

4

FEDERALISMO E INSTITUCIONES FISCALES. MARCO GENERAL Y LECTURAS PARA ARGENTINA

Miguel Ángel Asensio (*)

(Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral)

RESUMEN

En este artículo se analizan los conceptos de instituciones formales e informales que nacen de las contribuciones de la nueva economía institucional; girando sobre ellos se derivan algunas prescripciones respecto de la importancia de un tipo particular de ellas que se entiende relevante para la construcción de un nuevo modelo de federalismo fiscal en el caso argentino.

Se trata de las instituciones fiscales. Las mismas deben ser consideradas en un contexto que va más allá de una mera discusión sobre los recursos –que es lo usual– e incluso trascienda un debate que sólo contempla a funciones, recursos y transferen-

cias. Distinguímos dos tipos principales: las instituciones-norma y las instituciones-órgano.

Entre las primeras se enfatiza el papel de las presupuestarias por un lado, y las ligadas al endeudamiento, por otro. Entre las segundas se hace alusión a las que pueden articular el futuro sistema argentino. En el medio, se examinan las instituciones particulares emergentes del tratado de Maastricht para la Unión Europea, las reglas fiscales vigentes en economías avanzadas y algunos de los elementos característicos de los sistemas de descentralización y federalismo fiscal en contextos federales y no federales dentro del marco europeo.

PALABRAS CLAVE:

instituciones fiscales, Nueva Economía Institucional.

ABSTRACT

In this paper we analyse the concepts of formal and informal institutions emanated from the new institutional economics, deriving prescriptions on the importance of a particular group, the fiscal institutions.

Fiscal institutions must be considered in a broader context, not restricted to the debate about revenues or even about functions or transfers among level of government. A distinction is made separating two types of institutions: norm-institutions and organ-institutions.

Within the former it is emphasised the role of the budgetary aspects and those linked to public debt. Within the latter the focus is placed on those qualified rules in the articulation of the Argentinean system. Besides, an examination is made of the particular institutions emerging from the Treaty of Maastricht referred to the European Union's fiscal rules applied in advanced economies, and some characteristic elements of decentralised and federal fiscal systems in the European framework.

KEY WORDS:

fiscal institutions, New Institutional Economy, fiscal federalism.

1 ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y FISCALIDAD

Es conocida la renovada importancia asignada en una fase relativamente reciente a la aptitud de las instituciones en el contexto de los esquemas de federalismo fiscal, lo que es relevante teniendo en cuenta el muy prolongado debate sobre el futuro sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina.

Lo anterior exige plantear algunas consideraciones mínimas que al tiempo que otorguen claridad eliminen parte de la ambigüedad subyacente al concepto. En todo caso, especificar con mayor precisión a qué grupo o conjunto de instituciones se alude cuando hacemos referencia a la noción frecuentemente difusa de *instituciones fiscales*. Más concretamente, equiparnos o prepararnos para incorporar positivamente en nuestra discusión las alusiones genéricas de la literatura acerca de las *instituciones*, a secas, o de las *instituciones fiscales*, de manera más específica.

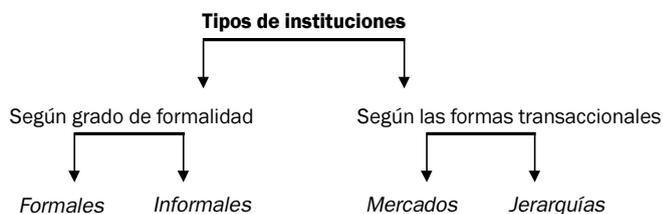
En el medio, o al comienzo, hemos de colocar la influencia de la denominada “economía institucional”, por un lado, y la literatura contemporánea sobre “reglas fiscales”, por el otro. El punto es importante, en tanto, sin mayores precisiones al respecto, es posible quedar inmerso en un enfoque donde el criterio sea tan abarcativo como el omnicomprendido contenido en la visión de North en tanto las instituciones son las determinantes del desarrollo eco-

nómico a largo plazo, como un todo¹, o se aluda a aspectos puramente políticos o social-organizacionales, sin repercusión inmediata sobre lo fiscal. En ese marco, cabe recordar su útil diferenciación, entre instituciones *formales e informales*.²

En rigor, la economía institucional define como instituciones a las “reglas del juego” o normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad.³ Constituyen la *estructura de incentivos* que condiciona su comportamiento. La estructura institucional se define por normas “formales” (o escritas) –como constituciones, leyes, reglamentos y contratos– y normas “informales” (o no escritas) –como la ética y valores prevalecientes, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta.⁴

Gráfico N° 1

Distintas Visiones Económicas sobre las Instituciones



Bajo la influencia de Williamson (1985), postulan distinguir dos grandes tipos de instituciones: las que operan bajo las pautas del mercado y las que lo hacen bajo pautas jerárquicas; específicamente *mercados y jerarquías*. Los primeros pueden ser definidos como un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas. Las jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de autoridad mediante las que se expresan facultades para la toma de decisiones. Ambos conjuntos podrían ser entendidos también como “pautas de mercado” y “pautas jerárquicas”.⁵

En dicho marco teórico, las instituciones entendidas como normas se diferencian del sentido convencional del término, análogo a “entidades” u *orga-*

nizaciones. Dado el énfasis en las normas, se sustenta que ellas también existen internamente en los entes u organizaciones para manejar sus procedimientos financieros, operativos y de otro carácter. Estas organizaciones, por tanto, tienen un ambiente institucional “externo” y otro “interno”.

En tal sentido, creemos útil conciliar ambas realidades conceptuales, señalando que la generalidad de la noción, unida a la necesidad de incluir la apuntada “informalidad”, aconsejan identificar tal marco institucional como comprendido por instituciones *norma*, instituciones *órgano*, instituciones *tradicción* e instituciones *procedimiento*, entre otras.⁶

Es fácil discernir que en todos los países existen instituciones jurídicas básicas contenidas en la Constitución, que nos permiten distinguir un *marco o arquitectura constitucional* y que comprende incluye algunas instituciones fiscales en particular. En tal sentido, existen las instituciones del federalismo” o las del Estado Unitario, como géneros que junto a una dada división de poderes conforman aquella arquitectura institucional en sentido amplio.

Sentado el marco general para las instituciones como género y para las instituciones fiscales como especie, aparecen las denominadas “reglas fiscales” (o macrofiscales), de la mano de plumas como las de Kopits y Symansky (1998) o Kopits (2001), pensadas esencialmente como “restricciones de conducta” gubernamental perseguidas con fines fundamentalmente macroeconómicos y monetarios.⁷ De ambas nociones pasamos a ocuparnos seguidamente, apuntando a concluir con su inserción en los modelos de federalismo fiscal.

2 LAS INSTITUCIONES FISCALES

Entendidas como normas o “reglas del juego”, hay otras instituciones –además de las fundacionales o “estatutarias”– que requieren ser o resultan especificadas en cuerpos concretos y diferenciados de legislación, distintos y separados de las mencionadas cartas constitucionales. Es obvio que en las constituciones mismas, cuestiones nodales como la asignación de potestades impositivas o las responsabilidades competenciales, así como los esquemas de transferencias, ya se encuentran estipulados, delimitados o aludidos.

En tal sentido, es muy rica la identificación de Shah con la notación “constitución fiscal” para los esquemas de federalismo fiscal. Empero, tal “constitución fiscal” puede tener tanto una raíz “constitucional”, a secas, como una no constitucional o “para-constitucional”.⁸ Desde ese punto de vista, cuando se alude a *instituciones fiscales* no estamos ignorando las que frecuentemente están contenidas en las constituciones y usualmente son consideradas den-

tro del *núcleo duro* de los modelos de federalismo fiscal, sino que estamos aludiendo a aquellas que normalmente no ocupan espacio en tal “núcleo duro”,⁹ pero pueden tener impactos macroeconómicos y macrofiscales relevantes.

Dentro de ese marco, la literatura se refiere a veces a las *instituciones fiscales* con cierta laxitud, ambigüedad o generalidad, quizás influenciada con una fuerza no despreciable por aquellas nociones genéricas sobre la notación *instituciones*, lo cual, dada su amplitud implícita, las hace difícilmente enumerables, en particular cuando pensamos en las “informales”, plagadas de actitudes conductuales o societales incidentes en las estructuras de incentivos, pero de difícil abarcatura.¹⁰

De todos modos, es posible alcanzar una mayor especificidad revisando en detalle los campos aludidos en la literatura reciente, en particular Alessina-Perotti (1995), Von Hagen y Harden (1996), Ter-Minassian (1997), Banco Mundial (1998 y 1999) o Blondal (1999), para aludir a algunos autores de donde es posible inferir líneas específicas sobre este particular.

En tal caso, cabe discernir dos aspectos claramente integrativos: a) las instituciones presupuestarias, como género abarcativo, y b) las disposiciones sobre endeudamiento y déficit, multiestatal y subnacional. Estas últimas, sin embargo, tienen antecedentes importantes anteriores.¹¹ Sin conformar el *núcleo duro* de los esquemas de federalismo fiscal,¹² y de la mano de su trascendencia macroeconómica y monetaria ligada a la estabilización nacional y supranacional, se han constituido en obvio elemento de interés académico.

Las *instituciones presupuestarias* son el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos. Como se apreciará, al involucrar las “fases” o “etapas” del presupuesto, la definición anterior podría traducirse en el conjunto de normas y regulaciones que enmarcan el circuito presupuestario”.¹³

Fácil es apreciar de la definición, la vastedad y especificidad del proceso presupuestario. También es fácil advertir que una consideración exhaustiva del mismo es dificultosa en tanto tiene jerarquía para revestir autonomía teórica como tal y no operar como una simple extensión de la economía del federalismo fiscal.

Aceptada tal circunstancia, se trata más bien de rescatar de un fenómeno complejo ciertos aspectos que, en un escenario de múltiples actores como lo es el del gobierno descentralizado, operen el mismo en contextos federales como no federales y que, según sus diversas pautas de implementación, pueda arrojar tanto *externalidades positivas como negativas*, en sentido horizontal o vertical.

La idea subyacente, que será aplicable en oportunidad de examinar las

pautas de acceso al crédito y al endeudamiento, radica precisamente en que en un universo multiestatal o multicentrado –o, si se quiere, de pluralidad de gobiernos–, las políticas financieras y presupuestarias de cada uno de los actores repercuten en las condiciones generales que afectan al conjunto.¹⁴

Siguiendo a Alessina y Perotti, puede destacarse dos tipos de instituciones presupuestarias relevantes a nuestros fines: a) normas que prescriben objetivos numéricos y b) normas que rescatan la adopción de procedimientos. Un ejemplo típico para las primeras lo constituyen las leyes de *presupuesto equilibrado*. En tal sentido, no pueden olvidarse algunas restricciones que un límite estricto puede ocasionar, las que se resumen en una pérdida de flexibilidad para la política presupuestaria, en aras del altar de la disciplina fiscal.¹⁵

Una variante “numérica” para un propósito parecido al del equilibrio lato sensu” es la del establecimiento de un cronograma o trayectoria de reducción del déficit o el superávit fiscal, a fin de arribar al cabo de un período determinado al equilibrio presupuestario, tal la orientación de intentos como el tipificado por la Ley Gramm-Rudman-Hollings en Estados Unidos, o experiencias más recientes en otros países.¹⁶

Las normas de procedimiento procuran incorporar la disciplina y también la transparencia fiscal en las pautas de elaboración, aprobación y control presupuestario como tales, es decir, en el proceso presupuestario. Este proceso suele cobrar una importancia inusual en el seno mismo del Ejecutivo, al tiempo de ser formulado. Aquí opera la relación típica entre “defensores” y “gastadores” (*guardians and spenders*) en el proceso de asignación de recursos para el gasto público, incluyendo entre los primeros a la Tesorería o al Ministerio de Finanzas o Hacienda, y entre los segundos a todos los Departamentos o Ministerios de gasto.¹⁷

Así, surgen dos pautas principales para ordenar el procedimiento de preparación del presupuesto, obviamente dentro de la rama ejecutiva: una es la pauta *jerárquica*, otra es la *colegiada*. La primera asegura la primacía o del Primer Ministro o del Ministro de Hacienda sobre los Ministerios de gasto; la segunda es más democrática, aunque obviamente no puede asegurar resultados tan claros como la “autoritaria”.¹⁸

Empero, es el circuito o proceso del presupuesto lo que importa. Un detalle trascendente es si luego de su salida del Ejecutivo, el Proyecto podrá ser modificado o alterado, de manera total o parcial, por el Parlamento Nacional o Regional. También, si dentro de la eventual potestad modificadora del Legislativo se incluye la posibilidad de aumentar el nivel de gasto propuesto por el Poder Administrador. Aquí también aparecen opciones *jerárquicas* o *democráticas*, incluida la reversión del esquema jerárquico a favor del Congreso.

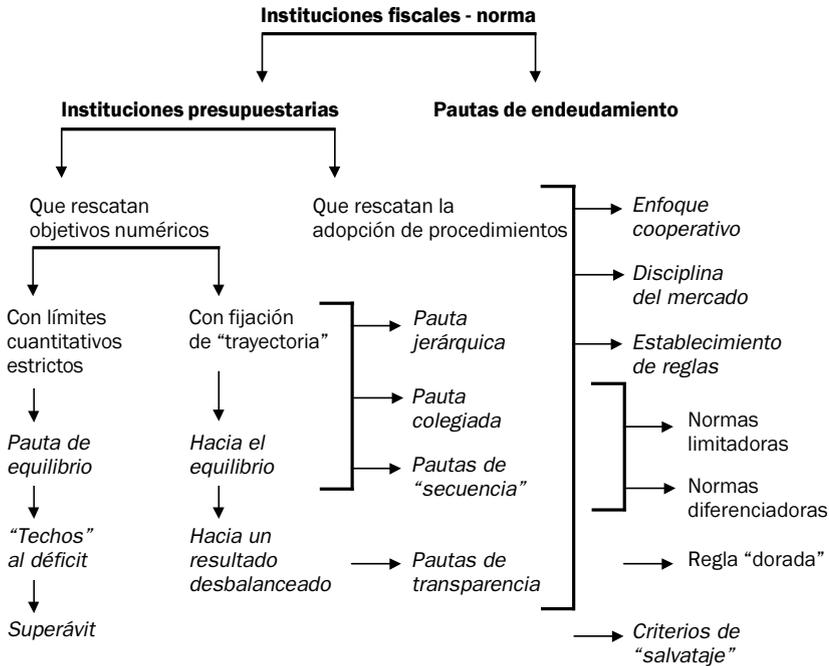
Otro aspecto es esencial: el puntual y regular cumplimiento de las fases cronológicas del ciclo. Si el Ejecutivo se atrasa o incumple sistemáticamente los plazos establecidos o, si es el Parlamento el moroso, se producirá un inevitable relajamiento en la disciplina fiscal, que es objeto del Presupuesto preservar. Una suerte de “cronología federativa” también es importante en contextos de alto entrelazamiento fiscal. De allí, que el eslabonamiento entre el presupuesto federal y los estatales, provinciales y locales, quede asegurado con el cumplimiento de aquella cronología.

La *transparencia* de los programas presupuestarios está vinculada a dos cuestiones cruciales e interrelacionados entre sí: la claridad en torno de lo que se vota al aprobar unos presupuestos, por una parte, y la obligación de responder ante el ciudadano (*accountability*), por la otra. En tal papel, los procedimientos deben contemplar pautas de claridad que hagan del documento algo más que una “colección de cifras” o, en todo caso, un mero instrumento contable.¹⁹

El tratamiento del *endeudamiento* en el contexto de la descentralización se corresponde con alguna de sus implicancias. Como lo enfatiza un estudio reciente, “el grado de *devolución* de responsabilidades en materia de recaudación de impuestos y realización de gastos tiene significativas implicancias para la capacidad del gobierno central para conducir las políticas macroeconómicas a través del presupuesto”.²⁰ Podríamos generalizar la idea reforzando nuestra opinión anterior al expresar que las actitudes respecto del uso de recursos prestables en el mercado de crédito por alguno o varios de los actores no es neutral para el resto, ya sea porque incide en el nivel del costo del financiamiento, o porque genera el efecto *crowding out* no sólo para potenciales prestatarios privados, sino también para otros eventuales prestatarios públicos. Más aún, si la resultante de un acceso desordenado al endeudamiento es la elevación abrupta del nivel de las tasas de interés, ello implicará una clara *externalidad negativa* generada por los usuarios del nuevo endeudamiento, que afecta abiertamente las condiciones de acceso de las otras partes de una federación o Estado descentralizado.

Gráfico N° 2

Tipología de las Instituciones Normativas



Fuente: Elaboración propia en base a Alesina y Perotti (2000).

Un elemento fundamental en este esquema es la percepción, por parte de los prestamistas o acreedores, de la existencia de salvatajes o rescates (*bail outs*) del gobierno central respecto de aquellos prestatarios que incumplan con sus obligaciones. Esto genera incentivos perversos en el mercado del crédito, que deben ser desestimulados para evitar conductas que se aparten sistemáticamente de la restricción presupuestaria. La claridad en torno de la vigencia de un compromiso de no intervención federal o central ante situaciones de *default en los niveles subnacionales* puede ser la línea que delimite la existencia de una restricción presupuestaria *débil* de un escenario donde sea palpable la vigencia de una restricción presupuestaria *fuerte*.

En ese marco son perceptibles varios criterios para el manejo o control del endeudamiento subnacional. Uno es el denominado "enfoque cooperativo",

que surge cuando el gobierno central y los gobiernos subnacionales acuerdan criterios presupuestarios, de endeudamiento, y otros a través de un Consejo o Comité Intergubernamental, en la línea de la experiencia alemana o australiana.²¹

Otro enfoque para el tratamiento del problema es el recurso a la *disciplina del mercado*. Se entiende que el mecanismo regulador, en este caso, no se encuentra en un organismo estatal o en normas establecidas de antemano para pautar el acceso al mercado de bonos de las entidades subnacionales. Se asume que la “sapiencia” del mercado disciplinará la conducta fiscal y financiera de los gobiernos, en tanto aquellos con mayor solvencia y racionalidad serán favorecidos con acceso complementario al crédito, mientras que los sospechables e incumplidores serán excluidos o apartados de él. Esto está ligado a la disponibilidad de información sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales, sin cuyo acceso esta forma de disciplina del mercado, o imposición de premios y castigos, difícilmente pueda funcionar.

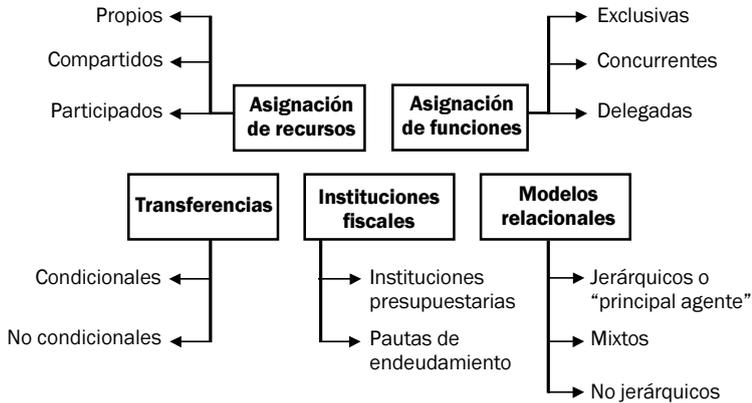
Finalmente, se encuentran los enfoques *basados en reglas*. En este caso, las partes del sistema deben ajustarse y obedecer normas, ya sea constitucionales o legales, donde se prescriben las posibilidades, calidades y límites para tal acceso al crédito. Es normal diferenciar la deuda doméstica de la externa o internacional, siendo obvia la mayor importancia de control que reviste la segunda. Por otra parte, suele delimitarse el endeudamiento para gastos de operación como distinto del destinado a proyectos de inversión.

En su caso, la opción por facultar el endeudamiento sólo para gastos de capital implica aceptar la “regla dorada” de las finanzas clásicas, accediendo al crédito para obras o proyectos que van a beneficiar a futuras generaciones. La escena internacional presenta diversas opciones, tanto en naciones desarrolladas como en desarrollo. Alemania utiliza el enfoque cooperativo, Estados Unidos descansa en las normas de regulación, Canadá apuesta a la solución del mercado y Suiza respeta la regla dorada”. Es obvio que estas alternativas presentan matices en el mundo en desarrollo.²²

Luego, un simple modelo de fiscalidad federal integrado sólo por funciones, recursos y transferencias, puede ampliarse más allá de tal “núcleo duro” y agregar al menos una nueva *unidad constitutiva*, y quizás dos, tal como lo reflejamos en la figura siguiente.²³

Gráfico N° 3

Modelo Ampliado de Descentralización Fiscal



3 REGLAS DE POLÍTICA FISCAL

3.1. INSTITUCIONES Y REGLAS

El origen del enfoque de "reglas" es en parte común y en parte diverso del anterior. En rigor proviene de un tronco más antiguo y tradicional, que refiere a la histórica dicotomía entre "reglas" y "discrecionalidad" a la hora de definir las políticas fiscales de estabilización,²⁴ en buena medida ligadas a la evolución del ciclo económico y desde luego motejables de anticíclicas o procíclicas.

Consecuentemente, puestas en el debate de "reglas contra discreción", nuestras reglas son neutras, en principio, respecto del tipo de organización fiscal de que se trate, sea federal o unitaria. Desde antaño, empero, se expresaron preocupaciones sobre la incidencia que ciertas políticas subnacionales podrían tener sobre las federales.²⁵

Es a partir de este último lazo donde confluyen las problemáticas y la naturaleza de las "instituciones fiscales", al menos las presupuestarias y referidas al endeudamiento; son comunes con las de las "reglas fiscales", en especial a partir de las establecidas por la UE en Maastricht (1993) y Dublín (1997), estas últimas con motivo del llamado "Pacto de Estabilidad y Crecimiento".²⁶ Así, en Maastricht se establecieron las *reglas de acceso* o pautas de *convergencia* hacia la UEM, mientras que el mencionado Pacto reguló las pautas de *buena conducta* o de comportamiento *a posteriori*.

En tal sentido, cuando Buti, Eijffinger y Franco (2003) aluden a reglas fis-

cales “numéricas” y “de procedimiento” no están invocando conceptos radicalmente distintos de las normas de igual tenor de Alesina y Perotti, antes mencionadas, dentro del encuadre conceptual de las “instituciones fiscales”.

Sentado ese marco, señalemos que una regla fiscal es una restricción permanente sobre la política fiscal, expresada en términos de un indicador general de “performance” fiscal, como el déficit presupuestario gubernamental, la toma de nuevos préstamos, el stock de deuda o un componente principal análogo, expresados a menudo como un techo u objetivo numérico, en proporción al producto bruto interno.²⁷

Además de consistir en dichos agregados globales, las reglas fiscales pueden comprender componentes clave de tales agregados que como tales reflejan, condicionan o resumen el desempeño. Entre ellos incluimos aspectos como el equilibrio en el balance corriente, prohibiciones para el endeudamiento doméstico y restricciones en el uso del crédito del Banco Central.²⁸

Una característica fundamental de una regla fiscal ha de ser que, independientemente del instrumento legal (un tratado internacional, una enmienda constitucional, una provisión legal o una pauta de política) o de la terminología nacional o local específica, es formulada sobre una base permanente por sucesivos gobiernos en un país dado, a nivel nacional o subnacional. Al decir de Kopits, para que una regla fiscal sea creíble, debe envolver un compromiso por un razonable período de tiempo²⁹ y mecanismos que aseguren su cumplimiento o penalicen los apartamientos. El esquema que adjuntamos, tomado de Martner (2003), provee una visión del marco internacional contemporáneo de adopción de reglas fiscales.

Cuadro N° 1

Síntesis de reglas fiscales vigentes en economías avanzadas

Regla/País	Fecha	Vigencia	Cobertura	Tipo básico	Cláusula de escape	Estatuto	Sanciones
<i>Reglas de saldo presupuestario</i>							
Japón	1997	No	General	Déficit de 3% en 2006	Se abandonó en 1998		
Canadá	Varias		Subnacional	Equilibrio corriente		Legal	Judiciales
Miembros UE	1997	Plena	General	Piso: equilibrio o leve superávit global Techo: 3% del PBI	Base plurianual; se aceptan déficit superiores cuando la recesión supera el 2% del PBI	Tratado	Financieras
España	2002	Plena	General	Equilibrio global para cada nivel de Gobierno	Base plurianual; las desviaciones deben ser corregidas al año siguiente	Legal	Judicial
Alemania	1949	Plena	Subnacional	Equilibrio corriente		Constitucional	Judicial
Reino Unido	1998	Plena	Nacional	Equilibrio corriente a lo largo del ciclo	Base plurianual	Directriz de política	Reputacional
Nueva Zelanda	1994	Plena	General	Equilibrio global a lo largo del ciclo	Base plurianual	Directriz de política	Reputacional
Suiza	2003	Proyecto	Subnacional	Equilibrio corriente	Base plurianual	Constitucional	Judicial
Estados Unidos	Varias		Subnacional	Equilibrio corriente		Constitucional	Judicial
<i>Regla de endeudamiento</i>							
Miembros UE	1997	Plena	General	Permanente: techo de 60 % del PBI		Tratado	Judicial
Reino Unido	1998	Plena	General	Regla de inversión Sostenible: 40% a lo largo del ciclo		Directriz de política	Reputacional
Nueva Zelanda	1994	Plena	General	Niveles prudentes de deuda: 30% del PBI en términos netos		Legal	Reputacional

Fuente: Ricardo Martner (2003).

3.2. EL MODELO UE, "PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO", "NO SALVATAJE" Y COORDINACIÓN

Es indudable que en buena medida el debate contemporáneo se fortaleció a partir de las citadas reglas de la "confederación" europea en Maastricht, sin ignorar los múltiples ensayos internacionales en materia de responsabilidad o solvencia fiscal que terminamos de exponer, con extremos en Nueva Zelanda o Brasil, entre otros, y sin olvidar los precusores intentos de Estados Unidos antes citados, al fijar una trayectoria para el abatimiento del déficit.

No se ha enfatizado debidamente, pero es necesario recordar que el caso europeo está ligado a la constitución de un área monetaria única. Consecuentemente, se enraíza en criterios de estabilización y lucha contra la inflación donde hay un Banco Central Europeo preocupado en disciplinar a los Estados miembro a fin de que no pongan en peligro la política monetaria común. Se trata claramente de que no propaguen "externalidades financieras negativas" al resto de los socios.

Los dos límites emblemáticos que sancionó el Tratado de Maastricht fueron la no superación de un déficit fiscal del orden del 3% del PBI y un tope de deuda pública del 60% del PBI. Ello implicaba alguna flexibilidad en torno del resultado presupuestario, y permitía implícitamente la aplicación de la "regla dorada" de las finanzas clásicas, implícita en alcanzar el equilibrio corriente y generar un moderado déficit para afrontar la inversión pública.

Sin embargo, el posterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento dobló la apuesta y postuló una meta de mediano plazo consistente en un resultado presupuestario igual a cero o superavitario. Esto significó matizar el marco de leve flexibilidad implantado por Maastricht, en tanto acotó la viabilidad de la hipótesis de "regla dorada" que gira en torno del equilibrio corriente y la posibilidad de emitir deuda para financiar la capitalización. Supone una mayor rigidez para la política fiscal, que se ha hecho visible ante la lentitud de la evolución en las grandes economías como Alemania y Francia.

Como se ha consignado, tanto como una regla fiscal son importantes las posibilidades de asegurar su cumplimiento y penalizar los apartamientos o violaciones. En el caso de la UE es de particular interés el denominado *procedimiento de déficit excesivo*, tendiente a desatar una mecánica de acción correctiva cuando las desviaciones se hagan presentes. En tal sentido, se prevén tres tipos de situaciones:

- si existe una recesión grave de la economía nacional, entendiéndose por tal una que supere el 2% del PBI, podrá traspasarse el límite del 3% sin ninguna penalización;
- si existen "circunstancias excepcionales", entendidas como *recesiones*

moderadas o suaves, de entre -0,75 y -2% del PIB, el país que las enfrente podrá superar el límite de déficit con el visto bueno del ECOFIN;

- si no se presentan ninguna de las dos situaciones anteriores y se supera el 3% de déficit, el país infractor deberá sufrir una penalización, que con la aprobación del ECOFIN podrá llegar al 0,5% del PIB; la misma consiste en un depósito en función de la intensidad de la transgresión, el que se convertirá en multa si transcurridos dos años no se corrige el exceso de déficit.³⁰

Dicha penalidad es realmente original. Por el depósito no se pueden reconocer intereses y debe hacerse en el Banco Central Europeo. Se compone de una parte fija equivalente al 0,2% del PIB y una parte variable igual a 0,10 del PIB por cada punto que exceda el valor de referencia del 3%, siendo su tope un 0,5% del PIB. Una vez transformado en multa (al cabo de dos años) tal monto no se destina al presupuesto de la UE sino que se vuelca en el de los integrantes del área *euro*, como premio para los “disciplinados”.³¹

Otra norma sustantiva es la *non bail out clause* (pauta de “no salvataje”) para evitar las externalidades negativas generadas por la laxitud fiscal de algún Estado miembro; se procura evitar que alguno, suponiendo la existencia de una intervención del Banco Central Europeo como “prestamista de última instancia”, produzca emisiones excesivas de títulos de deuda. Así, el Tratado impone que la deuda no sea cubierta aumentando la oferta monetaria. El Protocolo del Sistema Europeo de Bancos Centrales prohíbe al BCE la compra de bonos ofrecidos por las administraciones estatales u otras organizaciones del sector público de los estados miembro; según el Tratado, ni la Unión ni los miembros pueden responder a los requerimientos y compromisos hechos por los administradores estatales, regionales y locales o cualquier otra autoridad pública, por cualquier corporación de origen público o empresas públicas de los estados miembro.³²

En ese contexto, el papel de los gobiernos subnacionales reviste interés puesto que si bien el cumplimiento de las reglas de la Unión depende del comportamiento de todos los niveles de gobierno, es el gobierno central el responsable ante las autoridades comunitarias. Ello ha valorizado la importancia de las reglas “hacia adentro” de los Estados Miembro (Pactos “Domésticos” de Estabilidad y Crecimiento), así como la existencia de algunas “instituciones-órgano” con roles de supervisión, coordinación, cooperación o consenso en materia presupuestaria y de crédito público.³³

4 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES PARA ARGENTINA

Quizás la utilidad de todo lo expuesto no sea otra que poner en un espejo internacional nuestras percepciones para un futuro modelo de federalismo fiscal en Argentina, donde jueguen un papel las instituciones fiscales en general y también un tipo particular de instituciones como son los mecanismos de relacionamiento, o según lo apuntáramos, los esquemas relacionales.

Como se sabe, en un marco histórico altamente dominado por la coparticipación impositiva, Argentina debe afrontar una reforma que supere su fragilidad institucional, tanto normativa como orgánica; la debilidad de sus fórmulas”, mejorar al menos moderadamente su nivel de correspondencia fiscal; atacar el endeudamiento de las unidades constitutivas y de la federación misma, y combinar las estructuras de incentivos de los actores incluyendo pautas de responsabilidad fiscal, entre otros aspectos.³⁴

En la matriz que acompañamos puede percibirse la posibilidad de utilizar los conceptos en diversos escenarios, desde los modelos no federales pero descentralizados como los países escandinavos, hasta algunas federaciones y cuasi federaciones europeas, como alternativa a las grandes federaciones anglosajonas, que se suponen más conocidas.

Cuadro N° 2

Perfiles destacados de algunos modelos nacionales

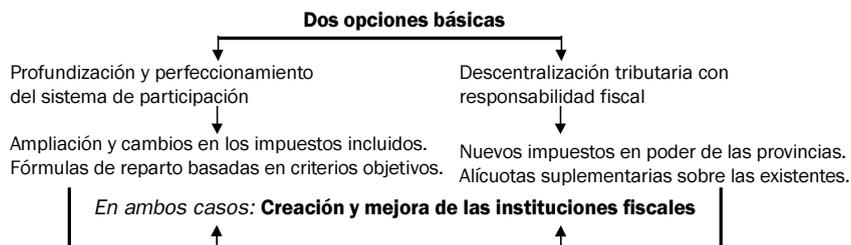
Casos comparados Unidad constitutiva	Estados Descentralizados		Estados Federales Europeos		
	<i>Mod. Escandinavo</i>	<i>Italia</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Suiza</i>	<i>Austria</i>
<i>Asignación de Recursos</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía fiscal local. - Impuesto a la renta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Marcada centralización de impuestos. - Recargos regionales. - Regiones ordinarias impuestos sobre nóminas. - Regiones especiales impuestos compartidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno central con grandes impuestos. - Otros niveles con impuestos menores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía cantonal importante. - Desequilibrios horizontales en país rico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Predominio de la participación de impuestos. - Escaso margen fiscal local.
<i>Asignación de Funciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Relevancia de condados y distritos. - Figuras supra e intermunicipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Principio de subsidiariedad. - Capacidad legislativa en nivel central y regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución entre comunidades y regiones. - Regiones “culturales”. - Regiones económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidades compartidas. - La separación ni siquiera rige en defensa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esquema cooperativo “horizontal”. - Funciones estatales delegadas. - Predominio central.

<i>Transferencias</i>	- Visibles pero no dominantes. - Mayoría específica.	- Incidencia de desequilibrios horizontales. - Transferencias condicionadas para educación y transportes. - Otras menores no condicionales.	- Todavía importantes.	- De importancia secundaria. - Específicas.	- Además de la PIE, transferencias condicionadas. - Peso poblacional en fórmulas.
<i>Instituciones Fiscales</i>	- Regla dorada" para el endeudamiento local. - Reuniones intergubernamentales.	- Desviaciones descendentes en las pautas de Maastricht.	- Apartamiento inicial del Marco de Maastricht. - Acuerdos intergubernamentales de cooperación fiscal.	- Regla dorada" de endeudamiento. - No acceso al Banco Central. - Conferencias Ministeriales (CMFC).	- Entidades extrapresupuestarias. - Mecanismos de consulta interministerial.
<i>Esquemas Relacionales</i>	- Relaciones horizontales fuertes. - Autonomía local relevante.	- Asimetrías estatutarias. - Persistencia de relaciones de "delegación" y "agencia". - Regiones especiales con gestión de tributos propios.	- Esquema mixto.	- Esquema mixto (funciones autónomas, cooperativas y delegadas).	- Relaciones principal-agente - Federalismo "ejecutivo".

En ese contexto se visualizan las dos grandes vías de salida imaginables para Argentina, que no pueden desconocer distintas hipótesis mixtas, identificables en la continuidad mejorada del sistema de participación de impuestos, o en un escenario con descentralización fiscal y mayores potestades tributarias para las provincias, en todos los casos con potenciadas instituciones fiscales y mecanismos de interrelación.

Gráfico N° 4

Escenarios para el federalismo fiscal y la armonización tributaria en Argentina



En tal sentido, me remito a publicaciones recientes donde se fundamentan tales alternativas consignadas, y donde se consideran otros aspectos relevantes separables del particular énfasis aquí desplegado en torno de las “instituciones-norma” (o reglas), por un lado, y a las “instituciones-órgano” (entidades, poderes u organizaciones), por el otro.³⁴ En este último tópico, como se denota en el diagrama siguiente, el Órgano Fiscal Federal establecido en la Constitución Nacional de 1994 puede no ser excluyente de otras alternativas, así como comprender un diseño interno más o menos abarcativo.³⁵

En el esquema que presentamos más arriba no corresponde omitir tampoco una imprescindible armonización tributaria que inhiba desviaciones tales como la exportación de impuestos” o la co-ocupación inconsulta de lugar fiscal” o compensaciones por el uso de gravámenes sobre recursos naturales que generen redistribuciones interregionales.³⁶

Cuadro N° 3

Nuevas Instituciones Fiscales en Argentina

Marco Institucional Readaptado (Maastricht Interno)	
Condicionantes	
<i>Pautas de conducta fiscal</i>	<i>Evitación de externalidades fiscales</i>
Tipología Institucional	
<i>Instituciones-Órgano</i>	<i>Instituciones-Norma</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal. - Órgano Fiscal Federal. - Órgano de Coordinación Crediticia. - Fondo de Estabilización Fiscal y Ajuste Estructural. - Fondo de Desarrollo Regional. - Órgano Federal de Recaudación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva Ley de Coordinación y Federalismo Fiscal. - Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal y Maastricht “interno”. <ul style="list-style-type: none"> Topes Fiscales. Presupuestos Plurianuales. Reglas de Transparencia. Cláusulas de Acceso y Salida. - Pautas de Endeudamiento.

NOTAS

(*) Doctor en Economía, Director Maestría en Administración Pública UNL, Profesor de Economía Argentina y Finanzas Públicas y ex Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

¹ Nos referimos a las obras clásicas de North, donde es posible encontrar marcos políticos, creencias, valores y costumbres como contextos que entorpecen históricamente el proceso de expansión y cambio económicos. Un ejemplo de ello es su elogio de las instituciones parlamentarias tempranas, edificadas a fines del siglo XVII en Inglaterra, respecto del modelo autoritario hispánico, como fuente de ventaja adicional, junto a otras, en las trayectorias temporales posteriores. En particular véase North, D. (1984) y North, D. (1994). Con ello se alude a la nueva economía institucional". Sin embargo, la economía institucional como tal se remonta a los institucionalistas norteamericanos como Veblen, Commons, Mitchell y Ayres, entre otros, y a las ramificaciones británicas y europeas, incluido el regulacionismo francés, que más allá de sus parentescos con el marxismo, puede entenderse en cierto modo como integrante de la familia. Véase Ekelund, R. y Hébert, Robert (1992), p. 475 y ssgtes. y De Moraes, M. (2001).

² Nos hemos referido a ello en nuestro *Ensayos*

sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino (Asensio, M. A., 1997). La postura "institucionalista" aplicada al conjunto de la historia económica internacional está presente en Cortés Conde, R. (2003).

³ Véase Banco Mundial (1998), p. 11. En realidad estas ideas ya han estado presentes en autores como Arthur Lewis (1974) o Raymond Barré (1967), bajo la alusión a los valores" o a las estructuras mentales" y de otro carácter.

⁴ Como lo recuerda De Moraes (2001), además de entenderse como "reglas del juego", puede visualizarse a las instituciones como "regularidades de comportamiento" de los individuos, o, finalmente, como "la estructura política" de una economía dada (p.28).

⁵ La analogía con el esquema "dual" de sistema económico mixto (mercado y gobierno) está presente, aunque las pautas jerárquicas también son aplicables en el ámbito privado.

⁶ En tal sentido véase Asensio, M. A. (1999 y 2000). Para un enfoque no económico véase Powell y Dimaggio (1999).

⁷ Véase, en particular Kopits y Symansky (1998), pp. 1-5 y Kopits (2001), pp. 3-5.

⁸ En el caso argentino, durante 60 años la *coparticipación de impuestos* fue una figura no cons-

titucional pero reconocida por la Corte Suprema, como compatible con aquélla.

⁹ Entendemos por “núcleo duro” el conjunto que integran la asignación de funciones, la asignación de recursos y los sistemas de transferencias en los esquemas de federalismo fiscal.

¹⁰ Es obvio que en ese marco, la “cultura tributaria” es una poderosísima institución informal.

¹¹ Véase en este sentido el análisis de D. King (1988) sobre acceso al crédito de los gobiernos locales.

¹² Por esquema básico o “núcleo duro” de un sistema de federalismo fiscal entendemos un compuesto integrado por tres componentes: funciones, recursos y transferencias.

¹³ Aludimos a la noción de “circuito” o “ciclo” del presupuesto en la línea de Fuentes Quintana (1983) o Neumark (1974).

¹⁴ La idea de *externalidad* es una de las más fuertes en finanzas públicas y política fiscal y sin duda sobrevuela la problemática del federalismo fiscal en general y la función de estabilización macroeconómica en particular.

¹⁵ Véase Alesina y Perotti (2000), p. 256.

¹⁶ Se trata de alcanzar el equilibrio o reducir el déficit a *lo largo de un período*, vbg. un quinquenio.

¹⁷ Véase en tal sentido a Savoie, D. (1997), para un enfoque del modelo anglosajón.

¹⁸ Nos remitimos aquí a Alesina y Perotti, obra citada.

¹⁹ En tal sentido, véase Kopits, G. y Craig, J. (1998), y los “tipos” de transparencia allí implicados.

²⁰ Véase Ter-Minassian (1999), p. 58. La percepción *centralista* del párrafo glosado no le resta dimensión al problema.

²¹ Véase Dafflon, B. (1997) y Ter-Minassian (1997).

²² Para un análisis reciente, véase World Bank (1999), Chapter 5.

²³ Los “mecanismos relacionales” en tanto integran las “reglas del juego” son un tipo especial de instituciones. Pero el distinguir entre un esquema meramente delegativo o de agencia de otro auténticamente autonomista y descentralizante, merece ser consignado.

²⁴ A tal fin, véanse textos tan tradicionales o clásicos como Due (1960), Eckstein (1960) o Neumark (1974).

²⁵ El mismo Due (1960) advertía tales riesgos con

respecto al caso estadounidense.

²⁶ Quedó así establecido un sistema donde en Maastricht se establecieron las *reglas de acceso* o pautas de *convergencia* hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM), mientras que el mencionado Pacto reguló las pautas de *buena conducta* o de comportamiento *a posteriori* de tal acceso o ingreso.

²⁷ Cfr. Kopits y Symansky (1998), p. 2.

²⁸ Podría hablarse de indicadores *primarios* e indicadores *complementarios* o *secundarios*.

²⁹ Ibidem. Véase además Kopits (2001).

³⁰ Cfr. Muñoz de Bustillo Llorente, R. y Bonete Perales, R. (1997), p. 170.

³¹ Estas disposiciones son aplicables en tanto rige un mecanismo de *supervisión multilateral* establecido en el Artículo 103 (3) del Tratado de Unión

³² Art. 104B (1) del Tratado de Unión Europea. Véase nuevamente Majocchi, A. (1999), p. 83.

³³ Véase Balassone, F.; Franco, D. y Zotteri, S. (2002). Entre las mencionadas instituciones-órgano cabe mencionar el Consejo Superior de Finanzas de Bélgica (CSF); el Consejo de Planeamiento Financiero Alemán (CPF); el Consejo Nacional de Coordinación Financiera de Austria (CNCF) o el Consejo de Política Fiscal y Financiera español (CPFF), entre otros.

³⁴ El reciente “default” argentino incluyó al nivel central y a los gobiernos subnacionales. A su vez, el papel crucial de las políticas regionales en la atención de los desequilibrios horizontales deberá ser reasumido, más allá del mero concepto de gastos tributarios” contenidos en los programas de promoción industrial”. Para el análisis del caso de Argentina, véase TER-Minassian, T. (1997) y Asensio, M. A. (2000 y 2003).

³⁴ Sin perjuicio de otras, se alude al documento incorporado al Seminario especial de ASAP (2003).

³⁵ Aludimos a una concepción funcional “unitaria” (fiscal); “dual” (incluyendo el monitoreo del uso del crédito y el endeudamiento) o “plural” (otros aspectos financieros y presupuestarios en sentido global).

³⁶ Ver Asensio, M. A. (2003). Esto se vincula al debate sobre retenciones a las exportaciones agropecuarias que afectan el ingreso regional de las provincias exportadoras, lo cual puede ser aplicable a otros países.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y Perotti, R. (1995): *The political economy of budget déficits*, IMF Staff Papers, Volume 42, N° 1, Washington DC, March.

ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto Público) (2003): Seminario Especial sobre Reforma de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Buenos Aires.

Asensio, Miguel Ángel (1997): *Ensayos sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino*. Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe.

Asensio, Miguel Ángel (1999): “La dimensión económico-institucional en el rediseño del federalismo fiscal argentino” en *Ciencias Económicas*, nro. 1, Facultad de Ciencias Económicas, UNL, Santa Fe.

Asensio, Miguel Ángel (2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Ciudad Argentina-Universidad del Salvador, Buenos Aires.

Asensio, Miguel Ángel (2003): *Descentralización y Federalismo fiscal en la Unión Europea y el Mercosur*, Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe, Argentina.

Balassone, Fabrizio; Franco, Daniele y Zotteri, Stefania (2002): *Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?*, Conference on "Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies", Oaxaca, México, February.

Banco Mundial (1998): *La hora de la reforma institucional. Más allá del Consenso de Washington*, Washington, DC.

Banco Mundial (1999): *Rethinking Decentralization. World Development Report*, Washington.

Barré, Raymond (1967): *El desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Blondal, Jon (1999): "Fiscal Federalism in OECD Member Countries" en Fukasaku, Kiichiro and De Mello, Luiz R.: *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies. Governance Issues*, OECD, París.

Buti, Marco; Eijffinger, Sylvester and Franco, Daniele (2003): *Revisiting The Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper N° 3692, London.

De Moraes, Marcos Ribeiro (2001): *As Relacoes Intergovernamentais Na República Federal Da Alemanha. Uma análise económico-institucional*, Konrad Adenauer Stiftung, Sao Paulo, Brasil.

Dafflon, Bernard (1997): *Taxation, Public Revenues and Federalism in Switzerland*, Working Paper N° 278 University of Fribourg, Fribourg.

Cortes, Conde, R. (2003): *Historia Económica Mundial*, Ariel, Buenos Aires.

Due, Jhon F. (1960): *Análisis económico de los impuestos*, El Ateneo, Buenos Aires.

Eckstein, Otto (1960): *Finanzas Públicas*, UTEHA, México.

Fuentes Quintana, Enrique (1983): *Hacienda Pública*, Edición del Autor, Madrid.

King, David (1988): *Finanzas de los gobiernos multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Kopits, G. and Craig, J. (1998): *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper N° 158, Washington, DC.

Kopits, George and Symansky, Steven (1998): *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper N° 162, Washington.

Kopits, George (2001): *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper, N° 145, Washington.

Lewis, Arthur (1974): *Teoría del desarrollo económico*, FCE, México.

Majocchi, A. (1999): "Public Finances in the European Union" in Pola, G.: *Local Government Finance in EU*, Oxford U. Press, Oxford.

Martner, Ricardo (2003): *Criterios de diseño de reglas macro-fiscales*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Muñoz de Bustillo Llorente, R. y Bonete Perales, R. (1997): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Alianza Universidad, Madrid.

Neumark, Fritz (1974): *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

North, Douglass C. (1984): *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

North, Douglass C. (1994): "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, pp. 359-368, June.

Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (1999): *El nuevo institucionalismo y el análisis organizacional*, FCE, México.

Savoie, Donald (1997): *Public Spending in Canada*, Toronto University Press, Toronto.

Ter-Minassian, T. (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.

Von Hagen, Jürgen y Harden, Ian J. (1996): "Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal", *Papeles de Economía Española*, N° 68, Madrid.

Williamson, Oliver (1985): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.