

## REFORMULACION DE LAS RELACIONES FISCALES ENTRE NACION Y PROVINCIAS\*

ALDO A. ARNAUDO\*\*

### 1. *Génesis del problema fiscal intergubernamental.*

Un breve estudio histórico-comparativo de las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales en los países federales muestra un patrón de desarrollo bastante homogéneo que podría resumirse en tres etapas.

Primero, la asignación de las fuentes impositivas entre los distintos niveles de gobierno sin hacer especificación concreta de los gastos o de los servicios que debe prestar cada uno de ellos.

Segundo, la utilización de distintos sistemas de redistribución de las fuentes impositivas para hacer frente al crecimiento heterogéneo de los gastos y servicios centrales y locales.

Tercero, el agotamiento de dichos sistemas redistributivos y la reformulación del problema global de las finanzas intergubernamentales con la mira puesta en nuevas formas de cooperación federal.

Al constituirse los estados federales, sea por la reunión de estados independientes (caso de EE.UU.) o por el reagrupamiento luego de un proceso de dispersión (caso argentino), se procede a una definición de las facultades impositivas de los gobiernos central (nacional) y locales (provinciales). Una de sus características principales, y a la vez elemento de afirmación unificadora, es la nacionalización de aduana, en la mayoría de los casos la mayor fuente de recursos. Esta tendencia, no obstante, estuvo compensada por la reserva a nivel local de la generalidad de los impuestos y muchas veces por el establecimiento de un poder tributario nacional meramente delegado. No existió, en cambio, una definición concreta de los gastos a realizar por cada nivel de gobierno, aceptando indirectamente su condicionamiento al volumen de recursos que pudieran arbitrarse. Este criterio es perfectamente congruente con la concepción liberal de las funciones del Estado, por definición reducidas al mínimo y a evitar toda interferencia con la actividad privada. Como consecuencia de ambos factores no fue extraño encontrar superávits en la operación de la economía pública.

\* El presente trabajo es una sistematización de las principales ideas desarrolladas o subyacentes en [1] y [2].

\*\* Profesor Titular de Economía Monetaria y Director del Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

El cambio de la filosofía social y de los fines del Estado que se opera muy acentuadamente a partir de la década del treinta<sup>1</sup> repercute sobre la naturaleza y el número de funciones y servicios gubernamentales, pero no es seguido por una asignación o definición jurisdiccional. No se produce simultáneamente la adaptación del sistema de distribución de las fuentes de financiación, cada vez más numerosas, importantes y por lo general basadas en criterios contributivos que imponen la nacionalización o centralización de los tributos (por ejemplo, la redistribución de la riqueza instrumentada a través de los impuestos sobre la renta). Las disposiciones constitucionales existentes sobre distribución de fuentes impositivas rápidamente quedan obsoletas con la aparición de estos nuevos impuestos y nuevas formas de evaluar la capacidad contributiva y por la dificultad de encastrarlas, incluso dentro de patrones jurídicos diseñados pocos años antes. La experiencia reciente de algunos países, como la India, muestra que mientras más detallista la delimitación más probable el peligro de desactualización y la necesidad de reforma.

Los sistemas de redistribución de impuestos recaudados a nivel nacional suplieron el defecto constitucional y progresivamente se transformaron en un recurso importante de los gobiernos locales<sup>2</sup>. No lograron, empero, equilibrar la creciente brecha entre gastos y recursos que a éstos se presentó, ni mucho menos subsanar el defecto de la falta de una definición previa implícita o explícita de los servicios de su competencia.

La redistribución de recursos se concretó en nuestro medio a través de la participación en los impuestos recaudados por el gobierno nacional, cuyo volumen era sustancialmente superior al de los gastos originados por los servicios a su cargo. La filosofía de los sistemas de participación de impuestos reposaba en la devolución de los importes recaudados por la autoridad central a las entidades provinciales, titulares originarias de un poder fiscal que las circunstancias habían aconsejado transferir y eventualmente estaba sujeto a reversión.

La insuficiencia de este criterio se puso pronto en evidencia y fue necesaria la inclusión de principios adicionales. Por de pronto, apareció la pretensión generalizada de lograr una igualación de la cantidad y calidad de los servicios en todas las jurisdicciones locales. Esta tendencia igualatoria fue implementada con un aumento general de los recursos o con medidas específicas tendientes a estimular la creación o ampliación de servicios en los estados que se hallaban en condiciones más desfavorables; en no pocos casos se acudió a la prestación directa por el gobierno central.

<sup>1</sup> A pesar de las múltiples revisiones de las cifras del producto para el período que, empero, no hacen cambiar la conclusión, el rápido crecimiento de los servicios gubernamentales en Argentina se produjo durante el lapso 1935-50. El valor agregado por dicho sector, por habitante, creció aproximadamente el 15 % en el quinquenio 1935-40, el 30 % en 1940-45 y el 25 % en 1945-50.

<sup>2</sup> Obsérvese la contemporaneidad entre el crecimiento de las funciones gubernamentales y la aparición de la ley de coparticipación en el impuesto a la renta (réditos). La coparticipación en los impuestos internos es bastante anterior, pero su objeto entonces fue primordialmente evitar una guerra impositiva interjurisdiccional.

Agotadas estas alternativas, la situación actual se caracteriza:

1. Por la acentuación de la regla general de que en ningún país federal la distribución de los recursos entre el gobierno central y sus unidades constitutivas corresponde a la asignación de responsabilidades en materia de prestación de servicios;
2. Por la incapacidad de los sistemas coparticipativos y de ayuda utilizados hasta el presente para resolver el desequilibrio entre gastos y recursos;
3. Por el estado de crisis de dichos sistemas y la necesidad imperiosa de una reformulación del conjunto de relaciones fiscales intergubernamentales.

Las nuevas ideas de federalismo fiscal se apoyan en el principio de que una estructura federal es un compromiso entre unidad y diversidad y que, en consecuencia, este origen de compromiso debe ser mantenido. Los estados independientes que se reúnen en una entidad federal sacrifican algunas de sus prerrogativas a cambio de ciertas ventajas. Sin embargo, las reglas concretas que deberán regir la distribución de los servicios y las fuentes de financiación entre los niveles central y locales están lejos de haber sido expuestas con precisión (Véase Bhargava [3] y Scott [7]). En sustitución de tal teoría general es menester incorporar una enunciación (no exhaustiva) de los que habrán de tomarse como base para un nuevo esquema distributivo.

## 2. Principios fundamentales para un nuevo esquema de federalismo fiscal.

### A) Principio de no correspondencia.

Este principio reconoce la falta de equilibrio entre los gastos a realizar por los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a una definición y distribución racional de los servicios públicos, y los importes recaudados en concepto de tributos u otras fuentes de financiación asignadas a cada uno de ellos. Ante la desigualdad entre cantidades a gastar y cantidades a recaudar, la regla es la transferencia de recursos —en la práctica desde el nivel central al nivel provincial— por un volumen igual a la diferencia entre ambas.

### B) Principio de eficiencia administrativa.

Este principio aconseja que tanto la prestación de servicios como la recaudación de impuestos se haga de modo de lograr la mayor economía (en términos de recursos productivos) en los costos de prestación o recaudación. Su aplicación requiere el cumplimiento de algunos preceptos más concretos:

- 1.º) Debe llegarse a un standard nacional de provisión lo más homogéneo posible mediante la combinación de servicios públicos centrales y locales.
- 2.º) La distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno deben tender a minimizar el costo de operación y, en materia de impuestos, lograr el mínimo de molestias y confusión para el contribuyente.

- 3.º) Debe incentivarse la iniciativa local para la prestación de los servicios y la máxima responsabilidad y control por parte de las entidades y habitantes de cada región.
- 4.º) Debe evitarse la evasión fiscal por inmigración geográfica o por arbitraje entre regiones. Estos preceptos específicos no aconsejan siempre la misma distribución de servicios o de fuentes de financiación y por tal circunstancia las soluciones variarán según el que se haga privar sobre los demás.

C) *Principio de equidad geográfica u horizontal.*

Este principio sostiene que los habitantes de todo país federal deben ser tratados en igualdad de condiciones en cuanto a prestación de servicios y contribución a su pago por medio de impuestos. El criterio es más fácil de aplicar a la prestación de servicios, asegurando por lo menos un mínimo a todas las regiones, pero resulta complicado en materia de fuentes de financiación si la capacidad contributiva se grava en forma progresiva.

D) *Principio de igualdad del residuo fiscal.*

Este principio es una complementación del anterior tendiente a aumentar la libertad y responsabilidad a nivel local. Como es probable que las demandas de servicios no sean iguales en todas las jurisdicciones, sólo se requiere que las provincias posean la capacidad potencial de brindar servicios homogéneos a sus habitantes. Por consiguiente, deben asegurarse a las provincias los fondos necesarios para que ajusten sus gastos de acuerdo al principio de equidad horizontal, aún cuando las prestaciones efectivas no sean exactamente iguales. El principio contrario de no sustitución ha sido un axioma de las finanzas intergubernamentales de algunos países federales, fundamentando las ayudas total o parcialmente condicionadas (a la prestación de determinados servicios) y las ayudas con incentivos (para lograr un mínimo de servicios). Dichos sistemas son criticables desde el punto de vista del bienestar y la libertad de los individuos: su única justificación reside en evitar una posible irresponsabilidad fiscal en el orden local.

E. *Principio de redistribución.*

Cuando las provincias alojan poblaciones con distinto ingreso promedio, disfrutan de condiciones diferenciales de bienestar (v. g. grado de urbanización), poseen recursos humanos y materiales disímiles, etc., la mera aplicación del principio de equidad horizontal no asegura patrones más generales de justicia distributiva<sup>3</sup>. Las posibilidades de sustitución o de complementación de ciertos servicios públicos con otros similares de carácter privado son muy reducidas en una provincia con bajo ingreso per capita respecto a otra con ingreso per capita alto. Los casos más comunes son la educación,

<sup>3</sup> La igualación del ingreso per cápita en todas las regiones no es una condición necesaria para un sistema federal (Scorr [7]) y es por eso que cualquier principio de redistribución contiene siempre una gran dosis de discrecionalidad.

salud pública y seguridad social. De ahí la justificación de proveer servicios públicos diferenciales en volumen o calidad en proporción inversa a la riqueza o ingreso de los habitantes de las regiones.

### 3. Implementación del esquema.

La implementación concreta de un sistema de federalismo basado en los principios anteriores requiere la solución de varias cuestiones, materializadas en última instancia en la determinación del monto que deberá transferirse desde el gobierno central a cada uno de los gobiernos locales. En particular, los principios de correspondencia (*A*) y de igualdad del residuo fiscal (*D*) exigen que transferencias sean realizadas en forma incondicional.

Una fórmula muy usada (Cornell [4]) expresa el monto de la transferencia ( $A^p$ ) a un gobierno local individual ( $p$ ) como la diferencia entre la suma de los gastos que éste debe realizar, determinados por el producto del costo por unidad ( $w_i^p$ ) y el volumen físico de cada uno de los servicios prestados ( $N_i^p$ ), y la suma de los importes recaudados por los distintos impuestos, formados por el producto de las tasas de tributación ( $r_j^p$ ) y las capacidades contributivas gravadas correspondientes ( $C_j^p$ ).

$$A^p = \sum_i w_i^p N_i^p - \sum_j r_j^p C_j^p$$

La determinación de los valores de cada uno de los elementos que intervienen en la fórmula implica otros tantos problemas, los cuales deben ser solucionados según los principios mencionados en la sección anterior.

El primero es la distribución de la responsabilidad de la prestación de los servicios gubernamentales entre el gobierno central y los gobiernos locales. Apunta a establecer los criterios según los cuales los servicios deberán ser prestados por uno y otro nivel de gobierno, y no al volumen de su prestación. El principio de eficiencia administrativa (*B*) recomienda asignar al gobierno central aquellos servicios que cumplan algunas de las características siguientes:

- 1) indivisibilidad, cuando sus beneficios o beneficiarios no pueden ser identificados en forma provincial o individual ya que su satisfacción llega a la colectividad como un todo (seguridad, relaciones exteriores, etcétera);
- 2) uniformidad, cuando una provisión conjunta mínima en cada jurisdicción es condición imprescindible para lograr la interdependencia económica y social del país (correo, carreteras de la red nacional, etcétera);
- 3) cuando su influencia sobre el volumen de actividad económica y el desarrollo del país es suficientemente importante y exige una administración centralizada. En cambio, se atribuirían a los gobiernos locales aquéllos que cumplieran algunas de estas condiciones;
- 4) existencia de un área beneficiada identificable (caso del servicio policial, por la cantidad de personas o núcleos urbanos servidos);

- 5) mejor respuesta del gobierno a la demanda de la comunidad (salud pública) o mejor contralor público de una correcta prestación y eficiencia operativa;
- 6) economías de operación, porque el costo en términos de recursos por unidad de servicio es menor que el correspondiente a la prestación centralizada.

El segundo problema es la determinación del costo de operación del servicio a nivel de cada jurisdicción. Es casi seguro que los costos unitarios diferirán por la influencia de numerosos elementos, tales como salarios diferenciales, extensión territorial a cubrir, exigencias especiales impuestas por el clima, etc.

El tercer problema consiste en la distribución del poder fiscal entre los distintos niveles de gobierno. El aumento históricamente observable de los recursos asignados al nivel central no ha sido un fenómeno arbitrario sino la consecuencia de tendencias hacia la unificación y centralización. El principio de eficiencia administrativa aconseja criterios centralizadores para la asignación de la capacidad fiscal debido a los siguientes factores:

- a) el avance de la industrialización y de la integración territorial lleva una mayor interacción de los fenómenos económicos entre las regiones y hace bastante difícil la ubicación geográfica de la capacidad contributiva;
- b) la exigencia de unificación a nivel nacional es casi imprescindible para que la aplicación de los impuestos sobre la renta no produzca movimientos de personas o arbitrajes entre regiones;
- c) la mayor parte de los gravámenes progresivos requieren alícuotas uniformes en todas las provincias para impedir la elusión fiscal a través de la distribución geográfica de la materia gravada (Haller [5]).

La elección de las alícuotas impositivas aplicables a las distintas capacidades contributivas dependerá de las características del sistema tributario y de la política fiscal, esta última principalmente en cuanto hace a la composición del gasto total (público y privado) y al volumen del déficit o superávit fiscal.

El cuarto problema es la determinación del gasto según el principio de equidad horizontal o geográfica (*C*). El objetivo es hallar ciertos criterios que aseguren una prestación uniforme del servicio o, más exactamente, haciendo jugar simultáneamente el principio del residuo fiscal (*D*), la capacidad potencial de su prestación por todas las unidades locales. La apreciación del volumen deseable de cada servicio en cada región dependerá obviamente de su naturaleza y de indicadores suficientemente representativos de la necesidad en cada jurisdicción. Por ejemplo, el servicio de educación primaria estará en función de la población en determinado rango de edades, v.g. entre 6 y 14 años, o bien del grado de analfabetismo de la población, o bien de una combinación de los anteriores, población de 6 a 14 años y cantidad de analfabetos mayores de 14 años.

El quinto problema es la aplicación concreta del principio de redistribución (*E*), en particular la elección del monto y de los criterios con los cuales se llevará a cabo. En esencia es un problema similar al de la equidad horizontal pero con la diferencia de que mientras en éste pueden fijarse criterios bastante objetivos sobre las necesidades, en el de la redistribución deben utilizarse preceptos o juicios fundamentalmente políticos.

#### *4. Aplicación a las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina.*

Previo a la consideración del primer problema, la distribución de los servicios entre los distintos niveles de gobierno, resulta imprescindible formular una distinción conceptual. El costo asociado con la provisión de cada servicio está formado por el costo de operación o de prestación y el costo de dotación. En el costo de operación se incurre en forma recurrente a través del tiempo y los gastos correspondientes están asociados a la categoría de los denominados corrientes. En cambio, los costos de dotación provienen de la utilización del capital necesario para el funcionamiento del servicio y están asociados a los gastos de capital<sup>4</sup>. La distinción resulta imprecisa cuando el Estado no incurre en el costo de dotación y alquila los servicios del capital poseído por manos privadas.

La distribución de responsabilidades entre el Estado Nacional y los estados provinciales se registra en la Tabla 1. Allí también se consigna el criterio asignativo que justifica la elección en cada caso (Véase Sección anterior).

En materia de impuestos (tercer problema) la cuestión es más sencilla y ello explica la existencia de una gran uniformidad entre los sistemas impositivos provinciales y la homogeneidad de los rubros de capacidad contributiva gravados a este nivel. Aplicando los principios de la misma Sección deben ser recogidos a nivel provincial impuestos indirectos cuyo objeto esté localizado o que incidan sobre bienes y servicios comercializados en la misma provincia, e impuestos directos que graven materias impositivas difíciles de trasladar de un lugar a otro. Ambos temperamentos explican y justifican la presencia de los cuatro impuestos provinciales más importantes: dos impuestos indirectos (sellos y actividades lucrativas) de bajas tasas y sobre etapas productivas radicadas en esa jurisdicción y dos impuestos directos (contribución territorial y herencia) sobre una capacidad contributiva referida en última instancia principalmente a inmuebles.

La propuesta de distribución de servicios y fuentes de financiación diseñado arriba tiene una característica muy importante: el manejo del gasto de capital y de la deuda pública, resortes de la política coyuntural, se asignan a la autoridad central. Esta centralización a nivel nacional no significa la eliminación de las provincias o entidades locales en el proceso de decisión, mucho más cuando el volumen y la eficiencia en la prestación de los servicios en el ámbito local está directamente vinculada con el gasto

<sup>4</sup> Las normas y denominaciones convencionales no son claras en este aspecto. El concepto de gasto de capital no se refiere al costo de los recursos utilizados sino a las compras de bienes de capital o adquisición de otros recursos similares en cada período.

TABLA 1

DISTRIBUCION DE RESPONSABILIDAD PARA LA PRESTACION  
DE LOS SERVICIOS DEL GOBIERNO  
ENTRE NACION Y PROVINCIAS

SERVICIO	Jurisdicción y criterio justificativo	
	Prestación	Dotación
A. 1 Administración General	f	f
A. 2 Defensa	Nación (1)	Nación (3)
A. 3 Justicia y Policía	Provincias (1) Nación <sup>a</sup> (4)	Nación (3)
B. 4 Carreteras y Vías de Navegación	Provincias (2) Nación <sup>b</sup> (4)	Provincias <sup>e</sup> (2) Nación <sup>b</sup> (4)
B. 5 Servicio de Incendios, Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios	Provincias (5)	Nación (5)
C. 7 Educación	Provincias (1) Nación <sup>e</sup> (5)	Nación (3)
C. 8 Sanidad	Provincias (5)	Nación (3)
C. 9 Seguridad y Asistencia Social	f	f
C. 10 Otros Servicios Sociales	Provincias (5)	Nación (5)
D. 11 Agricultura y Recursos no Minerales	Provincias (4)	Nación (3)
D. 12 Combustibles y Energía	Provincias <sup>d</sup> (2)	Nación (3)
D. 13 Otros Recursos Minerales, Industrias Manufactureras y Construcción	Nación <sup>d</sup> (4)	
D. 14 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones		
E. Inclasificables	f	f

*Notas:* a. Juzgados y policía federales; b. Red nacional de carreteras; c. Enseñanza universitaria; d. Distribución actual; e. Inversión local fundamentalmente en reposición (mantenimiento); f. En proporción a los demás.

de dotación. Sólo quiere decir que las decisiones estarán determinadas por las posibilidades coyunturales de cada momento y por los planes de desarrollo nacional, y no por los intereses locales inmediatos.

El cuarto problema de implementación consiste en encontrar indicadores concretos y objetivos de la necesidad de cada uno de los servicios divisibles, esto es, los asignados a los gobiernos locales o provinciales. Aparte de criterios personales y disponibilidad de información, la elección de cualquier conjunto de indicadores está sujeta a dos limitaciones esenciales: por un lado, la significación intrínseca de las variables elegidas, y por otro, el grado de confiabilidad y aproximación respecto a la necesidad que se intenta medir. La primera limitación es insalvable pues la apreciación de la necesidad del servicio en función de sus beneficiarios concretos responde a juicios de carácter político sobre los cuales no puede interponerse razonabilidad u objetividad científica. Respecto a la segunda, el indicador debe registrar una proporción razonable de la necesidad del servicio y, en caso de un conjunto, sus componentes ser suficientemente independientes entre sí.

De acuerdo a un análisis estadístico de la provisión de servicios en las provincias argentinas, una proporción importante del gasto público divisible puede ser explicada por una sola variable (indicador). Son las consignadas en la Tabla 2. El uso de una mayor cantidad de indicadores no sólo resulta innecesario sino incluso inadecuado:

TABLA 2  
INDICADORES DE NECESIDAD DE SERVICIOS DIVISIBLES

SERVICIO	INDICADOR
A. 1 Administración General	Gasto Público Total
A. 3 Justicia y Policía	Población
B. 4 Carreteras y Vías de Navegación	Producto
B. 5 Servicio de Incendios, Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios	Población Urbana
C. 7 Educación	Población menor de 15 años
C. 8 Sanidad	Población
C. 9 Seguridad y Asistencia Social	Gasto Público
C. 10 Otros Servicios Sociales	Población
D. 11 Agricultura y Recursos no Minerales	Producto Sector Primario
D. 12 Combustibles y Energía	Producto Sector Secundario
D. 13 Otros Recursos Minerales Industrias Manufactureras y Construcción	Producto Sector Primario y Secundario
D. 14 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	Producto

1. El grado de explicación de la variación residual, una vez introducido un indicador básico, es muy reducido;
2. Aún cuando se decidiera nomás la incorporación de varios indicadores, resulta muy difícil encontrar criterios para fijar los pesos relativos de cada uno<sup>5</sup>.

Yendo a los impuestos (tercer problema), los indicadores deben reflejar a la vez capacidad contributiva y la posibilidad objetiva de ejercer una presión fiscal inevitable para el contribuyente local. La vinculación entre los impuestos provinciales e indicadores económicos de ingreso o de riqueza es evidente y concretable de la siguiente manera: el producto del sector primario, eventualmente junto con el número de viviendas urbanas, para el impuesto inmobiliario; el producto del sector primario y secundario para el impuesto a las actividades lucrativas y sellos, y el producto para el impuesto de la transmisión gratuita de bienes. Empero, volviendo a lo dicho, estos indicadores responden más a la disponibilidad de información que a estrictas razones de justicia.

De inmediato se plantea la relación de proporcionalidad o de progresividad entre el indicador y el impuesto correspondiente. En principio un sistema impositivo progresivo es más justo que otro que no lo es y por consiguiente la relación media entre ingreso e impuesto no debería permanecer constante sino a lo sumo algún valor marginal elegido adecuadamente de acuerdo a la presión fiscal deseada. Sin embargo, las posibilidades de aplicación de impuestos progresivos a nivel local son muy limitadas. Si además del nivel de ingreso se tomara también otro indicador con su distribución personal o funcional —en lugar de la mera distribución sectorial—, el criterio marginal se impondría claramente. En cambio, cuando se considera el origen industrial del producto, la incorporación de pautas progresivas no es aconsejable a no ser que se tenga algún indicio sobre la relación entre éste y la distribución funcional o personal en los distintos sectores. En cuanto a los impuestos indirectos, los que gravan las transacciones no admiten el criterio de progresividad sino en muy pequeña medida a través de tasas diferenciales.

Yendo al segundo problema, pospuesto por razones expositivas, una solución sería admitir que el gasto es proporcional al volumen del servicio, en otros términos, que los costos por unidad (costos medios) son constantes e iguales en todas las jurisdicciones. Ella implica por los menos tres condiciones difíciles de encontrar cumplidas en la realidad. La primera, los costos de los distintos elementos (remuneración de los factores de la producción y precio de los insumos) que concurren a la prestación del servicio deben ser uniformes y homogéneos en todo el país o, alternativamente, las diferencias compensarse exactamente entre sí. Una evaluación correcta del costo debería partir de la composición de sus distintos ítems en términos de cantidades y precios unitarios y aplicar los valores de estos elementos en cada provincia. La segunda, el gasto no debe estar influenciado por factores no registrados en el indicador de necesidad del servicio. Por ejemplo,

<sup>5</sup> Véase [1] Apéndice B y [2] Apéndice C, especialmente las limitaciones del análisis.

debe ser totalmente irrelevante que la prestación del servicio de educación primaria tenga lugar en una provincia muy urbanizada o en otra donde la mayoría de la población es rural; pero, como es sabido, únicamente en áreas urbanas es posible concentrar la inversión en edificios, utilizar unidades más reducidas, etc., en suma, conseguir una distribución óptima de alumnos. Finalmente, no deben existir gastos (corrientes) indivisibles. Si esto no ocurriese, especialmente por la presencia de una estructura administrativa para la operación del servicio, existirá una discrepancia entre el costo medio y el marginal, siendo lo correcto en tal caso tomar el costo por unidad de ampliación en lugar del costo medio de prestación<sup>6</sup>.

Una evaluación de la importancia de los tres factores arriba citados puede resumirse así. Las discrepancias interregionales de costo provienen fundamentalmente de la remuneración del factor trabajo, de modo que la solución depende de la política de remuneraciones. Si se lleva a cabo una política de igualación de los salarios nominales el problema desaparece en una gran proporción. El segundo factor no tiene una mayor trascendencia y solo una estructura muy detallada del costo podría sustituir con ventaja al uso simple de indicadores de requerimiento de servicios. Por el contrario, investigaciones estadísticas preliminares asignan al tercer factor una importancia bastante acentuada<sup>7</sup>.

El quinto problema, los criterios redistributivos entre las provincias de mayor y menor ingreso, es evidentemente el más arduo y el más sujeto a ser resuelto según preferencias personales. Por consiguiente, lo que sigue es una temática del planteamiento antes que una solución concreta.

Por de pronto, hay que partir de una tipología clasificatoria de las provincias para identificar las beneficiarias del proceso de redistribución y las contribuyentes en el paralelo de transferencia de fondos. El criterio más justo sería el del ingreso, descontados los impuestos directos nacionales (Wueller [8]), per capita, pero la disponibilidad de información en el caso argentino a lo sumo permite utilizar el producto (valor agregado) per capita. Haciendo una ordenación y clasificación de las provincias según el producto per capita para 1965 estimado por el Consejo Federal de Inversiones, se encuentran disimilitudes muy marcadas según las respectivas poblaciones, por lo cual parece conveniente hacer intervenir también dicho elemento. La Tabla 3 utiliza este doble criterio para la clasificación.

<sup>6</sup> Por consiguiente, concedida la eliminación de los gastos administrativos centrales, la transferencia a los gobiernos provinciales de la totalidad de los servicios divisibles, actualmente compartida con el gobierno central, permitiría con seguridad la disminución de su costo de prestación.

<sup>7</sup> Véase [1] Apéndice B.

TABLA 3

CLASIFICACION DE LAS PROVINCIAS SEGUN POBLACION  
Y PRODUCTO PER CAPITA

		PRODUCTO (miles de pesos de 1965 por persona)		
		Alto (100 - 150)	Intermedio (50 - 100)	Bajo (— 50)
POBLACION (miles de habitantes)	Alta (+ 1.000)	Buenos Aires Córdoba Mendoza Santa Fe	Entre Ríos	Tucumán
	Intermedia (300 - 1.000)		Corrientes Chaco Salta San Juan	
	Baja (— 300)	Chubut La Pampa Río Negro Santa Cruz	Jujuy Neuquén San Luis	Catamarca Formosa La Rioja Misiones Santiago

Si las provincias con un nivel intermedio de producto no entregan ni perciben suma alguna, la cuestión está en determinar el conjunto de provincias con producto más alto que deberán financiar la redistribución. Todas las provincias de menor producto tienen una población reducida, concretamente, inferior a 300.000 habitantes<sup>8</sup>. En cambio, las provincias por arriba del nivel intermedio se distribuyen entre las de mayor volumen de población (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y las de población inferior a 300.000 personas (Chubut, La Pampa, Río Negro y Santa Cruz). Pareciera prudente tomar como contribuyentes exclusivamente a las del primer grupo, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, fundados en la reducida densidad poblatoria (y los mayores costos operativos) y en la notable diferencia entre producto e ingreso existentes en las del segundo.

<sup>8</sup> Se excluye Tucumán pues registra una situación anormal de bajo producto, asimilándola a las de rango intermedio.

Luego, identificadas las provincias beneficiarias y contribuyentes, corresponde fijar el monto total a redistribuir y elegir las variables que habrán de tenerse en cuenta para hacerlo. Obviamente en ambas decisiones habrá que considerar la situación de las provincias beneficiadas y no la de las provincias contribuyentes. Una alternativa inmediata para responder en forma simultánea a los dos problemas es tomar un porcentaje dado (por ejemplo 50 %) del volumen de gastos públicos de las provincias beneficiadas, con lo cual podrían incrementar o mejorar servicios que en las más ricas son pagados con cargo al ingreso privado de sus habitantes. Es asunto opinable si es más correcto tomar el volumen total y no una o un conjunto de categorías de éstos; más adelante, por razones prácticas, se seguirá la primera solución.

Igual procedimiento es necesario para la asignación de la carga del importe transferido entre las provincias contribuyentes, aunque reducido a la segunda parte de la cuestión, pero aquí resulta mucho más lógico tomar como indicador distributivo el monto de los recursos propios provinciales.

##### 5. *El Sector Gobierno de acuerdo al nuevo esquema.*

Las reglas anteriores permiten —y ese ha sido su objetivo— una reformulación completa del sistema actual de las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina, que hasta el presente ha estado basado en la tradición y el compromiso.

Los dos defectos esenciales de los principios que rigen la distribución de funciones y poderes impositivos entre nación y provincias son:

- 1) La consideración independiente del problema del gasto y el de los ingresos y, por consiguiente, una distribución fiscal que prescinde de la accesoriadad de los últimos respecto a los primeros;
- 2) La concurrencia —y las más de las veces la competencia— en la prestación de servicios entre ambos niveles de gobierno, lo cual ha conducido a las provincias a transferir sus responsabilidades al poder central sin ninguna seguridad de una mejora en la eficiencia o en la equidad<sup>9</sup>.

El esquema propuesto, en cambio, parte de una consideración integrada del problema pues el gasto y el ingreso totales se ubican en una relación de dependencia, y en una relación de igualdad ambos niveles de gobierno, nacional y provincial. Se logra así el cumplimiento profundo del principio económico de unidad, necesario para un manejo eficiente del sector público, del principio de equidad, que asegura a todas las jurisdicciones una participación uniforme en los servicios públicos y una contribución homogénea a su pago, y del principio de redistribución, basado en patrones explícitos en cuanto a monto y dirección.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1960 la participación provincial media en los gastos para prestar los servicios sanitarios, agua e incendios fue del 16 %, oscilando las participaciones individuales entre el 0 y 51 %. En materia de educación y cultura, la primera cifra llegó al 53 % y el rango de variación osciló entre 9 y 65 %; en salud pública, respectivamente, 44 % y 14 y 89 %. El orden de las provincias en cada servicio tampoco fue uniforme. Véase [1], Apéndice C.

La definición del sector gubernamental sigue las reglas conocidas sobre inclusión de transacciones de esa naturaleza en la contabilidad nacional, en particular, la metodología de las Naciones Unidas. Las operaciones de los organismos de previsión, de las cuales se toma exclusivamente el aporte patronal realizado por el Estado y se distribuye como costo de los distintos servicios, constituyen la única excepción.

Las cifras utilizadas son los volúmenes presupuestados para el año 1969<sup>10</sup>. La elección ha respondido a razones de disponibilidad estadística y por lo tanto puede objetarse su representatividad en la medida que los valores no coincidan con los efectivamente gastados en la prestación de los servicios o percibidos en la recaudación de los tributos.

Este temperamento contiene sí dos limitaciones implícitas muy importantes que, empero, no afectan para nada el enfoque metodológico. Por un lado, los volúmenes descables de gasto para cada categoría de servicio pueden discrepar de los considerados, en cuyo caso el análisis debe llevarse a cabo cambiando los montos y siguiendo el mismo procedimiento. Por otro, esas magnitudes de gasto y de impuestos contienen una repercusión sobre el nivel de actividad de la economía que no será siempre el más conveniente para su estabilización a través del tiempo, dificultad subsanable en forma análoga.

La Tabla 4 incluye las cifras agregadas, a nivel nacional y provincial, para la distribución actual de funciones y fuentes de financiamiento y las que resultarían de la incorporación de los principios *A* y *B* elaborados en la Sección 2. En la parte de ingresos se observa la sustitución de la coparticipación provincial en los impuestos directos e indirectos recaudados por la nación, así como de otros rubros menores, ayudas y préstamos, etc., por una asignación incondicionada del orden de los 245.641,6 millones de pesos para financiar los gastos derivados de los servicios divisibles. Esta suma supera holgadamente el importe de 202.951,0 millones de pesos consignado actualmente como participación, lo cual proviene del incremento de gastos producido por la asignación de servicios hasta ahora prestados por la nación en las provincias y por la eliminación del endeudamiento de éstas —que en la práctica es satisfecho con contribuciones o préstamos de la nación. Se pone también de manifiesto el papel estratégico del endeudamiento del Estado, centralizado ahora a nivel nacional, al mismo tiempo que registra el carácter rígido y recurrente del gasto de operación. La financiación del gasto por el impuesto o la deuda, herramienta central de la política de corto plazo, se concentra en una sola autoridad, asegurando flexibilidad y eficiencia.

En las Tablas 5 y 6 se discrimina el importe total de los gastos (distribuidos funcionalmente) de acuerdo a la situación actual y a la propuesta. Aquí se observa un aumento del orden del 27 % de los gastos corrientes como resultado de la transferencia de responsabilidad a la totalidad de los servicios divisibles. En cambio, se computan como responsabi-

<sup>10</sup> Para un mayor detalle al respecto puede consultarse [1] Apéndice A.

TABLA 4  
DISTRIBUCION ACTUAL Y PROPUESTA DE LOS GASTOS Y DE LAS FUENTES DE FINANCIACION  
ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS. 1969 (millones de \$)

RUBRO	Total	NACION		PROVINCIAS	
		Actual	Propuesto	Actual	Propuesto
INGRESOS TOTALES .....	1.381.593,7	864.156,1	886.474,0	517.437,6	495.119,7
Ingresos Corrientes .....	1.222.423,4	991.526,6	980.911,5	230.896,8	241.511,9
Impuestos Directos .....	307.935,1	252.735,1	252.735,1	55.200,0	55.200,0
Impuestos Indirectos .....	676.437,3	572.882,2	572.882,2	103.555,1	103.555,1
Ingresos no Tributarios .....	238.051,0	165.909,3	155.294,2	72.141,7	82.756,8
Coparticipación Impositiva .....		-202.951,0		202.951,0	
Asignación Federal .....			-245.641,6		245.641,6
Ingresos de Capital .....	28.857,2	20.891,0	20.891,0	7.966,2	7.966,2
Ahorro Sector Privado .....	130.313,1	54.689,5	130.313,1	75.623,6*	
GASTOS TOTALES .....	1.473.458,9	927.356,1	964.087,3	546.102,8	509.371,6
Gastos Corrientes .....	942.261,5	605.105,8	513.496,7	337.155,7	428.764,8
Gastos de Capital .....	531.197,4	322.250,3	450.590,6	208.947,1	80.606,8
ECONOMÍA DE INVERSIÓN .....	-34.251,8	-20.000,0	-20.000,0	-14.251,8	-14.251,8
DÉFICIT FINANCIERO .....	-57.613,4	-43.200,0	-57.613,4	-14.413,4	

\* Por falta de datos para su discriminación, incluye otras coparticipaciones y ayudas nacionales (sin reintegro y bajo la forma de préstamos) por 47.190,0 millones de pesos. A su vez, estas operaciones se han consolidado con un Gasto de Capital equivalente por parte de la nación. Por diferencias en las fuentes de información, todavía subsiste una discrepancia en el rubro correspondiente (Inversión Indirecta de la nación en las provincias) de 1.259,3 millones de pesos. Con estas sumas se llega al Gasto de Capital (nacional) registrado en la Tabla siguiente.

TABLA 5  
DISTRIBUCION ACTUAL Y PROPUESTA DEL GASTO ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS.  
1969 (millones de \$)

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	NACIÓN				PROVINCIAS			
	Actual		Propuesto		Actual		Propuesto	
	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital	Corrientes	Capital
A. S. GENERALES .....	227.411,7	51.702,4	227.411,7	75.840,2	127.561,0	24.137,8	127.561,0	
1. Adm. General .....	55.780,6	16.920,2	55.780,6	35.205,3	67.927,4	18.285,1	67.927,4	
2. Defensa .....	124.966,3	27.154,9	124.966,3	27.154,9				
3. Justicia y Policía .....	46.664,8	7.627,3	46.664,8	13.480,0	59.633,6	5.852,7	59.633,6	
B. S. COMUNALES .....	34.492,4	110.768,6	23.877,3	123.598,1	14.387,2	93.436,3	25.002,3	80.606,8
4. Carret. y V. Naveg. ....	17.229,2	84.239,7	17.229,2	84.239,7	12.152,2	80.606,8	12.152,2	80.606,8
5. Inc., Agua y S. Sanit. ....	17.263,2	26.528,9	6.648,1	39.358,4	2.235,0	12.829,5	12.850,1	
C. S. SOCIALES .....	165.976,1	40.291,3	91.496,2	73.993,1	140.038,2	33.701,8	214.518,1	
7. Educación .....	130.219,0	21.074,1	67.808,2	29.029,0	83.808,5	7.954,9	146.219,3	
8. Sanidad .....	17.569,3	4.385,7	7.526,7	10.862,3	36.656,1	6.476,6	46.698,7	
9. Seg. y As. Social .....	13.287,3	3.902,4	13.287,3	10.363,6	17.144,6	6.461,2	17.144,6	
10. Otros .....	4.900,5	10.929,1	2.874,0	23.738,2	2.429,0	12.809,1	4.455,5	
D. S. ECONÓMICOS .....	101.383,5	79.058,6	94.869,4	118.082,0	21.441,3	39.023,4	27.955,4	
11. Agricultura, etc. ....	13.871,5	4.131,5	7.357,4	19.518,7	7.327,5	15.387,2	13.841,6	
12. Combust. y Energía .....	2.820,5	19.737,9	2.820,5	34.453,5	9.867,9	14.715,6	9.867,9	
13. Otros Rec. Miner. Ind. Manuf. y Const. ....	3.979,7	5.363,2	3.979,7	8.123,3	700,3	2.760,1	700,3	
14. Transp. Almac. y Comunica- ciones .....	69.446,9	44.012,7	69.446,9	44.271,9	1.163,0	259,2	1.163,0	
15. Otros .....	11.264,9	5.813,3	11.264,9	11.714,6	2.382,6	5.901,3	2.382,6	
E. INCLASIFICABLES .....	75.842,0	88.878,7	75.842,0	107.526,5	33.728,0	18.647,8	33.728,0	
TOTAL .....	605.105,7	370.699,6	513.496,6	499.039,9	337.155,7	208.947,1	423.764,8	80.606,8

TABLA 6

GASTOS E INGRESOS PROVINCIALES ACTUALES Y PROPUESTOS.  
1969 (millones de \$)

PROVINCIA	Gastos totales	Actual Ingresos provinciales	Coparticipación impositiva	Gastos divisibles	Propuesto Ingresos provinciales	Asignación federal
Buenos Aires .....	201.114,3	116.067,7	75.655,0	188.023,0	112.263,0	66.367,7
Catamarca .....	8.203,7	610,5	5.715,6	6.756,1	900,3	5.855,8
Córdoba .....	46.039,3	23.863,2	17.976,8	45.932,2	23.699,5	21.532,7
Corrientes .....	13.711,7	3.672,6	9.636,6	16.534,2	3.870,4	12.423,8
Chaco .....	13.175,4	4.687,1	7.972,4	13.839,7	3.979,6	9.760,1
Chubut .....	9.104,2	4.282,4	4.768,5	7.381,8	3.780,4	3.521,4
Entre Ríos .....	26.934,3	12.642,8	13.510,0	24.197,2	9.980,3	13.434,7
Formosa .....	7.171,4	2.348,3	4.749,1	6.177,2	2.329,6	3.755,3
Jujuy .....	10.241,4	2.254,1	7.372,6	7.835,3	2.206,2	3.202,5
La Pampa .....	8.015,6	3.189,4	4.485,0	7.106,1	2.506,5	4.599,6
La Rioja .....	4.635,8	549,9	2.460,0	4.809,1	770,6	4.038,5
Mendoza .....	34.291,4	20.362,5	12.505,2	28.082,1	16.412,4	10.245,9
Misiones .....	11.136,4	2.817,2	7.610,9	11.282,2	2.684,3	8.597,9
Neuquén .....	6.971,6	2.463,8	4.508,0	5.405,3	2.373,7	3.031,6
Río Negro .....	8.953,1	5.070,0	3.883,6	8.186,7	5.143,5	3.043,2
Salta .....	13.645,0	5.912,0	7.693,4	12.757,3	5.692,7	6.740,0
San Juan .....	10.773,6	4.899,1	6.116,4	9.660,7	4.949,1	4.311,6
San Luis .....	5.968,2	1.211,8	3.350,7	6.140,9	1.448,0	4.692,9
Santa Cruz .....	10.700,0	4.426,3	5.894,5	5.344,1	4.491,8	852,3
Santa Fe .....	63.131,7	35.952,0	25.340,8	62.106,6	30.241,6	31.865,0
Santiago del Estero .....	14.818,6	4.048,2	7.534,8	12.749,8	3.199,9	9.249,9
Tucumán .....	17.366,6	5.970,3	11.401,1	19.064,2	6.554,7	12.509,5

lidad del gobierno central la mayoría de los gastos de dotación de los servicios; ellos están en su mayor parte destinados a la promoción económica, desde que ésta exige grandes inversiones en infraestructura y solo modestos gastos de operación.

#### 6. Aspectos de equidad y justicia.

Hasta aquí el proceso global de transferencia de servicios debe ser juzgado por consideraciones de eficiencia. Independiente, pero paralelo y continuación del anterior, aparece el proceso de asignación entre las distintas provincias de los importes gastados para la prestación de los servicios, así como el volumen total recaudado para su financiación. Esta parte debe ser juzgada por pautas de equidad horizontal o geográfica (Principios *C* y *D*) y redistribución (Principio *E*).

En la Tabla 7 se presentan tres alternativas de distribución de ingresos y gastos entre las provincias. Ellas suponen una distribución del costo de los servicios (egresos provinciales) estrictamente en proporción a los valores medios de la relación entre cada una de estas categorías y los indicadores económicos o sociales de la Tabla 2 y de los ingresos a los mencionados en la Sección 4; una excepción a esta última es la Alternativa II, donde para los impuestos al patrimonio (inmobiliario y a la herencia) se toman como indicadores, ponderados en igual proporción, el producto del sector primario y la cantidad de viviendas existentes. La Alternativa I incluye exclusivamente los gastos y servicios de las veintidós provincias, en tanto que en la II se incorpora la Capital Federal en las mismas condiciones que una provincia y sólo con los servicios que tiene de común con ellas. La Alternativa III toma en cuenta una redistribución en las condiciones mencionadas en la Sección 4.

Sería bastante difícil formular un juicio exhaustivo acerca de la equidad y justicia del esquema propuesto en reemplazo del actual sistema de distribución de los servicios y de las fuentes de financiación en Argentina, así como de sus diferentes alternativas. Un criterio empírico a tomar en cuenta, aconsejado por Núñez Miñana ([6], Sección 1.6.3), es la relación entre la coparticipación impositiva, o asignación federal incondicionada en el presente caso, per capita, y el ingreso per capita en cada provincia. Ordenadas las provincias en orden inverso de producto —en ausencia de datos sobre ingreso— y en orden directo de asignación, ambas por cabeza, el sistema mejoraría en la medida que aumentara el grado de coincidencia entre ambas ordenaciones.

Para medir este grado de coincidencia puede utilizarse el coeficiente de correlación por rangos. La ventaja de esta medida es considerar solo el orden, y no los valores absolutos de las variables relacionadas, los cuales podrían distorsionar las conclusiones por el peso de algún valor extremo que pudiera existir. En el sistema actual de coparticipación impositiva establecido por la Ley 14788 dicho coeficiente es  $-0.185$ , lo que demuestra la inexistencia de criterio redistributivo alguno, sea explícito o implícito. Si se realizara la reasignación de servicios y fuentes de financiación en la forma propuesta —y antes de considerar los principios de equidad horizontal

TABLA 7

GASTOS E INGRESOS ESTIMADOS BAJO DISTINTAS ALTERNATIVAS.  
1969 (millones de \$)

PROVINCIA	ALTERNATIVA I		ALTERNATIVA II		ALTERNATIVA III	
	Gastos divisibles	Ingresos provinciales	Gastos divisibles	Ingresos provinciales	Gastos divisibles	Ingresos provinciales
Buenos Aires .....	221.040,0	97.343,0	232.629,7	104.076,5	221.040,0	107.057,8
Catamarca .....	4.007,3	913,5	4.617,3	1.043,3	6.010,9	913,5
Córdoba .....	46.864,2	22.873,1	51.917,1	21.103,6	46.864,2	25.155,8
Corrientes .....	14.504,4	4.679,1	16.592,8	4.465,9	14.504,4	4.679,1
Chaco .....	15.847,6	5.992,4	17.584,0	5.668,5	15.847,6	5.992,4
Chubut .....	5.601,8	4.326,9	5.962,7	4.216,6	5.601,8	4.326,9
Entre Ríos .....	20.082,5	10.605,0	22.959,4	9.600,6	20.082,5	10.605,0
Formosa .....	5.580,8	2.473,0	6.002,3	2.523,9	8.371,2	2.473,0
Jujuy .....	7.163,6	2.170,1	7.732,5	2.173,9	7.163,6	2.170,1
La Pampa .....	5.212,0	3.959,2	5.708,0	3.165,3	5.212,0	3.959,2
La Rioja .....	3.316,4	879,2	3.812,5	961,6	4.974,6	879,2
Mendoza .....	24.887,4	17.648,3	27.519,5	17.452,4	24.887,4	19.409,6
Misiones .....	10.104,8	2.821,3	11.251,3	2.999,7	15.157,2	2.821,3
Neuquén .....	3.140,7	2.332,9	3.423,7	2.406,6	3.140,7	2.332,9
Río Negro .....	7.050,5	5.172,2	7.587,7	5.017,3	7.050,5	5.172,2
Salta .....	10.944,0	6.212,6	12.065,6	6.327,4	10.944,0	6.212,6
San Juan .....	10.882,9	5.009,2	11.367,2	4.942,2	10.882,9	5.009,2
San Luis .....	4.260,3	2.217,3	4.886,5	1.966,4	4.260,3	2.217,3
Santa Cruz .....	2.638,7	5.794,2	2.764,3	5.476,4	2.638,7	5.794,2
Santa Fe .....	53.022,9	35.529,8	57.849,9	33.198,6	53.022,9	39.075,7
Santiago del Estero .....	11.600,0	4.139,4	13.545,9	4.231,1	17.400,0	4.139,4
Tucumán .....	21.618,7	6.386,4	23.417,5	6.415,9	21.618,7	6.386,4

y redistribución— el coeficiente aumenta a 0.189. A pesar de que esta alternativa es completamente neutral respecto a aquellos criterios, resulta mucho más justa, sin duda porque elimina las actuales distorsiones debidas a la duplicación de servicios, transferencias no impositivas, etc.

Haciendo intervenir principios de equidad y redistribución el grado de justicia puede incrementarse notablemente. Cualquiera de las Alternativas I, II y III representa un avance general respecto a la mera reasignación de funciones. La Alternativa básica I, juzgada con la misma medida de los casos anteriores, hace ascender el coeficiente de correlación por rangos a 0.675. La incorporación de la Capital Federal (Alternativa II) en igualdad de condiciones a las provincias no altera la conclusión; si bien el coeficiente baja a 0.620, no hay indicios de una discrepancia significativa.

La Alternativa redistributiva III mejora la situación aún más pues el coeficiente sube a 0.820. Ello indica, en forma positiva, que una definición concreta de los criterios redistributivos es imprescindible y que su efecto es explícitamente registrable, y en forma negativa, que los esquemas supuestamente redistributivos, como los incorporados en las leyes de coparticipación impositiva argentinas, en la práctica tienen efectos contrarios a los buscados.

#### REFERENCIAS

- [1] ARNAUDO, A. (Director) y colaboradores. *Distribución de los Servicios del Gobierno y de las Fuentes de Financiación entre Nación y Provincias. Primera Parte*, Córdoba, Xerografiado, 1971.
- [2] — — — — *Distribución de los Servicios del Gobierno y de las Fuentes de Financiación entre Nación y Provincias. Segunda Parte*, Córdoba, Xerografiado, 1971.
- [3] BHARGAVA, R. N. "The Theory of Federal Finance", *Economic Journal*, LXIII, 1, Marzo 1953.
- [4] CORNELL, F. J. "Grant-in-Aid Apportionment Formulas", *Journal of the American Statistical Association*, XLII, 237 Marzo 1947.
- [5] HALLER, H. "Der Finanzansgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft" *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, CV, 2, Junio 1969.
- [6] NÚÑEZ MIÑANA, H. *Relaciones Fiscales Inter gubernamentales en Argentina. Aspectos Cuantitativos y Analíticos*. Instituto de Investigaciones Económicas, La Plata. 1969.
- [7] SCOTT, A. D. "The Theory of Federal Finance", *Economic Journal*, LXIII, 1, Septiembre, 1964.
- [8] WUELLER, P. H. "Income and the Measurement of Relative Capacities of the States", en *Studies in Income and Wealth*. Vol. I. National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1939.

REFORMULACION DE LAS RELACIONES FISCALES  
ENTRE NACION Y PROVINCIAS

## Resumen

A partir de un conjunto de principios teóricos propuestos para regir las relaciones entre nación y provincias en materia de distribución de los servicios gubernamentales y de la potestad impositiva, se elaboran reglas prácticas para su aplicación en la Argentina. Luego se realiza una breve discusión de los principales problemas de implementación, se computan cuadros de ingresos y gastos públicos para ambos niveles de gobierno bajo distintas alternativas, y se comparan con la distribución actual. Una última parte incluye algunas consideraciones acerca de la equidad distributiva de dichos sistemas.

A REFORMULATION OF FEDERAL-STATE FISCAL  
RELATIONSHIPS IN ARGENTINA

## Summary

A set of principles is defined to regulate the provision of goods and services for the satisfaction of public needs between the Federal (national) and State (provincial) governments as well as the allocation of the capacity to levy taxes. Specific rules are derived from these principles so as to implement a new system of intergovernmental fiscal relationships. The amounts of estimated receipts and expences under different alternatives of the proposed system are compared with those corresponding to the present situation. Problems of geographical income distribution and justice are then briefly discussed.