. 418, 428 [1904] (citando Turpin & Bros. vs. Burgess supra).

⁷ “Una venta de mercaderías realizada en este país a un comerciante comisionista para un consignatario extranjero, para el exclusivo objeto de exportar, y consumada solamente cuando las mercaderías, dirigidas al consignatario extranjero, son entregadas por el vendedor al transportador exportador, es una etapa en su exportación y, bajo esta cláusula, no puede ser gravada por los Estados Unidos, aun cuando la ley bajo la cual la contribución es impuesta sea general, no destinada especialmente a las exportaciones”. Spalding & Bros. vs. Edwards, 262 U. S. 66 [1923].

⁸ “Una contribución de sellos impuesta sobre conocimientos de embanques extranjeros, documentos en que consten contratos, pólizas de seguro marítimo o manifiestos de carga es, en sus efectos, una contribución o derecho aduanero sobre la exportación, y por tanto nula; pero una ley que exige el sellado de todos los envases de tabaco destinados a la exportación, con el objeto de evitar el fraude, no es una contribución sobre la exportación”. Fairbank vs. United States, 181 U. S. 283 [1901].

⁹ LEVENE, Ricardo. Investigaciones a cerca de historia económica del Virreinato del Río de la Plata. El Ateneo, Bs. As., 1952; LYNCH, John. Administración colonial española

Hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776) la renta de Aduana, con el nombre de Almirantazgo, era percibida en la ceca de Córdoba. El comercio de mayor intensidad y volumen se efectuaba con el Alto Perú y Chile. El monopolio comercial, propio de la época, imponía la circulación de bienes dentro del Imperio español por lo que siendo jurídica y políticamente una unidad resulta curiosa que la circulación de bienes desde y hacia España estuviera gravada con derechos de importación y exportación. Los derechos por lo general no superaban el 15%. Si bien la carga a las exportaciones se fue atenuando en S. XVIII nunca desapareció. La creación del Virreinato en 1776 con cabecera en Buenos Aires instaló allí la Aduana eliminando la ceca de Córdoba. Su creación, debida al avance de Portugal sobre el Plata, abarcó desde Potosí y Cuyo al Sur. La Aduana significó el 20% del ingreso, el 80% fue proveído por la Casa de Moneda de Potosí. La descomposición del Virreinato privó de este recurso definitivamente y la posterior independencia de las provincias hizo de los derechos de exportación un recurso propio de ellas. Quedando para Buenos Aires la que posibilitaba embarques al exterior.

Esta breve síntesis procura destacar un contraste con el desarrollo de las Colonias Americanas del Norte: la fuerte centralidad de la administración española, motivada en razones de defensa y recursos económicos, mantuvo los gravámenes a las exportaciones durante toda su existencia, aunque atenuados bajo Jorge III.

Los proyectos de Constitución unitarias de 1817 y 1826 atribuían al Congreso “*establecer derechos...*” y “*reglar el comercio interior y exterior la primera (arts. 32 y 38); “Establecer derechos de importación y exportación...*” (art.46) la segunda.

IV. Breve referencia al sistema de la Confederación 1831-1853. La cuestión en la Convención de 1853

A partir del rechazo de la Constitución unitaria del '27 el comercio exterior fue paulatinamente monopolizado por la Provincia de Buenos Aires. Rosas fue encargado de regular la navegación de los ríos que obligaba a recalada forzosa en el Puerto de Buenos Aires y, manteniendo la Aduana como principal recurso provincial, allí se pagaban los derechos de exportación. Las Provincias del interior quedaron obligadas a exportar por el embudo del puerto y con las del Litoral la tensión fue creciente hasta desencadenar el conflicto con Urquiza.

1782-1810. EUDEBA, 1967.

El Pacto Federal de 1831 dispuso en su Art.9 una suerte de uniformidad de derechos de importación y exportación entre las Provincias, pero dejando a un futuro Congreso General reglar, bajo “el sistema federal”, el comercio interior y exterior. La Comisión Representativa de las Provincias, que debía convocarlo, quedó disuelta de hecho por el retiro de los diputados de Buenos Aires, dispuesto por Rosas. Con ello el Gobierno de Buenos Aires quedaba con la Aduana, puerto en boca del Río y encargado de la RREE.

La Ley de Aduana de 1835, dictada por Rosas en uso de la delegación de facultades de la Legislatura porteña, fue fuertemente proteccionista gravando las importaciones con tasas elevadas según los productos. Las exportaciones eran gravadas con un 4% salvo las carnes saladas y manufacturas del país; pero los cueros, de gran demanda externa, eran gravados con un 25% de su valor.

La renta de Aduana de Buenos Aires creció de un modo exponencial año a año. Las exportaciones de las Provincias del Litoral desde sus puertos debían recalar en Buenos Aires pagando allí los derechos de tránsito y 4 o 25% según el producto. Impedidas las naves extranjeras de navegar y cargar libremente en los puertos interiores, la tensión con el Litoral se hizo insostenible hasta la ruptura, Caseros y caída de Rosas.

VI. 1 El Acuerdo de San Nicolás

En su art. 3 suprime toda carga sobre el transporte de mercaderías entre las provincias. En el Art.19 dispone que las Provincias contribuyan proporcionalmente a los gastos que demande la administración nacional con el producto de sus Aduanas exteriores “hasta la instalación las autoridades constitucionales a quienes competirá “exclusivamente” (sic) el establecimiento permanente de los impuestos nacionales”.

VI.2 La Convención de 1852 y la Constitución de 1853

En la sesión del 22 de abril fue tratado el art. 4 que incluía los derechos de exportación en los recursos del Tesoro Nacional. Al respecto D. Manuel Leiva – diputado por Santa Fe – sostuvo: “que por este artículo se quitaba a las Provincias los derechos de exportación e importación (sic) y demás con

que contaban para atender a sus gastos ordinarios, no quedándoles más que la contribución directa...que por otra parte el artículo en cuestión se oponía al art. 19 del Acuerdo de San Nicolás¹⁰ estimando que el artículo contradecía el Acuerdo en cuanto éste disponía que fueran las autoridades constitucionales las competentes para fijar las rentas nacionales. Propuso Leiva una redacción en la que dice seguir a Alberdi: “*el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado por impuestos soportados por todas las Provincias proporcionalmente*”.

La respuesta estuvo a cargo de Gorostiaga –miembro informante de la Comisión Redactora – que sostuvo la redacción propuesta sosteniendo que las rentas del Estado “para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se le imponen y de que es responsable” hacen necesario dar al Gobierno poder bastante sin lo cual “*no puede haber en política existencia nacional*”. Se extendió Gorostiaga en el detalle de las deudas existentes, externa e interna, que desde 1826 a esa época suman 13M de pesos fuertes y la interna 240M de pesos, siendo los recursos para la primera solo 700m duros.

Me detengo un momento en este punto llamando la atención de la respuesta que luego veremos reiterada en 1860 y 1866. La cuestión de las deudas pesa de un modo abrumador y más que la propia forma federativa de Estado, ausente en los argumentos. Sin duda el conocimiento de la experiencia de los Estados Unidos es poco conocida. Manuel Leiva intuye que se privaba a las Provincias de recursos del que entonces disponían pero tanto él como Gorostiaga no advierten que los derechos de exportación en la forma federativa de estado no pueden mantenerse ni en la Federación ni en las Provincias. Veremos esto más en detalle.

Producida la batalla de Cepeda y formalizado el Tratado de Paz y Unión de San José de Flores entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires, en su Art. 7 estipuló que las propiedades de la Provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos, de cualquier género que sean seguirán correspondiendo a la Provincia y gobernadas y legisladas por sus autoridades.

El Art. 8 dispuso que la Aduana porteña pasara a la Confederación pero en razón de ser el mayor recurso público de ese Estado local estableció que “*la Nación garante a la Provincia de Buenos Aires su presupuesto del año 1859, hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos incluso su deuda interior y exterior*”.

¹⁰Ver supra.

En mayo de 1860, ya Presidente de la Confederación Santiago Derqui, Buenos Aires negoció un acuerdo complementario del celebrado el 11 de Noviembre de 1859. En lo relativo al Art 8° antes citado se acordó que *“El Gobierno de Buenos Aires continuará en el régimen y administración de todos los objetos comprendidos en el presupuesto de 1859, aún cuando ellos correspondan por su naturaleza a las autoridades Nacionales, hasta que incorporados los Diputados de Buenos Aires al Congreso, disponga éste sobre la materia y sobre el modo de hacer efectiva la garantía dada a Buenos Aires por el art. 8 del Convenio del 11 de Noviembre”*.

Llamo la atención sobre este punto ya que importó que la Confederación no asumió el manejo de la Aduana entregando los fondos garantizados, sino que el sistema se invirtió siendo el Gobierno de Buenos Aires el que giraba fondos a la Confederación. Por otra parte la garantía de la Nación a Buenos Aires, *“hasta cinco años después de su incorporación”*, fue modificada quedando sujeta a lo que el Congreso dispusiera una vez que *“incorporados los diputados de Buenos Aires”*. El negociador por Buenos Aires fue Dalmacio Vélez Sarsfield. El Presidente Derqui comisionó a su Ministro de Guerra Cnel. Benjamín Victorica y al Diputado Dr. Daniel Araoz.

Acordada la revisión de la Constitución la Convención del Estado de Buenos Aires sesiona entre enero y mayo de 1860. Es en esta asamblea en que la discusión resulta más consistente en relación con la forma federal de Estado y sus resultados fueron los adecuados a ella.

VII La Convención del Estado de Buenos Aires en lo relativo a los derechos de exportación de 1860¹¹

Por primera vez se debate sobre derechos de exportación en la forma federal de Estado. Estimo que un mayor interés por la cuestión sumado a un conocimiento más preciso de la Constitución de los Estados Unidos permitió que un grupo de convencionales, encabezado por D. Rufino de Elizalde, lograra imponer el principio federal en la materia resistido entre otros por Dalmacio Vélez Sarsfield, Bartolomé Mitre y Domingo F. Sarmiento.

¹¹ Contamos para el presente capítulo y el siguiente con “Las Asambleas Constituyentes Argentinas” dirigida por Emilio Ravignani To. IV y V y con el valioso trabajo del Dr. RUIZ MORENO, Isidro. La Reforma Constitucional de 1866. Los derechos de exportación en el Tesoro Nacional. ed. de la Revista del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires 1966.

La Comisión Examinadora encargada de revisar la Constitución en materia económica, informó que *“Nunca tuvo la República Argentina una Aduana Nacional y, cuando la de Buenos Aires fue considerada como tal, o bien se rigió por leyes provinciales, o bien se establecieron prácticas irregulares a fin de corregir el vicio de existir una sola Aduana exterior, siendo una de las consecuencias la existencia de numerosas aduanas interiores...”*.

Demuestra la Comisión una adecuada comprensión de la forma federal de Estado en materia económica y comercial al aludir a los Estados Unidos: *“... han resuelto en su Constitución el arduo problema de armonizar los intereses directos y materiales de estados agrícolas, comerciales y manufactureros, estableciendo la perfecta igualdad de todos ellos y consagrando de este modo la libertad de comercio y la igualdad de las cargas por lo que respecta a los individuos y a los pueblos”*.

Agrega el informe a modo de elogio de los Convencionales del 53 *“...la adopción juiciosa que hicieron del sistema norteamericano que hace honor a su trabajo.” Pero señala que en puntos de vital interés para la prosperidad presente y suerte futura de la República se separaron del modelo, truncando o adulterando el texto de la ley norteamericana...”*. Citaba la Comisión bonaerense la Constitución de los Estados Unidos en cuanto establecía que *“el Poder Nacional no puede gravar la producción de los Estados con derechos de exportación...”*.

No obstante la claridad de estos principios que debían llevar a la supresión de los derechos de exportación, como lo resolvió la Convención de Filadelfia, la Comisión Revisora los mantiene en el Gobierno Federal (“a fin de garantizar los intereses de Buenos Aires) y adiciona la igualdad de cargas en todo el territorio de la República (principio propio de la forma federal, pero reñida con los derechos de exportación). Agreguemos que esta Comisión la constituían Dalmacio Vélez Sarsfield, Bartolomé Mitre, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo F. Sarmiento. Algo curioso en el informe es la referencia a la Constitución de 1826 como supresora de estos derechos para el Gobierno Central, pero el art 46 de ésta atribuía al Congreso *“...establecer los derechos de importación y exportación...”* suprimiendo en el art. 146 las Aduanas interiores.

Llevado el informe al plenario es Vélez Sarsfield el miembro informante que una larga pieza oratoria hace referencias a la Constitución de los Estados Unidos como modelo federativo de acuerdo y equilibrio. Respecto de nuestro tema, a pesar de las precisas referencias, nada cambia en la conclusión del informe: los derechos de exportación son mantenidos para el Gobierno Federal.

En la sesión ordinaria del 30 de abril, al tratarse la cuestión de la Aduana Nacional como única en que han de regir las tarifas que sancione el Congreso, es cuando el tema que nos ocupa entra en debate. Toma la palabra Rufino de Elizalde y dice: *“Este artículo está íntimamente ligado con los que se refieren a las rentas... para proveer de fondos a la nación...”* y llama a los Convencionales a salvar a Buenos Aires *“de los peligros que va a correr”* si no se enmienda la Constitución como va a proponer.

Luego sostiene que la garantía de pago por cinco años del presupuesto de Buenos Aires debe ser consolidada en la Constitución misma y, pese a las objeciones de Vélez Sarsfield, pasa a referirse a los derechos de exportación. Agrega, con énfasis, que no cree que deba darse a la Nación derechos de exportación recordando el art 158 del Proyecto de 1826 y a la Constitución de los Estados Unidos.

Aquí Vélez Sarsfield pregunta *“qué dice la Constitución de Estados Unidos? y Elizalde lee los artículos transcritos supra. Agrega que la contribución directa se impone sobre los bienes raíces y que el derecho de exportación no es más que la representación de la contribución directa y como tal no puede establecerse como derecho de la Nación. A la respuesta de Mitre, centrada en razones de conveniencia, Elizalde responde que “tales razones, tomadas como conveniencia, no como derecho, no existen”.*

La enmienda propuesta por Elizalde dejando solo al Gobierno Federal los derechos de importación y por cinco años los de exportación pasó a Comisión.

En la sesión del 8 de mayo se vuelve sobre el asunto al tratarse de las Aduanas Nacionales. Sobre las tarifas que establezca el Congreso vuelve a intervenir Elizalde sosteniendo que debe resolverse sobre los derechos de exportación, ya que no hubo acuerdo en Comisión sobre la enmienda por él propuesta. De allí en más esta cuestión ocupó toda la sesión con intervenciones en apoyo de Elizalde, de Estévez Seguí y de la Riestra. Fue Estévez Seguí el que expuso la distinción entre tarifa de Aduana (como derecho de inspección) e impuesto que no puede ser Federal.

Finalmente en el art. 4, después de *“exportación”* se agregó *“hasta 1866 con arreglo a lo estatuido en el inc. 1o. del art. 64”*. Al art.64 inciso 1º de las facultades del Congreso, se mantuvo la de establecer derechos de importación y se agregó un párrafo que rezaba *“Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866 en cuya fecha cesarán como impuestos nacionales, no pudiendo serlo provinciales”*. Todo lo cual fue aprobado.

El inc. 9 de las facultades del Congreso preveía la creación y supresión de aduanas. Allí se agrega *“sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que*

existían en cada provincia al tiempo de su incorporación.” Las que cesarían de cobrar derechos de exportación en 1866.

La cuestión del momento del cese resultó de este modo de un diálogo entre Mármol y Sarmiento. El primero propuso hasta 1865 inclusive y Sarmiento dijo “*es mejor ponerlo hasta 1866*”. Nadie imaginó entonces lo que este cambio causaría, pocos años después, a la República y su forma Federal de Estado.

VIII La Reforma de 1866¹²

Luego de la Batalla de Pavón, la crisis del Gobierno de Derqui, el Gobierno provisorio de Mitre y su posterior elección como presidente en 1862 comenzaba a cumplirse, en el punto que nos ocupa, la reforma de 1860. Los derechos de exportación permanecerían hasta 1866 en que cesarían como recurso Federal, no pudiendo serlo tampoco provincial. Salvo que el 3 de octubre se dicta un decreto, interpretando el Tratado complementario de Junio de 1860, disponiendo que la garantía otorgada a Buenos Aires “*se empezará a contar desde el 25 de mayo de 1862*”, fecha en la que se incorporaron los Diputados de Buenos Aires al Congreso Federal. En abril de 1865 el ataque paraguayo a Corrientes provoca la declaración de guerra el 5 de mayo. La necesidad de cuantiosos fondos para financiar la guerra lleva al Ministro del Interior Dr. Guillermo Rawson a propiciar en el Senado la reforma de la Constitución para que los derechos de exportación no cesaran en 1866 y pasaran a ser permanente recurso del Tesoro Nacional.

El Dr. Martín Ruiz Moreno es quien tomará el asunto en sus manos desplegando una intensa actividad opositora al proyecto de reforma. En junio de 1865 en carta al Gobernador de Salta, a más de darle noticia sobre lo que se preparaba, advertía sobre la gravedad de las consecuencias.

El vicepresidente Marcos Paz realizó gestiones con legisladores que resultaron en avanzar en la interpretación del art. 4 y del inc. 1 del 67 en la nueva numeración de 1860. El cambio de redacción propuesto por Sarmiento “hasta 1866” en lugar de la propuesta de Mármol “hasta 1865 inclusive” permitiría a algunos interpretar que el año 66 se incluía completo. En carta dirigida a Marcos Paz, Mármol no duda en que la idea fue que durasen hasta el 1 de enero de

¹²Toda cita referencia documental están tomadas del trabajo de investigación del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno citado en que se encuentran prolijamente referenciadas sus fuentes documentales.

1866, pero si la redacción genera dudas a otros, consiente en que se interprete del modo más favorable a la Nación¹³.

La discusión se planteó en Diputados al tratarse la Ley de Aduanas para 1866. El Dr. Marcelino Ugarte, miembro informante de la Comisión de Hacienda, hizo saber que se aconsejaba la supresión de los artículos que mantenían para 1866 los derechos de importación. La posición del Gobierno estuvo a cargo del Ministro de Hacienda Dr. Lucas González.

Sus argumentos giraron entre la necesidad de Gobierno Nacional y la inexistencia de perjuicio para las Provincias ya que salvo Buenos Aires “en las demás Provincias... su renta principal y más segura... es la que percibe del Tesoro Nacional...”. *Alude al inc. 9 del art. 75 (en la actual numeración) por el que el Congreso puede “... acordar subsidios a las Provincias cuyas rentas no alcancen... a cubrir los gastos ordinarios.”* (Más adelante nos ocuparemos del punto). *Puesto a votación el dictamen fue aprobado por 25 votos contra 13. Mitre comentaba al Vice Marcos Paz que el gobierno había salvado “una grave dificultad que nos hubiera sido muy perjudicial”*¹⁴.

La cuestión de los derechos de exportación pasó a la prensa que tomó partido en un sentido y en otro. La Tribuna por la extensión de la gabela manteniendo firme su oposición a que se convirtiera en impuesto permanente del Gobierno Federal citando en abono de su postura los discursos de Norberto de la Riestra y de Rufino de Elizalde (ahora Ministro de Relaciones Exteriores de Mitre). La Nación en franco apoyo del proyecto del Gobierno. Cita Ruiz Moreno del Archivo de Marcos Paz, la carta que Mármol remite a éste último con palabras que muestran cabalmente su pensamiento: *“Es preciso que venga la Convención el año que viene y que destruya esa reforma...”*¹⁵.

La endeblez de los fundamentos de la Ley de Aduanas impulsa por fin, el Senado, el Proyecto de Reforma Constitucional.

El Proyecto de reforma fue presentado por Valentín Alsina en la sesión ordinaria del Senado el 26 de septiembre de 1865 (a cuatro días del cierre de las ordinarias). Los fundamentos del proyecto se centraban en la necesidad y urgencias del Gobierno Federal y que la contribución directa – por razones de necesidad – que dispone el art. 4 de la CN “sería un recurso miserable” y la venta de tierras públicas “no produciría un centavo”. El diario El Nacional

¹³ Carta dirigida desde Río de Janeiro fechada 21 de septiembre de 1865 (Ruiz Moreno op.cit. p. 23).

¹⁴ Cita el Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno op. cit. p.30, del Archivo del General Mitre, t. V. p. 285.

¹⁵ Carta de Mármol a Paz, Archivo de Paz t. IV, págs. 180/1.

de Wilde y D'Amico descubría el verdadero alcance y consecuencias de esta reforma. Este Diario, en franca oposición, señalaba que “*más valdría ir francamente al sistema unitario, matar de una vez a las Provincias haciendo de ellas intendencias de la Nación*”.

No obstante la oposición de D. Félix Frías al proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales éste fue aprobado. Pasado al recinto fue aprobado por 12 votos contra 6 girándose a Diputados. La prensa opositora se mostró muy crítica por el trámite breve de un asunto tan delicado. Nación Argentina, francamente favorable a la reforma opinaba que suprimir estos derechos dañaría a la Nación “*y no favorecerá a la producción como alguien se ha imaginado*”.

La prórroga de cesiones de Diputados incluyó el tema de la reforma con serias dudas del Gobierno que, no obstante su mayoría en la Cámara baja, no tenía asegurados los dos tercios necesarios por ausencia de algunos representantes. Por ello el 6 de octubre en nota al Congreso el Poder Ejecutivo retiraba el proyecto de reforma de los temas incluidos en la prórroga. Fundado en el estado de guerra en que el país se encontraba y lo polémico de la reforma misma se juzgaba conveniente dejarla para más adelante. No obstante que la Comisión entendía que competía al Ejecutivo el retiro, por ser quien lo incluyó en la prórroga, estimaba “*que al Congreso le asistía el derecho de prestar su consentimiento según lo estima conveniente*”. El dictamen fue aprobado en Diputados y remitido al Senado que la consideró impropia no dándole tratamiento.

El 21 de Mayo de 1866 ingresó a tratamiento un nuevo proyecto de reforma que ocupó varias sesiones de Diputados que finalmente lo aprobó. En la sesión del 23 de Mayo el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Rufino de Elizalde tuvo que fundar su cambio de postura con relación a la defensa que en el '60 había hecho de eliminación de estos derechos. Su intento comenzó con las mismas razones que Mitre expuso entonces, la necesidad, que tan duramente había refutado. Pero no limitándose a esto, replicando al Dr. Marcelino Ugarte que le recordó todo lo sostenido en el '60, sostuvo que aquello se trató de un error al haber traído lo resuelto en los Estados Unidos. Que allí esta disposición constitucional había sido impuesta por los “*algodoneros de sur*” y que dado el resultado de la guerra civil era de esperar se modificara. Lo cual no es real ya que la iniciativa partió de los ribereños del Potomac y Pocomoke (Virginia y Maryland) y la cláusula, además, no ha sido nunca enmendada. El Dr. Marcelino Ugarte le respondió muy severamente –con los propios argumentos de Elizalde en el '60– hasta hacerle perder la compostura¹⁶. Aprobado en el

¹⁶RAVIGNANI, Emilio. Asambleas Constituyentes Argentinas. T. V, p. 565 y ss.

Senado la convocatoria, el 7 de Julio se dictó el Decreto convocando a elecciones. Los esfuerzos del Dr. Martín Ruiz Moreno y el propio Urquiza, amén de otros, por lograr una representación mayoritaria contraria a la reforma no alcanzaron a evitar la aprobación de la misma. Vale advertir que la Convención Reformadora de 1866 es la única en la historia constitucional argentina de la que no existen Actas ni memoria de su desarrollo salvo la escueta comunicación que el Dr. Mariano Fraguero dirige al Presidente Mitre dando cuenta del resultado aprobatorio de la reforma, los comentarios de prensa y la valiosa reconstrucción del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno referenciada en nota (11) y seguida en esta parte del presente. Así lo consigna Emilio Ravignani, no obstante la intensa búsqueda que efectuara¹⁷.

IX. Epílogo

La reforma de 1860 se había configurado sobre la base de fuentes distintas las rentas de la Nación y las Provincias. Los impuestos indirectos para la primera y los directos para las segundas. A éstas les correspondía el impuesto territorial, con alícuota sobre el valor de la tierra, a la Nación el de importación, correos, venta y locación de tierras públicas. Excepcionalmente y por tiempo determinado - cuando razones de seguridad, defensa o bien general lo exijan- impuestos directos.

Como había sostenido Elizalde en 1860 el gravamen a las exportaciones como recurso del Tesoro Nacional privaba a las Provincias de un recurso que les es propio.

El impuesto territorial tiene como base el valor de la tierra y éste se encuentra formado por el valor de los frutos que produce. En cada región del país esto varía por distintos factores – feracidad de las tierras, fletes a puertos u otros puntos, costos de producción y el precio que el mercado esté dispuesto a pagar.

De tal manera que si el valor real de la tierra es la base imponible toda otra variable hará aconsejable la alícuota que en cada región permita producir en condiciones rentables. Mal puede aplicarse un derecho de exportación –el cual así como las evaluaciones sobre las que recaiga será uniforme en toda la nación (CN art. 75 inc. 1° en la actual numeración)–. Tan claramente lo comprendieron los colonos americanos que lo suprimieron como gravamen federal

¹⁷ Ibidem, T. V p. 653, 660/61.

y local. El propio Elizalde lo expuso con claridad y firmeza, pero los compromisos en el 66 lo hicieron mudar de opinión.

Las políticas de desarrollo provinciales en orden de atraer inversiones están ligadas a poder disponer de flexibilidad en la aplicación de valuaciones y alcúotas o en suprimirlas si resulta conveniente.

El otro impuesto directo ligado estrechamente a la producción de bienes es el impuesto a las ventas que siendo local permite asimismo utilizarlo en la atracción de inversiones o radicación de nuevos emprendimientos.

Con las exportaciones grabadas por el Gobierno Federal y como recurso propio, vale la cita del artículo de El Nacional en 1865: “Toda la fuerza del sistema federal republicano consiste en dar vida a dos soberanías: la nacional y la provincial. Los derechos de exportación impuestos por el poder nacional centralizan los recursos financieros en solo poder, haciendo a las Provincias... depender del Gobierno Nacional encargado de la distribución de la limosna... Y el gran limosnero no siempre ha descornado los cordones de su bolsa...sin exigir otras sesiones que no hubiera conseguido de otro modo.”

Volviendo a la Teoría de la Constitución comprobamos que si en una forma de Estado federativa el Gobierno Federal toma para sí alguna de las garantías de autonomía económica, política y cultural las otras quedan a su merced y la forma de estado a dejado de ser federal, ha devenido unitaria.

El impuesto a las ganancias, instrumento fiscal del que dispone el Gobierno Federal, tiene como fuente la mayor actividad rentable de los ciudadanos que con el gravamen a la exportación se ve desalentada y en muchos les impide producir.

Nunca más las Provincia han podido aplicar alcúotas territoriales sobre valores reales de la tierra. El impuesto a las ventas resulta exiguo y la autonomía en sus decisiones cada vez mas ilusoria frente al Gobierno Nacional.

Solo con motivo de la Resolución 125 se vio un Congreso que volvía a las raíces. Las directivas partidarias cedieron ante los intereses reales de los representados y los votos de los representantes se dividieron de un modo distinto a los intereses de partido.

En una de sus intervenciones en el años 60, Sarmiento describía lo que a su juicio era la mejor solución para el tema *Quizá será más económico si reunimos en una sola cocina que tener trece fueguitos para hacer cada una*

*mala comida. Este es un gran principio económico: si fuera posible hacer una cocina para toda la ciudad, se acabarían todos los sinsabores*¹⁸.

Lejos estaba de imaginar que en el siglo siguiente otros, como más pasión de poder que argentina, crearían una burocracia dispensadora de favores a cambio de sumisiones destruyendo la forma federal de Estado. Camino que había comenzado con el beneplácito de Sarmiento, Mitre y varios otros.

En su reciente y excelente trabajo Roberto Cortés Conde destaca que el desarrollo de los catastros en las colonias americanas permitió que los impuestos sobre la tierra resultaran suficientes en varias regiones al tiempo que los mismos propietarios resolvían sobre el destino y prioridad de los gastos. En la América española la cuantía y destino estaba reservado a las autoridades con escasa intervención directa de los interesados¹⁹.

Algo más revela esta reforma, la perspectiva extendida hacia un horizonte futuro es reemplazada por el corto plazo. Las necesidades y urgencias del momento que por importantes que fueran no legitimaban el cambio de forma de Estado. No obstante el “pacto fiscal”, por llamarle en términos actuales, que se consolidó al superarse la crisis del ‘73, posibilitó un avance extraordinario que puede decirse que se extendió hasta 1930. La crisis mundial y cambios profundos en el mundo significaron el final de ese período de progreso y el inicio de un ciclo, en el cual aún estamos, de inestabilidad política, unitarismo económico y dependencia cultural del Gobierno Federal.

Sucesivas mayorías regimentadas en el Congreso han profundizado este rumbo y los gobiernos de facto lo han ahondado sin que los de iure lo modificaran. La reforma de 1994 lejos de afianzar la forma federal de Estado, como algunos sostienen, ha constitucionalizado todos los vicios que la sepultan.

Argentina debe replantear la cuestión: o construye la forma federal de Estado de modo integral o profundiza esta inviable forma unitaria que hará más honda aún la condena de Ayn Rand con la que encabezamos este trabajo.

¹⁸SARMIENTO, Faustino. Obras Completas Tº XIX p. 94/95.

¹⁹CORTÉS CONDE, Roberto op. cit.