

GESTION FISCAL Y POLITICA DE ESTABILIZACION EN LOS SISTEMAS FEDERALES: LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA Y MEXICO

Bradford G. Reid

PARTE 1: GESTION FISCAL

Una gestión fiscal prudente exige que haya una definición clara entre el comportamiento de largo plazo y el de corto plazo de la posición presupuestaria del gobierno. El objetivo de largo plazo de la autoridad fiscal debería consistir en lograr una posición fiscal sostenible en la cual su presupuesto esté equilibrado. Ello exige que haya una coincidencia entre la responsabilidad en materia de gastos y un adecuado nivel de recursos, de manera que la posición presupuestaria “estructural” esté equilibrada. Los presupuestos equilibrados de largo plazo le permiten a la autoridad fiscal separarse de la autoridad monetaria, otorgándole a esta última la autonomía necesaria para tratar de alcanzar una estabilización de precios de largo plazo como un objetivo de su política. Los presupuestos equilibrados permiten que la autoridad fiscal dependa menos o deje de depender del impuesto inflacionario como fuente de ingresos, y esto, a su vez, aporta a la autoridad monetaria el compromiso necesario y la credibilidad para establecer un ambiente de estabilidad de precios a largo plazo.

Si las entradas y/o gastos de gobierno son sensibles a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, entonces la posición presupuestaria de la autoridad fiscal debería responder a estas fluctuaciones en el corto plazo. Las posiciones presupuestarias de superávit deben producirse



durante los ciclos de reactivación de la actividad comercial y las posiciones presupuestarias deficitarias deben producirse durante la fase descendente de la actividad comercial. Estos movimientos cíclicos de corto plazo en el presupuesto de la autoridad fiscal son óptimos, tanto desde la perspectiva de los modelos tradicionales Keynesianos de gestión de la demanda agregada, como desde el punto de vista de minimizar las pérdidas de eficiencia tributaria a través del ajuste del gasto y de la tasa impositiva (Barro 1979).

De este modo, la gestión fiscal óptima está conformada por presupuestos que están estructuralmente equilibrados a largo plazo, pero que también son cíclicamente sensibles a las condiciones económicas de corto plazo. Lo anterior requiere de una capacidad para solicitar préstamos para financiar los déficits fiscales durante la fase descendente de la actividad comercial y una voluntad de ahorrar los excedentes fiscales durante el ciclo de reactivación de la actividad comercial. La posibilidad de lograr los objetivos de gestión fiscal óptima de corto plazo, y especialmente, mantener la capacidad de endeudarse durante los ciclos descendentes depende en última instancia, de poder lograr un equilibrio estructural del presupuesto a largo plazo. Si el presupuesto de la autoridad fiscal corresponde a uno de déficit estructural, entonces se producirá un endeudamiento a largo plazo y una acumulación de la deuda. Eventualmente, el mercado se resistirá a absorber más deuda, con lo cual, la autoridad fiscal se verá obligada a abandonar su política de déficit estructural. No obstante, esta restricción de endeudamiento impuesta por el mercado también limitará la capacidad de la autoridad fiscal para financiar los déficits que ocurren en forma cíclica y reducirá su capacidad para ejercer una política de gestión fiscal óptima de corto plazo. Gavin y Perotti (1997) han determinado que los resultados fiscales latinoamericanos, a diferencia de los resultados fiscales de las economías industrializadas, han sido demasiado “pro-cíclicos” y que la falta de una respuesta anticíclica se ha debido, al menos en parte, a la existencia de restricciones de endeudamiento impuestas por el mercado.

La gestión fiscal se convierte en un asunto más complicado en los sistemas federales de gobierno, donde es probable que haya una dosis de interdependencia considerable entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Esta interdependencia emana de las fuentes de ingreso compartidas, de las responsabilidades de gasto compartidas y de las transferencias intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno. Dillinger y Webb (1999) sostienen que la sustentabilidad, tanto de las prácticas de gestión fiscal de gobierno nacionales como subnacionales en un sistema federal, depende de la existencia de: 1) autonomía de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno, y 2) restricciones de endeudamiento impuestas por el mercado, especialmente en relación con la emisión de deuda de los gobiernos subnacionales.

El grado de autonomía en materia de ingresos y gastos dentro de un sistema federal determinará el grado de control que los distintos niveles de gobierno ejercen sobre sus propias posiciones presupuestarias. Es menos probable que se produzcan presupuestos del sector público insostenibles cuando se le asignan a cada nivel de gobierno sus propias fuentes de ingreso para financiar sus propios gastos, y cuando estas fuentes de ingreso son suficientes como para cumplir con el compromiso de gastos. Con una autonomía adecuada, cada nivel de gobierno puede hacer coincidir el flujo de beneficios vinculados con los gastos con el costo de los fondos necesarios para financiar ese flujo de beneficios.

Dillinger y Webb también sostienen que la independencia entre los distintos niveles de gobierno con respecto a sus decisiones de endeudamiento es un elemento importante para lograr una gestión fiscal sustentable en los sistemas federales. Es probable que se produzcan posiciones fiscales sustentables cuando el gobierno nacional no ayuda a los gobiernos subnacionales y los obliga a que paguen sus propias deudas. En ausencia de asistencia financiera de parte del gobierno nacional, los acreedores se verán forzados a aceptar cualquier tipo de pérdidas originadas por el incumplimiento de los gobiernos subnacionales en el



pago de sus deudas y la disciplina del mercado se impondrá sobre la emisión de deuda subnacional.

PARTE 2: ESTUDIOS DE CASOS DE GESTION FISCAL

a) Argentina

Desde mediados de la década de los setenta, Argentina se ha caracterizado por un grado importante de descentralización de la responsabilidad del gasto, del gobierno nacional a los gobiernos locales y provinciales. La facultad para generar ingresos se ha mantenido concentrada en el nivel nacional, de manera que los gobiernos locales y provinciales dependen en gran medida de las transferencias provenientes del gobierno central para financiar los gastos de los gobiernos subnacionales. Existe un claro desequilibrio entre los gastos a nivel de los gobiernos provinciales, así como locales y la disponibilidad de ingresos obtenidos de fuentes propias en esos niveles.

La asignación de gastos constitucionales otorga al gobierno central la responsabilidad exclusiva en materia de defensa, asuntos exteriores, comercio internacional, regulación del comercio interestatal, política monetaria, política de inmigración y otorgamiento del seguro de desempleo. La responsabilidad es compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en las áreas de seguridad social, policía y carreteras, así como entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y locales en las áreas de salud y educación.

Además, la Constitución de Argentina asigna fuentes tributarias al gobierno federal y gobiernos provinciales pero, en la práctica, las provincias han delegado gran parte de su responsabilidad para la legislación, administración y recaudación de sus fuentes tributarias al gobierno federal. Esta delegación de la autoridad tributaria ha sido acompañada por la creación de un sistema de transferencias desde el

gobierno nacional a las provincias. Existen tres mecanismos básicos de transferencia: 1) transferencias de coparticipación que otorgan transferencias automáticas, no discrecionales a las provincias provenientes de la recaudación de los impuestos sobre la renta, impuestos al consumo e impuesto al valor agregado; 2) otras transferencias automáticas que permiten distribuir ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto al combustible, impuesto a la energía e impuesto salarial; y 3) transferencias discrecionales. Las transferencias de coparticipación representan aproximadamente dos tercios de todas las transferencias desde el gobierno federal a los gobiernos provinciales.

Aun cuando las provincias dependen en gran medida de las transferencias provenientes del gobierno federal, este hecho, de por sí, no ha debilitado el poder provincial en relación a el gobierno federal, ya que gran parte del monto transferido es administrado por mandato y no queda a discreción del gobierno federal. No obstante, en última instancia, el gobierno federal determina el volumen total de fondos disponibles para ser transferidos al fijar las tasas impositivas sobre aquellas fuentes de impuesto que obligatoriamente están destinadas a la participación en los ingresos. La descentralización de la responsabilidad en materia de gastos, acompañada por una recaudación de fondos que sigue siendo centralizada ha traído consigo serios desequilibrios verticales entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales. Varios de los gobiernos provinciales han enfrentado dificultades persistentes de gestión fiscal, dando origen a deficiencias estructurales de largo plazo en sus posiciones presupuestarias.

En Argentina, todos los niveles de gobierno están autorizados para pedir préstamos, tanto dentro del país como en el exterior. Se han producido niveles considerables de endeudamiento subnacional, debido a que en algunas ocasiones, las provincias no han sido capaces de controlar la relación entre sus gastos e ingresos. Durante la década de los ochenta, los préstamos provinciales eran financiados en su gran mayoría por: préstamos del gobierno central a las provincias y préstamos de los bancos de propiedad del gobierno provincial a los gobiernos provinciales. La



primera de estas relaciones de financiamiento creó una relación entre la posición fiscal nacional y las posiciones fiscales subnacionales, mientras que la segunda creó una relación entre las posiciones fiscales subnacionales y la política monetaria nacional. Ambas relaciones antes mencionadas le han permitido a los gobiernos provinciales evitar la disciplina impuesta por el mercado sobre sus actividades crediticias, fomentando las deficiencias estructurales del presupuesto subnacional.

El otorgamiento de préstamos de bancos de propiedad de los gobiernos provinciales a aquellos gobiernos provinciales produjo un vínculo de política monetaria, debido a que estos préstamos eran redescontados por el banco central de Argentina antes de 1991. De este modo, la emisión de deuda del gobierno provincial influyó en la tasa de expansión monetaria y el redescuento dio acceso a los gobiernos provinciales a una parte de la recaudación nacional e ingresos del impuesto inflacionario. Ello, a su vez, redujo la capacidad del banco central de controlar la oferta de dinero y la tasa de inflación de precios. En 1991, la ley de convertibilidad puso término a este vínculo, prohibiendo al banco central redescontar los préstamos bancarios provinciales.

b) Brasil

El proceso de democratización que se produjo en Brasil durante la década de los ochenta también estuvo acompañado por un proceso de descentralización de su sistema federal de gobierno. En particular, la descentralización del ingreso resultó en un mayor grado de control sobre las fuentes de ingresos por parte de los gobiernos estatales y locales en comparación con lo que existía antes.

La Constitución de 1988 asigna relativamente pocas responsabilidades de gasto exclusivas de determinados niveles de gobierno. La mayoría de las funciones de gasto representan responsabilidades compartidas. Con respecto al gasto real, el gobierno federal asigna gran parte de su

programa de gasto a seguridad social y asistencia social. El programa de gasto estatal se aplica principalmente en las áreas de educación, asistencia social y salud. En la asignación de fuentes de ingreso se encuentra una mayor exclusividad. El gobierno nacional percibe su ingreso del impuesto sobre la renta personal y corporativo, de un impuesto al valor agregado selectivo, del impuesto sobre la planilla de sueldos y salarios asociado con los beneficios de seguridad social e impuestos al comercio exterior. La Constitución asigna a los gobiernos estatales un ingreso proveniente de un impuesto al valor agregado de amplia base, impuesto a los vehículos motorizados e impuestos a los bienes raíces. En años recientes, el crecimiento ha sido mayor en estas fuentes de ingreso asignadas a los gobiernos estatales.

El grado de descentralización del ingreso está subestimado por la asignación constitucional de fuentes de ingreso entre los distintos niveles de gobierno en Brasil. Hay una amplia gama de subsidios intergubernamentales por parte del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Entre estos subsidios están las transferencias asignadas por mandato del gobierno federal a los estados que resultan en la participación del ingreso por concepto de IVA federal e ingreso por impuesto a la renta federal. Aunque la proporción de la participación está establecida por mandato, el gobierno federal controla el volumen de fondos disponible para repartir, fijando las tasas de tributación sobre las bases impositivas compartidas. En años recientes, el gobierno federal ha intentado alejarse de la práctica de generar fondos usando fuentes tributarias compartidas, adoptando más bien una dirección hacia la generación de fondos provenientes de fuentes no compartidas (como por ejemplo, el impuesto sobre la nómina). Lo anterior ha producido cierta preocupación acerca de una dependencia demasiado grande en impuestos tales como el impuesto sobre la nómina, que produce más distorsión que otros impuestos.

La importante descentralización del ingreso hacia los gobiernos estatales, estipulada en la Constitución de 1988, produjo a una preocupación inicial



en el sentido de que ello podría crear serios problemas de gestión fiscal para el gobierno federal. En efecto, la mayor dificultad que han enfrentado los gobiernos estatales ha sido el lograr una sustentabilidad a largo plazo en sus posiciones presupuestarias. En ausencia de un límite claro entre la responsabilidad del gasto federal y estatal, el gobierno federal fue capaz de adaptarse al proceso de descentralización del ingreso mediante una combinación de descarga ad hoc del gasto hacia los gobiernos estatales y una reducción de las transferencias discrecionales hacia los estados. Lo anterior descargó un problema de déficit estructural hacia el nivel estatal, el cual no ha sido abordado exitosamente por los gobiernos estatales.

El problema de déficit estructural a nivel estatal se ha visto exacerbado por un ambiente en el cual los estados no han enfrentado un grado de disciplina de mercado apropiado en su obtención de préstamos para financiar estos déficits. A los estados se les ha autorizado ser dueños de bancos comerciales y solicitar préstamos a dichos bancos. El gobierno federal y el banco central han demostrado la voluntad de ofrecer ayuda financiera a estos bancos comerciales en caso de incumplimiento, por lo que el endeudamiento estatal se ha podido producir sin mayores restricciones.

c) México

La federación mexicana se caracteriza por un grado relativamente alto de centralización del gasto, combinado con facultades limitadas de generación de ingresos asignadas a los gobiernos estatales y municipales. Las únicas fuentes de ingreso propias que poseen los niveles estatales y locales de gobierno son los impuestos sobre bienes inmuebles y los derechos y cargos de usuario, estando todas las demás fuentes de ingreso asignadas al gobierno nacional. La Constitución prescribe que los gobiernos estatales deben compartir los ingresos percibidos de fuentes de recaudación específicas, pero el tamaño de esa participación en los ingresos está determinado por el gobierno federal. Los niveles inferiores de gobierno en México dependen de manera importante de esta

participación de los ingresos del gobierno federal para financiar sus gastos. Los gobiernos estatales y locales tienen la facultad de solicitar préstamos en los mercados nacionales de capital. La capacidad de solicitar préstamos en el exterior está limitada al gobierno central.

Durante la década de los noventa, los gobiernos estatales y locales enfrentaron problemas en materia de déficits estructurales. Los gobiernos estatales a menudo han solicitado préstamos en los mercados nacionales de capital y frecuentemente han “garantizado” estos préstamos, comprometiendo flujos previstos para el futuro provenientes de la participación de los ingresos del gobierno federal a modo de garantía a los bancos prestamistas. Esta práctica ha suscitado preocupación a nivel federal acerca de la necesidad de asistencia financiera del gobierno central en caso de que los estados no pudieran o no quisieran pagar sus deudas, tanto desde la perspectiva de mantener la estabilidad del sistema bancario nacional como desde el punto de vista de conservar el flujo de servicios públicos.

Parte 3: POLITICA DE ESTABILIZACION

La visión tradicional de la literatura sobre finanzas públicas ha sido que la responsabilidad de administrar la política de estabilización debería recaer en el nivel nacional de gobierno. Claramente, si la federación ha de ser una unión monetaria, la política monetaria deberá ser administrada desde un nivel centralizado. No obstante, la política fiscal podría administrarse en virtud de decisiones adoptadas en forma centralizada o descentralizada en una federación compuesta por niveles superiores e inferiores de gobierno.

Varios argumentos han sido planteados en favor de una política fiscal centralizada para los efectos de estabilización. En primer lugar, se ha sostenido que las fuentes principales de fluctuaciones cíclicas de corto plazo son trastornos comunes para todas las regiones de un país, y no



trastornos específicos de una región, de manera que una respuesta de política fiscal nacional es la herramienta de política adecuada. En segundo lugar, cuando las economías regionales son más abiertas que la economía nacional, la política fiscal implementada a nivel regional estará sujeta a un efecto de fuga más pronunciado. Lo anterior disminuirá el incentivo para los niveles inferiores de gobierno de emprender políticas anticíclicas y aumentará el incentivo de acoplarse libremente a las políticas fiscales de otros en la federación, redundando finalmente en un grado de estabilización por debajo de lo óptimo. Tercero, la política de estabilización podría ser más costosa de aplicar en un ambiente descentralizado si la deuda emitida por los niveles inferiores de gobierno es considerada por los mercados de capital como más riesgosa que aquella emitida por el gobierno nacional. Finalmente, la coordinación de la política podría ser más fácil de lograr si dicha política se origina en el gobierno nacional, a diferencia de cuando dicha política tiene su origen en diversas unidades descentralizadas de gobierno.

En contraste con la visión tradicional, más recientemente se ha sostenido que la política fiscal descentralizada podría ser óptima. Cuando las regiones de un país están altamente especializadas en la producción y el comercio, el impacto de las fluctuaciones de los precios relativos recaerá de manera diferente sobre cada una de las regiones. En este entorno, los trastornos originados a nivel regional que tienen efectos asimétricos a lo largo de las regiones, a menudo predominarán por sobre los trastornos comunes a nivel nacional como una fuente de fluctuaciones comerciales cíclicas de corto plazo. La respuesta óptima en materia de política a estos tipos de fluctuaciones es una respuesta regional, permitiendo así que la política descentralizada domine a la política centralizada. Por otra parte, cuando las regiones son diferentes en su estructura económica, los efectos de desborde y fuga entre las regiones serán menores. Con ello, se reducen los efectos que incentivan a los niveles inferiores de gobierno a acoplarse libremente a la gestión de la política de estabilización.

Aun cuando es posible debatir el tema de si se debe centralizar o descentralizar la responsabilidad de la política de estabilización desde un punto de vista teórico, en la mayoría de las federaciones, esa responsabilidad es compartida. Teniendo una responsabilidad compartida por el gasto, fuentes compartidas de ingreso y la capacidad de emitir deuda, por lo general, tanto los niveles superiores como inferiores de gobierno tienen la capacidad de dirigir los instrumentos fiscales hacia la gestión de la política de estabilización. De este modo, en la mayoría de las federaciones, el tema de la coordinación de la política es más importante que aquél de la asignación de política. El problema de la coordinación de la política surge con mayor intensidad en aquellas federaciones en las cuales existe un alto grado de interdependencia entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno. En aquellos casos en los que no existe una distinción clara y una responsabilidad exclusiva, las iniciativas en materia de política de un determinado nivel de gobierno desbordarán hacia las posiciones presupuestarias de otros niveles de gobierno. Este efecto de desborde podría compensar potencialmente o revertir el impacto de la iniciativa de política original. Por ejemplo, en Argentina, Brasil y México, está establecido por mandato que debe haber una participación de los ingresos, desde el nivel nacional a los niveles inferiores de gobierno. En caso de que uno de los gobiernos nacionales de estos países decidiera que es conveniente aumentar las tasas impositivas sobre las bases tributarias de ingresos compartidos a fin de atenuar la demanda agregada con fines de estabilización, los niveles inferiores de gobierno percibirán una “ganancia inesperada” de ingresos a través del proceso de participación de los ingresos. Si los niveles inferiores de gobierno deciden simplemente gastar estos ingresos adicionales, disminuirá el carácter restrictivo de la iniciativa de política del gobierno nacional. Es probable que se requiera de una coordinación de la política entre el nivel nacional y los niveles inferiores de gobierno, a fin de garantizar que ésta ejerza el impacto deseado sobre la economía.



Referencias

Allsopp, C., G. Davies y D. Vines (1995) "Política Macroeconómica Regional, Federalismo Fiscal, e Integración Europea", *Oxford Review of Economic Policy*, 11: 126-144.

Amieva-Huerta, J. (1997) "México" en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: Fondo Monetario Internacional), pp. 570-597.

Barro, R. (1979) "Sobre la Determinación de la Deuda Pública", *Journal of Political Economy*, 87: 940-971.

Boothe, P. y J. Petchey (1996) "Asignación de la Responsabilidad por la Estabilización Regional: Evidencia de Canadá y Australia", en *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, P. Boothe, ed. (Edmonton: University of Alberta Press), pp. 141-162.

Case, A., J. Hines y H. Rosen (1993) "Desbordes Presupuestarios e Interdependencia de la Política Fiscal: Evidencia de los Estados Unidos", *Journal of Public Economics*, 52: 285-307.

Dillinger, W. y S. Webb (1999) "Gestión Fiscal y Democracias Federales: Argentina y Brasil," Documento de Trabajo N° 2121, Banco Mundial, Washington, DC.

Gavin, M. y R. Perotti (1997) "Política Fiscal en América Latina", *NBER Macroeconomics Annual 1997*, pp. 11-61.

Paloni, A. (1994) "La Restricción Externa y la Política Macroeconómica de Corto Plazo: Teoría con una Aplicación a Argentina, Brasil y México", *Scottish Journal of Political Economy*, 41: 256-277.

Schwartz, G. y C. Liuksila (1997) "Argentina", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: Fondo Monetario Internacional), pp.387-422.

Shah, A. (1998) "Federalismo Fiscal y Gobernabilidad Macroeconómica: ¿Para bien o para mal?" Documento de Trabajo N° 2005, Banco Mundial, Washington, DC.

Ter-Minassian, T. (1997) "Brasil" en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: Fondo Monetario Internacional), pp. 438-456.