



Universidad Nacional de La Plata

epartamento  
de  
conomía  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

## Un Juego Sobre la Coparticipación Federal de Impuestos

Leonardo Gasparini y Alberto Porto

Documento de Trabajo Nro. 74  
Julio 2008

**UN JUEGO SOBRE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE  
IMPUESTOS**

**Leonardo Gasparini  
Alberto Porto**

Documento de Trabajo Nro. 74

Abril de 2008

En Julio de 1994 escribimos un trabajo, para ser tratado en un Seminario en el Instituto Torcuato Di Tella (realizado el 11 de julio), aportando un punto de vista sobre la propuesta que se estudiaba por esos tiempos de incorporar a la Constitución Nacional una disposición dando jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos (CFI). Con un modelo muy simple se llegaba a las siguientes conclusiones:

(iii) Los resultados presentados...implican una respuesta pesimista respecto de la posibilidad actual de alcanzar una situación de equilibrio. Siendo al situación de referencia la Ley 23.548, dada la actual distribución de poder político en el Congreso Nacional y con la regla de la mayoría simple, no fue posible...alcanzar una nueva Ley de CFI que represente un equilibrio..."

"iv) Sobre lo que podría hacer la Convención Constituyente con respecto al régimen de la CFI la respuesta es que únicamente podría darle jerarquía constitucional a un régimen que desde hace más de 15 años está en crisis abierta. Y esa jerarquía difícilmente ayudará a solucionar la crisis. Si se lo somete a discusión, no parece haber una solución de equilibrio. Si se lo "congela" en la forma prevista en el art. 15 de la Ley 23.548 se convierte un defectuoso "régimen transitorio" en un "dato estructural"; la realidad se encargará por la vía de Pactos, Acuerdos o Decretos de modificar, muy probablemente con dudosa racionalidad, tal "dato estructural". En ese caso, el federalismo argentino seguirá transitando la etapa del "federalismo coercitivo".

A la fecha han pasado más de 13 años de la sanción de la Constitución de 1994, y más de 11 años lleva el mandato incumplido de la Disposición Transitoria Sexta (sancionar una nueva ley antes del 31/12/1996). Dado el éxito de nuestra predicción (que no nos alegra, pero que es útil como alerta para disposiciones constitucionales y legales poco meditadas) nos ha parecido de interés reproducir el trabajo en la versión discutida en aquella oportunidad.

Leonardo Gasparini y Alberto Porto  
Universidad Nacional de La Plata

La Plata, abril de 2008.

UN JUEGO SOBRE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

por Leonardo Gasparini  
y Alberto Porto

Julio 1994

## Un juego sobre la coparticipación federal de impuestos

Hacia 1934 una de las características de la economía argentina era la existencia de un significativo desequilibrio regional. Una manifestación era la diferencia de "capacidad económica por habitante" que fluctuaba en una relación de 10 a 1 entre el valor provincial más alto (Buenos Aires) y el más bajo (Catamarca); otra era la distinta oportunidad territorial en cuanto al consumo de bienes públicos provinciales, que mostraba una relación similar a la anterior entre el valor mayor (San Juan) y el menor (Catamarca) (Cuadro 1). Por otro lado, luego de la crisis mundial de 1930 se produce la necesidad de un replanteo del Sistema Tributario Nacional debido, fundamentalmente, a la caída de los Impuestos sobre el Comercio Exterior. El peso de la recaudación se desplaza hacia los Impuestos sobre Actividades Internas. Surge entonces la necesidad de armonizar la imposición con las Provincias, respetando el marco Constitucional de distribución de poderes tributarios (Art. 4, 9 a 12 y 67 inc. 2); nacen así los regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI).

La CFI fue cambiando a lo largo del tiempo: (i) en primer lugar, aumentó su significación cuantitativa tanto por el crecimiento de la recaudación que forma la masa coparticipable, como por el vuelco de la distribución primaria (Nación vs. conjunto de las Provincias) en favor de las Provincias; (ii) en segundo lugar, la distribución secundaria se fue haciendo cada vez más redistributiva; (iii) finalmente, hacia fines de los setenta-inicios de los ochenta comenzó, por un lado, una puja entre el Gobierno Nacional y el conjunto de los Gobiernos Provinciales y, por otro lado, entre los Gobiernos Provinciales, que llevó a introducir modificaciones frecuentes que le dieron una gran inestabilidad. Esta inestabilidad culminó con la caducidad del régimen el 31-12-1984. Luego de tres años sin CFI, a partir del 1-1-1988 rige la Ley 23.548; desde su sanción se introdujeron múltiples modificaciones vía Leyes, Decretos, Acuerdos y Pactos Federales.

La ubicación en el primer plano de la discusión política y económica de la CFI desde comienzos de los años ochenta, y la inestabilidad del régimen pre y post Ley 23.548, llevó a que al plantearse el tema de la Reforma de la Constitución Nacional se incluyera entre los "temas que

son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente" (Ley 24.309 del 29-12-1993), el siguiente:

"A. Fortalecimiento del Régimen Federal.

a). Distribución de competencias entre la Nación y las Provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos. Régimen de Coparticipación."

En este trabajo se analiza el tema de la CFI como un juego no cooperativo entre las Provincias. En la sección I se plantea el juego mientras que en la sección II se lo resuelve para el caso argentino. En la sección III se analiza, en el marco del modelo presentado, la evolución histórica, la situación actual y el futuro del régimen de CFI. El trabajo concluye en la sección IV con los comentarios finales.

## **I. El juego**

Se modela la decisión de CFI como un juego no cooperativo entre las Provincias. El Gobierno Federal recauda una suma  $R_j$  en concepto de impuestos coparticipables en la Provincia  $j$ . La variable  $R_j$  resulta entonces exógena para las autoridades provinciales. El Gobierno Federal distribuye la recaudación de los impuestos coparticipables, asignando un monto  $C_j$  a cada Provincia  $j$ . La sumatoria de los  $R_j$  debe ser igual a la sumatoria de los  $C_j$ .<sup>1</sup> El vector  $C$  de valores de coparticipación debe ser decidido en la Cámara de Diputados donde cada Provincia cuenta con un número de votos  $D_j$ .<sup>2</sup> La estrategia de cada Provincia en una votación entre dos vectores de coparticipación es votar con todos sus diputados por el vector  $C$  que otorgue el mayor valor de  $C_j$ . El total de diputados en la Cámara es  $D$ . Un vector  $C$  queda

---

<sup>1</sup>En la realidad, la sumatoria de los  $R_j$  es mayor a la de los  $C_j$  ya que el Gobierno Federal destina parte de los fondos a financiar sus propios gastos. A los fines de simplificar la exposición se ignora este punto, lo que implica dejar fuera del análisis los temas de la formación de la "masa coparticipable" y de la "distribución primaria".

<sup>2</sup>Si bien la Constitución Nacional Argentina adopta el sistema bicameral, para simplificar se considera sólo el trámite de aprobación en la Cámara de Diputados. De acuerdo a la experiencia argentina, se cree que la restricción operativa se da en la Cámara Baja.

aprobado y se transforma en Ley si el porcentaje de votos supera o iguala un valor  $M$  ( $(1/2+1/D) \leq M \leq 1$ ).  $M$  indica entonces la mayoría requerida. Si  $M=1$ , la Ley sólo se aprobará por unanimidad, mientras que si  $M=(1/2+1/D)$  basta con la mayoría simple. Debe definirse una situación de statu quo que especifique el reparto de los fondos coparticipables en el caso en que ninguna Ley resulte aprobada. Se denota con  $S$  al vector de statu quo, siendo  $S_j$  la suma que recibe la Provincia  $j$  en esa situación. Un caso particular de statu quo es aquel en que no existen impuestos coparticipables ( $S_j=R_j$ ); cada Provincia recauda los fondos que requiere para financiar sus gastos. Nótese que una Ley de coparticipación estrictamente devolutiva ( $C_j=R_j$ ) sería indiferente al statu quo para todas las Provincias. Se asume, sin embargo, que en este caso los diputados preferirán la Ley devolutiva.<sup>3</sup>

Un vector  $C^*$  es de equilibrio si cumple las siguientes dos condiciones:

i) en una votación contra la situación de statu quo, el porcentaje de votos a favor de  $C^*$  debe igualar o superar la mayoría requerida. Es decir, el porcentaje de diputados de aquellas Provincias para las que  $C^*_j > S_j$  debe ser igual o mayor que el valor  $M$ .

ii) no debe existir otra configuración  $C'$  que supere la mayoría requerida, y que reúna más votos en una confrontación con  $C^*$ . Esta es una condición que asegura que  $C^*$  es una configuración que está a prueba de toda posible renegociación.

### **I.1. Juego sin restricciones**

---

<sup>3</sup>Existen varias razones por las que las Provincias apoyan la centralización de la recaudación y la coparticipación con criterio devolutivo pese a que implica pérdida de autonomía financiera provincial. Una es la existencia de economías de escala en la recaudación; otra es la posibilidad de que el Gobierno Federal evite por ese medio la competencia tributaria entre las jurisdicciones; otra es el deseo de implementar un sistema tributario progresivo; finalmente, el deseo de los políticos locales de contar con los beneficios de los gastos sin cargar con los costos de cobrar impuestos.

En principio se supone que no hay ninguna restricción sobre el vector C. En particular, los montos coparticipados recibidos por las Provincias pueden no estar relacionados con ninguna variable y responder a reglas arbitrarias.

Si rige la regla de la unanimidad (M=1), cualquier Provincia que reciba  $C_j < S_j$  vetará la Ley. En el caso de no unanimidad (M<1), existen vectores C que cumplen la condición de equilibrio (i) pero ninguno cumple la (ii). La razón es simple: dado un vector C\*, cualquier Provincia j puede proponer un vector C' que se construya a partir de C\*, quitando un peso a cualquier Provincia i y repartiéndolo entre el resto de las Provincias. Este nuevo vector C' será preferido a C\*; luego, C\* no puede ser un equilibrio. En consecuencia, en este juego sin restricciones no existe ninguna configuración de equilibrio.

## I.2. Juego con restricciones

En el juego anterior, C puede tomar cualquier valor. Específicamente, el vector C no tiene en cuenta las variables que usualmente determinan la distribución de fondos de niveles superiores a inferiores de gobierno, que reflejan tanto la "capacidad" como la "necesidad" fiscal de las Provincias -p. ej: la capacidad tributaria de la Provincia, y/o su población, y/o su nivel de pobreza, etc. Supóngase en cambio que existe un acuerdo de modo que el esquema de coparticipación adopta la siguiente forma,

$$(C_j/C) = a.(R_j/R) + b. (P_j/P) + c. (Z_j/Z) \quad \text{ó}$$

$$c_j = a.r_j + b.p_j + c.z_j$$

con  $0 \leq a \leq 1$ ,  $0 \leq b \leq 1$ ,  $0 \leq c \leq 1$  y  $a+b+c=1$

El porcentaje de los fondos coparticipables que le corresponde a la Provincia j es una combinación lineal de su participación en la recaudación total de impuestos coparticipables ( $r_j=R_j/R$ ), en la población ( $p_j=P_j/P$ ) y en un índice de "brecha de desarrollo" ( $z_j=Z_j/Z$ ).<sup>4</sup> Si  $a=1$ , el

---

<sup>4</sup>Este esquema de coparticipación es ad hoc en el modelo, por lo que



sistema será completamente devolutivo; si  $b=1$  el criterio será el de igual coparticipación per cápita, mientras que si  $c=1$ , el esquema será totalmente redistributivo y basado en la "brecha de desarrollo". Nótese que las posibilidades redistributivas no son completamente arbitrarias sino que están claramente determinadas por la regla de coparticipación elegida. El problema queda reducido a la elección de dos de los tres parámetros  $a$ ,  $b$  y  $c$  (el tercero queda determinado por la restricción  $a+b+c=1$ ). Se supone que en cualquier elección una Provincia votará por el vector  $(a,b,c)$  que le genere un valor superior de  $C_j$ .

Un caso particular se da cuando se ignora la variable "brecha de desarrollo" y se toma como situación de statu quo la ausencia de Ley de coparticipación ( $S_j=R_j$ ). En ese caso una Provincia  $j$  votará por una Ley  $(a,b)$  distinta al statu quo  $(1,0)$  sólo si

$$c_j = a.r_j + (1-a). p_j \geq r_j$$

que implica  $p_j \geq r_j$  o alternativamente  $R_j/P_j \leq R/P$ . En una palabra, una Provincia propiciará una Ley de Coparticipación distinta al statu quo si su "capacidad tributaria" per cápita es inferior al promedio del país. Nótese que esta condición es independiente de los valores de  $a$  y  $b$  por lo que si una Provincia la cumple, su situación preferida será  $a=0, b=1$ . El equilibrio es de tipo bang-bang: hay un porcentaje de votos a favor de  $a=1$  (el porcentaje de diputados de aquellas Provincias para las que  $p_j < r_j$ ); si este último número es igual o superior a  $M$ , no habrá Ley de Coparticipación, mientras que si es inferior, se aprobará una Ley que establezca  $a=0$  y  $b=1$ . Es decir, habrá Ley de Coparticipación si el porcentaje de diputados pertenecientes a Provincias con capacidad tributaria per cápita inferior al promedio, es superior a la mayoría requerida para aprobar la Ley. Si ese es el caso, la Ley especificará la máxima

---

sería preferible endogeneizarlo. Sin embargo, a los fines de simplificar el análisis, se prefirió postular un esquema como el propuesto, que ha sido reiteradamente discutido en el mundo real.

redistribución aceptable bajo el esquema postulado, es decir  $a=0$  y  $b=1$ .

## **II. Una aplicación del juego de la coparticipación al caso argentino**

Para aplicar el modelo de la sección anterior al caso argentino de la actualidad, se utilizan los datos presentados por Porto (1993), que se resumen en el cuadro 2. La columna "Diputados" computa el porcentaje de diputados nacionales de cada Provincia ( $d_j$ ); la columna "Capacidad Tributaria" (que aproxima a  $r_j$ ) es un promedio simple de una variable de capacidad tributaria provincial, el PBI de cada jurisdicción y los recursos propios provinciales; la columna "Población" indica el porcentaje de población de cada Provincia (Censo 1991); mientras que la columna "Brecha de Desarrollo" indica la participación de cada Provincia en un índice de desarrollo. Para simplificar, en todos los casos se excluye a la Capital Federal y a la Tierra del Fuego por lo que los totales siempre suman 100.

Dado que se trabaja con funciones no continuas, es imposible obtener soluciones analíticas para el juego. Para obtener una solución habría que chequear todos los posibles vectores de parámetros  $(a,b,c)$  seleccionando aquel o aquellos que cumplan las dos condiciones de equilibrio de la sección anterior. Dado que estos parámetros pueden tomar cualquier valor real entre 0 y 1, la cantidad de vectores  $(a,b,c)$  a chequear es infinita. Para solucionar este problema se impone la restricción de que los parámetros  $a$ ,  $b$  y  $c$  tomen valores discretos<sup>5</sup>. En particular, todos los ejercicios de simulación que siguen se realizaron modificando el valor de tales parámetros, tanto en saltos de 0.05 como de 0.01 entre el mínimo valor posible (0) y el máximo (1).

Para el caso argentino de la actualidad se tomó como situación de statu quo la Ley 23.548 (los porcentajes de

---

<sup>5</sup>Otra vez, este supuesto, aunque completamente ad hoc, no parece irrazonable desde un punto de vista práctico, y es esencial para posibilitar el análisis.

asignación que establece esta Ley se presentan en la última columna del Cuadro 1). Se supone que en caso de no haber acuerdo sobre una Ley de coparticipación, las Provincias asumen que la asignación de los fondos coparticipables seguirá rigiéndose por lo estipulado en la Ley mencionada. Si ese es el caso, el juego delineado en la sección I con la información del Cuadro 2 no tiene una solución de equilibrio. Es decir, no existe ninguna configuración C de valores de coparticipación asignados a las Provincias que sea preferida a la Ley 23.548 y que no sea bloqueada por otra configuración que también supere a la Ley. Este resultado se da independientemente del valor de la mayoría requerida (M).

Alternativamente puede suponerse ante la imposibilidad de sancionar una nueva Ley, la situación de statu quo a la que se tienda sea completamente devolutiva ( $S_j=R_j$ ). Ante la ausencia de una Ley consensuada, las Provincias irían recuperando vía medidas ad hoc sus aportes al sistema de coparticipación (p.ej. el Fondo del Conurbano para la Provincia de Buenos Aires). Si este es el caso y si se permiten variaciones de 0.01 en el valor de los parámetros el resultado que se obtiene es nuevamente la ausencia de equilibrio con independencia de la mayoría requerida. Si las variaciones de los parámetros a, b y c se limitan a saltos de 0.05 el equilibrio tiene la siguiente forma:

- 1) si  $0.5 < M < 0.516$ , no existe equilibrio.
- 2) si  $0.516 < M < 0.6143$ , el único equilibrio es  $(a^*, b^*, c^*) = (0, 0.95, 0.05)$
- 3) si  $0.6143 < M < 0.6455$ , el único equilibrio es  $(a^*, b^*, c^*) = (0.35, 0.6, 0.05)$
- 4) si  $M > 0.6455$  no existe equilibrio.

Si la mayoría requerida es baja ( $M < 0.516$ ), es más sencillo bloquear cualquier potencial equilibrio. De hecho ocurre que todas las configuraciones tienen al menos otra configuración preferida que supera la mayoría  $M$ . En consecuencia, no hay equilibrio posible. Cuando la mayoría requerida aumenta ( $0.516 < M < 0.6143$ ) aparece un único equilibrio que combina los tres criterios de coparticipación, aunque con una fuerte ponderación (95%) de la variable "población". Valores de  $M$  aún mayores ( $0.6143 < M < 0.6455$ ) hacen que el equilibrio cambie hacia una configuración donde el criterio devolutivo aumenta su participación a expensas de la variable "población"<sup>6</sup>. El aumento de la mayoría requerida  $M$  limita entonces el aspecto redistributivo del equilibrio. Finalmente si  $M$  supera un valor límite ( $M > 0.6455$ ), ninguna configuración logra reunir la mayoría requerida de votos, por lo que nuevamente no habrá ningún equilibrio.

Finalmente, si el esquema de coparticipación ignora la variable brecha de desarrollo, el resultado final indica un porcentaje de 56.08% de votos a favor de una Ley con  $b=1$ . Si  $M$  es inferior a ese valor, se aprobará una Ley que especifique una coparticipación igual per cápita.

El principal resultado del análisis precedente es que muy probablemente "el juego de la coparticipación" no tenga un equilibrio. Sólo en casos muy específicos y para determinado rango de valores de  $M$ , el juego tiene solución. Para el resto de los casos analizados no fue posible encontrar un equilibrio. Este resultado podría ayudar a

---

<sup>6</sup>Los dos vectores de equilibrio superan también la mayoría simple en la Cámara de Senadores. El vector  $(0, 0.95, 0.05)$  reúne un 54.55% de los votos mientras que el vector  $(0.35, 0.6, 0.05)$  obtiene el 59.09%.

explicar la evolución histórica y situación actual del régimen de coparticipación federal en la Argentina.

**III. El surgimiento, la situación actual y el futuro de la CFI**

Hay cuatro preguntas importantes referidas al surgimiento, situación actual y futuro de la CFI.

(i) La pregunta referida al surgimiento de la CFI es si el juego simple presentado puede explicar la existencia de un equilibrio en el momento de inicio del sistema de coparticipación (1935).

(ii) Respecto a la situación actual, la pregunta es si la Ley 23.548 puede ser explicada por el juego y, en caso contrario, la interpretación que puede darse al funcionamiento del federalismo fiscal argentino.

(iii) Respecto al futuro de la CFI, la pregunta es, si siendo hoy la situación de statu quo la Ley 23.548, hay alguna chance (siguiendo la lógica del juego) de alcanzar un nuevo equilibrio.

(iv) Finalmente corresponde preguntarse que podría hacer la Convención Constituyente con respecto al régimen de CFI.

(i) La primer pregunta es si el juego puede explicar la existencia de un equilibrio en el momento inicial (1935). La información básica se presenta en el Cuadro 3. Se tomó como situación de statu quo el criterio devolutivo. La participación de cada Provincia surgió de la distribución de los Impuestos Internos en el período 1929-1933 (ponderación: 80%) y de la capacidad económica estimada por Bunge para 1937 (ponderación: 20%).

La Ley de Coparticipación de los Impuestos Internos especificó un complejo mecanismo de porcentajes de asignación a cada Provincia que fueron cambiando a lo largo del período 1935-1946 (Nuñez Miñana y Porto (1983)). Para

los cálculos se tomaron los años extremos y un promedio de los mismos. Se consideró tanto la asignación de Impuestos Internos (Ley 12.139) como la de los nuevos impuestos creados: el Impuesto a los Réditos y el Impuesto a las Ventas (Leyes 12.143 y 12.147). La variable población se tomó de Bunge. No se incluyó una variable representativa de la brecha de desarrollo debido a que las consideraciones distributivas tenían escaso peso<sup>7</sup>.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

a) si bien la Ley aprobada en 1934 especifica un vector de coparticipación para el año 1935 que no puede obtener más del 50% en una votación contra el criterio devolutivo, la Ley establece un mecanismo de evolución en el tiempo del vector de coparticipación que es preferido por mayoría simple al criterio devolutivo. Tanto la situación estipulada por la Ley para 1946 como para el promedio 1935-1946 son preferidas por mayoría simple al statu quo.

b) una Ley de igual coparticipación per cápita es superior a la Ley efectivamente votada en 1934 (tanto a la situación inicial como a su evolución) por lo que ésta no constituye un equilibrio del juego tal como está especificado en el trabajo.

c) el equilibrio del juego se obtiene con el criterio de igual coparticipación per cápita. Una Ley de este tipo superaría al criterio devolutivo por más del 80% de los votos.

La distribución de la recaudación de los impuestos internos se efectuaba mediante un mecanismo sumamente complicado, sólo explicable en función del conflicto de

---

<sup>7</sup>En Nuñez Miñana y Porto (1983) se clasifican los prorratadores en tres grupos: redistributivos, proporcionales y regresivos (devolutivos). Las ponderaciones evolucionaron a lo largo del tiempo en la forma siguiente: 1935: 0, 9.8 y 90.2%; 1946: 0, 58.1 y 41.9; 1965: 19.4, 35.2 y 45.4; 1973: 35, 65 y 0.

intereses entre la Nación y las Provincias y entre las Provincias "productoras" y "consumidoras". El ajuste se realizaba en 20 años. Para los Impuestos a los Consumos que debían derogar las 14 Provincias, el mecanismo adoptado distribuía la recaudación efectiva de 1929-1933 en la forma siguiente: en el primer año (1935) según la recaudación provincial efectiva; esas sumas disminuían en un 10% por año hasta desaparecer por completo a los 10 años; la diferencia (desde el 10% en 1936 hasta el 100% en 1945) se distribuía **según población**. El monto a distribuir entre Provincias se aumentaba un 10% por año, hasta llegar al 50% en 1939, distribuido entre Provincias **según población**. El ajuste para las Provincias "productoras" (Mendoza, San Juan, Tucumán, Jujuy, Salta) se completaba en 20 años. Parece que este mecanismo (unido al de las Leyes que coparticipaban los impuestos a los Réditos y a las Ventas) es consistente con los resultados a) a c) anteriores. El apartamiento del equilibrio (igual coparticipación per cápita) se explicaría por la necesidad de proteger a las Provincias "productoras" que sufrían fuertes pérdidas con la unificación de los impuestos internos (de representar el 55.7% de la recaudación efectiva en 1929-1933 pasaron a representar sólo el 29.6% de lo coparticipado en 1946). Nótese que, consistente con el resultado c), para los Impuestos sobre los Consumos, el criterio final de distribución entre las Provincias era la población (igual coparticipación per cápita)<sup>8</sup>.

(ii) La Ley 23.548 que rige actualmente no puede ser explicada como un equilibrio del juego presentado. Varias configuraciones (aún respetando las restricciones planteadas en la sección anterior) superan en una votación al vector de coparticipación estipulado en la Ley 23.548. Queda la tarea de interpretación que debe darse a esa Ley como expresión del federalismo argentino. Hay varios hechos a destacar: (a) se trata de una Ley sin "fundamentos" ya que no hay "Mensaje

---

<sup>8</sup>Otros detalles sobre la distribución secundaria pueden consultarse en Nuñez Miñana y Porto (1983).

de Elevación del Poder Ejecutivo" por haberse iniciado el trámite en el Congreso Nacional; más concretamente en la Cámara de Senadores. No hay tampoco debate parlamentario serio; en la Cámara de Diputados fue aprobada sin intervención o fundamentación de los representantes; en la Cámara de Senadores las intervenciones de los representantes provinciales son destacables por su pobre nivel; (b) a diferencia de todas las Leyes de CFI vigentes en el medio siglo 1934-1984, los porcentajes de distribución secundaria de la Ley 23.548 no surgieron de un procedimiento explícito y fundamentado de cálculo. Se trata, simplemente, de una asignación de números (%) a cada Provincia; (c) los legisladores han estado concientes de las objeciones que merecía la Ley al designarla "Régimen transitorio de Coparticipación Federal de Impuestos" y fijarle un plazo de vigencia de dos años (art. 15), cuando el plazo de vigencia de las Leyes anteriores había sido, como mínimo, de diez años. Lo expuesto sugiere que la Ley sólo puede entenderse como una expresión de "federalismo coercitivo" (Porto (1994)); esta característica la comparten casi todas las modificaciones introducidas con posterioridad.

(iii) Los resultados presentados en la sección anterior implican una respuesta pesimista respecto de la posibilidad actual de alcanzar una situación de equilibrio. Siendo la situación de referencia la Ley 23.548, dada la actual distribución del poder político en el Congreso Nacional y con la regla de la mayoría simple, no fue posible (entre 1985 y 1987 y desde 1989 en adelante) alcanzar una nueva Ley de CFI que represente un equilibrio. Esta conclusión está avalada por la evolución reciente: el art. 15 de la Ley 23.548 fija una vigencia de dos años para la Ley (1-1-1988 al 31-12-1989), pero "Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente".

(iv) Sobre lo que podría hacer la Convención Constituyente con respecto al régimen de CFI la respuesta es que



únicamente podría darle jerarquía constitucional a un régimen que desde hace más de 15 años está en crisis abierta. Y esa jerarquía difícilmente ayudará a solucionar la crisis. Si se lo somete a discusión, no parece haber una solución de equilibrio. Si se lo "congela" en la forma prevista en el art. 15 de la Ley 23.548 se convierte un defectuoso "régimen transitorio" en un "dato estructural"; la realidad se encargará por la vía de Pactos, Acuerdos o Decretos de modificar, muy probablemente con dudosa racionalidad, tal "dato estructural". En ese caso, el federalismo argentino seguirá transitando la etapa del "federalismo coercitivo"<sup>9</sup>.

El camino constitucional más prometedor es el del fortalecimiento de los Sistemas Tributarios Provinciales y la prohibición de mecanismos propios del federalismo coercitivo<sup>10</sup>.

#### **IV. Comentarios finales**

En este trabajo se ha presentado el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos como un juego no cooperativo entre las Provincias. Tanto la especificación del modelo como los datos usados para simularlo son precarios, pero dejan algunas lecciones que pueden ser de utilidad. En primer lugar el juego es útil para explicar la sanción de las primeras Leyes de coparticipación (1934). El resultado de la ausencia de equilibrio en el juego puede ser usado para ilustrar la inestabilidad del régimen de CFI en la última década (caducidad del régimen en 1984; período sin régimen entre 1985 y 1987; sanción en 1988 de la Ley 23.548 como expresión del "federalismo coercitivo"; y prórroga de esta Ley, desde 1990). Del trabajo se concluye que es

---

<sup>9</sup>Es probable que si se lo incorpora en la Constitución se lo rigidice aún más en vista de las propuestas de fijar en la Constitución el porcentaje de distribución primaria. En ese caso, tanto la "distribución primaria" como la "distribución secundaria", serían un "dato estructural"; no hay forma de justificar esta rigidez y menos en un momento de gran cambio de la estructura institucional del Sector Público.

<sup>10</sup>Como, por ejemplo, el "mandato" de la Ley Federal de Educación (Porto (1994)).

inoportuno e inútil de darle jerarquía constitucional a una institución fiscal que se encuentra en crisis abierta. En este sentido, se cree que el camino constitucional más prometedor es el fortalecimiento de los Sistemas Tributarios Provinciales y la prohibición de mecanismos propios del "federalismo coercitivo".

### **Referencias**

Núñez Miñana, H. y Porto, A. (1983). "Coparticipación federal de impuestos. Distribución secundaria (1935-1982)." Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Serie Cuadernos. No 42.

Porto, A. (1993). "Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos: una evaluación adicional". Anales de la XXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Tomo IV. Tucumán.

Porto, A. (1994). "Federalismo fiscal" en El orden económico constitucional. El federalismo fiscal. Ed. de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

Porto, A. (1994). "Un nuevo instrumento del federalismo fiscal coercitivo". Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.

Presidencia de la Nación (Secretaría de Medios de Comunicación). (1994). "Una reforma constitucional para entrar en el siglo XXI", Buenos Aires.

Cuadro 1  
Situación interprovincial al comienzo de la CFI.  
Capacidad económica por habitante (1937) y  
gastos provinciales per capita (1934)

---

Provincias	Capacidad económica por habitante 1937 (*)	Gastos provinciales per capita 1934 (**)
Buenos Aires	96.4	18.30
Catamarca	9.6	3.06
Córdoba	68.7	11.57
Corrientes	21.6	6.44
Entre Ríos	45.1	12.40
Jujuy	44.6	13.23
La Rioja	12.2	4.56
Mendoza	62.2	26.69
Salta	40.1	9.05
San Juan	32.7	33.49
San Luis	18.2	9.51
Santa Fe	75.3	14.20
Sgo del Estero	9.8	6.86
Tucumán	40.4	12.66

---

Fuente y método: Capacidad económica por habitante, 1937: tomado de A. Bunge (1940). Gasto provincial per capita, 1934: en base a datos de Secretaría de Hacienda.

(\*) Índice Capital Federal + Pcia. de Bs. As = 100

(\*\*) Pesos Ley 18188 de 1960.

Cuadro 2  
 Variables económicas y políticas y el régimen de CFI. 1980-1991

Provincias	Diputados (dj)	Capacidad Tributaria (rj)	Población (bj)	Brecha de Desarrollo (bj)	Ley 23548
Buenos Aires	30.77	38.11	42.72	0.00	22.00
Catamarca	2.23	0.90	0.90	1.87	2.76
Córdoba	7.92	10.58	9.41	7.82	8.95
Corrientes	3.12	2.78	2.66	7.64	3.72
Chaco	3.12	2.65	2.72	9.70	5.00
Chubut	2.23	1.47	1.11	1.45	1.58
Entre Ríos	3.90	3.96	3.48	5.91	4.89
Formosa	2.23	1.30	1.30	4.17	3.65
Jujuy	2.68	1.55	1.75	4.86	2.84
La Pampa	2.23	1.38	0.88	0.77	1.88
La Rioja	2.23	0.65	0.75	1.63	2.08
Mendoza	4.35	5.01	4.77	4.27	4.18
Misiones	3.12	2.52	2.65	8.01	3.31
Neuquén	2.23	1.70	1.31	1.60	1.74
Río Negro	2.23	1.79	1.73	2.99	2.53
Salta	3.12	2.79	2.94	7.29	3.84
San Juan	2.68	1.55	1.79	3.44	3.39
San Luis	2.23	1.11	0.93	1.46	2.29
Santa Cruz	2.23	0.66	0.54	0.48	1.58
Santa Fe	8.14	11.13	9.48	7.19	8.90
Sgo del Estero	3.12	2.74	2.28	8.38	4.14
Tucumán	3.90	3.68	3.90	9.07	4.75
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: ver texto.

Cuadro 3  
 Variables económicas y políticas y el régimen de CFI.  
 1929-1946.

Provincias	Diputados	Capacidad Tributaria	Población	Ley de CFI 1935	Ley de CFI 1946
Buenos Aires	33.33	23.49	35.35	23.07	31.60
Catamarca	1.63	0.21	1.46	0.48	1.23
Córdoba	11.90	10.56	12.47	9.89	10.42
Corrientes	5.51	1.12	5.06	2.15	4.54
Entre Ríos	7.14	3.81	7.20	4.05	5.98
Jujuy	1.63	2.87	1.10	2.56	1.76
La Rioja	1.63	0.20	1.09	0.64	0.99
Mendoza	4.76	21.55	5.02	19.98	11.10
Salta	2.38	2.37	2.07	2.54	2.11
San Juan	2.38	9.59	2.11	8.73	4.86
San Luis	2.38	0.60	1.93	0.64	1.52
Santa Fe	15.04	12.71	15.16	13.47	13.45
Sgo del Estero	4.76	1.06	4.71	2.06	3.39
Tucumán	5.51	9.86	5.28	9.73	7.05
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: consultar texto.