

# Gravámenes al comercio exterior y Constitución nacional

## Las relaciones fiscales entre Nación y Provincias

Los textos constitucionales atribuyen a la Nación, con carácter exclusivo, los derechos de importación y exportación.

La experiencia histórica argentina del siglo XIX da cuenta de la importancia del sistema tributario para asegurar un sendero de progreso.

Pretender recuperar recursos gravando el comercio exterior es un desatino histórico, un error desde el punto de vista económico y fiscal.

Un aspecto de la reciente reforma impositiva de la provincia de Buenos Aires que no ha sido tenido en cuenta suficientemente, es que los gravámenes al comercio exterior son facultad exclusiva y permanente de la Nación y no pueden ser aplicados por una provincia. Aunque se intenten artilugios legales para negar una clara inconstitucionalidad, el gravamen establecido por el artículo 26 recae sobre las operaciones de importación y exportación puesto que para la economía argentina los precios de las transacciones con el exterior son fijados por los mercados externos y no son afectados por medidas tributarias como las establecidas por nuestra provincia.

Los textos constitucionales atribuyen a la Nación, con carácter exclusivo, los derechos de importación y exportación (artículos 4, 9, 75 inciso 1, 126 de la Constitución Nacional). Esto es reconocido unánimemente por la doctrina y tiene, además, un fuerte significado histórico que nos debe hacer reflexionar acerca de la manera de acordar el uso del poder tributario entre la nación y las provincias, con el fin de diseñar un sistema tributario que no perturbe las actividades económicas del país y no genere conflictos que enturbian la convivencia política y social.

Nuestra organización institucional, luego de Caseros, tuvo un problema importante respecto de la jurisdicción estatal que debía tener el poder sobre los recursos de la Aduana de Buenos Aires, entonces la principal fuente de recursos fiscales del país. La provincia de Buenos Aires y el resto de las provincias que formaban la Confederación Argentina mantuvieron una disputa por el control de esos recursos y la disputa demoró varios años la unión nacional definitiva. Casi diez años de importantes desencuentros finalizaron cuando un acuerdo inteligente y con visión de futuro solucionó el conflicto mediante la nacionalización los recursos de la Aduana y la prohibición de aduanas interiores para favorecer la libertad de comercio en todo el territorio de la Nación. El acuerdo alumbró un sistema tributario y un marco de relaciones fiscales entre nación y provincias que mantuvo una aceptación general durante muchos años y fue un factor importante del crecimiento económico sin precedentes que tuvo Argentina en los años que siguieron.

Hoy la situación difiere mucho de la de entonces, aunque el conflicto fiscal entre nación y provincias vuelve a perturbar seriamente la convivencia argentina. En 1853 los recursos de la

aduana eran la principal fuente de recaudación. Hoy lo son los impuestos generales sobre la economía interior, particularmente a las ganancias y a los consumos, los que importan por su magnitud. Y es la manera en cómo se distribuyen esos recursos entre nación y provincias –y quien tiene el poder de decisión sobre los mismos- un tema fundamental de las instituciones fiscales en la Argentina actual.

La reforma constitucional de 1994 pretendió resolver este conflicto mediante un sistema de coparticipación impositiva y fijó la finalización del año 1996 como plazo para establecer tal sistema. Han pasado muchos años y la prescripción no ha sido cumplida. Por el contrario, las normas fiscales han evolucionado desde entonces acentuando la centralización de los recursos en el nivel nacional y el desequilibrio que tienen las provincias entre sus necesidades de gasto y las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder. La situación creada perturba gravemente la vida económica y política de la república.

La experiencia histórica argentina del siglo XIX da cuenta de la importancia del sistema tributario para asegurar un sendero de progreso. En aquellos años, los recursos tributarios principales fueron por toda esa época, y hasta bien entrado el siglo XX, los gravámenes al consumo. Que estos fueran regresivos no significó un impedimento para que existiera un amplio consenso sobre su legitimidad, que incluyó a los sectores de menores ingresos. Aunque afectó su capacidad de compra, ello fue más que compensado por la baja de los precios de las mercancías, debido a la eliminación de las barreras al comercio –entre otras las interprovinciales-, y de las tarifas y costos de transporte. También por la producción local de alimentos baratos y, finalmente, porque el salario nominal reflejó por mucho tiempo una demanda de trabajo superior a la oferta. Este consenso fiscal que incluyó a las provincias, a la nación y a los diversos sectores sociales perduró, con algunas salvedades, hasta 1930. Resultado, en gran parte, de circunstancias que ampliaron los mercados y favorecieron el progreso, fue también condición de su continuidad<sup>1</sup>.

Estas ideas son de gran actualidad para el debate de la política impositiva que conviene a la Argentina actual. El sistema fiscal debe contribuir a la estabilidad económica y no interferir en el desarrollo de la producción, a partir de las oportunidades que brinda el contexto externo. La inversión propicia un fortalecimiento del salario por la mayor demanda de empleo, el aumento de la productividad y el acceso a bienes a precios internacionales a partir de la eliminación de gravámenes al comercio exterior. Esta vía asegura una mejora sustancial y permanente en los sectores de menor ingreso, en clara contraposición a aquella que declamando fines redistributivos, ha creado tributos que desalientan la inversión.

La exitosa experiencia argentina de aquellos años presenta algunas lecciones oportunas, ideas claras para un país agobiado por la incertidumbre. En primer lugar, la estabilidad tributaria es fruto de consensos elementales respetados por la dirigencia política. En segundo término, el sistema tributario no debe agregar más incertidumbre a las decisiones privadas. Por último, el sistema debería tender a la descentralización del gasto como de la recaudación. En relación a esto último, la iniciativa presentada en el Congreso para aumentar la participación de provincias sobre la recaudación nacional, representaría un avance en caso de alcanzar el consenso necesario, pero insuficiente porque mantiene la falta de correspondencia fiscal.

El gobierno de nuestra provincia se equivoca si cree que puede superar su actual asfixia financiera gravando bienes patrimoniales u operaciones de comercio exterior. Generará graves inconvenientes con sus consiguientes repercusiones políticas y sociales. Pero principalmente olvida la enseñanza histórica que nación y provincias nos dejaron con la solución del conflicto de los recursos aduaneros a mediados del siglo XIX. Pretender recuperar recursos gravando el comercio exterior es un desatino histórico, un error económico y fiscal y, principalmente, implica no comprender cómo debe ser un sistema institucional tributario que favorezca la prosperidad y la convivencia económico-social del país. ■

*'Roberto Cortés Conde,  
La Economía Argentina  
en el Largo Plazo,  
Capítulo III, pág.111.*