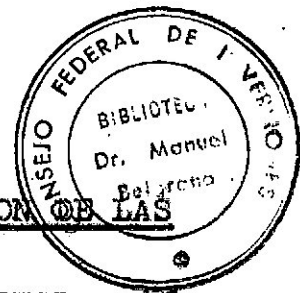


CATALOGADO

20412
Ej.2



ANALISIS PRELIMINAR PARA LA DELIMITACION DE LAS

AREAS FISCALES DE LA NACION Y LAS PROVINCIAS

Por el Dr. Benedicto Caplán

1. Aspectos institucionales en que se ha enmarcado la actual delimitación de áreas fiscales entre la Nación y las Provincias.
2. Análisis histórico de las políticas nacionales que han determinado la actual delimitación de áreas fiscales.-
3. Bases para una delimitación de las áreas fiscales.-

0
N. 23211
C11

El presente documento tiene por objeto examinar los diferentes elementos de juicio que deberían ser tomados en cuenta para la formulación de criterios sobre la distribución de las áreas fiscales entre la Nación y las Provincias, sin soslayar la circunstancia de que estas últimas también deben definir el campo fiscal de los Municipios y compartir con los mismos una parte de sus propios recursos.-

La ausencia de normas constitucionales claras acerca de los ámbitos fiscales en que puede moverse el gobierno nacional, ha provocado con el correr del tiempo el abandono de las pocas cláusulas constitucionales existentes y ha dejado la delimitación de las áreas fiscales y el diseño de los sistemas tributarios al impulso de los técnicos de turno, de los apremios financieros del Fisco, cuando no de la improvisación, pero advirtiéndose claramente la ausencia de una política coherente.

1. ASPECTOS INSTITUCIONALES EN QUE SE HA ENMARCADO LA ACTUAL DELIMITACION DE AREAS FISCALES ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS.-

1.1. Las facultades tributarias del Gobierno Nacional, están contempladas en sólo dos artículos de la Constitución Nacional: el 4º y el 67, inciso 2. En cuanto a las facultades de las Provincias se basan exclusivamente en el artículo 104 de la Constitución que establece que todo el poder no delegado expresamente al Gobierno federal, corresponde a las Provincias.

El artículo 4º, además de anacrónico, es prácticamente inoperante e inaplicable en los tiempos actuales. Su vigencia sólo se explica porque el estado de necesidad requiere un sistema fiscal para la subsistencia de cualquier gobierno, no importa lo que la Constitución haya dispuesto en el pasado. La interpretación de dicho artículo 4º ha debido ser forzada y arbitraria pues de otra manera el Estado nacional carecería de lo indispensable para el cumplimiento de sus funciones mas elementales. Pero lo cierto es que la redacción del citado artículo es clara y su contenido es, en la época actual, notoriamente inapto para los fines que se propuso.-

En efecto. El artículo 4º comienza declarando categóricamente y sin que ninguna interpretación pueda torcer su mandato que "el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional", formado con los rubros que el mismo texto enuncia, y acerca de los -

cuales trataremos mas adelante. Pero antes queremos señalar que en el párrafo transcripto se indica que el Tesoro Nacional se constituye con recursos expresamente identificados y no con otros, que por lo demás no se enuncian en ninguna otra parte de la Constitución, excepto los del artículo 67, inciso 2º que son fondos para circunstancias excepcionales o extraordinarias. Los recursos normales del Gobierno federal son, constitucionalmente los del artículo 4º

Los recursos enunciados por el artículo 4º, son los siguientes:

1) Los derechos de importación y exportación, esto es, el impuesto de aduanas y cualquier otro gravamen al intercambio como son en la actualidad las retenciones y márgenes de cambio.-

2) La venta de tierras fiscales, que constituye un recurso de capital sin mucha importancia en la actualidad.

3) La locación de tierras, ingreso de carácter patrimonial también de muy poca significación en el presente.

4) La venta de correos, o sean las tasas y precios postales que en el mejor de los casos pueden cubrir el costo de este servicio y un poco más.

5) Los ingresos provenientes del crédito público.

6) "De las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General.

El primero y el último de los numerales expuestos son los únicos recursos de carácter impositivo. Los numerales 2) y 5) son ingresos de capital o extraordinarios que principal-

mente pueden destinarse a satisfacer necesidades de capital. Por lo demás su afluencia no es permanente ni regular y por lo tanto no son un recurso idóneo para financiar las erogaciones corrientes del Estado.

Los numerales 3 y 4 son ingresos de poca importancia y con los mismos no sería posible sufragar ninguna erogación significativa de las muchas que debe afrontar el Estado moderno.-

El numeral 6) o sean las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso, constituye un verdadero absurdo. Como ya lo destacó hace mas de 40 años Egidio Trevisán (1) el único impuesto proporcional a la población es el de capitación en el que todos los individuos pagan los mismo y ello configura el mas inequitativo de cuantos impuestos existan porque no se toma en cuenta para nada la capacidad contributiva.

Vale decir, que los recursos corrientes y genuinos de la Nación quedarían reducidos, de acuerdo al texto constitucional a los impuestos de aduanas. La necesidad insoslayable de contar con otras fuentes de recursos corrientes ha determinado una interpretación completamente infundada de la Constitución. Dicha interpretación consiste en atribuir a "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso" el carácter de sinónimo de los impuestos indirectos con lo cual se legitiman ingresos tan importantes como los impuestos a las ventas, al valor agregado o los impuestos internos al consumo.

(1) Los impuestos internos en la República Argentina (Bs. Aires-1934. Edit. Jacobo Peuser) p.34.-

Pero como no ha podido menos que reconocerse la facultad concurrente para aplicar tributos indirectos a las Provincias -titulares de todo el poder no delegado- la solución de com romiso que se encontró para la falencia constitucional, fue la de la unificación de los impuestos indirectos con participación p̄vvincial en su producido.

La realidad es que la Nación aplicó impuestos indirectos porque sin estos recursos no podía subsistir el Estado y no porque lo autorizara nuestra antigua Constitución. La prueba de la afirmación antedicha la proporcionan los debates parlamentarios de 1891 y 1894, reseñados por Trevisán en la obra citada. Así, en el primero de dichos años, el ministro de Hacienda, Dr. Vicente Fidel López, propuso y obtuvo del Congreso el establecimiento de los impuestos internos en base a la autorización constitucional (art. 67, inc. 2) de crear impuestos directos por tiempo limitado, considerando que los impuestos internos son directos...Aparte del elemental error de concepto, obsérvese que el fundamento no era el del artículo 4º por asimilación con las contribuciones -proporcionales a la población.-

Cuando venció el término de este impuesto y hubo que tratar su renovación en 1894, el entonces ministro de Hacienda, Dr. José A. Terry, profesor y tratadista de finanzas públicas, sostuvo la procedencia de ratificar el tributo por razones inversas a las de Vicente F. López, es decir fundados en el artículo 4º, soslayando el aspect. fundamental de que las "demás contribuciones que pueden crearse por este artículo deben ser proporcionales a la población.-

Lo antedicho no significa una crítica a la creación

de estos impuestos por parte de la Nación. Ello respondió a una necesidad ineludible de todo Estado. Lo que se quiere poner de manifiesto es la ausencia de fundamentos constitucionales serios.-

La falta de claridad del texto constitucional se ha suplido con la opinión de los tratadistas y la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia. De este modo se ha elaborado en materia fiscal un verdadero derecho institucional, mas que constitucional, porque su principal fundamento son las instituciones elaboradas por la práctica, a través del tiempo y con el consenso de la sociedad. En tal sentido la Suprema Corte ha declarado que los impuestos indirectos al consumo son de facultad concurrente de las Provincias y la Nación, las primeras por haberse reservado todo el poder no delegado y la segunda por la ambigua cláusula del artículo 4º, ya citada.-

Esta tesis de las facultades concurrentes, que como se indica tuvo su origen en los impuestos internos se extendió después a todos los tributos indirectos, excepto de aduanas, que está reservado a la Nación

En cuanto a los impuestos directos, también se ha elaborado una doctrina institucional fiscal que tiene un débil apoyo en el artículo 67 de la Constitución, el cual prescribe las facultades del Congreso. En su inciso 2º, el referido texto dispone 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 primer lugar, cabe determinar a qué se refiere la Constitución cuando emplea la expresión "contribuciones di-

directas". La respuesta es que puede interpretarse en dos connotaciones distintas: Una en sentido restrictivo porque en nuestro país existía en la época que se dictó la Constitución y continúa existiendo con el nombre de "contribución directa" el impuesto inmobiliario que siempre han aplicado las Provincias en sus respectivas jurisdicciones. En la Capital Federal y en los antiguos Territorios Nacionales fue siempre considerado un impuesto local. Esta interpretación se compece con el carácter temporario y extraordinario que la Constitución atribuye al tributo como recurso federal, de acuerdo al citado inciso 2º. Vale decir: el impuesto de contribución directa es local en forma permanente, pero puede ser utilizado en circunstancias extraordinarias y por tiempo limitado, por el Gobierno Federal.

Esta interpretación restrictiva del texto constitucional deja sin base a todos los tributos directos fuera del impuesto inmobiliario, a menos que se ^{que} considere cualquier tributo y no sólo los indirectos puede encuadrarse en el artículo 4º bajo la expresión de "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso".

Otra interpretación del artículo 67, inciso 2º, es que dicho texto, que utiliza la expresión "contribuciones directas" en plural, está dedicado a los impuestos directos en general, los cuales se considerarían como recursos permanentes de las Provincias y temporarios de la Nación.

Esta interpretación es la mas "conveniente" para coonestar la evolución del sistema fiscal federal a partir de la década de los años 30, pero sin duda tiene un elemento forzado y artificial. En la época en que se redactó la Constitución no existía una idea cabal de la diferencia entre impuestos direc-

tos e indirectos. Tampoco existe ninguna referencia sobre el punto en los debates constitucionales de la época. De modo que dicha interpretación, si bien conveniente para la legitimación de nuestro actual sistema fiscal, atribuye a los constituyentes una intensión que estaba fuera de sus conocimientos.

Por otra parte, el citado inciso del artículo 67, tiene tres tipos de limitaciones muy importantes para la creación de tributos directos fundados en su texto. Una limitación es la relativa al destino, otra en cuanto a la forma y la otra de carácter temporal.

La limitación en cuanto al destino u objetivos de la tributación es que fueran necesarias para la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado. Esta limitación no debe concebirse como circunscripta a circunstancias extraordinarias como pueden ser los de una guerra.--

En efecto, la seguridad, defensa y bien general son objetivos primordiales del Estado para cuyo logro deben realizarse funciones públicas en forma permanente y continua.--

Por lo tanto esta condición no es un obstáculo para la creación de cualquier tipo de tributo. En realidad de verdad, todos los tributos tienen por objeto la seguridad, defensa y bien general del Estado.

La otra limitación del referido inciso 2° es que las contribuciones sean proporcionalmente iguales en todo el territorio de la República. Se ha tratado de relacionar esta expresión con la que utiliza el artículo 4° de la Constitución "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población..." Sin embargo adviértase que en este último caso se trata una proporción a la población, lo cual como se hizo notar, es una capitación. En cambio, en el artículo 67 se trata de una proporción igualitaria en todo el territorio, lo --

cual parece indicar el propósito de evitar una imposición desigual en las distintas Provincias. Ahora bien, la proporcionalidad a que se refiere el texto del artículo 67 no es obviamente la que diferencia a los impuestos en proporcionales y progresivos, porque en aquélla época no se hacía dicha distinción, al menos en la legislación tributaria positiva. Sólo en las obras de algunos economistas, como Stuart Mill, pueden encontrarse referencias al punto. En realidad, el concepto de progresividad está estrechamente ligado al impuesto sobre la renta, tributo este que en la época de la redacción de la Constitución sólo se aplicaba en Inglaterra. Todos los demás sistemas europeos y americanos sobre la renta se generalizaron mucho tiempo después, la mayoría en el presente siglo. En suma, en nuestra opinión la expresión "proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación" no puede concebirse como un obstáculo a la progresividad.--

La tercera limitación se refiere a que dichas contribuciones pueden establecerse por tiempo determinado. Esta exigencia ha sido observada por nuestra legislación nacional cada vez que se estableció un impuesto directo: impuesto a los réditos, a las ganancias eventuales, a los beneficios extraordinarios, al patrimonio, etc. Pero como las necesidades fiscales requerían tributos permanentes o por periodos indeterminados se soslayó la exigencia de la cláusula citada mediante su renovación periódica. Este procedimiento, si bien generalizado y transformado en una tradición legislativa está indudablemente en pugna con la disposición constitucional que tiende, precisamente, a limitar en el tiempo la facultad nacional de aplicar contribuciones directa, en el claro entendi-

miento de que normalmente corresponden a las Provincias.

En resumen, puede afirmarse que la Constitución de 1853 no ha resuelto el problema de la distribución de las áreas fiscales entre la Nación y las Provincias. Literalmente puede decirse que fuera de los impuestos de aduanas y de la facultad temporaria de aplicar contribuciones directas, por parte de la Nación, así como la ambigua disposición del artículo 4º, todo el poder tributario pertenece a las Provincias. Empero, la tradición iniciada en 1891 y fuertemente acentuada a partir de la cuarta década del presente siglo, ha elaborado un derecho fiscal institucional sobre el que se basa toda la estructura financiera de la Nación, las Provincias y las Municipalidades. Este derecho institucional deberá ser el antecedente obligado de cualquier reforma constitucional próxima, con las reformas que aconseje la dinámica económica actual y la filosofía política de nuestro tiempo.

1.2. La Constitución de 1949 no contiene nuevas disposiciones sobre la distribución de las áreas fiscales entre la Nación y las Provincias. Básicamente se ha limitado a reproducir los artículos 4º y 67, inciso 2, de la Constitución de 1853, pero el primero con una muy importante modificación o, más precisamente, con una supresión. En efecto, fue eliminada la expresión "equitativa y proporcionalmente a la población". Vale decir, de acuerdo al texto reformado, el Tesoro Nacional se forma, además de los otros recursos, con "las demás contribuciones que imponga el Congreso Nacional". El término "contribuciones" utilizado en el año 1949, debe entenderse como sinónimo de tributos y por lo tanto comprende cualquier impuesto, directo o indirecto, como asimismo las tasas, contribuciones de mejoras y regalías.

Por consiguiente, en el sistema tributario de la Constitución de 1949 hay una categoría de impuestos, los de aduana, delegados a favor del Fisco nacional en forma determinada, y todos los demás tributos en forma indeterminada. Como por otra parte, las Provincias conservan por el artículo 97 de dicha Constitución, todo el poder no delegado, debe entenderse que toda la tributación, excepto los impuestos aduaneros, son materia de facultades concurrentes.-

Esta solución, si bien permite que cada nivel gubernativo cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, elude la distribución de las áreas fiscales, cuya principal virtud es la de evitar conflictos tributarios y permitir una mejor coordinación en los tres niveles gubernativos.

En otras disposiciones de la Constitución de 1949 - pueden encontrarse importantes principios socioeconómicos que sirven de guía para el tema que nos ocupa, o en otros casos requieren instituciones fiscales en concordancia. Si bien este documento no versa sobre la naturaleza de los distintos tributos que pueden aplicarse, existen algunos que son especialmente aptos para realizar determinados principios sociales o económicos y por lo tanto deben tenerse en cuenta al atribuir las áreas fiscales. Por ejemplo los impuestos a la renta y a las herencias son los instrumentos adecuados para lograr una mayor justicia social que es, precisamente, uno de los objetivos del Preámbulo de la Constitución de 1949. Para permitir la realización de este principio, el texto de la parte pertinente de una futura Constitución debería ser redactado de tal modo que estos impuestos no encuentren obstáculos en su aplicación, sea distri.

buyéndolos por nivel gubernativo o considerándolos en forma concurrente a participada por los tres niveles.-

En general, puede decirse que los principios de justicia social, la función social de la propiedad y del capital, consagrados por la Constitución de 1949 requieren para su vigencia de las instituciones de la tributación directa a la renta y el patrimonio-

2. ANALISIS HISTORICO DE LAS POLITICAS NACIONALES QUE HAN DETERMINADO LA ACTUAL DELIMITACION DE AREAS FISCALES.-

Durante las primeras décadas de la organización nacional el Fisco Nacional tuvo como columna vertebral el impuesto de aduanas con vigencia en todo el territorio del país. Fuera de este recurso, la Nación solo percibía impuestos de carácter local en los territorios directamente sometidos a su jurisdicción, tales como los sellados, las patentes y los impuestos inmobiliarios. En 1891 se crea el impuesto interno a ciertos consumos específicos, con lo cual se expande la tributación de carácter federal. Todos los demás impuestos son locales y por lo tanto los aplican las Provincias y la Nación en sus respectivas jurisdicciones, además de algunos que perciben las Municipalidades.-

Este sistema de reparto de las áreas fiscales se mantuvo inalterable hasta ^{la} década del 30, durante la cual se produjeron grandes transformaciones en la estructura tributaria del país, todo ello rigiendo siempre los mismos ambiguos principios constitucionales. Dichas transformaciones se pasan a reseñar inmediatamente.

2.1. La coparticipación en los impuestos a los créditos, ventas y otros.-

En el año 1931, durante el gobierno de facto, se creó el impuesto a las transacciones que posteriormente fue reemplazado por el impuesto a las ventas.

En el año 1933 se dicta la ley 11.682 de impuesto

a los réditos con vigencia en todo el país hasta el 31 de diciembre de 1944. La limitación en el tiempo de este gran impuesto nacional se hizo para adecuarse al artículo 67, inciso 2° de la Constitución. El antecedente legislativo de este impuesto está en un decreto del Gobierno provisional de facto de 1932 sancionado posteriormente por el Congreso mediante la Ley 11.586

Como quiera que con esta ley fundamental el Gobierno federal estaba avanzando sobre un terreno propio de la fiscalidad provincial, la ley 12.147, sancionada en enero de 1935 estableció que el producido de la recaudación del impuesto a los réditos se distribuirá anualmente entre la Nación, el conjunto de las Provincias y la Municipalidad de la Capital Federal, asimilada a este efecto a un Estado Provincial. De acuerdo a este sistema le correspondió a la Nación el 82,5% del producido del impuesto y a las 14 Provincias que entonces existían y la Municipalidad de la Capital Federal el 17,5%.-

Este 17,5% de las Provincias y la Municipalidad capitalina se distribuyó en un comienzo del siguiente modo:
30% de acuerdo a la población .-

30% de acuerdo al monto de los presupuestos vigentes en 1934.

30% de acuerdo con los recursos corrientes de cada jurisdicción.-

10% se repartió entre las Provincias - sin la Capital Federal- de acuerdo a la recaudación del impuesto a los réditos en cada jurisdicción.-

Este sistema de reparto establecido por la ley 12.147 se fue modificando con el correr del tiempo en favor de las Provincias hasta llegar al régimen actual del cual se

trata más adelante.

En 1935 se dictó la Ley N° 12.143 que estableció el impuesto a las ventas también en todo el territorio de la República, pero a diferencia del impuesto a los réditos, sin término de vigencia, lo cual significa que se funda en el artículo 4° de la Constitución y no en el artículo 57 como el impuesto a los réditos.- También en el caso de este importante impuesto se estableció el régimen de coparticipación a las Provincias, en la proporción del 82,5% para la Nación y el 17,5% para las Provincias y la Municipalidad de la Capital Federal.-

El 17,5% correspondiente a las Provincias y la Capital Federal se repartió del mismo modo que en el impuesto a los réditos.-

En ambos casos la liquidación en favor de las Provincias y la Municipalidad debía hacerse trimestralmente.

Durante el gobierno de facto de 1943 se dictó el decreto-ley 18.229 por el cual se establecieron varias reformas al impuesto a los réditos, pero se congeló la participación provincial y de la Municipalidad de Buenos Aires al monto recibido en 1943, o sea que todo el incremento en el producido del impuesto previsto no sólo por el crecimiento vegetativo sino también por las reformas, debían destinarse exclusivamente a la Nación.-

En mayo de 1946, también bajo el gobierno militar, se dictó el decreto 14.338 que refirmó la congelación de la parte de las provincias y municipalidad capitalina.-

Mientras transcurría el proceso anteriormente descrito, se creaban dos nuevos impuestos nacionales: el de ganancias eventuales (1946) y a los beneficios extraordinarios (1943). Ambos se establecieron por decretos-leyes del gobierno de facto, que posteriormente fueron ratificados por la Ley N° 12.922.-

Como en el caso del impuesto a los réditos, el producido de estos dos nuevos impuestos se distribuyó entre la Nación, las Provincias y la Municipalidad de la Capital Federal, del mismo modo.

En el año 1947 se dictó la ley 12.956 que unificó la coparticipación en los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios.-

De acuerdo a esta ley el producido de los citados impuestos se distribuyó en un 79% para la Nación y un 21% para las Provincias y la Municipalidad de la Capital Federal, es decir que ello significó un incremento de la parte correspondiente a las Provincias y la Municipalidad. Esta parte se distribuyó de la siguiente manera.

El 19% del total de la recaudación nacional de -- acuerdo al régimen que sigue: 30% según la población; 30% según los gastos ordinarios de cada participante; 30% según la recaudación ordinaria de cada participante; el 10% según la jurisdicción donde se recaudarán los impuestos coparticipados; este último índice no se aplicó a la Capital Federal.

El 2% del total de la recaudación en proporción inversa a la población.

Las Provincias participantes estaban obligadas a distribuir no menos del 10% de lo que recibían entre los Municipios de su jurisdicción y debían abstenerse de aplicar gravámenes semejantes con los que fueron objeto de esta coparticipación.-

Otra innovación importante de la ley 12.956 fue la de establecer los anticipos mensuales a cuenta de la recaudación y en lugar del anterior régimen de liquidaciones trimestrales. Ello significó una mayor flexibilidad de los ingresos provinciales. En 1957, durante el Gobierno Militar se modificó nuevamente el régimen de liquidación adoptándose la práctica de depositar diariamente, por el Banco de la Nación, los importes correspondientes a las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires. Este aspecto del régimen está vigente hasta hoy.

A partir del año 1953 se fueron incorporando a la masa de coparticipación, las nuevas Provincias constituidas. La parte correspondiente a las nuevas Provincias se materializó con cargo a rentas generales de la Nación, lo que significa un incremento de la fracción correspondiente al conjunto de Provincias.-

2.2. Unificación de los impuestos internos.

Los impuestos citados anteriormente fueron nuevas creaciones del gobierno federal sin que las Provincias los hubieran aplicado antes ni después, a pesar de que como se ha dicho más arriba está dentro de su competencia estable-

cerlos.-

Con los impuestos internos al consumo ocurrió un proceso distinto, aunque los resultados fueron los mismos, esto es, su recaudación exclusiva por la Nación con coparticipación provincial. En efecto, reconocida la facultad concurrente de ambos niveles gubernativos, estos tributos fueron aplicados desde tiempo atrás, tanto por la Nación como por las Provincias, en forma independiente y en ciertos casos superpuesta sobre los mismos consumos específicos. En el año 1934, después de haberse desarrollado durante varios años un movimiento nacional en contra de la superposición impositiva se dictó la ley 12.139 de unificación de impuestos internos al consumo.-

Esta ley instituyó un sistema de distribución del producido de los impuestos internos al consumo que, partiendo de una base cierta, debía ir modificándose en los años sucesivos. La base consistió en asegurar a las 14 Provincias para el año 1935 el promedio de recaudación de impuestos al consumo durante el período 1929-1933, incrementado en un 10%. A partir del 1° de enero de 1936 dichos montos debían ser reducidos en el 10% anual hasta su extinción en 9 años.-

Pero por otra parte, la misma ley ordenó que las sumas que anualmente se fueron deduciendo de acuerdo a lo dicho anteriormente, se distribuyeran entre las mismas Provincias, también en forma anual, pero en proporción a la población, hasta 1939. Además, se estableció un suplemento por población del 10% de lo que a cada Provincia le correspondió en 1935, incrementado anualmente en otro 10%, también hasta 1939.-

Toda esta complicada distribución lo fue en con-

cepto de provincias consumidoras, que lo eran todas. Al margen de ello se estableció una Compensación a las denominadas provincias productoras, Mendoza, San Juan, Tucumán, Jujuy y Salta, pues los principales productos gravados eran las bebidas alcohólicas, el alcohol, azúcar y tabacos. Esta compensación consistió en reconocerles el primer año de vigencia el promedio de recaudación por impuestos a la producción; la compensación debía decrecer a razón del 5% anual hasta 1939 inclusive y a partir del 1° de enero de 1940, el 2% hasta estabilizarse en el 50% del promedio de recaudación de 1929-1935. Además, la Nación se hizo cargo de la deuda pública de las 5 Provincias citadas por un importe nominal cuyo servicio de amortización e interés equivalía a las cantidades dejadas de percibir por las Provincias en concepto de impuestos que recaen sobre los productos gravados con impuestos internos.-

Las Provincias, para participar de la unificación, debieron adherirse a la ley nacional, derogar los impuestos que recaían sobre los mismos productos, comprometiéndose a no implementarlos en el futuro bajo la misma u otra forma tributaria. Esta obligación fue extensiva a las municipalidades y cualquier otra entidad pública dependiente o autónoma.

2.3. Modificación de la Ley 12.139 por la N° 14.390.-

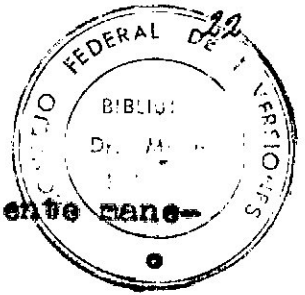
En 1952 fue denunciada la Ley 12.139 por la Provincia de Corrientes a consecuencia de lo cual se efectuó una reunión de ministros provinciales convocados por el Ministerio de Hacienda de la Nación para elaborar un nuevo régimen de coparticipación. El resultado de ésta reunión fue la sanción de la Ley nacional N° 14.390, en diciembre de 1954, que establece

un nuevo régimen de distribución del producido de los impuestos internos al consumo.

Esta Ley se sancionó con una vigencia de 10 años a partir del 1° de enero de 1955, pero con renovaciones automáticas en las fechas de sus vencimientos, siempre que no mediare denuncia de alguna de las partes interesadas que son la Nación y las Provincias. Vale decir, que en duración fue indeterminada.-

La distribución del producido se basó en la siguiente premisa: siendo este tributo de carácter concurrente - se considera que el ámbito nacional puede cuantificarse en proporción al total de población del país, esto es, la suma de la población de todas las provincias, los territorios nacionales y la Capital Federal, en tanto que el ámbito del conjunto de provincias está dado por el total de población de las Provincias. Mediante este procedimiento la participación provincial se incrementó considerablemente llegando en el primer año de vigencia (1955) al 43,777% del total. Este índice se fue reajutando cada dos años en la medida que varió la población.- La incorporación de nuevas provincias fue incrementando también la proporción provincial, por reducción del ámbito nacional exclusivo hasta llegar al presente en que este último consiste sólo en la Capital Federal y el Territorio de Tierra del Fuego.

La parte correspondiente a las Provincias se distribuyó en un 98% en función de la población y de la producción y el 2% en proporción inversa a su participación por población.



El 98% aludido se repartió de la siguiente mane-

ra:

AÑOS	<u>FOR</u> <u>POBLACION</u>	<u>FOR</u> <u>PRODUCCION</u>
1955	84%	16%
1956	82%	18%

A partir de 1957:

Como en la ley anterior, el derecho provin-
cial a participar en la recaudación de estos impuestos está
condicionado a su adhesión por ley al nuevo régimen y su abs-
tención de aplicar impuestos semejantes a otros que gravan en
forma discriminada la materia imponible de los impuestos in-
ternos de acuerdo a definiciones que contiene la ley 14.390.
Es decir, las provincias pueden gravar estos bienes en forma
general pero no discriminada, como a otros bienes no grava-
dos por los impuestos internos. En tal sentido pueden apli-
car los impuestos inmobiliarios, a las actividades lucrati-
vas y sellos, sobre cualquier bien en general, incluidos los
gravados por los impuestos internos.-

2.4. LEY 14.788-

En el año 1959 se dictó la Ley 14.788 que intro-
dujo un nuevo régimen para la coparticipación de los impuestos
a los rđditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios
y a las ganancias eventuales.-

Esta ley estableció las siguientes proporciones
para un período de 5 años.-

<u>AÑO</u>	<u>NACION</u>	<u>PROVINCIAS</u>
1959	72%	28%

1960	70%	30%
1961	68%	32%
1962	66%	34%
1964	64%	36%

La parte correspondiente al conjunto de Provincias se distribuyen del siguiente modo:

El 25% por partes iguales entre todos los Estados provinciales, cualquiera fuere su magnitud.

El 75% en la siguiente forma:

- a) Un tercio de acuerdo a la población.
- b) Un tercio de acuerdo a los recursos ordinarios propios de las Provincias.
- c) Un tercio de acuerdo a los gastos de las Provincias.

En el año 1964 se dictó la Ley 16.453, que aumentó la participación de las Provincias al 40% del total de la recaudación.-

Mientras ocurría el proceso descripto anteriormente, un nuevo impuesto se incorporó al ámbito de la coparticipación; en el año 1951 se dictó la Ley 14060 que creó como recurso federal el impuesto sustitutivo del gravamen local a la transmisión gratuita de bienes. Este impuesto se aplicó sobre las sociedades de capital y su producido se distribuyó en la Nación y las Provincias sobre la base del principio de la radicación económica de los bienes.

2.5. Impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria. (Ley 18033).

Como este impuesto de emergencia -para el que se previó una vigencia de seis años a contar desde el 1° de enero // de 1969- la Nación avanzó firmemente sobre un campo fiscal reservado a las Provincias desde los albores de la nacionalidad, ya que siempre éstas han aplicado con diversas denominaciones el impuesto inmobiliario como el principal de sus tri -

tributos.-

Bien es cierto que no puede discutirse la legalidad de este impuesto nacional por dos razones: su carácter de emergencia lo encuadra típicamente en el artículo 67, inciso 2 de la Constitución; además, el monto pagado por este tributo es considerado anticipo del impuesto a los réditos y sus sustitutos, es decir, no es más que una forma presunta de aplicar un impuesto ya reconocido como nacional. Sin embargo, siendo el nuevo tributo un impuesto inmobiliario choca con la larga tradición citada.-

La ley proyectó distribuir el producido de este tributo en la misma forma que el impuesto a los réditos,- y además impuestos regidos por la Ley 14.788, posteriormente modificada por el decreto-ley 20.221, como se expone más adelante en este documento.-

Otro intento de avance por el campo de la fiscalidad provincial fue la ley del Gobierno militar N° 19.892 sancionada por el Presidente de la República y por la cual se creó un impuesto de emergencia para el año 1972. Este tributo gravó con el 100% de recargo al impuesto inmobiliario pero con destino íntegro al Fondo Nacional de la Vivienda, comprendiendo todo tipo de propiedad, con y sin mejoras, ubicados en cualquier parte del territorio de la República y sujetas al impuesto inmobiliario local, con una serie de excepciones, como ser las propiedades públicas o las alcanzadas por el IPABA.

2.6. Impuesto a las tierras libres de mejoras.-

En setiembre de 1973 se dictó la ley número 20.538 que por la vía de una modificación de la Ley 11.682 de impuesto

a los réditos, se creó un verdadero impuesto inmobiliario nacional aplicable en toda la República y paralelo con los impuestos provinciales de igual naturaleza, lo que importa un nuevo avance federal sobre la fiscalidad provincial.-

La circunstancia de que este gravamen se aplicó como renta potencial normal de las tierras libres de mejoras con una modalidad técnica distinta de la utilizada en el impuesto a los réditos, no disminuye la significación de este avance. Empleando la misma lógica de las Provincias podrían modificar sus impuestos inmobiliarios cobrando el gravamen según la renta que producen las propiedades, lo cual importaría evidentemente una superposición con el impuesto a las ganancias.

De todos modos este impuesto a las tierras libre de mejoras se consideró como sustitutivo del ITAEA (Ley - 18.033) el que derogó expresamente.-

2.7. Decreto-Ley 20.221.

El 21 de marzo de 1973 el Gobierno militar dictó el decreto-ley 20.221 que fija un nuevo régimen de coparticipación de los impuestos nacionales. En este régimen se englobó a los impuestos internos al consumo que hasta entonces se distribuían por el sistema de la Ley 14.390, También comprendió a los impuestos de la Ley 14.783, y otros de reciente creación y que son los siguientes: a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, al blanqueo de capitales a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo al gravamen a la transmisión gratuita, y los que en futuros se crea--

ran, salvo los afectados a obras de interés nacional.-

En cuanto a la vigencia de este nuevo régimen se optó por el tiempo indeterminado en lugar del plazo fijo como las anteriores. Cada una de las partes interesadas puede denunciar la ley antes del 30 de setiembre de cada año, en cuyo caso la misma expira el 30 de diciembre del año siguiente.-

Continuando con la acentuada tendencia a incrementar la participación de las Provincias en los impuestos nacionales, lo cual ha sido mucho mayor aún por las razones que damos en otra parte de este documento, esta ley atribuyó un 48,5% a la Nación, un 48,5% al conjunto de Provincias y un 3% para el Fondo Nacional de Desarrollo creado por esta misma ley. Este fondo debe ser considerado como una parte también destinada al fomento del Interior. Además la parte de la Municipalidad de la Capital Federal es a cargo de la Nación.-

El 48,5% de las Provincias se distribuye del siguiente modo:

El 65% en proporción a la población;

El 25% "en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área mas desarrollada del país"

El 10% "a las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio.-

La brecha de desarrollo se mide, según las disposiciones de la Ley citada, sobre la base de los datos censales de vivienda, educación y automóviles.-

Una vez establecidos los índices de distribución

por la Comisión Federal de Impuestos -creado por la misma ley- se comunican al Banco de la Nación organismo que se encarga de la acreditación diaria de los porcentajes correspondientes a cada provincia.-

Para participar en este sistema, las Provincias debieron adherir sin reservas al mismo, salvo el caso - del impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, el cual pudo ser rechazado por una provincia,- sin perjuicio de su adhesión al resto del sistema.-

Las Provincias se obligan a no aplicar en sus respectivas jurisdicciones impuestos análogos a los nacionales con excepción de los impuestos inmobiliarios, a la transmisión gratuita de bienes, a los automotores, a las actividades lucrativas y a los actos. Tampoco pueden gravar con cualquier otro tipo de tributo la materia imponible ni las materias primas de los productos gravados por los impuestos de coparticipación, las actividades, elementos o bienes vinculados con la producción, comercialización o transporte de la materia imponible generadora de la recaudación coparticipada, no pueden ser gravados por las provincias en forma diferencial o desproporcionada con los aplicados sobre otros elementos, bienes o actividades no alcanzados por los tributos de coparticipación. Exceptuase de esta limitación el expendio de diferentes bebidas alcohólicas por menor.-

La ley 20.633 (Diciembre de 1973) excluyó de la limitación los bienes gravados por el impuesto a las ventas, que por otra parte fue substituído por el impuesto al valor agregado.-

Las provincias debieron también asumir una serie de otras obligaciones cuya glosa no tiene relación con el objeto de este documento.

2.8. Impuestos al valor agregado y a las actividades lucrativas.-

En diciembre de 1973 se dictó la ley 20.631 que substituyó el impuesto a las ventas por el impuesto al valor agregado. Mientras rigió el impuesto a las ventas, todas las Provincias venían aplicando, desde la década de los 50, el impuesto a las actividades lucrativas. Aunque estos impuestos son muy distintos, desde el punto de vista de la técnica tributaria, su naturaleza económica tiene de común que constituyen diferentes modalidades de gravar las ventas: en el caso del impuesto homónimo se grava una sola etapa del proceso comercial; en el caso del impuesto a las actividades lucrativas se grava todas las etapas, aunque con alícuotas mucho menores; en el caso del último impuesto creado, al valor agregado, como su nombre lo indica, se gravan las etapas sucesivas del proceso económico, pero sólo por el valor que se agrega.

Como decimos, el impuesto a las ventas se aplicó simultáneamente por la Nación y las Provincias, respectivamente.

El primero dentro del régimen de coparticipación federal, según quedó expuesto; el segundo se aplicó como un sustituto provincial de patentes de giro, ya que ambos percuten sobre negocios y otras actividades con fines de lucro.- De este modo, las Provincias han venido participando de dos impuestos que en substancia gravan los ingresos por venta de

bienes y servicios, aunque sus modalidades técnicas sean diferentes.-

El impuesto al valor agregado pretendió englobar ambos tributos en uno solo, recaudado por la Nación con participación provincial.-

La Ley 20.633, sancionada y promulgada en el mismo mes que la ley del impuesto al valor agregado (IVA), estableció la substitución de la coparticipación del derogado impuesto a las ventas por el nuevo impuesto, dentro del marco de la Ley 20.221, ya examinada.

Pero para permitir la abolición de los impuestos a las actividades lucrativas, la ley 20.633 dispuso asegurar a las Provincias de que ya percibían por tal concepto y por su participación en el impuesto a las ventas. Ello fue consagrado mediante las siguientes disposiciones:

"Para el caso particular del impuesto al valor agregado la distribución se efectuará con arreglo a los siguientes principios:

"a) se sumarán las recaudaciones del año 1974 del impuesto a las ventas y del impuesto a las actividades lucrativas de las provincias adheridas, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;

"b) El porcentual que representa la recaudación del impuesto a las ventas durante 1974 con relación al total de la suma que el párrafo anterior dispone se aplicará al producido del impuesto al valor agregado y el resultado se distribuirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º, 3º y correlativos de esta Ley" (La N° 20.221).-

"c) El saldo del producido anual del impuesto al valor agregado, una vez deducida la parte a que se refiere el apartado anterior, se distribuirá exclusivamente entre las provincias, municipalidad y territorio citados en este artículo, en proporción directa al porcentaje que les corresponda a cada una de ellas por su recaudación propia en concepto de impuesto a las actividades lucrativas durante 1974, con relación al total de lo recaudado por dicho concepto en todas las jurisdicciones adheridas en ese año y a que se refiere el apartado a)".

No obstante que todo este nuevo sistema se basó en el propósito de refundir los impuestos a las ventas y a las actividades lucrativas, se dejó abierta la posibilidad de restablecer este último. En efecto: La Ley 20.221, inciso b) estableció que las provincias participantes en el impuesto al valor agregado se obligaban a no establecer gravámenes análogos a los de la coparticipación, pero con la exclusión expresa del impuesto a las actividades lucrativas. Pero con posterioridad, la Ley 20.633 sustituyó la franquicia de aplicar el "impuesto a las actividades lucrativas" por las "patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro".-

3. BASES PARA UNA DELIMITACION DE AREAS FISCALES .-

Las bases para una delimitación de las áreas fiscales entre la Nación y las Provincias deben surgir de dos grandes puntos de vista que a su vez involucran una serie de datos a tomar en consideración: primero, la experiencia histórica constitucional e institucional, y segundo, los requisitos que deben satisfacer los sistemas tributarios de la Nación y las Provincias en el presente y en el futuro previsible.

3.1. Las disposiciones de la Constitución y las instituciones fiscales que se fueron desarrollando en el país han sido examinadas en los dos capítulos anteriores. Esta evolución indica que hasta la cuarta década del presente siglo los niveles gubernativos nacional y provincial se desenvolvían con independencia, sin mayores relaciones entre sí. La Nación dependía en gran parte de los impuestos aduaneros, lo cual concordaba perfectamente con el carácter prevaleciente del comercio exterior sobre el conjunto de nuestra economía; percibía, además, todos los impuestos locales en su carácter de gobierno local de la Capital Federal y los diez territorios. Las Provincias percibían los impuestos locales, que no han variado mucho hasta el presente: impuestos inmobiliarios, patentes de giro (actualmente transformadas en impuestos a las actividades lucrativas), sellos, herencias y otros tributos menores.

3.2. Sólo los impuestos al consumo de ciertos bienes (vinos, alcoholes, tabacos, etc.) ofrecían un importante campo de fiscalidad concurrente entre la Nación y las Provincias.-

3.3. En la década de los años 30 se produce la abolición de los impuestos provinciales al consumo y su unificación en el régimen de la Ley 12.139.-

3.4. Al mismo tiempo y al amparo de las fórmulas abstractas e indefinidas de la Constitución se inicia un proceso de centralización nacional y el avance del fisco federal con la creación de numerosos tributos nuevos: impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales, a los beneficios extraordinarios, a la venta de valores mobiliarios, sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, para el aprendizaje (después de Educación técnica), a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, a las transferencias de divisas, al parque nacional de automotores, sobre capitales y patrimonios, a las ganancias, al valor agregado además de varios tributos con fines específicos y otros menores; algunos fueron sustitutivos de otros. En la mayoría de estos gravámenes se reconoció y consagró el derecho provincial a la coparticipación que, como quedó expresado en el capítulo 2, fue creciendo considerablemente con el correr del tiempo. Sin embargo, el proceso centralizador fue reduciendo cada vez mas el poder de decisión de los Estados provinciales y ello ocurrió no sin resistencia y oposición. Aunque la afirmación que sigue rebasa los límites del presente documento y no se basa en datos concretos ni expresiones formales, es dable afirmar que en todas las Provincias y en vastos círculos de la Capital Federal,-- existe un estado general de protesta contra el citado proceso centralizador que nadie defiende pero que se ha ido produciendo en los hechos por imperio de la crónica necesidad financiera del gobierno nacional y, aunque constituye una paradoja, de

los gobiernos provinciales, que para la solución de sus problemas económicos acuden a la Nación.

De todos modos para proyectar bases de delimitación de áreas fiscales, es indispensable absolver previamente esta cuestión del federalismo, esto es, si el proceso centralizador continuará o se revertirá. Definido este tema fundamental resultará mucho más claro el diseño de los respectivos sistemas fiscales.-

3.5. Las bases para la delimitación de las áreas fiscales entre Nación y Provincias deberá concordar con la filosofía política que inspirará la futura reforma constitucional y este es un dato que develará el futuro. No obstante y habida cuenta del estado de la opinión general, parece que no es aventurado afirmar que la misma estará signada por un retorno al federalismo tradicional en nuestro país. Si así fuere, es oportuno abrir el debate sobre su sustentamiento económico, pues cualesquiera sea la forma que adopte el federalismo, éste debe ser algo más que retórico. Y con ello entramos en el segundo punto de vista que es necesario considerar, según hemos dicho, y que es el de los requisitos que deben satisfacer los sistemas fiscales de la Nación y las Provincias.-

3.6. La condición más importante que debe satisfacer el sistema fiscal, tanto de la Nación como de las Provincias, es el de la idoneidad, esto es, su capacidad para dotar de recursos financieros acordes con las funciones que están a cargo del respectivo nivel gubernativo. Este presupuesto es igualmente válido para el régimen municipal. De poco vale consagrar principios federalistas con sus autonomías provinciales y municipales

si no se les dota de los recursos necesarios para que puedan cumplir cabalmente con sus responsabilidades. Ya se ha visto que la historia de las últimas cuatro décadas indica que el avance de la fiscalidad nacional ha dejado poco espacio a la provincial, la cual a su vez, ha reducido el campo fiscal municipal. Bien es cierto que cada uno de los dos niveles superiores ha ido retornando parte de los recursos obtenidos de dicho avance en favor del nivel inmediatamente inferior, pero es que el manejo de las finanzas propias, con independencia de poder extraño, es la principal substancia de la autarquía y un prerequisite de la autonomía. Así la entienden las provincias con respecto a la Nación y los Municipios en relación a las provincias. No puede existir verdadera autonomía política si ésta no es comprensiva de la autarquía económica. Y vistas las cosas desde el ángulo de la Nación, es altamente deseable revertir el proceso centralizador, porque la ayuda federal a las Provincias constituye actualmente la principal fuente del déficit fiscal nacional.

3.7. Por todo ello, es urgente delinear algún sistema de distribución de las áreas fiscales entre la Nación y las Provincias de modo que estas últimas cuentan con sus propios recursos para cumplir con las funciones a su cargo, y para que estén en condiciones de permitir la expansión de la fiscalidad municipal; y que no afecte las finanzas nacionales. Aunque ello constituye una meta muy ambiciosa creemos firmemente que es factible.

3.8. En nuestro país, las grandes finalidades del Estado y las funciones con que se tratan de lograr aquéllas, son en

su mayoría, materia concurrente entre los dos, o los tres, niveles gubernativos que poseemos. Entre las facultades exclusivas de la Nación están la defensa nacional, las relaciones exteriores, la moneda y las políticas bancarias, cambiaria y de comercio exterior. Las Provincias no tienen finalidades exclusivas, aunque muchas de las funciones están divididas en los hechos entre Nación y Provincias, por ejemplo la justicia federal y la justicia provincial. Pero la mayor parte de la actividad provincial cae dentro de la órbita de las facultades concurrentes: seguridad, salud pública, cultura, educación, agricultura, comercio, industrias, transportes, vivienda, seguridad social, etc. Las municipalidades tienen algunas facultades exclusivas en materia de atención de asuntos locales y un amplio campo de facultades concurrentes. Además, en muchos casos, la provincia y el municipio, actúan como ejecutores de políticas nacionales (ejemplo: precios y abastecimiento).-

La delimitación concreta de las actividades de cada uno de los tres niveles gubernativos depende, en los hechos, de sus disponibilidades financieras y por ello resulta tan importante que se logre establecer algún tipo de delimitación de recursos, comenzando por la que debe prevalecer entre la Nación y las Provincias, para que éstas, a su vez puedan hacerlo con relación a los Municipios.

3.9. Ninguno de los tres niveles gubernativos debe quedar pendiente de un grupo muy reducido de tributos y mucho menos de uno solo. Esta última suposición límite podría darse en el caso de las municipalidades de algunas provincias que dependen de sus tasas retributivas de servicios públicos, lo que en los hechos no puede funcionar y por ello es que las provincias deben parti-

cipar a los municipios de recursos que las constituciones y leyes orgánicas les han negado.

3.10. Pero en el diseño de las áreas fiscales de la Nación, las Provincias y los Municipios, no sólo debe tenerse en cuenta el problema de la asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones que cada nivel gubernativo tiene a su cargo. En la economía moderna, el aparato fiscal tiene otras finalidades, además del financiamiento de las actividades tradicionales. También debe ser utilizado como herramienta de política económica con el objeto de producir ciertas modificaciones en la distribución del ingreso y mantener un nivel aceptable de ocupación y estabilidad económica. Sin duda que para cumplir estas últimas finalidades el nivel adecuado es el gobierno nacional, sin perjuicio de que las Provincias y los Municipios puedan colaborar, pero el poder de decisión debe quedar en manos de la Nación, pues lo contrario conduciría a una política económica anárquica, además de inoperante.

Para que la Nación pueda cumplir con estos objetivos, ciertos impuestos como los que gravan la renta y el patrimonio deben quedar a su cargo, ya que estos tributos son los que fundamentalmente se utilizan para una redistribución del ingreso.

Desde luego, todos los impuestos tienen algún efecto sobre la economía, pero ante la imposibilidad de que todos los tributos se manejen en un nivel gubernativo, se puede resolver el problema mediante la coordinación entre los distintos niveles.

3.11. No es absolutamente indispensable que cada tipo de tri-

buto corresponda en exclusividad a un solo nivel gubernativo, aunque en algunos casos resulte aconsejable, o aún necesario. Pero hay impuestos que pueden aplicarse por dos y aún tres niveles. Esta superimposición no debe confundirse con la doble imposición que ocurre cuando dos gobiernos del mismo nivel gravan la misma materia; imponible. En este supuesto el contribuyente resulta obligado a pagar dos veces (o tres) por la misma causa, que son los servicios públicos que presta el mismo nivel gubernativo (por ejemplo) cuando dos provincias gravan la misma materia imponible una de las dos lo hace en forma abusiva. Pero cuando se trata de niveles gubernativos superpuestos, por ejemplo la Nación y una provincia ambos pueden concurrir con un gravámen sobre la misma materia porque prestan servicios distintos o complementarios. (véase Griziotti, B. Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda (Madrid, 1935).

3.12. Entrando ya en el problema concreto de proponer, aunque en forma tentativa para su discusión, alguna forma de reparto de las áreas fiscales, cabe señalar que existen muchas alternativas y más de una pueden tener fundamentos lógicos. Vale decir, cualquier opción es convencional. Aquí se propone una que pretende llenar los requisitos examinados anteriormente en este capítulo sobre todo dos de ellos; retornar al federalismo y respetar las necesidades financieras de la Nación y las Provincias.-

El esquema que se propone comprende cuatro áreas diferenciadas para delimitar las facultades de la Nación y las Provincias quedando las de las Municipalidades dentro de las provinciales para que cada Provincia las delimite a su turno.

Después se dan las razones por las que ello no afectará las finanzas nacionales.②

Primero: Facultades exclusivas de la Nación para gravar con destino al Tesoro Nacional: impuestos de importación y exportación y a los cambios internacionales.-

Segundo: Facultades de tributación nacional con obligación de coparticipar la mitad del producido a las provincias: impuestos personales y globales a la venta, al patrimonio y a las herencias y donaciones, regalías mineras y petrolíferas.

Tercero: Facultades exclusivas de las Provincias (o de los gobiernos locales de la Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego): impuestos reales y parciales a la propiedad, a las ventas a los consumos y a los actos onerosos.-

Cuarto: Facultades concurrentes sin coparticipación: impuestos menores, impuestos no contemplados en áreas anteriores, tasas retributivas y contribuciones de mejoras.

La razón por la cual se propone que todos los tributos personales y globales se adjudiquen a la Nación reside en un problema de técnica tributaria que requiere que comprenda todos los bienes o ingresos de un mismo contribuyente que pueden estar distribuidos en diferentes jurisdicciones provinciales. Un impuesto local no podría nunca realizar los postulados de justicia tributaria como un impuesto nacional.-

La coparticipación de los gobiernos locales, esto es, las Provincias, la Municipalidad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, se justifica como compensación a lo que ya poseen actualmente y que se ha ido elaborando a través de la tradición institucional descripta en el capí-

tulo 2.-

El punto mas discutible de la presente propuesta es sin duda, el que atribuye a las Provincias el derecho exclusivo de gravar con impuestos reales a las ventas y consumos. De este modo podrán establecer los actuales impuestos internos y el valor agregado. Como se ha expuesto en el capítulo 2, el producido de estos tributos se distribuye actualmente entre la Nación que recibe algo menos de la mitad y los gobiernos locales que obtienen el resto.

Aparentemente ello significaría una merma importante en los recursos nacionales. Pero ello es sólo aparente, ya que la Nación otorga a todas las Provincias aportes del Tesoro no reintegrables fuera de la coparticipación, que representan una cifra comparable a esta última. En los últimos años la proporción de dichos aportes ha sido creciente no sólo en cifras absolutas, sino en comparación de la coparticipación.

Tomando el conjunto de las Provincias, en el año 1971 la coparticipación federal representó el 38,1% de todos sus ingresos y los aportes no reintegrables el 15,7%, en el año 1972 la coparticipación federal fue del 33,2% y los aportes del 23% y en el año 1973, la coparticipación fue del 35,7% y los aportes del 31%. Aunque no hay cifras definitivas para el año 1974 puede afirmarse que la tendencia al aumento de los aportes continuó (1)

Lo antedicho significa que si se suprimen los aportes no reintegrables del Tesoro nacional a las Provincias y se re-

(1) Datos proporcionados por el Area de Financiamiento del Consejo Federal de Inversiones, del estudio "Gastos e Ingresos Públicos Provinciales".

conoce el derecho exclusivo de aplicar varios impuestos en los que ya coparticipan en casi todo su rendimiento, ello no afectará en nada el erario nacional.-

En cambio, se obtendrá la ventaja de que con ello se fomentará una mayor responsabilidad provincial en el manejo de sus finanzas públicas, que constituyen el principal factor del déficit del erario nacional.-

Amador López