

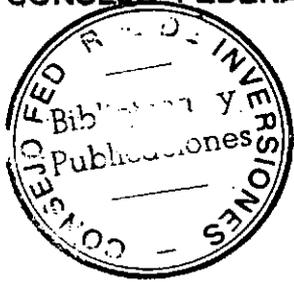
13708

Parreño, Oscar Área Financiamiento

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO

1973



LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA
IMPOSITIVA NACIONAL Y SU INFLUENCIA
EN LAS FINANZAS LOCALES

El Poder Ejecutivo Nacional ha elevado al Congreso de la Nación un conjunto de doce proyectos de ley acompañados de un mensaje general, que conforman una novedosa reforma del sistema tributario nacional con influencias en los sistemas locales y en las finanzas provinciales.

Los lineamientos de la reforma surgen expresamente del mensaje general y se encuentran plasmados en el articulado de los respectivos proyectos. Son los que se indican seguidamente.

1. Redistribución del ingreso nacional

Se pone énfasis en este aspecto. Cabe entender, de su contexto, que se refiere no sólo a los individuos, sino también a sectores y regiones. Se trataría de tender a una nivelación de ingresos, favoreciendo a quienes en el pasado han sufrido condiciones desventajosas y alterando los ingresos individuales y sectoriales (y en consecuencia, los regionales) de quienes gozaron de condiciones excepcionalmente ventajosas. A tal fin, se señala que "es propósito hacer recaer la carga tributaria en la medida de la capacidad de contribución de sus habitantes" y se concreta en las normas específicas de los gravámenes.

Un caso particular relevante lo constituye el impuesto a las tierras libres de mejoras que en 1975 pasará a ser a la renta potencial, que está dirigido a revestir un proceso de transferencia de recursos al sector agropecuario (agrícola y ganadero), en conjunción con la pertinente política de precios. Si bien se trata de una política sectorial, tiene efectos regionales por la importancia relativa del sector en determi-

C
N. 2322
P11

N. 23211

nadas zonas y por la exclusión que hace de sectores relevantes en otras zonas (minería, forestación, etc.) Cabe señalar que la política en esta materia tiende a alterar la tenencia con fines especulativos de la tierra para propender a que dicha tenencia (con los mismos u otros propietarios) tenga fines de explotación racional.

2. Coordinación de los regímenes impositivos provinciales entre sí y con el nacional.

Se fija como política expresa la depuración, coordinación y simplificación de los regímenes impositivos y la implementación de un programa de colaboración permanente para :a) evitar los problemas de superposición de gravámenes, b) evitar la creación de impuestos que perjudiquen los planes de desarrollo regionales y sectoriales, c) estudiar la derogación de impuestos que graven la producción, que desalienten la productividad y dificulten la administración y fiscalización tributaria.

Cuando entre en vigencia, el 1.1.75, el impuesto al valor agregado, las Provincias deberán derogar sus impuestos a las actividades lucrativas, pero podrán establecer patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro y además, la Nación les garantiza un monto mínimo distribuible en concepto del IVA equivalente a su actual participación en el impuesto a las ventas, incrementada en un 50% más la mitad de la recaudación de lucrativas.

También se prevén sendos convenios de doble imposición en materia de impuestos de sellos y enriquecimiento gratuito (transmisión gratuita) entre la Nación y las Provincias.

Por último, el reciente proyecto de creación de la policía fiscal federal prevé que las Provincias y Municipalidades podrán de-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

legar al organismo nacional la fiscalización de los gravámenes y tasas.

Todo ello supone una tendencia a centralizar y uniformar la política tributaria de las Provincias y asimismo de sus administraciones fiscales, en este último caso, no sólo en lo que se refiere a fiscalización, sino también a recaudación, pues se restringe la materia gravable por las Provincias y se amplía la sometida a tributación coparticipable. En el plano de las finanzas públicas locales, se incrementarán los recursos provenientes de la coparticipación y se reducen los de recaudación propia (que ceden a favor de los primeros). Es probable que a una creciente presión tributaria nacional corresponda una decreciente presión local.

Para favorecer la administración impositiva y cerrar brechas de evasión, el Gobierno Nacional proyectó, además, algunas modificaciones a la legislación de fondo, cuya aplicación se encontraba a cargo de las Provincias. Tal el caso del nuevo régimen de los títulos valores (acciones), mecanismos de autorización, control de las sociedades de capital, de emisión y registro de documentos de crédito (pagarés, letras). Ello también marca una tendencia centralizadora. En el plano presupuestario, los gobiernos locales es posible que se vean bastante limitados, pues su margen de obtención local de recursos se verá reducido, los ingresos de coparticipación que les proveerá la Nación tendrán un tope máximo y el Gobierno Nacional no se encontrará en situación de efectuar aportes importantes si, como ha trascendido, al menos el presupuesto nacional para el año próximo alcanzará un déficit similar al actual. Además, la Nación afectará sus rentas propias de otro origen a la garantía dada a las Provincias respecto del IVA.

3. Incentivos fiscales sectoriales y regionales.

Se suprimen todos los incentivos fiscales de carácter sectorial y regional en la legislación tributaria nacional (impuesto a las ganancias y al valor agregado), con la intención manifiesta de recogerlos en futuras normas específicas.

En lo que atañe al orden local, no hay nada expreso, pero la menor incidencia económica que habrán de tener los tributos locales los tornará menos idóneos como instrumentos de desarrollo. Asimismo, las Provincias tendrán menos propensión a renunciar a recursos decrecientes.

Ello revela una tendencia a unificar los incentivos fiscales tanto en lo sectorial como en lo regional.

Sin perjuicio de ello, el IVA mantiene las exenciones básicas del impuesto a las ventas en materia de productos de la agricultura y la minería, aunque por razones de orden administrativo y de creación del impuesto a la renta potencial, en su caso.-

4. Contralor del mercado de capitales.

Se proyecta la modificación del régimen de Sociedades Comerciales para introducir fuertes elementos de control en el caso de las acciones emitidas por sociedades de capital. Se establece la nominación en todos los casos y se prevé la creación de "cajas de valores" (a cargo de las bolsas de comercio) para permitir las operaciones del mercado bursátil. Se crean gravámenes y multas por cumplimiento extemporáneo o falta de cumplimiento de las normas, pero los mismos no serán coparticipables a las Provincias, pese a que son éstas las que autorizan la constitución y controlan el funcionamiento de las sociedades de capital en sus respectivas jurisdicciones.-

También se proyecta un régimen de control del mercado extrabancario (y parabancarios) imponiendo la obligación de emitir los pagarés y letras en formulaciones oficiales, previo pago de una

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tasa, en cuyo defecto se abonará una multa. El proyecto no prevé que ninguno (tasa y multa) vaya a ser coparticipado, no obstante que las jurisdicciones locales poseen poder de imposición sobre tales documentos a través del impuesto de sellos. En síntesis, las políticas y tendencias emanadas de los proyectos de legislación tributaria elevados por el PEN al Congreso, con alcance regional, directo o indirecto, son:

- 1-Redistribución sectorial y regional de ingresos.
- 2-Coordinación y centralización de las políticas tributarias locales y nacional.
- 3-Centralización de la administración impositiva.
- 4-Centralización de los incentivos fiscales.
- 5-Acentuación de la dependencia financiera y presupuestaria de las Provincias.
- 6-Reducción de las atribuciones locales en lo que hace a contralor y policía económica la materia de sociedades, régimen accionario y mercado de capitales.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1. Impuesto al valor agregado

Se prevé su entrada en vigencia a partir del 1.1.75 en sustitución de los actuales impuestos a las ventas y a las actividades lucrativas. Como el IVA será coparticipado según el DL 20221/73 las Provincias deberán derogar sus gravámenes locales a las actividades lucrativas. En compensación, el Gobierno Nacional les garantiza-al conjunto de ellas y no a cada una en particular- como participación en el IVA (48,5 % de la recaudación total) un monto mínimo equivalente a su participación en ventas en el año 1974 (48,5% de la recaudación de ventas) más un incremento del 50% de esa participación (24,25% de ventas 1974) más un 48,4% de la recaudación del conjunto de las Provincias del impuesto a las actividades lucrativas de 1974.

Lo que antecede es una interpretación de los términos del proyecto, un tanto confusos. Otra interpretación posible sería que la Nación garantizaría al conjunto de las Provincias como equivalente a su 48,5% de participación en IVA el 100% de la recaudación de ventas en 1974 más un 50% de ella más la recaudación de actividades lucrativas. La mera exposición de este enfoque nos revela su inconsistencia, pues su monto tan elevado comprometería una porción importante de las rentas propias de la Nación o, en otro supuesto, equivaldría a prever una recaudación del IVA de 2,3 veces ventas más lucrativas.

Ello puede visualizarse en las siguientes ecuaciones:

1° Alternativa

$$\text{IVA} = 0,485 (\text{Nación}) + 0,485 (\text{Provincias}) + 0,03 (\text{FDR})$$

$$\text{IVA} = \text{Ventas } 1974 + 0,5 \text{ Ventas } 1974 + \text{Actividades lucrativas } 1974 \cdot 0,485$$

$$\text{IVA} = 0,485 V'74 + 0,2425 V'74 + 0,485 AL'74$$

$$\text{IVA} = 4.000 \text{ mill} + 2.000 \text{ mill} + 2000 \text{ mill} = \$ 8.000 \text{ mill} - 0,485$$

$$\text{IVA} = \$ 3880 \text{ mill.}$$

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Según cálculos aproximados y redondeados:

Recaudación ventas 1974=\$ 4.000 millones.

Recaudación A, Lucrativas 1974= \$ 2.000 millones.

2° Alternativa

$0,485 \text{ IVA} = V'74 + 0,5 V'74 + AL'74 = \$ 8.000 \text{ mill.}$

$\text{IVA} = 16.480 \text{ mill. } (\% 1.648.000.000.000)$

Como puede apreciarse según los resultados primarios, la segunda interpretación conduciría a cifras alejadas de la realidad. Cabe, en consecuencia, adoptar la primera como más razonable.

Sin perjuicio de ello, el proyecto de ley prevé que las Provincias podrán igualmente aplicar y percibir "patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro". La expresión es muy ambigua, pero por eso mismo abre un campo amplio a la elaboración doctrinaria y legislativa. Los expertos deberán estudiar y discutir en el curso del próximo año las bases generales de este tipo de imposición de manera que permita a las Provincias abarcar el mayor ámbito posible de imposición sin contrariar la prohibición del DL 20221/73 de aplicar tributos "análogos" a los coparticipados. Podemos anticipar al respecto nuestra opinión acerca de que el derecho de patente no debe aplicarse sobre la ganancia neta, ni sobre el valor agregado, ni sobre la renta potencial de la tierra, ni sobre el capital o patrimonio netos. Aunque la enumeración parezca muy excluyente, deja un margen grande al análisis especulativo sobre la viabilidad de aplicar la patente sobre el ingreso bruto (diferente de valor agregado y de ganancia neta) o sobre el capital bruto (distinto del capital neto) o sobre el activo o sobre una combinación de ellos.

Además, la patente deberá respetar los criterios de habitualidad, ejercicio efectivo de la actividad, propósito de lucro, etc., al igual que en el caso del impuesto a las actividades lucrativas.



De todas maneras, cualesquiera fuesen las formas aconsejables para instrumentar el derecho de patente, resultará conveniente que, pese a la derogación de lucrativas, no se abandone el espíritu de colaboración que diera lugar al convenio multilateral del impuesto y se derive hacia nuevas formas en la tributación dentro del marco de aquél.

2. Impuesto a las ganancias (ex- réditos y ganancias eventuales)

Tendr  vigencia desde el l.l.74 y amplía su base de manera significativa, pues además de integrar las ganancias accidentales de capital con réditos, lo cual supone aplicarles no ya una tasa proporcional sino la escala progresiva, se gravan las ganancias y enriquecimiento de cualquier índole obtenidas a título oneroso, sin interesar la habilitación de fuente y la habitualidad o su inexistencia. Entre otros, quedan alcanzados los beneficios provenientes de la enajenación de bienes de uso, de acciones, de inmuebles rurales, de inmuebles dados en locación, de casa-habitación cuando exceda ciertos límites, etc.

También se gravan los dividendos de las sociedades de capital y las utilidades reinvertidas. Igualmente se suprimen la mayoría de las exenciones, deducciones y desgravaciones y se elevan las tasas progresivas de los sectores de mayores recursos.

En cambio, se reducen los que corresponden a sectores de bajos ingresos y se elevan los mínimos no imponibles. Sin embargo, quedan sujetos a fuerte tributación los individuos de baja remuneración que obtengan ganancias accidentales. Subsisten para las Provincias las limitaciones para gravar la materia imponible análoga, especialmente lo referido a plusvalía en la venta de inmuebles.

3. Impuesto sobre capitales y patrimonios

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Reemplaza a los anteriores impuestos sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes vigente hasta el 31.12.73 y al patrimonio neto (DL 20046/72) vigente desde el 31.12.72 al 31.12.73. Se grava la totalidad del capital de las empresas y, a su vez, los socios o accionistas deben computar su participación en aquellas para el pago de su impuesto al patrimonio, acordándoseles un crédito de impuesto a tales efectos.

Dado que el gravámen pierde su carácter sustitutivo del impuesto a la herencia, éste último puede gravar la transmisión de acciones, lo que efectivamente hace el Gobierno Nacional en el nuevo impuesto de enriquecimiento gratuito (ex-trasmisión gratuita de bienes). Además se deroga la cláusula del DL 20221/73 de coparticipación federal que prohibía a las Provincias adheridas imponer las acciones. En consecuencia, las Provincias podrán gravar a partir del 1.1.74 la transmisión gratuita de acciones, no obstante que las mismas hayan sido gravadas en el patrimonio del causante y los respectivos capitales en cabeza de la sociedad.

En cambio, el impuesto que se comenta, por ser personal y recaer sobre capitales de empresas y patrimonios de individuos, excluye la posibilidad de establecer gravámenes locales de carácter personal sobre la riqueza. Tal limitación alcanza al impuesto inmobiliario de carácter global o por acervo personal, pero no impide que el impuesto inmobiliario por inmueble tenga escala progresiva.

Tampoco se afectan el impuesto a la transmisión gratuita de bienes ni el de sellos sobre transferencias y transformaciones de patrimonios.

4. Enriquecimiento gratuito

Se restablece con vigencia desde el 1.1.74 el gravámen a la transmisión gratuita de bienes en el orden nacional que fue dero-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

gado al 31.12.72.

Ahora el impuesto tiene carácter más amplio ya que alcanza todo tipo de enriquecimiento sea por transmisión o por otras causales, exista o no vínculo entre las partes.

Respecto de aquellas Provincias que hubieren derogado su gravámen local a las transmisiones gratuitas, o hubieren proyectado su supresión, resulta aconsejable que lo restablezcan o, en su caso, lo mantengan, adoptando la definición más amplia posible del hecho gravado, esto es "cualquier hecho que implique un enriquecimiento patrimonial a título gratuito".

Atento a la derogación del art. 9º inciso d) del DL 20221/73 que prohibía gravar localmente las transmisiones de acciones, ahora es posible para las Provincias hacerlo sin colisión con el régimen de coparticipación federal de impuestos. y resulta aconsejable que así proceda, a efectos de quedar en posición de equilibrio frente a la Nación.

Por otra norma, se propician que el PEN gestione y proyecte un acuerdo para solucionar los problemas de doble imposición entre las distintas jurisdicciones respecto de esta materia para resolver, precisamente, los problemas que pudiere crear la imposición de las acciones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

5. Títulos valores

Se prorroga hasta 1976 el régimen de desgravación en el impuesto a las ganancias (DL 19061/71) para la compra de acciones. Se impone la nominatividad en todas los casos de títulos valores privados los que tampoco podrán ser endosables. Las acciones al portador que circulan actualmente deberán ser convertidas en títulos nominativos en los plazos que fije el P.E.N.. La conversión fuera de término dará lugar a un gravámen del 20 % del valor contable por cada año de tardanza. Al cuarto año caducará el derecho del portador y la sociedad emisora deberá emitir nuevos valores a favor del Estado Nacional. Las transgresiones de la entidad emisora darán nacimiento a su responsabilidad solidaria en el pago del impuesto o la aplicación de multas elevadas. Ninguna disposición prevé que ni el gravámen ni la multa, ni la confiscación de las acciones, se coparticipen a las Provincias, no obstante que son las jurisdicciones locales las que aplican en su territorio la legislación de fondo y ejercen las facultades de autorización y control de las sociedades de capital. Parecerá razonable que el gravámen y la multa fueren recaudados por la D.G.I. y coparticipados a las Provincias de acuerdo con el DL 20221/73 y en el caso de caducidad, las nuevas acciones se emitan a favor de los Gobiernos locales. En otro orden de cosas, el control establecido podrá ser utilizado por los fiscos locales a efectos impositivos (transmisión gratuita).-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

6. Impuesto a las tierras aptas. Renta potencial.

El ITAEA creado en 1968 rige hasta el 31.12.73, con tasa proporcional sobre valuación fiscal de inmuebles rurales y se computa como pago a cuenta del impuesto a los réditos.

Por ley 20538 se dispuso que el impuesto a los réditos (a partir de 1974: impuesto a las ganancias) será tributado por las explotaciones agrícolas y ganaderas según el procedimiento de renta normal potencial de la tierra. El pago por tal concepto cubrirá al impuesto a las ganancias ya no con carácter de pago a cuenta, sino total.

Pero ello ocurrirá recién a partir del 1.1.75; durante 1974 regirá el impuesto a las tierras libres de mejoras con alicuota progresiva sobre acervo personal y según autoavalúo, cuyo pago servirá para computar a cuenta del impuesto a las ganancias.

El impuesto inmobiliario rural no está en contradicción con estos gravámenes de coparticipación, aunque se lo aplique con alicuota progresiva sobre cada inmueble por separado, siempre que se evite hacerlo sobre el acervo personal, es decir sobre el conjunto de inmuebles de una misma persona.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

7. Impuesto a los premios de juegos y concursos.

Alcanzará a los premios ganados en juegos de sorteo tales como lotería, quiniela, rifas y similares y en concursos deportivos (excluidas carreras hípicas) organizados por entidades autorizadas. Los premios no comprendidos en este régimen tributarán el impuesto a las ganancias (carreras hípicas, ruleta y otras).

Se trata de un desprendimiento del ex impuesto a las ganancias eventuales no incluido en el nuevo impuesto a las ganancias. También se coparticipa, por lo que las Provincias no podrán gravar los premios de juegos de sorteo sin perjuicio de seguir aplicando el impuesto de sellos a la venta de lotería y rifas o gravar las entradas a hipódromos o las apuestas hípicas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8. Impuesto de Sellos Nacional e Impuestos Internos

Por ahora, sólo se prevé la concertación de un convenio entre la Nación y las Provincias para evitar la doble imposición en materia de impuestos de sellos. Sin embargo, el mensaje del PEN anuncia su intención de elaborar posteriormente otro proyecto de reformas a los impuestos internos y de sellos.

9. Impuesto al Parque Automotor

Se proyecta su derogación con efecto al 1.1.75. Ello significa que las Provincias podrán aplicarlo en sus jurisdicciones a partir de esa fecha. Esta no es una simple interpretación, sino que así lo expresa claramente el mensaje del respectivo proyecto. En consecuencia, los fiscos locales podrán aplicar el gravamen sobre los automotores radicados en su jurisdicción de la misma manera como lo venía haciendo la Nación.

Sin embargo, en la mayoría de las Provincias existe un derecho o tasa de carácter municipal en concepto de radicación de vehículos cuya recaudación, con el transcurso del tiempo, fue transfiriéndose al Gobierno Provincial que lo coparticipa a los municipios. En consecuencia, el citado desplazamiento de materia imponible por la Nación a las Provincias lo que en realidad permite es que se incrementen los montos del derecho hasta equipararlos con los del actual impuesto nacional (o más aún, si ello es posible).

10. Impuesto para Educación Técnica.

Se deroga con efecto al 1.1.74. Este gravamen no era coparticipable, pues tenía asignación específica para solventar los gastos del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica).



11. COPARTICIPACION

Con vigencia desde el 1.1.74 se modifica la nómina de tributos que se coparticipan, suprimiendo los que se derogan o reemplazando y agregando los que se crean, de la siguiente forma:

Impuestos según texto 1973

1. Réditos
2. Ganancias Eventuales
3. Tierras Aptas (ITAEA)
4. Regularización patrimonial (blanqueo)
5. A la posición de divisas
6. Al Parque automotor
7. A las ventas
8. A la venta de valores mobiliarios
9. Internos
10. Adicional a los aceites lubricantes
11. Sustitutivo
12. Al patrimonio neto (DL. 20.046/72)
- 13.

Impuesto según texto 1974

1. A las ganancias
2. A las ganancias y a los premios de juegos
3. A las tierras libres de mejora.
4. A la regularización patrimonial (sin cambio)
5. A la posición neta de divisas (sin cambio)
6. Al parque automotor (sin cambio)
7. A las ventas (sin cambio)
8. (a derogar por proyecto)
9. Internos (sin cambio)
10. Adicional a los aceites lubricantes (sin cambio)
11. Al capital y al patrimonio neto.
12. Al capital y al patrimonio neto.
13. Eventuales gravámenes adicionales de emergencia.

La recaudación de los impuestos derogados, réditos, ganancias eventuales, ITAEA, a la venta de valores mobiliarios, sustitutivo y al pa-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

trimonio neto (DL.20.046/72) se prolongará en el futuro por ejercicios vencidos y en la ley no se aclara la participación de las Provincias en los mismos, si bien el mensaje manifiesta que tales modificaciones no afectan el derecho de las Provincias sobre los ingresos futuros de los tributos suprimidos, " pues éste (el derecho) reposa en el régimen que les fue aplicable cuando estuviera en vigor y la norma no tiene, expresa ni implícitamente, pretenciones de retroactividad."

Con vigencia desde el 1.1.75 se modifica igualmente el DL 20221/73 excluyendo al impuesto a las ventas e incorporando en su lugar al impuesto al valor agregado. Con igual vigencia se suprime el impuesto al parque automotor.

El régimen de coparticipación no sufre modificación en lo que se refiere a los indicadores, cuestión que fue sometida por el Ministerio de Economía de la Nación a consulta de los gobiernos provinciales y aún no fue resuelta.

En cambio, se introduce una reforma importante al mecanismo de denuncia del DL 20221/73, de resultas del cual ninguna provincia podrá denunciar la ley-convenio en forma individual, exigiéndose un tercio de las adheridas para que la denuncia tenga efectos. Tampoco se permiten denuncias parciales de impuestos en particular .

El proyecto prevé, además, la prórroga automática del régimen por tiempo indefinido si al 30 de setiembre de 1982 o en los bienios sucesivos no hubiere denuncia en la forma autodicha.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

12. Formulaciones y registros de pagarés

Otro proyecto organiza un sistema de formularios oficiales para la emisión de pagarés y otros documentos privados de crédito, y su posterior registro.

Las sanciones a las infracciones consisten en la pérdida de fuerza ejecutiva y de validez a efectos fiscales.

Además, los formularios serán adquiridos por los interesados abonando una tasa. Se prevé igualmente una multa para el supuesto de alteración de los plazos de emisión.

El proyecto prevé que tanto la tasa como la multa será aplicadas por la DGI. Este no parece ser un caso de coparticipación, pero debería la ley dejar en manos de las Provincias la aplicación local del sistema, así como la percepción de la tasa retributiva y de las multas por alteración de plazos.

13. Policía Fiscal Federal

Un proyecto del PEN propicia la creación de la Dirección General de Policía Fiscal Federal que asumirá las facultades de fiscalización que actualmente tiene la Dirección General Impositiva. También centralizará la información impositiva y económica.

El interés para las Provincias reside en que el proyecto prevé que éstas y las municipalidades podrán delegar al nuevo organismo facultades para la fiscalización de sus respectivos tributos.

14. Conclusiones

Lo expuesto permite apreciar un panorama con tendencias centralizadoras en el diseño y ejecución de la política tributaria en el orden local.

Como consecuencia de ello tales tendencias se harán sentir en los aspectos financieros y presupuestarios. En efecto, es dable advertir que las Provincias recibirán en el futuro mayores recursos, pero su composición según origen dará mayor prevalencia que en la actual a los de coparticipación frente a los de recaudación propia.

Si bien ello dará mayor estabilidad a los recursos, implicará también una mayor rigidez en la formulación de las políticas tributarias, financiera y presupuestaria, pues en la medida que ésta última está condicionada a las otras y los recursos provendrán en su casi totalidad de la coparticipación, no restará margen para la adopción de políticas en sentido estricto, sino simplemente de adecuación del gasto en su magnitud y estructura a la magnitud de los recursos. Por otro lado, el flujo de fondos dejará de constituir un problema de solución local y tendrá mayor equilibrio por estar menos influido por variaciones estacionales y estados de emergencia.

También es posible prever, que si por la estructura actual del régimen de coparticipación como por las tendencias y rigideces de los recursos y gastos de la Nación, ésta se viera enfrentada a mayores gastos con recursos no proporcionales, el Tesoro nacional tendrá mayores dificultades para efectuar aportes a las Provincias, lo que obligará a éstas a buscar el mayor equilibrio posible de sus presupuestos, tendencia que el Gobierno Nacional busca ya claramente establecer.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En este sentido, debe repararse que el mensaje general de la reforma prevé la convocatoria de la Nación a las Provincias durante el año 1974 con el fin de "depurar, coordinar y simplificar los regímenes impositivos en los ámbitos nacional y provincial e implementar un programa de colaboración permanente que, respetando las potestades jurisdiccionales respectivas, permita elaborar normas que eviten": la superposición de gravámenes, b) la creación de impuestos que perjudiquen los planes de desarrollo regionales y sectoriales, c) que estudien la derogación de impuestos que graven la producción o que desalienten la productividad o que dificulten la administración y fiscalización tributaria."

Lo transcripto refuerza la opinión expuesta en el sentido que la tendencia marcada será la de reducir la flexibilidad del margen residual de acción impositiva de las Provincias con la pertinente connotación de orden financiero y presupuestario.

Lo antedicho no supone necesariamente que tales tendencias signifiquen mayores penurias para los gobiernos locales, ya que éstos verán acrecentar fuertemente sus recursos de origen en la coparticipación, al menos en el caso de la mayoría de las Provincias. Sólo en cuatro o cinco casos la coparticipación crecerá escasamente o no lo hará, pero se trata de Provincias que nunca obtuvieron localmente menos del 50% de sus recursos tributarios y no sólo tienen posibilidad de acrecentarlos sino que es altamente probable que merezcan se contemple algún mecanismo adicional de equilibrio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En conclusión, resulta aconsejable que la reforma comentada y sus implicancias sean objeto de un análisis detenido por parte de cada una de las Provincias en relación con sus características locales, para luego, de resultar necesario, efectuar una reunión de todos los señores Ministros de Economía y Hacienda, a efectos de coordinar las acciones tendientes, en caso de justificarse, a que el Gobierno Nacional modifique o revea los aspectos cuestionados.

PROPUESTAS CONCRETAS

I- Federalización de la política tributaria, otorgando a las Provincias intervención directa en su elaboración

Ello puede lograrse sea a través de la creación de un Consejo Tributario Federal, similar al Consejo Vial Federal y con alcances semejantes a la regionalización de los directorios de entes del Estado, sea otorgando mayores atribuciones a la Comisión.

Federal de Impuestos (DL 20.221/73), con intervención necesaria y previa en todo lo referente a política tributaria. De esa forma sin contrariar la tendencia unificadora, es posible garantizar los intereses locales, tanto en lo que se refiere directamente a recursos, como en lo que hace indirectamente a los aspectos financieros y presupuestarios.

Todos los objetivos de coordinación, en la materia deben ser canalizados por este mecanismo, que podría actuar como asesor del Congreso. También debería tener intervención en materia de incentivos fiscales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II- Federalización de la administración tributaria, otorgando a las Provincias intervención en su ejecución.

En este caso es posible la creación de un Consejo de Administración de la D.G.I. con representación regional, con facultades para la elección del Director General y sustituyéndolo a éste en las atribuciones de interpretación de las leyes fiscales.

Otra alternativa de implementación sería la delegación de todas las atribuciones de la D.G.I. a las Direcciones de Rentas provinciales en sus respectivos territorios, de manera que sólo existe un organismo administrativo en cada jurisdicción con amplia capacidad operativa, propia en una caso y delegada en el otro.

III- Administración por las Provincias del Fondo de Desarrollo Regional.

El Fondo creado por el DL 20.221/73 en reemplazo del Fondo de Integración Territorial se conforma con los aportes del 1,5% de la parte que en principio correspondería a las provincias y con otro tanto de la que hubiese correspondido a la Nación.

Dicho Fondo, como su nombre y naturaleza indican, debe ser administrado por las interesadas directas con especial énfasis en el desarrollo regional.

Puede crearse un comité específico para ello o pueden las Provincias absorber su administración a través del Fondo Federal de Inversiones.



IV - Estímulos fiscales o de otro orden a la reinversión local de beneficios.

Debería estimularse la reinversión en el mismo lugar donde se obtuviera los beneficios, pues de esa forma se logra un efecto redistribuidor en el orden regional, particularmente en los casos de beneficiarios que residen en centros alejados del lugar de explotación, y de quienes residiendo en el lugar, pudiesen ser atraídos a inversiones en otros centros.

Estos estímulos podrían ser instrumentados a través del impuesto a las ganancias, a la renta potencial y al valor agregado o a través de medidas que obstaculicen la inversión lejos de la fuente de beneficios.

También podrían utilizarse mecanismos de la política monetaria tales como tasas de interés diferenciales o reducción de sistemas de control, como podría ser la no registración impositiva de las operaciones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

V- Discriminación impositiva en función de las distancias a los centros de consumo y otros que ofrecen economías externas.

Podría instrumentarse en los gravámenes a las ganancias, a la renta potencial, al valor agregado y otras, mediante alicuotas diferenciales o permitiendo una desgravación porcentual prefijada de la materia imponible en virtud del alejamiento de los centros económicos. También podría resultar aplicable a los gravámenes a la importación, en la medida en que el margen de protección efectiva no se altere significativamente.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

VI- Supresión de restricciones cambiarias en zonas de frontera

Por las características con que se desenvuelven tales zonas, las restricciones cambiarias actúan en rigor como desestímulo al desarrollo.

Su remoción operaría como un estímulo adicional a la actividad económica general, a la explotación y a la plena ocupación en las zonas de frontera sin desmedro de los objetivos de política cambiaria por la escasa significación de esas regiones.