

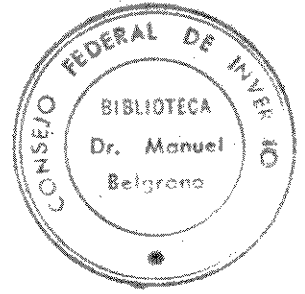
20463



II-2

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO



TEMA: FONDO DE DESARROLLO REGIONAL-PARTICIPACION DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES y/O DEL FONDO FEDERAL DE INVERSIONES-.

AREA: Institucional. Dirección de Cooperación.

TECNICOS: Dra. Florencia G. de Reca. Dr. Arnando Vanin.

- Diciembre de 1973 -

J. 213
F. 3113
t.
Ay. EPS. Rec...



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

<u>TITULO</u>	FONDO DE DESARROLLO REGIONAL. PARTICIPACION DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES Y/O DEL FONDO FEDERAL DE INVERSIONES.
<u>AUTORES</u>	Dra. Florencia G. de Roca y Sr. Armando Vanín.
<u>ORIGEN</u>	Gerencia del Fondo Federal de Inversiones.
<u>DESTINO</u>	Gerencia del Fondo Federal de Inversiones.
<u>RESUMEN</u>	<p>Ante la creación de un Fondo de Desarrollo Regional, la gerencia del F.F.I. sugiere se analice la posibilidad de la intervención del C.F.I., en forma directa o a través del F.F.I.</p> <p>Se analizan antecedentes legislativos, en especial la Ley 17678 (Fondo de Interacción Territorial) y se emiten sobre las alternativas para atribuir al C.F.I. facultades para la distribución o asesoramiento en la distribución del Fondo.</p>
<u>FECHA</u>	Diciembre de 1973.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ANTECEDENTES DEL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

- 1.1. Ley 14070/51
- 1.2. Declaración de Salta (III Asamblea Ordinaria del C.F.I. año 1960).
- 1.3. Ley 15.796 (presupuesto 1961).
- 1.4. Ley 16.432 y D.Ley 10.592 (presupuesto 1962 y 1963 respectivamente)
- 1.5. V Asamblea del C.F.I. 1964
- 1.6. D.Ley 2861/64
- 1.7. Ley 16.662 (presupuesto 1965)
- 1.8. Caracter de los aportes a las Provincias
- 1.9. Caracter del Asesoramiento del C.F.I. en los períodos 1961/64 y 1965
 - 1.9.1. Período 1961/64
 - 1.9.2. Período 1965
- 1.10 D. Ley 17.673/69 (F.I.T.)

2. REGIMEN VIGENTE

- 2.1. D.Ley 20.221 - Sistema de coparticipación de Impuestos Nacionales entre la Nación y las Provincias.
- 2.2. Ley de Ministerios



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3. EVALUACION DEL REGIMEN VICENTE

- 3.1. La unificación
- 3.2. Impuestos nacionales incluidos
- 3.3. Distribución primaria
- 3.4. Distribución secundaria
- 3.5. Impuestos provinciales
- 3.6. Fondo de Desarrollo Regional - Art. 16 del D.Ley 20.221/73
 - 3.6.1. Creación
 - 3.6.2. Competencia

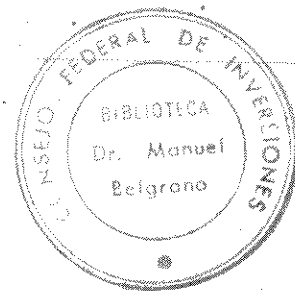
4. FEDERALISMO Y CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

5. POSIBLES ALTERNATIVAS PARA ATRIBUIR AL C.F.I. LA DISTRIBUCION O EL ASESORAMIENTO EN LA DISTRIBUCION DEL FONDO

- 5.1. Atribución realizada por Ley del Congreso
 - 5.1.1. Amplitud de atribuciones
- 5.2. Atribución realizada por la Ley de Presupuesto Nacional
- 5.3. Atribución por la Ley del Plan Trienal
- 5.4. Atribución por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional
 - 5.4.1. Limitación de la atribución
- 5.5. Atribución por el Decreto del Plan Trienal
- 5.6. Posibilidad de atribución por resolución ministerial
- 5.7. Carácter político de la elección entre las distintas al
ternativas.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



1.1. Ley 14.070/51: Pérdida de anticipos para obras públicas

El primer antecedente legal referente a la cuestión analizada en la Ley 14.070 del 11 de Mayo de 1951 que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a convenir con las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la financiación de los planes de Obras Públicas y otros gastos mediante préstamos o anticipos de efectivo. El referido parcial o total lo prevé mediante la entrega de títulos de la deuda pública interna local con cotización oficial, emitidos por las Provincias y la Municipalidad mencionada (que presumiblemente serían negociables por el Gobierno Nacional en plaza), o por pago de cuotas anuales en concepto de amortización e intereses por un monto equivalente al servicio de los títulos de referencia.

1.2. Declaración de Salta. III° Asamblea Ordinaria del C.F.I.
Salta, diciembre, 10 de 1960.

Participación del C.F.I. en la Distribución de los Fondos de la Nación para Obras Públicas Provinciales.

VISTO:

Que en el proyecto de presupuesto general de la Nación elevado al H. Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo Nacional se asigna una partida de \$1.200.000.000.- destinada al financiamiento de Obras Públicas Provinciales;

Que la distribución entre cada estado beneficiario deberá ser hecha por la Secretaría de Hacienda de la Nación con el asesoramiento del C.F.I.:

CONSIDERANDO:

Que las normas para una distribución adecuada, tendiente a promover el armónico desarrollo de las provincias argentinas, deben fijarse de forma tal que no afecten los intereses legítimos de las provincias;



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

72.

Que para ello es necesario que se las fije con precisión y claridad;

Y que lo escaso de la cifra no alcanza a solventar las necesidades más elementales de los estados argentinos, lo cual hace más grave la responsabilidad de una justa y oportuna distribución;

LA III^o ASAMBLEA ORDINARIA DEL C.F.I. DECLARA:

- 1^o: Que este programa de financiamiento de la Nación nada tiene que ver con el plan trienal de obras públicas anunciado por el señor Ministro de Economía de la Nación ante la V^o Conferencia de Ministros de Hacienda de las provincias, y sobre cuya urgente concreción tienen fundadas esperanzas las provincias argentinas.
- 2^o: Que lo reducido de la partida, que se mantiene constante en los últimos años sin contemplar las necesidades crecientes de los estados provinciales, hace que esta Asamblea insista en reclamar ante los Poderes Nacionales el otorgamiento de préstamos especiales para las zonas más insuficientemente desarrolladas del país.
- 3^o: Que el Consejo Federal de Inversiones al recomendar a la Secretaría de Hacienda la distribución de los fondos aludidos tenga en cuenta los siguientes enunciados:
 - a) Que los señores Ministros de Hacienda en una demostración del espíritu de solidaridad nacional que los alienta, acuerden que en la distribución sean preferentemente tenidas en cuenta aquellas provincias que no reciban otros ingresos extraordinarios de carácter nacional;
 - b) Que esa preferencia no afecte las normas locales que las provincias han adoptado para el uso de esos ingresos;
 - c) Que al hacer la distribución sean tenidos en cuenta las liquidaciones existentes en cada provincia y su estructura presupuestaria, con especial



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/3:

atención al porcentaje que de los ingresos provinciales las mismas destinaran para obras públicas;

d) Que se tenga especialmente presente a las provincias que presenten programas y proyectos concretos sobre la utilización de los fondos que se distribuyan, sin que ello signifique que la provincia pierda su poder de decisión en cuanto al uso de los mismos;

e) Que se haga especial atención en la adjudicación de fondos para la conclusión de obras ya iniciadas;

f) Que ante una entidad en los antecedentes anteriormente expresados, se otorgue prioridad a las obras ya que tengan mayor sentido reproductivo, o que más incidan en el desarrollo económico regional o provincial.

4º: Autorizar a la Secretaría General para cumplir este cometido ante la Secretaría de Hacienda de la Nación.

1.3. Ley 15.796 (presupuesto 1961)

Las leyes de Presupuesto de la Nación a partir de la Ley 15.796 (art. 17) del ejercicio 1961, establecían las siguientes normas:

"la distribución del citado anticipo, por jurisdicción territorial, se realizará por conducto de la Secretaría de Hacienda, previo asesoramiento del C.F.I."

El sistema se concretaba a través del asesoramiento anual a la Secretaría de Hacienda de la Nación, sobre el monto de ayuda que dentro del total asignado por el presupuesto nacional, recibía cada jurisdicción; tal tarea era privativa de la Asamblea cuya libertad de decisión solo estaba limitada cuantitativamente por el monto global a distribuir. Durante la vigencia del sistema el P.E.M. realizó las distribuciones en un todo de acuerdo con los asesoramientos emanados de Asambleas del C.F.I., si bien dicho dictamen era obligatorio pero no vinculante.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/4.

La Secretaría General en cada caso hacía conocer con anticipación, a los señores integrantes de la Asamblea, antecedentes del tema que podían ayudarlos en su tratamiento y confeccionaba diversas planillas de indicadores estadísticos y otras demostrativas de las innumerables maneras de distribuir los recursos.

Las Asambleas podían ordenar la utilización de aquellos y otros indicadores estadísticos combinados de muy diversas formas para la confección de otras alternativas que desearan ponderar, y también podían acordar el asesoramiento requerido por la Nación prescindiendo de tales elementos estadísticos.

1.4. Ley 16.432 y Decreto Ley 10.582

La ley 16.432 (art. 33) del presupuesto para el ejercicio 1962 y el Decreto Ley 10.582 (art. 15) del presupuesto para el ejercicio 1963 contenían fórmulas iguales al ya aludido art. 17 de la Ley 15.796 en el sentido de asesoramiento previo y obligatorio del C.F.I. pero con el agregado siguiente:

" dándose prioridad nacional a las provincias de menor desarrollo relativo "

o sea, que de acuerdo a este agregado debía funcionar un criterio de evaluación cualitativa en base al cual debía producirse la distribución de los fondos.

1.5. Xa. Asamblea del Consejo Federal de Inversiones

En la Xa. Asamblea que se llevó a cabo el 23-3-64, en Bariloche se aprobaron dos resoluciones referente al tema en análisis, cuya transcripción textual se hace a continuación:



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

15.

RESOLUCIONES APROBADAS:

V- Ayuda Federal: La Xa. Asamblea del C.F.I. resuelve:

1) Gestionar ante el Poder Ejecutivo de la Nación, se eleve el monto de la Ayuda Federal a la suma de Diez Mil Millones de Pesos, cifra proporcionalmente equivalente a los montos dispuestos para el año 1953 en su relación con los gastos de capital realizados por las provincias. La asignación será distribuida entre todos los miembros componentes sin excepción.

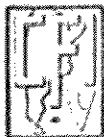
2) Encomendar a la Junta permanente proyecto la elaboración de índices que permitan distribuir la ayuda federal, según criterios de evaluación real del subdesarrollo, así como en base a porcentajes inversos al gasto de capital que realice y haya realizado la Nación en cada jurisdicción provincial y otras alternativas para decidir.

3) Sobre la base de ayuda federal para obras públicas no superior a Mil Millones de Pesos, mantener la misma forma de distribución del año anterior.

VIII- Condonación: La Xa. Asamblea del C.F.I. resuelve recomendar a los gobiernos provinciales para que por intermedio de sus representantes ante el Congreso de la Nación auspicien la sanción de una ley por la que se condonen a las provincias argentinas todas las deudas que éstas mantienen con la Nación hasta el año 1968 inclusive.

1.6. Decreto Ley 2861/67

El D. Ley 2861/64 tuvo en cuenta la resolución de la Xa. Asamblea en el apartado 3º, del punto 5 j aplicándose tal criterio a la distribución de fondos para el ejercicio presupuestario de 1964.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/6.

El D. Ley 8371/63 había prorrogado por un ejercicio el presupuesto del ejercicio anterior (D. Ley 10.532/62) que según vimos en " 1.4." establecía el asesoramiento obligatorio pero no vinculante del C.F.I.

1.7. Ley 16.662 (presupuesto 1965)

La ley 16.662 de presupuesto para el ejercicio del año 1965 no disponía el asesoramiento del C.F.I. para efectuar los anticipos de fondos destinados a afrontar los planes de ejecución de obras públicas, pero el D. 2575/65 tuvo en cuenta esta situación aclarando en los considerandos:

" Que en virtud de la citada disposición legal (se refiere a la Ley 16.662) la distribución del anticipo de referencia por jurisdicción territorial será efectuada por la Secretaría de Hacienda. Que dicha Secretaría de Estado ha considerado conveniente recabar sobre el particular la opinión del Consejo Nacional de Desarrollo, permitiéndole para ello como antecedente, el proyecto de distribución elaborado por el C.F.I., que mereciera la aprobación unánime de los señores Ministro de Hacienda de las provincias, reunidos al efecto en la Asamblea realizada en la Ciudad de Paraná en Diciembre de 1964, que tal proyecto, en opinión del CONADE resuelve convenientemente el problema de distribución de los fondos de referencia, temperamento que comparte la Secretaría de Estado de Hacienda con la salvedad de introducir por razones de economía una quita del 5 % a las sumas fijadas en principio."

1.8. Carácter de los aportes a las provincias

Estos aportes a las provincias eran reintegrables según se vio en "1.1.", por lo que surge de la Ley 14.070/51. Pero en relación a las deudas contraídas por las provincias con motivo de esta ayuda, existe el antecedente que el D. Ley 770/57 (art. 4) condonó los saldos pendientes de pago al 31-12-56. *



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

17.

El P.E.N. había previamente adoptado el criterio de resarcirse de los préstamos mediante retenciones anuales de una parte de los fondos que correspondían a las provincias en concepto de participación del producido de impuestos nacionales, según surge del Decreto 2283/54 (art.4). El Decreto 8542/62 que fija la distribución de los préstamos correspondientes al ejercicio 1962 según lo asesorado por el C.F.I. faculta en su art.3, a la Secretaría de Hacienda, a convenir con los gobiernos locales las condiciones de reembolso; pero al mismo tiempo establece que tales reembolsos serán efectivos mediante retenciones a efectuar sobre la participación en los impuestos nacionales sujetos a distribución. Además en el art. 2 no establece que los préstamos se entreguen en dinero, sino en certificados de cancelación de deudas y/o bonos de consolidación de deudas.

El Decreto 13.311/69 relativo a la distribución de los préstamos para el ejercicio 1963 repite aquella modalidad de reintegro por las provincias a la Nación, a través de la co-participación de impuestos (art. 3°) pero es menos concreto en cuanto a la forma de entrega de los préstamos al establecerla " mediante los medios de pago que considere en su oportunidad más adecuado" (art. 2°).

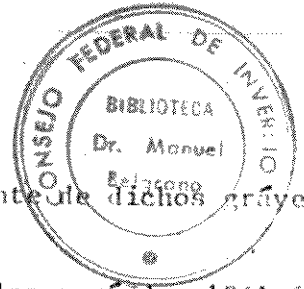
El Decreto 2861/64 también establece que el reintegro por las provincias a la Nación se realice a través de la retención parcial de la participación de impuestos nacionales sujetos a distribución.

Además fija tales reembolsos, se efectúen en un plazo máximo de diez años y con un interés de 10% anual.

Posteriormente el Decreto 2575/65 art. 3°, faculta a la Secretaría de Hacienda para que convenga con los respectivos gobiernos locales las condiciones a que se sujetará el reembolso a la Nación de las sumas que se transfieran en virtud del presente Decreto, tomando como base un plazo máximo de seis años, con una tasa de interés del 10% anual.

Además los servicios a cargo de las jurisdicciones territoriales se harán efectivos mediante retenciones a efectuar sobre las respectivas participaciones en los impuestos nacionales sujetos a distribución, para lo que los interesados adoptarán los recaudos necesarios para re-

/3.



nunciar a favor de la Nación la parte correspondiente de dichos gravámenes.

1.9. Carácter del Asesoramiento del C.F.I. en los períodos 1961-64 y 1965.

1.9.1. Período 1961-64.

Durante este período y como consecuencia de la inclusión en las leyes y/ o decretos-leyes de presupuesto, de la atribución del C.F.I. de asesorar a la Secretaría de Hacienda en la distribución de los fondos de financiación de obras públicas a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires, tal asesoramiento era de carácter obligatorio en cuanto a su requerimiento, pero no vinculante, ya que la Secretaría de Hacienda podía apartarse de él.

1.9.2. Período 1965.

En el período 1965 se incrementó cinco veces el monto máximo para que el P.E.N. pudiera anticipar a las provincias para sus planes de obras y trabajos públicos.

La Ley de Presupuesto para el año 1965 no estableció la obligación del previo asesoramiento del C.F.I. a la Secretaría de Hacienda. Dicha Secretaría consideró conveniente el asesoramiento del CONADE y la remitió como antecedente el proyecto de distribución elaborado por la Asamblea del C.F.I. en Diciembre del año 1964. El CONADE hizo suyo este proyecto y la Secretaría de Hacienda lo compartió en parte, disminuyendo en un cinco por ciento las sumas fijadas.

O sea que en este año se prorroga "de hecho" la consulta al C.F.I. no ya, con el carácter obligatorio establecido por las leyes, sino que discrecionalmente la Secretaría de Hacienda envió el proyecto de distribución elaborado por el C.F.I. al CONADE, a quien se refirió en tal oportunidad el asesoramiento.

1.10. Decreto Ley 17.673 (F.I.T.)

En 1963 con el D. Ley 17.673 se dio vida a un nuevo sis-

19.

tema para la financiación de obras públicas provinciales, en parte para compensar la disminución real en la co-participación de las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires del 11% en el primer caso y 56% en el segundo a partir de 1966 (ver documento "La co-participación de impuesto como herramienta del Federalismo en Argentina", de Horacio Núñez Miñana, presentado al Seminario sobre Problemas del Federalismo en Argentina. C.F.I. Buenos Aires- 1973.)

El texto de la ley es el siguiente:

Art.1°: Créase el Fondo de Integración Territorial que tendrá por objeto financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial destinados a crear la infraestructura requerida por el desarrollo del país.

Art.2°: El Fondo de Integración Territorial se aplicará en forma de aportes no reintegrables a las provincias para la financiación de obras nuevas y conclusión de las ya iniciadas, incluyendo estudios y proyectos. La determinación de las obras, cuya ejecución se financie, será efectuada por decreto del Poder Ejecutivo, sobre la base de proyectos concretos presentados por las provincias y evaluado por la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, atendiendo prorritariamente a facilitar la Constitución de polos de desarrollo en las regiones de menor desarrollo relativo.

Art.3°: El Fondo de Integración Territorial se integra-
rá con un aporte del Tesoro Nacional que se fijará anual
mente, en función de los requerimientos de los proyectos a financiar.

Art. 4°: El Poder Ejecutivo establecerá el sistema opera-
tivo y el régimen de funcionamiento del Fondo.

/10.

Art.5°: En el presente ejercicio se incorporará al Fondo de Integración Territorial, como aporte inicial, el saldo disponible de la partida del presupuesto nacional denominada "Aportes a Provincias" deducidos los requerimientos para cubrir los déficit del presupuesto de gastos corrientes de las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis, y Santiago del Estero. Los aportes para los años 1969 y 1970 serán, respectivamente, de 40 y 50 Mil Millones de Pesos.

Art.6°: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección del Registro oficial y archívese.

La innovación interesante del D.Ley, es que los aportes que se hagan a las provincias tendrán el carácter de no reintegrables y que surgirán directamente del Tesoro Nacional. También cabe destacar el hecho que los aportes se harán en base de proyectos concretos presentados por las provincias y que la evaluación de ellos los hará la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo.

El Decreto Reglamentario 705, en su art.4° establece que la presentación de los planes de obras se efectuará por conducto de la Secretaría de Estado de Gobierno, la que lo someterá a la Secretaría del CONADE para su evaluación y consideración de acuerdo con los objetivos fijados para el planeamiento. Además el art. 5°, dice que sobre la base de dicha evaluación y considerando la situación de las distintas zonas en que se haya de concretar la inversión, la Secretaría de Estado de Gobierno, previa intervención del Ministerio de Economía y Trabajo, propondrá al Poder Ejecutivo las obras a financiar para su aprobación.

2. Decreto Ley 20.221

Sistema de co-participación de impuestos nacionales entre la Nación y las provincias. Norma de Creación del Fondo de Desarrollo Regional.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/11.

Este D. Ley, Convenio cuyo fin es estructurar un sistema único de coparticipación de los impuestos nacionales, reconoce la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con pocos recursos.

Según el art. 1º, la ley rige desde el 1º de Enero de 1973 hasta el 31 de Diciembre de 1980.

Dice el art. 2º que el monto total recaudado por los gravámenes a que se refieren la ley se distribuirá de la siguiente manera:

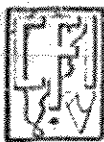
- a) 48,5 en forma automática a la Nación.
- b) 48,5 en forma automática al conjunto de provincias que ahieren a las pismas.
- c) 3% en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional creado por el art. 16.

El Cap.V, de la Ley de Fondo de Desarrollo Regional, está constituido por el art. 16 que dice:

Créase el Fondo de Desarrollo Regional que se formará con los siguientes recursos:

- a) con los aportes fijados en el inciso "c" del art. 2º de la presente ley.
- b) con los aportes que efectúe la Nación.
- c) con otros recursos provenientes de fuentes internas o externas.
- d) con el producido de las operaciones realizadas con el fondo.

El objetivo del Fondo de Desarrollo Regional es el de financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos. Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional serán afectados a partir del 1º de Enero de 1973 a la financiación de las obras aprobadas dentro del actual régimen del F.I.T.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/12.

Para la financiación de obras nuevas deberán tenerse especialmente en cuenta las previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, a ser financiadas con el F.I.T.

Vemos el juego de los artículo que se mantiene el criterio de la no reintegrabilidad de los aportes por parte de las provincias y que además, la cifra asignada anualmente no es fija, sino que es determinable en función del monto de la recaudación impositiva.

El art. 19 de la Ley 20.221 prevé que hasta tanto se determine el sistema operativo y régimen de funcionamiento del fondo, los recursos afectados a él serán depositados en el Banco de la Nación Argentina, en cuenta especial que se habilitará al efecto, y destinados exclusivamente a atender la financiación de obras ya aprobadas dentro del actual régimen del F.I.T. a cuyo efecto se incluirán en el presupuesto general de la Nación.

2.1. Ley de Ministerios, 20.524

Si bien como acaba de verse, no hay un régimen de administración y aplicación del fondo, surgirán de la Ley de Ministerios vigente, que es el Ministerio de Economía, el encargado de estas funciones. Esto surge del Art. 15, inc 28 de la Ley de Ministerios, que hace referencia a la competencia del mismo, siendo una de ellas: " la recaudación y distribución de las rentas nacionales".

3. Evaluación del régimen vigente.

El D. ley 20.221 que fija retroactivamente su fecha de entrada en vigencia al 1º de Enero de 1973, implica(1):

(1) Núñez Miñana, H. " La coparticipación de impuesto como herramienta del Federalismo en la Argentina" Doc. de Trabajo - Seminario sobre problemas del Federalismo en la Argentina. C.F.I. 1973-pag. 31



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/13.

3.1. La unificación de los regímenes de co-participación existentes, eliminando las diferencias, de casi solo valor histórico, entre impuestos internos, "unificados" e impuestos directos como réditos o indirectos como ventas, que se "co-participan".

3.2. Impuestos Nacionales Incluidos: La enumeración del art. 7  del D. Ley es comprensiva de todos los impuestos nacionales existentes y abarca incluso los que en el futuro la Nación establezca, salvo los impuestos al comercio exterior o aquellos que el Congreso como poder local establezca en jurisdicción de la Capital Federal, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, y los impuestos nacionales "Cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y fomento de actividades, declaradas de interés nacional". (art. 7 , segundo párrafo).

3.3. Distribución Primaria: Previa deducción de un 3% como aporte automático al Fondo de Desarrollo Regional creado por la ley, el total de recaudación se distribuye en forma automática en partes iguales entre la Nación y el conjunto de las Provincias (49,5% y 48,5%, respectivamente).

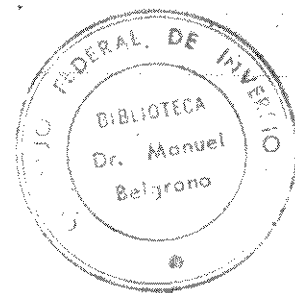
De su parte, la Nación cede a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación equivalente a 1,6% y 0,2% del monto total recaudado de Impuestos co-participables, respectivamente.

3.4. Distribución secundaria: El contingente asignado automáticamente al conjunto de provincias (48,5% del monto a distribuir) se distribuye a su vez entre ellas diariamente a través del Banco de la Nación Argentina en las siguientes proporciones: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por disposición demográfica.

La distribución entre provincias en proporción a la población se funda



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



/14.

menta en la estrecha relación existente entre la magnitud de los servicios públicos provinciales y el número de sus habitantes. La distribución por brecha de desarrollo se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias menos desarrolladas. La distribución por disposición demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos.

Dado que éstos dos últimos prorratadores son nuevos dentro del régimen de distribución, conviene explicar en más detalle la elaboración de los mismos. En el caso de la distribución por brecha de desarrollo, la distribución se realiza en proporción per capita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área. Para medir la brecha de desarrollo, se toman indicadores del nivel de desarrollo de cada provincia en relación al nivel del área más avanzada del país (Capital Federal y Provincia de Buenos Aires), definiéndose la brecha de desarrollo de una provincia determinada como la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo, de cada provincia-, y el del área más avanzada. Para medir el nivel de desarrollo de cada provincia, se utiliza el promedio aritmético simple de tres índices: calidad de la vivienda, grado de educación, de los recursos humanos y automóviles por habitante. Esto permite asignar mayores montos a las provincias de menor grado de desarrollo relativo.

En cuanto a la distribución por disposición demográfica, se asigna un 10% del contingente total de provincias a aquellas provincias que tienen densidad de población inferior a la densidad media del conjunto de provincias, y entre ellas se distribuye dicho monto en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y la densidad media. De esta forma, cuanto sea menor la densidad demográfica, mayor será la proporción en que recibirá comarticipación por este concepto.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/15.

3.5. Impuestos Provinciales: Una característica esencial del nuevo sistema está dado por la expresa reserva que se hace a las provincias de los impuestos provinciales tradicionales. Concretamente, se exceptúa de la obligación de las provincias (de derogar gravámenes análogos a los nacionales coparticipados por la Ley) a una nómina que abarca los siguientes impuestos provinciales: sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso. Ello se debe al hecho de que, por primera vez, la nómina de impuestos nacionales coparticipables no se fijan expresamente, sino que se establece como obligación de la Nación la de coparticipar todo impuesto nacional que en el futuro cree. Siendo ello así, a medida que la Nación cree un impuesto ya utilizado por las provincias, si bien dicho impuesto nacional comienza a ser coparticipado, debe ser derogado el impuesto provincial análogo como parte de las obligaciones de dichos gobiernos. Por este proceso, (ya iniciado con gravámenes "de emergencia" y "por única vez" respecto a los inmuebles -1967- y luego a los automotores -1970-, y previsto más adelante con el Fondo Nacional de la Vivienda -1972-) la Nación iría desalojando gradualmente a las provincias de sus impuestos propios, en desmedro del objetivo de fortalecimiento federal que inspirara la reforma. La solución ha sido la de definir un núcleo de impuestos provinciales para los cuales, aun cuando la Nación establezca impuestos análogos, las provincias pueden continuar con sus impuestos provinciales respectivos y además coparticipar en la recaudación del impuesto nacional. En el punto de partida, esa situación ya se presentaba con el caso del impuesto nacional al parque automotor.

3.6. Fondo de Desarrollo Regional. Art. 16 del D. Ley 20221/73.

3.6.1. Creación: El D. Ley 20.221/73 creó el Fondo de Desarrollo Regional pero no ha establecido cuál es el organismo administrativo competente para distribuirlo, ni tampoco establece indicadores, salvo la genérica



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/16.

referencia de que deberá afectarse desde el 1° de Enero de 1973 a la financiación de las obras aprobadas dentro del actual régimen del Fondo de Integración Territorial y que para obras nuevas deberán tenerse especialmente en cuenta y especialmente las previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En estos dos últimos párrafos del art. 16 reside en nuestra opinión la raíz del problema o posibles problemas que puedan surgir.

Textualmente establecen:

Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional serán afectados a partir del 1° de Enero de 1973 a la financiación de las obras dentro del actual régimen del Fondo de Integración Territorial.

Para la financiación de obras nuevas deberán tenerse especialmente en cuenta, las previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, a ser financiadas con el Fondo de Integración Territorial.

3.6.2. Competencia: Una posible (y creemos la más factible) interpretación es que el art. 16 del D.Ley 20.221 ha reemplazado a la Ley 17.675 si bien ésta seguiría vigente "hasta tanto se determine el sistema operativo y el régimen de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Regional" de acuerdo al art. 19 del D.Ley 20.221 y último párrafo del art. 16 "Para la financiación de "obras nuevas" deberán tenerse especialmente en cuenta las previstas en el Plan Nacional de Desarrollo a ser financiadas con el Fondo de Integración Territorial".

De ello puede deducirse que por el momento no existe una atribución especial de competencia a ningún órgano acerca de la distribución del Fondo de Desarrollo Regional y que ante esa ausencia se aplicaría el art. 16 de la Ley de Ministerios (atribución del Ministerio de Economía).

El Plan Nacional de Desarrollo, D. Ley 19.039 no ha sido derogado aun lo que posiblemente sucederá con la aparición del Plan Trienal. Si el dictado del Plan Trienal se lleva a cabo mediante una ley del Congreso se modificará expresa o implícitamente el D.Ley 20.221.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/17.

4. Federalismo y Consejo Federal de Inversiones

El C.F.I. como organismo interprovincial y de honda raíz ideológica federalista podría asumir el asesoramiento o la distribución del Fondo de Desarrollo Regional. El mismo preámbulo de la Carta Orgánica establece como finalidad del C.F.I. la "de orientar las inversiones hacia todos los sectores del Territorio Nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región" de acuerdo también al propósito de "promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social".

Es importante recalcar que, si bien las reformas introducidas por el D.Ley 20.221 en cuanto hay una solución más coherente respecto a los intereses de las provincias: promoción de zonas rezagadas o estancadas de una redistribución fiscal, el otorgamiento al gobierno nacional de la distribución del Fondo de Desarrollo Regional implica para las provincias un cierto debilitamiento del sistema propiamente federal. Es así, que la toma de decisiones totalmente en manos de cualquier Ministerio de la Nación, respecto a los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional, con el sólo asesoramiento de la oficina nacional de desarrollo, centralizaría innecesariamente en el gobierno nacional, facultades que deben ser ejercidas concertadamente con las provincias.

El otorgamiento de facultades al C.F.I. en cuanto al Fondo de Desarrollo Regional implica en parte, el reconocimiento del federalismo en cuanto hay así una asignación concertada o por lo menos "consultada" de los recursos que provienen de dicho Fondo.

Dentro del ámbito del C.F.I. es una decisión política la atribución del ejercicio de tales facultades (distribución o asesoramiento) a la Asamblea, órgano máximo del C.F.I. o al Fondo Federal de Inversiones, órgano desconcentrado de la Secretaría General, sin perjuicio de que el Fondo



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/18.

podría cooperar con la Asamblea, en caso que el ejercicio de las facultades se atribuyera a ésta.

5. Posibles alternativas para atribuir al C.F.I. la distribución o el asesoramiento de la distribución del Fondo.

5.1. Atribución realizada por Ley del Congreso. De acuerdo al art. 67 inc. 7 y 8 de la Constitución Nacional correspondería que sólo mediante una ley del Congreso Nacional se atribuyera al C.F.I. la distribución directa a las provincias de dichos fondos. Por otra parte, existe en la Ley de Ministerios 20.524, la atribución genérica al Ministerio de Economía de la distribución de las rentas nacionales (art. 25, inc. 23).

5.1.1. Amplitud de atribuciones. En este caso que podríamos considerar como el otorgamiento de mayores atribuciones, el C.F.I. estaría solamente condicionado por las limitaciones que la misma ley le impusiera, constituyendo a la vez, el régimen de mayor estabilidad en cuanto a las atribuciones del C.F.I. ya que sólo una nueva ley podría modificarla.

5.2. Atribución realizada por la Ley de Presupuesto Nacional Otra posibilidad es la inclusión de atribuciones (de distribuir o asesorar respecto a esa distribución) del C.F.I. en lo que se refiere al Fondo Federal de Inversiones, en la Ley de Presupuesto. Dicha inclusión puede ser de dos tipos:

1º: como norma temporal cuya extinción se produce con la finalización del ejercicio.

2º: como norma permanente pero incluida en una ley temporal como es la de Presupuesto. En este sentido, Díez Manuel María en Derecho Administrativo Tº III, Pág. 251 nota 7, se inclina por el reconocimiento del carácter permanente de ciertas disposiciones contenidas en una ley de presupuesto.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/20.

te el Asesoramiento del C.F.I. en la materia.

5.6. Carácter político de la elección entre las distintas alternativas
Evidentemente la elección de intentar la obtención de uno u otro tipo de normas es una cuestión política no solo en sentido general sino en la aplicación del principio de que "política" es el arte de lo posible.