

INT-1587

~~CEPAL (1587)~~

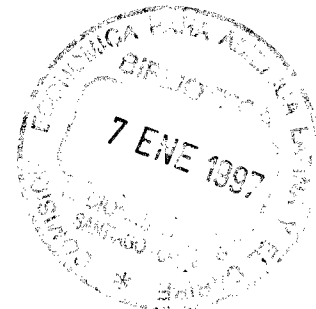
Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



"DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA"*/

Ricardo López Murphy

**/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.*

DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICA MACROECONOMICA

Ricardo López Murphy*

* Este trabajo fue realizado por el Sr. Ricardo López Murphy, Economista Jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) para el Proyecto CEPAL/GTZ de "Descentralización Fiscal".

INDICE

INFORME EJECUTIVO

DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICA MACROECONOMICA

1. El criterio en la literatura
 - a. Asignación
 - b. Distribución del ingreso
 - c. La política macroeconómica

2. Las razones por las cuales la política macroeconómica debe estar centralizada
 - a. Moneda única y códigos de fondo
 - b. Las dificultades de coordinación
 - c. El endeudamiento a otras jurisdicciones

3. La política macroeconómica. Sus propósitos
 - a. Política nominal
 - b. La política de gasto público
 - c. Los impuestos y los pagos de transferencia reflejan el ciclo
 - d. Deuda pública y déficit
 - e. Los pasivos contingentes
 - f. Los condicionantes
 - f.1. Tasa de interés
 - f.2. Ciclo económico
 - g. Un balance general

4. Las consecuencias para la política macroeconómica en un régimen descentralizado
 - a. Régimen tributario
 - b. Asignación de gastos
 - c. Transferencias
 - d. Endeudamiento
 - e. Institutos de previsión social de reparto

5. Los apartamientos más comunes
 - a. Bases tributarias cíclicas
 - b. Transferencias
 - c. Endeudamiento

6. Los conflictos entre un régimen descentralizado y la estabilización

7. Algunas experiencias internacionales

8. Algunas sugerencias de política
 - 8.1. Control del endeudamiento
 - 8.2. Reglas de endeudamiento
 - 8.3. Prohibición de endeudarse con el sistema financiero
 - 8.4. Programa financiero plurianual
 - 8.5. Las transferencias de recursos
 - 8.6. Los recursos propios
 - 8.7. Los recursos extraordinarios
 - 8.8. Información

Bibliografía

INFORME EJECUTIVO

I. En la presentación se pasa revista a la distribución de las tareas fiscales entre distintos niveles de gobierno. Así se señala que el eje de las políticas de descentralización tiene que ver con las cuestiones asignativas, habiendo un alto consenso profesional sobre la conveniencia de mantener a nivel centralizado la gestión macroeconómica y las tareas de redistribución del ingreso.

II. Por el propósito del trabajo se fundamenta con cuidado las razones por las cuales la política macroeconómica debe permanecer bajo conducción centralizada. Ellas están vinculadas a la existencia de una única moneda y un ordenamiento legal en los códigos básicos unificado, a la presencia de una gran movilidad de los factores productivos, a una altísima integración en el mercado de bienes y a las dificultades que tendría coordinar una política de este tipo en las distintas jurisdicciones. La eventualidad de tratar al sector subnacional como si fuera privado tiene el grave inconveniente de su tamaño e imposibilidad de quiebra.

III. En la sección siguiente se discute en que consiste la política macroeconómica y sus principales objetivos. Así, se ilustra que las autoridades monetarias, en general, se plantean como criterio de política una tasa de crecimiento del Producto Bruto Nominal, que en condiciones de muy baja inflación (0% a 2%) debe ser consistente con el crecimiento potencial real de la economía, dado por las tendencias de largo plazo de aumento de la ocupación y de la productividad por hombre. Ese objetivo impone presiones expansivas si hay un contexto deflacionario o de caída en la actividad real, y viceversa si hay presiones inflacionarias.

A su vez, la política fiscal está determinada en los gastos por consideraciones asignativas y son los ingresos tributarios y los pagos de transferencia los que tienen la función de actuar como estabilizadores automáticos.

IV. La cuestión crucial que da lugar a apreciación o al juicio de razonabilidad, es el nivel del déficit estructural aceptable. Ello determinará el nivel impositivo que debe permitir alcanzar ese objetivo en pleno empleo y, naturalmente, está sujeto a

valoraciones tanto sobre el potencial de crecimiento de la economía como sobre el estado y característica de los mercados financieros.

V. Para simplificar esa discusión se presentan diversas definiciones o criterios para el déficit público en los distintos niveles de gobierno, refiriéndose tanto a la sostenibilidad financiera, a los utilizados para el acuerdo de Maastricht, a la incorporación de un criterio patrimonial y a la consideración de las deudas contingentes.

VI. En el análisis de los condicionantes de la política fiscal macroeconómica se estudia el mecanismo de retroalimentación que genera la tasa de interés, los movimientos cíclicos en los términos de intercambio y en los mercados internacionales de capital y los precios relativos domésticos, como señal de desequilibrio. Naturalmente, la discusión de estos aspectos es muy breve por cuanto procura poner un marco adecuado a la discusión de política fiscal compensatoria en un contexto descentralizado.

VII. En la sección siguiente se discute la aplicación de estas reglas a un sistema con vacíos niveles de gobierno. Ello implica definiciones en materia de asignación de impuestos, gastos, forma y base de referencia de las transferencias y endeudamiento.

VIII. En materia de impuestos se propone concentrar a nivel del gobierno central los impuestos de comportamiento más fuertemente cíclico, como aquel relativo a las ganancias o ingresos y los aranceles sobre el comercio exterior. En un grado menor de énfasis se sugiere la participación del impuesto al valor agregado y se propone a nivel local aquellos que afectan los bienes registrables (propiedades, automotores, yates, etc.), y aquellos cuyo consumo ofrece poca variabilidad (cigarrillos, alcohol, etc.).

IX. En materia de gastos se propone la máxima descentralización con la excepción de aquellos bienes que por sus características afectan todo el territorio (Defensa, Relaciones Exteriores), o por sus externalidades conviene afrontarlos nacionalmente y, como se fijó en teoría, aquellos pagos de transferencias vinculados a problemas de distribución de ingresos o a desempleo que por sus características deben financiarse centralmente.

X. En materia de transferencia se comenta su componente coyuntural debido al criterio predominante en América Latina de vincularlas a la recaudación tributaria o a la producción petrolera, que induce una reacción cíclica en los gastos de los gobiernos subnacionales sin que haya fundamento para ello.

XI. En materia de endeudamiento se explica la necesidad de coordinación y las posibilidades de utilizar distintos tipos de arreglo institucional para afrontar los desniveles de inversión que circunstancialmente se pueden producir.

Un aspecto que se analiza es el referido a los pasivos contingentes (sistemas previsionales de reparto y su impacto sobre la deuda relevante de largo plazo).

XII. Este modelo polar en la realidad nunca se aplica y en consecuencia se discuten cuales son los apartamientos más comunes del mismo. Así se comenta la existencia de bases tributarias cíclicas (fuerte participación de impuestos sobre ventas en los ingresos de fuente local), un comportamiento del gasto de características cíclicas que tiende a incentivar el auge y agudizar el receso. Eso se ve piramidado por las características de las transferencias que por su contenido y reglas tienen, como ya se señaló, un componente cíclico y agudizan el efecto de la base tributaria local. Por último, el endeudamiento en general también toma indicadores de corto plazo y tienden a proyectarse niveles de ingresos insostenibles que llevan a decisiones sobre el nivel de deuda pública divorciado de los flujos permanentes de recursos.

Estos problemas brevemente analizados alcanzan niveles patológicos cuando los gobiernos locales son propietarios de instituciones financieras, y la regulación de banca les permite el autopréstamo.

XIII. En la sección siguiente se discute el rol contradictorio que puede existir entre un sistema descentralizado con transferencias fijas e inflexibles sobre la base tributaria y los programas de estabilización. En general, estos últimos consisten en reemplazar el impuesto inflacionario con recursos genuinos y, si estos están rígida y proporcionalmente asignados, la mayor recaudación sólo marginalmente acrece al Estado Central, que es quien percibía el

impuesto inflacionario. Ello puede generar una inconsistencia macroeconómica ya que podría ocurrir que la inflación era funcional a una determinada distribución de la renta entre los distintos niveles de gobierno, y no hay un mecanismo previsto para corregir sus consecuencias bajo estabilidad monetaria.

XIV. Luego se pasa revista a la experiencia internacional donde se presta particular énfasis a la experiencia latinoamericana, concentrándose brevemente sobre la Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. La cuestión es, sin duda, muy significativa en la Argentina y el Brasil, donde se verifican mayores grados de descentralización y donde han ocurrido mayores problemas con los gobiernos locales.

XV. En el último capítulo se proponen algunas sugerencias de política en cuanto al diseño y control del endeudamiento, los mecanismos de transferencia y los recursos extraordinarios, y el sistema informativo.

DESCENTRALIZACION FISCAL Y POLITICA MACROECONOMICA

1. El criterio en la literatura

El análisis de la política y organización fiscal de países con múltiples niveles de gobierno ha llegado a ciertas conclusiones que gozan de un alto consenso profesional.

Así, se acepta que para las tres ramas de las finanzas públicas se apliquen estos principios generales.

a. **Asignación**

Debe buscarse el máximo grado de descentralización en la gestión y financiamiento de los bienes públicos que tengan características locales, en el sentido de afectar a la población asentada en un determinado sitio. Deberán ser responsabilidad del gobierno central aquellos servicios y actividades que, por su naturaleza (externalidades, indivisibilidades, orden jurídico), no pueden ser prestados a nivel subnacional. En la práctica, existen muchos casos donde la solución polar no es sencilla, y existen distintas tonalidades que dan lugar a arreglos institucionales en los cuales la historia de cada país influye.

b. **Distribución del ingreso**

El rol del sector público en esta área está aceptado, debe ser llevado a cabo por el gobierno central para evitar el síndrome que la jurisdicción más proclive a la redistribución se vea recargada con los ciudadanos que van a recibir apoyo, y tener fuga de contribuyentes afluentes útiles para tal propósito. En general, la alta movilidad de los recursos lleva a que tales políticas de redistribución local no sean factibles. La concentración de la responsabilidad redistributiva a nivel de gobierno central tiene implicancias para el diseño del sistema fiscal que, en muchos casos, colisionan con prejuicios largamente sostenidos.

c. **La política macroeconómica**

En general, está aceptado que la política macroeconómica debe ser

única y estar centralizada a nivel del gobierno nacional. La consecuencia de esta conclusión es un efecto muy profundo sobre cómo diseñar el sistema tributario, los mecanismos de transferencias y, por último, las políticas de endeudamiento público.

En esta presentación se mostrarán las razones por las cuales la política macroeconómica debe ser única, como se define la misma, las consecuencias instrumentales, algunos de los apartamientos más comunes de esta tipología y sus consecuencias para la estabilización, una breve referencia sobre la experiencia internacional con énfasis en Latinoamérica y, finalmente, algunas sugerencias de política para mejorar el funcionamiento macroeconómico de países con distintos niveles de gobierno.

2. Las razones por las cuales la política macroeconómica debe estar centralizada

a. Moneda única y códigos de fondo

En general, la existencia de una moneda y códigos legales de fondo únicos (sistema financiero, régimen comercial y de quiebras, régimen laboral) crean un contexto de extrema integración, en la cual la movilidad de recursos y la fracción de bienes que provienen de otras zonas es tan significativa que no existe espacio para una política macroeconómica regional o local. Las asimetrías que podrían ocurrir entre las distintas políticas fiscales y una política monetaria única podrían enviar señales muy confusas a la inversión, y ello dificultar seriamente el potencial de crecimiento. Naturalmente, ello no implica que no existan políticas públicas estructurales de promoción de recursos humanos e infraestructura, pero ello no tiene vinculación con el ciclo.

b. Las dificultades de coordinación

Si las unidades descentralizadas operan cada una su política macroeconómica (endeudamiento público y crecimiento del gasto), las presiones sobre los mercados de capitales y financieros, así como las presiones de costo tendrían un impacto difícil de pronosticar y de evaluar, transmitiendo una alta incertidumbre a los precios de

bonos y acciones, y a la propia tasa de interés que dado el gran tamaño de los sectores públicos de nivel regional (provincias o departamentos) o local (municipios), no pueden ser tomados como agentes anónimos de baja participación en los mercados.

c. El derrame a otras jurisdicciones

Es principio conocido que cuanto más abierta una economía menos es el efecto que su política doméstica puede causar sobre los precios relativos y, por medio de ella, sobre las cantidades demandadas de bienes locales. En el extremo donde todos los bienes son comerciables el mayor déficit público se derrama en un mayor déficit con las otras regiones y con nulo impacto en la demanda local.

Estas son básicamente las razones por las cuales la política macroeconómica se reserva al nivel federal concentrándose la descentralización en la mejora de la asignación de los bienes públicos y preferentes prestados por los gobiernos locales.

3. La política macroeconómica. Sus propósitos

En general, las políticas macroeconómicas se guían por los siguientes criterios:

a. Política nominal

Se orienta a la estabilidad del nivel general de precios minimizando los shocks sobre la actividad real que pueden causar cambios básicos en los instrumentos cambiarios o monetarios.

En general, se procura estabilizar la tasa de crecimiento del Producto Bruto Nominal, consistente con la estabilidad de precios y con el crecimiento potencial del Producto Bruto Real, definido por el aumento de la población ocupada y el aumento de la productividad por hombre. En general, se conviene en una inflación entre 0 y 2% como representando la estabilidad para alcanzar a captar cambios en la calidad de los bienes. Si la inflación inicial fuera mayor se agrega el problema de su descenso tendencial por el efecto que ello tiene sobre el nivel de actividad, ya que es muy

difícil coordinar su descenso paulatino sin afectar la actividad real.

La política nominal se puede fijar mediante los anuncios de la tasa de aumento de los agregados monetarios (fluctuando la tasa de cambio) o por medio de una tasa de cambio fija que capta y transfiere el potencial inflacionario de la moneda a la que el país se ancla.

b. La política de gasto público

Se fija por consideraciones de largo plazo orientada a la provisión de bienes públicos y preferentes, así como transferencias para abatir la pobreza. Ninguna de estas cuestiones tienen naturaleza cíclica. Sus límites están determinados por un delicado equilibrio dado por la capacidad de tributación, la disposición de los ciudadanos a abonar impuestos y los costos de competitividad que genera una fiscalidad creciente. En general, se advierte que en un mundo muy globalizado el espacio de tributación está dado por las rentas generadas por los recursos naturales y la propia historia institucional, y que avanzar más allá genera inevitablemente una contracción de largo plazo. Naturalmente, ello está muy influido por la calidad de la contraprestación pública. En el corto plazo adicionalmente se debe respetar un cuidadoso balance con el numerario, ya que aumentos significativos del gasto público podrían generar desequilibrios de magnitud intolerable, en términos de inflación o apreciación cambiaria.

c. Los impuestos y los pagos de transferencia reflejan el ciclo

En general, los impuestos tienen una elasticidad ingreso superior a la unidad, dada entre otras cosas por el hecho que no alcanzan buena parte de la actividad del sector público que, en principio tiene un comportamiento tendencial. En particular, fluctúan más fuerte aquellos componentes que gravan las actividades y partes del ingreso más cíclicas como son las importaciones, las ventas de bienes durables de consumo y las ganancias empresariales. Ello establece un mecanismo estabilizador automático si el gasto público está fijo incrementándose con una tendencia estructural asimilable al crecimiento económico, ya que tienden a generar superávit

fiscal, a repagar deudas al exterior y a abatir el premio sobre la tasa de interés que, en general, está detrás del flujo de recursos del resto del mundo. Si este efecto es muy significativo, rápidamente el sector privado se encuentra con una restricción de fuentes externas que modera el ciclo.

Un rol similar cumplen los pagos de transferencia por desempleo de la característica que sean.

Naturalmente, la política impositiva tiene que fijarse con un criterio intertemporal que se vincula a los niveles de endeudamiento tolerables y convenientes. Para ello en el próximo inciso se analizará la deuda pública y el déficit tolerable que darán una idea del objetivo a tender en materia de endeudamiento, más allá de la fluctuación cíclica.

d. Deuda pública y déficit

Conviene recordar que el primer criterio en este aspecto es el de sostenibilidad, o sea que la relación deuda/producto bruto interno se establezca y no se vuelva explosiva. Ello depende, naturalmente, de la relación entre el crecimiento nominal y la tasa de interés, la deuda inicial y el superávit primario después de señorazgo.

En el acuerdo de Maastricht se estableció que los países debían alcanzar un tope en la magnitud de deuda pública de 60% del Producto Bruto Interno, y que como máximo podrían tener un déficit de 3% anual. Ambos criterios son similares si se supone un crecimiento de 5%. Ello es aproximadamente congruente con una inflación de 2% y un crecimiento potencial real de 3% que se estima es posible en Europa, si la reforma estructural en cuanto a mayor apertura e integración se lleva adelante y se reforma el sector público y la política laboral en la dirección implícita en los acuerdos mencionados.

Un cuarto criterio importante a recordar, sobre todo en Latinoamérica, que el desequilibrio posible tiene que tener relación con una fracción de la inversión neta que se realiza. En este aspecto cabe señalar que, en general, la contabilidad pública sólo registra flujos y, en consecuencia (en estabilidad), el ahorro

corriente del sector público está sobreestimado. Si se incurre en déficit para financiar consumo, naturalmente, la deuda tiene un potencial explosivo, que resulta tanto más delicado cuanto más frágiles son los mercados de capitales.

e. Los pasivos contingentes

En esta breve descripción de cual es el margen tolerable de déficit en endeudamiento y sobre esa base diseñar el sistema impositivo para adecuarse a las fluctuaciones cíclicas, debe computarse dentro del mismo concepto el desequilibrio implícito por avales y garantías y, en particular, el desequilibrio implícito en el sistema de pensiones de reparto. En los hechos, se puede estar devengando un pasivo formidable no registrado que es tan significativo macroeconómicamente como la deuda explícita e influye sobre la tasa de interés de largo plazo.

f. Los condicionantes

El déficit estructural tolerable para la política macroeconómica está condicionado por tres grandes factores:

f.1. Tasa de interés

En el acuerdo de Maastricht se establece que la tasa de interés en moneda doméstica en bonos de largo plazo, no debe exceder en más de dos puntos de la economía más estable. Ello refiere a un parámetro básico en cuanto a oferta y demanda de deuda pública. Si la tasa de interés es muy alta hay que reducir el déficit estructural o ampliar el superávit. La racionalidad económica de esto es que altas tasas de interés reducen la conveniencia de proyectos públicos de inversión y afectan la sostenibilidad. Este precio relativo crucial indica desequilibrios presentes o futuros y es un indicador clave en economías como las latinoamericanas. Una forma de esconder este problema es suscribir deuda de muy corto plazo, pero allí los riesgos de renovación pueden ser críticos como se observó a fines de 1994 y comienzos de 1995 en Latinoamérica.

f.2. Ciclo económico

En economías pequeñas como las latinoamericanas los ciclos están asociados a desequilibrios en el sector externo inducidos por movimientos de capital o la ausencia de superávit corriente en el sector público en un contexto de términos de intercambio favorables.

Así, el déficit en cuenta corriente amplía la base tributaria ya que por definición el gasto excede al ingreso nacional. Esa mayor base tributaria debe traducirse en superávit fiscal, que actúa contracíclicamente. Leer las cuentas fiscales sin corregir por fenómenos de carácter transitorio como los elevados déficit en la cuenta corriente del Balance de Pagos puede dar lugar a una falsa sensación de viabilidad. Ello se verifica en los tres niveles de gobierno, si la tributación está vinculada a una base impositiva que fluctúa cíclicamente.

f.3. Precios relativos

En general cuando la tasa de inflación doméstica excede la del numerario ello indica la necesidad de un ajuste fiscal, ya que probablemente el gasto público se encuentra creciendo por encima de pautas tolerables por la regulación monetaria (tipo de cambio, tasa de crecimiento de la cantidad de dinero, etc.).

g. Un balance general

En esta sección se expusieron de una manera muy sencilla los criterios centrales mediante los cuales se organiza la política macroeconómica para permitir en la próxima sección aplicarlo a una economía con dimensión espacial y múltiples niveles de gobierno. La síntesis es que la fluctuación cíclica se da en la carga tributaria neta de pagos de transferencia. Ello está sujeto a ciertos condicionantes como son su viabilidad de largo plazo y los factores con los que se evalúa la conveniencia de más o menos deuda pública.

4. Las consecuencias para la política macroeconómica en un régimen descentralizado

a. Régimen tributario

El razonamiento de las secciones anteriores lleva a que los impuestos de base cíclica (ingresos o ganancias) deben ser adjudicados al gobierno central. Una consideración similar también orienta a que impuestos como IVA tengan una fuerte fracción de los mismos recaudados federalmente. Un criterio parecido se aplica para los impuestos al comercio exterior, que probablemente sean de tanta variabilidad en economías pequeñas como los ingresos.

A su vez, los impuestos que tienen una baja fluctuación como aquellos sobre todo tipo de propiedades, consumos inelásticos (tabaco, alcohol), combustibles deberán tener una base local.

b. Asignación de gastos

En general, el principio aquí es el de máxima descentralización excepto en el financiamiento de aquellos gastos muy orientados a la redistribución del ingreso.

Deberían quedar a nivel nacional los programas de desempleo y transferencias asimilables.

Naturalmente, y aunque resulte reiterativo, también serán responsabilidad del gobierno central los programas de naturaleza nacional (Defensa, Relaciones Exteriores, etc.).

c. Transferencias

La existencia potencial de desequilibrios verticales y la necesidad de permitir la equidad horizontal compensando la debilidad de base tributaria para igualar el acceso a un conjunto de servicios homogéneos básicos, implica la necesidad de transferencias entre los distintos niveles de gobierno. Por su naturaleza no son cíclicas y no deberían vincularse a determinantes cíclicos, como es el caso de la base tributaria o recaudación o cualquier otro rubro con fuerte incidencia del ciclo económico.

d. Endeudamiento

Como se observó en la exposición de la política macroeconómica, este es el concepto fundamental de la misma y, en consecuencia, no puede quedar, o no debería, quedar librado a la decisión descentralizada. Dado que en los niveles de gobierno subnacional podrían existir picos de inversión, debería proveerse un mecanismo para poder financiar tales circunstancias. Aquí conviene señalar un aspecto muy importante que es la naturaleza de la restricción operativa sobre el gasto público. Si la restricción fuera una consideración de beneficio-costos y rentabilidad social, no sería problema restringir centralizadamente la deuda por cuanto los mayores recursos serán ahorrados espontáneamente hasta que surjan proyectos más convenientes. Sin embargo, es muy probable que la restricción operativa sea de liquidez y, en consecuencia, relajar la disponibilidad financiera se traduce necesariamente en más gasto público y, por ende, requiere una coordinación central. Si el comportamiento fuera de otro tipo, sería bastante sencillo diseñar un sistema descentralizado de gestión del endeudamiento. Conspira para este comportamiento, ausente de miopía, la brevedad y periodicidad de mandatos que induce a una inconsistencia intertemporal muy habitual en Latinoamérica, donde el marco institucional no facilita la lectura de las consecuencias en el tiempo de determinadas políticas fiscales.

e. Institutos de previsión social de reparto

En general, si existen componentes distributivos es conveniente que su ubicación sea en el gobierno central. En particular, conviene evitar que se pueda, por medio de ellos, ocultar deuda implícita en el desequilibrio estructural del régimen. Existen casos donde este problema ha sido dramático como en la Argentina.

5. Los apartamientos más comunes

En la práctica, un esquema tan prolijo y nítido como el propuesto no es llevado a cabo. En distintos tópicos se aplican regulaciones y desvíos institucionales diferentes como a continuación se detalla.

a. Bases tributarias cíclicas

En general, los gobiernos subnacionales recaudan una fracción muy considerable de sus recursos propios con impuestos a las ventas o a la acumulación de mercaderías, aún cuando esté disponible la tributación sobre la propiedad. En general, la tributación directa transmite una sensación muy precisa de la relación impuesto-gasto y convoca a evaluar la contraprestación. Por esta razón, los gobiernos subnacionales son bastante reacios a colocar altos impuestos por este concepto ya que propiciaría una reacción importante contra el exceso de gastos a niveles locales y estatales (por esta misma razón convendría fomentar fuertemente su uso, en las recomendaciones de los organismos multilaterales).

La base tributaria cíclica induce expansiones de gasto público en el auge sobreestimándolo, y luego un duro ajuste en el receso profundizándolo. Si el shock es muy fuerte se pueden resentir seriamente los servicios y, por supuesto, encarecer dramáticamente las inversiones por las demoras inducidas por los problemas de financiamiento, dado que es el ítem de gasto donde menos se percibe en el corto plazo el efecto de incumplimiento.

b. Transferencias

En general, éstas no se encuentran disvinculadas de los recursos y exhiben un comportamiento procíclico. La razón de este diseño es clara. Su automaticidad (se gira al tiempo que se recauda), ajusta inmediatamente a la disponibilidad de recursos y no hay riesgo que se reciba un trato discriminatorio si hay crisis de recursos. Un esquema alternativo tiene el inconveniente que la demanda de recursos fiscales crezca de manera independiente a la base tributaria y/o se preste a una negociación interminable en cada presupuesto.

c. Endeudamiento

En general, los gobiernos locales y departamentales o estatales han recurrido al endeudamiento de todo tipo con proveedores, con organismos multilaterales, con bonos en mercados de capitales y con bancos. El peor caso lo constituye, sin duda, cuando se han

endeudado con bancos de su propiedad haciéndose autopréstamos, o concediendo subsidios al sector privado con créditos que no se realizarán bajo condiciones comerciales, con alta dificultad de recuperación. En muchos casos, en el núcleo de las crisis financieras subnacionales está este problema que tiene, naturalmente, consecuencias muy graves para el planeamiento macroeconómico.

6. Los conflictos entre un régimen descentralizado y la estabilización

Los regímenes de alta inflación han dado lugar a ciertas patologías que si no se perciben con cuidado al comienzo del proceso puede dar lugar a frustrar el esfuerzo de estabilización.

Así por ejemplo, cabe reconocer que el impuesto inflacionario (emisión monetaria) en general, está en jurisdicción del gobierno central, que devenga y percibe la mayor parte del mismo.

A su vez, el propio impuesto inflacionario tiende a reducir el producido de los impuestos tradicionales vía el efecto Olivera-Tanzi, reduciendo los recursos a nivel local y estadual.

La estabilización cambia radicalmente esta distribución. Si no se modificaran las participaciones en el total de recursos tributarios, el Estado central percibe menos recursos reales (caída del impuesto inflacionario) y produce una brecha fiscal con riesgo inflacionario y a su vez los gobiernos subnacionales están en condiciones de expandir el gasto, por cuanto cuentan con recursos excedentes respecto a la situación preestabilidad. Esta rigidez en términos de los recursos tributarios es otro de los problemas serios que un régimen de transferencias de este tipo tiene generando una alta inflexibilidad al presupuesto.

Por esta razón, tanto en la Argentina como en el Brasil la consolidación de la estabilidad está vinculada a una reforma del régimen económico entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Una gran parte de las distorsiones e instrumentos equivocados que se usan, se deben a la rigidez del régimen de recursos que obliga a encarecer ciertos tributos aún cuando sea de

dudosa racionalidad económica, por cuanto está reservado su uso a la rama o sector de gobierno afectado.

7. Algunas experiencias internacionales

En el caso de la **Argentina** el régimen organizativo de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno es fuertemente procíclico, principalmente por el gran peso del régimen de coparticipación federal (revenue sharing) que transfiere automáticamente el 57% de los recursos tributarios internos (IVA, ganancias, internos, combustibles, etc.). En segundo término, las provincias dependen en su recaudación propia en más de un 50% de un impuesto en cascada sobre las ventas de un alto componente cíclico. A su vez, los recursos federales son un componente sustancial del financiamiento provincial y local. Ello se ha visto agravado por una tendencia al endeudamiento en los momentos de auge de las jurisdicciones provinciales que se ha superpuesto a la delicada situación de las instituciones financieras en propiedad de los gobiernos estatales. Otro aspecto muy delicado es el sistema previsional provincial que ha acumulado importantes déficit actuariales. En algunos casos ya es un problema serio y en pocos años derivará en serios desequilibrios de caja para el conjunto de las provincias.

Debe tenerse presente que en la **Argentina** los gobiernos subnacionales ejecutan prácticamente el 50% del gasto.

En **Brasil** se reproduce un problema similar, en gran medida debido a la Constitución de 1988 que desbalanceó la proporción entre impuestos y gastos en los tres niveles de gobierno, creando un desequilibrio crónico en el Estado federal que genera una presión significativa para generar el proceso inflacionario. En el Plan Real hubo que crear el Fondo Social de Emergencia para lidiar en el corto plazo con este desequilibrio. Sin embargo, más adelante deberá adoptarse una medida que restablezca el equilibrio de recursos ya que el plazo de dos años del Fondo de Emergencia no permite una resolución de tal problema con carácter definitivo. También en Brasil la tributación subnacional se basa en impuestos que fluctúan con el ciclo (ICMS) dándole una alta volatilidad a estos componentes del ingreso fiscal. Al igual que en la Argentina,

la banca estadual ha generado graves problemas fiscales de corto plazo y la autoridad monetaria debió intervenir los dos bancos estaduais más grandes (BANESPA y BANERJ), reflejando los graves desequilibrios asociados a la banca estadual y a los autopréstamos en los estados dueños. Debe tenerse presente que en **Brasil** los gobiernos subnacionales ejecutan prácticamente el 57% del gasto público total.

En el caso de **México** el problema es menor por cuanto el sector descentralizado es menor del 20% del gasto público total, y menos aún en lo referente a la autonomía de sus decisiones.

En **Chile**, la organización es muy centralizada y existe un control muy cuidadoso del sector subnacional que sólo comprende el 5% del gasto.

Existen a nivel federal fondos compensadores macroeconómicos de petróleo y cobre y un mecanismo muy cuidadoso de evaluación de la inversión local y de los fondos asignados a su transferencia. Más aún, el endeudamiento local se encuentra prohibido a menos que medie una autorización del gobierno central.

En **Perú** el gasto local históricamente ha sido muy bajo promediando menos de 3%, aún cuando recientemente se ha ido ampliando. La restricción al endeudamiento históricamente ha sido fuerte para los gobiernos locales que, en general, sólo se han endeudado con organismos multilaterales.

En el caso de **Colombia** se observa un rápido crecimiento del endeudamiento que ha hecho crecer los servicios de intereses a nivel departamental del 0.06% del PIB en 1980 a un nivel de 0.18% en 1991, y en los gobierno locales de 0.21% del PIB en 1980 a 0.96% del PIB en 1991.

Existen institutos financieros especializados en préstamos a los gobiernos locales bajo un cierto control, como por ejemplo FINDETER.

La tributación a nivel local es fuertemente cíclica ya que a nivel local más del 50% depende de impuestos sobre industria y comercio,

y aún mucho mayor a nivel de los departamentos.

Los mecanismos de transferencias son fuertemente procíclicos. Así por caso, el situado fiscal equivale al 23% de la renta corriente de la Nación (con algunas exclusiones).

En el caso de la cesión a municipios la transferencia equivale a 14% de los ingresos corrientes del Estado Central.

Distribución de regalías también sigue el volumen de producción y precios de los combustibles.

El problema se agrava aún más por cuanto en el proceso de descentralización se han transferido más recursos que gasto ampliándose la brecha fiscal, y eso se ve potenciado por el auge de recursos circunstanciales asociados a los descubrimientos petroleros.

8. Algunas sugerencias de política

8.1. Control del endeudamiento

Lo más importante para ordenar el sector público descentralizado y hacer congruente la política macroeconómica, es controlar el endeudamiento.

Una alternativa es permitiéndolo solamente en casos de financiamiento multilateral, o con organismos de carácter presupuestario de fondos rotativos que se prestan onerosamente a las jurisdicciones que están bajo un pico de inversión histórica.

La alternativa de tratarlo como sector privado y liberar su comportamiento no es viable por varias razones, la primera de las cuales es su tamaño absoluto. Por otro lado, debería pensarse que la posibilidad de no auxilio central (bail out), está vedada en ciertos casos por razones constitucionales como la preservación del orden público o la prestación del servicio educativo.

La otra posibilidad, es permitir solamente el endeudamiento en bonos de plazo mediano, que no puedan coletarizar las

transferencias federales y deban ser calificados. Ello va a obligar a adoptar un marco regulatorio muy rígido a nivel local para hacer viable el endeudamiento.

8.2. Reglas de endeudamiento

Debe existir una ley que regule la deuda pública y los regímenes de contratación de la misma a los distintos niveles de gobierno, con topes fijados parlamentariamente.

Ellas deben contemplar su registro, presupuestación y la obligación de presentar presupuestos plurianuales donde se contemple el servicio, madurez y concentración de la deuda, estableciendo topes rígidos sobre los ingresos corrientes.

En general, por el problema de la externalidad que genera un endeudamiento creciente sobre el riesgo país sería conveniente que la colocación externa de bonos quedara restringida solamente al gobierno central.

8.3. Prohibición de endeudarse con el sistema financiero

En general, esto es para evitar comportamientos permisivos que requieran préstamos de emergencia. Por supuesto, el principal factor debería ser la prohibición con instituciones financieras propias o autopréstamos, donde la opacidad puede alcanzar magnitud máxima. En la transición debería ir reconvirtiéndose la deuda vigente en bonos a mediano plazo, que servirían para abrir el mercado y generalizar la información más útil.

8.4. Programa financiero plurianual

Resulta conveniente a los efectos de reducir la incertidumbre pública con el presupuesto anual y el programa de inversiones, un presupuesto plurianual con un programa financiero equivalente donde consten no solamente los flujos de ingresos y gastos, sino también el programa de vencimientos y colocación de deudas consistente con el programa de inversiones. Para formular correctamente tal programa será necesario reconstruir las series históricas que darán una visión adecuada de los problemas financieros locales al

presente inexistente.

Muchas veces se ignora que el problema no es solamente los recursos netos que se necesitan, sino también refinanciar las deudas previas.

8.5. Las transferencias de recursos

En general, aquí la recomendación es evitar vincularlas con la recaudación y terminar de este modo con su contenido procíclico. No debe olvidarse que los gastos en Latinoamérica están limitados por los recursos financieros disponibles, y no por una evaluación de su conveniencia o racionalidad. La abundancia de recursos desdibuja este límite que sólo reaparece con la crisis forzando un ajuste tan irracional como la expansión previa.

Por esta consideración es tan difícil pensar en un sistema alternativo como sería un fondo presupuestario estabilizador cuando las transferencias crecen a una tasa mayor que el crecimiento del PBI nominal a largo plazo en condiciones de estabilidad.

En particular, es vital que se evite su uso como colateral para endeudamiento, ya que en tal caso se permite un grado máximo de inconsistencia temporal.

8.6. Los recursos propios

Lo más conveniente aquí es reducir la imposición local y departamental sobre el consumo y concentrarla sobre los recursos inmóviles (propiedad). Este aumento de la tributación directa permitirá que los ciudadanos ejerzan un control extremo y adecuado sobre la relación gasto-impuesto, y al mismo tiempo se eliminaría su componente cíclico.

8.7. Los recursos extraordinarios

El gasto se debe estructurar sobre la renta permanente. Si circunstancialmente los recursos, ya sea por venta de bienes de capital o por un descubrimiento petrolífero se aumentan, deben utilizar tales excedentes financieros para cancelar deuda o

financiar inversiones cuidadosamente evaluadas. Sólo los intereses de esa mayor riqueza deben ser gastados en erogaciones corrientes.

8.8. Información

Un problema crónico en Latinoamérica es la muy escasa disponibilidad de información sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales. Si ello es así en términos históricos, reflexiónese sobre su consecuencia para el manejo de corto plazo de la coyuntura. En ese aspecto debería establecerse un sistema de administración financiera que permitiera poder seguir con cuidado la ejecución presupuestaria, la Tesorería, las posiciones financieras (depósitos en bancos) y la deuda, ya sea instrumental o con proveedores.

Bibliografía

Artana, D. y López Murphy, R. "Descentralización fiscal: Algunas lecciones para Latinoamérica". En A. Porto Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de H. Nuñez Miñana. Grafikas, La Plata, 1995. También en FIEL, Documento de Trabajo N° 42. 1995.

Artana, D.; Libonatti, O.; Moskovits, C. y Salinardi, M. "La descentralización fiscal en América Latina: Problemas y perspectivas. El caso de Argentina". BID. Julio 1994. Serie Documentos de Trabajo N° 184.

Bayonmi, T. "U.S. State and Local Government. Finances over the Current Cycle". WP 92/112. IMP. Research Department. December, 1992.

BID. "Descentralización Fiscal". Informe 1994.

Boadway, R.; Roberts, S. and Shah, A. "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies a Federalism Perspective". Policy Research. Working Paper 1259. The World Bank. 1994.

FIEL. "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina". Buenos Aires. 1993.

López Murphy, R. "La descentralización fiscal en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú". BID. Agosto 1994. Serie Documentos de Trabajo N° 188.

López Murphy, R. "El federalismo fiscal". En el Orden Económico Constitucional. Universidad Nacional de La Plata. 1993.

Piffano, H. "Federalismo normativo, centralismo tributario y distribución primaria". Mimeo. 28 Jornadas de Finanzas Públicas. Universidad de Córdoba. 1995.

Prud'homme, R. "On the Danger of Decentralization". PRWP. World Bank. 1994.

Tanzi, T. "Decentralization and the Tax Assignment Problem, Basic

Issues". Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations. China, 1993.

Tanzi, V. "Fiscal Federalism end Decentralizations. A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". World Bank, Annual Bank Conference on Development Economies. Washington, D.C. May 1995.

Ter-Minassian, T. "Macroeconomic Issues in the Design of Intergovernmental Fiscal Relation". 28th. Annual Public Finance Conference. University of Córdoba. 1995.