

---

# Desempeño Macroeconómico en Sistemas Fiscales Descentralizados\*

Anwar Shah\*\*

|  |     |
|--|-----|
| Entorno institucional de la gestión macroeconómica .....         | 223 |
| Descentralización y desempeño fiscal: algunas conclusiones ..... | 260 |

---

\* *El documento forma parte del libro “La Alternativa Local: Descentralización y Desarrollo Económico” editado por el Banco Interamericano de Desarrollo. La versión digital se puede consultar en la siguiente página electrónica. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35357762>*

\*\* *El autor forma del Banco Mundial; agradece los comentarios del profesor Juergen von Hagen, y un árbitro anónimo del International Tax and Public Finance Journal, y a Javier Arze y Sarwat Jahan.*



En todos los países del mundo se manifiesta una tendencia cada vez más marcada a reexaminar las funciones de los varios sistemas de gobierno y sus alianzas con el sector privado y la sociedad civil, a fin de crear administraciones públicas que funcionen y sirvan verdaderamente a la población (Shah, 2004). Este replanteamiento ha hecho resurgir el interés en los principios y las prácticas del federalismo fiscal, si se considera que los sistemas federales brindan salvaguardias tanto contra la amenaza de una explotación centralizada como contra un comportamiento oportunista descentralizado, a la vez que acercan el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía. De hecho, federalismo significa “reunir” o “mantener unidas” las unidades geográficas constitutivas para aprovechar el tamaño de las naciones, sean estas grandes o pequeñas. Esto por cuanto en un mundo “plano” (globalizado), los Estados se consideran demasiado grandes para enfrentar asuntos pequeños y demasiado pequeños para enfrentar tareas grandes. Aun así, varios autores destacados observan que los sistemas fiscales federales representan una amenaza para la estabilidad macroeconómica, y a propósito aducen la incompatibilidad de la estructura de gobernabilidad descentralizada con una gestión fiscal prudente (Prud’homme, 1995; Tanzi, 1995). En este trabajo se investigan las bases conceptuales y empíricas de estos argumentos<sup>1</sup> en torno a dos preguntas:

---

1 *Este trabajo está basado en un documento sobre el mismo tema publicado anteriormente por el autor bajo el título “Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management” en International Tax and Public Finance (2006, 13:437–462). El autor agradece los comentarios del profesor Juergen von Hagen, y un árbitro anónimo del International Tax and Public Finance Journal, y a Javier Arze y Sarwat Jahan por su asistencia en la investigación. Los puntos de vista expresados aquí pertenecen al autor y en nada comprometen al Banco Mundial, institución en la cual el autor se desempeña.*

- ¿Existe mayor riesgo de inestabilidad y de gestión macroeconómica deficiente en los sistemas fiscales descentralizados (países federales frente a países unitarios)?
- Hasta la fecha, ¿cuál ha sido la experiencia de gestión macroeconómica en los países federales frente a los países unitarios? O mejor, ¿cuál ha sido el impacto de la descentralización en la disciplina fiscal y en la estabilidad macroeconómica?

Para responder a estas preguntas, en este capítulo se adopta una perspectiva institucional simple combinada con un análisis econométrico. La perspectiva institucional utiliza como indicadores las instituciones fiscales en los países federales frente a los países unitarios. Este punto de referencia es útil, teniendo en cuenta que el funcionamiento de las constituciones federales premia la coordinación vertical y horizontal. No obstante, debería reconocerse desde el comienzo que la práctica del federalismo fiscal en varios países federales puede llevar a un grado de centralización considerable en lo que respecta a la toma de decisiones, tal y como lo demuestran los casos de Australia, India y México. También es cierto que algunos países unitarios podrían ser en la práctica bastante descentralizados, como es el caso de Colombia. Aun cuando los países federales, como grupo, son más descentralizados que los países unitarios, no existe una correspondencia exacta entre federalismo y toma de decisiones descentralizadas. La perspectiva econométrica supera esta deficiencia creando una métrica de descentralización fiscal, pero es más débil en la captación de los detalles institucionales. En vista de las limitaciones de cada uno de los enfoques individuales, en este trabajo se los combina con el fin de comprender mejor las bases de la relación entre descentralización fiscal y desempeño económico.

Las fortalezas y debilidades de las instituciones de política fiscal y monetaria bajo uno u otro régimen fiscal se examinan desde la perspectiva económica neoinstitucional (von Hagen, 2002 y 2005a; von Hagen, Hallet y Strauch, 2002). Esta óptica apunta a reducir los costos de transacción para los ciudadanos (principales), al inducir el cumplimiento de mandatos por parte de los diversos niveles de gobierno (agentes). Es de esperar que un sistema fiscal que desarrolle instituciones dirigidas a contrarrestar el oportunismo de varios agentes y otorgue potestades a los principales para tomar medidas correctivas logre resultados fiscales superiores.

En este contexto, cabe preguntarse entonces qué tipo de sistema fiscal (centralizado o descentralizado) tiene mayor potencial para cumplir contratos, o normas y restricciones que apunten a evitar una gestión fiscal poco prudente. En el presente capítulo se efectúa un análisis

cualitativo de las disposiciones institucionales en materia de políticas fiscales y monetarias en países federales y unitarios. Asimismo se incluyen dos estudios complementarios de casos prácticos (Brasil y China) y un análisis comparativo econométrico de países con el propósito de analizar los resultados de uno y otro sistema fiscal. Estos resultados se utilizan para extraer algunas enseñanzas generales que pueden ser de utilidad para la política pública.

Finalmente, se concluye que los sistemas fiscales descentralizados ofrecen un mayor potencial para mejorar la gobernabilidad macroeconómica, en comparación con los sistemas fiscales centralizados. Si bien la evidencia empírica sobre estos temas es débil, confirma la conclusión de que la descentralización fiscal se encuentra relacionada con la mejora del desempeño económico y fiscal. Esto no debe causar sorpresa, ya que los sistemas fiscales descentralizados requieren mayor claridad en los roles de los distintos actores (centros de toma de decisiones), normas transparentes y un diseño cuidadoso de las instituciones que rigen las interacciones, con lo cual se asegura un juego limpio y transparente, al tiempo que se limitan las oportunidades de búsqueda de rentas.

## ENTORNO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN MACROECONÓMICA

Con base en la trilogía de funciones públicas de Musgrave (1983), a saber: asignación, redistribución y estabilización, la bibliografía sobre federalismo fiscal por lo general ha logrado un consenso amplio sobre dos aspectos fundamentales: mientras que la primera función (asignación) se le puede dejar a gobiernos subnacionales, las dos últimas (redistribución y estabilización) son más apropiadas para los gobiernos nacionales. Es así como la gestión macroeconómica —especialmente la política de estabilización— fue considerada claramente como una función del gobierno central (Musgrave, 1983: 516; Oates, 1972). Por su parte, la función de estabilización se consideró inapropiada para los gobiernos subnacionales dado que: i) el aumento de la deuda en el nivel local implica mayores costos regionales, pero los beneficios de dicha estabilización

sobrepasan las fronteras regionales, lo cual arroja como resultado muy poca estabilización; ii) la monetización de la deuda local crea presiones inflacionarias y representa una amenaza para la estabilidad de precios; iii) la estabilidad monetaria requiere que las funciones de política fiscal y monetaria sean ejercidas exclusivamente por el gobierno central, y iv) los shocks cíclicos tienen por lo general un alcance nacional (simétricos entre las regiones) y por lo tanto requieren una respuesta nacional.

Los supuestos anteriores han sido cuestionados por varios autores (Dafflon, 1977; Sheikh y Winer, 1977; Gramlich, 1987; Walsh, 1992; Biehl, 1994; Shah, 1994; Mihaljek, 1995; Huther, Roberts y Shah, 1996) con base en argumentos teóricos y empíricos, si bien todavía cuentan con un número considerable de adeptos. Un supuesto común es que la descentralización del sector público, especialmente en los países en desarrollo, representa riesgos significativos “que agravan los problemas macroeconómicos” (Tanzi, 1995:305).

Con el fin de analizar este tema en perspectiva, a continuación se ofrece una reflexión acerca de los fundamentos teóricos y empíricos del marco institucional requerido para las políticas fiscales y monetarias.

## **Entorno institucional de la política monetaria**

La política monetaria se ocupa del control del grado y ritmo de cambio de variables nominales como el nivel de precios, la masa monetaria, la tasa de cambio y el producto interno bruto (PIB) nominal. Existe un consenso general acerca de que para mantener un ambiente macroeconómico estable, el control de las variables nominales constituye una función central. Es por eso que la política monetaria se encuentra centralizada en todos los Estados, independientemente de que sean federales o unitarios.

No obstante, ocasionalmente surgen discusiones sobre cómo añadir una dimensión regional al diseño y a la implementación de la política monetaria. Por ejemplo, Mundell (1968) sostiene que en algunas federaciones como Canadá y Estados Unidos es posible que el área monetaria óptima sea más reducida que el Estado-nación. En dichas circunstancias, el impacto diferencial de las políticas cambiarias puede no coincidir con el requisito constitucional de tratamiento justo y equitativo de todas las regiones. Asimismo, surgen complicaciones adicionales cuando el gobierno federal

aumenta la deuda interna y al mismo tiempo los gobiernos provinciales solicitan préstamos en el extranjero. Este es el caso de Canadá, donde las políticas federales de tipo de cambio afectan el servicio de la deuda provincial. De igual modo, Buchanan (1997) se opone al establecimiento de un banco central confederado, como el banco central de la Unión Europea (UE), dado que niega el espíritu del federalismo competitivo.

En un ambiente de política monetaria centralizada, Barro (1996) advierte que es posible que no se logre un ambiente macroeconómico estable si no se cuenta con un fuerte compromiso de estabilidad de precios por parte de la autoridad monetaria. Esto sucede porque si se llegara a anticipar la expansión de la oferta monetaria para contrarrestar la recesión, en ausencia de dicha medida el fenómeno recesivo se profundizaría.

Se puede lograr credibilidad en torno a un fuerte compromiso de estabilidad de precios mediante el cumplimiento coherente de normas formales como las tasas de cambio fijas o la normativa monetaria. La Ley de Convertibilidad de Argentina de 1991 (que establecía la paridad del valor del peso con el dólar de Estados Unidos), al igual que el Plan Real de Brasil de 1994, ayudó a lograr un cierto nivel de credibilidad. El Banco Central de Argentina fortaleció la credibilidad de este compromiso llevando a cabo una severa contracción de la base monetaria durante el período transcurrido entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, cuando las reacciones especulativas frente a la crisis de México provocaron la disminución de las reservas internacionales.

Otra manera de lograr credibilidad en torno a dicho compromiso es asegurando que el banco central —cuyo mandato principal es lograr la estabilidad de precios— sea independiente de todos los niveles de gobierno (Barro, 1996; Shah, 1994:11). Barro (1996) considera que el enfoque de estabilidad de precios es tan fundamental que el banco central ideal es aquel que no es necesariamente buen macroeconomista, pero cuyo compromiso con la estabilidad de precios es inamovible. Según este autor, “el banco central ideal debería siempre aparecer sombrío ante la opinión pública, no hacer ningún tipo de bromas y advertir continuamente sobre el peligro de la inflación” (Barro, 1996:58). Los estudios empíricos muestran que en el período 1955–88, los tres bancos centrales más independientes (el Banco Nacional de Suiza, el Bundesbank de Alemania y la Reserva Federal de Estados Unidos) tenían tasas de inflación

promedio del 4,4%, comparadas con las tasas del 7,8% de los tres bancos centrales menos independientes (Nueva Zelanda hasta 1989, España e Italia). La tasa de inflación en los tres primeros países exhibe además una baja volatilidad. Los mismos estudios muestran igualmente que el grado de independencia de los bancos centrales no está relacionado con la tasa promedio de crecimiento y la tasa promedio de desempleo. Por ello Barro (1996:57) sostiene que “un banco central más independiente permite hacerse marrones sin tener que aguantar tirones”. La UE ha reconocido este principio al establecer un Banco Central Europeo independiente.

La cuestión crítica es determinar entonces si la independencia del banco central se encuentra comprometida o no en un sistema fiscal descentralizado. Se podría esperar a priori que el banco central tuviera mayor participación e independencia en un sistema descentralizado, dado que dicho sistema requeriría la clarificación de sus normas de funcionamiento, de sus funciones propiamente dichas y de sus relaciones con los varios niveles de gobierno. Por ejemplo, cuando en 1988 Brasil introdujo su Constitución Federal Descentralizada, se aumentó considerablemente la independencia del banco central

(Shah, 1991; Bomfim y Shah, 1994). Sin embargo, la independencia del banco central en Brasil es relativamente débil si se compara con otros países federales (Huther, Roberts y Shah, 1996).

Por otro lado, en los países centralizados el papel del banco central está moldeado e influenciado por el ministerio de Finanzas. En un caso extremo, las funciones del banco central (el Banco de Inglaterra) de un Estado unitario como el Reino Unido no se encuentran definidas por ley sino que han evolucionado a través del tiempo de acuerdo con la tradición desarrollada por el ministerio de Finanzas. Recién en mayo de 1997 el partido de gobierno del Primer Ministro Anthony Blair, entonces recién elegido, garantizó al Banco de Inglaterra libertad en materia de estabilidad de precios. Sin embargo, en algunas ocasiones dicha independencia puede quedar comprometida, dado que el ministro de Hacienda es miembro de la junta directiva del banco central con derecho a voto. Nueva Zelanda y Francia (Estados unitarios) han reconocido recientemente la importancia de la independencia del banco central para controlar la inflación y le han otorgado independencia en esta área. La ley de reserva bancaria de 1989 de Nueva Zelanda establece que la estabilidad de

precios es la única función del banco central y expresamente prohíbe al gobierno involucrarse en la política monetaria. Por otro lado, el Banco Popular de China no goza de dicha independencia y con frecuencia trabaja como un banco de desarrollo o como una agencia para el financiamiento de políticas del gobierno central, lo cual debilita su deber de controlar la inflación (Ma, 1995). A efectos de la política monetaria, este banco solo tiene autoridad para implementar las políticas autorizadas por el Consejo de Estado. Los estatutos del Banco Popular de China de 1995, en su artículo 7, establecen que su función consiste simplemente en “implementar la política monetaria bajo el liderazgo del Consejo de Estado” (Chung y Tongzon, 2004).

Con el fin de realizar un examen sistemático de este tema, Huther, Roberts y Shah (1996) relacionan la evidencia presentada por Cukierman, Webb y Neyapti (1992) sobre la independencia de los bancos centrales en 80 países con sus índices de descentralización fiscal. Estos autores evalúan asimismo la independencia del banco central con base en el análisis de 16 aspectos estatutarios de sus operaciones, incluidos los mandatos del funcionario ejecutivo principal, la estructura formal de la formulación de políticas, los objetivos de la institución según su convenio constitutivo, y las limitaciones de solicitud de financiamiento por parte del gobierno. En Huther et al. (1996) se observa una asociación positiva, aunque débil, entre la descentralización fiscal y la independencia del banco central, con lo cual se confirma el supuesto a priori aquí planteado, y es que la independencia del banco central se fortalece en los sistemas descentralizados.<sup>2</sup>

Los aumentos en la base monetaria originados en rescates financieros del banco central a bancos estatales y no estatales que han incumplido sus obligaciones a menudo representan una fuente de inestabilidad monetaria y un obstáculo considerable para la gestión macroeconómica. En Pakistán, una federación centralizada, tanto los gobiernos centrales como los provinciales han rescatado a los bancos nacionales en el pasado. En Brasil, una federación descentralizada, los bancos estatales les otorgaron préstamos a sus propios gobiernos sin considerar debidamente sus

2 *En la ecuación 1 del cuadro 10.2 que aparece más adelante, el cual fue elaborado con base en un corte transversal de 40 países para el período 1995–2000, se ofrece un análisis econométrico del impacto de la descentralización del gasto. Los resultados confirman su impacto positivo en la independencia del banco central.*

rendimientos y riesgos, lo que en 1995 causó la denominada crisis de la deuda estatal de R\$ 100.000 millones. No obstante, una vez superada esta situación, a finales de 1990 se produjo la exitosa privatización de los bancos estatales y se prohibió al gobierno obtener préstamos de estos o del banco central (Levy, 2005). De este modo, la función del banco central con respecto a asegurar transacciones en condiciones de plena competencia entre los gobiernos y el sector bancario ampliaría y mejoraría la estabilidad monetaria, independientemente del grado de descentralización del sistema fiscal.

La evidencia empírica disponible sugiere que dichas transacciones, en condiciones de plena competencia, son más difíciles de alcanzar en países con una estructura de gobernabilidad centralizada que en aquellos con una estructura descentralizada y numerosos actores. Esto se debe a que la estructura descentralizada requiere mayor claridad en las funciones de los varios actores públicos, incluido el banco central. No es de extrañar que los cuatro bancos centrales ampliamente reconocidos como independientes (el Banco Nacional Suizo, el Bundesbank de Alemania, el Banco Central de Austria y la Junta de Reserva Federal de Estados Unidos) hayan sido producto de estructuras fiscales altamente descentralizadas.

Cabe notar que la independencia del Bundesbank no está amparada por la Constitución alemana. La ley que dispone la independencia del Bundesbank estipula asimismo que el banco central tiene la obligación de apoyar la política económica del gobierno federal. En la práctica, el Bundesbank intentó en principio establecer su independencia concentrándose en los temas de la estabilidad de precios. Esto se constató en los años noventa cuando resolvió elevar las tasas de interés para financiar la unificación alemana, a pesar de los impactos adversos sobre las obligaciones de la deuda federal (Biehl, 1994).

Por su parte la Constitución Federal Suiza, en su artículo 39, asigna la política monetaria al gobierno federal. Sin embargo, el gobierno federal delega el manejo de la política monetaria al Banco Nacional Suizo, una compañía limitada privada y regulada por una ley especial. La Ley del Banco Nacional de 1953 le otorgó independencia en el manejo de la política monetaria, con base en el interés general del país. Nótese que el Banco Nacional Suizo asigna una porción de sus ganancias a los cantones

a fin de que desarrollen un sentido de propiedad regional y participación en el manejo de la política monetaria (Gygi, 1991).<sup>3</sup>

### *Gestión monetaria en Brasil: una década de reformas exitosas*

Brasil ha tenido una larga tradición de propiedad estatal del sistema bancario, de endeudamiento imprudente de los estados con sus propios bancos y de rescates financieros. Esta tradición debilitó la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica. Últimamente, el gobierno federal ha logrado hacer frente a estos temas. Para tal fin, Brasil ha otorgado considerable independencia a su banco central y ha creado también una variedad de instituciones para promover transacciones en condiciones de igualdad y plena competencia entre los gobiernos y las entidades del sector financiero.

En agosto de 1996 el gobierno federal lanzó el Programa de Incentivos a la Reducción del Sector Privado Estadual en la Actividad Bancaria (PROES, por sus siglas en portugués), el cual ofrecía apoyo a los gobiernos estatales para financiar los costos de privatización, liquidación y reestructuración de los bancos de los estados, algunos de los cuales fueron convertidos en organismos de desarrollo. También se ofreció la alternativa voluntaria de delegar el control del proceso general de reforma al gobierno federal (Beck, Crivelli y Summer hill, 2003). Los esfuerzos del gobierno han llevado a la reducción exitosa del número de bancos estatales, entre los cuales figuran los bancos estatales de Rio de Janeiro (Banerj) en junio de 1997; Minas Gerais (BEMGE) en septiembre de 1998; Pernambuco (Bandepe) en noviembre de 1998; Bahia (Baneb) en junio de 1999; Paraná (Banestado) en octubre de 2000; São Paulo (Banespa) en noviembre de 2000; Paraíba (Paraiban)

3 *Más adelante se examinan empíricamente algunos temas adicionales sobre el impacto de la descentralización fiscal en la estabilidad monetaria, a saber: el efecto de la descentralización fiscal en el crecimiento de la demanda monetaria, el control de la inflación y el equilibrio macroeconómico e inflacionario. Los resultados de la regresión reportados en la ecuación 2 del cuadro 10.2 muestran que el crecimiento de la oferta monetaria se determina primeramente por la independencia del banco central y que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo insignificante. Asimismo, en la ecuación 3 se observa que la descentralización fiscal tiene un impacto negativo pero insignificante en la inflación de precios. Finalmente, en la ecuación 4 se muestra que el impacto de la descentralización fiscal sobre el equilibrio macroeconómico y la inflación resultó ser insignificante.*

en noviembre de 2001; Goiás (BEG) en diciembre de 2001, y Amazonas (BEA) en enero de 2002.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) promulgada en 2000 prohibió que el gobierno se endeudara con sus propios bancos o con el banco central. La LRF exige que todos los nuevos préstamos del gobierno reciban la aprobación técnica del banco central y la autorización del Senado. Las operaciones de endeudamiento quedan totalmente prohibidas durante un período de 180 días previos a la culminación del mandato de gobierno de turno (Afonso y de Mello, 2002). Para los mercados de capital, la LRF declara que las operaciones de financiamiento que violen los techos legales no serán válidas y los préstamos obtenidos deberán reembolsarse completamente pero sin intereses. Los intereses que no se paguen en razón de su anulación representarán una pérdida para el prestamista. Brasil ha logrado disciplina monetaria desde 1997 y ha mantenido la estabilidad de precios desde 1995.

### *Gestión monetaria en China: panorama nublado*

China es un país unitario y este carácter se refuerza a través de un sistema político unipartidista. Hasta comienzos de los años ochenta, el sistema bancario chino era muy poco sofisticado y estaba compuesto por el Banco Popular de China (BPC) y unos pocos bancos especializados como el Banco Popular de Construcción, una rama del ministerio de Finanzas. El presupuesto central y el sistema bancario proporcionaban el capital de trabajo y de operaciones que necesitaban las empresas, así como también el dinero efectivo utilizado principalmente para cubrir los costos de mano de obra y la compra de productos agrícolas. La función del sistema bancario era limitada, dado que la mayoría de las inversiones en activos fijos de las empresas se financiaba con transferencias directas o donaciones del gobierno.

En 1983, durante una de las principales reformas, las donaciones gubernamentales directas fueron reemplazadas por préstamos a interés otorgados a las empresas de producción. En consecuencia, el sistema bancario se transformó gradualmente en el canal primario a través del cual se financiaban las inversiones, mientras que la autoridad central ejercía el control macroeconómico. En 1984 el BPC

se convirtió en el Banco Central de China, bajo el mando del Consejo Estatal, al tiempo que sus operaciones bancarias comerciales se transferían al Banco Comercial e Industrial de China. Por otra parte, las operaciones monetarias del banco central quedaron a cargo de una red de sucursales provinciales. Al mismo tiempo comenzaron a surgir otros bancos especializados, instituciones financieras no bancarias y numerosas sucursales locales. Los bancos provinciales y el banco central establecieron sucursales en municipios, condados e incluso a veces en los pueblos más pequeños. La presión ejercida en los bancos centrales para que otorgaran préstamos se originó en la demanda de las empresas de propiedad del Estado (EPE).

Estos sucesos han hecho posible la descentralización del financiamiento empresarial, aunque simultáneamente han creado un amplio escenario de intensa competición por los recursos, lo cual ha complicado la gestión de política monetaria desde el centro. En un sistema desconcentrado, las autoridades locales y provinciales tienen considerable poder para tomar decisiones en materia de inversión y ejercen gran influencia sobre la expansión del crédito en las sucursales bancarias locales. Si bien a comienzos de cada año se fijan ciertos límites de crédito en las provincias, a menudo el banco central se ve obligado a revisar sus planes anuales de financiamiento bajo la presión subnacional.

Las sucursales locales del banco central fueron dotadas de poder discrecional sobre el 30% de los préstamos anuales al sector financiero, circunstancia esta que los gobiernos locales y provinciales supieron aprovechar para su propio beneficio solicitando préstamos a voluntad, lo cual puso en peligro el control de la inflación. Según Qian (2000a), el 70% de los préstamos del banco central a los bancos estatales se canalizó a través de las sucursales regionales del primero. En consecuencia, la tasa de inflación observada entre 1988 y 1989 fue de dos dígitos, seguida por una contracción del crédito. Los ciclos de inflación monetaria parecieron ser más frecuentes que durante la era previa a la reforma, lo cual ocasionó una gran pérdida de recursos, dado que en 1992 se excedieron una vez más los límites de crédito por un margen sorprendentemente alto. El resultado fue una tasa de inflación de dos dígitos en 1993, 1994 y 1995. Debido a estos efectos, en algunos estudios se ha afirmado

que la desconcentración monetaria observada durante este período fue un error (Qian, 2000a).<sup>4</sup>

Como respuesta a la situación descrita, la Ley del Banco Central de 1995 volvió a centralizar la política monetaria, reasignando el poder de supervisión otorgado a las sucursales regionales únicamente a la sede del banco central. Aunque las autoridades monetarias de China han tomado medidas para garantizar que las transacciones en el sistema bancario se produzcan en condiciones de plena competencia, su éxito ha sido limitado. Estos intentos se hicieron a través de: i) la reducción de la influencia del gobierno provincial sobre las sucursales regionales del BPC, el cual se reorganizó en nueve regiones, a diferencia de su antigua configuración de 31 jurisdicciones provinciales; ii) la restricción de las influencias subnacionales sobre los bancos de propiedad del Estado, una medida que tuvo poco éxito debido a que no se pudo ejercer control sobre los empréstitos solicitados por las EPE a estos bancos y la cartera irrecuperable aumentó significativamente, y iii) la liberación de las tasas de interés para imponer disciplina al mercado.

Las políticas arriba mencionadas no han tenido mucho éxito. Esto se debe a que mientras que los bancos comerciales no se encuentran bajo el control de los gobiernos locales y tienen la autoridad de decidir su política crediticia, los bancos estatales reciben fuertes presiones del gobierno central ya sea para financiar directamente a las EPE que no logran cubrir el pago de salarios (Cull y Xu, 2003) o para comprar bonos emitidos por bancos “políticos”<sup>5</sup> (Yusuf, 1997). Los bancos estatales están dispuestos a responder a estas demandas porque saben que el banco central sale a rescatarlos en caso de que no les paguen los préstamos. En este sentido, Cull y Xu (2003) presentan evidencia empírica de que el vínculo entre préstamos bancarios y rentabilidad se debilitó en los años noventa, mientras que Shirai (2001) observa que las inversiones de los bancos

4 *Según Ma (1995), dado que los incentivos de las instituciones monetarias y fiscales de los gobiernos locales no se encuentran alineados con los incentivos del gobierno central, las reformas de descentralización ocurridas en los años 1989 y 1993 dieron lugar a una inflación elevada, lo cual forzó nuevamente al gobierno central a recurrir a la centralización.*

5 *En China el Estado tiene cuatro bancos “comerciales” y tres bancos “políticos”, que prestan según la necesidad del gobierno. Los principales bancos “políticos” son el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Desarrollo Agrícola y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China.*

comerciales en bonos del gobierno están asociadas a bajos niveles de rentabilidad. Los resultados de los estudios anteriores confirman la noción de que las reformas en China no han sido exitosas en lo que se refiere a la promoción de transacciones en condiciones de plena competencia en el sistema bancario, el cual se encuentra inundado de operaciones de préstamos que pueden conducir a que se produzca un rescate financiero. El uso del sistema bancario por parte del gobierno central para financiar a los gobiernos subnacionales y a las EPE ha deteriorado la gobernabilidad del sector financiero sobre la estabilidad de precios.

### *Política monetaria y descentralización fiscal: algunas conclusiones*

La evidencia empírica presentada aquí y en otros trabajos sustenta el punto de vista de que un banco central independiente orientado a garantizar la estabilidad de precios es esencial para controlar la inflación, tanto en sistemas fiscales centralizados como descentralizados. La práctica confirma que dicha independencia es mayor en estos últimos, en la medida en que existen múltiples disposiciones gubernamentales que reflejan intereses diversos y conflictivos. Las políticas del federalismo fiscal dictan tal independencia. En cambio, en los sistemas centralizados y unitarios no existen tales imperativos, a menos que haya una coalición inestable en el poder. Así, mientras que los temas de política monetaria son de competencia del banco central, la gobernabilidad de este último está influenciada por la configuración fiscal del país. Las configuraciones fiscales descentralizadas parecen ejercer una influencia positiva en este sentido.

### **Entorno institucional de la política fiscal**

En un país unitario el gobierno central asume la responsabilidad de la política fiscal. En los países federales dicha responsabilidad es compartida por todos los niveles de gobierno. En estos países el gobierno federal hace uso de su poder de gasto, es decir, de sus facultades para efectuar transferencias fiscales y de persuasión moral con el objeto de coordinar juntamente con las administraciones subnacionales el enfoque de la política fiscal. Asimismo, la asignación de responsabilidades dentro de un sistema federal tiene en cuenta el manejo de las políticas de estabilización. Por lo general, esto se lleva a cabo asignando a los gobiernos subnacionales fuentes de ingreso y responsabilidades de gasto

más estables y menos sensibles al ciclo económico para protegerlos de sus efectos, mientras que el gobierno nacional desempeña un papel prominente en el manejo de la política de estabilización. En los grandes países federales esta protección usualmente solo es posible para los niveles más bajos del gobierno, dado que los niveles intermedios (estados y provincias) comparten las responsabilidades con el gobierno federal en la provisión de aquellos servicios que son sensibles al ciclo económico, como por ejemplo la asistencia social. Estos niveles intermedios de gobierno pueden acceder a bases de ingresos sensibles al ciclo económico que actúan como estabilizadores automáticos.

### *El federalismo fiscal como enemigo de la prudencia fiscal*

Varios autores han sostenido, aunque sin la debida corroboración empírica, que es muy probable que el financiamiento de los gobiernos subnacionales sea una fuente de preocupación dentro de los sistemas federales abiertos, ya que aquellos pueden circunvenir los objetivos de la política fiscal federal. A Tanzi (1995) le preocupan los déficits y las políticas de gestión de deuda de los gobiernos subnacionales, mientras que otros señalan las debilidades institucionales en las constituciones federales, que pueden ir en contravía de las políticas fiscales de la economía federal (Weingast, 1995; Seabright, 1996; Saiegh y Tommasi, 1998; Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 2000). En estos estudios se observa que el marco que define la estructura de la gobernabilidad fiscal está constituido por un cuerpo de contratos incompletos.<sup>6</sup> Cuando los derechos de propiedad sobre las jurisdicciones tributarias y de gasto entre los varios niveles de gobierno son vagos o no están bien definidos, existe la posibilidad de que las políticas que de allí surjan no sean las óptimas pues se originan en el proceso de “tira y afloja” intergubernamental y no en la evolución de principios económicos sólidos. Estos autores sostienen que el proceso de negociación federal adolece de los problemas que suelen afectar a los bienes comunes, además de estar sujetos a la “norma de universalismo” y al “patronazgo político”, todo lo cual conduce a un exceso de consumo. Por

6 *Estos contratos incompletos surgen de la existencia de temas imprevistos dentro de la agenda de políticas públicas, varios de los cuales no podían quedar contemplados en el contrato original (Constitución) o, si quedaban cubiertos, no se les abordaba plenamente. Lo anterior se debe a la creciente complejidad de la gestión pública a través del tiempo, o a los costos prohibitivos que entrañaría diseñar políticas para un número enormemente grande de posibles escenarios futuros.*

ejemplo, Jones, Sanguinetti y Tommasi (1998) afirman que el problema del universalismo se manifiesta en Argentina en dos niveles: primero entre las provincias que utilizan el cabildeo para obtener recursos federales, y segundo entre los gobiernos locales para obtener una mayor participación en los recursos provinciales comunes.

### *El federalismo fiscal como amigo de la prudencia fiscal*

El trabajo teórico y empírico disponible no valida estas preocupaciones. Con respecto al primer punto, en el ámbito teórico Sheikh y Winer (1977) demuestran que se requiere partir de supuestos relativamente extremos y poco realistas acerca de la falta de cooperación discrecional por parte de las jurisdicciones subnacionales para llegar a la conclusión de que los esfuerzos de las autoridades centrales a favor de la estabilización no funcionarían simplemente por ausencia de colaboración. Entre los supuestos sin sustento claro figurarían: la existencia de shocks regionalmente simétricos, una economía cerrada, mercados de capital segmentados, ausencia de efectos de la política fiscal local por el lado de la demanda, inexistencia de estabilizadores dentro de los sistemas mismos de transferencia tributaria de los gobiernos subnacionales y en el comercio interregional, limitaciones en el uso del poder de gasto federal (tales como donaciones condicionadas para influir en el comportamiento subnacional), endeudamiento local ilimitado y sin disciplina, y un comportamiento colusorio extremadamente no cooperativo por parte de los gobiernos subnacionales (Gramlich, 1987; Mundell, 1963; Spahn, 1997). Los supuestos empíricos de Sheikh y Winer (1977) para Canadá sugieren adicionalmente que el fracaso de la política fiscal federal no puede atribuirse en muchos casos a un comportamiento no cooperativo de los gobiernos subnacionales. Por su parte, Saknini, James y Sheikh (1996) demuestran que en una federación descentralizada caracterizada por economías subnacionales fuertemente diferenciadas, con mercados incompletos y productos no transables, la política fiscal federal actúa como un seguro contra los riesgos específicos de la región y por lo tanto las estructuras fiscales descentralizadas no comprometen ninguna de las metas de la política fiscal centralizada (CEPR, 1993).

Gramlich (1987) destaca que en las economías abiertas la exposición a la competencia internacional beneficiaría a algunas regiones a expensas de otras. Sostiene asimismo que los shocks asimétricos resultantes pueden

manejarse con más efectividad mediante políticas de estabilización regional, en vista de que se dispone de mejores instrumentos e información en los niveles locales y regionales. Un ejemplo que así lo confirma sería el efecto de los shocks en el precio del petróleo en las regiones que producen el combustible. Por caso, la provincia de Alberta, Canadá, enfrentó dicha situación de manera efectiva desviando el 30% de los ingresos obtenidos durante los años de prosperidad al Fondo Fiduciario Alberta Heritage, “un acuerdo global para momentos de apremio/necesidad” o fondo de estabilización. Este último se utilizó posteriormente para propósitos de estabilización y dejó de funcionar cuando cayó el precio del petróleo. El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera de Colombia (FAEP) se ubica en la misma tradición.

Sin embargo, la conclusión anterior debe matizarse, dado que un comportamiento fiscal impredecible por parte de los miembros poderosos de una federación puede afectar adversamente y de manera significativa el comportamiento de las políticas fiscales macro en el ámbito federal. En el caso de Canadá, por ejemplo, si bien el Banco de Canadá cumplió regularmente su meta en materia de estabilización de precios, esta se vio comprometida por las presiones inflacionarias que surgieron como consecuencia del aumento del gasto social en la provincia de Ontario durante el período de auge, a fines de los años ochenta. Dichas dificultades resaltan la necesidad de que exista una verdadera coordinación de la política fiscal en un sistema federal descentralizado.

Asimismo, es posible que en sistemas fiscales descentralizados la competición interjurisdiccional en torno a la prestación de servicios públicos de mejor calidad por menor valor tributario puede ser más eficiente para controlar el “Leviatán”, tal y como lo sostienen Brennan y Buchanan (1980). Con todo, la evidencia empírica sobre esta cuestión no es definitiva (Oates, 1985; Stein, 1999; cuadro 10.2, ecuación 9 más adelante).

Con respecto a las probabilidades de que se produzca una gestión fiscal deficiente en un contexto de descentralización, como lo menciona Tanzi (1995) más arriba, la evidencia empírica que se observa en varios países sugiere que mientras las políticas fiscales nacionales/centrales/federales por lo general no se adhieren a los lineamientos de la UE —en el sentido de que los déficits no deberían exceder el 3% del PIB y la deuda el 60%

del PIB—, las de los gobiernos subnacionales sí lo hacen. Esto sucede en países federales descentralizados como Brasil y Canadá, y en países federales centralizados como Australia e India. A los países unitarios centralizados les va peor en estos indicadores. Por ejemplo, Grecia, Portugal y Turquía, al igual que un gran número de países en desarrollo, no satisfacen los lineamientos de la UE. Los gobiernos nacionales tampoco se adhieren por lo general a los lineamientos de la UE en el sentido de que los bancos centrales no deberían ser los prestamistas de última instancia.

El fracaso de la acción colectiva que busca presionar para que haya disciplina fiscal en el ámbito nacional surge de la llamada “tragedia de los bienes comunes”, de la “norma de universalismo” o del “patronazgo político”. Sin embargo, estos problemas no son exclusivos del sistema federal. Tanto en países unitarios como federales, los legisladores, en un intento por evitar que las votaciones en torno a iniciativas parlamentarias lleguen a un punto muerto, apoyan mutuamente sus proyectos acordando implícitamente que “yo apoyo tu mejor proyecto si tu apoyas el mío” (Inman y Rubinfeld, 1991:13). Dicho comportamiento se traduce en un gasto excesivo y en un aumento de la deuda pendiente en el nivel nacional. Asimismo conduce a que existan bases diferenciales regionales para los impuestos sobre los ingresos federales corporativos, y por lo tanto a la pérdida de la renta federal como consecuencia de estos gastos fiscales, los cuales acentúan el déficit fiscal nacional.

En los primeros 140 años de la historia de Estados Unidos, el impacto negativo del “universalismo” fue mantenido al mínimo nivel con dos normas fiscales: i) la Constitución, que formalmente restringía el poder de gasto en el nivel federal a áreas específicamente definidas, y ii) una norma informal que impedía que el gobierno federal solicitara préstamos, excepto en los casos de recesión y guerras (Niskanen, 1992). La Gran Depresión y la época posterior al *new deal* llevaron al abandono de estas normas fiscales. Inman y Fitts (1990) presentan evidencia empírica sobre cómo operó el “universalismo” en la época posterior al *new deal* en Estados Unidos. Para superar las dificultades antes mencionadas en materia de política fiscal, se propusieron las siguientes soluciones: establecer un organismo de control independiente (Weingast y Marshall, 1988; Eichengreen y Taylor, 1996); imponer disciplina en las bancadas partidistas en las legislaturas (Cremer, 1986); establecer normas fiscales

por Constitución o por ley (Niskanen, 1992; Poterba y Von Hagen, 1999; Kennedy y Robins, 2001; Kopits, 2004); fijar una agenda ejecutiva (Ingberman y Yao, 1991); imponer disciplina de mercado (Lane, 1993), y optar por la descentralización cuando las ineficiencias potenciales surgidas de las escogencias democráticas de los gobiernos nacionales excedan las ganancias económicas que produce la centralización.

Eichengreen et al. (1996) observan que en los países de América Latina se presenta una situación similar, para lo cual proponen que se cree un organismo de control independiente, es decir, una especie de consejo nacional fiscal que fije periódicamente límites de endeudamiento al gobierno. Si bien es cierto que tanto los países federales como los unitarios enfrentan este tipo de problemas, los primeros han mostrado una mayor capacidad de limitar los resultados indeseables y discrecionales de los mercados políticos poniendo en práctica algunas de las soluciones descritas anteriormente. Cabe observar que aunque los intentos de estabilización fiscal no tuvieron éxito en la estructura centralizada de Brasil, posteriormente funcionaron en un sistema fiscal descentralizado.<sup>7</sup>

Dado que existe el potencial de que se presente un comportamiento fiscal impredecible por parte de los gobiernos nacionales y subnacionales, ¿qué disposiciones institucionales se requieren para evitar dicha eventualidad? Como se explica más adelante, las federaciones maduras privilegian la coordinación entre gobiernos a través del federalismo ejecutivo y legislativo, así como también en las normas fiscales para lograr sinergia entre las políticas en los diferentes niveles de la administración pública. En los países unitarios, por el contrario, tradicionalmente se ha puesto énfasis en la centralización y en el uso de controles centrales directos. Estos últimos no han logrado generar una respuesta coordinada, debido a dinámicas intergubernamentales. Más aún, el gobierno nacional escapa a cualquier tipo de escrutinio, excepto cuando busca ayuda de fuentes externas como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, la ayuda externa origina un problema de riesgo moral, en el sentido de

---

7 *Los resultados que se muestran en la ecuación 4 del cuadro 10.2 que aparece más adelante confirman dichas observaciones. Allí se utiliza un análisis de regresiones para demostrar que la disciplina en la gestión de la deuda, según la calificación que utiliza el Banco Mundial, tuvo una asociación positiva, aunque insignificante, con el grado de descentralización fiscal en una muestra representativa de 24 países.*

que crea incentivos burocráticos de lado y lado para asegurar que dicha asistencia esté siempre en demanda y uso.

### *Coordinación de la política fiscal en federaciones maduras*

En las federaciones maduras la coordinación de la política fiscal se ejerce a través del federalismo ejecutivo y legislativo, y también mediante normas fiscales formales e informales. Recientemente, tanto los países unitarios como los federales han mostrado un creciente interés por las normas fiscales establecidas por ley (cuadro 10.1).

Estas normas se materializan en controles del equilibrio presupuestario, restricciones al endeudamiento, controles tributarios o de gastos y referendos para nuevas iniciativas tributarias y de gasto. Por ejemplo, en su afán de fomentar la unión monetaria a través de las disposiciones del Tratado de Maastricht, la UE estableció techos a los déficits y al endeudamiento de los países, y apoyó disposiciones encaminadas a evitar que los gobiernos sean rescatados por los bancos centrales nacionales o por el Banco Central Europeo. Asimismo, tiene prohibido otorgar garantías incondicionales a la deuda pública de un Estado miembro. Estas disposiciones fueron luego fortalecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (normas fiscales establecidas por ley y adoptadas por el Parlamento Europeo).

Al crear sus bancos centrales, la mayoría de las federaciones más maduras por lo general ha expedido disposiciones encaminadas a prohibir los rescates financieros, con la excepción de Australia hasta el año 1992 y de Brasil hasta el año 1996. Cuando existe garantía explícita, o incluso implícita, de rescate financiero y de otorgamiento de préstamos preferenciales por parte del sector bancario, los gobiernos subnacionales pueden emitir moneda, y alimentar así la inflación. Las directrices de la UE brindan un marco de coordinación útil a los sistemas federales, pero no necesariamente aseguran la estabilidad macroeconómica. Esto por cuanto si bien es cierto que pueden establecer límites para países pequeños como Grecia, cuya influencia en la estabilidad macroeconómica es reducida, no logran hacer lo mismo con superpotencias como Alemania y Francia, según lo ha demostrado la historia reciente. La aplicación correcta de estas directrices puede requerir la existencia de un consejo de coordinación fiscal.

## Cuadro 10.1 Una mirada a las normas fiscales

| País/Provincia          | Controles de equilibrio presupuestario |  | Restricciones de deuda | Control sobre impuestos, gastos y establecimiento de fondos de estabilización |   | Referéndum para nuevos impuestos y gastos |  | Multas por incumplimiento                |
|-------------------------|--|--|------------------------|---|---|---|--|--|
|                         | Sí                                     |  |                        | Sí  |   | Sí  |  |  |
| EU – GSP                | Sí                                     |  | Sí                     |   |   |   |  | Sí, pero inefectivo para Estados grandes |
| Estados Unidos          | 48                                     |  | 41                     | 30  | 3 |   |  | Sí                                       |
| Provincias – Canadá     | 8                                      |  | 3                      | 2   | 4 |   |  | Sí                                       |
| Alemania                | Sí                                     |  |                        |   |   |   |  |  |
| Nueva Zelanda           | Sí                                     |  |                        |   |   |   |  |  |
| Suecia                  | Sí                                     |  |                        | Sí  |   |   |  |  |
| Suiza                   | Sí                                     |  | Sí                     | Sí  |   | Sí  |  |  |
| Brasil, 2000–           | Sí                                     |  | Sí                     | Sí  |   |   |  | Sí, incluidos los términos de prisión    |
| Argentina, 2004         | Sí                                     |  | Sí                     | Sí  |   |   |  |  |
| Provincias en Argentina | 17                                     |  | 17                     | 17  |   |   |  |  |
| India, 2003–            | Sí                                     |  | Sí                     |   |   |   |  |  |
| Estados de India        | Sí                                     |  | Sí                     |   |   |   |  |  |

Fuente: Adaptado de Finance Canada (2004).

Las últimas experiencias con los programas de ajuste fiscal sugieren que aunque las normas fiscales establecidas por ley no son ni necesarias ni suficientes para garantizar el éxito del ajuste, sí pueden contribuir a solidificar un compromiso político continuo para lograr mejores resultados fiscales, especialmente en países con instituciones políticas divisivas y regímenes de coalición. Por ejemplo, dichas normas pueden ser útiles para sostener un compromiso político de reforma en países con representación proporcional (Brasil), en gobiernos de coaliciones multipartidarias (India) o en países donde las funciones ejecutivas y legislativas están separadas (Brasil, Estados Unidos). En dichos países las normas fiscales pueden ayudar a limitar el patronazgo político y a mejorar la disciplina fiscal. Con base en una reseña de las experiencias de la UE con normativas fiscales, Von Hagen (2005a) concluye que las instituciones presupuestarias importan más que las normas fiscales. Las normas fiscales de la UE pueden haber alentado a los países europeos a fortalecer las instituciones presupuestarias, las cuales a su vez se benefician de los efectos sobre la disciplina y los resultados fiscales.

En las federaciones maduras los mecanismos de coordinación de la política fiscal varían mucho. En Estados Unidos no existe coordinación general federal-estatal de la política fiscal, como tampoco existen limitaciones constitucionales sobre el endeudamiento fiscal, si bien las propias disposiciones constitucionales de los estados prohíben los déficits operacionales. La coordinación entre los gobiernos se lleva a cabo por lo general por medio de normas fiscales establecidas a través de leyes del Congreso, como la Ley Gramm-Rudman. La disciplina fiscal surge principalmente de tres incentivos precisos originados en una cultura política y de mercado. Primero, los electorados son conservadores y eligen a los candidatos que se comprometen a mantener el gasto público bajo control. Segundo, se sabe que las políticas fiscales que se perciben como imprudentes disminuyen el valor de la propiedad y de los ingresos fiscales. Tercero, los mercados de capital disciplinan a los gobiernos que gastan más allá de sus posibilidades (Inman y Rubinfeld, 1991).

En Canadá la coordinación fiscal federal-provincial se produce a través de mecanismos elaborados como las conferencias intergubernamentales periódicas de los primeros ministros y ministros de Finanzas/tesoreros con el Consejo de la Federación (un cuerpo consultivo interprovincial). En ese país la mayor parte de la programación de gastos directos se produce

en el ámbito subnacional, pero Ottawa (el gobierno federal canadiense) limita la flexibilidad y logra la armonización fiscal mediante transferencias condicionadas y acuerdos de recaudación tributaria. Adicionalmente, Ottawa ha establecido un sistema óptimo de disposiciones institucionales orientadas a la consulta y coordinación intergubernamental. Sin embargo, la mayor parte de la disciplina en materia de endeudamiento se origina en la supervisión que ejerce la banca privada sobre el endeudamiento y los déficits en todos los niveles del gobierno. Por lo general, son los mercados financieros y el electorado mismo los que imponen una fuerte disciplina fiscal en el ámbito subnacional.

En Suiza el conservadurismo social, las normas fiscales y las relaciones intergubernamentales cumplen una función crítica en la coordinación fiscal. Los cantones y comunas solo pueden endeudarse para llevar a cabo proyectos de capital que puedan pagarse con la modalidad de “gasto según ingresos” (*payas-you-go*) y requiere referendos populares para su aprobación. Además, los cantones y las comunas deben equilibrar sus presupuestos corrientes, incluidos los pagos de intereses y la amortización de la deuda. Asimismo, se promueve la coordinación intergubernamental a través de “directivas presupuestales comunes” aplicables a todos los niveles de gobierno. Estas directivas incluyen los siguientes principios generales: i) la tasa de crecimiento del gasto público no debe exceder el PIB nominal; ii) el déficit presupuestario no debe ser mayor al del año anterior; iii) el número de funcionarios públicos debe mantenerse o aumentar muy ligeramente, y iv) el volumen de construcción del sector público debe permanecer constante y se debe evitar la cláusula de indexación de la inflación (Gygi, 1991:10).

La Constitución de Alemania establece que el *Bund* (gobierno federal) y los *Länder* (gobiernos estatales) gozan de independencia presupuestal (Art. 109(1) GG) pero deben cumplir los requisitos generales de equilibrio económico (Art. 109 (2) GG). La Ley de Crecimiento y Estabilidad de 1969 estableció el Consejo de Planificación Financiera y el Consejo de Planificación Cíclica como los organismos coordinadores de los dos niveles de gobierno. Dicha ley estipula principios presupuestarios uniformes para facilitar la coordinación. Allí se requiere que los presupuestos anuales sean congruentes con los planes financieros de mediano plazo. La ley también facultó al gobierno federal para variar las tasas impositivas y el gasto sin mayor antelación, así como también

para restringir el endeudamiento y las transferencias ecualizadoras. Los parlamentos de los *Länder* ya no tienen autoridad para expedir legislación tributaria, mientras que el endeudamiento por parte del *Bund* y de los *Länder* está limitado por la Constitución nacional a las inversiones en bienes de capital (la denominada “regla de oro”), salvo cuando se trate de corregir desequilibrios económicos.

El gobierno federal elabora también un plan presupuestario quinquenal con el fin de poner a disposición de los gobiernos subnacionales las orientaciones de política fiscal. Dos de los principales instrumentos creados por ley en 1969 apuntaban a avanzar hacia el federalismo cooperativo: i) tareas conjuntas autorizadas para el Consejo Federal (*Bundesrat*) y ii) donaciones federales para gastos locales y estatales por mandato de la legislación federal o mediante acuerdos federales-estatales. Otro elemento que ayuda a la coordinación intergubernamental es que el banco central (*Bundesbank*) es independiente de todos los niveles de gobierno y que se concentra en el objetivo de la estabilidad de precios. Más aún: la coordinación fiscal total y efectiva federalestatal se logra a través del *Bundesrat*, donde hay representación directa de los gobiernos estatales. El *Bundesrat* es la institución principal de coordinación formal intergubernamental. Dichas instituciones formales de coordinación intergubernamental son útiles, especialmente en países con federalismo legislativo. En la República de Sudáfrica, a través de la Ley Constitucional de 1996, se ha establecido una institución similar de coordinación intergubernamental: el Consejo Nacional de Provincias.

En Australia la coordinación fiscal mancomunidad-estados deja enseñanzas importantes para los países federales. En 1927 el país estableció un Consejo de Préstamos como instrumento de asignación de crédito, dado que había limitado la capacidad de los gobiernos estatales de endeudarse, y se les permitía hacerlo exclusivamente con la mancomunidad. Una excepción fundamental a esta norma era que los estados podían utilizar el financiamiento de las organizaciones autónomas o gobiernos locales para sus propios fines. Esta excepción demostró ser el talón de Aquiles para el Consejo de Préstamos de la Mancomunidad, dado que los estados abusaron de tal excepción en su intento de evitar procedimientos engorrosos y el control sobre sus planes de gastos de capital por parte de ese organismo. En 1993 el gobierno de la mancomunidad reconoció finalmente que la política central de asignación

de crédito constituía un instrumento que adolecía de fallas e ineficiencias. Fue así como levantó las restricciones en torno al endeudamiento de los estados y reconstituyó el Consejo de Préstamos, a fin de que sirviera de organismo coordinador para el intercambio de información y para asegurar una mayor responsabilidad fiscal. Con el nuevo Consejo de Préstamos Australiano se intenta dotar a los estados de una mayor flexibilidad para determinar sus propias necesidades de endeudamiento y coordinarlas con las necesidades fiscales y la estrategia macroeconómica global. Adicionalmente, el consejo propicia una mayor comprensión del proceso presupuestario y provee información oportuna y valiosa sobre los planes de endeudamiento del sector público.

Para el caso de la UE, Wierts (2005) llega a la conclusión de que en la mayoría de los países —unitarios o federales— las contribuciones de los gobiernos subnacionales al déficit público consolidado fueron relativamente menores comparadas con las de los gobiernos centrales.

### **Normas fiscales en la ley: ¿afectan los resultados fiscales?**

Durante la década pasada, las reglas fiscales definidas por ley en materia de equilibrio presupuestal, restricciones al endeudamiento, controles tributarios y de gasto, y referendos en torno a nuevas iniciativas impositivas y de gasto han estado en el centro del debate sobre política pública, en un intento por restaurar la prudencia fiscal en países que confrontan tensiones de tal naturaleza. La pregunta fundamental aquí gira en torno al vínculo que pueda existir entre estas reglas fijadas por ley y el desempeño fiscal. Si bien la bibliografía reciente sobre este tema no logra llegar a una conclusión definitiva acerca de los vínculos causales,<sup>8</sup> sí sugiere que algunos de los países que poseen tales normas, como Suecia e Italia, mostraron cambios radicales en su desempeño fiscal durante el período 1995–2003, lo mismo que Brasil desde 2001. India ha exhibido igualmente algún progreso en esta materia desde 2003. Sin embargo, hay otros países donde los avances han sido pocos, como Alemania, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda. Entre tanto, algunos países que no han adoptado este tipo de medidas, como Australia, Canadá y Reino Unido, también han logrado ajustes fiscales, mientras que Japón no

---

<sup>8</sup> Véase *Kopits (2004) para una reseña de las experiencias de los mercados emergentes con las normas fiscales.*

ha tenido ningún éxito (Finance Canada, 2004:74). El incumplimiento de las disposiciones del Pacto de Crecimiento y Estabilidad (normas fiscales legisladas) por parte de Alemania y Francia ilustra muy bien la dificultad que existe cuando se trata de lograr que las unidades más grandes de una federación se sometieran a normas jurídicamente vinculantes.

Cuando se analizan estas experiencias de manera más pormenorizada se hace evidente que un ajuste fiscal exitoso requiere un compromiso político sostenido, y que es más fácil lograrlo cuando el partido en el poder tiene una clara mayoría, tal y como ha sucedido en Australia, Canadá y Reino Unido en los últimos años. Sin embargo, no es fácil lograr lo mismo en países donde predomina la representación proporcional, como en Brasil, o donde operan coaliciones multipartidistas como en India, o en países donde las funciones ejecutiva y legislativa se encuentran separadas, como en Brasil y Estados Unidos. Allí las normas fiscales pueden ayudar a contener el patronazgo y por esa vía mejorar la disciplina fiscal. Así lo demuestra la experiencia de Brasil, una federación altamente descentralizada compuesta por 26 estados y un distrito federal, con una población total de 182 millones de habitantes (dato de 2005).

Hacia mediados de la década de 1990 las políticas de estabilización de precios y la consecuente disminución de la tasa de crecimiento del PIB en Brasil contribuyeron a crear desequilibrios fiscales cada vez mayores en los niveles federal, estatal y local. La mayoría de los estados se enfrentaban a crisis fiscales; la proporción del servicio de la deuda con relación al PIB llegó al 3%, mientras que el aumento en gastos de personal (que en algunos gobiernos estatales y locales llegaron a representar el 90% de los gastos operacionales) limitaba su capacidad de satisfacer las exigencias cada vez mayores en el área de servicios sociales. Frente a este panorama, los secretarios de Hacienda del nivel federal y de los estados emprendieron un viaje de estudio a Australia y Nueva Zelanda durante el cual reflexionaron sobre las opciones que tenían para detener la crisis fiscal que se avizoraba. Durante un retiro en Auckland, Nueva Zelanda, en 1997, se acordó que Brasil debía promulgar una serie de normas fiscales jurídicamente vinculantes en todos los niveles de gobierno para evitar la crisis.

Cuando se lanzó la campaña de búsqueda de consenso en torno a la necesidad de adoptar este tipo de legislación en el futuro, el gobierno

federal inició un programa de fortalecimiento fiscal por medio del cual se ofrecían incentivos a los estados para que hicieran contratos bilaterales con aquel, bien fuera para cerrar o para vender los bancos estatales y restringir el gasto. Para el año 2000 se había logrado consenso en torno a la necesidad de poner en práctica estrictas normas fiscales jurídicamente vinculantes para todos los gobiernos. Esta legislación —la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000— prohibía el financiamiento intergubernamental de la deuda, fijaba límites estrictos a la misma y a los gastos de personal, imponía metas fiscales verificables, así como también normas de transparencia y ajuste, y establecía sanciones institucionales y personales, que incluían multas y cárcel para funcionarios políticos y burocráticos en todos los niveles de gobierno que no cumplieran la nueva normativa. Esta legislación tuvo un efecto positivo en el desempeño fiscal, al punto que para 2004 todos los estados habían logrado superávits primarios y limitado sus gastos de personal al 50% del total de los ingresos. Entre tanto, todos los estados y municipios habían disminuido el peso de sus deudas.

Comparado con Brasil, India es un país mucho más grande pero relativamente menos descentralizado, constituido por 28 estados y siete uniones territoriales que albergan cerca de 1.000 millones de habitantes (datos de 2001). Con una situación fiscal muy parecida a la de Brasil en los años noventa, India ha seguido en lo fundamental el ejemplo brasileño en lo que se refiere a afrontar los desequilibrios fiscales en los niveles federal y estatal. En agosto de 2002 el estado de Karnatka tomó la iniciativa al promulgar leyes de responsabilidad fiscal y fijar metas específicas de reducción de sus déficits de ingresos y fiscales, y al introducir medidas de transparencia fiscal. Exactamente un año después, en agosto de 2003, el gobierno federal procedió en conformidad y adoptó su propia legislación en el mismo sentido. Otros siete estados han hecho lo mismo. En abril de 2005 la duodécima Comisión de Finanzas, en su informe al gobierno de India con fecha de abril de 2005, recomendó que se suministrara asistencia federal para promover la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal en el ámbito de los estados, así como también incentivos adicionales para premiar el cumplimiento de la nueva normativa. Este aliciente funcionó hasta el punto de que para diciembre de 2007 casi todos los estados habían promulgado leyes de responsabilidad fiscal.

Cabe notar que a diferencia de Brasil, la legislación en India no contiene sanciones personales e institucionales por incumplimiento. Tampoco tiene reglas fiscales estrictas en materia de control de endeudamiento y gasto, sino solamente metas de largo plazo. Sin embargo, esta legislación incluye cronogramas específicos para eliminar los déficits de ingresos y restringir los déficits fiscales. Aunque todavía es muy pronto para evaluar los impactos de este tipo de legislación, los resultados iniciales son prometedores y varios estados han logrado éxitos en términos de reducir sus déficits operacionales (Howes, 2005). Pero lo más importante es que la normativa está creando toda una dinámica política nueva. Un ejemplo de ello es que el ministro jefe del estado de Orissa ha sabido aprovechar las normas fiscales legales para controlar los pedidos de gasto de sus colegas del gabinete y de los legisladores del estado.

En conclusión, si bien es cierto que las normas fiscales legisladas no son ni necesarias ni tampoco suficientes para lograr un ajuste fiscal exitoso, sí pueden ayudar a forjar un compromiso político de largo aliento en torno a la necesidad de lograr mejores resultados fiscales, especialmente en aquellos países con instituciones políticas divisivas o regímenes de coalición (Boadway y Shah, 2008).

### **El impacto de la descentralización fiscal sobre la gestión fiscal: evidencia econométrica**

El análisis econométrico realizado aquí y presentado en el cuadro 10.2 (ecuaciones 6 a 13) se concentra en el impacto de la descentralización fiscal en varias dimensiones de la calidad de la gestión fiscal.

La evidencia econométrica contribuye a corroborar la hipótesis de que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo significativo en la calidad de la gestión fiscal (ecuación 6). El efecto de la descentralización fiscal en la eficiencia de la recaudación de ingresos es negativo, pero poco significativo (ecuación 7). La descentralización fiscal lleva al uso prudente de los recursos públicos (ecuación 8). El crecimiento del gasto público se asocia negativamente con la descentralización fiscal, pero tal asociación es poco significativa con respecto al índice compuesto (principal componente) de la descentralización fiscal (ecuación 9). La descentralización fiscal se encuentra asociada de manera negativa, pero no sustancialmente, con el control de los déficits (ecuación 10).

La descentralización fiscal tiene un impacto positivo y significativo en el crecimiento de la deuda pública (ecuación 11). La descentralización fiscal contribuye a aumentar y a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública (ecuación 12). Finalmente, la descentralización fiscal se encuentra asociada de manera positiva, pero no sustancial, con el crecimiento del PIB (ecuación 13).

### *De tensión fiscal a disciplina fiscal en Brasil: un gigantesco paso adelante*

Las asignaciones tributarias previstas en la Constitución brasileña de 1988 redujeron la flexibilidad federal en la gestión de las políticas fiscales. La nueva Constitución transfirió algunos de los impuestos federales productivos a las jurisdicciones inferiores e igualmente aumentó la participación de los gobiernos subnacionales en los esquemas federales orientados a compartir ingresos. Uno de los impuestos más productivos, el impuesto al valor agregado (IVA) sobre las ventas, se asignó a los estados, al tiempo que se creó el Consejo Nacional de Política Financiera (Confaz, por su acrónimo en portugués) para que se encargara de la coordinación. Sin embargo, la flexibilidad fiscal en el área de los ingresos tributarios permaneció intacta. Esto le brinda al gobierno federal la posibilidad de afectar el ingreso disponible agregado, y por lo tanto la demanda agregada, mientras que ejerce influencia directa sobre los ingresos y el comportamiento fiscal de los niveles más bajos de gobierno, los cuales terminan recibiendo más de la mitad de este impuesto. La efectividad de tal herramienta de política no se ha determinado claramente y depende en lo fundamental de la buena voluntad de los gobiernos subnacionales.

Considérese el caso en que el gobierno federal decidiera implementar una disminución discrecional del impuesto a la renta. Esta medida podría tener un efecto potencialmente significativo en los ingresos de los gobiernos estatales y locales, dado que estos reciben una proporción muy significativa de este impuesto. Es posible entonces que, con el fin de compensar la pérdida sustancial de ingresos provenientes del gobierno federal, los gobiernos subnacionales optaran o bien por aumentar las tasas o la base imponible de los impuestos bajo su jurisdicción, o bien por incrementar su esfuerzo tributario. Una respuesta de tal naturaleza por parte de los gobiernos de los estados y localidades podría socavar la efectividad del impuesto a la renta como instrumento de política fiscal. Se requeriría entonces un mayor grado de consulta, cooperación y

**Cuadro 10.2** Descentralización fiscal y desempeño fiscal: regresiones seleccionadas

|  | 1   | 2                               | 3   | 4  | 5   |
|--|---|---------------------------------|---|--|---|
|  | Independencia del banco central (Índice de Cukierman) | Masa monetaria – crecimiento M2 | Inflación – crecimiento del deflactor del PIB | Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos | Manejo de deuda pública (externa e interna) |
| Descentralización del gasto (fracción de gasto subnacional)            | 0,46*<br>(2,11)                                       | 26,18<br>(1,9)                  |   |  |   |
| Descentralización fiscal, índice cualitativo – componentes principales |   |                                 | -67,80<br>(-1,25)                             | 0,02<br>(0,22)   | 0,08<br>(0,47)                              |
| Descentralización fiscal, calificación total índice cualitativo        |   |                                 |   |  |   |
| Crecimiento promedio del PIB, 1990–2000                                |   |                                 |   |  |   |
| Log PIB per cápita   | -0,06**<br>(-3,39)                                    | -11,86**<br>(-5,51)             |   | 0,26<br>(1,07)   | 0,55*<br>(2,39)                             |
| PIB per cápita   |   |                                 |   |  |   |
| Log PIB per cápita Inicial   |   |                                 |   |  |   |
| PIB per cápita inicial   |   |                                 |   |  |   |
| Índice de estabilidad política   | -0,04**<br>(-6,82)                                    |                                 |   |  | 0,53e-2<br>(0,27)                           |
| Régimen de tasa de cambio  | -0,13**<br>(-3,63)                                    |                                 | 48,65<br>(1,90)                               |  |   |
| Inflación – Cambios de índices de precios al consumo                   | 0,32e-2<br>(1,32)                                     |                                 |   |  | -0,09*<br>(-2,62)                           |
| Equilibrio presupuestal central  |   | 1,59<br>(1,68)                  | 8,58<br>-0,39                                 |  |   |
| Independencia del banco central  |   | -25,82*<br>(-2,24)              |   |  |   |
| Crecimiento del ingreso per cápita                                     |   |                                 | -98,16<br>(-2,23)                             |  |   |
| Población  |   |                                 |   | 1,15e-9*<br>(2,30)   |   |

| 6   | 7   | 8                                   | 9  | 10  | 11   | 12   | 13                                   |
|---|---|-------------------------------------|--|---|--|--|--------------------------------------|
| Calificacio-<br>nes gene-<br>rales de la<br>calidad de<br>la política<br>fiscal | Eficiencia<br>en la<br>moviliza-<br>ción de<br>ingresos | Efecti-<br>vidad<br>tributa-<br>ria | Gasto<br>público<br>consolida-<br>do como<br>porcenta-<br>je del PIB | Equilibrio<br>presu-<br>puestal<br>como<br>porcen-<br>taje del<br>gasto | Deuda<br>total<br>como<br>porcen-<br>taje<br>del PIB | Gestión<br>e insti-<br>tuciones<br>del sector<br>público | Tasa<br>de<br>crecimiento<br>del PIB |
|   | -0,03<br>(-0,29)  |                                     | -1,51<br>(-1,21)   |   |  |  |                                      |
| 0,36*<br>(2,24)   |   | 0,15*<br>(2,28)                     |  | -0,77<br>(-1,03)  | 0,03<br>(0,56)                                       | 0,17<br>(1,45)   | 0,77<br>(1,01)                       |
|   |   |                                     |  | 0,27*<br>(2,08)   |  |  |                                      |
| 0,27<br>(1,26)  | 0,67**<br>(3,61)  | 0,49**<br>(6,27)                    |  |   |  |  |                                      |
|   |   |                                     |  |   |  | 0,1e-3<br>(1,1)  |                                      |
|   |   |                                     | 2,71<br>(1,46)   |   | 0,16**<br>(3,5)                                      |  |                                      |
|   |   |                                     |  |   |  |  | -0,16**<br>(-3,11)                   |
|   |   |                                     |  | -0,51**<br>(-4,34)  | 0,71**<br>(3,65)                                     |  |                                      |
|   |   |                                     |  |   | 0,01<br>-0,58  |  | -0,2<br>(-1,96)                      |
|   |   |                                     |  |   |  |  |                                      |
|   |   |                                     |  |   |  |  |                                      |
|   |   |                                     |  |   |  |  |                                      |

(continúa en la página siguiente)

**Cuadro 10.2** Descentralización fiscal y desempeño fiscal: regresiones seleccionadas (continuación)

|  | 1   | 2                               | 3   | 4  | 5   |
|--|---|---------------------------------|---|--|---|
|  | Independencia del banco central (Índice de Cukierman) | Masa monetaria – crecimiento M2 | Inflación – crecimiento del deflactor del PIB | Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos | Manejo de deuda pública (externa e interna) |
| Porcentaje de población mayor de 65 años   |   |                                 |   |  |   |
| Log población  |   |                                 |   |  |   |
| Urbanización   |   |                                 |   |  |   |
| Transferencias fiscales como porcentaje de ingresos subnacionales  |   |                                 |   |  |   |
| Apertura comercial   |   |                                 |   | 0,59e-2<br>(1,06)  |   |
| Índice de libertad   |   |                                 |   |  |   |
| Índice étnico  |   |                                 |   |  |   |
| Origen derecho anglosajón  |   |                                 |   |  |   |
| Religión, fracción católica  |   |                                 |   |  |   |
| Variable ficticia de desarrollo  |   |                                 |   |  |   |
| Variable ficticia ALC  |   |                                 |   |  | -0,33<br>(-0,54)                            |
| Variable ficticia AFR  |   |                                 |   |  | 0,52<br>-0,84                               |
| Variable ficticia EECA   |   |                                 |   |  | -0,56<br>(-1,06)                            |
| Constante  | 1,18**<br>(6,70)                                      | 126,65**<br>(5,67)              | 474,93*<br>(2,69)                             | 1,90<br>(1,34)   | 1,05<br>-0,7                                |
| No. de observaciones   | 40,00   | 27,00                           | 27,00   | 27,00  | 24,00                                       |
| Raíz cuadrada  | 0,43  | 0,63                            | 0,5   | 0,21   | 0,46  |
| Notas: Los estadísticos t ajustados con el método White entre paréntesis. Dos asteriscos denotan significación al 1%; un asterisco, al 5%. Las explicaciones detalladas sobre las variables y las fuentes estadísticas pueden solicitarse expresamente al autor. |   |                                 |   |  |   |

| 6   | 7   | 8                                   | 9  | 10  | 11   | 12  | 13                                   |
|---|---|-------------------------------------|--|---|--|---|--------------------------------------|
| Calificacio-<br>nes gene-<br>rales de la<br>calidad de<br>la política<br>fiscal | Eficiencia<br>en la<br>moviliza-<br>ción de<br>ingresos | Efecti-<br>vidad<br>tributa-<br>ria | Gasto<br>público<br>consolida-<br>do como<br>porcenta-<br>je del PIB | Equilibrio<br>presu-<br>puestal<br>como<br>porcen-<br>taje del<br>gasto | Deuda<br>total<br>como<br>porcen-<br>taje<br>del PIB | Gestió<br>e insti-<br>tuciones<br>del sector<br>público | Tasa<br>de<br>crecimiento<br>del PIB |
|   |   |                                     |  | 0,50**<br>(3,02)  |  |   |                                      |
|   |   |                                     | -1,7*<br>(-2,43)   |   |  |   |                                      |
|   |   |                                     | 0,16<br>(1,17)   |   |  |   |                                      |
|   |   |                                     | 15,63*<br>(2,24)   |   |  |   |                                      |
| 0,01<br>(1,36)  | -0,170e-2<br>(-0,38)                                    | 0,43<br>(1,37)                      |  |   |  | 0,6e-2<br>(1,39)  | 0,74e-2<br>-0,44                     |
| -0,11<br>(-0,63)  | -0,09<br>(-0,53)  | 0,12<br>(1,08)                      |  |   |  | -0,01<br>(-0,09)  |                                      |
| 0,63<br>(1,0)   | 0,80<br>(1,38)  | -0,14<br>(-0,46)                    |  |   |  | -0,22<br>(-0,61)  |                                      |
| 0,33<br>-0,68   | 0,29<br>-0,84   | 0,53*<br>(2,87)                     |  |   |  | 0,26<br>-0,94   |                                      |
| -0,36e-2<br>(-0,67)   | 0,36e-2<br>(1,13)                                       | 0,16e-2<br>0,64                     |  |   |  | 0,33e-2<br>(1,25)                                       |                                      |
|   |   |                                     |  | -1,63*<br>(-2,54)   |  |   |                                      |
| 0,02<br>0,04  | -1,0*<br>(-2,49)  | -0,77*<br>(-2,85)                   |  |   | -0,15<br>(-0,76)                                     | -0,34<br>(-1,26)  | -3,13**<br>(-3,29)                   |
|   | -0,60<br>(-1,28)  | -0,12<br>(-0,47)                    |  |   | -0,08<br>(-0,46)                                     |   | -1,04<br>(-0,93)                     |
| -0,59<br>(-1,66)  | -0,24<br>(-0,92)  | -0,04<br>(-0,28)                    |  |   | 0,021<br>(0,13)                                      | -0,36<br>(-1,98)  |                                      |
| 0,02<br>-0,02   | -1,15<br>(-89)  | -1,70**<br>(-4,02)                  | 14,83<br>(1,0)   | -3,81<br>(-1,94)  | -0,83*<br>(-2,4)                                     | 2,39**<br>(6,52)  | 2,84*<br>(1,16)                      |
| 27,00   | 27,00   | 33,00                               | 24,00  | 27,00   | 23,00  | 27,00   | 33,00                                |
| 0,50  | 0,54  | 0,90                                | 0,60   | 0,30  | 0,44   | 0,48  | 0,55                                 |

Fuente: Elaboración propia.

coordinación intergubernamental para garantizar el éxito de las políticas de estabilización.

Uno de los efectos generales de los nuevos arreglos fiscales fue el de limitar el control federal sobre el gasto público en la federación. El éxito del gasto federal como herramienta de estabilización depende nuevamente de la cooperación de los gobiernos subnacionales en lo relativo a la armonización de su política de gasto con la del gobierno federal. Aquí nuevamente la Constitución premia la coordinación intergubernamental de las políticas fiscales, aunque en tiempos de tensión fiscal quizá no sea posible lograr este tipo de coordinación.

La reducción de los recursos a disposición del gobierno federal y la transferencia incompleta de las responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales han puesto más límites al primero. La fuente principal de ingresos federales es el impuesto a la renta. Este impuesto se presta más a la evasión y a la elusión por parte de los contribuyentes, y por lo tanto su importancia relativa ha disminuido como fuente de ingresos. El IVA, que se considera una fuente más dinámica de ingresos, ha sido asignado a los estados. Por ello, las autoridades federales carecen de acceso a bases imponibles más productivas para aliviar los problemas de endeudamiento público y para lograr una mayor flexibilidad en la implementación de políticas de estabilización macroeconómica de carácter fiscal.

Según Shah (1991, 1998) y Bomfim y Shah (1994), esta situación es susceptible de ser remediada si se instituyera un IVA conjunto federal-estatal administrado por un consejo federal-estatal como reemplazo del impuesto sobre productos industrializados (IPI) federal, el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) estatal y el impuesto a los servicios municipales, cuyas bases se superponen parcialmente. Este impuesto conjunto ayudaría a aliviar la actual crisis fiscal y simplificaría la administración del impuesto a las ventas. Estos autores sostienen que los requerimientos del gasto federal pueden ser reducidos si el gobierno federal se distancia de funciones puramente locales y si se eliminan las transferencias federales a los municipios. Las transferencias a las municipalidades quedarían mejor administradas en el nivel estatal, ya que los estados tienen mayor acceso a la información sobre la capacidad fiscal de los municipios y sobre el esfuerzo tributario en sus

jurisdicciones. Se necesita replantear el papel de las transferencias negociadas que tradicionalmente han alimentado el patronazgo en vez de abordar objetivos verdaderamente nacionales. Si tales transferencias fueran reemplazadas por transferencias condicionadas en bloque (per cápita) que deben alcanzar estándares nacionales mínimos, tanto la rendición de cuentas como la coordinación en la federación saldrían fortalecidas. Estos replanteamientos dotarían al gobierno federal de una mayor flexibilidad para alcanzar los objetivos de política macroeconómica. Por último, estos autores abogan por el desarrollo de normas fiscales jurídicamente vinculantes en todos los niveles de gobierno, así como también por la creación de un consejo coordinador federal-estatal que asegure que tales normas se apliquen y se cumplan.

Durante los últimos años se han registrado progresos significativos en casi todos estos temas. Por ejemplo, las transferencias negociadas se han tornado prácticamente insignificantes debido al apretón fiscal que ha sufrido el gobierno federal. El Senado ha expedido directrices referidas de la deuda de los estados (Resolución No.69 de 1995), a saber: el servicio de la deuda no debe exceder el 16% de los ingresos netos o el 100% del superávit de cuenta corriente (lo que sea menor), mientras que el crecimiento máximo del stock de la deuda (endeudamiento nuevo) en un período de 12 meses no debe superar el nivel del servicio de la deuda existente, o el 27% de los ingresos netos (lo que sea mayor) (Dillinger, 1997).

En 1998 la reforma del sistema de pensiones y del servicio civil introdujo una mayor flexibilidad presupuestal en todos los niveles de gobierno. Asimismo, una vez que quedó demostrado que los mercados de capital no lograban imponer disciplina al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, el gobierno federal brasileño optó por establecer una serie de instituciones de responsabilidad fiscal bastante restrictivas. En primer lugar, la Ley 9.696 de septiembre de 1997 creó un marco para realizar una serie de contratos de reestructuración de la deuda entre diciembre de 1997 y junio de 1998 mediante los cuales el 20% de la deuda debería ser pagado con los ingresos provenientes de la privatización de activos del Estado. Entre tanto, el remanente de las deudas estatales y municipales se reestructuró con vencimientos a 30 años a una tasa de interés subsidiada (equivalente al 6% de la tasa de interés real anual).

Los contratos de reestructuración de la deuda tuvieron un alcance global: 25 de los 27 estados (contando el Distrito Federal) y más de 180 municipios firmaron acuerdos de este tipo (Goldfajn y Refinetti, 2003; FMI, 2001). Los acuerdos requirieron compromisos de los gobiernos subnacionales para iniciar programas de ajustes dirigidos a reducir el endeudamiento. Los contratos de reestructuración de la deuda imponen multas estrictas para los estados que incumplan, y en el caso de cesación de pagos autorizan al gobierno federal a retener las transferencias fiscales e incluso a retirar el monto correspondiente a los estados de sus cuentas bancarias (Goldfajn y Refinetti, 2003:18). Asimismo, los acuerdos de reestructuración de la deuda prohíben operaciones de reestructuración de crédito que involucren a otros niveles de gobierno. Esto ayuda a eliminar los incentivos relacionados con el riesgo moral implícito en la posibilidad de que se produzca un rescate financiero por parte del gobierno (FMI, 2001).

A partir de la Ley 6.996/97 y sus normas complementarias, el gobierno de Brasil adoptó en mayo de 2000 la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y su complementaria (Ley 10.028/2000), ambas jurídicamente vinculantes para los gobiernos federal, estatal y municipal/local. La LRF tal vez constituya el corpus legislativo más importante después de la Constitución de 1988, en términos de su impacto en la dinámica del federalismo brasileño, en la medida en que se han registrado compromisos posteriores entre los estados y el gobierno federal que han incrementado de manera constante la capacidad de negociación de este último, y por esa vía su efectividad en la gestión macroeconómica.

La LRF establece medidas ex ante, como umbrales a la deuda de los estados, al déficit y a los gastos de personal. Igualmente ordena que los niveles del stock de la deuda de los estados y municipios se mantengan por debajo de los techos determinados por las normas que expida el Senado en el nivel federal. Si un gobierno subnacional llegase a sobrepasar ese techo, la cantidad excedida deberá ser reducida en el transcurso de un año, período durante el cual le queda prohibido al estado o al municipio incurrir en endeudamiento nuevo, además de que no será elegible para recibir transferencias discrecionales (Banco Mundial, 2002a). La LRF dice que todo nuevo endeudamiento requiere la aprobación técnica del banco central, así como también la aprobación legislativa del Senado. Asimismo, se prohíben totalmente las operaciones de endeudamiento durante el período de 180 días previo a la culminación

del mandato del presidente de turno (Afonso y De Mello, 2002). La LRF también fija techos a los gastos de nómina, los cuales no deberán exceder el 50% de los ingresos netos del gobierno federal, mientras que en los gobiernos subnacionales el techo asciende al 60%.

La LRF también contiene varias disposiciones ex post dirigidas a garantizar la aplicación y el cumplimiento de esta normativa. Para los gobiernos, las violaciones a los techos en gastos de personal o endeudamiento pueden traducirse en multas hasta del 30% del salario anual de la persona responsable, en la impugnación de alcaldes o gobernadores e incluso en penas privativas de la libertad cuando se trate del mandato relativo a los años electorales. En referencia a los mercados de capital, la LRF señala que aquellas operaciones de financiamiento que violen los techos de endeudamiento no serán legalmente válidas y que los montos otorgados deberán ser pagados en su totalidad pero sin intereses. Esta disposición legal busca desincentivar a las instituciones financieras para que otorguen préstamos a los gobiernos.

Durante los últimos años la federación brasileña ha cosechado varios éxitos en el campo de la disciplina y coordinación fiscal en todos los niveles. Para junio de 2005 la LRF había tenido impactos positivos significativos en el desempeño fiscal del país. Tanto los estados como el gobierno federal han respetado los techos relativos a los gastos de personal. En cuanto a la deuda, solo cinco de los 27 estados (incluido el Distrito Federal) se encuentran por encima del techo de ingresos, debido a la devaluación de la moneda ocurrida en 2002. Asimismo, el 92% de los municipios ha reducido su deuda por debajo de 1,2 veces los niveles de ingreso, y solo unos pocos de los municipios más grandes muestran niveles de endeudamiento insostenibles. Para 2004 todos los estados habían logrado superávits primarios (Levy, 2005).

### *Gestión fiscal en China: un desafío pendiente*

Antes de 1980 el sistema fiscal de China se caracterizaba por un mecanismo de recaudo centralizado acompañado de transferencias centralizadas. En otras palabras, todos los impuestos y ganancias se remitían al gobierno central, el cual los transfería nuevamente a las provincias según las necesidades de gasto aprobadas por el centro mediante negociaciones bilaterales. Bajo este sistema, las localidades

contaban con muy poca autonomía de gestión de su propio desarrollo económico. En 1980 este modelo fue sustituido por uno de contratación. Según el nuevo modelo, cada nivel de gobierno hace un contrato con el nivel inmediatamente superior con el fin de cumplir con ciertos requerimientos de ingresos y gastos. Por lo general, en el contrato se define un método de distribución de ingresos, bien sea como un porcentaje asignado al centro, o como una suma fija más un porcentaje. Este sistema de contratación implica que los intereses económicos de cada nivel de gobierno quedan claramente identificados.

Bajo el sistema de contratos fiscales introducido a principios de los años ochenta, las localidades han logrado controlar las tasas tributarias y la base imponible de dos maneras: i) ejerciendo control sobre los esfuerzos recaudatorios mediante la oferta de concesiones tributarias, y ii) convirtiendo una serie de recursos presupuestarios en extrapresupuestarios, con el fin de evitar tener que compartir sus ingresos fiscales con el centro. Es así como el gobierno central ha debido acudir a varios instrumentos ad hoc para tener alguna influencia en el envío de rentas desde las localidades. Por el lado del gasto, el centro no ha logrado hacer las reducciones correspondientes una vez descentralizado el recaudo tributario. La flexibilidad del centro en lo que se refiere a emplear la política de gasto se ha visto seriamente socavada por la falta de recursos controlados desde allí y por el enorme peso de la llamada "construcción de capital". Entre 1978 y 1992, la relación entre los ingresos del gobierno y el PIB cayó del 31% al 17%. Los déficits crecientes se convirtieron en un problema, y la falta de fondos para inversión en infraestructura exacerbó los cuellos de botella de la economía.

Debido a la falta de recursos fiscales e instrumentos de política, al gobierno le cuesta cada vez más trabajo lograr sus metas de estabilización macroeconómica, ecualización regional y suministro de bienes públicos. A principios de 1994 el gobierno central inició una reforma del sistema de asignaciones tributarias con el fin de afrontar estas dificultades. Bajo el nuevo modelo, el centro volvería a concentrar la administración y el recaudo de los impuestos captados en el centro, así como también los compartidos, y obtendría una mayor participación en los recursos fiscales como resultado de la nueva fórmula empleada para distribuir los ingresos. Inicialmente, el único de los grandes impuestos que se centralizó fue el IVA. Posteriormente, en 2002 se hizo lo mismo con la administración del

impuesto a la renta de personas y del impuesto a la renta de empresas. La distribución del IVA es de 75:25 (centro-local), mientras que todos aquellos ingresos extra que superen los niveles de 1993 en el centro se distribuyen 60:40. Los ingresos se devuelven a las provincias por medio de la derivación o sobre la base del punto de recaudación.

Como resultado de las medidas descritas, se espera que el gobierno logre mejorar significativamente su capacidad de utilizar la política tributaria y de gasto en la gestión macroeconómica. Sin embargo, el nuevo sistema no logra resolver varias de las falencias del antiguo modelo: i) la división de las bases imponibles según la propiedad continuará haciendo que el centro reclame su propiedad sobre las empresas cuando lo considere necesario; ii) la división de las responsabilidades de gasto sigue sin definirse claramente; iii) el nuevo sistema socava la autonomía de las localidades, ya que no se les permite definir la base y/o las tasas de los impuestos locales, y iv) el diseño de las transferencias intergubernamentales continúa sin definirse plenamente. En 1994 y 1995 el gobierno central también impuso restricciones administrativas a las inversiones de los gobiernos provinciales y locales, así como a sus empresas (Ma, 1995), con el fin de afrontar las presiones inflacionarias. Con la introducción del Documento del Consejo de Estado No.29 en 1996 y de medidas adicionales en 1997 encaminadas a consolidar la gestión presupuestaria de los fondos extrapresupuestarios se restringió radicalmente la autoridad de los gobiernos locales, especialmente en lo concerniente a la creación de cánones e impuestos para financiar sus propios gastos.

La Ley de Presupuesto de 1994 prohíbe que el gobierno central se endeude con el Banco Popular de China. Asimismo requiere que los gobiernos locales tengan un presupuesto equilibrado y que se limite el endeudamiento de los gobiernos subnacionales en los mercados de capital, así como también la emisión de bonos por parte de los mismos (Qian, 2000a). Las restricciones legales al endeudamiento subnacional y los mandatos centrales infundados han conducido a que los gobiernos provinciales-locales incurrieran en deudas ocultas. Este endeudamiento se canaliza a través de entidades de propiedad estatal como compañías de construcción e inversión, las cuales solicitan préstamos a los bancos o emiten bonos a nombre del gobierno local (Banco Mundial, 2005b). Estas deudas ocultas ponen en peligro la estabilidad macroeconómica.

La combinación de mandatos infundados y un poder tributario reducido genera incentivos para que los gobiernos locales desarrollen canales impositivos informales. Esto se pone de manifiesto en el alto nivel de fondos extrapresupuestarios (recaudados por ellos mismos) en los niveles subprovinciales conformados por sobrecargos, tarifas, y cobros por servicios y a usuarios que no cuentan con la aprobación del gobierno central aunque técnicamente sean legales. En un experimento piloto conducido en la provincia de Anhui se identificó la recaudación de una serie de cargos per cápita que se cobran a los campesinos para educación, salud, entrenamiento militar, construcción y mantenimiento de vías, bienestar de veteranos y control natal (Yep, 2004). Cuando se contabiliza, este tipo de ingresos cuasifiscales puede llegar a representar hasta el 56% de todos los ingresos tributarios en 1996 (Eckaus, 2003) o entre el 8% y el 10% del PIB en 1995 (Banco Mundial, 2000). Esta extracción de rentas no tributarias crea cargas significativas y excesivas a la ciudadanía local, lo cual da lugar a constantes enfrentamientos entre el campesinado y los funcionarios locales (Lin y Liu, 2000; Bernstein y Lü, 2000; Yep, 2004). Tal y como lo señalan Krug, Zhu y Hendrischke (2005:11), el control de facto que ejercen los gobiernos subprovinciales sobre los derechos de propiedad de los ingresos que no están cubiertos por el sistema de impuestos compartidos los “habilita en todos los niveles para mantener sus derechos tributarios residuales sobre el sistema tributario informal”. De hecho, las instituciones que rigen la fijación de impuestos a nivel subprovincial adquieren la forma de un sistema de contratos asimétrico y complejo entre el gobierno provincial y sus capas inferiores. En 2002 el gobierno central finalmente abolió el impuesto sobre la renta agrícola y otros cargos y cánones rurales a través del programa “Impuesto por tarifa”. Pero estas prohibiciones tienen un efecto nocivo para las finanzas locales, ya que las transferencias compensatorias no cubren plenamente estas fuentes cada vez mayores de financiamiento local.

El fomento de una mayor disciplina fiscal en los gobiernos subnacionales en China será una meta prácticamente imposible de alcanzar mientras los gobiernos locales conserven la propiedad sobre las empresas que producen bienes privados, mientras no se definan claramente sus responsabilidades frente a la fijación de impuestos y al gasto, y mientras obtengan una cantidad desproporcionada de ingresos locales originadas en transferencias ad hoc. Es por ello que la coordinación de la política fiscal y la disciplina fiscal continúan siendo retos pendientes en China.

### *Coordinación de la política fiscal: algunas enseñanzas*

La coordinación de la política fiscal constituye un desafío importante en los sistemas federales. En este contexto, las normas e instituciones fiscales pueden ser un marco útil para afrontarlo, pero no necesariamente constituyen una solución al reto de la coordinación. Las normas fiscales jurídicamente vinculantes para todos los niveles de gobierno pueden ayudar a sostener el compromiso político en aquellos países donde predominan las coaliciones o donde los regímenes en el poder se encuentran fragmentados. Las instituciones de coordinación contribuyen al uso de persuasión moral para promover una respuesta coordinada.

Las experiencias de los países desarrollados también muestran que las restricciones y controles federales que se imponen de manera unilateral a los gobiernos subnacionales por lo general no funcionan. En cambio, las normas sociales basadas en el conservadurismo fiscal, como el referendo y el activismo político del electorado para el caso de Suiza, cumplen funciones destacadas. Al fin y al cabo, los mercados de capital y los organismos calificadoros inducen a una disciplina fiscal más efectiva. En tal contexto, es importante no respaldar el endeudamiento estatal y local ni permitir que haya bancos de propiedad estatal en ningún nivel de gobierno. La transparencia del proceso y de las instituciones presupuestarias, la rendición de cuentas frente al electorado y la disponibilidad general de cifras comparativas son todos elementos que promueven la disciplina fiscal.

### **DESCENTRALIZACIÓN Y DESEMPEÑO FISCAL: ALGUNAS CONCLUSIONES**

La descentralización fiscal presenta retos significativos para la gestión macroeconómica. Tales retos exigen que se realice un cuidadoso diseño de las instituciones monetarias y fiscales, con el fin de que estas logren superar los incentivos adversos asociados a los problemas de gestión de recursos de “propiedad común”, o comportamientos relacionados con la búsqueda de rentas. Son estas instituciones fiscales las que determinan el éxito de las políticas de gestión macroeconómica (cuadro 10.3).

Las experiencias de los países federales indican que los sistemas fiscales han incorporado enseñanzas y adaptaciones encaminadas a crear incentivos compatibles con el juego limpio (*fair play*) y a superar el problema

de los contratos incompletos. En los países unitarios, especialmente en aquellos donde existe un régimen unipartidista mayoritario, los imperativos políticos para crear instituciones y normas de control fiscal son menores y surgen más bien del compromiso que adquiera la dirigencia con la disciplina fiscal, como ha ocurrido en Chile. Paradójicamente, esto explica por qué los sistemas fiscales descentralizados parecen funcionar mejor que los centralizados en la mayoría de los aspectos atinentes a la gestión monetaria y fiscal, y a una gobernabilidad responsable.

**Cuadro 10.3** Descentralización y desempeño fiscal: resumen de resultados empíricos

| Indicador de desempeño fiscal  | Impacto de la descentralización fiscal |
|--|--|
| <i><b>Independencia del banco central</b></i>                                | Positivo y significativo               |
| Crecimiento de la oferta monetaria   | Positivo pero insignificante           |
| Inflación  | Negativo pero insignificante           |
| <i><b>Manejo de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos</b></i> | Positivo pero insignificante           |
| Calidad del manejo de la deuda   | Positivo pero insignificante           |
| <i><b>Calidad de las políticas e instituciones fiscales</b></i>              | Positivo y significativo               |
| Eficiencia en la recaudación tributaria                                      | Combinado pero insignificante          |
| <i><b>Uso prudente de los recursos tributarios</b></i>                       | Positivo y significativo               |
| <i><b>Crecimiento del gasto de gobierno</b></i>                              | Negativo y significativo               |
| Control del déficit fiscal   | Negativo pero insignificante           |
| Crecimiento de la deuda pública  | Positivo pero insignificante           |
| <i><b>Gestión del sector público</b></i>                                     | Positivo y significativo               |
| Transparencia y rendición de cuentas   |  |
| Crecimiento del PIB  | Positivo pero insignificante           |

Fuente: Elaboración propia.