

EL REGIMEN FISCAL ARGENTINO

EGIDIO G. TREVISÁN

Buenos Aires

LA República Argentina se halla organizada bajo la forma federativa de gobierno. Ello implica decir que en ese país funcionan simultáneamente y en forma armónica, complementándose entre sí, dos órdenes de poderes: el gobierno general o de la nación y los poderes locales o de las provincias.

Tanto la autoridad general como las locales tienen sus propias *facultades impositivas*, de acuerdo con el ordenamiento establecido por la Constitución nacional. Las facultades de las provincias son *originarias*, mientras que las de la nación son *delegadas*, por la razón de que en el momento en que se reunió la Convención Constituyente —1853— para dictar el Estatuto fundamental, las provincias ya existían como entidades políticas, mientras que el gobierno central recién iba a ser constituido. Tal situación que, para quien no esté al tanto de estos antecedentes, parece anómala, se debió al hecho de que, por razones de desaveniencias internas y a partir del año 1820, se había producido en el país lo que se llamó la “disolución nacional” o período de la “anarquía institucional”.

Sin que para el exterior existiese una división definitiva en la familia argentina, se había producido, en el orden interno, una disolución de hecho. Cada provincia o grupo de ellas, tenía sus “caudillos” (gobernadores), quienes manejaban sus respectivos dominios de una manera despótica y frecuentemente arbitraria. Dentro de cada una de las zonas de influencia de tales caudillos se percibían contribuciones, en forma empírica y muchas veces hostilizándose las provincias entre sí, puesto que las mismas eran habitualmente recaudadas en el momento de traspasar los límites de una provincia a otra. Nacieron así las aduanas interiores y los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

derechos interprovinciales, creándose un clima completamente desfavorable para el desenvolvimiento económico del país.

Ese estado de cosas era agravado por la actuación en la ciudad de Buenos Aires del dictador Juan Manuel de Rozas. El gobierno de este hombre público aún hoy es discutido en el país, teniendo sus detractores y sus partidarios, más numerosos los primeros que los segundos. Pero lo cierto, desde el punto de vista que ahora analizamos, es que Rozas ejerció una manifiesta hegemonía sobre los demás caudillos, significando, por consiguiente, un principio de autoridad central. Derrocado el tirano en 1852 por la mano vigorosa del capitán general don Justo José de Urquiza, este notable hombre de gobierno, que tenía condiciones de estadista y que entendía muy bien, con tacto y con autoridad, a los hombres que actuaban en esa época, se puso de lleno, acompañado por otros prestigiosos argentinos, a la tarea de afianzar las instituciones del país.

Realizadas las acciones previas y después de haberse concertado algunos pactos interprovinciales, se reunió, finalmente, la Convención Constituyente en la ciudad de Santa Fe, en el año 1853, con el propósito de dictar el Estatuto fundamental, dándose así al país el instrumento necesario para su expansión económica y cultural. Era necesario para ello reorganizar un gobierno central, que en ese momento, prácticamente, no existía; y era necesario también dotar a este poder general de facultades apropiadas y de recursos en cantidad suficiente con que poder subvenir a las erogaciones que debían motivar las funciones que se le confiaban.

Las provincias proceden entonces, por medio de sus representantes, a delegar al poder central parte de las facultades que para ellas eran hasta ese momento originarias. Y lo hacen con cierta cautela, temerosas de que el nuevo organismo político que entonces se creaba pudiera llegar a ser demasiado fuerte y anular sus propias autonomías y facultades. De ahí que se haya establecido en la Constitución —artículo 104— que “las provincias conservan todo

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

el poder no delegado por esa Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Y como complemento de esta prescripción legal se estableció, en el artículo 108, que "las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación".

La delegación de poderes impositivos a la nación es efectuada mediante lo dispuesto por el artículo 4º de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: "El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y de exportación; de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."

Estos recursos, así autorizados para la nación, constituyen, en opinión de los principales tratadistas que se han ocupado de la materia, las entradas normales de la misma. Pero dicha Constitución ha previsto también que, dentro del desarrollo institucional del país, pueden presentarse situaciones excepcionales o de urgencia en que el poder central necesite echar mano de todos los recursos, aun de las contribuciones directas, las que no han sido delegadas por las provincias a la nación.

En previsión de tales situaciones —guerras internacionales, conmociones internas, etc.—, la Constitución autoriza a la nación —artículo 67, inciso 2º— a recaudar también cuando ellas ocurran, en forma excepcional y por tiempo limitado, tales contribuciones directas reservadas a las provincias.

Algunos de los recursos cuya aplicación autoriza la Constitución a la nación, han sido delegados por las provincias de una manera *concurrente*, lo que implica decir que también ellas pueden imponer esas contribuciones, conjuntamente con el poder central. En ese caso se encuentran varias contribuciones indirectas que integran

EL TRIMESTRE ECONOMICO

el sistema fiscal argentino, como son los impuestos internos a los consumos, impuestos a las ventas, etc.

Una de esas contribuciones indirectas, el *impuesto aduanero* —de importación o de exportación— ha sido delegado, en cambio, de una manera *absoluta*. Quiere ello decir que en la República Argentina solamente la nación puede aplicar el impuesto aduanero. Ello resulta así en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de la Constitución, el que establece que “en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales”; y por los artículos 10, 11 y 12, los cuales, abundando sobre la misma materia, prescriben que en el interior de la República no podrán establecerse derechos de tránsito ni ningún otro que interrumpa la circulación entre una provincia y otra.

Precisamente la inclusión del impuesto aduanero entre los recursos nacionales, dispuesta por la Constitución —año 1853—, motivó la separación del resto de la Confederación Argentina de la provincia de Buenos Aires, la que desde entonces y por un breve espacio de tiempo, se constituyó en el Estado de Buenos Aires.

Ocurrió entonces que el impuesto aduanero era percibido, casi en su totalidad, por medio de la Aduana de la ciudad de Buenos Aires. Y como al dictarse la Constitución este recurso pasaba a beneficiar a toda la nación, la provincia de Buenos Aires que estaba acostumbrada a usufructuar ese ingreso fiscal, se separó del resto de la comunidad argentina.

Después de algunas luchas, políticas y económicas, y a base de compensaciones financieras, el Estado de Buenos Aires se reintegró a la familia argentina, a raíz de la reforma de la Constitución del año 1860. A partir de entonces, el impuesto aduanero ha sido percibido exclusivamente por el poder central. Dicha contribución ha sido aplicada en sus dos características fundamentales: de importación y de exportación, pero la que ha predominado siempre es la primera. Bajo esa modalidad, la renta aduanera ha represen-

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

tado, desde un principio, la principal fuente rentística del país, habiendo sido solamente desplazada de esa situación recientemente, a consecuencia de la fuerte declinación experimentada por las importaciones de mercaderías extranjeras, a causa de la guerra; y del crecimiento de las recaudaciones del impuesto a los réditos, gravamen que ha desplazado del primer término al aduanero, como consecuencia de las recientes modificaciones fiscales.

El impuesto aduanero solamente ha afectado a la *exportación* en forma leve y de una manera intermitente. En efecto, esta manera del gravamen aduanero se ha aplicado por períodos, siendo después suprimido. En 1918, después de haber finalizado la primer gran guerra europea, fué reimplantado el impuesto a la exportación, pero bajo una forma novedosa, es decir, de un gravamen sobre el “mayor valor” de tales exportaciones. La ley contenía los precios básicos de los renglones agropecuarios afectados por el impuesto. Por otro lado, mensualmente, una comisión honoraria fijaba los aforos o precios del día; y se gravaba la diferencia que pudiera resultar entre ambos límites, así establecidos.

Este gravamen tuvo un mecanismo sencillo y produjo rendimientos fiscales discretos. Pero, finalmente, en 1933, la ley respectiva fué derogada, por no compensar los rendimientos obtenidos los gastos de su recaudación. Ello era debido a la baja general de los precios agropecuarios, motivada por la crisis universal. Finalmente, en 1942, fué proyectada una nueva forma de este impuesto, al que se denominó “impuesto móvil a la exportación”. El indicado proyecto encontró mucha resistencia, por ser exagerado y hasta confiscatorio, y no llegó a tener aprobación.

En la República Argentina, al igual que en la mayor parte de los demás países, no se grava el comercio de *tránsito*, es decir, el que se realiza con mercaderías que pasan de una nación a otra, a través de la República. En cambio, dichas mercaderías, que pasan en tránsito por el país, soportan las tasas o derechos portuarios, o sea ciertas retribuciones que se perciben como compensación de

EL TRIMESTRE ECONOMICO

servicios prestados por el Estado. En ese caso se encuentran los derechos de almacenaje (uso de los almacenes fiscales), eslingaje (removido); faros y balizas; puentes, muelles y diques; grúas, pescantes y guinchos; visita de sanidad; tracción; estadística, etc. Este último derecho, de estadística, es en realidad, algo más que una tasa por retribución de servicios, siendo un verdadero impuesto, desde el momento que su producido, que oscila alrededor de los seis millones de pesos anuales, sobrepasa en mucho al costo del servicio prestado por el Estado. (La tasa aplicada es del 3%.)

El impuesto aduanero de *importación* se aplica en la República Argentina bajo la doble modalidad de *ad-valorem* y específico. Los primeros, impuestos *ad-valorem*, se aplican teniéndose en cuenta el "valor" de la mercadería importada. Para establecer ese valor se toma como base la Tarifa de Avalúos, cuerpo legal que contiene los aforos convencionales que se atribuyen a los diferentes renglones en ella comprendidos. La Ley de Aduanas contiene los porcentajes que deben aplicarse sobre esos valores convencionales contenidos en la tarifa, determinándose de esa manera el monto del impuesto. Pero ocurre que esa Tarifa de Avalúos fué dictada en el año 1905, siendo, por consiguiente, anacrónico su contenido. Resulta, en efecto, que muchos artículos no se encuentran incluídos en ella, y que los valores de otros han variado considerablemente. Como consécuencia de ello, existe en el hecho un trato desigual para las mercaderías que se importan: algunas de ellas están regidas por el valor de tarifa y otras por el valor de depósito, de acuerdo con la declaración del introductor, confrontada con la documentación de la carga. Para obviar ese inconveniente, se encuentra en preparación una nueva Tarifa de Avalúos, y se aplica, provisoriamente, un ordenamiento, preparado por el Poder Ejecutivo.

La forma de impuesto aduanero de importación, es decir, mediante los llamados derechos específicos, se aplica, según es sabido, por unidades: tanto por kilogramo, por metro, por litro, etc.

El impuesto aduanero se ha aplicado, en general, en la Repú-

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

blica Argentina, en forma de un suave proteccionismo. La "tarifa general" es del 25%, pero existen otras cuotas para determinados artículos, que van desde el 5% hasta el 50%. Dicha protección aduanera, experimentó una apreciable agravación a partir del año 1931, fecha en que el gobierno revolucionario del general Uriburu estableció un "adicional aduanero" del 10%, con carácter transitorio. Si se tiene en cuenta que, según ya se ha dicho, la tarifa general es del 25%, un nuevo gravamen del 10% sobre los aforos, que se suma al ya existente, representa un aumento considerable. Basta indicar que su producto osciló alrededor de los 50 millones, siendo que el impuesto de importación no sobrepasa actualmente a los doscientos millones.

En varias ocasiones se ha intentado proceder a la eliminación gradual de este recargo aduanero, pero los intereses creados han dejado sentir su influencia, y el gravamen subsiste, no obstante haber sido establecido con carácter de "transitorio". Por el contrario, las nuevas circunstancias, ocurridas en el país como consecuencia de la guerra actual, motivan, evidentemente, una intensificación de la política proteccionista. En efecto, en esta República, al igual que en otros países, la falta de concurrencia del producto industrial extranjero ha motivado un proceso de industrialización nacional. Como es lógico, se prevé que al finalizar la contienda los países tradicionalmente industriales han de procurar reconquistar sus antiguos mercados, lo que indudablemente afectará a las incipientes industrias argentinas.

En defensa de tal situación, el gobierno argentino, por decreto del 3 de junio de 1944, ha creado un régimen de protección, establecido de la siguiente manera:

- 1) Aplicación de derechos aduaneros adicionales.
Dichos derechos aduaneros son de dos tipos;
 - a) de fomento, y
 - b) de defensa.
- 2) Establecimiento de "cuotas de importación".

EL TRIMESTRE ECONOMICO

3) "Concesión de subsidios" a la producción industrial.

En cuanto a los derechos aduaneros de "fomento", los mismos no podrán ser superiores al 50% del respectivo aforo contenido en la Tarifa de Avalúos, y procederá su aplicación solamente en los casos en que el precio C.I.F. de los artículos y productos que se importen, más los derechos aduaneros y portuarios que sean de aplicación, y los gastos del despacho, sea inferior al costo de esos productos en el país, estén ellos fabricados o a fabricarse.

Los derechos adicionales llamados de "defensa", podrán exceder del 50% sobre el valor de tarifa, antes referido, y se aplicarán en los casos en que la diferencia de precio existente entre el renglón importado y el nacional provenga de alguna de las formas conocidas de *dumping*.

En cuanto a las "cuotas de importación", las mismas quedan autorizadas para los casos en que el renglón extranjero "compita" con el nacional, pudiendo también prohibirse la introducción de tales artículos.

Dispone, finalmente, el decreto, que si las medidas de protección arbitradas no son suficientes para lograr los fines buscados, y tratándose de industrias vinculadas con la "defensa nacional", podría también establecerse "subsidios" a tales industrias.

Otro de los renglones fundamentales del sistema tributario argentino son los llamados *impuestos internos a los consumos*. Estos tributos, en otros países denominados "sisas", gravan el consumo de varios artículos, como son los tabacos, vinos, alcoholes, cubiertas, nafta, fósforos, azúcar, perfumes y específicos, cerveza, sedas, bebidas alcohólicas, naipes, alhajas, encendedores, etc. Introducidos por la nación en el año 1891, se estableció después, en virtud de algunos fallos de la Suprema Corte de Justicia, que sobre esta materia existen facultades "concurrentes", es decir, que el gravamen puede ser aplicado indistintamente por la nación y por las provincias. En virtud de esa autorización legal, este impuesto fué

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

establecido simultáneamente, sobre la misma materia imponible, por la nación y por las catorce provincias argentinas, de donde resultó una verdadera anarquía impositiva y, sobre todo, el fenómeno financiero de la “doble imposición”. Después de numerosas tentativas, se llegó, finalmente, al terminar el año 1934, bajo el gobierno del general Agustín P. Justo, y siendo ministro de Hacienda el Dr. Federico Pinedo, a un acuerdo voluntario entre la nación y las provincias, en virtud del cual estas últimas, sin renunciar a sus facultades impositivas, delegan en la nación la tarea de recaudar el impuesto, estableciéndose un régimen de participación de las mismas en el producido.

En esta forma se puso término a un estado de cosas anormal, constituyendo actualmente este impuesto la segunda fuente rentística de la nación.

Otro de los grandes renglones que constituye el sistema tributario argentino es el llamado *impuesto a los réditos*, conocido generalmente en otros países como “impuesto a la renta”. Este tributo, que hoy ocupa, a raíz de las recientes reformas fiscales, el primer lugar en el orden de las recaudaciones nacionales, fué introducido en la República Argentina, a partir del 1º de enero de 1932, en condiciones especiales. De acuerdo con el ordenamiento institucional existente en ese país, el impuesto a los réditos, por ser una contribución directa, es de jurisdicción local, es decir, aplicable solamente por las provincias. Sin embargo, la conveniencia económica general era de que este gravamen, cuya implantación se presentaba como imperiosa frente a la declinación operada en otras fuentes rentísticas, en particular de la aduanera, fuera nacional y no local. En efecto, si el gravamen hubiera sido aplicado por las provincias, habría tenido lugar un nuevo fenómeno de anarquía impositiva, semejante al que ocurrió con respecto a los impuestos internos.

Pero, sobre todas las cosas, el gobierno de la nación tenía nece-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sidad perentoria de recursos con qué reemplazar las mermadas rentas aduaneras y con que regularizar los atrasos administrativos que había dejado el gobierno depuesto de Hipólito Irigoyen, desplazado por el régimen revolucionario triunfante del general José R. Uriburu. Se implantó entonces el nuevo gravamen, pero, para cohonestar la exigencia legal se le dió carácter de “emergencia”, es decir, para regir durante un tiempo limitado, no obstante que a nadie escapaba que un mecanismo tan complicado como el que se había montado estaba destinado a subsistir y, más aún, a constituir el eje del sistema tributario argentino.

El sistema argentino es aparentemente “cedular”, porque está dividido en cuatro categorías o cédulas; pero, en realidad, bien considerado, es “global”, porque los resultados derivados de cada categoría se compensan con los que proceden de la demás, resultando en definitiva una declaración de réditos de conjunto global.

La ley argentina grava la renta de *fuentes argentinas*, es decir, la que se produce dentro de la actividad nacional; no así la de fuente extranjera. Afecta, en general, la *renta normal y periódica*, es decir, la que se repite, como intereses, arrendamientos, sueldos, pensiones, etc. No grava, en cambio, la renta accidental, como un premio de lotería o el resultado de una apuesta; ni los aumentos de capital, o mayor valor, como los llama la ley. Finalmente, la ley argentina grava la *renta neta*, es decir, la que resulta después de haberse deducido de la renta bruta los gastos necesarios para obtener la misma y para conservarla (artículo 2º de la ley 11682).

El impuesto es de carácter *subjetivo*, porque tiene en cuenta la situación del contribuyente. En efecto, la ley instituye el llamado “mínimo no imponible”, o sea una suma exenta de todo impuesto; y las “cargas de familia”, es decir, sumas adicionales que se agregan al mínimo no imponible y que se desgravan, teniéndose en cuenta las personas a cargo del contribuyente. Actualmente, después de la reforma impositiva introducida por decreto del

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

Poder Ejecutivo de fecha 31 de diciembre de 1943, el mínimo no imponible es de \$400 para las rentas del trabajo personal y del comercio y la industria y de \$200 para la renta del suelo y de los capitales mobiliarios.

Las cargas de familia están establecidas actualmente en la siguiente forma: por el cónyuge —esposo o esposa— se descuentan \$100 mensuales o \$1,200 anuales; y por las personas que, sin tener recursos propios, estén a cargo del contribuyente, \$50 mensuales o \$600 anuales, en la siguiente forma: para cada hijo menor a cargo del contribuyente; o por otras personas a cargo del mismo, incapacitado para el trabajo y que también esté a cargo del contribuyente; por cada ascendiente (padre, madre, abuelos, bisabuelos) a cargo del contribuyente; o por otras personas a cargo del mismo que reciban alimento, de acuerdo a las disposiciones del Código Civil.

Finalmente, la ley establece, por razones de diferente índole, ciertas *exenciones* al impuesto, tales como las rentas de diplomáticos, réditos del Fisco, de títulos exentos, de sociedades cooperativas, etc.

Las rentas son declaradas por categorías, debiendo después ser agrupadas en un formulario de conjunto de réditos. Sobre el monto de rentas, así establecido, se aplica un adicional de carácter progresivo. Este adicional comenzaba a aplicarse hasta el presente, a partir de los diez mil pesos del total de réditos, previa deducción del mínimo no imponible y cargas de familia; pero, en virtud de la reciente modificación, vigente a partir del 1º de enero de 1943, el adicional progresivo se aplica desde los primeros cinco mil pesos de réditos, establecidos en la forma indicada, y con cuotas más severas, que llegan hasta el 22% para rentas superiores al millón de pesos.

Además, se han introducido importantes medidas destinadas a evitar la *evasión fiscal*, la cual se venía efectuando de una manera manifiesta y en grandes proporciones. Esta evasión se operaba

EL TRIMESTRE ECONOMICO

particularmente con los dividendos de los títulos al portador, los cuales, si bien pagaban la tasa básica, que se retenía en la fuente, eludían el adicional progresivo, por escapar esos títulos a toda limitación. Para evitar este inconveniente se ha recurrido al siguiente arbitrio: se aplica inicialmente sobre tales rentas, además de la tasa básica del 3%, una cuota del 25% para los títulos que no se individualicen; pero, una vez que tales títulos son identificados, por la declaración de los respectivos tenedores, la cuota se reduce a la que corresponda, de acuerdo con la escala que la ley establece, según el monto del conjunto de réditos. Otra forma de evasión se operaba con respecto a fondos que, provenientes de tales títulos al portador, de dividendos de compañías, o de otra forma, se remesaban o acreditaban al exterior. Por razones de simplificación del sistema, se ha establecido para tales rentas, que se remesan o acreditan al exterior, una tasa única y definitiva del 10%.

Finalmente, se ha establecido otra precaución para evitar maniobras que se venían realizando con el propósito de disminuir el peso del impuesto, con el pretexto de las llamadas "reorganizaciones de sociedades". Mediante ese procedimiento se revaluaban los equipos u otros valores del activo y de esa manera se aumentaba el fondo de amortización de tales bienes, resultando, en consecuencia, un menor impuesto.

En el orden de importancia en las recaudaciones nacionales sigue después el impuesto de sellos, denominado en otros países como gravamen a la circulación.

Mediante la ley respectiva se gravan con este impuesto diferentes actos de circulación, como contratos, documentos sujetos a plazo, etc.; como así también las actuaciones ante las autoridades judiciales y administrativas, recibos de dinero, etc. Se trata, por consiguiente, de una ley heterogénea que afecta actos y actuaciones de naturaleza muy distinta. Su característica principal es que el impuesto de sellos se aplica simultáneamente, dentro de cada sección, tanto por la nación

REGIMEN FISCAL ARGENTINO

como por las provincias, según sea la autoridad ante quien deban hacerse valer las respectivas actuaciones.

Recientemente, en virtud de un decreto del Poder Ejecutivo, de fecha 21 de junio de 1944, la intensidad de este impuesto ha sido agravada. Basta recordar que la cuota proporcional más usada, del $1\frac{1}{2}^0/00$, para contratos, documentos, etc., ha sido elevada al $3^0/00$; sucediendo lo mismo con otras tasas como la del $4^0/00$, que gravaba a la venta de inmuebles y que ha sido elevada al $8^0/00$, si bien con algunas reducciones complementarias..

Otro impuesto que produce un apreciable rendimiento —cincuenta millones— es el gravamen a las ventas, en su origen denominado a las “transacciones”.

Este impuesto, que afecta las ventas netas, de mercaderías, frutos y productos que se realicen dentro del territorio de la República, es, en realidad, un mal gravamen, porque entorpece las operaciones comerciales. La solución está en su total supresión, a cambio de una correlativa intensificación de las tasas del impuesto a los réditos.

El *impuesto territorial* rinde cincuenta y siete millones y medio para la nación, no obstante el hecho de que este gravamen es aplicado por las provincias dentro de sus respectivas jurisdicciones, y por la nación solamente en la capital federal y territorios nacionales.

La nación lo percibe mediante una tasa proporcional del $6^0/00$, y de una manera bastante rudimentaria. En cambio, algunas provincias, como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, tienen una legislación más adelantada, aplicándose el impuesto en forma progresiva —contra el latifundio—, estableciéndose la exención de mejoras, el recargo al ausentismo, etc.

El impuesto a la *transmisión gratuita de bienes* (herencia o donación) produce poco para la nación —veintiocho millones— a

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pesar de sus cuotas elevadas, porque, al igual que el gravamen antes analizado, es de aplicación local, existiendo, además, una participación importante al Fondo Escolar.

En semejante situación se encuentra el impuesto de *patentes*, el que también es de aplicación local, y cuyo poco rendimiento —cuatro millones y medio— se debe a que, en virtud de una desgravación operada en el año 1937, fueron suprimidas la casi totalidad de las patentes nacionales, dejándose subsistente el impuesto en forma de “licencias” para el funcionamiento de ciertas actividades —expendio de bebidas, casas de prestamistas o de diversiones, etc.— que, por razones de moralidad o de salud pública, el Estado debe fiscalizar.