

**PONENCIA PRESENTADA EN LA MESA REDONDA SOBRE  
COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS**

DR. ALBERTO PORTO\*

I. Una primera pregunta que surge al encarar nuevamente este tema es la de porque tanta discusión durante tanto tiempo sin encontrar una solución. La pregunta es intrigante ya que mientras tanto pudieron realizarse importantes transformaciones estructurales en otras áreas, tales como apertura de la economía, la privatización de empresas públicas y la convertibilidad. Una respuesta (solo una y parcial) puede ser que el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales es más complejo, sabemos menos y las respuestas son menos claras. Por ejemplo, frente a la clara exposición teórica de las ganancias del libre comercio y de la estabilidad, lo que se puede decir de la descentralización fiscal en relación con la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica aparece como más borroso. Las citas del Cuadro I -que podrían multiplicarse- son un claro ejemplo.

II. No obstante lo anterior, cabe reconocer que en la Argentina, las relaciones fiscales intergubernamentales funcionaron mejor en otros momentos. El factor que desencadenó la crisis a la que todavía no se le encontró solución fue la alta inestabilidad del régimen que se originó en políticas nacionales. Desde principios de los 70 hasta la caducidad del régimen a fines de 1984 (luego restablecido en forma precaria a partir de 1988) el gobierno instrumentó políticas que afectaron la restricción financiera de los gobiernos provinciales y que llevaron a que el propio gobierno nacional tuviera que recurrir masivamente a los ATN (Aportes del Tesoro Nacional. Art. 67 inc. 8 de la Constitución de 1853/60). El Cuadro II muestra la magnitud de los ATN como consecuencia de equiparaciones salariales dispuestas unilateralmente por el gobierno nacional a comienzos de los 70; de la eliminación del impuesto sobre las Actividades Lucrativas (Ingresos Brutos) en 1975 y su reimplantación en 1976; la transferencia de servicios y la precoparticipación para seguridad social nacional

---

\* UNLP.

a fines de los 70-comienzo de los 80. Como los ATN son discrecionales -en monto total y en distribución entre provincias- se generó un claro problema de incentivos de las provincias hacia la irresponsabilidad fiscal. Esas conductas eran premiadas con ATN en tanto las fiscalmente responsables eran castigadas aportando para esos pagos.

III. ¿Cómo encarar la búsqueda de una solución? 1. Aclarar responsabilidades. ¿Quién ha sido responsable de que? No es una cuestión menor ya que -como en todas las cuestiones humanas- los modos de expresión y el discurso tienen influencia sobre el pensamiento y la conducta. Y parece que el discurso usual sobre estos temas no ha reflejado la verdad. 2. Respetar el espíritu de la Constitución Nacional: democracia y descentralización fiscal, con reglas claras.

IV. Lineamientos Generales. 1. Es un régimen estructural. Deben definirse claramente los derechos de propiedad de los recursos coparticipables para un periodo largo (p.ej. 10 años); 2. Si es necesaria una transición debe quedar fijada rígidamente en la Ley; 3. Deben cerrarse todos los mecanismos que permiten oscurecer el régimen y/o generar inestabilidad. Asumir el compromiso de no utilizar la afectación de recursos (art. 75 inc. 3 de la Constitución de 1994) es un paso fundamental; 4. Fijadas las reglas de los puntos 1. y 2. y asumido el compromiso del punto 3. debe quedar en claro que cada nivel de gobierno fija sus políticas y es responsable por ellas -financiera y políticamente; o sea, "no salvatajes" en ninguna dirección; 5. En el régimen solo puede haber dos socios primarios: la Nación por una lado y el conjunto de Provincias (y la ciudad de Buenos Aires) por el otro. Ninguna precoparticipación (ni para seguridad social ni para deuda pública) ya que la apertura de esta vía es el tránsito hacia la futura desarticulación del régimen. Es cierto que hay que financiar el sistema jubilatorio y los pagos de la deuda, pero es también cierto que hay que financiar la seguridad interior, la justicia ordinaria, la educación y la salud; 6. Mayor autonomía provincial. No avanzar sobre los poderes tributarios provinciales, no introducir mandatos, etc.

V. Las relaciones fiscales intergubernamentales pueden desenvolverse satisfactoriamente, sin limitar el funcionamiento del sistema democrático y sin recurrir al centralismo fiscal, si se basan en reglas del juego claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables.

### **Cuadro 1**

“El Sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y la pequeñez de las naciones”.

Alexis de Tocqueville: Democracy in America.

“La Forma Optima de Gobierno: Un Sistema Federal”.

W. E. Oates: Federalismo Fiscal.

“Decentralization Can Jeopardize Stability”.

“Decentralization Can Undermine Efficiency”.

“Decentralization Can ... be the mother of segregation”.

“...corruption is more widespread at the local than at national level...”.

Remy Prud’homme: The Dangers of Decentralization.

“... and it does seem enough to call for a revision in the conventional wisdom that stabilization should not be a state responsibility”

E. M. Gramlich: Federalism and Federal Deficit Reduction.

“Properly applied, the conventional theory of decentralization can help improve the enactment and execution of government policy”

“It takes a great deal of production efficiency, which Prud’homme says is an advantage of centralization, to offset a central government choice to waste resources on activities that are harmful to the populace” (military, palaces or anything else of low priority to the populace)

Ch. E. Mc Lure Jr (Comentario sobre Prud’homme).

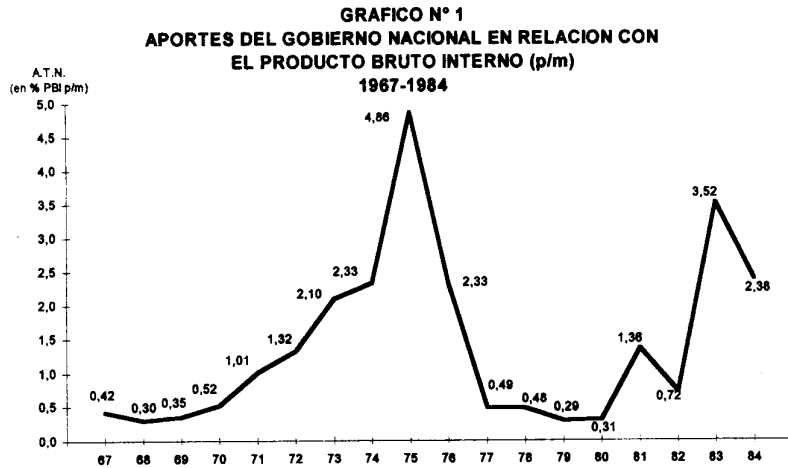
“I find it quite appropriate that subnational governments should participate in redistribution, as they do in practice;...Some participation by subnational governments in stabilization policy is also sensible. Finally, the case for decentralization is fundamentally based on efficiency considerations...”

D. O. Sewell (Comentario sobre Prud’homme).

"... on the assumption that people should get what they want -rather than someone else wants them to want... decentralization is in principle a plus, not a minus".

"Nonetheless, decentralization is still a good idea".

Bird y Rodriguez: Decentralization and Poverty Alleviation.



- ATN como % del PBI p/m (ambas en valores corrientes). Datos del PBI p/m: BCRA y Secretaría de Hacienda; para 1967-1969 se empalmó la última serie publicada por el BCRA con la nueva serie, respetando las variaciones anuales de la serie vieja.

Fuente: A. Porto (1987): "El Papel de los Aportes del Tesoro Nacional en las Finanzas Provinciales", Revista de la ASAP N° 18, Buenos Aires.