

L.P.0001

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SUBSEDE LA PLATA

BIBLIOTECA

Exp. N. 23211

Análisis
del
REGIMEN DE PARTICIPACION DE LAS PROVINCIAS
en los
IMPUESTOS NACIONALES

Este estudio del Consejo

Federal de Inversio-

nes, fue encomen-

dado al señor

Jorge Macón

TITULO PRIMERO

ANALISIS DEL REGIMEN DE PARTICIPACION

DE LAS PROVINCIAS

EN LOS IMPUESTOS NACIONALES

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

CAPITULO SEGUNDO

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL

El artículo 10. de la Constitución Nacional proclama que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma federal. El significado primario de esta sintética expresión, consiste en que el país está constituido por la reunión de una serie de unidades autónomas con funciones definidas.

Tenemos en la expresión anterior tres elementos que juzgamos importantes y que conviene destacar:

- 1) Que se trata de una reunión de unidades.
- 2) Que dichas unidades son autónomas.
- 3) Que poseen funciones definidas.



En realidad, estrictamente, el concepto de "autónomo" es el más importante de los tres y puede admitirse que encierra a los dos restantes. En efecto, el hecho de tratarse de una "reunión de unidades", alude al origen histórico del conjunto -es decir de la Nación- al cual, las unidades que lo componen, son preexistentes. No es esta una condición "sine qua non" de un régimen federal, puesto que puede haber unidades creadas "a posteriori" pero evidentemente el hecho de la preexistencia configura la índole de las atribuciones de las unidades componentes.

Por otra parte, el hecho de poseer funciones definidas es "inherente" a la autonomía, con el agregado de que -como veremos con más detalle, dichas funciones se definen negativamente, es decir no se expresa qué funciones poseen las unidades componentes si no solo aquellas de las que se desprenden en beneficio del conjunto.

Interesa entonces definir con claridad el concepto de "autónomo" para poder comprender la índole de las relaciones que se establecen. Juzgamos que ello se logrará más efectivamente, enfrentando el concepto de "autónomo" con otros dos de parecida índole, "soberano" y "autárquico". Los tres se refieren a distintos grados de independencia en las decisiones de gobierno y/o administración, pero como veremos, existen entre ellos límites sumamente definidos.

Ihering ha definido la soberanía como una potestad que está por sobre toda otra autoridad dentro del Estado. Bielsa aclara el concepto diciendo que el término soberanía expresa la idea del Estado como una personalidad que trasciende al orden internacional. No se es soberano en la propia Nación o Estado sino respecto de otras Naciones o Estados (1).

En resumen, desde el punto de vista que nos interesa, soberanía implica la facultad de tomar todas las decisiones con la más absoluta in-

(1) Bielsa Rafael; "Derecho Constitucional", pag. 100, Bs. As., 1954.

dependencia. Para Bielsa también (2) la autonomía consiste en darse sus propias normas de gobierno y con mayor razón las de administración, con independencia de todo otro poder. Es decir, que las normas dictadas por un poder autónomo tienen vigor desde que este poder lo declara así, sin revisión ni aprobación previa de otra autoridad; pero ese poder y esas normas deben conformarse a otras superiores que son las de la Constitución.

El artículo 105 de la Constitución Nacional, confirma claramente lo expresado al disponer que las provincias "..... se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus "gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno federal."

Otro artículo de la Constitución, el 104, nos ayuda a redondear el concepto al disponer que: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

Consecuentemente podemos concluir -y sin que sea necesario a estos efectos afinar el análisis- que autonomía, significa un grado muy avanzado de independencia en las decisiones, pero no absoluto. Los entes autónomos preexistentes, con el objeto de proveer a determinadas funciones que hacen al bienestar común, constituyen una entidad nueva que no consiste en la suma de las entidades que la forman, sino un nuevo ente de índole totalmente distinta, para lo cual delegan en él determinados poderes que hacen a las aludidas funciones, conservando todo el poder no delegado expresamente.

La autarquía en cambio implica un grado menor de independencia en las decisiones. En la autonomía son los entes autónomos los que concurren a formar el órgano de superior nivel, en tanto que en la autarquía es el ente superior quien crea el ente autárquico.

Este hecho deriva en consecuencias jurídicas de singular importancia, ya que mientras el órgano autónomo conserva todo el poder no delegado expresamente, el autárquico posee solamente el delegado expresamente. Como ejemplo existen en nuestro país varios casos de entidades autárquicas, entre ellas podemos citar las municipalidades (autarquía territorial), Universidades, Obras Sanitarias de la Nación, etc., (autarquía institucional). (3)

El país está constituido pues, por la reunión de una serie de unida-

(2) Bielsa Rafael; op. cit., pag. 623.

(3) Bielsa Rafael; "Derecho Administrativo", Tomo II, pag. 8 y ss; Bs. As. 1957

des autónomas, denominadas -impropiamente según Bielsa, provincias, que poseen un considerable grado de independencia en las decisiones no sujetas a control ni revisión por parte del Estado Federal y solamente limitadas por las delegaciones expresas en aquel, establecidas taxativamente en la Constitución Nacional.

Si bien el transcurso del tiempo y la evolución social y política ha tendido a destacar la importancia de algunas funciones atribuidas al Gobierno Federal, sobre todo en materia económica, hasta el punto en que el carácter dominante de esas funciones muestra una tendencia a hacer desaparecer la fisonomía federalista del país, es evidente que la libertad de decisión por parte de las provincias, subsiste en diversos ámbitos de singular importancia.

Entre estos últimos se cuenta la política fiscal, y si bien, como veremos más adelante, la aparición de nuevos métodos de imposición, por su complejidad, ha determinado que sean aplicados por la Nación, estableciendo por otra parte una serie de leyes-convenio entre los estados provinciales y la Nación, en respeto, al menos parcial, de las disposiciones constitucionales, no cabe duda que las provincias conservan buena parte de su autonomía financiera, manejando independientemente sus presupuestos y la legislación atinente.

CAPITULO TERCERO

LOS PROBLEMAS

Determinadas ya las estructuras políticas que debemos considerar dadas para nuestro análisis, nos toca ahora ponderar su valor en lo que se refiere a su eficacia para cumplir las funciones tributarias que requieren para su supervivencia y para el cumplimiento de sus fines, tanto desde el punto de vista del costo de administración de los tributos, como de la repercusión en la economía y la equidad.

Desde un punto de vista estrictamente tributario, un régimen de gobierno federal como el descripto, posee una serie de desventajas frente a otro de decisión centralizada o unitario. Alguna vez pudo afirmarse que la administración de algunos tributos, como el que recae sobre la propiedad inmueble, podía ser mas eficientemente administrado en escala provincial y que las autoridades federales poseían un menor conocimiento de las particularidades locales, pero el actual estado de las técnicas administrativas y los progresos de las comunicaciones así como de la propia técnica tributaria, permiten afirmar que dichas particularidades tienden a desaparecer.

No importa lo expresado un juicio de valor desfavorable con respecto al régimen federal de gobierno, las ventajas que posee se evidencian en otras esferas de la acción gubernativa y la menor eficiencia en materia tributaria puede computarse como el costo que es necesario pagar por la individualidad política. Otro tanto ocurre en escala internacional, donde los fenómenos que analizaremos de superposición, distribución ineficiente de los factores productivos, etc., se dan en apreciable medida, sin que -al menos por ahora- se piense en objetar la organización del mundo en naciones soberanas. (1) Lo que podría discutirse eventualmente, es el mismo régimen federal y si éste es adecuado o no al país, pero esta cuestión además de estar al margen de nuestro objetivo, ha sido ya suficientemente analizada y la conclusión ya indiscutida y adoptada, como hemos visto, por la Constitución Nacional, consiste en la adopción del régimen federal de gobierno.

Nuestra tarea no es otra que aceptar este régimen como premisa dada, señalar sus defectos desde el punto de vista tributario y luego indicar las medidas convenientes para minimizar las consecuencias de dichos defectos.

Dado que hemos admitido, como delimitación básica de trabajo internos solamente a estudiar las relaciones tributarias, prescindiremos aquí de considerar las funciones que realiza cada nivel de gobierno y que se traducen en gasto público, aunque entraremos en este tema parcialmente más adelante. Las funciones atribuidas a la Nación (Defensa, Relaciones

(1) Musgrave, Richard A. "The Theory of Public Finance", pag. 179 y ss; New York, 1959.

exteriores, enseñanza universitaria, etc.) las provinciales (Educación primaria, Policía de seguridad, etc.) y las concurrentes (Enseñanza Media, Salud Pública, etc..) serán consideradas como dadas y por lo tanto no haremos consideración alguna en torno a la eficiencia o conveniencia de realizar dichas funciones en uno u otro nivel.

Señalamos a continuación las que juzgamos desventajas más importantes:

A - INTERFERENCIA CON LA OPTIMA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS ECONOMICOS

Una entidad financiera centralizada, está en condiciones de elaborar un plan impositivo consistente, en el cual mediante diferenciaciones regionales en la intensidad del gravámen, incentive la localización de los recursos de trabajo y capital en las zonas técnicamente mas aptas para maximizar su rendimiento, al mismo tiempo que desaliente su instalación donde su rendimiento sea menor. La descentralización de dicha autoridad y la elaboración de planes impositivos en base a consideraciones puramente locales, puede interferir en la óptima distribución de los recursos, en la medida en que los tributos influyan o puedan influir en ella.

Un adecuado ejemplo lo constituye el caso del cultivo de alguna especie que tenga un "habitat" sumamente favorable en una provincia determinada, donde además por diversas circunstancias su rendimiento social sea muy alto, en tanto que en otra se pueda cultivar con un grado menor de rendimiento social.

Una política fiscal centralizada, probablemente tratará de orientar los recursos aplicados a ese cultivo, hacia la zona de mayor rendimiento en tanto que la descentralización puede significar que las autoridades de ambas provincias, traten de fomentar la especie, ofreciendo, digamos, exenciones impositivas de tal modo que el rendimiento privado sea igual en ambas, lo cual determinará que los recursos se dividan, entre la producción más y la menos eficiente, lo cual determinará localizaciones en la provincia de menor rendimiento social.

Este punto, desde nuestro punto de vista es el mas importante pues to que hace fundamentalmente a nuestro objetivo central, el desarrollo. (2)

B -SUPERPOSICION DE TRIBUTOS ENTRE ESTADOS DE DISTINTO NIVEL

Existiendo más de un nivel gubernamental y por lo tanto más de una

(2) Musgrave, Richard A; op. cit; pag. 180 y ss.

autoridad tributaria en un mismo territorio, se hace posible e incluso probable, que los gravámenes se superpongan, sobre todo teniendo en cuenta que las manifestaciones de riqueza que reúnen adecuadas características para ser gravadas con eficiencia administrativa, rendimiento y equidad, son limitadas. El empleo de un determinado gravamen por más de un plano gubernamental, no es necesariamente objetable; si el impuesto es preferible a otros que podrían usarse, si puede administrarse eficientemente por ambos planos gubernamentales, si es usado de modo que no interfiera en la óptima distribución de los recursos, puede justificarse su empleo múltiple, pero en todo caso redundaría en una duplicación administrativa que hace mas onerosa la recaudación del gravámen. (3)

Lo expresado eliminaría en principio, este item como desventaja, No obstante, en nuestro país es generalmente considerado como inconveniente, aún a pesar de que ni la Constitución ni ninguna interpretación constitucional, establecen prohibición alguna al respecto, admitiendo por el contrario en algunos casos como el de los impuestos indirectos que no sean aduaneros, la concurrencia de facultades impositivas, es decir la superposición. (4)

C -SUPERPOSICION DE GRAVAMENES ENTRE ESTADOS DE IGUAL NIVEL

Es frecuente que la mayor parte de los tributos, especialmente los mas eficaces, no tengan su fuente suficientemente definida dentro de los límites de una provincia. Este es un inconveniente que no sufren los impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, pero si excluimos éste, encontramos que la mayor parte de los tributos padecen de esta dificultad en menor o mayor medida.

De ello resulta que se da el caso de contribuyentes que se encuentran de un modo u otro, incluídos en el ámbito de imposición de más de una provincia y reciben la percusión del gravámen más de una vez, sin que exista razón económica o fiscal alguna para ello; mas aún, por lo general este hecho es producto de circunstancias puramente fortuitas, al margen de los propósitos de las leyes fiscales, que pueden tener como consecuencia importantes perjuicios desde el punto de vista de la equidad. Un ejemplo adecuado -frecuente también en escala internacional-consiste, en el supuesto de que se apliquen impuestos a los réditos provinciales, en el caso de un contribuyente radicado en una provincia y con utilidades generadas parcialmente en varias otras.

(3) Due, John F; "Análisis Económico de Impuestos", pag. 395 y ss; Bs. As.

(4) Jarach, Dino; "Curso superior de derecho tributario"; Tomo I, pag. 57 Bs. As.; 1957.

La determinación de la materia imponible que corresponde a cada jurisdicción, por lo común es sumamente difícil y debe ser resuelta por procedimientos arbitrarios. (5)

En nuestro país existe en el ámbito del impuesto a las actividades lucrativas, un caso sumamente ilustrativo resuelto inteligentemente, cuyo análisis dejamos para más adelante.

D - FALTA DE CORRELACION ENTRE FUNCIONES Y FUENTES DE RECURSOS

Las fuentes de recursos impositivas de las provincias -habitualmente constituidas, por razones de simplicidad de administración, por impuestos inmobiliarios, a los que se agregan en la Argentina los que recaen sobre las actividades lucrativas, los actos jurídicos y las transmisiones gratuitas de bienes- son generalmente de bajo rendimiento. En unos casos porque recaen sobre manifestaciones de capacidad contributiva sumamente imperfectas, que no hacen aconsejable llevar la presión fiscal más allá de cierto límite; un adecuado ejemplo, lo constituye el impuesto inmobiliario, que al gravar una forma parcial de patrimonio -la propiedad inmueble- deja al margen del tributo los bienes muebles -muy importantes en la actualidad contrariamente con lo que ocurría en el siglo pasado- circunstancia que puede pasar desapercibida en la medida en que la alícuota sea baja, pero que se pone al descubierto una vez que ésta supere cierto nivel. (6)

En otros casos -típicamente el impuesto a la transmisión gratuita de bienes- si bien la manifestación de riqueza es prácticamente perfecta, se trata de tributos circunstanciales, no periódicos, que por lo tanto no representan ingresos de importancia suficiente.

Por otra parte, las funciones que suponen gastos, atribuidos a las provincias, son discernidas sobre la base de criterios diferentes a los que determinan las fuentes de recursos. Estas, están limitadas por las pautas señaladas en el párrafo anterior; aquellas son establecidas sobre la base de razones tradicionales o de eficiencia que no respetan las posibilidades de obtención de los recursos necesarios.

(5) Sanders, W. B. § "Interstate conflicts from the standpoint of business" y Kassell, Mortimer "Interstate conflicts from administrative viewpoint" Federal-State-Local Tax Correlation (A Symposium), Tax Institute, Princeton, 1954.

(6) Existen sin embargo importantes excepciones tales como gravámenes con propósitos de estimular la productividad.

Es por ello que la mayor parte de las federaciones -entre las que podemos señalar los Estados Unidos, Canadá y Australia- optaron desde el principio por subvencionar a los estados. (7)

E - DESPROPORCION ENTRE LAS NECESIDADES INDIVISIBLES DE LA POBLACION Y SUS RECURSOS IMPOSITIVOS

Por razones obvias, los recursos impositivos a los que pueden acudir los gobiernos locales, son menores en los estados mas pobres. Ello determina que la posibilidad de brindar servicios públicos sea menor precisamente en aquellas provincias que más los necesitan. Los fiscos de menores recursos son los que corresponden a poblaciones de menor renta y por ello deben efectuar mayores gastos "per capita" en funciones tales como salud pública y educación, mientras que los posibilitados por los recursos disponibles quizá ni siquiera los habiliten para igualar las erogaciones "per capita" de las demás provincias.

No es que estemos fijando un tope máximo a las posibilidades de tributación, ya que un límite definido cualquiera, carece de sentido. Pero es evidente que con frecuencia existen límites, sino de carácter económico, al menos de índole política, que inhibe a los gobiernos llevar la carga tributaria mas allá de un nivel dado. Podría quizá encontrarse un parentesco entre lo tratado aquí y el punto anterior, pero se trata de una similitud solo aparente.

En el punto D), nos hemos referido a los gravámenes que pueden recaudar eficazmente las provincias y las funciones que le atribuye la costumbre o el criterio de distribución óptima; en tanto que aquí nos referimos a las posibilidades de recaudación frente al grado de crecimiento económico y a la intensidad con que se realicen las funciones en base a las necesidades y requerimientos peculiares de la población. (8)

Existe un sexto problema que origina frecuentes críticas al federalismo, que surge del poder de decisión independiente de las provincias. Este poder de decisión admite que la presión tributaria sea distinta y por lo tanto que contribuyentes en igualdad de circunstancias paguen distintos montos de gravámen, en tanto estén radicados en diferentes provincias.

(7) Birch, A. H. "Intergovernmental Financial Relations in New Federation-Federalism and Economic Growth in underdeveloped - countries"; (A Symposium); pag. 114 - Londres, 1961.

(8) C. Lowell Harris; "Comments to A Fiscal Theory of Political Federalism-Public Finances:Needs, Sources and Utilization", A Report of the National Bureau Of Economic Research, pag. 129 y ss.;Princeton, 1961.

Este hecho viola el principio de equidad, igual tratamiento para iguales. Sin embargo, estrictamente no puede decirse que éste sea un inconveniente puesto que precisamente el verdadero propósito del federalismo, consiste en permitir que diferentes grupos, que viven en distintas provincias, puedan expresar diferentes preferencias por servicios públicos y esto inevitablemente nos lleva a diferencias en los niveles de gravámen "per capita". Puede admitirse entonces que el federalismo no hace otra cosa que lo que se le pide. Esto en lo que se refiere al nivel de servicios o su equivalente, la presión fiscal "per capita". Donde la cuestión se agrava es en el ámbito de los efectos distributivos de las finanzas públicas. En efecto, un estado provincial puede elegir pautas de distribución distintas de las que establezcan los demás y aún diferentes del modelo federal. Podría afirmarse que nos encontramos nuevamente ante un efecto buscado. Así como el régimen federal permite elegir distintos niveles de servicios públicos, también puede admitir distintos modelos de distribución. Sin embargo, esta es una cuestión demasiado importante desde un punto de vista político y el Estado Federal podría considerarse en el deber de intervenir a través de su propio sistema impositivo, a fin de procurar los ajustes necesarios para uniformar las pautas distributivas. Si el gobierno provincial insistiera en su propio modelo, efectuando a su vez un nuevo ajuste a través de sus leyes fiscales, quedaría planteado un verdadero conflicto basado en diferentes premisas de valor. (9)

Sin embargo, una cuestión de hecho nos induce a abandonar, a estos efectos, la cuestión planteada. El régimen impositivo provincial argentino, posee características que -al menos hasta ahora- no han presentado conflictos significativos de esa índole. En primer lugar es prácticamente uniforme en todo el país, tanto en estructura como en alícuotas. En segundo lugar sus características distributivas no son muy sensibles. Por último su importancia en el conjunto, es relativamente menor, lo que determina que sus escasos lineamientos distributivos pierden todavía significación.

(9) Musgrave R. A.; obra citada, pag. 181.

CAPITULO CUARTO

LAS SOLUCIONES QUE PROPONE LA TECNICA

En el apartado anterior, nos hemos ocupado de señalar los problemas a que da origen la existencia de estados en dos niveles, característica del régimen federal de gobierno. En el presente apartado, trataremos de describir los diversos tipos de soluciones a las que ha acudido la técnica tributaria, entre las que se inscribe la que es objeto del presente capítulo, la coparticipación. Estos sistemas son básicamente cinco:

- 1) Separación de fuentes
- 2) Coparticipación
- 3) Cuotas suplementarias
- 4) Asignaciones globales
- 5) Asignaciones condicionadas

Analizaremos cada uno de estos sistemas por separado, pero es necesario tener presente que de ninguno de ellos solo, es posible esperar una solución global que atienda a la equidad, al desarrollo y el respeto por las estructuras políticas vigentes. Por el contrario, todo cuerpo coherente, deberá atender las peculiaridades de la estructura financiera actual, especialmente los impuestos y porvenir de la aplicación de varios sistemas a la vez, e incluso de la creación de procedimientos híbridos. Resulta improbable que sea posible y conveniente, aplicar un solo sistema y aplicarlo tal como lo definimos, a todo el régimen impositivo.

En primer lugar, porque es improbable que las provincias cedan la totalidad de sus recursos para que sean administrados por un ente centralizado, lo cual sería necesario en caso de adoptarse cualquiera de los cuatro últimos y en segundo término porque todos aquellos tienen virtudes que pueden ser aprovechadas. En tal sentido se ha orientado - como veremos - casi toda la experiencia internacional.

De todos modos debe quedar claro que la división que hemos efectuado es puramente convencional y al solo efecto de la claridad expositiva, puesto que es posible realizar toda clase de combinaciones adoptando distintos sistemas para distintos grupos de gravámenes e introduciendo características de unos en otros.

1) Separación de fuentes.

Este sistema es el mas elemental de nuestra serie y constituye precisamente el que ha adoptado originariamente nuestra Constitución. Consiste esencialmente en establecer con claridad -en nuestro caso en la Carta Constitucional- las manifestaciones de riqueza susceptibles de ser gravadas por impuestos administrados por cada nivel de gobierno.

La experiencia internacional en la materia es bastante variable.

En el CUADRO I se muestra un esquema panorámico de la forma en que se distribuyen algunas fuentes impositivas corrientes en la Argentina, en varios países de régimen federal.

Interesa comentar el comportamiento de este sistema frente a los problemas que hemos señalado en el apartado anterior.

A) Con respecto a esta cuestión -interferencia con la óptima distribución de los recursos- es evidente que deja el problema intacto. En efecto, el hecho de dividir el campo de imposición entre la Nación y las Provincias, no significa poner límite alguno a las alícuotas que se fijan y por lo tanto -a menos que el campo de imposición en manos de las provincias sea mínimo- deja totalmente en descubierto este aspecto de la cuestión.

B) En lo que se refiere a este punto -superposición entre estados de distinto nivel, está claro que el objetivo fundamental del sistema consiste en obviar este inconveniente y que -al menos teóricamente- lo logra.

Sin embargo -como ya hemos anotado- la superposición impositiva que se produce entre estados de distinto nivel no es un problema serio.

C) No ocurre lo mismo en el ámbito de este problema -superposición entre estados de igual nivel- la separación de fuentes tributarias entre la Nación y las provincias no impide que las provincias entre sí, se invadan campos de imposición, lo cual como vimos puede redundar en sensibles inequidades. (1)

D) y F) En la consideración de estos puntos que se refieren fundamentalmente a la escasez de recursos frente a los gastos que se realizan por las funciones asignadas y a los que se deberían realizar por las necesidades de la población, es donde se da uno de los defectos mas importantes del sistema.

En efecto, en épocas anteriores en que los niveles de gastos públicos eran relativamente menores, los problemas de las relaciones fiscales intergubernamentales se reducían a un mínimo, mediante la utilización del sistema en consideración, pero a medida que fue transcurriendo el tiempo, las crecientes funciones asignadas al Estado requirieron la creación de gravámenes distintos, técnicamente mas complejos, de mayor rendimiento y mas equitativos. Las características fundamentales de estos nuevos gravámenes, determinan que difícilmente pueda ser aplicados por los estados locales por dos razones principales. En primer lugar una de las características mas destacadas de todos estos tributos, es su alta compleji-

(1) Ver Capítulo III

CUADRO I:

DISTRIBUCION DE FUENTES IMPOSITIVAS DE RECURSOS EN ALGUNOS ESTADOS FEDERALES

	Imp. de aduanas	Imp. s/ réditos	Imp. s/ganancias de capital (gananc. event.)	Imp. s/ventas	Imp. s/ consumos específicos (internos energía eléctrica.)	Imp. s/ salario. (Educ. Técnica)	Imp. de sello	Imp. s/ transf. gratuita de bienes	Imp. Inmobiliarios	Imp. s/ingr. brutos (Act. lucrativ.)	Imp. a los automotores
Argentina	F	F	F	F	A	F	F	P	P	P	R
Australia	F	F	-	F	F	F	P	A	P	-	P
Brasil	A	F	F	P	F	-	A	P	P	-	-
Canadá	F	A	-	A	A	-	-	A	P	-	P
EE.UU.	F	A	F	P	A	A	-	A	P	-	P
India	F	F	F	A	A	-	F	F	P	-	P
México	F	A	-	-	F	-	F	A	P	A	-

F: recaudado a nivel federal; P: recaudado a nivel provincial; A: recaudado por ambos niveles.

NOTA: El presente cuadro, persigue una visión panorámica de los niveles en que son recaudados gravámenes similares a los vigentes en nuestro país. Para ello, se adoptó la terminología argentina, rectificándola en los casos en que se la consideró inapropiada o poco genérica. Obviamente, ha sido necesario acudir a generalizaciones y simplificaciones que pasan por alto algunas diferencias de cierta importancia, tales como diverso tipo de sujetos alcanzados, como ocurre con el impuesto a los réditos estadual en EE.UU., que comprende en la mayor parte de los casos ingresos provenientes del trabajo solamente; regímenes que incluyen impuestos que en la Argentina son independientes, como ocurre con el impuesto a las ganancias de capital de India y Brasil que se halla comprendido en el impuesto a los réditos; las diversas formas de recaudar el impuesto a las ventas; la ampliación de variación que existe en los artículos gravados en los impuestos a los consumos específicos; distinta materia imponible, como sucede en Canadá y EE.UU. con el impuesto inmobiliario (estrictamente impuesto general a la propiedad) al incluir algunos bienes muebles; o casos en que el impuesto estadual es aplicado por unas jurisdicciones y no por otras, como ocurre con el impuesto a los réditos del Canadá que sólo es utilizado por el estado de Quebec, o en la Argentina donde el impuesto a los réditos del Canadá que sólo es utilizado por el estado de Quebec, o en la Argentina donde el impuesto a los automotores sólo es recaudado por algunas provincias, etc.

FUENTE: Duo, John F.; "Government Finance" y Harvard Law School - World Tax Series.

dad, inevitable por otra parte, si se desea respetar el principio de equidad; este hecho determina que las tareas de recaudación, deben estar a cargo de un organismo administrativo altamente tecnificado que requiere personal idóneo sumamente especializado y el aporte de fuertes sumas de dinero, lo que frecuentemente está fuera del alcance de las provincias. En segundo término, en este tipo de gravámenes se presenta más que nunca un inconveniente que ya hemos señalado; la dificultad de definir dentro de los límites territoriales de una provincia la base imponible que le corresponde; por ejemplo, en el impuesto a los réditos sería difícil determinar la parte de los beneficios que corresponde a una jurisdicción ya que ello ofrece algunos inconvenientes teóricos que deben ser superados arbitrariamente además de una cuantiosa labor administrativa; este hecho complica notablemente la gestión recaudadora y determina que la fiscalización y control de los impuestos de esta naturaleza sea más difícil en provincias que en la Nación.

Es claro que el mismo inconveniente se presenta en escala internacional, pero en este campo los intereses afectados son menores en número, dado que las relaciones comerciales son más limitadas. En resumen, este modo de encarar los problemas que contiene el manejo de las relaciones tributarias en más de un nivel estatal, solo soluciona los problemas inherentes a la superposición de gravámenes entre estados de distinto nivel que además, como hemos podido apreciar al tratar el punto B) del apartado anterior, no es el inconveniente más importante.

2) Coparticipación.

Los muy importantes inconvenientes señalados para el régimen de separación de fuentes, sobre todo los señalados en último término, dieron origen más que nada a impulso de las necesidades financieras de hecho, al régimen de coparticipación que consiste -en su estado puro- en que la autoridad central se hace cargo de la recaudación de los gravámenes y distribuye todo o parte del producido entre los estados provinciales, sobre la base de lo que le corresponda a cada uno de ellos, por su contribución a la formación de la base imponible.

Como comunmente la obtención de este último dato es costoso y difícil, se suelen utilizar, números índices que reflejan con menor o mayor aproximación las cifras reales de contribución a la formación de la base imponible. (2) Estos índices suelen ser: la recaudación de los impuestos en coparticipación en cada jurisdicción, la población, el consumo o la producción de artículos gravados y la magnitud de las finanzas provinciales

(2) Riggert Duane, W; "Federal Grants-in-aid-and Shared Revenues Briefly Defined", National Tax Journal. March 1961; pag. 104 y ss.

(presupuesto total, recaudación propia, etc.)

En realidad, estrictamente pueden existir dos tipos de coparticipación; 1) la ley es dictada por cada uno de los estados locales y lo único que se centraliza es la recaudación; 2) el estado central dicta una ley uniforme para todo el país. El primer sistema se aproxima mucho al que analizaremos mas tarde bajo el título de "cuotas suplementarias" y por lo tanto prescindiremos de considerarlo aquí. En cuanto al segundo se trata del que tradicionalmente se denomina coparticipación.

La primera crítica que se le hace a este sistema consiste en que aumenta la dependencia de las unidades menores de las de mayor importancia, ya que les quita en parte la administración de sus propios recursos. Creemos que este es un precio relativamente bajo, para las ventajas que ofrece, pero suele comunmente considerarse como una objeción, en especial por quienes recalcan la importancia de la autonomía provincial.

Analizado el sistema frente a los cinco inconvenientes señalados en el apartado III tenemos con respecto a cada uno de ellos:

A) En lo referente a la óptima distribución de los recursos, es evidente que admite la superación de la dificultad señalada, dependiendo todo de la forma en que se encare el sistema impositivo central. En efecto si la política impositiva federal descuida entre sus objetivos la óptima distribución de los recursos, ello no sería imputable -estando todos los tributos o la mayoría de ellos en coparticipación- a la administración fiscal en dos niveles.

B) Con respecto a la superposición de tributos entre estados de distinto nivel, también puede señalarse que el inconveniente es superado en el campo de imposición que abarca, ya que frente al contribuyente se encuentra un sólo órgano recaudador, siempre que éste tome las previsiones requeridas.

C) En lo que se refiere a este problema podemos apuntar, que también es superado, por idénticas razones a las señaladas en B).

D) En lo que respecta a la falta de correlación entre gastos y recursos, la coparticipación también elimina el problema, puesto que al poner en manos de una autoridad centralizada la recaudación, admite -a través de economías de escala- que las provincias mas pequeñas tengan acceso a la recaudación de los gravámenes mas complicados. Sin embargo, si el régimen impositivo centralizado ha de proveer a la localización óptima de los recursos económicos, es de esperar que establezca distinciones regionales en la presión tributarias, lo que puede redundar, si la diferenciación

es suficientemente notable y dado que suponemos una distribución en función de lo aportado por los habitantes de cada provincia, en deficiencias o excesos de recursos con respecto a los servicios que se deben prestar a nivel local.

E) Distribuyéndose el producido en función de lo efectivamente aportado por cada provincia, es evidente que el sistema de coparticipación no aporta ninguna solución a este aspecto de la cuestión. El estado de subdesarrollo de una determinada región, con el estado de pobreza e incapacidad de efectuar aportes al erario público que lleva implícito, no puede ser mejorado por la simple colaboración en la administración tributaria. Ha de provenir mas bien de aportes efectivos del Estado Federal.

No obstante no solucionar importantes problemas, el régimen de coparticipación tiene afortunadamente un importante mérito, que consiste en la elasticidad de adaptación de los índices de distribución. En efecto la posibilidad de incluir cualquier criterio distributivo-aunque ello signifique un apartamiento del criterio ortodoxo- es prácticamente infinita, además de admitir combinaciones de diversos índices. Este hecho fundamental es lo que la convierte en el tema central de este capítulo.

La experiencia internacional en materia de coparticipación es numerosa y variada. Australia distribuye parte de su impuesto a los réditos federal sobre la base de la población. Anteriormente la distribución era efectuada sobre la base de la recaudación efectiva en cada estado, pero posteriormente fue modificando esa estructura para llegar al procedimiento actual en 1957. (3)

La India distribuye el 60% del producido del impuesto a los réditos -personal y a las sociedades-entre los estados locales, basándose, el 10% sobre la recaudación en cada estado y el resto sobre la población; algo similar ocurre con el 25% de los impuestos a los consumos específicos. (4)

3) Cuotas suplementarias.

Como ya hemos anticipado este sistema tiene profundas similitudes con el de coparticipación en el que la propia autoridad local dicta la ley. Por este sistema la unidad central recauda, además de su propio gravámen uno suplementario para aquellas jurisdicciones menores que así lo deseen. (5)

(3) "Harvard Law School - Taxation in Australia", pag. 31 y ss: Boston 1958.

(4) "Harvard Law School-Taxation in India" pág. 49 y ss. Boston 1960.

(5) Due, J. F.; obra citada, pag. 412 y ss.

La ventaja mas importante consiste en la eliminación de la duplicación en la administración del impuesto.

Considerado frente a los cinco inconvenientes que hemos señalado en el apartado anterior tenemos que:

A) Quedando intacta la autoridad local para establecer las alícuotas que juzgue conveniente, es natural que continúe legislando en base a criterios puramente locales con lo que subsistirá la probable distribución no óptima de los recursos.

B) Siendo que dos jurisdicciones de distinto nivel recaen sobre la misma manifestación de riqueza declarada solo a una de ellas, resulta claro que no sólo no evita este problema, sino que por el contrario lo promueve y sistematiza. Sin embargo ya habíamos concluído que la superposición de gravámenes entre estados de distinto nivel no es un inconveniente serio, salvo en lo que respecta a la duplicación de la tarea administrativa y por lo tanto podemos afirmar que si bien no evita la superposición en cambio supera su defecto fundamental.

C) Respondiendo el contribuyente solo ante una de las jurisdicciones, es absolutamente improbable, al menos si se preveen los recaudos técnicos necesarios, que se produzca superposición entre estados de igual nivel.

D) El sistema de cuotas suplementarias, al igual que el de coparticipación, pone al alcance de los estados menores las ventajas técnicas de los impuestos mas complejos y por lo tanto contribuye a eliminar la desproporción entre recursos y gastos.

E) La falta de posibilidades de establecer o aumentar gravámenes no es remediada por el sistema de cuotas suplementarias, salvo en la medida en que la utilización por las pequeñas provincias de impuestos mas complejos, a través de la estructura administrativa que les ofrece el estado central, les permite el acceso a gravámenes mas equitativos que por lo tanto son mas aceptables por la población.

Suecia es probablemente el país que más ha experimentado este procedimiento, hasta el punto que su régimen impositivo puede considerarse prácticamente integrado en una sola administración. En efecto, el estado central recauda gravámenes de todo tipo, en tanto que las administraciones comunales perciben a través del régimen bajo examen, casi exclusivamente impuesto a los réditos, además del que recauda el gobierno central. En su mayor parte, un grupo de leyes gobierna la determinación del rédito para los dos niveles. Una sola administración maneja ambos tributos. Una sola declaración jurada cubre la deuda con ambos gobiernos,

siempre que el contribuyente perciba réditos de jurisdicciones distintas de aquella en que reside.

En caso contrario, y de acuerdo con reglas definidas de determinación de la fuente, existen declaraciones juradas suplementarias. Se efectúa un solo pago, un solo control, una sola inspección; se recurre ante una misma administración y se apela en un mismo tribunal. (6)

4) Asignaciones globales.

Se trata de ayuda dada por el estado federal a las provincias para cubrir parte de sus gastos sin especificación de los fines para los que debe ser usada y consecuentemente sin supervisión. El gobierno que las recibe se halla libre de usarlas como desea. El único requisito que suele establecerse es el de adherirse a ciertos lineamientos generales como por ejemplo la renuncia al empleo de ciertos impuestos por períodos temporarios. (7) Por otra parte se diferencia del sistema de coparticipación, en el hecho de que éste último se encuentra ligado a uno o varios impuestos determinados y es de producido un poco mas incierto.

En la medida en que se ha empleado, el sistema elimina, al desaparecer las autoridades locales como administradoras y legisladores de tributos, los inconvenientes A), B) y C), en tanto que es uno de los mas satisfactorios para resolver los problemas D) y E). En efecto la centralización de la recaudación, permite como en el caso de coparticipación, elaborar planes impositivos coherentes y evita todo tipo de superposición, además permite distribuir los recursos con criterio racional, de acuerdo con los gastos que se requieran y las necesidades de mayores servicios.

De acuerdo con lo expresado, este sistema sería uno de los más satisfactorios, aunque puede señalarse que priva a las provincias de la administración de sus propios recursos lo que puede redundar en una pérdida de autonomía y ésto en algunos casos tiene una singular importancia política.

En realidad existe un pronunciado parentesco entre el régimen de asignaciones globales y el de coparticipación. En la medida en que la coparticipación abandona, al distribuir los recursos, la recaudación efectiva en cada estado o los índices que se le aproximen, para adoptar otro tipo de índices, es decir al intentar algún tipo de redistribución entre provincias

(6) "Harvard Law School-Taxation in Sweden-World Tax Series"; pag. 519 y ss., Boston 1959.

(7) Mushkin, Selma; "Federal Grants and Federal Expenditures" pag. 193 y ss., National Tax Journal, September 1957.

se acerca paulatinamente al régimen de asignaciones globales. La experiencia internacional en materia de asignaciones globales es numerosa y variada. Australia posee un sistema de ayuda especial a los estados financieramente mas pobres, definidos como aquellos que están incapacitados para prestar eficientemente los servicios a que los obligan sus funciones y el monto de las asignaciones, está determinado por la suma de ayuda necesaria para hacer posible que dichos estados funcionen a un "standard" no apreciablemente menor que los demás estados. (8) La India acuerda también, al margen de la coparticipación, ayuda a los gobiernos locales con el propósito de habilitarlos financieramente para hacer frente a los requerimientos de los planes quinquenales, en la medida en que no puedan hacerlo con sus propios recursos. (9)

Los estados mexicanos derivan la parte mas importante de sus ingresos totales de las asignaciones acordadas por el gobierno federal. (10) El sistema canadiense de asignaciones globales es sumamente complicado; establecidas generalmente a raíz de la cesión de los estados locales de sus derechos para imponer determinados tributos -en 1867, al establecerse la federación, cedieron sus impuestos indirectos y en 1941 el gobierno federal exigió y obtuvo la recaudación del impuesto a los réditos, considerado esencial para el esfuerzo bélico- se acuerdan por lo general sobre la base de dos principios: la equiparación financiera, por el cual reciben sumas relativamente mas importantes los estados de menores recursos y los aportes a la formación de la base imponible, recibiendo los estados una suma aproximadamente proporcional a la que hubieran obtenido recaudando por sí los tributos. (11)

5) Asignaciones condicionadas.

Este sistema, es enteramente similar al de asignaciones globales, con la sola diferencia de que la entrega de los fondos está sujeta a una condición que deben cumplir las provincias, mucho mas concreta que las que hemos señalado en el punto anterior. La condición comunmente, consiste en que el gobierno local, para recibir ayuda debe realizar un determinado tipo de gastos, de modo que una parte de esos gastos queda costeadada por el gobierno federal. El objetivo de tal condición es evidente, se trata de que el Estado central pueda orientar la estructura de los presupuestos locales, de

(8) Harvard Law School; "Taxation in Australia", pag. 31 y ss., Boston 1958.

(9) Harvard Law School; "Taxation in India", pag. 49 y ss., Boston 1960.

(10) Harvard Law School; "Taxation in Mexico", pag. 49 y ss. Boston 1957.

(11) Perry, J. H.; "Intergovernmental Fiscal Arrangements, in Canada -Federal-State-Local Correlation (A Symposium)", Tax. Institute Princeton 1954, pag. 53 y ss.

modo de adecuarlos a una política económica uniforme y orientada sobre la base de pautas de interés nacional y no puramente local. (12)

Este sistema soluciona los cinco problemas señalados en el apartado anterior, en la misma medida que las asignaciones globales, pero además tiene en su haber una ventaja muy importante, consistente en la posibilidad de realizar una política uniforme, no solo en la faz recaudación del régimen financiero, sino también en la faz gasto público. Esta cuestión no surgió cuando analizábamos los inconvenientes de la administración financiera realizada en régimen federal de gobierno, porque entonces nos limitamos a considerar el aspecto impositivo de la cuestión y sus repercusiones por las razones que destacamos en la introducción, pero el régimen financiero constituye una unidad y es evidente que no podemos perder de vista las consecuencias que se operan al gastar y prestar atención solo a las que se producen al recaudar. Constituye un objetivo de singular importancia, tratar de orientar las asignaciones entregadas a las provincias, en el sentido que les fijen los objetivos de política económica, por ejemplo el desarrollo, la educación, la sanidad, etc., con el agregado que -dado que solo una parte del servicio o inversión es costeada por el Estado Nacional y por lo tanto el resto debe ser pagado con fondos provinciales- las asignaciones condicionadas son también útiles para orientar los recursos provinciales, maximizando los fondos afectados a objetivos considerados de prioridad. La desventaja de este régimen, radica en que implica una ingerencia del Estado Nacional en los asuntos de las provincias, mayor aún que en el caso de las asignaciones globales.

En términos generales las ventajas que se desprenden de este sistema son las que corresponden a una orientación centralizada, sea del Estado Nacional o de cualquier otro organismo federal. La cuestión que por lo común se plantea, es si el impacto de la condición fijada es realmente eficaz en la modificación de la estructura de los presupuestos.

Esta cuestión fue analizada en un informe preparado para la Comisión Bicameral sobre Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos, titulado "Informe sobre el impacto de las asignaciones condicionadas federales en la estructura y funciones de los gobiernos estatales y municipales" en el que se afirma que dichas asignaciones han producido cambios en las políticas estatales. En algunas circunstancias se introdujeron servicios que no se hubieran prestado sin la ayuda federal. En otras se comprobó que las funciones fueron iniciadas con mayor celeridad y se hicieron mas extensivas de lo que hubieran sido sin ayuda. Se encontró también que, al menos en los estados pobres, las solicitudes para servicios que no contaban con ayuda federal, tendieron a ser pasadas por alto.

(12) Due, J. F.; obra citada, pag. 407 y ss.

El caso mas obvio de distorsión, se encontró en el campo de la asistencia pública, donde la categoría de asistencia general no recibía ayuda federal. Los estados ricos que pudieron no haber distorsionado sus gastos, gastaron dos o tres veces más para asistencia a la vejez -que recibía ayuda federal- que para asistencia general; los estados pobres sin embargo gastaron de 75 a 100 veces más. (13)

Estas conclusiones obtenidas de casos concretos, son por otra parte evidentes a primera vista. En términos generales no es previsible que cuando los funcionarios de una provincia encaren la posibilidad de distribuir los recursos de que disponen, deban decidir entre el sí absoluto y el no absoluto, por el contrario lo más probable es que comunmente decidan -quizá intuitivamente- que los gastos a efectuar están a distintos grados de prioridad. Enfrentados los grados de prioridad de cada función con su costo surgirá la decisión respecto de qué gastos se efectúan y cuáles no. Si el estado federal, concurre con parte del costo de un determinado servicio influye en la decisión inclinando la balanza en el sentido de que el gasto se efectúa.

Gráficamente el sencillo concepto expresado se puede definir del siguiente modo:



Si tenemos en consideración los dos elementos que concurren a decidir si una función se va a realizar o no, es decir el grado de prioridad por una parte y el costo por otra, y si medimos la primera en el eje horizontal y la segunda en el vertical, veremos que las funciones se realizarán cuando tengan un costo menor o un grado de prioridad mas alto; a un grado de prioridad dado se realizarán todas las funciones que tengan un costo también dado y todas aquellas cuyo costo sea menor, la función re-

(13) Maxwell, James A.; "The Report of the Comission of Intergovernmental Relations", National Tax Journal, pag. 55 y ss. March 1956.

sultante de los expresados criterios será probablemente una hipérbola equilátera referida a sus asíntotas; la función se acercará al eje vertical sin tocarlo, por cuanto habrá funciones cuyo costo será tan alto que no podrán ser realizadas por elevado que sea su grado de prioridad y por otra parte se acercará constantemente al eje horizontal sin tocarlo nunca, por cuanto habrá funciones cuyo grado de prioridad será tan secundario que no interesará realizarlos por muy bajo que sea su costo. En tales condiciones la introducción del elemento extraño, es decir la ayuda federal, condicionada a la prestación del servicio, disminuirá el costo de la función a que apunta y por lo tanto la hará realizable con la autoridad provincial, aun cuando para ella tenga un grado de prioridad secundaria.

Sin lugar a dudas el país donde se ha dado el mayor desarrollo y experiencia en este sistema, han sido los Estados Unidos. Numerosos tipos de gastos son incentivados en ese país, a través de asignaciones condicionadas. El primer ensayo efectuado data de 1879, cuando se dispuso la ayuda federal a los estados para la distribución de materiales educativos para ciegos. Actualmente se encuentra sujetos a tal tipo de política fiscal, items tan significativos y dispares como investigación agrícola, construcción de carreteras, educación vocacional, donación de excedentes agrícolas, servicios de empleo, seguro de desocupación, meriendas escolares, servicios a niños lisiados, salud maternal, asistencia a la vejez, control de la tuberculosis, salud mental, control de cancer, control de las enfermedades del corazón, control de las enfermedades venéreas, restauración de la fauna, construcción de casas bajo alquiler, construcción de aeropuertos, construcción de hospitales, socorro para inundaciones, grandes incendios y huracanes, supresión de barrios bajos y renovación urbana, defensa civil, construcción de escuelas, prevención de las inundaciones, planeamiento urbano, servicio de biblioteca para áreas rurales, control de contaminación de las aguas, educación para la defensa, etc. (14)

(14) Mushkin Selma, J.; "Barriers to a System of Federal Grants-in-aid", National Tax Journal, pag. 201 y ss., September 1960.

CAPITULO QUINTO

LA EXPERIENCIA ARGENTINA

En el apartado anterior hemos efectuado un análisis de los cinco procedimientos que indica la técnica tributaria, para eliminar o al menos minimizar los inconvenientes que se derivan del ejercicio del poder tributario en más de un nivel, es decir un régimen federal de gobierno. En el presente apartado, centraremos nuestra atención en la experiencia que de dichos sistemas se hace en nuestro país.

De los cinco sistemas señalados, dos no se han experimentado prácticamente en nuestro país; el de cuotas suplementarias y el de asignaciones condicionadas, a pesar de que ofrecen características excelentes para nuestro régimen de gobierno. Nos dedicaremos por lo tanto al estudio de los restantes, de los cuales, dos, cuentan con abundante experiencia, la separación de fuentes y la coparticipación.

Al efectuar el análisis de los cinco sistemas, hemos tratado de describirlos en su formulación teórica mas pura, al solo efecto de la claridad expositiva. Sin embargo, como era de preveer, en su aplicación práctica estos sistemas no se dan en esa forma, al menos corrientemente, sino que por el contrario se dan modalidades modificadas o híbridas que contienen elementos de dos o más sistemas. Las aplicaciones prácticas que se han dado en nuestro país no son una excepción a esta regla no obstante lo cual los trataremos bajo el rubro que les ha adjudicado la costumbre.

a) Separación de fuentes:

El artículo 4o de la Constitución Nacional, establece el régimen financiero del gobierno federal y enumera taxativamente los rubros de los cuales extrae sus ingresos, en los términos que expresamos a continuación:

- 1) Del producto de derechos de importación y exportación.
- 2) De la venta o locación de tierras de propiedad nacional.
- 3) De la renta de correos.
- 4) De las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el congreso general.
- 5) De los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

Esta enumeración está complementada por lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 que prohíben terminantemente a las provincias la percepción de derechos de aduana, tránsito y similares.

Las disposiciones glosadas tienen singular importancia, no solo porque establecen el régimen financiero de la Nación, sino también por su carácter taxativo, ya que a raíz de lo dispuesto por el artículo 104, en el sentido de que las provincias conservan todo el poder no delegado por la

Constitución al gobierno federal, resulta que todas las fuentes de recursos no enumeradas expresamente continúan en poder de las provincias. (1)

Existe en la lista de recursos adjudicados a la Nación una serie de instituciones adecuadas al grado de evolución de la ciencia financiera y de la economía del país de la época en que fueron dictadas, pero que con el correr del tiempo se han vuelto un poco anacrónicas. En efecto los rubros señalados con los números 1), 2) y 3) han perdido radicalmente importancia cuantitativa, salvo en lo que se refiere a los derechos de importación y exportación, si incluimos bajo esta denominación los denominados recargos y retenciones cambiarios, en tanto que los indicados en 5) están en la esfera de los recursos mas bien potenciales. En la actualidad puede decirse que la mayor parte de las rentas de la Nación están provistas por los rubros que se incluyen en el que hemos señalado como número 4). Es esta una denominación genérica que ha suscitado múltiples discusiones que aún hoy no han terminado, ya que es sumamente difícil afirmar cual ha sido la intención de los constituyentes, ni a través de las Bases de Alberdi, ni leyendo las discusiones habidas en la Asamblea Constituyente, ni la exposición que hizo en defensa de este artículo el Convencional Gorostiaga.

Surge en primer lugar una duda respecto a qué debe entenderse por "contribución"; debe interpretarse lo que se entiende actualmente bajo dicho término o se ha querido referir a un concepto más general? Dado que -en su acepción actual- las contribuciones son una institución de campo de acción muy limitado destinado a financiar parte de proyectos específicos de obras públicas, cabe concluir que los constituyentes no emplearon el vocablo en ese sentido. En general, hay acuerdo en admitir el término "contribución" está usado en nuestra Constitución en el sentido de "impuesto".

Las Constituciones liberales, de fines del siglo XVIII y principio del XIX, tendieron a reemplazar el término "impuesto" que recuerda la fuerza, el poder de imperio, por el de contribución, que da la idea de consentimiento por parte de los ciudadanos afectados. (2) El artículo 4^o debería bastarse en cuanto a establecer el poder financiero que las provincias delegan en la Nación. No ha ocurrido así sin embargo en la interpretación jurisprudencial y doctrinaria. Desde los primeros tiempos en que se debatieron estas cuestiones la interpretación del artículo 4^o o sea el contenido del poder fiscal de la Nación, se hace a través de la vinculación de

(1) Linares, Quintana, S. V.; "Gobierno y Administración de la República Argentina", Buenos Aires, 1946.

(2) Jarach, D.; "Curso Superior de Derecho Tributario", Tomo I pag. 15 Buenos Aires, 1957.

dicho artículo con la disposición del artículo 67 inc. 2º. En el artículo 4º se dice como se forma el Tesoro de la Nación; en el artículo 67 se establecen las facultades del Congreso. El paralelismo entre ambos artículos surge de la redacción de la disposición del artículo 4º que habla de las demás contribuciones equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General. El inc. 2º del artículo 67, establece que corresponde al Congreso, "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan". En la interpretación paralela de ambos artículos es donde surgen las dudas. En efecto, el artículo 4º habla de contribuciones, en tanto que el artículo 67 inc. 2º se refiere a contribuciones directas, por tiempo indeterminado, y para casos de emergencia nacional.

En realidad, dada la estructura orgánica de la Constitución, la cuestión bien pudo haberse planteado en torno a la falta de órgano político que estableciera las contribuciones que no reúnen las condiciones fijadas en el inciso 2º del artículo 67, es decir, las indirectas, las por tiempo indeterminado y las que no se justifiquen para el caso de emergencia nacional, pero en términos generales la jurisprudencia y la doctrina ha preferido analizar esta cuestión considerando la existencia del paralelismo entre ambos artículos basándose en la posición que sostienen Alberdi y el Conventual Gorostiaga al fundamentar el aludido artículo 4º. (3)

Sobre la base del paralelismo entre ambos artículos se han sostenido cuatro interpretaciones distintas:

1) La primera de ellas interpreta que "las demás contribuciones del artículo 4º son las mismas que menciona el artículo 67 inc. 2. Correlaciona ambos preceptos constitucionales y por ende concluye que tanto las contribuciones indirectas como las directas no constituyen recursos permanentes de la Nación, pero pueden establecerse por tiempo determinado y cuando lo requieran circunstancias de emergencia nacional.

2) La segunda interpretación entiende que la disposición del inciso 2º del artículo 67, es la que delimita los poderes de la Nación y sostiene por lo tanto que esta ha sido privada de las contribuciones indirectas -a excepción de los recursos aduaneros- y que por lo tanto, puede establecerse solamente contribuciones directas por tiempo determinado y para casos de emergencia nacional.

3) La tercera interpretación, mucho mas amplia, sostiene que la Nación posee amplios poderes impositivos, tanto en tributos directos como indi-

(3) Jarach, D.; obra citada, pag. 45 y ss.

rectos. Esta corriente ha entendido que los textos constitucionales no podían encerrarse en una hermenéutica restringida y desestimado el método histórico al que se muestra proclive la casi totalidad de los comentaristas - ha adaptado el invariable precepto legal a la realidad siempre cambiante de la vida nacional. (4)

4) Una última interpretación, sostiene que el artículo 4^o habla de las contribuciones sin ninguna limitación, pero el artículo 67 expresa que en cuanto se establezcan contribuciones directas éstas sólo serán por tiempo determinado y cuando así lo exijan la defensa nacional, la seguridad interior y el bienestar general. En otros términos, la Nación puede establecer contribuciones directas o indirectas, pero si son directas solo puede hacerlo por tiempo determinado.

Los impuestos indirectos pertenecen a la Nación y siguen perteneciendo a las provincias, porque éstas en ningún momento han delegado esos impuestos en la Nación en forma exclusiva, como ocurre en el caso de los gravámenes a la exportación e importación; es decir se trata de un caso de facultades concurrentes. Los directos por el contrario, resultan exclusivamente provinciales, pero son fuentes de recursos utilizables por la Nación durante un plazo limitado. (5)

Esta es la interpretación que ha prevalecido en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación positiva y será por lo tanto la que adoptaremos, al margen de las críticas que pueda ser objeto por parte de los juristas.

Sin embargo, la solución que hemos aceptado no hace otra cosa que plantearnos un nuevo problema, que consiste en determinar cuales son impuestos directos y cuales indirectos. Parece ser que cuando los Constituyentes hablaban de contribuciones directas, lo hacían únicamente en oposición a los impuestos aduaneros. Todos los impuestos que no eran aduaneros tenían el carácter de directos. Desde luego la doctrina a este respecto ha cambiado notablemente y hoy sería muy difícil sostener que gravámenes como el impuesto a las ventas o los llamados impuestos internos son directos. En esta cuestión como en otras, no existe acuerdo cierto sobre la clasificación, pero en general la teoría mas aceptable es la que sostiene que son impuestos directos, aquellos que recaen sobre manifestaciones de riqueza que se evidencian por sus elementos ciertos, es decir renta y patrimonio o en otros términos riqueza en sus aspectos dinámico y estático, en tanto que son impuestos indirectos todos aquellos en que no se toma co-

(4) Amaya, Adolfo A.; "Separación Impositiva entre la Nación y las Provincias", Tomo VI, pag. 337 y ss. Derecho Fiscal.

(5) Jarach, D.; obra citada, pag. 51 y ss.

mo base de la imposición, la riqueza en sí, sino manifestaciones presuntas de la misma, como por ejemplo los consumos y transferencias. (6)

Es decir, en otros términos, que el carácter directo o indirecto de un gravámen está dado por la intención del legislador, revelada por la estructura de la legislación que dicta, lo cual nos acerca mucho a admitir que se trata de una clasificación puramente convencional.

No es probable que esta sea la clasificación que tuvieron en cuenta los constituyentes al redactar la Constitución, ya que se trata de una elaboración de la doctrina reciente, pero de todos modos se trata de la clasificación que se acepta habitualmente y por lo tanto a ella nos ceñiremos; de acuerdo con los criterios enunciados obtendríamos la siguiente clasificación de los recursos tributarios que pertenecen a la Nación de acuerdo a la legislación positiva vigente:

1) Impuestos Nacionales en exclusividad:

Impuestos aduaneros.
Recargos cambiarios.

2) Impuestos que pertenecen concurrentemente a la Nación y a las Provincias.

Impuesto a las ventas.
Impuestos internos.

3) Impuestos que pertenecen originariamente a las provincias y que pueden ser establecidos por la Nación por tiempo determinado y cuando lo justifiquen circunstancias de emergencia nacional:

Impuestos a los réditos.
Impuesto a las ganancias eventuales.
Impuesto a los beneficios extraordinarios.
Impuesto sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes.

Desde luego, la transitoriedad ya deja de ser tal; en efecto el impuesto a los réditos por ejemplo rige desde hace 30 años, lo cual difícilmente nos permitirá admitir que se trata de un gravámen transitorio. Este problema ha sido resuelto formalmente en la legislación estableciendo estos gravámenes por tiempo determinado y prorrogándolos reiteradamente.

Hasta ahora nos hemos referido a la separación de fuentes entre

(6) Jarach, D.; obra citada, pag. 51 y ss.

el nivel Nación y el nivel provincias; pero existe otra forma de separación de fuentes, también importante, que es necesario considerar. Se trata de la que se opera entre Estados del mismo nivel, es decir entre provincias, destinado a obviar la superposición que se produce entre tales jurisdicciones, y que hemos señalado en el punto c) del apartado III.

En efecto, entre las provincias se producen casos de superposición similares a los no menos importantes que aparecen en escala internacional, pero mucho más numerosos por cuanto las relaciones económicas entre provincias son mucho más estrechas que entre naciones y menos definibles administrativamente por no existir aduanas.

La legislación impositiva local -es decir la de las provincias, y la de la capital federal, nacional y municipal- está compuesta fundamentalmente por cuatro gravámenes principales; impuesto inmobiliario, a la transmisión gratuita de bienes, de sellos, y a las actividades lucrativas. El primero de los tributos mencionados, es desde este punto de vista el ideal. En efecto, siendo su objeto la propiedad inmueble, es evidente que no puede pedirse una base imponible mejor configurada territorialmente. En lo que se refiere al impuesto a la transmisión gratuita de bienes tampoco existe por lo general problema ya que en los casos en que pudiera haberlo, se han establecido convenios tácitos para evitar la superposición. En años pasados surgió una cuestión muy importante en el caso en que los beneficiarios y por lo tanto sujetos del impuesto, recibían acciones de sociedades anónimas. Se planteó la duda sobre quien tenía derecho de gravar esa transmisión: el Estado en el cual se encontraban depositados los títulos o aquel en que se encontraban radicados los bienes que dichos títulos representaban; pero la cuestión carece de efectos prácticos desde 1951, cuando se estableció el impuesto sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes que, por su carácter nacional y por su peculiar forma de ser recaudado y distribuido, determinó por acuerdo de las provincias interesadas la exención definitiva de las transmisiones gratuitas de acciones.

El impuesto de sellos que en términos generales puede caracterizarse como el que grava documentos en los cuales se exterioricen actos jurídicos, contiene en la legislación que lo regula, al menos en la mayor parte de los casos, una disposición que establece que cada jurisdicción grava los documentos extendidos en otras provincias, cuando de su texto resulte que deban ser cumplidos en ella. En consecuencia, en estos casos, el documento tributa en ambas provincias, en la que es emitido y en la que es cumplido. Sin embargo la importancia cuantitativa de esta cuestión, en la práctica carece de magnitud apreciable. El caso más interesante, lo constituye el impuesto a las actividades lucrativas. Este gravámen engendró desde el comienzo de su aplicación un tipo de superposición entre Estados de igual nivel, sumamente importante y muy ingeniosamente resuelto.

Su característica fundamental consiste que identifica como hecho imponible, es decir como manifestación de riqueza gravable, la realización de una actividad lucrativa y que define como base imponible, es decir como medida del monto del impuesto, los ingresos brutos del sujeto. Poco tiempo después de establecido, en casi todas las jurisdicciones locales, se advirtió que en muchos casos se realizaba una actividad económicamente inseparable en dos o más jurisdicciones: como todas habían adoptado el ingreso bruto como base de medición del gravámen, se producía una seria contradicción, que consistía en que en numerosos casos se daba actividad y no ingreso, porque la actividad se realizaba en una jurisdicción y el ingreso se percibía en otra. Un ejemplo muy típico de este tipo de contradicción, lo constituye la presencia de una fábrica en una jurisdicción y de su oficina de ventas en otra, en cuyo caso dicha oficina de ventas percibe todo el ingreso y realiza una parte relativamente pequeña de la actividad, en tanto que la fábrica realiza la mayor parte de la actividad sin percibir ingreso.

Desde luego ante esa circunstancia los Estados donde los contribuyentes realizaban actividad, sin obtener ingresos, indicaban otro tipo de índices para cuantificar el impuesto, con inmediatas consecuencias de superposición, ya que el Estado donde se percibían los ingresos gravaban la totalidad de ellos. Fue preciso encontrar un sistema mediante el cual, las distintas jurisdicciones obtuvieran una cuota determinada de los ingresos brutos de esos contribuyentes. El sistema ideado consistió en que los distintos fiscos se repartieran esos ingresos brutos en proporción a los gastos realizados en su territorio. Se entendió acertadamente, que los gastos que cada contribuyente soportaba en cada jurisdicción, daba un índice aproximado de la magnitud relativa de la actividad que realizaba en ella. (7)

b) Coparticipación:

El régimen de coparticipación ha sido extensamente experimentado en nuestro país a partir de los primeros años de la década del treinta.

En la actualidad está compuesta sustancialmente por los cuatro regímenes que incluyen los gravámenes que enumeramos a continuación:

- 1) Impuestos a los réditos, a las ganancias eventuales, a los beneficios extraordinarios y a las ventas. (Ley 14788)
- 2) Impuestos internos (Ley 14390)
- 3) Impuestos sustitutivos del gravámen a la transmisión gratuita de bienes (Ley 14060)

(7) Larosa, Ricardo; "El Impuesto a las Actividades Lucrativas", pag. 217 y ss. Buenos Aires, 1954.



4) Fondo Nacional de Vialidad (compuesto principalmente por el gravamen que recae sobre los combustibles de automotores) (Decreto Ley 505/58).

En realidad de los cuatro regímenes mencionados, como veremos en detalle más adelante, uno solo reúne las características del régimen de coparticipación puro, tal como lo hemos definido en el apartado IV. Se trata del que hemos designado en tercer término, único que se distribuye de acuerdo con la contribución que hace cada provincia a la formación de la base imponible.

Los restantes son distribuidos en base a índices diversos, que sólo en algunos casos contemplan parcialmente las pautas indicadas, de modo tal que más bien participan de las características del régimen de asignaciones globales, con la sola diferencia de que están ligados a impuestos determinados. Sin embargo, la costumbre los ha denominado con el título genérico de coparticipación, por ello preferimos analizarlo bajo este título.

Estos regímenes de coparticipación, han sido establecidos por leyes nacionales llamadas leyes-convenio, por el hecho de que normalmente las provincias, adherían al régimen, ya sea explícitamente a través de una ley especial o tácitamente incluyendo en sus presupuestos respectivos los recursos previstos por el régimen en cuestión.

La constitucionalidad de estas leyes-convenio, ha sido puesta en tela de juicio. En realidad no existe ninguna prohibición constitucional que impida que la Nación y las provincias establezcan acuerdos en materia tributaria; sin embargo, es probable que una prohibición de esta naturaleza esté contenida implícitamente en el conjunto de la Constitución Nacional, porque las facultades impositivas son propias de las provincias y de carácter irrenunciable, porque hacen a la esencia del poder estatal, como es irrenunciable el poder estatal mismo. Un Estado que delegue o prorrogue su jurisdicción en materia de ejercicio de sus poderes, renuncia a algo que hace a la esencia del poder público. En general se sostiene que los acuerdos por los cuales las provincias delegan en la Nación ciertas facultades y aceptan que ella legisle sobre los tributos y recaude para el fondo común de acuerdo con los principios establecidos por el Congreso de la Nación, no están dentro de la Constitución y posiblemente estén en contra de la Constitución.

En realidad la cuestión importante no se plantea en la delegación de la recaudación del tributo mismo, sino cuando la Nación legisla sobre los impuestos modificando la ley en el aspecto jurídico o en el económico, en el sentido de hacer mas o menos gravoso determinado impuesto, alterando la materia imponible estableciendo exenciones, etc.

En tal caso nunca pida la adhesión de las provincias. La Nación legisla por sí y ante sí. Existe por lo tanto una verdadera delegación en blanco. Sobre la base de las circunstancias señaladas, es difícil afirmar que este régimen signifique un ejercicio común del poder fiscal delegado por las provincias en la Nación. (8)

No obstante las razones aducidas -no muy concluyentes por otra parte- la evolución de las instituciones ha sido mas fuerte y el régimen de coparticipación impositiva impuesto por la realidad, tiene ya 30 años de vigencia sin que en ningún caso haya sido impugnado seriamente y es muy probable que deba ser considerado ya como definitivamente incorporado al régimen financiero argentino y ser incluido en una próxima reforma constitucional.

Describiremos a continuación uno por uno los cuatro regímenes mencionados:

1) Impuesto a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios, y a las ganancias eventuales.

El mas importante de los regímenes de coparticipación está constituido por el que incluye los impuestos de título, establecido por ley N° 14.788 sancionada a principios de 1959 y con vigencia desde el 1° de enero de ese año hasta el 31 de diciembre de 1963, que por otra parte se ha hecho extensivo con postérioridad al impuesto -de carácter circunstancial- a la revaluación de activos.

La aludida ley establece la participación de la Nación y las provincias y determina que la Nación, de la parte que le corresponde hará partícipe a la Capital Federal. La parte correspondiente a la Municipalidad de la Capital Federal se fija en el 6% quedando por lo tanto la distribución, a los aludidos años de vigencia, en la siguiente forma:

Año 1959: Nación 66%
Capital Federal 6%
Provincias 28%

Año 1960: Nación 64%
Capital Federal 6%
Provincias 30%

Año 1961: Nación 62%
Capital Federal 6%
Provincias 32%

(8) Jarach, D.; obra citada, pag. 60 y ss.

Año 1962: Nación 60%
Capital Federal 6%
Provincias 34%

Año 1963: Nación 58%
Capital Federal 6%
Provincias 36%

La parte correspondiente a las provincias se divide del siguiente modo:

- a) 25% de acuerdo a la población que a cada provincia asigne la Dirección Nacional de Estadística y Censos.
- b) 25% de acuerdo con los recursos percibidos por cada provincia, excluyendo los provenientes del crédito, los correspondientes a la coparticipación en los impuestos de la ley en consideración y los aportes federales.
- c) 25% de acuerdo con el monto de los gastos realizados por cada provincia.
- d) 25% por partes iguales.

Los índices de distribución que se obtengan tienen una validez bienal y son determinados sobre la base de la información correspondiente al último año calendario completo inmediato anterior a la fecha de iniciación de su vigencia, salvo los índices correspondientes al bienio 1959/60, que se determinaron con arreglo a las cifras del ejercicio 1959. El derecho a la participación en el producido de estos impuestos, quedaba sujeto a la adhesión expresa de cada una de las provincias.

La Nación se obliga a mantener el régimen, para todos los impuestos enumerados que rigen en la actualidad, así como para los análogos que en el futuro se establezcan, en tanto que las provincias deben aceptar el régimen de la ley sin limitaciones ni reservas, no aplicar gravámenes locales análogos a los establecidos por la Nación, que se sujetan a este régimen, derogando los gravámenes provinciales y promoviendo la derogación de los tributos municipales que resulten en pugna con los cuatro gravámenes incluídos.

Con el objeto de controlar la aplicación de la ley, aprobar los índices que se utilicen, y decidir a petición de la Nación las provincias, las municipalidades o los contribuyentes, la existencia de analogías con los gravámenes locales, se crea un cuerpo colegiado llamado Comisión de Contralor e índices, constituido por un representante de la Nación y uno de cada provincia pero que tendrá quorum para funcionar con el representante de la Nación y por lo menos seis de las provincias.

En las disposiciones glosadas existen dos que juzgamos fundamentales:

- 1) La que establece la parte de la recaudación que corresponde a la Nación y la que se atribuye al conjunto de las Provincias.
- 2) La que determina los índices que se utilizarán, para distribuir la participación de las provincias entre ellas.

En lo referente a la primera, no es posible hallar orientación alguna que permita determinar qué elementos técnicos se tuvieron en cuenta para establecer los porcentajes sancionados, ni aún pasando revista a las discusiones que tuvieron lugar en la Conferencia de Ministros de Hacienda de setiembre de 1958, en la que se discutió el asunto, pero del contexto de dichas discusiones y de los considerandos de las recomendaciones, puede deducirse que aquellos sólo fueron producto del poder de negociación de las partes. En efecto, las provincias exigieron en dicha oportunidad, participar en el 50%, la representación federal hizo varias ofertas menores hasta llegar a la que luego se incluyó en la ley 14.788 que hemos transcrito, lo que dió como resultado dos recomendaciones diferentes de la Conferencia, de las cuales, la que correspondió a la ponencia de la Nación, se envió al Congreso donde fue aprobada.

Tampoco es posible encontrar fundamentaciones muy explícitas en lo que respecta a los índices de distribución, pero de acuerdo con algunos discursos, especialmente el del Sr. Secretario de Hacienda (Dr. Lumi) y con la opinión de un conocido autor (9), en general se buscaron dos objetivos. En primer lugar, el grupo mas importante de índices, "gastos", "recursos" y "Población", busca reflejar el aporte de cada provincia a la formación de la base imponible, es decir al acercamiento a lo que hemos denominado "coparticipación" en versión pura". El último índice -por partes iguales- pretendería lograr una forma de igualación financiera, con el objeto de ayudar a las provincias mas pequeñas a desarrollar sus recursos y proveer más servicios.

Si n embargo, si se pasa revista a los índices que pretenden reflejar el aporte de las provincias a la formación de la base imponible, puede advertirse que todos ellos merecen serias objeciones en ese sentido. En cada caso existen multitud de razones por las cuales el índice se aparta de lo que se pretende obtener. Es cierto que se ha adoptado tal temperamento en vista de las severas dificultades que ofrece obtener lo que corresponde, y es por ello que la ley 14.788 en su artículo 14, dispone que el Banco Cen-

(9) Laroca, Ricardo; "Coparticipación y distribución de impuestos entre la Nación y las provincias", (ley 14.788) Tomo VIII pag. 521 y ss., Derecho Fiscal.

tral deberá obtener las cifras de ingreso nacional discriminado por provincia, con la evidente intención de utilizarlas para determinar índices -que probablemente tampoco sean perfectos- pero de todos modos nuestra intención no es formular una crítica a los índices utilizados, sino solamente señalar las razones por las que hemos afirmado que nuestro régimen de coparticipación se aproxima más al de asignaciones globales que al de coparticipación pura.

La filosofía que podría haber inspirado los criterios de distribución, puede -con algún esfuerzo- considerarse vinculada a la solución de algunos de los problemas causados por la administración fiscal en régimen federal que hemos señalado en el apartado III aunque en forma bastante rudimentaria.

La cuarta parte que se distribuyen en función de la población posiblemente pueda referirse a la dificultad que hemos señalado con la letra E, es decir a la falta de correlación entre gastos y fuentes de recursos.

La cuarta parte siguiente, distribuida en función de los recursos percibidos, en su mayor parte tributarios, es en realidad la mas difícil de justificar. Quizá debiera admitirse que al acordar recursos a quien recauda más, se quiso seguir el principio de ayudar a quien se ayuda: pero juzgamos evidente que el aludido principio resulta demasiado abstracto para la materia en consideración; la distribución de los impuestos puede estar sujeta a consideraciones de eficiencia, equidad y respeto por las estructuras políticas y no a un concepto ético claramente aplicable a otros casos.

Otra alternativa parece ser que se ha tratado de incentivar el aumento de la presión tributaria provincia: Sin emitir juicio alguno en torno, a las ventajas que pueda ofrecer una presión tributaria alta o baja, creemos que no debe admitirse que se incentive su aumento indiscriminadamente, menos aún en un régimen de larga vigencia como éste, ya que en determinadas circunstancias puede ser conveniente una alta presión fiscal y en otros inconveniente. Por otra parte, aún admitiendo ese objetivo, parece difícil que pudiera lograrse algún resultado; el nivel de presión tributaria tiene límites convencionales por razones casi siempre extra-económicas, que por lo común se encuentran cubiertas y son difíciles de superar por incentivos de esta naturaleza, al menos a nivel provincial.

El siguiente 25% distribuido de acuerdo con el monto de los gastos realizados por cada provincia, puede responder a la solución del problema que hemos señalado con la letra E, es decir la insuficiencia de las fuentes de recursos con respecto a los gastos. Este índice parece razonable pero creemos que es posible perfeccionarlo.

La última cuarta parte se distribuye por partes iguales entre todas las provincias. Evidentemente este sector del índice, se propone fines de igualación de las provincias mas atrasadas con respecto a las demás, pero estimamos que es irracional, debido sobre todo a las grandes diferencias de magnitud, población, renta, etc., que existen entre las distintas provincias, que dan origen a problemas de disparidad de las necesidades con los recursos disponibles, al punto que podfa darse el caso de provincias demasiado pequeñas, cuya estructura administrativa simplemente no pudiera absorber los fondos girados por la Nación, o que los absorbiera mediante el derroche, en tanto que otras tuvieran necesidades reales no cubiertas.

El régimen vigente hasta 1955 inclusive, era sensiblemente mas desfavorable para las provincias, dado que atribuía un 79% a la Nación en tanto que el 21% restante debía ser distribuido entre las jurisdicciones locales inclusive la Municipalidad de la Capital Federal.

Esos 21 puntos que correspondían a jurisdicciones locales incluso la Capital Federal se distribuían en la siguiente forma:

- 5, 7 puntos de acuerdo a la población que a cada jurisdicción asigne el último censo Nacional aprobado por Ley.
- 5, 7 puntos de acuerdo con el monto de los gastos ordinarios presupuestados por cada jurisdicción en el año inmediato anterior, con exclusión de los provenientes del crédito.
- 5, 7 puntos de acuerdo con los recursos percibidos por la jurisdicción en cada año inmediato anterior, con exclusión de los provenientes del crédito.
- 1, 9 puntos de acuerdo con la recaudación dentro de las jurisdicciones de cada provincia de los impuestos incluidos en la ley.
- 2, 0 en razón inversamente proporcional a la población.

En la redacción de esta ley no se preveía la formación de ningún cuerpo colegiado pero las provincias debían obligarse a no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual y a distribuir entre las Municipalidades de su jurisdicción, no menos del 10% de la participación que recibían de la Nación.

Ya hemos observado que este régimen de coparticipación tiene sensibles características que lo acercan a un régimen de asignaciones globales.

Sin embargo en el sistema vigente hasta 1955 se notan algunas distorsiones en este concepto. En primer lugar existe casi un 2% del total que distribuyen de acuerdo con la recaudación obtenida dentro de la ju-

risdicción de cada provincia, lo cual lo hace acercar bastante al régimen de coparticipación puro, al menos en esa pequeña parte, pero es necesario hacer notar que -obviamente- la recaudación obtenida dentro de cada provincia no coincide con su contribución a la formación de la materia imponible. En segundo lugar en un aspecto parcial el sistema parece querer acercarse al de asignaciones condicionadas. Por ley 13.343 se estableció a partir de 1949 un aumento en el impuesto a las ventas, que entonces solo llegaba a $1\frac{1}{4}\%$, de tres puntos. La participación de las provincias en ese aumento se condicionó a que ellas destinaran a fines educacionales los recursos provenientes de ese incremento; otro tanto ocurrió con un otro aumento de $3\frac{1}{4}$ puntos en el mismo gravamen, cuya participación se condicionó a que las provincias acordaran pensiones a la vejez, aunque en este caso las condiciones eran mucho menos rígidas, ya que se admitía que dichas pensiones deberían ser acordadas "en la forma que lo permitan los recursos provinciales".

El régimen vigente entre las leyes 12.956 y 14.788, es decir los años 1956, 1957 y 1958, fue previsto por los decretos-leyes 3675/55 y 770/57, que prorrogó el régimen de la ley 12.956, con algunas modificaciones de escasa importancia, que incluían la incorporación de las nuevas provincias al régimen de coparticipación, con cargo a la parte correspondiente a la Nación, de tal modo que la parte de ésta quedó reducida del 79% al 75,1% (10).

2) Impuestos internos. (a los consumos específicos)

El régimen de distribución de este gravamen está establecido por la ley 14.390, sancionada a fines de 1954 y tiene vigencia desde el primero de enero de 1955 hasta el 31 de diciembre de 1964.

La parte que corresponde a la Nación, por una parte, y al conjunto de las provincias por otra, se determina en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de las provincias, quedando excluída la Municipalidad de la Capital Federal; de modo que la parte correspondiente a la Nación llega aproximadamente a un 55% del total. El 45% restante, es decir lo que corresponde a las provincias, se distribuyen entre ellas en su mayor parte, -98%- en base a dos índices fundamentales; en proporción a la población, el 80% y en proporción a la producción de bienes gravados, el 20%. El 2% restante, se reparte en razón inversa al monto por habitante, de la participación que a cada provincia corresponda en la distribución anterior.

(10) Conferencia de Ministros de Hacienda 4 de septiembre de 1958. Discurso del Secretario de Hacienda de la Nación Dr. Ricardo Lumi.

A la cifra indicada de distribución: 80% en función de la población y 20% en función de la producción de productos gravados, se llegó progresivamente, puesto que en 1955 los porcentajes fueron 84 y 16 y en 1956, 82 y 18; recién a partir de 1957 se llegó a 80 y 20.

Por esta ley, la Nación se obliga a mantener el régimen de distribución, previsto para todos los impuestos internos que rigen en la actualidad o que en el futuro se establezcan, en tanto que las provincias deben aceptar el régimen sin limitaciones ni reservas, no gravar y que los organismos municipales de su jurisdicción no graven, por vía de impuesto, tasa, contribución u otro tributo cualquiera fuera su característica o denominación, las materias imposables sujetas a impuestos interno nacional, las materias primas utilizadas en su elaboración y los productos alimenticios en estado natural o manufacturado.

La provincia se obliga también, durante el término de vigencia de la ley, a que las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, venta, expendio, consumo de los artículos sujetos a impuesto interno nacional, las materias primas o sus productos alimenticios y los envases destinados a contener unos u otros, no sean gravados por la provincia ni por los organismos administrativos y de su jurisdicción, con una imposición proporcionalmente mayor, cualquiera fuera su característica o denominación, a la aplicada a actividades, bienes y elementos análogos, vinculados a productos no comprendidos en la ley (11), con la sola excepción del expendio de vino, sidras, cervezas y bebidas alcohólicas al por menor, que podrá ser objeto de una imposición diferencial en la jurisdicción local. Se obliga además durante el término de vigencia de la ley, a derogar gravámenes provinciales y a promover la derogación de los tributos municipales que resulten en pugna con el régimen de la ley. Asimismo se deroga de hecho, luego de la adhesión provincial a la ley, una serie de gravámenes que desde ya se consideran en pugna con ella y que se mencionan en lista aparte.

Por la ley se crea un organismo colegiado denominado Tribunal Arbitral, con atribuciones similares a las mencionadas en el punto anterior para la Comisión de Contralor e Índices, aunque su composición es distinta, ya que se integra con un presidente y cuatro vocales de los cuales el presidente es el Procurador del Tesoro de la Nación y dos vocales permanentes son nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación, en tanto que los dos vocales rotativos son designados cada dos años por las provincias de acuerdo a un orden de lista.

(11) El objeto de esta medida consiste en evitar que se viole la prohibición de gravar localmente la materia imponible comprendida en la ley, mediante el arbitrio de hacer tributar a bienes complementarios de aquella.

En este caso, parece haberse acudido una cierta lógica formal, al atribuir a la Nación y al conjunto de las provincias la parte que les corresponde.

En cambio, en lo referente a los índices adoptados para distribuir la parte correspondiente a las provincias nos encontramos nuevamente con un intento de obtener cifras que reflejen el aporte de cada jurisdicción a la formación de la base imponible.

La parte que se distribuye en función de la población, el 80% es admitida como aproximadamente proporcional al consumo de bienes gravados. Sus defectos en este aspecto son obvios, ya que solo puede admitirse como aproximación que el consumo de productos gravados es proporcional a la población. La distribución del 20% restante, atribuido a las provincias productoras, parece tratar de señalar que es en esa medida en que el impuesto incide en los productores. Si fuera así es evidente que esto resulta un tanto arbitrario por cuanto dicha incidencia es extremadamente variable entre los distintos productos e incluso variables en el tiempo con los vaivenes del Mercado. Podría admitirse sin embargo como una solución y aceptarse que se trata de la medida correcta en que el tributo incide en las provincias productoras. No obstante ello, la doctrina ha objetado esta parte del gravámen como inconstitucional; en efecto el hecho de que las provincias productoras gravan los bienes que envían a las provincias restantes significa de hecho, el establecimiento de aduanas internas. (12)

Este régimen de distribución fue establecido originariamente por ley 12.139 a partir del 1º de enero de 1935. Anteriormente a esa fecha las provincias aplicaban por sí el gravámen pero se consideró necesaria la unificación a los efectos de evitar las obvias superposiciones que se producían. Como consecuencia de ello el régimen de coparticipación, originariamente fue establecido sobre las bases de la recaudación propia de las provincias durante los años 1929 a 1933, previéndose en la propia ley una reducción progresiva de las participaciones en esa forma que se iría distribuyendo en función de la población, hasta llegar a una distribución prácticamente total en función de este último índice.

3) Impuesto Sustitutivo del gravámen a la Transmisión Gratuita de Bienes.

Este régimen de coparticipación, fue establecido por la ley 14.050 de 1951. Se trata de un gravámen que recae prácticamente sobre el capital de las sociedades anónimas, aunque formalmente se dispone que reemplaza a la transmisión gratuita de bienes -de carácter local en nuestro país- que recae sobre las acciones de las sociedades anónimas. Dado el

(12) Jarach D.; obra citada pag. 69.

carácter local del gravámen que teóricamente sustituye, se establece en la legislación pertinente, que para percibir la parte que le corresponde en la recaudación, las provincias deben eximir en su respectiva jurisdicción, las acciones de sociedades anónimas.

El régimen de coparticipación de este impuesto revela el ejemplo, mas puro del sistema coparticipación, dado que la propia ley establece que el producido de este impuesto se distribuirá entre la Nación y las provincias sobre la base del principio de la radicación económica de los bienes objeto del tributo.

Como consecuencia de ello, cada contribuyente debe agregar como anexo a su declaración jurada, una planilla en la cual se tabula la materia imponible, es decir el capital de la empresa.

Estas planillas, luego de compiladas, arrojan las cifras de gravámen que le corresponde a cada provincia. Consecuentemente la Nación solo percibe el tributo que corresponde a los bienes radicados en la Capital Federal y en el territorio nacional de Tierra del Fuego.

4) Fondo Nacional de Vialidad

Este fondo, dedicado a la construcción de caminos, está constituido en su mayor parte por gravámenes derivados del petróleo, especialmente combustibles para automotores y está legislado por el Dec.Ley No. 505/58.

El producido se atribuye en un 65% a la Nación, destinado al sistema troncal de caminos nacionales, en tanto que el restante 35%, se distribuye entre las provincias de acuerdo con los siguientes índices:

30% en partes iguales.

20% en proporción a la población.

20% en proporción a la inversión de recursos viales propios de cada una de ellas.

30% en proporción al consumo de nafta y gas oil en cada provincia.

Para gozar de la participación las provincias tienen que sujetarse a varias condiciones entre las que resultan:

- 1) La institución de un organismo dotado de autarquía administrativa técnica y financiera encargado de todo lo referente a vialidad provincial en general y en particular de la administración e inversión de los recursos asignados por esta ley y de los fondos provinciales de caminos.

- 2) La creación de un fondo provincial destinado especial y exclusivamente al estudio, proyecto, construcción, reconstrucción, mejora y conservación de caminos con recursos propios; entre los que se cuentan a) el producido de los impuestos provinciales existentes o a establecerse sobre nafta y gas oil con un máximo del 15% de su precio de venta al público y a los demás combustibles líquidos y b) la contribución de mejoras;
- 3) El compromiso de no establecer otros gravámenes locales sobre combustibles líquidos que los mencionados.

Entre los índices de distribución adoptados, el único que puede recibir el título de coparticipación pura es el del 30% en proporción al consumo de nafta y gas oil, en tanto que el 30% en partes iguales podría considerarse como un intento de solución del problema de la desproporción entre las necesidades indivisibles de la población y los recursos impositivos es decir el problema E) y el 20% en proporción a la población, como un intento de solución del problema D) falta de correlación entre gastos y fuentes de recursos.

Párrafo aparte merece la distribución del 20% en proporción a la inversión de recursos viales propios de cada una de las provincias. En efecto este ítem trata evidentemente de incentivar las inversiones en caminos y a pesar de tratarse de un régimen de coparticipación, puede considerarse que en él apunta un principio de asignaciones condicionadas, ya que en cierto modo este índice se orienta a la distorsión de la estructura de los presupuestos provinciales.

El régimen vigente con anterioridad a 1958 fue establecido por ley 11.658 sancionada en 1932 y posteriormente ligeramente modificada por la ley 12.625 de 1939. La estructura de coparticipación establecida por esta ley no difiere sustancialmente de la vigente, salvo en alguna pequeña medida en lo que se refiere a los porcentajes establecidos. En realidad lo sustancial de la modificación operada en 1958, no se refiere al tema que nos ocupa, sino al volumen del gravamen, que en el régimen antiguo fue establecido en una cuota determinada y que al producirse el fenómeno inflacionario fue perdiendo significación económica, en tanto que en la ley vigente se ha establecido una alícuota que al acomodar la recaudación a la fluctuación del precio de los combustibles, permite mantener la significación del régimen aún cuando continúe el proceso inflacionario.

Una crítica genérica a los regímenes de coparticipación está constituida por su multiplicidad. En efecto, no parecen existir razones valideras, para que, por ejemplo, gravámenes como el impuesto a las ventas y los llamados impuestos internos, de características muy similares, se distribuyen sobre la base de índices diferentes. Ello ocurre así por razo-

nes históricas, pero resulta conveniente propiciar una tendencia a la unificación en aras de la simplificación, al menos en lo que respecta a los regímenes instituidos por las leyes 14.788, 14.380 y 14.060.

C) Asignaciones globales.

El régimen de asignaciones globales tiene, en el régimen jurídico argentino, estado constitucional. En efecto, el artículo 67, que se refiere a las atribuciones del Congreso establece en su inciso 8° que corresponde al Congreso, "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. El Congreso de la Nación ha ejercido esa facultad a través de la ley de presupuesto, es decir con carácter anual, mediante autorizaciones al Poder Ejecutivo para que, en la medida de las posibilidades del Tesoro Nacional lo permitan, contribuyen a la financiación de los déficits presupuestarios de las provincias y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, entregándoles fondos con cargo de reintegro.

Por ley de presupuesto también, se establece un régimen de ayuda a las provincias con destino a obras públicas, cuyo cumplimiento como en el caso anterior queda sujeto a la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional. La suma total destinada a este fin, durante el ejercicio fiscal nacional 1961/62 asciende a la suma de 1.200 millones de pesos.

También por autorización de la ley de presupuesto, la Nación concurre en algunas oportunidades a financiar los servicios de la deuda, aunque en cantidades poco importantes.

Los aportes a las provincias que consagran las tres disposiciones comentadas tienen el carácter de préstamo, lo cual en principio las eliminaría como materia de nuestro análisis. Sin embargo, el hecho de que se hayan concebido en condiciones particularmente benignas de plaza -en la mayor parte de los casos, 54 años -e interés- entre el 5% y el 8%- nos mueve a comentarlas y a incluirlas en los cuadros que acompañamos como si fueran un aporte definitivo.

Un caso especial de asignaciones con características de asignaciones condicionadas, está constituido por la ley nacional No. 15.336 de 1960 que establece el régimen legal de la energía eléctrica. Por esta ley se crea el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, constituido especialmente por gravámenes que inciden sobre dicha energía, El fondo se distribuye adjudicando el 80% a la Nación y el resto a un Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior, que es administrado por la Secretaría de Energía y Combustible de la Nación y se aplica a aportes y préstamos a las provincias para sus planes de electrificación, siempre que se encu-

dren en los planes aprobados con intervención del Consejo Federal de la Energía Eléctrica -creado por la misma ley- y que las provincias no gravan el consumo de electricidad para otros fines que no sean exclusivamente desarrollo de la energía eléctrica. Dado lo reciente de su sanción no existe suficiente experiencia de este régimen, pero a través de la redacción de la norma resulta evidente que tiene características excelentes para establecer una orientación de las inversiones, aunque con la inevitable mella en la autonomía provincial.

En 1959, a raíz de haberse equiparado las remuneraciones de docentes provinciales con respecto a los nacionales -entonces sensiblemente superiores- la Nación contribuyó por única vez, con parte de las sumas requeridas para hacer frente a las mayores erogaciones que se originaban por ese concepto.

Al margen de las disposiciones glosadas la Nación ha acudido circunstancialmente en ayuda de las provincias, con bastante frecuencia sobre todo a través de condonación de deudas o haciéndose cargo de deudas provinciales. Adecuados ejemplos de lo expresado lo constituyen la ley 12.139 -que por otra parte estableció la unificación y coparticipación argentina - y el Decreto-ley 770/57- que también prorrogó la ley de coparticipación No. 12.956, por las cuales se condonan diversas deudas provinciales.

Como ha podido apreciarse, los regímenes descriptos tienen en mayor o menor medida carácter circunstancial y asistemático, lo cual nos permite considerar que su interés, para la cuestión en estudio, es escaso.

CAPITULO SEXTO

PROPOSICIONES

En el curso del presente capítulo hemos analizado, teórica e históricamente, los cinco procedimientos que habitualmente se utilizan para enfrentar los problemas que se originan a raíz de la administración fiscal organizada en dos niveles. Uno de dichos sistemas: el de coparticipación, constituye la esencia del trabajo; otros dos, asignaciones globales y asignaciones condicionadas, tienen en la experiencia argentina y extranjera, algunos puntos de contacto con la coparticipación; la separación de fuentes no soluciona prácticamente problema alguno. Nos queda el sistema de cuotas suplementarias, que tiene excelentes condiciones para ser aplicado en el país, con sensibles ventajas en el orden de los gastos de administración, cuyo análisis postergamos para el próximo capítulo.

En lo sucesivo, nos dedicaremos exclusivamente a tratar de elaborar las bases de una modificación del sistema de coparticipación, sin apartarnos de los puntos de contacto que mantienen con las asignaciones, ya sean globales o condicionadas. El sistema que se proponga deberá reunir las siguientes condiciones:

a) Respeto por las estructuras políticas vigentes.

El sistema político argentino, como es notorio, está condicionado históricamente y culturalmente por un régimen federal de gobierno. Es cierto que a todo lo largo de la historia constitucional del país, las estructuras políticas han tendido constantemente a la centralización. Si no en la Constitución, prácticamente intacta desde 1853 -al menos en la legislación, se nota una constante tendencia a cimentar el poder del Estado Federal. Sin embargo, la vieja tesis-antítesis, unitarismo-federalismo que signa los albores de nuestra historia y que se trató de sintetizar constitucionalmente mediante un federalismo sensiblemente limitado, ha pasado a formar parte de nuestras tradiciones como una tendencia manifiesta a considerar las instituciones federales como las más convenientes a nuestro país. Es por ello que, a pesar de las limitaciones que el federalismo argentino contiene, tanto en la evolución institucional de los últimos años, como en la Constitución misma, el consenso público ha admitido definitivamente las bases federales como estructura política del país. Es por ello que en el presente trabajo, adoptaremos como una de nuestras premisas básicas, este precedente cultural.

Sin embargo, como ya hemos anotado, la administración fiscal en régimen federal implica algunas desventajas que deben ser superadas o al menos minimizadas. Desde luego todo intento en ese sentido, implica de hecho alguna especie de cesión de atributos, sin que ello signifique concesión en lo que respecta a los poderes irrenunciables. Un criterio de esta naturaleza, ha de estar presidido por una tendencia hacia un "Federalismo cooperativo" que hace recomendable la presencia de algún orga-

nismo colegiado que intervenga en la formación de la política fiscal federal ya sea en lo que se refiere a la relación entre el Estado Nacional y los contribuyentes, como en las relaciones interprovinciales. Esta recomendación coincide con la que formulara el presidente de los E. E. U. U. la comisión bicameral de Relaciones Intergubernamentales. (1)

En nuestro país existen organismos de este tipo. Podemos citar el Consejo Federal de Inversiones, la Comisión de Contralor e Indices y el Tribunal Arbitral. Convendría tratar de unificar las funciones de estos organismos, al menos en lo que se refiere al aspecto fiscal y acordarles un estatuto legal que les signifique funciones más significativas en la determinación de la política fiscal. El establecimiento de un organismo o la reforma de los existentes, de tal modo que pueda intervenir eficazmente en todo lo que corresponde y se refiere a los intereses comunes, puede permitir llevar a la práctica del ideal de federalismo cooperativo, puesto que por encima de los intereses financieros circunstanciales que están en oposición, se encuentran los objetivos económicos permanentes que son complementarios.

b) Fomento de un desarrollo intensivo y equilibrado.

Este es, desde luego, el objetivo principal del trabajo, pero antes de continuar, se hace necesario precisar mejor los fines. La primera condición, consiste en que el desarrollo sea intensivo. Como ya se ha señalado en el capítulo introductorio, en general los economistas están de acuerdo en que lo que diferencia un país rico de otro pobre, consiste entre otras cosas, en la magnitud de la oferta de capital per cápita, mayor en el primero. De modo que la primera condición de una intensificación del desarrollo, consistiría en formar el ahorro. (2) Sin embargo esta característica no basta, suele ocurrir -y en nuestro país el fenómeno es bastante notorio- que la elección de las prioridades de inversión -en el espacio y en las actividades productivas- no es adecuada para lograr la maximización del rendimiento de los recursos. (3)

La segunda condición de la promoción del desarrollo económico consistiría, en consecuencia, en la orientación de los recursos en el sentido de mayor rendimiento.

Otra condición se refiere al equilibrio del crecimiento. Si por cre-

(1) Maxwell J. A.; ob. cit., pag. 57 y ss.

(2) Hicks J. R.; "The Nature and Basis of Economic Growth - Federalism and Economic Growth" a Symposium" pag. 91 y ss; Londres 1961.

(3) Ver: CEPAL: "El Desarrollo Económico de la Argentina", México 1959 en general, y Tomo I de este trabajo.

cimiento equilibrado se entiende cierta proporcionalidad en la asignación de los recursos de capital y trabajo, de tal modo que en las actividades económicas resultantes no se produzcan estrangulamientos a lo largo del proceso productivo, (4) es evidente que la condición está en buena medida cumplida por la orientación de los recursos en el sentido de mayor rendimiento, puesto que la ausencia de estrangulamientos es condición fundamental del rendimiento. Si por el contrario, por crecimiento equilibrado, entendemos un aumento uniforme de la actividad económica de tal manera que cree su propia demanda, (5) nos encontramos ante un nuevo requerimiento de ausencia de estrangulamientos, esta vez en el sector demanda.

Sin embargo, debemos considerar otro tipo de equilibrio, el que tal vez podamos denominar "equilibrio geográfico-social" con el que queremos referirnos a la igualdad del "ingreso per cápita" en todas las regiones del país. Las condiciones señaladas más arriba, implican la búsqueda de combinaciones óptimas de los factores trabajo y capital con el factor tierra y por lo tanto -dado que las condiciones de receptividad del factor tierra son variables en las distintas regiones del país- significan provincias con un grado de desarrollo mayor que otras. En otros términos sobre esta base resulta posible que determinados grupos de la población obtengan un mayor bienestar que otros, por el solo hecho de estar radicados en una zona determinada del país. Esto ocurre en la vida real y probablemente transcurra mucho tiempo antes de que pueda corregirse. Nuestra inquietud se dirige mas bien a preguntar, si tal objetivo puede darse por sentado como premisa en un plan de desarrollo. No es ésta una cuestión fácil de resolver y depende mas bien de consideraciones políticas, pero si la filosofía general del desarrollo sostiene que los países atrasados tienen un "derecho" a progresar, sería muy difícil denegar ese mismo derecho a las regiones atrasadas de un mismo país. (6) De todas maneras no es nuestra misión resolver esta cuestión, por lo cual en nuestra propuesta incluiremos elementos con suficiente elasticidad para admitir ambos tipos de alternativa o cualquier combinación de ambas.

Denominaremos a estas alternativas:

- 1) Función incremento del ingreso per cápita.
- 2) Función igualación del ingreso per cápita.

De todos modos, queda determinado que los fines fundamentales de

(4) Oliveira Campos Roberto de; "Inflación y crecimiento equilibrado", Tomo XXVII, pag. 91 y ss., Trimestre Económico.

(5) Nurske Ragnar; "Problemas de Formación de Capital", pag. 21 y ss. México 1960.

(6) Hicks J. R.; obra citada.

toda política de desarrollo, consisten en forzar el ahorro y en orientar las inversiones y procede analizar ahora de qué modo pueden las finanzas públicas en general y un régimen de coparticipación en particular, incidir positivamente en la obtención de estas metas.

Partiendo de la división clásica de las finanzas públicas -recursos y gastos- podemos señalar que por una parte la política impositiva puede colaborar en la obtención de ambas metas a través de la obtención de ingresos corrientes superiores a gastos corrientes y de la orientación de la percusión de los impuestos, en tanto que la política de gastos solo puede influir (al menos directamente, en la orientación de las inversiones. Descartamos aquí la primera, por encontrarse nuestro tema -la coparticipación- al margen de las relaciones Estado-contribuyente, en tanto que la segunda recibirá toda nuestra atención.

El papel que juega la política fiscal -supuesto un régimen de iniciativa privada y una vez definida la localización de las distintas actividades- consiste en crear los servicios y realizar las inversiones necesarias para que la actividad económica se desarrolle con eficiencia. Energía, transporte, enseñanza técnica y común, saneamiento de suelos, organismos crediticios, etc., constituyen adecuados ejemplos de las bases que pueden proveer las finanzas públicas, desde el punto de vista del gasto al desarrollo.

c) Utilización de las estructuras legales existentes.

Hace alrededor de treinta años que en nuestro país se viene experimentando el régimen de coparticipación, con las alternativas que hemos indicado, en tanto que desde hace ocho años que funcionan diversos cuerpos colegiados en materia financiera. Esta experiencia tiene un valor inapreciable para el desenvolvimiento de las futuras relaciones intergubernamentales. Su mera existencia y supervivencia, consagran su aceptabilidad por las partes contratantes.

Ello nos mueve a postular la no ruptura con los sistemas vigentes, en la medida en que ello no sea necesario. Es esencial a toda proposición que se efectúe con miras al éxito práctico, que sea aceptada de buen grado por las partes. Es por ello que creemos, que en la medida en que se respeten los sistemas existentes, se asegurará el éxito de la proposición. Es necesario no perder de vista el hecho de que la forma de reglar las relaciones intergubernamentales, constituye en última instancia una relación jurídica y que el derecho no es la creación arbitraria y antojadiza del legislador dotado de cierta fantasía, ni tampoco una construcción racional nueva, sino la expresión de un estado de conciencia político-social en un determinado período histórico. La racionalidad es un elemento fundamen-

tal de todo lo que es reforma legislativa, pero no debe ser el elemento preponderante: hay otro factor, el de la evolución histórica de la vida de un pueblo. (7) Un sistema revolucionario por eficiente que sea, hallará seguramente trabas de toda índole, para ser puesto en práctica.

Los propósitos de la Administración Federal Argentina en materia de desarrollo económico parecen consistir en el fomento de la actividad privada, mediante la provisión de las estructuras básicas de servicios e inversiones públicas. Si dicha política ha de llevarse a sus extremos, se hace preciso que las finanzas provinciales -cuantitativamente menos importantes pero de todos modos apreciables- refuercen los efectos que sobre el desarrollo ejercen las finanzas federales, seleccionando sus gastos e inversiones, en base a los méritos que posean frente al objetivo señalado. (8)

La característica fundamental de un régimen federal de gobierno, ya lo hemos señalado, consiste en el manejo de la política presupuestaria en forma autónoma por ambos niveles de gobierno, lo cual determina que probablemente las provincias elaboren sus presupuestos sobre la base de criterios predominantemente locales, que pueden diferir de los criterios de prioridad nacionales, los que por abarcar un espacio geográficamente mas amplio, son necesariamente mas válidos desde el punto de vista de la eficiencia. Por ejemplo: frente al territorio de toda la Nación como ámbito de operación, puede juzgarse concerniente la radicación de una actividad económica determinada en una provincia -por la presencia de mano de obra especializada, de facilidades de transporte, de energía, etc., -en tanto que desde el punto de vista local, varias o todas las provincias pueden tratar de incentivar el desarrollo de esa actividad en su jurisdicción, con la consiguiente dispersión de esfuerzos. Resulta pues claro, que las prioridades en gastos e inversiones han de manejarse con criterio nacional, aunque no necesariamente por el Gobierno Federal, contra lo cual conspiran las políticas financieras autónomas.

Se aparece evidente en consecuencia, la necesidad de algún procedimiento que uniforme en alguna medida los presupuestos provinciales, de modo de condicionarlos a prioridades establecidas para todo el país, aunque sin llevar dicha uniformidad tan lejos, que desnaturalice, la peculiaridad de los estados locales. Este régimen no puede ser otro que el que hemos designado asignaciones condicionadas.

Ya hemos visto que este sistema, además de solucionar todos los

(7) Jarach, D.; obra citada, pag. 31

(8) Ross William, D.; "State-local Fiscal Policy and Economic Growth-National-Tax Journal", pag. 67 y ss., March 1957.

problemas provocados por la administración fiscal en dos niveles, ha probado en su campo de aplicación mas amplio, los Estados Unidos, que modifica en buena medida los presupuestos provinciales.

Se hace ahora necesario establecer la manera en que las asignaciones condicionadas puedan encajar en el régimen constitucional argentino, frente a los sentimientos autónomos de las provincias.

Como ya hemos visto, la peculiaridad que poseen las asignaciones condicionadas, consiste en que costean una parte de los gastos que realizan las provincias en determinados conceptos, de tal modo que se establezca un incentivo a incrementar las erogaciones por tales conceptos. Si en los índices que se utilizan para distribuir el producido de los impuestos en coparticipación, se introdujeran distribuciones en función de los gastos en conceptos, que interesa incentivar, es muy probable que las autoridades locales se vieran impulsadas a aumentar dichos gastos, con el propósito de mejorar su participación en el total disponible. Nuestra legislación no carece de antecedentes de este tipo de índices; sirven como ejemplo, los establecidos por la ley nacional de vialidad y por la ley 13.343 que ya hemos comentado. (9)

Hemos llegado ya a lo que consideramos nuestra conclusión fundamental. Interesa ahora profundizar un poco más en sus consecuencias.

Distribuida una parte de la recaudación en función de los gastos en determinado concepto, resultará que dicho concepto, será cubierto por las remesas federales en una determinada proporción, que será uniforme en todas las provincias. Desde cierto punto de vista ésto podrá considerarse equitativo, pero lo cierto es que los efectos-incentivo de tal régimen serán poco uniformes, sobre todo en los casos -como el nuestro- en que las diferencias en capacidad financiera entre las provincias son muy notables. En efecto, puede ocurrir que algunas provincias sean demasiado pobres para establecer o mejorar un servicio, aún cuando parte de las erogaciones correspondientes sean cubiertas por fondos federales, en tanto que otras tal vez incrementen dicho servicio en medida mayor de la deseable.

Si esta disparidad se debiera solamente a las diferencias de capacidad financiera, podría haber una solución mediante el uso de coeficientes de ponderación inversamente proporcionales a los presupuestos totales. Pero existen otros inconvenientes. En efecto, la capacidad financiera de cada unidad autónoma nada indica con respecto a la índole de sus prioridades, entendiendo prioridades por las que se refieren a las dos funciones fundamentales, igualación e incremento del ingreso per cápita; es de-

(9) Ver Capít. V, b), 1 y 4.

cir lo que se considere adecuado gastar en cada caso con el objeto de proveer servicios o promover el desarrollo. Es cierto que quizá exista una cierta proporcionalidad inversa entre la capacidad financiera y los requerimientos, ya que probablemente las provincias de fisco mas rico, sean las que menos necesitan de la ayuda federal, para desarrollar sus recursos y mejorar el nivel de servicios, sin embargo esta proporcionalidad no tiene porqué ser perfecta y en los hechos seguramente no lo es. Existen dos dificultades fundamentales para proponer índices automáticos permanentes que reflejen los complejos factores indicados. En primer lugar, algunos de los factores a considerar son sumamente difíciles de ponderar numéricamente, sería fácil por ejemplo señalar la población de cada provincia de seis a quince años de edad como un índice de la necesidad de educación primaria o el número de delitos en un período dado, como indicador de la necesidad de policía de seguridad, pero en cambio resultaría difícil indicar a través de coeficientes automáticos las prioridades que hacen al desarrollo, intimamente ligados -por otra parte- a las necesidades de servicios, ya que ello implicaría el conocimiento de datos tan poco accesibles como la evaluación del factor productivo "tierra", capital social básico existente o calidades intelectuales de la población, que determinarían la medida en que la región es desarrollable. En segundo lugar, aun cuando los datos requeridos pudieran ser obtenidos, restaría solucionar el problema del sensible dinamismo que caracteriza los elementos en juego, los índices imperfectos pueden irse perfeccionando por mejoramientos teóricos o por la habilitación de nuevas fuentes estadísticas, los objetivos de los planes públicos pueden variar en plazos relativamente breves, etc.

Es por ello que resulta conveniente establecer con carácter firme, la distribución en base a gastos particularizados, en tanto que la adopción de coeficientes correctivos, han de tener una mayor elasticidad, estableciéndose y rectificándose con una periodicidad relativamente breve, por ejemplo a través de uno de los órganos que representan a las provincias.

Un defecto del sistema propuesto, frente al de asignaciones condicionadas en su estado puro, consiste en que en éste último el estado central va girando los fondos a medida que los mayores gastos se realizan o al menos a medida que son presupuestados, mientras que en nuestro caso los gastos realizados sirven de elementos de formación de índices futuros, de modo que para que el incentivo cause su efecto se requiere una especulación mas compleja y a más largo plazo.

Sin embargo, esta dificultad puede ser obviada, al menos parcialmente, restringiendo al máximo posible el período que transcurre entre la realización del gasto y la utilización de éste, como elemento de formación de los índices.

La buena marcha de un sistema como el propuesto requiere la presencia de un órgano fiscalizador, apoyado por cláusulas penales, papel para el que ha de descartarse el Gobierno Federal, pero que puede ser desempeñado adecuadamente por una institución formada por las provincias.

El establecimiento de la proporción de la recaudación que ha de distribuirse en función de cada gasto, así como la elaboración de los coeficientes correctores, ha de estar sujeto a la previa formulación de un plan económico concreto.

Ahora bien, cabe preguntarse qué ocurriría si tal plan no existe. La formulación de un plan económico, en última instancia no es otra cosa que señalar prioridades, con un mayor grado de perfección que la que puede apreciarse a primera vista, de modo que siempre es posible indicar la orientación que debe darse al gasto, aún sin la presencia de un plan formalmente elaborado, es claro que en este caso las medidas serán seguramente menos acertadas. La falta de un plan orgánico redundará en errores de apreciación mas o menos importantes, pero no hará impracticable el sistema.

Hasta ahora, nos hemos referido constantemente a la distribución entre las provincias de la parte que se les atribuye, pero no hemos mencionado un punto que en las Conferencias de Ministros de Hacienda, sobre todo las más recientes, se ha destacado mucho más. Se trata de la magnitud que ha de tener la participación de las provincias.

A pesar de las preferencias evidenciadas en las discusiones, creemos que el punto verdaderamente importante a dilucidar, desde el punto de vista de la intensificación del desarrollo económico, es la distribución, ya que ella se refiere a la forma de asignar de la manera mas eficiente posible, una suma de recursos limitada, lo que implica un problema técnico, en tanto que el problema que nos ocupa hace hincapié en una cuestión que mas bien se acerca al conflicto de intereses. En tal sentido se han desarrollado -como hemos visto en la sección V, b)- las discusiones de la Conferencia de Ministros de Hacienda de septiembre de 1958, de la cual salió una ley-convenio sensiblemente mas favorable a las provincias, pero ello no ocurrió a raíz de consideraciones de carácter técnico, sino como consecuencia de una concesión del Gobierno Federal, frente a la enérgica presión que ejercieron las provincias. Sin embargo, del contexto de las opiniones vertidas en esa conferencia, se deduce que uno de los argumentos fundamentales que esgrimieron ambas partes consistió en la magnitud de las funciones que tenían a su cargo, como consecuencia de las prescripciones constitucionales. Juzgamos evidente que éste es el único criterio que puede tenerse en cuenta a estos efectos.

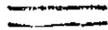
Lo que puede -en todo caso- ser objeto de consideraciones de carácter científico, es la propia atribución de funciones, para determinar su distribución en función de criterios de eficiencia o de preferencias culturales, pero una vez definitivamente establecidas -y tal es nuestro caso- el único criterio que cabe seguir consiste en la asignación de recursos en proporción de las funciones afectadas a los niveles gubernamentales.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



SUBSEDE LA PLATA



BIBLIOTECA

APENDICE ESTADISTICO

En algunos casos se verifican diferencias entre las cifras de este apéndice y las que figuran en la cuarta parte (título II) y quinta parte del estudio, debido a que en el primer caso se tomó como base el año calendario y en el segundo el ejercicio fiscal.

CUADRO I: FONDOS PERCIBIDOS DE LA NACION

Año 1957

(millones de pesos corrientes)

	COPARTICIPACION					ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos, Ventas y Extraordinarios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad (1)	Sub-TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupuestario.	Aportes a Gastos	Sub-TOTAL	TOTAL	
Buenos Aires	868,0	608,4	107,5	-	1.583,9	110,0	-	-	110,0	1.693,9	
Catamarca	49,3	21,4	0,2	-	70,9	67,7	30,8	-	98,5	169,4	
Córdoba	195,6	198,4	10,4	-	404,4	35,4	50,0	-	85,4	489,8	
Corrientes	75,9	113,2	2,6	-	191,7	22,1	40,0	-	62,1	253,8	
Chaco	81,8	72,5	5,9	-	160,2	23,4	30,0	-	53,4	213,6	
Chubut	-	-	-	-	-	21,6	33,4	-	55,0	55,0	
Entre Ríos	116,4	104,3	5,6	-	226,3	26,6	50,0	-	76,6	302,9	
Formosa	-	-	-	-	-	20,7	4,3	-	25,0	25,0	
Jujuy	63,1	68,6	5,4	-	137,1	20,6	30,0	-	50,6	187,7	
La Pampa	68,0	22,0	1,0	-	91,0	20,7	30,0	-	50,7	141,7	
La Rioja	55,8	16,5	0,2	-	72,5	40,8	30,0	15,0	85,8	158,3	
Mendoza	133,3	139,6	10,6	-	283,5	28,5	100,0	-	128,5	412,0	
Misiones	65,6	49,5	2,1	-	117,2	20,6	20,0	-	40,6	157,8	
Neuquén	-	-	-	-	-	20,8	9,2	-	30,0	30,0	
Río Negro	-	-	-	-	-	20,4	31,1	-	51,5	51,5	
Salta	59,4	108,6	5,1	-	173,1	20,2	35,0	-	55,2	228,3	
San Juan	72,2	59,0	4,1	-	135,3	21,7	40,9	10,0	72,6	207,9	
San Luis	49,1	24,8	1,0	-	74,9	19,1	35,3	-	54,4	129,3	
Santa Cruz	-	-	-	-	-	18,0	5,0	-	23,0	23,0	
Santa Fe	289,5	228,4	22,9	-	540,8	45,8	70,0	38,5	154,3	695,1	
Bgo. del Estero	64,4	64,7	1,1	-	130,2	20,8	40,0	-	60,8	191,0	
Fucumán	94,3	140,7	8,0	-	243,0	24,1	35,0	30,0	89,1	332,1	
----- TOTAL	2.401,7	2.040,6	193,7	-	4.636,0	669,6	750,0	93,5	1.513,1	6.149,1	

) En este año, vigente aún la ley 11.658, la participación de las provincias resultó negativa, por ser los gastos administrativos superiores a los recursos. El déficit llegó a aproximadamente 8,4 millones de pesos.

UENTE: Publicaciones Secretaría de Hacienda de la Nación y Memoria de la Dirección Nacional de Vialidad.

CUADRO II: FONDOS PERCIBIDOS DE LA NACION
(Año 1958)

(millones de pesos corrientes)

	COPARTICIPACION					ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos, Eventuales, Ventas y Extraordinarios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad	Sub-TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupuestario	Aportes a Gastos	Sub-TOTAL		
Buenos Aires	1.204.5	764.9	147.0	56.1	2.172.5	-	-	-	-	2.172.5	
Catamarca	68.4	26.1	0.3	4.0	98.8	37.0	15.0	-	52.0	150.8	
Córdoba	271.5	241.3	14.3	18.3	545.4	55.0	50.0	-	105.0	650.4	
Corrientes	105.4	131.2	3.6	6.7	246.9	40.0	65.0	40.0	145.0	391.9	
Chaco	113.6	82.6	8.1	5.1	209.4	85.0	-	-	85.0	294.0	
Chubut	-	-	-	5.7	5.7	43.0	5.0	-	48.0	53.7	
Entre Ríos	161.5	125.6	7.7	9.3	304.1	50.0	40.0	-	90.0	394.1	
Formosa	-	-	-	5.4	5.4	11.0	-	-	11.0	16.4	
Jujuy	87.5	82.4	7.4	4.7	182.0	32.0	15.0	-	47.0	229.0	
La Pampa	94.5	27.9	1.3	5.0	128.7	32.0	-	-	32.0	160.7	
La Rioja	77.5	20.1	0.2	3.3	101.4	32.0	10.0	15.0	57.0	158.4	
Mendoza	185.3	162.7	14.5	11.7	373.6	186.2	20.7	3.8	210.7	584.3	
Misiones	91.1	64.2	2.9	13.0	171.2	22.0	30.0	-	62.0	223.2	
Neuquén	-	-	-	5.2	5.2	15.0	-	-	15.0	20.2	
Río Negro	-	-	-	6.3	6.3	32.0	-	-	32.0	38.3	
Salta	82.4	132.1	7.0	5.7	227.2	35.0	40.0	-	75.0	302.2	
San Juan	100.3	63.7	5.6	5.7	175.3	68.0	20.0	-	88.0	263.3	
San Luis	68.1	28.3	1.3	4.3	102.0	36.0	10.0	-	46.0	148.0	
Santa Cruz	-	-	-	5.0	5.0	12.0	-	-	12.0	17.0	
Santa Fé	401.4	273.5	31.3	19.0	725.2	75.0	100.0	60.0	235.0	960.0	
Santiago del Estero	89.4	77.2	1.4	5.3	173.3	50.0	35.0	-	85.0	258.3	
Tucumán	130.7	142.0	10.9	7.7	291.3	68.0	70.0	-	138.0	429.3	
TOTAL	3.333.1	2.445.8	264.8	212.2	6.255.9	1.016.2	525.7	118.8	1.660.7	7.916.6	

FUENTE: Publicaciones de la Sec. de Hacienda de la Nación y Memoria de la Dir. Nacional de Vialidad.

CUADRO III: FONDOS PÉRCIBIDOS DE LA NACION

Año 1959

(millones de pesos corrientes)

	COPARTICIPACION					ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos Eventuales, Ventas y Extraordi- narios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad.	Sub- TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupues- tario	Aportes a Gastos (1)	Sub- TOTAL	TOTAL	
Buenos Aires	2.167,3	1.191,3	193,5	120,4	3.672,5	-	420,0	698,3	1.118,3	4.790,8	
Catamarca	191,2	39,0	0,4	9,0	239,6	60,0	28,0	12,5	100,5	340,1	
Córdoba	700,5	366,8	18,8	43,5	1.129,6	60,0	375,0	240,0	675,0	1.804,6	
Corrientes	293,4	302,2	4,8	15,2	615,6	141,5	137,0	73,0	351,5	967,1	
Chaco	296,6	128,9	10,7	13,3	449,5	80,0	-	18,8	98,8	548,3	
Chubut	138,8	5,4	0,1	10,4	154,7	35,9	-	-	35,9	190,6	
Entre Ríos	358,2	189,5	10,1	20,6	578,4	62,0	137,5	126,7	325,2	903,6	
Formosa	150,6	-	0,2	9,5	160,3	140,0	6,0	-	146,0	306,3	
Jujuy	186,2	119,9	9,7	11,4	327,2	40,0	55,0	33,5	128,5	455,7	
La Pampa	161,8	41,3	1,7	10,5	215,3	40,0	1,0	1,0	42,0	257,3	
La Rioja	133,6	29,9	0,3	8,6	172,4	111,5	16,0	24,3	151,8	324,2	
Mendoza	438,1	199,9	19,1	30,0	687,1	125,0	40,0	97,9	262,9	950,0	
Misiones	240,9	98,2	3,9	16,3	359,3	27,0	-	-	27,0	386,3	
Neuquén	133,5	4,9	-	9,5	147,9	33,3	4,0	-	37,3	185,2	
Río Negro	160,9	-	-	11,9	172,8	53,0	4,0	-	57,0	229,8	
Salta	244,7	171,0	9,2	13,0	437,9	45,2	110,0	32,5	187,7	625,6	
San Juan	235,6	95,1	7,3	11,9	349,9	72,9	61,3	49,7	183,9	533,8	
San Luis	143,9	42,3	1,7	10,2	198,1	59,0	31,8	26,3	117,1	315,2	
Santa Cruz	111,5	-	-	9,7	121,2	62,2	-	-	62,2	183,4	
Santa Fe	797,9	411,3	41,2	46,8	1.297,2	170,0	350,0	290,6	810,6	2.107,8	
Sgo. del Estero	225,4	116,7	1,9	12,0	356,0	50,0	71,0	65,7	186,7	542,7	
Tucumán	361,0	196,3	14,4	17,9	589,6	47,0	127,0	67,1	241,1	830,7	
TOTAL	7.871,6	3.749,9	349,0	461,6	12.432,1	1.515,5	1.974,6	1.856,9	5.347,0	17.779,1	

(1) En este año se produjo por única vez un aporte a las provincias destinado a la equiparación de los sueldos docentes provinciales a los nacionales.

FUENTE: Publicaciones de la Sec. de Hacienda de la Nación y Memorias de la Dir. Nac. de Vialidad.

CUADRO IV: FONDOS PERCIBIDOS DE LA NACION

Año 1957

(porcientos del total)

	COPARTICIPACION					ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos, Ventas y Extraordinarios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad	Sub-TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupuestario	Aportes a Gastos	Sub-TOTAL	TOTAL	
Buenos Aires	36,2	29,8	55,5	-	34,2	16,4	-	-	7,3	27,5	
Catamarca	2,1	1,1	-	-	1,5	10,1	4,1	-	6,5	2,8	
Córdoba	8,1	9,7	5,4	-	8,7	5,3	6,7	-	5,6	7,9	
Corrientes	3,2	5,5	1,3	-	4,1	3,3	5,3	-	4,1	4,1	
Chaco	3,4	3,6	3,0	-	3,5	3,5	4,0	-	3,5	3,5	
Chubut	-	-	-	-	-	3,2	4,4	-	3,6	0,9	
Entre Ríos	4,8	5,1	2,9	-	4,9	4,0	6,7	-	5,1	4,9	
Formosa	-	-	-	-	-	3,1	0,6	-	1,7	0,4	
Jujuy	2,6	3,4	2,8	-	3,0	3,1	4,0	-	3,3	3,1	
La Pampa	2,8	1,1	1,0	-	2,0	3,1	4,0	-	3,4	2,3	
La Rioja	2,3	0,8	-	-	1,6	6,1	4,0	16,0	5,7	2,6	
Mendoza	5,6	6,8	5,4	-	6,1	4,3	13,3	-	8,5	6,7	
Misiones	2,7	2,4	1,1	-	2,5	3,1	2,7	-	2,7	2,6	
Neuquén	-	-	-	-	-	3,1	1,2	-	2,0	0,5	
Río Negro	-	-	-	-	-	3,0	4,1	-	3,4	0,8	
Salta	2,5	5,3	2,6	-	3,7	3,0	4,7	-	3,6	3,7	
San Juan	3,0	2,9	2,1	-	2,9	3,2	5,5	10,7	4,8	3,4	
San Luis	2,0	1,2	-	-	1,6	2,9	4,7	-	3,6	2,1	
Santa Cruz	-	-	-	-	-	2,7	0,7	-	1,5	0,4	
Santa Fe	12,1	11,2	11,8	-	11,7	6,8	9,3	41,2	10,2	11,3	
Sgo. del Estero	2,7	3,2	1,0	-	2,8	3,1	5,3	-	4,0	3,1	
Tucumán	3,9	6,9	4,1	-	5,2	3,6	4,7	32,1	5,9	5,4	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

CUADRO V: FONDOS PERCIBIDOS DE LA NACION

Año 1958
(porcientos del total)

	COPARTICIPACION					ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos Eventuales, Ventas y Extraor- dinarios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad	Sub- TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupues- tario	Aportes a Gastos	Sub- TOTAL		
Buenos Aires	36,1	31,3	55,5	26,4	34,7	-	-	-	-	27,4	
Catamarca	2,1	1,1	0,1	1,9	1,6	3,6	2,9	-	3,1	1,9	
Córdoba	8,2	9,9	5,4	8,6	8,7	5,4	9,5	-	6,3	8,2	
Corrientes	3,2	5,3	1,4	3,2	3,9	3,9	12,4	33,7	8,8	5,0	
Chaco	3,4	3,4	3,1	2,4	3,4	8,4	-	-	5,1	3,7	
Chubut	-	-	-	2,7	0,1	4,2	0,9	-	2,9	0,7	
Entre Ríos	4,8	5,1	2,9	4,4	4,9	4,9	7,6	-	5,4	5,0	
Formosa	-	-	-	2,5	0,1	1,1	-	-	0,7	0,2	
Jujuy	2,6	3,4	2,8	2,2	2,9	3,2	2,9	-	2,8	2,9	
La Pampa	2,8	1,1	0,5	2,4	2,1	3,2	-	-	1,9	2,0	
La Rioja	2,3	0,8	0,1	1,7	1,6	3,2	1,9	12,6	3,5	2,0	
Mendoza	5,6	6,7	5,5	5,2	6,0	18,3	3,9	3,2	12,7	7,4	
Misiones	2,7	2,6	1,1	6,1	2,7	2,1	5,7	-	3,1	2,8	
Neuquén	-	-	-	2,5	0,1	1,5	-	-	0,9	0,3	
Río Negro	-	-	-	3,0	0,1	3,2	-	-	1,9	0,5	
Salta	2,5	5,4	2,6	2,7	3,6	3,4	7,6	-	4,5	3,8	
San Juan	3,0	2,6	2,1	2,7	2,8	6,7	3,8	-	5,3	3,3	
San Luis	2,0	1,1	0,5	2,0	1,6	3,5	1,9	-	2,8	1,9	
Santa Cruz	-	-	-	2,3	0,1	1,2	-	-	0,7	0,2	
Santa Fe	12,1	11,2	11,8	9,0	11,6	7,4	19,0	50,5	14,2	12,1	
Sgo. del Estero	2,7	3,2	0,5	2,5	2,8	4,9	6,7	-	5,1	3,3	
Tucumán	3,9	5,8	4,1	3,6	4,6	6,7	13,3	-	8,3	5,4	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

CUADRO VI: FONDOS PERCIBIDOS DE LA NACION

Año 1959

(porcientos del total)

	COPARTICIPACION						ASIGNACIONES GLOBALES					TOTAL
	Réditos Eventuales, Ventas y Extraor- dinarios	Internos	Sustitutivo	Fondo de Vialidad	Sub- TOTAL	Aportes a Obras Públicas	Aportes al Déficit Presupues- tario.	Aportes a Gastos	Sub- TOTAL	TOTAL		
Buenos Aires	27,5	31,8	55,4	26,1	29,5	-	21,3	37,6	20,9	26,9		
Catamarca	2,4	1,1	0,1	1,9	1,9	4,0	1,4	0,7	1,9	1,9		
Córdoba	8,9	9,8	5,4	9,4	9,1	4,0	19,0	12,9	12,6	10,2		
Corrientes	3,7	8,1	1,4	3,3	4,9	9,3	6,9	3,9	6,6	5,4		
Chaco	3,8	3,4	3,1	2,9	3,6	5,3	-	1,0	1,8	3,1		
Chubut	1,8	0,1	-	2,3	1,3	2,4	-	-	0,7	1,1		
Entre Ríos	4,5	5,1	2,9	4,5	4,7	4,1	7,0	6,8	6,1	5,1		
Formosa	1,9	-	-	2,1	1,3	9,2	0,3	-	2,7	1,7		
Jujuy	2,4	3,2	2,8	2,5	2,6	2,6	2,8	1,8	2,4	2,6		
La Pampa	2,1	1,1	0,5	2,3	1,7	2,6	0,1	-	0,8	1,5		
La Rioja	1,7	0,8	0,1	1,9	1,4	7,4	0,8	1,3	2,8	1,8		
Mendoza	5,6	5,3	5,5	6,5	5,5	8,2	2,0	5,3	4,9	5,3		
Misiones	3,1	2,6	1,1	3,5	2,9	1,8	-	-	0,5	2,2		
Neuquén	1,7	0,1	-	2,1	1,2	2,2	0,2	-	0,7	1,0		
Río Negro	2,0	-	-	2,5	1,4	3,5	0,2	-	1,1	1,3		
Salta	3,1	4,6	2,6	2,8	3,5	3,0	5,6	1,8	3,5	3,5		
San Juan	3,0	2,5	2,1	2,5	2,8	4,8	3,1	2,7	3,4	3,0		
San Luis	1,8	1,1	0,5	2,2	1,6	3,9	1,6	1,4	2,2	1,8		
Santa Cruz	1,4	-	-	2,1	1,0	4,1	-	-	1,2	1,0		
Santa Fe	10,1	11,0	14,8	10,1	10,4	11,2	17,7	15,7	15,2	11,8		
Sgo.del Estero	2,9	3,1	0,5	2,6	2,9	3,3	3,6	3,5	3,5	3,1		
Tucumán	4,6	5,2	4,2	3,9	4,8	3,1	6,4	3,6	4,5	4,7		
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

CUADRO VII: GASTOS PROVINCIALES E IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REMESAS FEDERALES
(millones de pesos corrientes)

	Año 1957			Año 1958			Año 1959		
	Gastos Provinciales (1)	Coparticipación %	Remesas totales %	Gastos Provinciales (1)	Coparticipación %	Remesas totales %	Gastos Provinciales (1)	Coparticipación %	Remesas totales %
Buenos Aires	4.713,5	33,6	36,9	7.445,5	29,2	29,2	12.399,2	29,6	38,6
Catamarca	141,0	50,3	120,1	221,3	44,6	68,1	(2) 372,9	64,3	91,4
Córdoba	1.073,2	37,7	45,6	1.419,3	38,4	45,8	2.452,8	46,1	73,6
Corrientes	369,8	51,8	68,6	652,6	37,8	60,0	1.004,9	61,3	96,2
Chaco	285,2	56,2	74,9	353,0	59,3	83,4	669,2	67,2	81,9
Chubut	75,3	-	73,0	114,6	5,0	46,9	226,2	68,4	84,3
Entre Ríos	497,2	45,5	60,9	687,1	44,3	57,3	1.268,8	45,6	71,2
Formosa	53,0	-	47,2	121,9	4,4	13,4	214,8	74,6	142,6
Jujuy	212,0	64,7	88,5	296,4	61,4	77,3	521,7	62,7	87,3
La Pampa	133,5	68,2	106,1	174,8	73,6	91,9	357,1	60,3	72,0
La Rioja	128,7	56,3	123,0	176,3	57,5	89,8	296,8	58,1	109,2
Mendoza	690,9	41,0	59,6	1.212,9	30,8	48,2	2.085,3	32,9	45,6
Misiones	160,2	73,2	98,5	313,1	54,7	71,3	572,0	62,8	67,5
Neuquén	38,7	-	77,5	115,8	4,5	17,4	155,6	95,1	119,0
Río Negro	73,6	-	70,0	127,3	4,9	30,1	287,6	60,1	79,9
Salta	302,3	57,3	75,5	379,4	59,9	79,7	762,3	57,4	82,1
San Juan	214,9	63,0	96,7	365,2	48,8	72,1	639,8	54,7	83,4
San Luis	128,8	58,2	100,4	215,6	47,3	68,6	409,2	48,4	77,0
Santa Cruz	45,8	-	50,2	125,0	4,0	13,6	307,1	39,5	59,7
Santa Fe	1.524,3	36,6	45,7	2.316,6	31,3	41,4	3.941,4	32,9	53,5
Sgo. del Estero	256,4	50,8	74,5	398,7	43,5	64,8	716,9	49,6	75,7
Tucumán	616,6	39,4	53,8	724,9	40,2	59,2	1.184,4	49,8	70,1
TOTAL	11.734,0	39,5	52,4	17.957,3	34,8	44,1	30.846,0	40,3	57,6

NOTA: Las cifras porcentuales tratan de revelar la importancia que tienen los aportes federales para las finanzas provinciales, pero no implican una correspondencia directa de unas con otras. De ahí que algunas cifras sean superiores al 100%, lo que se debe a que algunas provincias, recibieron remesas utilizadas o a utilizar en otros ejercicios.

(1) Excluye aportes a déficits de empresas descentralizadas. - (2) Estimac. en base a la variación de las demás provincias.

FUENTE: Datos proporcionados por el Consejo Federal de Inversiones.

CUADRO VIII

Año 1958

	Producto Bruto provincial (millones de pesos ctes.)	Remesas federales totales - media años 1957/58/59 - (mill. \$ ctes. de 1958)	Relación %	Producto Bruto per cápita (pesos ctes.)
Bs. Aires	88.215,0	2.285,3	2.6	13.098
Catamarca	1.085,0	183,1	16,9	6.288
Córdoba	21.619,0	738,4	3.4	12.284
Corrientes	4.971,0	406,3	8.2	9.151
Chaco	5.579,0	285,6	5.1	10.419
Chubut	4.435,0	74,5	1.7	31.191
Entre Ríos	7.934,0	418,4	5.3	9.874
Formosa	1.270,0	67,9	5.3	7.115
Jujuy	3.296,0	236,7	7.2	13.745
La Pampa	2.912,0	160,2	5.5	18.372
La Rioja	950,0	178,0	18.7	7.402
Mendoza	12.128,0	538,4	4.4	14.691
Misiones	2.726,0	209,8	7.7	6.971
Neuquén	1.895,0	51,2	2.7	17.069
Río Negro	3.317,0	74,3	2.2	17.222
Salta	4.739,0	307,8	6.5	11.484
San Juan	4.338,0	270,3	6.2	12.308
San Luis	1.545,0	160,0	10.4	8.864
Santa Cruz	2.186,0	46,7	2.1	41.359
Santa Fe	29.911,0	984,4	3.3	16.033
Sgo. del Estero	3.574,0	262,5	7.3	7.491
Tucumán	10.107,0	431,0	4.3	12.952
TOTAL	218.732,0	8.370,8	3.8	

FUENTE: Datos proporcionados por el grupo que prepara el trabajo sobre Economía Regional para el Consejo Federal de Inversiones.

APENDICE

COMENTARIOS A LOS CUADROS

De los siete cuadros transcriptos los tres primeros -cifras en pesos corrientes de las remesas federales durante los años 1957, 1958 y 1959- poseen un carácter puramente informativo.

Los tres siguientes, recogen las cifras de los anteriores pero en magnitudes relativas al total. Al analizar dichas cifras lo primero que resalta es la importancia de las correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, que por orden de magnitud son seguidas por las de Santa Fe, Córdoba y en general por las demás provincias en un orden decreciente, que corresponde aproximadamente con el de la importancia de sus respectivas finanzas. Resultaría muy apresurado concluir de ello que la coparticipación favorece a las provincias mayores, ya que sería necesario previamente relacionarla con la magnitud de los gastos provinciales, cosa que hacemos en el cuadro VII comentado más adelante. En la evolución dinámica de las cifras de coparticipación se nota en 1959 una disminución de la participación de las provincias mayores que parece haberse volcado en las provincias nuevas (Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz), las que por entonces ingresaron en el sistema. Ello se debió más que nada al cambio de índices que se operó en ese año en los impuestos a los réditos, beneficios extraordinarios, ganancias eventuales y ventas, con motivo de la sanción de la ley 14788. Las asignaciones globales, por su parte, muestran una distribución mas igualitaria, lo que seguramente se debe al hecho de que son adjudicadas por procedimientos no automáticos y ante necesidades circunstanciales, que lógicamente son experimentadas mas frecuentemente por las provincias mas pequeñas.

El cuadro que posee un carácter muy significativo es el VII. En él se comparan los gastos totales de las provincias en los aludidos años 1957, 1958 y 1959, con las remesas federales totales y con las que corresponden solamente a los cuatro regímenes de coparticipación. De la aludida comparación surge una doble serie de porcentajes para cada año bajo análisis, que muestra la importancia que asume el apoyo financiero federal para cada provincia, el que como se puede observar a poco que se pase revista a las cifras, es muy importante. Prescindiremos sin embargo de analizar las cifras correspondientes a las remesas totales, por estar influidas por las asignaciones globales de carácter sistemático y que en oportunidades no se corresponden con los gastos, abarcando erogaciones de más de un ejercicio. Estudiaremos por lo tanto, sólo los guarismos correspondientes a coparticipación, lo que por otra parte es el tema del capítulo.

La mediana de las tres series, corresponde siempre a provincias

que ocupan un valor aproximadamente medio en importancia financiera (Corrientes, Entre Ríos y Salta). Los extremos inferiores están ocupados siempre por la provincia financieramente mas importante, Buenos Aires. (x) Los extremos superiores pertenecen a provincias de presupuestos relativamente bajo (Misiones, La Pampa y Neuquén). La media aritmética ponderada, salvo en el último caso, coincide también con los valores de provincias de presupuesto medio (Tucumán, Corrientes y Santa Cruz). Este primer análisis parece indicar que -en relación con la magnitud de los presupuestos- el conjunto de los regímenes de coparticipación tiende a favorecer a las provincias financieramente mas pequeñas, en el sentido de que costean una mayor parte proporcional de sus gastos. Para que esto sea cierto, es necesario que a volúmenes de gastos mas reducidos correspondan porcentajes mayores y viceversa, lo que se verificará si entre ambas variables se da un coeficiente de correlación significativamente negativo. Realizadas las operaciones de correlación arrojan los siguientes guarismos:

Año	1957	:	-	0.62
Año	1958	:	-	0.60
Año	1959	:	-	0.61

Como se puede apreciar, los coeficientes de correlación no sólo son negativos, sino que también son prácticamente uniformes en los tres años bajo examen, lo que permite afirmar que las provincias de menor magnitud financiera son favorecidas por los regímenes de coparticipación y que por lo tanto éste cumple una "función de igualación" bastante acentuada, lo que equivale a decir que existe un proceso de redistribución de los recursos públicos en favor de los estados provinciales de menor importancia presupuestaria dentro de los límites de los regímenes bajo análisis.

En el Cuadro VIII, hemos registrado el producto bruto de todas las provincias en el año 1958 y lo hemos comparado con el promedio de las remesas federales totales consignadas en los tres primeros cuadros, reducidas a pesos de 1958. Junto a las alícuotas resultantes se ha consignado el producto bruto per cápita de cada provincia. El propósito consiste en investigar cómo se comporta la coparticipación con respecto al grado de evolución económica, para lo cual hemos procedido nuevamente a elaborar una correlación entre las dos últimas variables, que arroja un coeficiente de - 0.66. El significado de este resultado consiste en que la importancia de las remesas federales relativa al producto bruto, se halla aproximadamente en relación inversa al producto bruto per cápita, lo que implica aceptar que se favorece a las provincias mas pobres. Es posible sin embargo que el coeficiente de correlación esté levemente exagerado por el hecho de que varias provincias, entre las que se cuentan algunas

de las que ostentan mayor producto per cápita, hayan comenzado a percibir fondos del sistema de coparticipación recién a partir de mediados de 1958, lo cual tiene como consecuencia que la relación remesas federales-producto bruto sea para ellas menor que el que correspondería. Este hecho, no obstante, no hará variar el resultado en medida suficiente para modificar las conclusiones.

La afirmación de que los regímenes de coparticipación ejercen un cierto efecto distributivo a favor de las provincias mas pobres y de los fiscos provinciales de menor importancia financiera, no implica admitir que éste efecto sea suficiente ni mucho menos aceptar que estén cumpliendo alguna función de promoción del desarrollo económico.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SUBSEDE LA PLATA

BIBLIOTECA