

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

N° 40

Julio - Agosto 1999



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, 5° Piso, (1093)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: asip@satlink.com
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Miguel Castello León (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 1ro.: Gonzalo Valdivia (Chile)
Vocal Suplente 2do.: Elio Amat Brache (Cuba)
Vocal Suplente 3ro.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 4to.: Rodolfo Danery Funes (Honduras)
Vocal Suplente 5to.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: María Jesús Saez López (España)
Vice Presidente 1ro.: María Mendoza (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Rosalía Bravo (Costa Rica)
Secretario: Rubén Miñarro (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Jorge Chávez Presa (México)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Alfredo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 40**

Julio / Agosto 1999

Año XXVI

Nº 40

**Revista Internacional de
PRESUPUESTO PÚBLICO**

Julio-Agosto 1999

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Publico*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

INDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Cargos y derechos por cuenta del usuario C. Kurt Zorn	9
¿La defunción del Estado Nación? Vito Tanzi	39
<i>Conferencias:</i>	
Federalismo fiscal en los países miembro de la OCDE Jon Blondal	59
La política de presupuesto en la Unión Europea después de Maastrich Andrea Monorchio	75

Nota editorial

La Asociación Internacional de Presupuesto Público recibe en forma periódica diversas publicaciones que se ocupan de analizar las tendencias y últimas técnicas aplicadas en materia presupuestaria y de administración financiera. Se puede apreciar en ellas que las preocupaciones de los especialistas en diversos países son similares.

Frente a las crecientes demandas que enfrenta el sector público en el mundo, por ejemplo, todos los expertos y técnicos saben que se debería gastar más para atender las crecientes necesidades, pero que es imposible hacerlo. Por el contrario, la prioridad parece ser siempre terminar con los presupuestos deficitarios. Sin embargo, dado que el gasto social es frecuentemente inelástico y ocupa altos porcentajes de los presupuestos nacionales, son muy escasas posibilidades de reducir el gasto público para sanear las cuentas fiscales.

Por otro lado, esta situación se agrava porque la globalización está impactando fuertemente sobre las finanzas públicas. Los estados parecen estar perdiendo capacidad para obtener recursos a medida que se debilita su capacidad de acción y control sobre los movimientos financieros.

Los rápidos desplazamientos de los capitales en el mercado mundial operan como elementos fiscalizadores de las políticas públicas sin que parezca haber, por el momento, demasiadas posibilidades de neutralizar estas restricciones y condicionamientos.

Los mecanismos de integración regional y la conformación de grandes bloques económicos constituyen uno de los pocos elementos que pueden tender a contrarrestar estos efectos. Estos complejos procesos, a su vez, colocan al sector público frente a nuevos desafíos y nuevos escenarios, tal como ocurre con la Unión Europea, particularmente después de Maastrich.

Es por esta razón que, en gran medida, la atención de los especialistas se está centrando en la armonización de las políticas presupuestarias. Por otro lado, también se observa una gran preocupación por las cuestiones vinculadas a mejorar la gestión y la eficacia del gasto público. Esto último implica, entre otras cosas, desde la posibilidad de cargar a los usuarios el costo de

ciertos programas hasta la descentralización administrativa como medios para garantizar una mayor eficiencia global del sector público y lograr la optimización del gasto.

Los artículos y conferencias que se incluyen en este número están relacionados a estos problemas y tienen como objetivo arrojar luz sobre estos nuevos acontecimientos que afectan al sector público.

El artículo de **C. Kurt Zorn**, titulado *Cargos y derechos por cuenta del usuario* trata sobre la diversificación de las estructuras impositivas y la reducción paulatina de la importancia de los impuestos a los bienes en las finanzas locales debido a las limitaciones impositivas propias de las décadas del 70 y 80 en los EE.UU., el incremento de la ayuda federal a los gobiernos locales y otros factores vinculados a cambios en la política fiscal.

Se publica también un interesante análisis que lleva por título *¿La defunción del Estado Nación?* en el cual su autor, **Vito Tanzi**, se introduce en la cuestión del impacto de la globalización, la creciente necesidad de lograr acuerdos internacionales por encima de las relaciones económicas entre los estados y la necesidad de definir el futuro papel de los gobiernos nacionales que deberá incluir reasignación de responsabilidades fiscales.

El trabajo de **Jon Blondal**, presentado en la Conferencia Internacional sobre Descentralización, Relaciones Financieras Intergubernamentales y Gobernabilidad Macroeconómica realizada en Brasilia, analiza en profundidad el tema *Federalismo fiscal en los países miembros de la OCDE*.

Se incluye además la transcripción de la conferencia de **Andrea Monorchio**, Contador General de Italia, pronunciada en la Sede Permanente de la Asociación Internacional de Presupuesto Público en la ciudad de Buenos Aires el 10 de marzo de 1999. En esa oportunidad el Dr. Monorchio expuso sobre *La política de presupuesto en la Unión Europea después de Maastrich* y explicó la estructura y el funcionamiento de la Contaduría General de Italia en el marco de ese difícil proceso.

De esta manera, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* acerca a sus lectores los principales debates entre los más destacados especialistas sobre temas de gran actualidad que tienen una gran importancia para quienes trabajan en el sector público y tienen a su cargo la responsabilidad de gestionar con eficacia.

Cargos y derechos por cuenta del usuario*

C. Kurt Zorn

Las administraciones locales tradicionalmente dependieron mucho del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos. En las últimas dos décadas las administraciones locales diversificaron de manera sustancial sus estructuras de ingresos, reduciendo así la importancia del impuesto inmobiliario en la estructura local de ingresos.

Son muchos los factores que contribuyeron a la disminución del papel del impuesto inmobiliario en las estructuras fiscales de las administraciones locales. En primer lugar, los últimos años de la década del '70 y los primeros de los años '80 fueron una época de limitaciones impositivas, dado el descontento expresado por los contribuyentes con el aumento de los impuestos. Los efectos de la revuelta contra los impuestos fueron generalizados y –siendo el impuesto inmobiliario el más importante de los impuestos locales– apuntaron a limitar los aumentos del impuesto inmobiliario. En segundo lugar, la ayuda federal a las administraciones locales aumentó durante los '70, pasando a ser un aporte mayor a la recaudación to-

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 8 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen and Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

tal general para las administraciones locales.¹ En tercer lugar, las administraciones locales experimentaron distintos grados de crisis fiscal debido a las recesiones, pérdidas de bases impositivas frente a competidores suburbanos y regionales, y políticas federales y estatales cambiantes. Por consiguiente, las administraciones locales buscaron formas de diversificar sus estructuras de ingreso para estabilizarlos y aumentar las vías de ingreso sin aumentar los impuestos.

Frente a estas presiones para disminuir la dependencia del impuesto inmobiliario y aumentar sus propios ingresos de base, las administraciones locales ampliaron el uso de otros flujos de ingresos. Una fuente que ganó en importancia en el flujo de ingresos fueron los impuestos de base amplia. En 1987, los ingresos de las administraciones locales por impuestos no aplicados a los bienes representaban 8,8 por ciento de la recaudación total, 10,1 por ciento de los ingresos totales de propia fuente y 26,3 por ciento del total de la recaudación impositiva comparados con 6,1 por ciento de recaudación total, 9,7 por ciento de ingresos de propia fuente y 14,9 por ciento de recaudación impositiva en 1970.²

Las fuentes de ingresos no fiscales empezaron a desempeñar un papel más importante. En 1987, los cargos, otras recaudaciones varias, la recaudación por servicios públicos y la recaudación en despachos de bebidas representaban 41,8 por ciento de la recaudación total de las administraciones locales y 62,6 por ciento de la recaudación de propia fuente, un aumento considerable respecto del 22,0 por ciento de recaudación total y 29,5 por ciento de recaudación de propia fuente en 1970. Reconociendo la creciente importancia de los ingresos no fiscales en las finanzas de las administraciones locales, este capítulo presenta un panorama detallado de un componente de estos ingresos, específicamente los cargos y los dere-

¹ En los '80 hubo, sin embargo, una reducción de la ayuda federal a las administraciones locales pues el estado federal dejó progresivamente de lado su programa de reparto de ingresos y realizó cortes en los programas internos en respuesta a las limitaciones de Gramm-Rudman-Hollings.

² La Oficina de Censos de Estados Unidos, *Governmental Finances in 1969-70; 1985-86* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1971 y 1987).

chos por cuenta del usuario y analiza su importancia en las finanzas del gobierno local. Debido a la ambigüedad respecto de lo que son los cargos y derechos por cuenta del usuario, esta primera parte está dedicada a la serie de definiciones utilizadas para cargos y derechos por cuenta del usuario y plantea la definición utilizada en este capítulo. En la segunda parte se abordan las recientes tendencias en cuanto a la dependencia que tienen las administraciones locales de los cargos por cuenta del usuario. En la tercera, se presenta el principio rector de las definiciones de cargos y derechos por cuenta del usuario y sus distinciones, además de una teoría básica, las ventajas y desventajas asociadas a su uso y consideraciones de precios. En la siguiente parte se presentan pautas para implementar cargos y derechos por cuenta del usuario, junto con un ejemplo de implementación llevado a cabo por una administración local. La última parte propone un breve sumario.

Definición de los cargos y derechos por cuenta del usuario

Algo perfectamente claro respecto de los cargos y derechos por cuenta del usuario es la falta de acuerdo en cuanto a lo que debería incluirse bajo el rubro "cargos y derechos por cuenta del usuario". En un extremo del espectro, los cargos por cuenta del usuario se han asociado a transacciones similares a las de mercado en el sector público; transacciones que tienen un vínculo entre un pago especial hecho y un beneficio especial recibido. Utilizando esta definición amplia, los cargos por cuenta del usuario pueden incluir:

ingresos por derechos y cargos, rentas y regalías, impuestos exclusivos afectados, permisos y licencias...de la venta de bienes del Estado, interés por préstamos del Estado, primas cobradas por desastres u otros seguros especiales, recibos de empresas públicas, los ingresos recaudados por derechos sobre bienes creados por el Estado y primas o pagos de pensiones para el retiro estatal o programas de salud.³

³ Fred L. Smith, "Rol prospectivo e histórico de los cargos por cuenta del

Otra definición de cargos por cuenta del usuario los describe en forma menos amplia como una subserie de los cargos por cuenta del beneficiario. Los cargos por cuenta del beneficiario se definen como pagos hechos por los consumidores "directamente a cambio de servicios recibidos del Estado"⁴, e incluyen los cargos y derechos por cuenta del usuario, los derechos por licencias y permisos y las contribuciones especiales. Los cargos por cuenta del usuario se definen como pagos que pueden evitarse no usando el servicio independientemente de que éste tenga características de bien público. Los derechos por licencias y permisos representan pagos hechos por los consumidores por servicios producidos por el Estado (como inspección y regulación). Las contribuciones especiales están directamente vinculadas a beneficios recibidos por la propiedad y sus propietarios.

Una definición más limitada de cargos por cuenta del usuario señala que son "precios cobrados por servicios voluntariamente comprados y suministrados en forma pública que, aunque beneficien a individuos específicos, se asocian estrechamente a bienes públicos propiamente dichos."⁵ Esta definición excluye los ingresos recaudados por servicios estatales locales –entre ellos, los servicios de agua, cloacas, electricidad y gas– porque las tarifas de servicios públicos son los precios públicos por productos suministrados públicamente que son de naturaleza verdaderamente privada. También quedan excluidos los derechos por licencias y permisos –porque se asocian a privilegios otorgados por el Estado, no a bienes suministrados en forma pública– y las contribuciones especiales porque no son voluntarias.

Esta tercera definición se emplea como definición de cargos y derechos por cuenta del usuario en el presente capítulo; se centra en actividades características del sector público que no obligan a los individuos a contribuir. Los cargos y de-

usuario como alternativa a la imposición", *Proceedings of the National Tax Association-Tax Institute of America*, 1981:55.

⁴ Anthony Pascal, *A Guide to Installing Equitable Beneficiary-Based Finance in Local Government* (Santa Monica, CA: The Rand Corporation, 1984). P. 1.

⁵ John L. Mikesell, *Fiscal Administration* (Chicago: The Dorsey Press, 1986), p. 370.

rechos por cuenta del usuario son pagos por servicios comprados y suministrados en forma pública que benefician a individuos específicos, pero que muestran características de bien público o se asocian estrechamente a bienes públicos.

A los bienes que presentan características de bien público o se asocian estrechamente a bienes públicos se los denomina *bienes de interés social*.

[Un] bien de interés social [es] un bien privado con algunas características de bien público... Parte del beneficio es 'visto' por el consumidor individual y parte por... el público en general. Aunque los cargos por cuenta del usuario pueden imponerse, la producción total puede llegar a subsidiarse en la medida que se perciban beneficios colectivos.⁶

En otras palabras, es posible excluir a los individuos del consumo de un bien de interés social si no está dispuesto a pagar por el bien y los beneficios relacionados con el consumo del bien pueden relacionarse claramente con un individuo o grupo de individuos. No obstante, existen beneficios externos asociados con el consumo del bien y por lo tanto puede haber una razón para subsidiar su prestación.

El término *cargos por cuenta del beneficiario* se utiliza en este capítulo para describir un grupo de fuentes de ingresos no tributarios que definiciones más amplias suelen incluir bajo la denominación de "cargos y derechos por cuenta del usuario": ingresos por servicios públicos, contribuciones especiales, derechos por licencias y permisos y aportes y derechos por cuenta del usuario tal como se los definió anteriormente.⁷

La Tabla 1 ayuda a esclarecer las definiciones utilizadas para cargos y derechos por cuenta del usuario y cargos por

⁶ Jerome W. Milliman, "Cargos por cuenta del beneficiario -hacia una teoría unificada", en Selma J. Mushkin, ed., *Public Prices for Public Products*, (Washington, DC: The Urban Institute, 1972), p. 40.

⁷ Pascal, *Equitable Beneficiary-Based Finance*, p. 1. Cabe señalar que el término "*cargos por cuenta del beneficiario*" también es ambiguo. Véase Selma J. Mushkin y Richard M. Bird, "Precios públicos: Panorama", en Selma J. Mushkin, ed., *Public Prices for Public Products* (Washington, DC: The Urban Institute, 1972), p. 4.

TABLA 1
Definiciones

Fuente del Ingreso	Características	Ejemplos
Tarifas de servicios	Análogas a los precios del mercado privado; los beneficios llegan a individuos identificables; el pago varía con el consumo.	Tarifas por cloacas, agua y electricidad suministradas en forma pública.
Cargos y derechos por cuenta del usuario	Similares a los precios del mercado privado pero pueden implicar un subsidio para usuarios específicos; pagos normalmente basados en el consumo de bienes y servicios de interés social del individuo.	Tarifas por piletas públicas, recolección de basura, servicios de salud, museos públicos.
Contribuciones especiales	Pagos obligatorios impuestos a bienes reales por beneficios específicos generados por inversiones o servicios públicos; los costos se fijan de acuerdo con los beneficios recibidos; incluyen la exigencia de pagos de derechos por parte de promotores y proyectos inmobiliarios.	Contribuciones locales para alumbrado, barrido y pavimento y derechos por protección contra incendios.
Derechos por licencias y permisos	Pagos exigidos para cubrir los costos de la regulación estatal de actividades privadas; deben ser considerados un impuesto indirecto si	Derechos por inspección automotriz, aranceles por inspección y permisos de construcción, licencias profesionales.

	los cargos exceden los costos razonables de regulación.	
Impuestos a las ganancias de base estricta	Impuestos a actividades o compras específicas que en líneas generales, pero a menudo indirectamente, están relacionadas con el uso de instalaciones públicas, como rutas; los ingresos generalmente son afectados a categorías particulares de gastos.	Impuestos automotor y a los combustibles.
Impuestos generales	Pagos obligatorios utilizados para financiar programas estatales generales; los pagos fiscales no están relacionados, ni directa ni indirectamente con el consumo que haga un individuo de bienes o servicios específicos.	Impuestos a las ventas, las ganancias e inmobiliario

Fuente: Basada en la Figura 1 de la Comisión Asesora sobre Relaciones intergubernamentales. *Local Revenue Diversification: User Charges* (Washington, DC, ACIR, 1987), p. 4.

cuenta del beneficiario. Se delinea claramente el papel que desempeñan las tarifas de servicios públicos, los cargos y derechos por cuenta del usuario, las contribuciones especiales y los derechos por licencias y permisos en la estructura de la administración local y se ponen de relieve las diferencias entre estas fuentes de ingresos locales. Las *tarifas públicas* son, esencialmente, precios percibidos por bienes privados prestados en forma pública que el sector público decidió suministrar. Los *cargos y derechos por cuenta del usuario* son precios

públicos que se perciben sobre bienes prestados en forma pública que poseen características de bien público; crean beneficios externos directos o indirectos que pueden propiciar el subsidio del bien para asegurar niveles eficientes de prestación. Las *contribuciones especiales*, pese a estar ligadas a beneficiarios identificables y estar asociadas a bienes públicos, son obligatorias, no voluntarias. Los *derechos por licencias y permisos* no compran un bien o servicio suministrado por el Estado; se dan a cambio de un privilegio.

La Tabla 2 enumera una serie de fuentes de cargos por cuenta del beneficiario de las administraciones locales. Las fuentes están clasificadas como tarifas públicas, cargos y derechos por cuenta del usuario, contribuciones especiales y derechos por licencias y permisos para clarificar aún más la distinción entre estas cuatro fuentes de ingresos no tributarios. Hay que reconocer que determinar qué debe ponerse en cada categoría es un poco subjetivo. Por ejemplo, la distinción entre fuentes de tarifas públicas y fuentes de aportes por cuenta del usuario depende de si el bien muestra características de bien público o está estrechamente ligado a un bien público. No obstante, establecer esa determinación puede implicar cierto grado de criterio normativo.

Algunos bienes y servicios son claramente bienes privados sin características de bien público y por lo tanto constituyen fuentes de tarifas de servicios –servicios de electricidad, gas, teléfono y televisión por cable. En la Tabla 2 los servicios de agua, cloacas y transporte se clasifican como fuentes de cargos por cuenta del usuario. La razón es que estos servicios son casi exclusivamente prestados por el sector público y por lo tanto deben ser bienes de interés social. No obstante, un argumento igualmente fuerte es que estos servicios no constituyen bienes de interés social. Históricamente, los servicios de agua, cloacas y transporte fueron dados en concesión al sector privado y el sector público se hizo cargo de su suministro sólo luego de haberse producido un abuso abyecto del privilegio de concesión. Si no fuera por este precedente histórico, hoy sería posible tener un suministro eficiente de estos servicios por parte del sector privado con una regulación pública.

TABLA 2
Fuentes clasificadas de cargos por cuenta del beneficiario

<i>Protección policial (C)</i>	<i>Educación (C)</i>
Servicios especiales de vigilancia.	Cargos por libros.
Servicios de policía en eventos privados.	Cargos por biblioteca.
Huellas digitales.	Cargos por enseñanza.
Informes de accidentes.	<i>Ocio (C)</i>
<i>Protección contra incendios (C)</i>	Campos de golf.
Llamadas de incendios fuera de la ciudad.	Piletas de natación.
Falsas alarmas.	Canchas de tenis.
<i>Otra Seguridad pública (C)</i>	Recintos de patinaje.
Inspección de edificios, electricidad y plomería.	Terrenos para picnic.
Servicios de zonificación e ingeniería.	Campos de pelota.
Recolección de desechos domiciliaria, comercial e industrial.	Museos, zoológicos, galerías.
Instalación de iluminación en calles.	Conciertos y juegos.
Plantación y retiro de árboles.	Centros de convenciones.
<i>Transporte (U)</i>	Entradas.
Tarifas de subte y autobús.	<i>Agua y cloacas (C)</i>
Peajes en puentes.	Permisos para medidores de agua.
Tránsito a la vista.	Cargos por servicio sanitario.
Aranceles de llegada y salida.	Cargos por sistema de desagües.
Alquileres de hangares.	<i>Otros servicios públicos (U)</i>
Alquileres de concesiones.	Electricidad.
Recibos de parquímetros.	Teléfono.
<i>Salud y Hospitales (C)</i>	Gas.
Servicios de laboratorio.	Televisión por cable.
Tarifas de inoculación.	<i>Contribuciones especiales (S)</i>
Servicios de rayos X.	Requerimientos a constructores.
Clínicas externas.	Derechos por cuenta del proyectista inmobiliario.
Cargos hospitalarios.	<i>Derechos por licencias y permisos (L)</i>
Servicios de ambulancia y emergencias.	Publicidad.
Geriátricos.	Diversiones.
Alquileres de concesiones.	Circos y carnavales.
	Identificaciones para perros.
	Alojamiento.
	Ocupación.
	Oferta callejera.
	Vendedores ambulantes.

Código

U = Tarifa por servicio público

C = Cargos y derechos por cuenta del usuario

S = Contribuciones especiales

L = Derechos por licencias y permisos

Fuente: Basado en "Derechos y cargos por cuenta del usuario" de Selma J. Mushkin y Charles L. Verhorn, *Governmental Finance*, (Chicago, H.: Asociación de Funcionarios municipales de Finanzas, noviembre 1977), p. 48; y Conferencia de Intendentes de Estados Unidos y Arthur Young and Company, "Derechos por cuenta del usuario: Hacia una optimización", (Washington, D.C.: Conferencia de intendentes de Estados Unidos, abril 1987), p. 3.

Tendencias en los cargos y derechos por cuenta del usuario

La Oficina norteamericana de Censos define los cargos corrientes, categoría utilizada en sus compilaciones estadísticas, como:

sumas recibidas del público por la ejecución de servicios específicos que benefician a la persona que paga el cargo y por las ventas de bienes y servicios, salvo los servicios corrientes y los negocios de venta de alcohol. Incluye derechos, contribuciones y otros pagos por servicios corrientes, alquileres y ventas derivados de bienes o servicios prestados en forma inherente al desempeño de funciones particulares, ingresos brutos de actividades comerciales, y cosas por el estilo... Los cargos corrientes se distinguen de los impuestos por licencias, que están ligados a privilegios otorgados por el gobierno o medidas regulatorias para la protección del público.⁸

En vista de las limitaciones inherentes a la definición de los cargos corrientes de la Oficina de Censos —excluye las tarifas públicas y los derechos por licencias y permisos, pero incluye las contribuciones— no es posible concentrarse específicamente en tendencias en la utilización de los cargos y derechos por

⁸ Oficina de Censos de Estados Unidos, *Governmental Finances in 1985-86* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1987), Apéndice A.

cuenta del usuario tal como se definen en este capítulo. En razón de las limitaciones desde el punto de vista de los datos y la definición, se tratan en cambio las tendencias en cuanto al financiamiento del "cargo por cuenta del usuario genérico". Esta definición operativa, que es coherente con los datos de censo disponibles, se emplea en un estudio reciente sobre cargos por cuenta del usuario realizado por la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales (ACIR).⁹ La ACIR define la financiación mediante cargo por cuenta del usuario, de modo que incluye los cargos corrientes, las contribuciones especiales y las tarifas públicas.

La Tabla 3 muestra que las administraciones locales han ido aumentando su dependencia de los cargos por cuenta del usuario desde 1957 por lo menos. En 1957, por cada \$ 1 recaudado en ingresos tributarios, \$ 0,40 eran recaudados por los cargos por cuenta del usuario. En 1977, dicho porcentaje había aumentado levemente a más de \$ 0,45 por cada \$ 1 en impuestos. La proporción entre cargos por cuenta del usuario e impuestos aumentó significativamente entre 1977 y 1983, período en el que se sufrieron la mayoría de las limitaciones impositivas estatales y locales y dos recesiones significativas. En 1983, los cargos por cuenta del usuario alcanzaban \$ 0,64 por cada \$ 1 de impuestos, una proporción que se mantuvo hasta 1987.

Todas las categorías de cargos por cuenta del usuario, sin excepción, representados en la Tabla 3, aumentaron con mayor rapidez que los impuestos locales durante el período 1977-83. La salud pública, los parques y la recreación, las contribuciones especiales, los ingresos por servicio de agua y otros cargos por servicios públicos y tránsito experimentaron los mayores aumentos en relación con las tasas de crecimiento anteriores a 1977. Entre 1983 y 1987 la mayoría de las categorías, excepto la educación, igualaron o superaron la tasa anual compuesta de crecimiento en los impuestos locales, pero ninguna experimentó tasas de crecimiento superiores a las que tuvieron en 1977-83.

⁹ Comisión Asesora para Relaciones Intergubernamentales, *Local Revenue Diversification: User Charges* (Washington, DC: ACIR, 1987).

TABLA 3
Cargos por cuenta del usuario en administraciones locales, Años fiscales 1957 a 1987

Fuente de ingresos	Millones de dólares					Tasa promedio anual de crecimiento (porcentaje)		
	1987	1983	1977	1957	1983-87	1977-93	1957-77	
Total de cargos por cuenta del usuario	101.046	72.655	34.030	5.764	8,6	13,5	9,3	
Cargos actuales	54.299	39.433	18.977	2.536	8,3	13,0	10,6	
Educación	6.860	5.703	3.429	665	4,7	8,9	5,7	
Hospitales	17.323	13.935	5.722	459	5,6	16,0	13,4	
Aguas Servidas	9.139	5.809	2.488	219	11,9	15,2	12,9	
Salud pública	2.859	1.644	662	76	14,8	16,4	11,4	
Parques y recreación*	2.294	1.572	756	131	9,9	13,0	9,2	
Vivienda y renovación rural	2.124	1.496	916	280	7,8	8,5	6,1	
Otro	13.760	9.282	4.941	706	10,3	11,1	10,2	
Contribuciones especiales	2.257	1.569	862	284	9,2	10,5	5,7	
Ingresos por servicio de aguas	14.374	9.498	4.994	1.235	10,9	11,3	7,2	
Otros Servicios públicos y tránsito	30.116	22.145	9.197	1.709	8,0	15,8	8,8	
Impuestos locales	158.216	113.145	74.852	14/286	8,7	7,1	8,6	

* Incluye recursos naturales.

Fuente: Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, *Local Revenue Diversification: User Charges* (Washington, DC, ACIR, 1987); y Oficina de Censos de Estados Unidos, *Governmental Finances in 1986-87* (Washington, DC: Oficina de Imprenta del Estado, 1988).

Un estudio publicado en 1987 por la Conferencia de Intendentes de Estados Unidos (USGM) aporta más información sobre la implementación de la financiación con cargos por cuenta del usuario por parte de las ciudades norteamericanas. La definición de la USGM de financiación con cargos por cuenta del usuario difiere de la de ACIR; excluye las contribuciones especiales pero incluye los derechos por licencias y permisos. (La Tabla 2 enumera las principales categorías de servicios que cubrió el estudio.) De las 402 ciudades que respondieron a la encuesta, 39 por ciento eran de 50.000 habitantes o menos, 32 por ciento tenían poblaciones de 50.000 a 100.000 habitantes, 17 por ciento tenían entre 100.000 y 250.000 habitantes y 12 por ciento tenían una población superior a 250.000 habitantes.¹⁰

Cincuenta y uno por ciento de los consultados indicaron que habían adoptado la financiación mediante cargos por cuenta del consumidor principalmente para generar ingresos en vez de regular la demanda de servicios. Los encuestados indicaron que los servicios de cloacas, salud pública y recreación eran los que mejor se adaptaban como generadores de ingresos y tenían el mayor potencial para generar ganancias entre los servicios financiados mediante cargos por cuenta del usuario. La regulación de la demanda y la reducción de los desechos y el abuso se vincularon más estrechamente a las tarifas cobradas por servicios de seguridad pública, entre ellos las licencias e inspecciones en edificación, las falsas alarmas y zonificación.

El estudio indicó que el interés en la financiación mediante cargos por cuenta del usuario persiste. Aproximadamente 70 por ciento de los encuestados había adoptado derechos en los últimos diez años y 15 por ciento había instituido cargos durante los últimos cinco años. En este segundo grupo, 32 por ciento de las adopciones se produjeron en la categoría de servicio público, 23 por ciento en la categoría de ocio/cultu-

¹⁰ Conferencia de Intendentes de Estados Unidos y Arthur Young and Company: *User Fees: Towards Better Usage* (Washington, DC: Conferencia de Intendentes de Estados Unidos, abril 1987). La encuesta fue enviada a 800 ciudades con poblaciones superiores a los 30.000 habitantes y respondieron 402 ciudades.

ral y 25 por ciento en la categoría "otro". Esta última categoría incluye la televisión por cable, los derechos por licencias y permisos, los aranceles de biblioteca por alquileres de videos y filmes, las búsquedas de bases de dato, las impresoras de microfichas, la electricidad, el teléfono, los cementerios, las tarifas de subte y autobús, el tránsito a la vista, los peajes de puentes, y los aranceles por llegadas y salidas en aeropuertos. Los servicios que tuvieron mayor actividad en las adopciones de nuevos cargos comparten dos características. Primero, los derechos pueden recaudarse fácilmente y de una manera relativamente barata. Segundo, existe un apoyo popular general a la institución de cargos.

Cómo entender los cargos y derechos por cuenta del usuario

Tal como se señaló anteriormente, los cargos y derechos por cuenta del usuario adolecen de cierta ambigüedad pero son únicos entre los cargos por cuenta del beneficiario pues representan verdaderos precios públicos por productos públicos. No ocurre lo mismo con las tres fuentes de ingresos restantes que componen los cargos por cuenta del beneficiario. Esta sección está destinada a precisar aún más la distinción entre los cuatro componentes de los cargos por cuenta del beneficiario y se centra en una explicación de los cargos y derechos por cuenta del usuario.

Distinciones y definiciones

Tarifas públicas. Las tarifas públicas son precios públicos por productos privados que el Estado decidió proveer. Las empresas de servicios públicos municipales suministran bienes y servicios que son esencialmente privados en su naturaleza, poseen pocas o directamente no poseen características públicas y no tienen ninguna vinculación directa con un bien público. El sector público suministra el servicio, pero no hay ninguna razón por la que el servicio no pueda ser suministrado eficientemente por el sector privado con una regulación del sector público. Como consecuencia de ello, los precios de los

servicios públicos municipales deben estructurarse de manera similar a la forma en que se estructuran los precios regulados de las empresas privadas de servicios; deben basarse en la cantidad consumida y cubrir el costo total.¹¹

Contribuciones especiales. Las contribuciones especiales son pagos obligatorios recaudados por propiedades en una zona geográfica específica y limitada para cubrir el costo de las mejoras que proporcionan beneficios especiales a la propiedad. Las mejoras en general tienen que ver con la infraestructura, como pavimento de calles, veredas y bocas de tormenta. Si bien los beneficios están estrechamente ligados a la propiedad, la prestación del servicio que se financia mediante contribuciones está asociada a algún beneficio público (o externo). Por lo tanto, pueden recibir beneficios suplementarios las propiedades (y sus propietarios) que no estén en la zona geográfica de la contribución especial.

Las contribuciones especiales no son voluntarias; son obligatorias. Por consiguiente, las contribuciones especiales constituyen una forma de gravamen local y no son cargos por cuenta del usuario. No obstante, difieren de las formas generales de gravámenes, como los impuestos inmobiliarios y los impuestos a los carburantes porque el grupo que se beneficia con el servicio se define con mayor facilidad. Por lo tanto, el nivel de imposición de las contribuciones especiales debe fijarse cerca de los niveles de recupero de costos, pero hay buenas razones para subsidiar parte del costo debido a los efectos de excedente ligados al servicio o bien financiado por las contribuciones.

Derechos por licencias y permisos. Los derechos por licencias y permisos están relacionados con el otorgamiento de un privilegio por parte del Estado antes que por la venta directa de un bien o servicio. Constituyen una condición necesaria para llevar a cabo una actividad; los derechos por licencias y per-

¹¹ No se afirma que todos los esquemas de precios existentes de empresas privadas sean eficientes, sino que los mismos principios eficientes que se aplican a las empresas privadas son aplicables a las empresas de servicios públicos. Véase Mushkin, *Public Prices for Public Products*, donde se tratan los principios de precios eficientes para los servicios públicos.

misos son básicamente impuestos –son obligatorios si alguien emprende una actividad. Pueden ser recaudados como tasa plana; pueden graduarse por tipo o actividad; pueden relacionarse con los ingresos del negocio, etc. Básicamente, la idea de los derechos es cubrir parte o la totalidad de los gastos realizados por el Estado como consecuencia del otorgamiento del privilegio.¹²

Bienes privados versus bienes públicos. Para poder conceptualizar totalmente los cargos y derechos por cuenta del usuario, es necesario comprender la distinción entre bienes públicos y privados. Los bienes puramente privados se diferencian de los bienes puramente públicos; los primeros exhiben características de rivalidad y exclusión en tanto que los últimos se caracterizan por la no rivalidad y la no exclusión. Rivalidad significa que el individuo que consume el bien disfruta de todos sus beneficios; los beneficios son completamente internalizados. La exclusión requiere el pago por el bien para que un individuo pueda consumirlo y gozar de sus beneficios. La no rivalidad y la no exclusión están en el extremo opuesto del espectro; nadie puede ser excluido del consumo del bien y el consumo del bien por parte de un individuo no disminuye los beneficios que otros reciben de dicho bien.

Para que los cargos por cuenta del usuario puedan utilizarse para financiar un bien o servicio deben satisfacerse tres condiciones necesarias: divisibilidad del beneficio, imputabilidad y voluntariedad.¹³ Primero, tiene que haber una serie de individuos o firmas identificables, no toda la comunidad, que directamente se beneficie con el suministro del bien. Segundo, tiene que ser posible excluir a individuos del consumo del bien si no pagan. Tercero, los individuos deben tener el derecho a elegir si consumen o no el bien. Estas tres condiciones están ausentes en los bienes puramente públicos, pero se dan en los bienes puramente privados. Por lo tanto, la posibilidad y viabilidad de aplicar cargos y derechos por cuenta del usua-

¹² Mikesell, *Fiscal Administration*, pp. 371-373.

¹³ Divisibilidad de beneficios e imponibilidad son términos que significan rivalidad y exclusión utilizados en un excelente trabajo de Mikesell sobre cargos y derechos, *Fiscal Administration*, pp. 371-382.

rio se ve aumentada cuando el bien suministrado en forma pública se acerca más, en cuanto a sus características, a un bien privado propiamente dicho que a un bien público propiamente dicho.

Un análisis de las condiciones necesarias antes mencionadas y cómo se relacionan con las tarifas públicas, las contribuciones especiales y los derechos por licencias y permisos acentúa la distinción entre los cargos por cuenta del usuario y otros cargos por cuenta del beneficiario. Los servicios financiados por tarifas *públicas* cumplen perfectamente con las tres condiciones necesarias. No obstante, estos bienes y servicios poseen características de bien social insignificantes; son esencialmente bienes privados propiamente dichos. Las *contribuciones especiales* exhiben una cantidad significativa de divisibilidad de beneficios, pero no pasan el test de la imputabilidad y de voluntariedad. La razón por la cual las contribuciones son obligatorias es que no es factible excluir a los no contribuyentes de obtener los beneficios de las actividades financiadas. Asimismo, debido a la naturaleza obligatoria de la contribución, un individuo no puede elegir participar o no en el consumo de los beneficios que emanan de las actividades financiadas. Si bien los *derechos por licencias y permisos* satisfacen las tres condiciones necesarias, difieren de los cargos y derechos por cuenta del usuario. Los derechos por licencias y permisos se canjean por privilegios otorgados por el Estado, no por un bien o servicio suministrado en forma pública.

Ventajas de los cargos por cuenta del usuario

Financiar los bienes y servicios suministrados en forma pública con cargos y derechos por cuenta del usuario en vez de gravarlos tiene numerosas ventajas.

Señales de demanda. Los cargos por cuenta del usuario suministran claras señales de demanda, algo que falta cuando el Estado depende de la financiación impositiva. Los precios desempeñan una función esencial en la economía de mercado respondiendo tres preguntas económicas básicas: qué producir, cómo producirlo y para quién producirlo. Los cargos, que son precios públicos por productos públicos, poten-

cialmente pueden suministrar a los encargados de tomar decisiones la misma información sobre las preferencias del consumidor que los precios brindan a los productores del sector privado.

Determinar qué servicios ofrecer, su calidad y su cantidad resulta difícil para la administración local ante la falta de señales de demanda. Tomemos a una ciudad que trata de decidir si va a poner o no luces en sus canchas de tenis. Un enfoque es colocar las luces en un puñado de canchas para testear la demanda. Cuando la ciudad fija cargos por cuenta del usuario a un nivel que cubre el costo de las luces, su mantenimiento y su operación, el nivel de demanda por las canchas indica claramente el valor de las canchas iluminadas para la ciudadanía. En base a la existencia y la dimensión de la demanda adicional por parte del grupo de prueba de canchas iluminadas, las decisiones elaboradas de aumentar las luces en otras canchas resultan simples. Sin los cargos, la ciudad tendrá que basar su decisión en criterios menos concluyentes, como el interés expresado en audiencias públicas o peticiones de los ciudadanos.

Reducción del despilfarro. Los cargos por cuenta del usuario pueden disminuir la posibilidad de provisión excesiva o despilfarro de bienes y servicios suministrados en forma pública. Los cargos permiten que el consumidor vea una conexión directa entre el precio pagado y el servicio suministrado, algo que no ocurre con los impuestos. Financiar mediante imposición muchas veces oculta el verdadero costo del servicio que se suministra y puede ocultar los subsidios asociados con la prestación del servicio. Los cargos por cuenta del usuario contribuyen a poner en evidencia los costos ocultos relacionados con la actividad, permitiendo una evaluación completa y exhaustiva. Como consecuencia de ello, hay una distribución más eficaz de los recursos productivos.

Si una ciudad decidió pagar la instalación, operación y el mantenimiento de luces en canchas de tenis con ingresos de fondos libres de disposición en vez de cargos por cuenta del usuario, lo más probable es que haya una demanda excesiva de canchas de tenis iluminadas y una oferta excesiva. El aumento en las tasas del impuesto a los bienes necesario para

cubrir los costos ligados a las canchas iluminadas sería insignificante en relación con la tasa del impuesto global; la mayoría de los ciudadanos no notarían el aumento de la tasa o no establecerían la conexión entre el aumento impositivo y las canchas de tenis más iluminadas. Por consiguiente, habría muy poca o ninguna presión para reducir o eliminar este servicio especializado. Al mismo tiempo, los jugadores de tenis no experimentarían ninguna diferencia entre los aranceles de alquiler de cancha de día o de noche, valorando entonces ambos de la misma manera. El resultado es una mayor demanda de tenis nocturno que si el mayor gasto ligado a la prestación del servicio se cobrara a sus beneficiarios.

En cambio, si la instalación, la operación y el mantenimiento de las luces de las canchas de tenis fueran financiados con cargos por cuenta del usuario, se retiraría el subsidio oculto al tenis nocturno. Habría una diferencia entre el tiempo de cancha nocturno o diurno y los jugadores de tenis se verían pues obligados a determinar si los beneficios ligados al juego de noche son dignos de un gasto adicional. El resultado final sería menos demanda de tenis nocturno frente a los aranceles en relación con la que habría habido si los impuestos hubieran financiado el servicio.

Ingresos. Otra ventaja es que los cargos y derechos por cuenta del usuario representan una fuente adicional de ingresos para las administraciones locales. Ante las revueltas de los contribuyentes y durante una época de ayuda federal reducida, las administraciones locales buscaron formas de diversificar su base de ingresos. Los cargos y derechos por cuenta del usuario constituyen una fuente sólida de ingresos que también es popular entre los votantes y los políticos. Los programas y las actividades que se sostienen en gran medida gracias a cargos y derechos por cuenta del usuario tienen menos posibilidades de sufrir los inevitables recortes presupuestarios y las reducciones en el servicio que se producen durante épocas de austeridad fiscal. Reducir o eliminar una actividad que tiene un apoyo de la recaudación tributaria escaso o nulo contribuye muy poco a equilibrar el presupuesto porque tiene un efecto escaso o nulo en la reducción de la discrepancia entre los ingresos y los gastos.

Privatización. Otro beneficio más es que los cargos y derechos por cuenta del usuario dan una fuerte respuesta a los que defienden la privatización de las actividades del sector privado. No todas las actividades se prestan a la privatización debido a características ligadas a los bienes públicos que la fijación de precios y la prestación privadas no tienen en cuenta. Al cobrar precios públicos por estos programas y actividades, el sector público puede obtener ganancias de eficiencia ligadas a los precios sin sacrificar la promoción del bien social ligada a la actividad.

Equidad. Los cargos y derechos por cuenta del usuario constituyen un mejoramiento considerable de la equidad en el suministro público de bienes y servicios. Si los bienes y servicios se financian con ingresos de impuestos generales, todos los ciudadanos en la jurisdicción deben contribuir, usen o no los servicios. Al permitir que las actividades que tienen características de divisibilidad de los beneficios, imponibilidad y voluntariedad sean financiadas por los cargos y derechos por cuenta del usuario, sólo deben pagar quienes utilizan los servicios, eliminando el subsidio aportado por lo no usuarios a los usuarios inherente a la financiación en el impuesto general.

Eliminación de los subsidios de facto. Un beneficio asociado a los cargos y derechos por cuenta del usuario es la reducción de los subsidios aportados por no residentes y propiedades que no están en los registros fiscales. Financiar servicios y actividades estatales a través de ingresos por impuestos generales no permite la exclusión de quienes no pagan impuestos a la jurisdicción local. La recolección de residuos financiada por los impuestos a los bienes está a disposición de instituciones de caridad, religiosas y educativas pese al hecho de que sus propiedades están exentas del impuesto inmobiliario. Los cargos por cuenta del usuario para la recolección de residuos suprimen este subsidio de los contribuyentes del impuesto inmobiliario a estas instituciones. Los no residentes que usan canchas de tenis iluminadas gozan de un subsidio de los contribuyentes de la ciudad a menos que se utilicen cargos por cuenta del usuario para financiar las luces.

Limitaciones de los cargos por cuenta del usuario

Pese al interés creciente en los cargos y derechos por cuenta del usuario como sustituto de la imposición y como complemento de los ingresos de administraciones locales, hay algunas dificultades en cuanto a su utilización que limitan su viabilidad.

Beneficios externos. Muchos servicios prestados por el sector público no responden a los requerimientos necesarios para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. Si la actividad tiene beneficios externos considerables, los que no son obtenidos por sus principales receptores, no cumple con el test de divisibilidad de los beneficios. Los informes sobre accidentes elaborados por la policía después de un accidente automovilístico son buenos candidatos para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario porque la mayoría de los beneficios, si no todos, son obtenidos por los involucrados en el accidente cuando presentan sus reclamos para el seguro. Por otro lado, la protección policial básica no es adecuada para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario debido a los beneficios externos considerables asociados con ella. Si un individuo paga por tener protección policial, la presencia de la policía automáticamente suministra una protección mayor a otros que no contribuyeron al suministro del servicio.

La falta de imponibilidad también elimina muchos servicios estatales de la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. Pese a la presencia de un grupo beneficiario claramente identificable, puede no resultar práctico cobrar un precio. Resulta relativamente fácil cobrar un precio por el uso de canchas de tenis iluminadas; las canchas de tenis están cercadas, o sea que puede negarse el acceso a las mismas si no se recibe el pago correspondiente. Pero resulta poco práctico cobrar un derecho por el uso de una plaza de la ciudad porque es imposible construir barricadas para negar acceso a los que no pagan.

Equidad. La equidad puede verse afectada negativamente si los servicios estatales subsidian intencionalmente a recepto-

res de bajos ingresos o desfavorecidos. Los cargos eliminarían el subsidio y podrían excluir a individuos que no pueden pagar el precio.

Es posible, sin embargo, estructurar los cargos por cuenta del usuario de manera que mejoren la equidad y que lo hagan en forma más eficiente. El suministro de servicios estatales gratis (financiados por ingresos de impuestos generales) no es un subsidio bien orientado a su target; todos los usuarios del servicio se benefician independientemente del status económico o la necesidad. El subsidio puede estar mejor orientado a un objetivo cobrando un precio por la actividad y ajustándolo luego en consideración a circunstancias especiales. Los ajustes factibles comprenden:¹⁴

1. Precios mínimos, que establecen un costo bajo o nulo por niveles mínimos de servicio. Los precios aumentan por servicios que superan el nivel mínimo. Por ejemplo, los niveles mínimos de recolección de residuos podrían financiarse con ingresos por impuestos generales. Un container por residencia podría suministrarse sin costo, en tanto que containers adicionales podrían alquilarse pagando un derecho adicional.
2. Descuentos que se ofrecen a grupos determinados. Por ejemplo podría ofrecerse la recolección de residuos sobre una base de derecho por container. Al grupo determinado (por ejemplo: pobres, ancianos) se le ofrecería un descuento en el arancel por alquiler del container.
3. Rebajas por barrios. Los cargos se estructuran para variar por barrios. Por ejemplo, podrían ofrecerse aranceles de alquiler de containers para residuos a distintos barrios en base al ingreso medio familiar en el barrio.

Aspecto legal y político. La legislación estatal puede limitar la utilización de cargos por cuenta del usuario.¹⁵

Los cargos por cuenta del usuario no son deducibles de los

¹⁴ Véase Pascal, *a Guide to Installing Equitable Beneficiary-Based Finance in Local Government*, pp. 13-17, para un desarrollo mayor del tema.

¹⁵ Véase Comisión Asesora para Relaciones Intergubernamentales, *Local Revenue Diversification: User Charges*, pp. 39-40.

impuestos federales a las ganancias. Los impuestos inmobiliarios y los impuestos a las ganancias locales son deducibles. Por lo tanto, un dólar recaudado por impuestos a los bienes o a las ganancias es más barato para el consumidor de servicios estatales que un dólar recaudado a través de cargos por cuenta del usuario.

Costo administrativo. La administración de los cargos y derechos por cuenta del consumidor puede resultar costosa. Si bien es factible establecer cargos por el uso de la plaza en la ciudad, sería costoso erigir una barricada y pagar personal para que se cumpla y se pague el cargo. También hay que tener en cuenta el costo de recoger la información necesaria para fijar precios eficientes por servicios sujetos a la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. Estas necesidades de información pueden requerir que se establezca un sistema más amplio de contabilidad de costos.

Consideraciones sobre precios

El simple hecho de que un servicio en particular esté sujeto a la financiación mediante cargos por cuenta del usuario no significa que determinar el nivel adecuado de cargo sea fácil. Stocker señaló que

las políticas de fijación de precios de los gobiernos municipales a menudo carecen de sofisticación, algo quizá comprensible dada la dificultad de determinar las elasticidades de precios, los costos marginales, la distribución de los beneficios y otras cosas que entran en los modelos económicos de una fijación óptima de precios.¹⁶

En general se proponen dos enfoques para determinar el nivel apropiado de cargos por cuenta del usuario: el precio por el costo total y el precio por costo marginal. El precio por costo total fija el cargo por cuenta del usuario en un nivel que cu-

¹⁶ Frederick D. Stocker, "Diversificación del sistema de ingresos local: Ingresos e impuestos a las ventas, Cargos por cuenta del usuario, Subsidios federales", *National Tax Journal* 29 (septiembre 1976): 320.

bre todos los costos ligados al suministro del servicio. Estos costos comprenden las operaciones, el mantenimiento, el capital, el costo fijo y el servicio de la deuda.

Por desgracia, no todos los costos se prestan a una conexión fácil con un bien o servicio específico:

Determinar cuál es la forma exacta de atribuir con realismo los gastos u otros costos conjuntos a un servicio particular de un organismo que presta varios servicios será siempre un proceso de norma contable y no de realidad económica.¹⁷

No obstante, la distribución de estos costos es un problema no sólo para los servicios suministrados en forma pública; las firmas privadas en definitiva deben cubrir todos los costos para seguir siendo empresas viables.

Si existen algunos beneficios externos ligados al suministro del servicio, los cargos por cuenta del usuario no deben fijarse en un nivel que cubra los costos totales; debería haber algún subsidio suministrado a partir de los ingresos por impuestos generales. Esto no aboga, sin embargo, contra el uso del principio del costo total como guía de fijación de precios. Aun en los casos en que se otorga un subsidio, es importante calcular todos los costos vinculados con la actividad para brindar a quienes fijan las políticas la información necesaria para tomar la decisión más lúcida posible en cuanto a una distribución eficiente de los recursos.

Todos los gastos... incluidos la operación, el mantenimiento, los costos fijos, el capital y el servicio de la deuda deben documentarse y justificarse... Pasar por alto los costos indirectos u otros lleva a los encargados de fijar las políticas a una evaluación inexacta de los costos que puede derivar en una fijación inferior del precio y, por ende, en un subsidio del servicio. Si bien un servicio puede cobrarse a un precio por debajo del costo total, dicha decisión debe ser una decisión política tomada por funcionarios locales electos y no el resultado de la falta de datos durante el proceso de elaboración de las políticas.¹⁸

¹⁷ John L. Mikesell y C. Kurt Zorn, "Las derivaciones de enfoques alternativos sobre costos para los precios de servicios municipales", *Proceedings of the National Tax Association - Tax Institute of America 1982*: 158.

¹⁸ Patrick C. Glisson y Stephen H. Holley, "Desarrollo de cargos por cuenta

El precio por costo marginal constituye un método económicamente más eficaz para los precios de cargos por cuenta del usuario. Fija el arancel a un nivel que cubre los costos ligados al suministro de la última unidad del bien. Si bien es un método más eficaz de fijación de precios, a menudo lo critican porque no atiende a la recuperación de los costos totales y puede suministrar cantidades insignificantes de ingresos.

Se ha sugerido un tercer enfoque, de precio incremental, para evitar el difícil problema de atribuir costos conjuntos cuando se emplea el precio por costo total. También supera el problema del flujo de ingresos inherente al precio por costo marginal.¹⁹ El precio incremental se centra en los costos directamente asociados al suministro del bien o servicio, no en los costos indirectos. Los costos incrementales son los costos que se evitan si el programa o la actividad deja de funcionar:

La lógica de este enfoque sostiene que muchos costos son costos relacionados con la existencia de un organismo público, independientemente de su programa anual o del uso particular de una instalación... El costo que tratan de recuperar los cargos por un programa son los que derivan sólo de la existencia de dicho programa.²⁰

Vale la pena considerar el enfoque del costo total en cuanto a la fijación de precios cuando los organismos son responsables de una actividad y dicha actividad es apta para sostenerse mediante cargos. Todos los recursos adquiridos por el organismo se obtienen debido a la actividad financiada a través de los cargos. Por consiguiente, los usuarios de dicha actividad merecen soportar los costos del organismo, incluidos los fijos y los costos de capital. Los ejemplos más claros de este tipo de bienes y servicios suministrados en forma pública son el agua, las cloacas y otros servicios públicos que los Estados a menudo suministran en forma monopólica. Por lo tanto, el uso del precio del costo total para las tarifas públicas es un enfoque sensato.

del usuario en administraciones locales: consideraciones técnicas y de políticas", *Governmental Finance* 11, 1 (Marzo 1982): 5.

¹⁹ Mikesell y Zorn, *Enfoques alternativos sobre costos*, pp. 156-160.

²⁰ Mikesell y Zorn, *Enfoques alternativos sobre costos*, p. 158.

El precio incremental resulta apropiado cuando un organismo presta una mezcla de servicios, especialmente cuando algunos servicios no tienen las características de divisibilidad de los beneficios e imponibilidad necesarios para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. El organismo existe normalmente para suministrar el bien público; otros servicios, los sujetos a cargos por cuenta del usuario, son muchas veces una idea posterior. Los costos en los que debería basarse el cargo son los que surgen del agregado de dicho servicio –el costo incremental del servicio para el organismo. Todo costo fijo general cautivo en el precio debería ser considerado una contribución a la operación general, no un recuero de costos. Por lo tanto, un cargo por ocuparse de sistemas de alarma privados en una comisaría no reconocería una incidencia de costos en el salario del jefe ya que dicho costo continuaría estando con o sin las alarmas.

La implementación de cargos por cuenta del beneficiario

Obviamente hay, y seguirá habiendo, un interés perdurable en los cargos por cuenta del usuario y los cargos por cuenta del beneficiario en general, en la medida que las administraciones locales busquen formas de diversificar sus bases de ingreso. Teniendo esto presente, es lógico considerar algunas pautas que pueden utilizar las administraciones locales al contemplar la adopción o la ampliación de su utilización de cargos por cuenta del usuario y del beneficiario.

Pautas de implementación²¹

Las cuestiones que rodean la adopción, por parte de un gobierno local, de cargos y derechos por cuenta del usuario, son complejas y exigen un análisis sistemático de la viabilidad de los mismos para que puedan implementarse cargos por cuen-

²¹ En ACIR, *Local Revenue Diversification*, pp. 43-56, se desarrollan específicamente consideraciones de implementación y precios de bienes y servicios.

ta del usuario eficaces y eficientes. Primero, deben identificarse programas que sean apropiados para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. Esto implica inicialmente determinar qué servicios pueden ser financiados en forma eficiente y equitativa a través del mecanismo de precios y cuáles son los que más se adecuan a la financiación impositiva. Se indica que el uso del mecanismo de precios es una alternativa apropiada al financiamiento mediante imposición si:

1. Los beneficios son principalmente directos, o sea que los cargos no causan una pérdida significativa de beneficios externos.
2. La demanda tiene cierta elasticidad, o sea que el uso de los precios contribuye a la asignación de recursos y elimina la utilización excesiva.
3. Los cargos no derivan en desigualdades para los grupos de menores ingresos, en base a los criterios aceptados.
4. Los costos de recaudación de los cargos son relativamente bajos, o pueden emplearse impuestos alternativos calculados por el uso.

Por otra parte, el uso del mecanismo de precios es menos aceptable cuando:

1. Los beneficios externos son significativos y se pierden en parte si se cobran cargos.
2. Los criterios de equidad requieren que los grupos de menores ingresos tengan la garantía de obtener los servicios.
3. Los costos de recaudación son relativamente altos, y no pueden elaborarse medidas impositivas alternativas relacionadas con el uso.²²

Aunque se clasifican como cargos por cuenta del beneficiario, los derechos por licencias y permisos y las contribuciones especiales no son precios públicos. Los servicios que financian no cumplen con todos los criterios para el uso del mecanismo de

²² John F. Due y Ann F. Friedlaender, *Government Finance: Economics of the Public Sector* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1981), pp. 89-90.

precios. En el caso de las contribuciones especiales, el costo de recaudación relacionado con los precios resultaría prohibitivo debido a la dificultad de excluir a los consumidores que deciden no pagar. La actividad que se financia mediante derechos por licencias y permisos es el canje de un privilegio más que el canje de un bien o servicio. Por consiguiente, la medición de los beneficios resulta imprecisa. Ambas cosas se adaptan mejor a la financiación mediante impuestos. Desde el momento que estos cargos por cuenta del beneficiario son obligatorios, existe una falta de sensibilidad a las fuerzas del mercado.

Una vez identificados los servicios aptos para la financiación mediante contribución especial o derecho por licencias o permisos, el objetivo debería ser fijar los cargos en un nivel lo suficientemente alto como para cubrir los costos del suministro de los servicios.

Para los servicios suministrados en forma pública que satisfacen los criterios de precios, la tarea consiste en decidir cuáles son verdaderamente los servicios que tienen características de bien público y cuáles los bienes privados suministrados en forma pública. Si se da esto último, como ocurre con los servicios municipales, los precios deben estructurarse utilizando las mismas pautas que usan las empresas de servicios privados.

El segundo paso para los servicios considerados aptos para los cargos y derechos por cuenta del usuario implica desarrollar una razón básica que sustente el empleo de los cargos y derechos por cuenta del usuario. Tercero, deben reunirse datos operativos, específicamente datos sobre costos, de la manera más detallada posible. Cuarto, debe hacerse una determinación de la mejor norma de precios a utilizar. Quinto, debe prestarse atención a las fuerzas del mercado —qué precio cobran los competidores, qué aumento en los cargos es aceptable hasta tener efecto en la demanda del servicio, etc. Sexto, deben considerarse los posibles efectos de la decisión sobre precios en la equidad. Séptimo, la formulación e implementación de los cargos y derechos por cuenta del usuario deben ser sensibles al entorno político.

Sumario

En tanto las administraciones locales continúen buscando diversificar sus sistemas de ingresos, la atención seguirá centrada en los cargos por cuenta del beneficiario y, específicamente, en los cargos por cuenta del usuario como alternativa a la financiación impositiva de bienes y servicios suministrados en forma pública. Los cargos y derechos por cuenta del usuario son atractivos para las administraciones locales porque imitan los precios privados. Los cargos proveen una distribución eficiente de los recursos en el sector privado y, si están estructurados adecuadamente, pueden mejorar realmente la equidad.

Obviamente, no todos los bienes y servicios suministrados en forma pública son aptos para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario. Los impuestos y otros cargos por cuenta del beneficiario, como los derechos por licencias y permisos, las contribuciones especiales y las tarifas públicas constituyen mecanismos de financiación más apropiados si el servicio no logra satisfacer tres condiciones necesarias: la divisibilidad de los beneficios, la imponibilidad y la voluntariedad. Una vez identificados los bienes aptos para la financiación mediante cargos por cuenta del usuario, es necesario asegurar que los cargos se implementen de manera eficiente, equitativa y eficaz.

¿La defunción del Estado Nación?*

Vito Tanzi

I. Introducción

Durante gran parte de este siglo el gasto del gobierno, expresado como una parte del Producto Bruto Interno (PBI), se elevó en todos los países industriales. El incremento fue particularmente grande en el período posterior a 1960. Para todos los países industriales de los que existen datos, el gasto general del gobierno se elevó de un promedio no ponderado de alrededor del 28% del PBI en 1960 a alrededor del 46% del PBI en 1996 (Cuadro 1).

El crecimiento en el gasto público fue promovido por factores técnicos, sociales y políticos. *Entre los factores técnicos*, el descubrimiento o la popularización de conceptos tales como

* Este documento fue presentado en la Semana de Conferencias de Kiel sobre Globalización y Trabajo, Kiel, 24-25 de junio de 1998. Las ideas que aparecen en este documento fueron presentadas por primera vez como un discurso inicial dirigido a los graduados de la clase de economía en la Universidad de Rochester, el 26 de mayo de 1996. Un primer borrador fue escrito mientras el autor estaba gozando de su año sabático como Becado del Collegium Budapest, Instituto para Estudios Avanzados (Budapest), octubre-diciembre 1997. El autor desea agradecer a Shahid Yusuf los comentarios sobre un borrador anterior. Este trabajo fue originalmente publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional dirigido por Vito Tanzi y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización otorgada por el mencionado organismo.

bienes de interés público, factores externos, y bienes de interés social dieron cada vez más legitimidad a las acciones del gobierno en muchas áreas. *Entre los factores sociales*, la creciente preocupación por la distribución del ingreso, así como el mantenimiento del ingreso de los trabajadores, jubilados y otros grupos, y por la estabilización económica en general, brindaron razones adicionales para aumentar el gasto público. En general, la actividad del gobierno estaba dirigida a aliviar los diversos riesgos (desempleo, pobreza, analfabetismo, insalubridad, dominio extranjero, etc.) y se suponía que este alivio se lograría a través de un mayor gasto público. Véase Devarajan y Hammer (1997). *Entre los factores más políticos*, hubo intentos por parte de los gobiernos, que no siempre estaban convencidos de la virtud del mercado, por reemplazar el mercado en muchas decisiones de asignación de recursos. Los gobiernos llegaron a jugar papeles importantes en la promoción industrial y en el desarrollo regional y en las políticas de desempleo, por el uso de gastos fiscales, créditos subsidiados, y subsidios presupuestarios a empresas.¹ Se suponía que el gobierno podía mejorar los resultados que el mercado lograría por sí mismo. Véase Tanzi (1997).

Durante largo tiempo, los incrementos en el gasto del gobierno fueron financiados en gran parte por los incrementos en los impuestos. Sin embargo, a medida que el nivel de impuestos se elevaba, los países comenzaron a enfrentar la resistencia de los contribuyentes y tuvieron que apoyarse en las tomas de préstamos. Esto llevó a su vez al crecimiento de la deuda pública y al pago de intereses. Por último, esta línea de financiamiento también se agotó o se hizo demasiado cara cuando la participación de la deuda en el PBI alcanzó altas proporciones y afectó el nivel de las tasas de interés reales a las que el gobierno podía tomar préstamos.

Los principales instrumentos impositivos para financiar los altos niveles de gasto público eran: (a) impuestos a las ganancias y en particular a las ganancias personales; (b) impuestos al valor agregado; y (c) aportes a la seguridad social pagados en parte por los trabajadores y en parte por los empleadores.

¹ Las regulaciones también jugaron un papel importante.

El ingreso proveniente de estos impuestos relativamente nuevos aumentó mucho en las últimas décadas. Estos acontecimientos estuvieron asociados en gran parte, aunque no enteramente, con medidas tomadas por los gobiernos *nacionales*.

II. Desafíos recientes

La situación antes descrita caracteriza a los desarrollos logrados en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, en especial, en el periodo posterior a 1960. Para la década de 1960, la revolución keynesiana y la ideología asociada con la planificación centralizada y el pensamiento socialista estaban teniendo una fuerte influencia sobre las medidas tomadas por muchos gobiernos en los países industriales. Véase Tanzi (1997). El clima intelectual prevaleciente condujo a: (a) políticas que dieron un rol creciente al gobierno, especialmente medido por la participación del gasto del gobierno y los impuestos en el PBI; y, dada la naturaleza de las nuevas actividades o el nuevo gasto, condujo a (b) una creciente importancia del gobierno *nacional* en las actividades totales del sector público. En términos de funciones económicas, en muchos países los gobiernos nacionales se hicieron más importantes que los gobiernos subnacionales.

Más recientemente, y especialmente desde principios de la década de 1980, el ambiente social y económico comenzó a cambiar a medida que se convertía en menos afable hacia la acción del gobierno. Las razones eran varias.

Primero, la revolución keynesiana perdió mucha de su efervescencia. Muchos progresos intelectuales y prácticos desafiaban algunas de sus premisas básicas y mostraban algunos de sus defectos.

Segundo, el creciente conocimiento de los acontecimientos en Europa Oriental y en la Unión Soviética redujeron en gran medida la atracción que tenía el socialismo y la planificación centralizada sobre los intelectuales occidentales y los hacedores de políticas. Se habló acerca de las virtudes de desarrollar una economía "mixta". En la década de 1990, la mayoría de las economías centralmente planificadas comenzó una difícil transición para convertirse en economías de mercado.

Tercero, la carga creciente de los impuestos hizo que los contribuyentes estuvieran cada vez menos dispuestos a apoyar impuestos adicionales y estimuló el crecimiento de la economía subterránea. La economía subterránea se ha convertido en una preocupación importante para muchos hacedores de política.

Cuarto, las altas deudas públicas llevaron a incrementos en las tasas de interés y a pagos de intereses para el servicio de la deuda.

Quinto, hubo una percepción creciente de parte de los ciudadanos de muchos países de que el dinero obtenido a través de impuestos altos o a través de altos déficits fiscales no contribuía de modo apreciable a mejorar los indicadores que determinan el bienestar social. Si bien el gasto creció, muchos de los problemas subsistieron. Las recientes investigaciones han proporcionado cierto respaldo empírico a estas percepciones. Véase Tanzi y Schuknecht (1997). Esa investigación ha sugerido que ese alto gasto público no contribuyó a mejorar los resultados medido por diversos indicadores socio-económicos. Los países que mantuvieron el gasto público total relativamente bajo progresaron tanto, o más, en términos de muchos de estos indicadores que aquellos que permitieron que el gasto del gobierno alcanzara niveles altos. La preocupación por la ineficiencia del gasto del gobierno y la corrupción y las actividades subterráneas asociadas con el papel más importante jugado por el gobierno también crecieron.

Sexto, muchos llegaron a creer que en las últimas décadas los gobiernos se habían visto perturbados por las nuevas y ambiciosas funciones que habían asumido. En consecuencia, tendían a prestar menos atención a actividades esenciales más importantes y más tradicionales del Estado. Véase Banco Mundial (1997) y Tanzi (1997). Por tal razón, los mercados y las actividades económicas sufrieron.

Por último, un fenómeno denominado generalmente globalización comenzó a afectar a las políticas y a las actividades económicas. A través de sus muchas ramificaciones y efectos, este fenómeno ha comenzado a influir en lo que hacen los gobiernos y en la división de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Las siguientes dos secciones se ocuparán en forma más directa de estas cuestiones.

III. Globalización y funciones del gobierno

En todos los aspectos, la globalización y los adelantos tecnológicos que la acompañan están generando una revolución gradual pero importante en las actividades económicas y en las políticas económicas. Las actividades económicas que en el pasado tenían, a menudo, características que las vinculaban con lugares específicos (por ejemplo, a través del uso de insumos locales como carbón o energía o a través de otros factores) y que, con los años, podrían haberse convertido progresivamente en *nacionales* en carácter, se están convirtiendo en *globales*. Hasta ahora, este cambio es más aparente en algunas áreas, como por ejemplo los mercados financieros, y menos en otras áreas, como los mercados de trabajo pero, en cierta medida, está afectando a la mayoría de las áreas.

Los economistas continúan usando conceptos tradicionales tales como bienes "comerciadados" y "no comerciadados" si bien, en cierta medida, todos los bienes son comerciadados ahora. Si los bienes o servicios no van a los lugares en donde están los compradores, entonces los compradores van a donde están los bienes o servicios. Por ejemplo, en el pasado los servicios de salud no eran comerciadados en su mayoría. Ahora se están convirtiendo en bienes comerciadados porque, con mayor frecuencia, los pacientes de muchos países van a hospitales y doctores de países extranjeros para recibir tratamiento médico especializado. Un número cada vez mayor de hospitales está destinando sus servicios específicamente para clientes ricos, que están distantes. Con el tiempo, el mercado de los servicios médicos altamente especializados puede convertirse en verdaderamente global. En tal caso, las reglamentaciones impuestas al tratamiento médico por las autoridades de los países de los cuales provienen los pacientes tendrán poco efecto en el tratamiento que los mismos reciban. Ya ocurre que medicinas no autorizadas en un país pueden ser obtenidas fácilmente en otros países. Lo mismo está sucediendo en educación. Algunas de las mejores facultades están atrayendo estudiantes de todo el mundo. Una gran proporción de los estudiantes de las facultades norteamericanas está compuesta por estudiantes extranjeros. Este proceso se acelerará a medida que la educa-

ción y la medicina confien más en las tecnologías modernas disponibles.²

La revolución en la tecnología de la información, que redujo drásticamente el costo de transmitir información o acceder a ella e incrementó la velocidad a la cual se puede transmitir información, ha eliminado o está eliminado la importancia de la ubicación de muchas actividades.³ La computadora e Internet han dado enorme libertad a los operadores económicos con respecto a los lugares desde donde operan. Por ejemplo, los operadores de los mercados financieros ya no necesitan vivir en importantes centros financieros como Nueva York, Londres, Francfort o Tokio. Pueden operar ahora desde casi cualquier lugar y así lo hacen.

El contenido *físico* de gran parte de lo que se produce y vende en el mercado también está cambiando. Una parte cada vez mayor del valor "producido" en la actualidad (como el software) no tiene propiedades físicas o tangibles significativas. O, dicho de otro modo, el valor de los insumos físicos no procesados para muchos de los productos básicos o servicios producidos constituye ahora una parte pequeña o insignificante del valor de mercado de estos productos básicos o servicios. En parte, esto es consecuencia del creciente papel que el conocimiento y la información juegan en el mundo moderno. Las ideas y el conocimiento han reemplazado a los recursos tangibles.⁴ Ahora, más que en el pasado, el bienestar de un área dada depende mucho más del capital humano de las

² La Universidad de Phoenix es ahora una de las universidades norteamericanas más grandes, está muy acreditada, y se basa casi exclusivamente en la instrucción brindada a través de Internet. Oxford acaba de anunciar que comenzará a otorgar ciertos títulos a través de Internet. Es concebible que en el futuro puedan recibirse ciertos tratamientos médicos de doctores extranjeros a través del uso de canales de comunicación especializados.

³ Sin embargo, para muchas actividades agruparse en un área específica se ha tornado más importante. Este es el fenómeno de Silicon Valley en California o de Biella para la industria textil en Italia.

⁴ Probablemente el peso total de cada millón de dólares de PBI producido en los países avanzados ha estado cayendo especialmente si se excluyen los insumos en la forma de productos provenientes de la energía. Posiblemente esta sea la razón de que los precios de muchos productos básicos hayan estado cayendo.

personas que viven en esa área que lo que ocurría en el pasado, cuando los recursos naturales eran mucho más importantes. El conocimiento y la información aportan ahora una parte significativa del valor de muchos bienes comerciados. Aun cuando estos bienes tengan características tangibles, los costos del transporte han caído tanto que la ubicación se ha hecho mucho menos importante que antes para determinar los lugares en donde se producen.

Las empresas se han estado adaptando a este nuevo entorno y lo han estado explotando. Algunas empresas, cuyas actividades habían estado atadas inicialmente a ciudades específicas y, a medida que crecían, se habían convertido en nacionales, son ahora verdaderamente multinacionales.⁵ Pueden adquirir la materia prima en el país A, procesarla en el país B, y producir un producto final en el país C. La conducción de las empresas puede estar ubicada todavía en otro país, D. El capital y el know-how pueden provenir de otros países. La investigación y el desarrollo pueden llevarse a cabo en varios otros lugares, y la contabilidad y el procesamiento de datos realizarse en otro lugar.⁶

Como resultado de los adelantos antes descriptos, existe una creciente divergencia entre las áreas políticas representadas por los Estados Nación y las áreas económicas de mercados en particular. Estos últimos están progresivamente cada vez menos identificados con Estados Nación específicos. Cuando las empresas operaban sólo o mayormente en un país, las políticas de ese país tenían suma importancia para las empresas. Cuando las empresas se hicieron multinacionales, las políticas de los países específicos se tornaron menos importantes. Esto, por supuesto, no era así cuando la mayoría de los países mantenían una relación relativamente estrecha y cuando los mercados y las naciones coincidían en gran parte. Véase Ohmae (1995). Muchos nuevos mercados ya no están restringidos por fronteras políticas y se han desarrollado en áreas económicas que abarcan regiones de distintos países. Algunas regiones económicas pueden tener más en co-

⁵ Véase, por ejemplo, Parmalat y Benetton en Italia.

⁶ El procesamiento de datos con respecto a programación y reservas de algunas aerolíneas estadounidenses se realiza rutinariamente en la India.

mún con un área de mercado particular en otro país que con el país al cual pertenecen legalmente.⁷ En algunos casos, el mercado correspondiente se está convirtiendo rápidamente en el mundo en su totalidad.

La globalización y los adelantos tecnológicos han traído muchos beneficios a la humanidad. Por tal razón: (a) los recursos mundiales, incluyendo los ahorros, están mejor ubicados, llevando, por lo tanto, a un incremento en el estándar de vida a nivel mundial; (b) las personas disfrutan de una mayor gama de bienes y servicios a precios más bajos que antes; (c) muchas personas pueden viajar ahora a lugares lejanos en razón de la apertura de fronteras y a la caída del costo de los viajes; (d) la cantidad y variedad de información disponible se ha incrementado enormemente, y el costo de obtener información ha bajado en forma drástica. Por eso, las existencias de conocimiento en el mundo están disponibles con mayor facilidad para los que pueden acceder a ella.

Sin embargo, la globalización y los adelantos tecnológicos relacionados también han traído algunos costos y problemas. Por ejemplo:

- (a) se ha sostenido que la globalización ha reducido el salario relativo del trabajador no calificado en los países industriales, llevando así a una distribución más desigual del ingreso. Véase, entre otros, a Rodrik (1997) y Wood (1995);
- (b) el tremendo incremento en el volumen del comercio ha hecho más difícil para las autoridades limítrofes vigilar las fronteras en busca de importaciones ilegales, tales como drogas ilícitas y armas;⁸
- (c) la globalización ha reducido el criterio de los países para imponer la carga impositiva y la estructura de impuestos que desean. Véase Tanzi (1995 y 1996);
- (d) ha aumentado la posibilidad de que los factores externos negativos (es decir, costos) se desparramen hacia otros paí-

⁷ Véase, por ejemplo, la región fronteriza entre México y los Estados Unidos. En muchos casos, casi el 100% de la producción de esa región cruza la frontera. Véase también el mercado para los productos de Nokia en Finlandia.

⁸ El comercio ha estado creciendo a alrededor del doble de la tasa de crecimiento del PBI mundial.

ses. Pensemos en el potencial de productos de exportación con peligros potenciales para la salud, incluyendo materiales nucleares;⁹

- (e) el movimiento irrestricto de personas y bienes, y la penetración por grandes números de personas en áreas anteriormente vírgenes (selvas tropicales, etc.) han aumentado la posibilidad de que virus y bacterias desconocidos y peligrosos puedan salir de estas áreas cerradas y contaminar al resto del mundo. El estallido del Ebola y los efectos potenciales de ese estallido en el mundo son casos puntuales;
- (f) la globalización ha aumentado la posibilidad de las crisis financieras internacionales a través de los efectos “rebaño” y “contagio”;¹⁰
- (g) también ha hecho posible una aceleración de la tasa de crecimiento de los países pobres, permitiéndoles explotar la existencia de conocimientos a disposición de los países avanzados y los mercados que estos países abastecen. Sin globalización no podría haber existido el milagro de crecimiento del Sudeste Asiático. Si bien el crecimiento es un objetivo deseable, es posible que los países más pobres estén menos preocupados por los efectos indirectos ambientales que, en ausencia de medidas correctivas, tienden a acompañar el crecimiento. Algunos de estos problemas son puramente internos, de manera que las elecciones de los países entre crecimiento más rápido y medio ambiente más limpio les concierne a ellos. Otros, sin embargo, son de naturaleza internacional (por ejemplo, lluvia ácida, recalentamiento global). Por ende, en un mundo que se globaliza, el crecimiento rápido por parte de los países en vías de desarrollo puede agravar algunos de estos problemas. Imaginemos simplemente el efecto en el medio ambiente si dos mil millones de chinos e indios compraran autos y heladeras.¹¹

⁹ La experiencia con la enfermedad de la vaca loca es un caso puntual.

¹⁰ Véase las experiencias con las crisis económicas de México y del Sudeste Asiático.

¹¹ También imaginemos que muchos países relativamente pobres tienen acceso a la tecnología y a los materiales que les permitan fabricar bombas atómicas.

El punto importante de los ejemplos antedichos es que en todas sus ramificaciones, incluyendo los adelantos tecnológicos, *la globalización está contribuyendo a la transformación de algunos problemas nacionales en internacionales*. Medidas que en el pasado tuvieron efectos mayormente domésticos, tienden ahora a tener efectos más grandes en otros países. Estos problemas pueden traer fricciones, y eventualmente conflictos propiamente dichos, entre países a menos que se los contenga de algún modo.

La economía Pigouviana nos enseñó que los factores externos *pueden justificar la intervención pública*.¹² De resultar exitosa, esta intervención reduciría los factores externos negativos o haría, por lo menos, que aquellos que los generan soporten el costo. Este es, por ejemplo, el objetivo del "principio de que el que contamina paga", que podría ser aplicado dentro de un país o a través de los países. La intervención pública usa instrumentos tales como impuestos, subsidios y regulaciones para lograr el objetivo antedicho. Sin embargo, estas medidas pueden ser tomadas sólo por un gobierno dentro de su territorio nacional. Cuando los factores externos o los efectos indirectos cruzan las fronteras, no existe un gobierno mundial que pueda encararlos. Y es a menudo difícil para los países independientes encontrar soluciones que sean aceptables para todos y hechas cumplir por todos. Es posible ver el desarrollo de un futuro conflicto entre la creciente internacionalización de los mercados y de muchos factores externos y efectos indirectos y la falta de un organismo político con el mandato y la facultad de encararlos de manera satisfactoria.

Un observador agudo debe de haber notado el creciente papel que las instituciones internacionales (tales como el FMI, la OCDE, la OMT, la OMS, el Banco Mundial, el BPI, las Naciones Unidas, y similares) están jugando en relación con algunas cuestiones con ramificaciones internacionales. Por ejemplo, el FMI tiene la intención de reducir los efectos internacionales generados por malas políticas macroeconómicas de partes de países en particular. La OMT tiene la intención de re-

¹² Pero véase Coase (1960).

ducir los efectos internacionales asociados con medidas particulares vinculadas con el comercio. La UE y la OCDE están tratando de reducir algunos de los efectos internacionales asociados con la injusta competencia impositiva. El proceso en marcha es algo desordenado, errático, y, por momentos, confuso. Continúa siendo objetado por grupos que creen que estas instituciones son ineficientes; o que la soberanía internacional está siendo erosionada por ellos; o, incluso, que la existencia de estas instituciones produce riesgos morales. Los países europeos han creado una institución política supranacional, la Unión Europea, que en muchas áreas (como las regulaciones y la política monetaria) operan como un auténtico gobierno supranacional.

Estas instituciones internacionales no tienen la misma facultad legal que los gobiernos nacionales, de modo que su capacidad para encarar los efectos indirectos a través de las fronteras se encuentra restringida y limitada. Sin embargo, sus acciones pueden ser todavía efectivas para influir en el comportamiento de países en particular y reducir los efectos indirectos a través de las fronteras antes mencionadas. Uno debería pensar en estas instituciones como en clubes a los que se ingresa a criterio de los miembros. En resumen, a muchos países les parece difícil o desventajoso no ingresar en estas instituciones y, una vez en ellas, se ven sujetos a una creciente educación y presiones para comportarse de acuerdo con las normas convenidas.¹³

IV. El futuro papel del Estado Nación

En la sección anterior describimos brevemente el proceso de globalización que está trayendo una creciente divergencia entre jurisdicciones legales relativamente estáticas (tales como las naciones) y los mercados altamente dinámicos. Mencionamos que este proceso está reduciendo las atribuciones de los gobiernos nacionales sobre algunas medidas económicas de

¹³ Es interesante que con todas las críticas recibidas por el FMI en los últimos años, a prácticamente todos los países les ha parecido conveniente ingresar en tal institución y ninguno ha amenazado con dejarla.

parte de personas y empresas. En esta sección, desarrollamos este aspecto en forma un poco más extensa.

Como lo mencionáramos, en todas sus ramificaciones la globalización está creando o contribuyendo a la existencia de muchos factores externos o efectos indirectos a través de las fronteras. Esto está llevando a un incremento en el número, o, más a menudo, en las funciones, de las organizaciones regionales e internacionales. Tal incremento puede ser visto por algunos como implicando cierta reducción en las facultades *discrecionales* de las autoridades nacionales. Por ejemplo, la creación de la Organización Mundial del Trabajo (OMT), para encarar los factores externos a través de las fronteras conectados con las políticas comerciales, reducirá parte de la facultad que tienen los gobiernos nacionales para interferir con el comercio a través de tarifas, subsidios, cuotas, u otros medios. La Unión Europea está reduciendo las facultades de los gobiernos nacionales de los países miembro en política monetaria, política de tipo de cambio, en políticas regulatorias, y en otras áreas.

El Comité Provisorio solicitó recientemente al FMI que estudiara la posibilidad de jugar un papel más importante en los movimientos de capital. Posiblemente, este nuevo papel podría reducir en último término la facultad de los gobiernos nacionales en el control de los movimientos de capital. En abril de 1998, el Comité Provisorio, es decir, el comité de ministros de Hacienda, que supervisa las actividades del FMI, respaldó un "Código de Prácticas Óptimas sobre Transparencia Fiscal" que alentaría a los países miembros a poner en práctica políticas fiscales que en concepción, implementación y resultados son lo más transparentes posibles. Si este código de conducta fuera seguido y estuviera sujeto a cierto monitoreo, limitaría el criterio de los países de usar instrumentos no transparentes (tales como actividades cuasi fiscales) para poner en práctica su política fiscal. En una reunión anterior el Comité Provisorio respaldó una política que alentaba a los países miembros a generar y poner a disposición del público un juego de datos económicos esenciales o básicos. Esta Iniciativa de Normas de Difusión de Datos limitaría la voluntad de los países de generar datos insuficientes o de mantener bajo reserva datos que son útiles para los mercados in-

ternacionales de capital en el sentido de tomar decisiones acerca de dónde asignar capital financiero.

Recientemente, una reunión de ministros de la OCDE acordó una política común frente al tratamiento de los sobornos pagados por las empresas a funcionarios extranjeros. Se están preparando o han sido preparados diversos códigos de conducta para el régimen impositivo, los mercados financieros, el gobierno correcto, la política ambiental, las normas del trabajo, y similares. Por ejemplo, la Fuerza de Tareas de Medidas Financieras, creada por una decisión del G-7, ha desarrollado normas para los bancos y otras actividades destinadas a reducir el lavado de dinero. Todas estas actividades pueden ser vistas en cierto modo como reduciendo la libertad de los países individuales de comportarse de un modo particular. Por supuesto, el objetivo básico de estas actividades es alentar mejores políticas y reducir efectos indirectos no deseables.

Los anteriores son ejemplos de una tendencia importante: se alcanzan acuerdos o entendimientos internacionales formales o informales en las reuniones ocasionales de los jefes de estado o de otros hacedores de política de alto nivel que representan a países o grupos de países específicos. También se alcanzan acuerdos en las reuniones ordinarias de las instituciones internacionales. Se supone que estos acuerdos, entendimientos o códigos de conducta van a guiar las futuras acciones de los gobiernos nacionales. O, mirado desde otro ángulo, se supone que van a limitar las acciones discrecionales de los gobiernos especialmente cuando estas acciones afectan a otros países de modo negativo. De este modo, reemplazan a las medidas correctivas de un gobierno mundial si tal gobierno existiera. Si este adelanto es considerado bueno o malo depende de la importancia que se le adjudica a los efectos indirectos negativos antes mencionados y a la pérdida de cierta soberanía nacional frente a acciones específicas.¹⁴

En un mundo que se globaliza, sería ingenuo creer que la búsqueda de intereses egoístas o nacionales daría como re-

¹⁴ Por supuesto, también depende de cuán bien desempeñan sus tareas las organizaciones internacionales o cuán eficientes son las reglas impuestas por ellos. De este modo, la cuestión de falla del mercado frente a la falla del gobierno es altamente relevante en esta discusión.

sultado de alguna manera alguna óptima de Pareto para todo el mundo. Es improbable que en un contexto mundial, las acciones no reguladas de los países individuales y que, por momentos, buscan su propia ventaja, llevarían a resultados similares a los logrados por el trabajo de una mano invisible en un mercado perfectamente competitivo. En tal mundo, es posible encontrar pícaros o aquellos que tratan de obtener beneficios a costa de los demás. Por esta razón, algunas restricciones a las acciones de los países parecen convenientes. Estas restricciones deben apuntar a promover cierta óptima colectiva y deben ser acordadas en forma conjunta por los países. También deben acordar las penalidades explícitas o implícitas que se impondrán a aquellos que no siguen las reglas. Por momentos, las penalidades serán simplemente las críticas o la persuasión moral impuesta por otros países. Esto puede ser visto por algunos como un signo de que el Estado Nación está perdiendo su razón de ser. Sin embargo, es el resultado inevitable de la participación responsable en un mundo que se globaliza.

La globalización también está obligando a los países a seguir más que antes las reglas del mercado. Es posible que los países que ignoran estas reglas paguen un precio mucho mayor que cuando las economías eran cerradas. Esto quedó claramente demostrado por las crisis financieras de 1997 en el Sudeste Asiático y por la crisis de 1994 en México. La globalización está reduciendo los grados de libertad que tenían en el pasado los gobiernos nacionales en muchas áreas de la política. En cierto modo, este proceso también representa una transferencia de algunas facultades o funciones de los hacedores de política del gobierno nacional hacia las fuerzas del mercado. El efecto neto es nuevamente una reducción en el papel relativo de los gobiernos nacionales y en la razón de ser del Estado Nación.

Es probable que los gobiernos nacionales vean su papel económico reducido en razón de los efectos de la globalización sobre el ingreso por impuestos. Un estudio reciente que ha tratado de pronosticar los efectos a largo plazo de la globalización (y la competencia impositiva que la acompaña) sobre el régimen impositivo, llegó a la siguiente conclusión: (a) provocará un menor ingreso por impuestos; y, lo que es más impor-

tante, (b) provocará cambios importantes en la estructura impositiva. Véase Tanzi (1996a). En particular, es probable que baje el ingreso proveniente de los impuestos a las ganancias. De este modo, la capacidad que tienen los gobiernos para sostener altos niveles de gasto público se verá reducida.

Los impuestos que más bajarán son los de los gobiernos *nacionales*. Para muchos gobiernos nacionales será difícil reemplazar estas pérdidas porque sus otras fuentes importantes de ingresos —impuestos al valor agregado y cargas sociales— también estarán sujetos a una presión bajista. De este modo, habrá una reducción en la capacidad de los gobiernos nacionales para seguir políticas particulares.

Nada de lo antedicho indica de modo alguno un papel reducido para los gobiernos subnacionales y en especial los municipales. En tal caso, la reducción en las funciones de los gobiernos nacionales creará más espacio y más necesidad de una actividad intensificada de parte de los gobiernos locales. En un mundo más abierto, muchas empresas y gerentes tendrán la libertad de dónde llevar a cabo sus actividades económicas, pero todavía tendrán que elegir dónde vivir. En cierto modo, la globalización, la revolución de la información, la Internet y otras tendencias, tales como el número creciente de jubilados con pensiones altas y grandes activos, harán posible que muchas personas elijan más libremente dónde vivir. Esto significa que las jurisdicciones locales tendrán que competir con mayor dureza para retener o atraer, especialmente, a personas con altos ingresos, sean ejecutivos, gerentes, profesionales independientes, jubilados ricos, o simplemente gente rica que busca un lugar atractivo en donde vivir.¹⁵

Las comunidades locales pueden contribuir en gran medida en hacer de un sitio en particular un lugar atractivo donde vivir. Un ambiente limpio, calles seguras, un tránsito ordenado, buenas instalaciones para estacionar, parques atractivos, buenas actividades culturales, una administración local eficiente y honesta, tasas de impuestos locales razonables aplicadas con bajos costos de acatamiento, buenas instalacio-

¹⁵ Los jubilados especialmente están mostrando un montón de libertad acerca de dónde se retiran, yendo a vivir a menudo a países extranjeros; el número de jubilados está creciendo a un ritmo acelerado.

nes de salud, y reglamentaciones locales que no determinen una burocracia excesiva que estrangule las actividades económicas y promueva la corrupción, son todos elementos que incrementan el atractivo de una localidad. Quizás, en cierto modo, la globalización incrementará la importancia de la hipótesis de Tiebout, según la cual los contribuyentes votarán con sus propios pies al elegir los lugares en donde vivir que mejor se adapten a sus propios deseos. Esa hipótesis puede adquirir relevancia en el contexto internacional.

Los gobiernos locales deberán recibir de buen grado las tendencias que están influyendo en el desarrollo económico y deberán prepararse para ellas. La globalización reducirá el ingreso por impuestos locales menos que lo que reducirá el ingreso por impuestos nacionales. Sin embargo, la competencia impositiva a nivel local también podría limitar el uso de impuestos particulares. La necesidad de prestar más atención a las actividades esenciales de los gobiernos significa que el papel de los gobiernos locales tendrá que incrementarse. Estas actividades esenciales son tanto responsabilidad de los gobiernos locales como de los gobiernos nacionales.

V. Observaciones finales

Bajo las tendencias actuales y las futuras probables, el papel total del gobierno en la economía se vería reducido. Es probable que el ingreso total por impuestos caiga y, dadas las limitaciones a las tomas de préstamo del sector público, el gasto público también debe caer. Si los impuestos hubieran sido demasiado altos, esta caída podría alentar un mayor crecimiento siempre que el gasto se viera reducido en consecuencia. La globalización también puede reducir el uso de las regulaciones impuestas en el nivel nacional, usadas a menudo como sustituto de impuestos y gastos, incrementando al mismo tiempo las impuestas a nivel global. La globalización tendrá su mayor efecto sobre el papel de los gobiernos *nacionales* por las razones antes explicadas y porque los impuestos más afectados serán aquellos recaudados a niveles nacionales. Los gobiernos locales se verán menos afectados en su ingreso por impuestos y deberán jugar un papel más importante en la

creación de un ambiente para vivir que atraiga a la inversión y a las personas de altos ingresos.

Es posible que los gobiernos locales enfrenten también problemas que, si se les permite convertirse en significativos, podrían restringirlos y reducir los beneficios que pueden llegar con el nuevo entorno. Aquí sólo podemos mencionar algunos de estos problemas.

La competencia fiscal entre los gobiernos locales podría intensificarse, llevando así a pérdidas por ingresos y a posibles asignaciones erróneas de recursos. Esto es importante porque cuanto más importante es el papel jugado por los gobiernos locales más grande es el gasto que requeriría de su parte y, por ende, requeriría ingresos más grandes que en el pasado. La mayor asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales no sería equiparada automáticamente por una mayor asignación del ingreso por impuestos.

La corrupción por parte de los funcionarios locales –en las decisiones de zonificación, otorgamiento de licencias, inspecciones, en la autorización de determinados servicios, en el desaliento de otros, etc.- puede ser significativa y puede incrementar el costo de realizar negocios en un área dada. La literatura reciente ha demostrado que la corrupción puede jugar un papel similar al del alto ingreso por impuestos para desalentar a la inversión extranjera. Véase Wei (1997) y Mauro (1995). Se ha argumentado que la corrupción puede ser más frecuente en el nivel local que en el nivel nacional. Véase Prud'homme (1994) y Tanzi (1996b).

Los mercados nacionales pueden fragmentarse si los gobiernos locales pusieran obstáculos a algunas actividades o al movimiento de la gente (por ejemplo, a través de los requisitos de licencias, residencia, y similares). Esto es probable que ocurra si los que obtienen rentas de posiciones protegidas o monopólicas a nivel local están en condiciones de influir en la decisión de los hacendados de política local o de los funcionarios. El proteccionismo local (a través del uso de instrumentos regulatorios) es definitivamente un peligro por el que vale la pena preocuparse.

Quizás es importante reiterar el punto básico de este documento: que la ausencia de un gobierno mundial que se ocupe de muchas cuestiones de asignación en el nivel internacional

está creando la necesidad de expandir el papel de las instituciones nacionales. En tal sentido, vale la pena señalar dos puntos. Primero, dada la falta de *poder gravar con impuestos* de parte de estas instituciones, su papel será jugado en gran medida a través de sus facultades regulatorias y su poder de persuasión. En algunos casos, es posible que las herramientas regulatorias no sean las herramientas más eficientes. Segundo, en sus intentos por ocuparse de las fallas del mercado en el nivel internacional, estas instituciones experimentarán sin duda algunas fallas similares a las mencionadas por la literatura elegida por el público como fallas del gobierno. Es de esperar que estas fallas del gobierno no se conviertan en tan importantes como las fallas del mercado que las instituciones tratan de corregir.

Este documento especulativo ha analizado algunas de las tendencias recientes en el mundo, y en particular aquellas asociadas con la globalización y los adelantos tecnológicos vinculados, para extraer conclusiones sobre el futuro papel de los gobiernos nacionales y, en menor medida, la asignación de responsabilidades fiscales entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Las conclusiones alcanzadas son altamente sugestivas e importantes, pero muchos más pensamientos y trabajos serán necesarios antes de que puedan ser consideradas como conclusiones definitivas.

Cuadro I. Crecimiento del Gasto General del Gobierno, 1870-1996
(Como porcentaje del PBI)

	Ultima parte del Siglo 19 Alrededor de 1870 ¹	Pre 1ª Guerra Mundial. 1913	Pos Guerra Mundial. 1920	Pre 2ª Guerra Mundial. 1937	Pos Guerra Mundial. 1960	1980	1990	1996
Gobierno general para todos los años								
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	36,6
Austria	--	--	14,7 ²	20,6	35,7	48,1	38,6	51,7
Canadá	--	--	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Francia ³	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
Alemania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
Irlanda ⁴	--	--	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Japón	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
Nueva Zelanda ²	--	--	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Noruega ⁴	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Suecia ³	5,7 ²	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,7
Suiza	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
Promedio	10,5	12,3	18,7	23,2	27,9	41,9	43,0	44,5
Gobierno central para 1980-1937, gobierno general de allí en adelante								
Bélgica	--	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	54,3
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9
Holanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,9
España	--	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,3
Promedio	10,5	11,2	16,6	19,6	28,2	47,0	51,0	50,1
Promedio total	10,5	11,9	18,2	22,4	27,9	43,1	44,8	45,8

Fuentes: Recopilado por Tanzi y Schuknecht basado en Acha (1976); Andlic y Verveka (1964); Oficina Australiana de Estadística y Censo (1938); Instituto Nacional Belga de Estadísticas (1952); Oficina de Censo y Estadísticas Históricas, EE.UU. (1975); Butlin (1984); Oficina Central de Estadísticas, Noruega (1969, 1978); Delorme y André (1983); Fiora (1983); Aperiúce Estadístico del FMI, Nueva Zelanda; FMI Suiza: Acontecimientos Económicos Recientes (1996), Asociación Estadística de Japon (1987); Mitchell, Estadísticas Históricas Internacionales (cuestiones varias); Oficina Central de Estadística de Holanda (1956); Anuario Oficial de Nueva Zelanda (1938); Perspectiva Económica, OCDE (1996, 1997); Instituto de la República de Italia (1951); Statistisches Jahrbuch, Oesterreich (1935).

¹ O el año más cercano disponible para todas las columnas. Datos previos a la 2ª Guerra Mundial a veces sobre la base del PNB o del PNN en lugar del PBI.

² Datos del gobierno central para este año, Nueva Zelanda: 1960-1970, y 1994/95 = 1996.

³ Datos de 1996, los cálculos están basados en la definición de "Maastricht", y son más pequeños que los publicados por el INSEE, agencia nacional de estadísticas.

⁴ 1995 en lugar de 1996, en razón de la interrupción en el cálculo de datos.

Referencias

Coase, R.H., "El problema del costo social", *Revista de Derecho y Economía*, Octubre de 1960, 3, pag. 1-44.

Devarajan, Shantayanan y Jeffrey S. Hammer (1997), "Gasto público y reducción de riesgo", documento presentado en el Congreso IIPF, Kioto, Japón.

Mauro, Paolo (1995). "Corrupción y crecimiento", *Revista Trimestral de Economía* (Agosto) págs. 681-712.

Ohmae, Kenechi (1995), *El Fin del Estado Nación - El ascenso de las economías regionales* (Nueva York: McKinsey & Company, Inc.).

Prud'homme, Rémy (1994), "Sobre los peligros de la descentralización", Documento de Trabajo sobre Investigación Política 1251, Banco Mundial, Departamento de Transporte, Agua, y Desarrollo Urbano, División Transporte, Washington, D.C.

Rodrik, Dani (1997), *¿La globalización fue demasiado lejos?* (Washington: Instituto de Finanzas Internacionales).

Tanzi, Vito (1997), "El papel pambiante del Estado en la economía: perspectiva histórica", Papel de Trabajo del FMI 97/114 (Septiembre). De pronta aparición en un libro de la OCDE.

_____ (1995), *Régimen impositivo en un mundo que se integra* (Washington: Institución Brookings).

_____ (1996a), "Globalización, competencia impositiva y el futuro de los sistemas impositivos", en *Steuersysteme des Zufunft*, editado por Gerold Krause-Junk (Berlín: Duncker & Humblot).

_____ (1996 b). "Federalismo fiscal y descentralización: revisión de algunos aspectos sobre eficiencia y macroeconomía", en *Conferencia Anual del Banco Mundial sobre la Economía del Desarrollo*, 1995 (Banco Mundial: 1996) págs. 295-316.

Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht (1997), "Reconsiderando el papel fiscal del gobierno: perspectiva internacional," *Revista de la Economía Americana*, Vol. 87, No. 2 (Mayo).

Wei, Shang-Jin (1997), "¿Cómo los impuestos equivalen a corrupción para los inversores internacionales?" Documento de Trabajo NBER 6030 (Mayo).

Wood, Adrian (1995), "Cómo el comercio perjudicó a los trabajadores no calificados", *Revista de Perspectiva Económica*, 9, No. 3 (Summer) págs. 57-80.

Banco Mundial (1997), *Informe de desarrollo mundial: El Estado en un mundo cambiante* (Washington: Banco Mundial).

Federalismo fiscal en los países miembro de la OCDE*

Jon Blondal

Introducción

Es un placer estar hoy con ustedes para tratar temas relacionados con el federalismo fiscal de los Países Miembro de la OCDE.

Quisiera destacar desde un comienzo que utilizamos el término "federalismo fiscal" por resultar conveniente y no por el hecho de limitarnos a los países federales en el estudio de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. En este aspecto, los temas que deben abordar los países unitarios y los países federales son muy semejantes.

Mi discurso de hoy está dividido en dos partes. En primer lugar, un panorama general de los arreglos del federalismo fiscal que tienen lugar en los Países Miembro de la OCDE. En segundo lugar, un tratamiento general de alguno de los temas principales del federalismo fiscal que deben enfrentar los Países Miembro.

Previo a ello, sin embargo, deseo expresar algunas palabras acerca del trabajo de la OCDE en esta área. Procedo del directorio de Gerenciamiento Público de la OCDE. Este direc-

* El presente artículo es una traducción de la exposición realizada por Jon Blondal en la Conferencia Internacional em Descentralizaço, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança, que tuvo lugar en junio, 1997, en la ciudad de Brasilia, Brasil.

torio realiza funciones de secretaría para ciertas comisiones que se ocupan de temas de gerenciamiento público, incluyendo la Comisión de Funcionarios Senior de Presupuesto. Esta comisión está conformada por directores de presupuesto y otros funcionarios senior de presupuesto de los Países Miembro. El actual presidente es el Sr. Hans Reckers, Director de Presupuesto alemán. Esta comisión se reúne cada año. La última reunión ministerial tuvo lugar en marzo del año pasado. Fue presidida por Alice Rivlin, por entonces Directora de la Oficina de Gerenciamiento y Presupuesto de los Estados Unidos. En estas reuniones se discuten la totalidad de los temas del gasto público, incluyendo temas sobre federalismo fiscal.

Mi exposición de hoy trata ampliamente el debate de los temas de federalismo fiscal en estas reuniones. Debido a que estas reuniones están conformadas por funcionarios del gobierno nacional, voy a tratar estos temas desde esta perspectiva.

Enfoque general

Me gustaría comenzar por un rápido enfoque general de los arreglos de federalismo fiscal en los Países Miembro de la OCDE. Esto revela la gran variedad de posibilidades que se disponen en esta área. Existen países con muy fuertes gobiernos sub-nacionales y países con gobiernos sub-nacionales muy débiles, y todas las variables intermedias. No existe un único "modelo OCDE".

La metodología que utilizamos para comparar los arreglos de federalismo fiscal en los Países Miembro es observar la proporción de los gobiernos sub-nacionales en la totalidad de las recaudaciones del gobierno, principalmente en el ámbito impositivo. Debido a que la asignación de impuestos constituye una importante restricción financiera, esto puede utilizarse como un indicador del grado de autonomía de los gobiernos sub-nacionales de los Países Miembro en forma individual.

Todas las cifras específicas aparecen en el trabajo (Apéndice A), pero si intentamos generalizar acerca de estos hallazgos podemos decir que los países federales tienen los gobiernos sub-nacionales más fuertes. Como se podría esperar, esto es

y ha sido el caso en términos históricos. En la línea siguiente se encuentran los Países Nórdicos y los Países Bajos. Todos ellos son países unitarios y en muchas formas comparten tradiciones de administración similares. Lo que también aparece como significativo en cuanto a este grupo es que los gobiernos sub-nacionales están siendo más fuertes en estos países en los últimos años. Los gobiernos sub-nacionales más débiles han de encontrarse en los países unitarios con una tradición gubernamental napoleónica o propia de Westminster. Los ejemplos comprenden a Francia, Grecia, Italia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Las rentas obtenidas por los gobiernos sub-nacionales constituyen la mitad de la historia. La otra mitad de la historia se refiere a cuál es la proporción de los gastos totales de que se responsabilizan los gobiernos sub-nacionales.

Como norma general, la proporción del gasto total de los gobiernos sub-nacionales es mayor que su participación en las rentas totales. La diferencia se debe, principalmente, a la transferencia de fondos de los gobiernos nacionales a los gobiernos sub-nacionales. Sin embargo, no existen agrupaciones obvias que surjan de contemplar estas cifras. Algunos países federales, Australia en forma considerable, tienen transferencias muy significativas a los gobiernos sub-nacionales, mientras que otros países federales como Estados Unidos tienen niveles de transferencia relativamente bajos. De manera similar, algunos países nórdicos, por ejemplo Dinamarca, experimentan transferencias muy sustanciales mientras que otros, tal el caso de Islandia, tienen relativamente pocas. En general, existe una tendencia, en otros países unitarios, a tener transferencias de fondos más sustanciales de los gobiernos nacionales a los niveles inferiores. Volveré a referirme al tema general de las transferencias intergubernamentales posteriormente en mi exposición.

Debo destacar que es necesario realizar ciertas advertencias en cuanto a los medios empleados para llegar a las conclusiones precedentes. En primer lugar, diferentes regímenes contables para las rentas y gastos gubernamentales y el tratamiento divergente de los fondos de seguridad social pueden afectar significativamente los flujos financieros informados. En segundo lugar, las cifras detectan, por definición, los flu-

jos financieros únicamente y no incorporan mandatos de los gobiernos nacionales a los sub-nacionales. No obstante, la evidencia anecdótica tiende a confirmar las conclusiones generales obtenidas.

Quisiera concluir este enfoque destacando que los actuales arreglos de federalismo fiscal en los Países Miembro constituyen ampliamente una función de la historia y de las tradiciones arraigadas de cada país. Si los Países Miembro estuvieran estableciendo actualmente sus sistemas de cero se verían, sin lugar a dudas, diferentes. La tendencia definida que observamos en los Países Miembro es el fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales, asignándoles mayor responsabilidad en cuanto a rentas y gastos. Pero la misma historia y tradiciones arraigadas que son responsables de los arreglos actuales están actuando como revisoras de los pasos de las reformas en esta área. Sin embargo, me gustaría enfatizar que el gobierno nacional siempre será el nivel dominante de gobierno. En países con fuertes gobiernos sub-nacionales, como Estados Unidos, el gobierno Federal aún responde por dos tercios aproximadamente de toda la actividad.

Temas

Me gustaría referirme a algunos de los temas generales del federalismo fiscal que enfrentan los Países Miembro de la OCDE. Hay cinco temas de federalismo fiscal que me gustaría destacar de manera específica:

- Disciplina fiscal global
- Medidas de estabilización económicas
- Eficiencia distributiva
- Contraprestaciones regionales equitativas; y
- Efectividad y eficiencia operativas.

Estos temas son muy abarcativos pero complementarios en muchos sentidos y constituyen elementos esenciales para resultados de federalismo fiscal exitosos.

Disciplina fiscal global

Me gustaría hacer referencia al tema de la disciplina fiscal global.

El objetivo dominante de cualquier sistema fiscal es, o al menos debiera ser, el mantenimiento de la disciplina fiscal global, es decir, el control de los totales. El temor de los gobiernos nacionales es generalmente que algunos gobiernos sub-nacionales sean menos responsables en este aspecto y que acumulen niveles de deuda excesivos e insostenibles.

Los Países Miembro han adoptado tres enfoques para imponer disciplina fiscal a los gobiernos sub-nacionales.

El primer enfoque radica simplemente en que los gobiernos nacionales no impongan restricciones a la actividad crediticia de los gobiernos sub-nacionales, permitiéndole al mercado la imposición de la disciplina necesaria. Los Estados Unidos y Canadá aplican este enfoque.

El segundo enfoque puede denominarse "controles administrativos". Esto consiste en que los gobiernos sub-nacionales consulten con el gobierno nacional sus planes crediticios en cuanto a créditos globales o individuales. (Estas consultas incluyen habitualmente el tratamiento de otros aspectos de las finanzas de los gobiernos nacionales, es decir, niveles generales de ingresos y gastos). Se conocen generalmente como "consultas", pero si ocurren desacuerdos entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales prevalece generalmente el punto de vista del gobierno nacional. Este es el enfoque más común que adoptan los Países Miembro de la OCDE. Los ejemplos primarios incluyen a los países nórdicos, Alemania con su Consejo de Planificación Financiera, y Australia con su Consejo Crediticio Nacional.

El tercer enfoque consta de gobiernos nacionales que dictan normativas generales para el nivel autorizado de endeudamiento por parte de los gobiernos sub-nacionales. Un rasgo común de los sistemas basados en normativas es la distinción entre los gastos de capital y los gastos operativos, y permitir el endeudamiento únicamente por gastos de capital. No obstante, los sistemas basados en reglas se combinan a menudo con sistemas de control administrativo. El ejemplo más claro de un sistema basado estrictamente en normativas, si

bien distinto en naturaleza, es el criterio Maastricht de la Unión Monetaria Europea con sus déficits presupuestarios característicos y deudas públicas del 3 y el 60% del PBI, respectivamente.

Al contemplar los tres enfoques, es llamativo que únicamente dos Países Miembro –Estados Unidos y Canadá– recurran al mercado para imponer disciplina fiscal a los gobiernos sub-nacionales. Los Países Miembro de la OCDE han adelantado informes de alta calidad, tanto de los mercados financieros como fiscales. Esto pareciera sugerir que el enfoque de disciplina de mercado debiera ser eficaz. En efecto, ha funcionado muy bien en Estados Unidos y Canadá. Los gobiernos sub-nacionales en Estados Unidos tienen niveles de endeudamiento relativamente bajos. Los gobiernos sub-nacionales de Canadá acumularon fuertes deudas a principios de los años noventa. Pero, como resultado de los descensos por parte de las agencias calificadoras de créditos y los diferenciales de tasas de interés más elevados, los gobiernos provinciales de Canadá han adoptado intensos programas de consolidación fiscal (Ver Apéndice B).

Por lo tanto, ¿por qué no más Países Miembro adoptan esta aproximación si funciona tan bien en Estados Unidos y Canadá? La razón radica en el hecho de que en Estados Unidos y Canadá no se asume que el gobierno nacional daría una garantía a los gobiernos sub-nacionales si éstos se comprometieran financieramente. En los otros Países Miembro existe la creencia general de que el gobierno nacional les brindaría su asistencia. Naturalmente, los gobiernos nacionales podrían intentar cambiar esta creencia con el tiempo –en principio no cruzándose al rescate de los gobiernos sub-nacionales comprometidos financieramente. Pero de no ser así, existe la necesidad de un compromiso más directo por parte del gobierno nacional en las transacciones crediticias de los gobiernos sub-nacionales en estos países, ya sea mediante enfoques basados en normativas o enfoques de control administrativo.

Los sistemas basados en normativas tienen la ventaja de ser transparentes y expeditivos. Sin embargo, han sido considerados generalmente de manera desfavorable. Se los trata de inflexivos; se considera que pierden toda credibilidad si las normas se infringen alguna vez; se dice que se prestan

a toda clase de incentivos distorsionados del comportamiento para que los participantes se ajusten a las reglas. Hay, por supuesto, algunos elementos de verdad en esto. Pero el criterio Maastricht de la Unión Monetaria Europea y el impacto que está teniendo sobre los esfuerzos de consolidación fiscal en Europa destaca el influyente rol que pueden jugar dichos enfoques basados en normativas. Creo que los Países Miembro se acercarán cada vez más a estos sistemas y se irán alejando de los sistemas de control administrativo, los cuales, aunque flexibles, pueden ser, a menudo, engorrosos y tediosos.

Medidas de estabilización económicas

Me referiré seguidamente al federalismo fiscal al estar relacionado con las medidas de estabilización económicas.

La política fiscal es una herramienta fundamental para las medidas de estabilización económicas de los Países Miembro y sólo el gobierno nacional está en posición de administrar los estabilizadores automáticos de manera eficaz. Esto es reconocido en todos los Países Miembro.

La razón por la cual lo traigo a colación aquí es que el criterio Maastricht para la Unión Monetaria Europea está transformando la cuestión en un tema emergente para los Países Miembro de la Unión Europea, que podemos considerar como gobiernos sub-nacionales en este contexto. Esto se debe a que los países están cerrándose en un déficit fiscal máximo permitido. Este máximo no diferencia entre los Países Miembro que disfrutaban un robusto crecimiento económico y aquellos que padecen recesiones económicas. A medida que cada país administra sus propios estabilizadores automáticos sin fondos centrales de la Unión Europea, esto puede conducir a significativos problemas de ajuste en los Países Miembro individualmente. Esto puede reconocerse con el Pacto de Crecimiento y Estabilidad, el cual ofrece cierta flexibilidad para que los Países Miembro operen con déficits más elevados durante los reveses económicos; si esta flexibilidad resulta suficiente o no, queda abierto al debate.

Notamos una gran diferencia si contrastamos esto con la situación en Estados Unidos, donde el gobierno federal es am-

pliamente responsable de la operación de los estabilizadores automáticos. Por ejemplo, cuando una grave recesión azotó California, las corrientes financieras del gobierno federal hacia dicho Estado aumentaron significativamente (subsidios por desempleo y otros beneficios de bienestar social) y las corrientes financieras de dicho Estado al gobierno federal descendieron notoriamente (menor actividad económica que resulta en menores impuestos). Esto tranquilizó el proceso de ajuste en California.

Me valgo de esto para destacar el hecho de que los estabilizadores automáticos debieran establecerse al nivel de gobierno nacional y no al nivel sub-nacional de gobierno. Será interesante ver si los estabilizadores automáticos en los Países Miembro de la Unión Europea no evolucionarán hacia una base más centralizada.

Eficiencia distributiva y contraprestaciones regionales equitativas

Quisiera referirme seguidamente al tema de la eficiencia distributiva y las contraprestaciones equitativas regionales. Trato estos dos temas conjuntamente por estar muy relacionados entres sí.

La eficiencia distributiva se refiere a la asignación de recursos en forma óptima, es decir, gastar el dinero público donde más se necesita. El beneficio clave de fortalecer a los gobiernos sub-nacionales en este aspecto es el estar más cerca de la población y, de este modo, en mejor posición para reflejar los deseos y las necesidades específicas de cada comunidad. Pueden ser más innovadores y flexibles en la manera de satisfacer sus deseos y necesidades. Ya no estamos en presencia de un parámetro "universal adaptable a todo". Casi por definición, entonces, los gobiernos sub-nacionales más fuertes igualan una mayor efectividad distributiva.

No obstante, también necesitamos reconocer las contraprestaciones regionales equitativas. Esto se refiere a las disparidades entre los gobiernos sub-nacionales individuales, ya sea en términos de recursos financieros a su disposición o de los costos de suministro de servicios. Por ejemplo, ¿deben las personas de zonas más prósperas beneficiarse con servicios

de primer nivel mientras aquéllas de zonas más carenciadas luchan por los servicios básicos? Del mismo modo, ¿deben las poblaciones urbanas disfrutar de mejores servicios que aquellos habitantes de zonas menos densamente pobladas? Un reconocimiento de estas disparidades lucharía por un fuerte gobierno nacional para garantizar la equidad.

El federalismo fiscal es, por lo tanto, un acto de equilibrio entre estos polos: gobiernos sub-nacionales fuertes para lograr la eficiencia distributiva versus gobiernos nacionales fuertes para lograr la equidad. Una escuela de pensamiento sería que la desigualdad regional es el precio que debe pagarse por gobiernos sub-nacionales fuertes. Otra escuela es que la desigualdad regional debe obstaculizar a los gobiernos sub-nacionales fuertes. No tenemos Países Miembro que ejemplifiquen estos polos extremos. Se podría decir, sin embargo, que los Estados Unidos se inclinan hacia el primer caso y países tales como el Reino Unido hacia el segundo. El terreno medio es típicamente que el gobierno nacional cubre la brecha entre las capacidades de captación de ingresos y los requerimientos de gastos de los gobiernos sub-nacionales individuales a través de las transferencias.

Hay muchas clases de arreglos de transferencias. Constituyen una constante en términos de grado de discreción a disposición de los gobiernos sub-nacionales. Algunos son relativamente simples mientras que otros implican fórmulas complejas; muchos incluyen condiciones detalladas para el uso de las transferencias.

Desde el punto de vista del gobierno nacional, estas condiciones son necesarias para asegurar que el dinero se gaste en la mejora de servicios que conforman la razón fundamental para tener a las transferencias en primer término. Por ejemplo, si el gobierno nacional decide mejorar los parámetros educativos y respalda esta política con transferencias a los gobiernos sub-nacionales que administran las escuelas, querrá garantizar que el dinero se utiliza para dicho fin. Pueden ir más allá e insistir en que el dinero se destine a la mejora de aspectos específicos de las escuelas, por ejemplo, la optimización de la ciencia educativa. O más aún, que el dinero se destine a la compra de equipos de laboratorio. Ahora bien, multipliquemos esto por los cientos o miles de programas de

transferencias individuales en actividad. Desde el punto de vista del gobierno nacional estas condiciones para los programas de transferencia individual son necesarios para asegurar que las iniciativas nacionales se instrumenten de manera uniforme en todo el país.

Estamos, sin embargo, en presencia de reformas fundamentales en este ámbito en los Países Miembro. Los delineamientos generales de estas reformas son equivalentes en la mayoría de los países: el péndulo está balanceándose hacia la otra dirección. Los programas de transferencias individuales se están consolidando y las condiciones endosadas a las transferencias están flexibilizándose de manera significativa. La motivación primaria para ello es generalmente la reducción de los gastos públicos a nivel nacional, ya que estas reformas están acompañadas habitualmente por recortes en el monto total de transferencias. Esto se justifica en términos del argumento de eficacia distributiva: los gobiernos sub-nacionales podrán hacer mejor uso de sus fondos si han aumentado las libertades en su forma de utilización, y requerirán, por lo tanto, menos fondos.

Es demasiado prematuro evaluar el impacto de estas reformas. Las experiencias de los Países Miembro, sin embargo, parecen sugerir que esto puede ser una situación de triunfo/triunfo. Los gobiernos sub-nacionales ganan porque pueden utilizar los fondos transferidos del gobierno nacional en formas más adecuadas.

Otras reformas que se están aplicando en los Países Miembro para promover la eficacia distributiva incluyen medidas para clarificar los roles de cada nivel de gobierno en sectores específicos para evitar la duplicación del esfuerzo. En forma similar, se están haciendo esfuerzos para determinar responsabilidades por el financiamiento de los programas de gastos para prevenir situaciones de las cuales el gobierno nacional fuera responsable, ya sea en forma total o sobre la base de costos compartidos, del financiamiento de los programas de gastos administrados por los gobiernos sub-nacionales. Esto debiera aumentar el incentivo de los gobiernos sub-nacionales para limitar gastos.

Canadá, por ejemplo, se ha embarcado en un programa de envergadura de cambio en el sistema de transferencias fede-

rales a las provincias. Un sistema complejo de transferencias separadas por asistencia social, educación post-secundaria y sistemas de salud, en parte sobre la base de costos compartidos, se están fusionando en un sistema único de Transferencia Sanitaria y Social de Canadá. Esta transferencia será una concesión bloqueada, es decir, no será una transferencia abierta, de costos compartidos. Esta reforma está siendo acompañada por una disminución de las transferencias totales a las provincias, como un porcentaje del PBI, de un quinto sobre un período de tres años.

Administración de la efectividad y la eficiencia

El último punto al que quisiera referirme es la administración de la efectividad y la eficiencia. Hay dos aspectos en este tema. El primero es si los gobiernos sub-nacionales tienen la capacidad directiva y técnica para llevar a cabo las funciones que se les asignaron. El segundo se refiere a la eficiencia "valor por dinero". ¿Están los gobiernos sub-nacionales realizando sus funciones al menor costo?

La cuestión de la capacidad gerencial y técnica está relacionada generalmente con la dimensión de los gobiernos sub-nacionales. Hay un umbral por debajo en términos de dimensión por el cual las economías de escala necesarias no pueden lograrse en operación. El problema de gobiernos sub-nacionales sin tamaño suficiente es un punto controvertido para la mayoría de los Países Miembro. Los Países Miembro han tendido a aliviar el problema de una de dos maneras, a saber: primero, fusionando los gobiernos sub-nacionales para conformar unidades más amplias. Segundo, creando organizaciones con fines especiales administradas por varios gobiernos sub-nacionales. Por ejemplo, una escuela secundaria puede ser administrada conjuntamente por varias jurisdicciones pequeñas. La experiencia de los Países Miembro sugeriría que, aunque la segunda opción es más fácil políticamente hablando, debiera preferirse la primera opción en términos de efectividad y eficiencia operativa. Esto se debe a que una plétora de organizaciones con fines específicos puede oscurecer la responsabilidad y, como consecuencia, la efectividad y eficiencia operativa pueden resentirse.

Segundo, hay una preocupación de los Países Miembro de asegurar que los gobiernos sub-nacionales están administrando los servicios públicos al costo más bajo. En la mayoría de los casos, se dice que esto es un problema para el electorado en cada jurisdicción. Esto destaca la importancia que enfatice precedentemente en cuanto a líneas claras de responsabilidad. Hay, no obstante, una notable excepción a este enfoque "de no intervención" y es el Reino Unido. Han organizado una Comisión de Auditoría para los Gobiernos Locales, establecieron una Carta de los Ciudadanos que describe los patrones de rendimiento de los diversos servicios públicos, y se instituyó un programa de Licitación Competitiva Obligatoria por parte de los gobiernos locales. Quisiera referirme brevemente a cada uno de ellos.

La Comisión de Auditoría es responsable de auditar las finanzas y el rendimiento de cada autoridad local. La influencia primaria de la Comisión de Auditoría se debe al respeto del que goza y del hecho que provee información al electorado mediante la cual se puede determinar la responsabilidad a las autoridades. Por ejemplo, ha establecido "tablas de liga" donde compara cuán efectiva y eficientemente los diferentes gobiernos locales realizan el mismo servicio. Por ejemplo, ¿por qué cuesta más para el gobierno local "A" realizar ciertos servicios que para el gobierno local "B"?

La "Carta de los Ciudadanos" definió un marco para el "establecimiento, monitoreo y publicación de patrones explícitos para los servicios que los usuarios individuales pueden razonablemente esperar (y) publicación del rendimiento real contra estos patrones". Las Cartas de los Ciudadanos han sido establecidas para diversos servicios de gobierno local, incluyendo la educación y la vivienda pública. Un beneficio clave de estas Cartas es que están al nivel del usuario individual y les proporcionan referencias para juzgar el rendimiento de los servicios públicos.

Es también interesante destacar que el Partido Conservador del Reino Unido propuso en su último manifiesto que el gobierno nacional asuma actividades de los gobiernos locales individuales si su realización de una actividad no satisfizo determinados patrones mínimos para los servicios nacionales.

El programa de Licitación Competitiva Obligatoria es un

requisito para que los gobiernos locales prueben a nivel mercado las actividades específicas. Conceptualmente, la prueba de mercado constituye esencialmente la contratación externa, con la excepción de que el personal interno puede competir con un contratista externo en el proceso de licitación. No es, entonces, una presunción que las actividades que están siendo evaluadas a nivel mercado serán contratadas a los proveedores particulares. El objetivo es exponer al personal interno a la disciplina de mercado y así alentar la eficiencia. Este programa se implantó, en principio, para las actividades realizadas por los trabajadores no especializados, como la remoción de desechos y servicios de conserjería, pero actualmente se está extendiendo e incluye a las actividades especializadas, tales como los servicios legales y financieros.

Todas las iniciativas del Reino Unido, la Comisión de Auditoría, la Carta de los Ciudadanos y el Programa de Licitación Competitiva Obligatoria parecen haber sido altamente eficaces en promover la eficacia y eficiencia en el suministro de los servicios por parte de los gobiernos sub-nacionales.

Conclusión

He abarcado un amplio rango de áreas temáticas en esta charla. El enfoque general de los arreglos del federalismo fiscal de los Países Miembro reveló que no existe un único "modelo OCDE" en su lugar apropiado. Los arreglos en los Países Miembro individuales son muy diversos. El tratamiento de los temas principales del federalismo fiscal que enfrentan los países Miembro reveló la vasta serie de consideraciones que deben tenerse en cuenta al diseñar arreglos exitosos en el federalismo fiscal. Mi exposición fue necesariamente de naturaleza generalista, pero espero que haya destacado y aclarado los principales temas.

Brasil no es miembro de la OCDE, pero acaba de transformarse recientemente en un observador de los comités de gerenciamiento público de la OCDE, incluyendo el comité de Funcionarios Senior de Presupuesto donde se tratan temas de federalismo fiscal. Espero que la OCDE resulte de utilidad a Brasil mientras considera sus arreglos de federalismo fiscal y

no tengo dudas de que aprenderemos mucho de las experiencias de Brasil en esta área.

Me gustaría concluir diciendo simplemente que los arreglos institucionales son, por supuesto, muy importantes aunque no garantizan en sí mismos el éxito o el fracaso. Es la voluntad política la que al final determina el éxito o el fracaso. Los arreglos institucionales pueden facilitar el logro de resultados exitosos de federalismo fiscal con la presencia de voluntad política, pero jamás se lograrán resultados exitosos de federalismo fiscal si se carece de voluntad política.

Apéndice A

**Participación del gobierno sub-nacional
en el gasto público total**

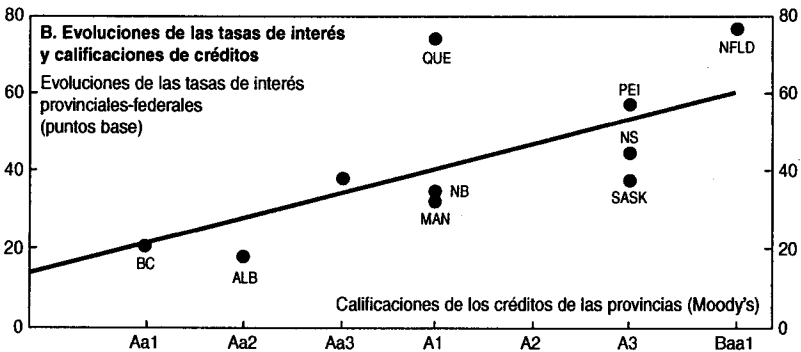
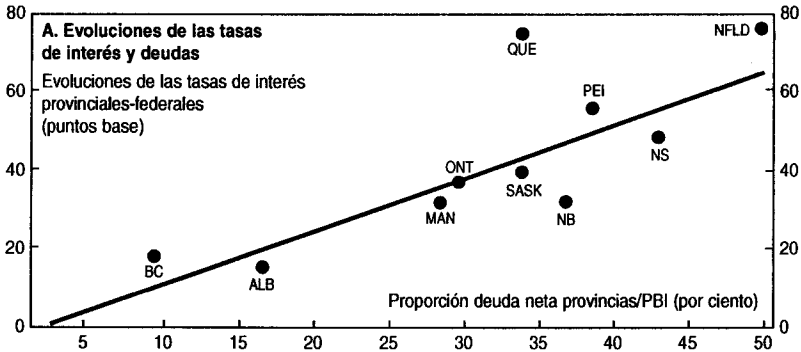
(Datos del año 1994)

Australia	45.4 %
Austria	25.2 %
Bélgica	11.3 %
Canadá	55.3 %
Dinamarca	51.7 %
Finlandia	28.2 %
Francia	14.2 %
Alemania	32.0 %
Grecia	7.9 %
Islandia	19.4 %
Irlanda	26.4 %
Italia	23.1 %
Japón	36.6 %
Países Bajos	25.7 %
Portugal	8.3 %
España	20.4 %
Suecia	34.5 %
Suiza	43.6 %
Reino Unido	25.3 %
Estados Unidos	38.7 %

Fuente: OCDE

Apéndice B

Evoluciones de las tasas de interés provinciales, calificaciones de deudas y créditos



Notas: ALB = Alberta; BC = Columbia Británica; MAN = Manitoba; NB = Nueva Brunswick; ONT = Ontario; SASK = Saskatchewan; NS = Nueva Escocia; PEI = Isla Príncipe Eduardo; QUE = Quebec; NFLD = Newfoundland.

La evolución de la tasa de interés (variable "EVOLUCION") mide la diferencia, en los puntos base, entre las tasas de interés sobre los títulos provinciales y los títulos federales en abril de 1995. La proporción deuda neta-PBI (variable "DEUDA") son valores para el ejercicio económico 1994/95. A los fines de cuantificar cualquier relación, la variable "CREDITO" ha sido creada y se le ha dado el valor de 1 para la calificación de crédito provincial más alta (Aa1), con las calificaciones de crédito sucesivamente más bajas incrementadas por uno. Las líneas estimadas de mejor colocación (con las proporciones t entre paréntesis) para todas las provincias, excluyendo Quebec, están dadas por:

$$(1) \text{EVOLUCION} = 2.2 + 1.32 \text{ DEUDA}, R^2 = 0.792; \\ (-0.2) \quad (5.2)$$

$$(2) \text{EVOLUCION} = 5.4 + 7.95 \text{ CREDITO}, R^2 = 0.766. \\ (0.6) \quad (4.8)$$

Fuente: Departamento de Finanzas y Cálculos Secretariales de la OCDE.

La política de presupuesto en la Unión Europea después de Maastrich*

Andrea Monorchio

Estoy muy feliz de haber recibido esta invitación de la Asociación Internacional de Presupuesto Público y de estar aquí con ustedes, que, como yo, son hombres de Presupuesto.

Me había propuesto esta mañana, y espero poder hacerlo sintéticamente, hablar de la política de presupuesto en la Unión Europea luego del Acuerdo de Maastrich. Pero antes quizás sea necesario que les diga cuál es mi trabajo en mi país. El título de Contador General del Estado, que los franceses llaman Comptable Général de l'Etat, y los ingleses General Accountant, no corresponde exactamente a lo específico de mi función. Mi función congrega, al mismo tiempo, la de Director General del Presupuesto, Control Financiero y Contador General del Estado, órgano de alta administración. El Contador General del Estado es una institución antigua. Nació en 1869, durante la Unidad de Italia. Tiene 130 años de vida. El Presidente del Consejo de Ministros la considera una estructura monolítica, en la cual el único soberano es el Contador General del Estado. La presencia de diez Directores Generales con diez Direcciones Generales, hombres de fuerte

* El presente artículo es una reproducción de la conferencia de Andrea Monorchio, Contador General de Italia, pronunciada en la Sede Permanente de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, en la ciudad de Buenos Aires, el 10 de marzo de 1999.

personalidad, no mella, o al menos hasta ahora nunca lo hizo, la autoridad del Contador General, que se halla en el vértice de esta institución. La función colateral a la económica del presupuesto corresponde a la participación del Contador General del Estado en las decisiones del Consejo de Ministros. No existe ningún acto que llegue a debate del Consejo de Ministros que no pase antes por el escritorio del Contador General del Estado. No existe ningún acto que llegue a debate de la Comisión de Balance del Parlamento que no pase por el escritorio del Contador General del Estado. Esto no significa que el Contador General del Estado tenga posibilidad de veto. Pero el Contador General del Estado expresa su opinión. Yo, en mi larga carrera, dije muchísimas veces que el nombre de Contador General pesa, porque es publicado por los diarios e inmediatamente informado por la televisión cuando su nombre se da a conocer. Esto crea siempre muchos problemas. No problemas para mí, porque yo desarrollo mi tarea de funcionario. El Gobierno, entonces, nunca amenazó al Contador General, acepta la crítica y punto. La consideración política prevaleció sobre la técnica, la disposición fue aprobada incluso contra diversas opiniones. Es una función compleja. Posee diez Direcciones Generales que corresponden a la Estructura Central. Las Oficinas de la Contaduría están distribuidas en las 102 provincias italianas, que están unidas al Centro por medio de un sistema informativo de grandes dimensiones. Ayer tuve la satisfacción de visitar la oficina contable de la Dra. Giacchino y comprobar que también ellos consiguen, como nosotros, dentro de los seis meses correspondientes al cierre del ejercicio, realizar la rendición de cuentas general del Estado.

Pero esta es una función, en lo que a mí concierne, colateral con respecto a las otras.

Luego de tantos años, dado que desde el 1° de setiembre de 1989 soy Contador General del Estado, creo tener algún mérito en la participación de Italia en la Unión Europea, y un lugar en la historia de mi país por el saneamiento de las finanzas públicas.

Cuando fue firmado el Tratado de Maastrich... Quizás deba hacer una pequeña mención al tema de Maastrich.

Italia tenía una relación de déficit basada en el endeuda-

miento neto de las empresas públicas. Existen en mi país numerosas configuraciones de las finanzas públicas. Están las cuentas del sector estatal y las cuentas del sector público, que son cuentas financieras. Luego están las cuentas de las administraciones públicas, es decir la cuenta económica redactada según el sistema SEC, Sistema Europeo de Cuentas.

Maastrich exige que todas las relaciones sean verificadas según el Sistema Europeo de Cuentas Económicas, controladas por el SEC. En estos momentos utiliza el SEC 79, el año próximo utilizará el SEC 95. La Comunidad, las oficinas de estadísticas de la Comunidad Europea, EUROSTAT, cambió el sistema, que será distribuido a todos los países adheridos.

Cuando fue firmado el Tratado de Maastrich, era Ministro del Tesoro un gran economista italiano, que fue también Gobernador de la Banca de Italia, Guido Carri. Yo fui nombrado Contador General del Estado, y mi nombramiento fue elevado por el Presidente del Consejo de Ministros al Presidente de la República, justamente por Guido Carri. Es para mí una honra que un gran economista haya elegido a una persona de sólo 49 años para actuar como Contador General del Estado.

El Tratado de Maastrich da cuatro reglas fundamentales, y propone las condiciones para la convergencia macroeconómica de la política de las economías de los países que adhieren a la Unión. Las oficinas de análisis de todos los bancos centrales, las oficinas de análisis de todos los Ministerios de Finanzas europeos, sabían que sin la convergencia macroeconómica era imposible realizar la unión monetaria.

Los parámetros elegidos en el Acuerdo de Maastrich son parámetros arbitrarios, no tienen ningún fundamento teórico. La relación endeudamiento neto de las administraciones públicas –producto bruto interno, déficit-producto bruto interno del 3%, la relación deuda pública y producto bruto interno del 60%–, son números que no tienen un fundamento teórico. ¿Por qué? Simplemente porque se observó que durante varios años Alemania había conservado la estabilidad de su propia moneda teniendo una relación déficit-producto bruto interno del orden del 3% y una relación deuda pública-producto bruto interno del 60%.

A comienzos de 1997 nadie daba a Italia ninguna posibilidad de participación desde el primer momento en la Unión

Europea. Porque la relación déficit-producto bruto interno era equivalente al 6/8% y había que llegar al 3%. El endeudamiento público era mayor al 123%.

A fines del año nos encontramos con lo siguiente: con referencia a los otros dos parámetros económicos el Tratado de Maastrich preveía que ningún país podía tener una tasa de inflación superior al punto y medio del promedio de la tasa de inflación de los tres países más difundidos.

A fines de 1997 Italia tenía 1,8%. Estaba cómodamente dentro del promedio.

Lo mismo sucedía con las tasas de interés. Las tasas de interés de cada país adherido a la Unión no podían ser superiores en dos puntos con respecto al promedio de las tasas de intereses de los tres países más virtuosos, incluso en materia de tasas: la tasa de referencia, la tasa de interés de los títulos Benchmer, a mediano y largo plazo.

Para que puedan comprender mejor el esfuerzo cumplido por mi país, les recuerdo lo siguiente: a comienzos de 1996 la diferencia entre las tasas italianas y las tasas alemanas era mayor a 450 multipast. A fines de 1997 la diferencia con las tasas alemanas se había reducido a 60 multipast.

A fines de 1997 llegamos a tener una relación del 2,7%, inferior, por lo tanto, al 3%. En lo que se refiere a la deuda bajamos a 121%. Esto creó problemas polémicos en el seno de la Unión Europea, porque se decía que Italia no había respetado los parámetros. No es cierto. El artículo 104, letra C, del Tratado de Maastrich dice que un país puede participar en la Unión Europea si demuestra que invirtió la tendencia y que puede proceder significativamente hacia la meta del 60%. Nosotros vamos a llegar al 60% en el 2010, 2012, según sea el crecimiento económico.

En este sentido debo decir que esta polémica era infundada, porque las características de la deuda pública italiana son muy especiales. Italia tiene una deuda de nivel cero. Todos los economistas saben en qué consiste la deuda de nivel cero. Es una deuda solamente interna. No tenemos deuda externa. Tenemos una utilidad estructural de la balanza de pagos corrientes y todos los economistas saben que la utilidad estructural de la balanza corriente de pagos lleva a la extinción de la deuda externa.

No sólo esto, en 1997 tuvimos utilidades de un poco más de un tercio de las utilidades corrientes de la balanza de pagos de la Unión Europea. Italia es un país exportador de ahorros.

Argentina ahorra un 17%, probablemente porque Argentina tiene 15 millones de habitantes de origen italiano. Este origen italiano lleva a una propensión al ahorro muy alta. En Italia la propensión al ahorro es del 19%.

Nosotros no creamos nunca efectos de desplazamiento con referencia a los otros países. Los títulos italianos fueron suscritos por italianos. Entonces, la preocupación de los otros países en cuanto a la inestabilidad no existe en Italia.

Realizamos la paradoja del abejorro. El abejorro, por su naturaleza, pesado como es, no podría volar, pero él no sabe que no puede volar y vuela. Italia hizo lo mismo y entramos en Maastrich.

Maastrich, Holanda. En julio de 1997 se firma en Amsterdam el pacto de estabilidad y crecimiento. Es el destino de Holanda quedar en la historia de Europa y del mundo.

La Unión Europea sigue a 45 años de distancia del famoso discurso pronunciado en el Bundestad, el Parlamento Alemán, por un gran estadista de este país, destinado también él a quedar en la historia de Europa, en la historia de Alemania y en la historia del mundo: Konrad Adenauer. El 15 de diciembre de 1954 Konrad Adenauer dijo a los parlamentarios alemanes: "la unidad política de Europa fue el sueño de pocos, se transformó en la esperanza de muchos, hoy es una necesidad de todos". Esta frase fue repetida por Helmut Kohl el 2 de abril de 1998 en la misma sala del Bundestad. Esta esperanza, este presagio, se cumplió a 45 años de distancia.

El pacto de estabilidad y crecimiento se produce en 1996. A partir del 1° de enero de 1999, de los once países pertenecientes a la Comunidad –y de los 15 que habían comenzado–, cuatro no participaron de la Unión: tres por voluntad propia –Reino Unido de Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca. El otro país, Grecia, no participó por no cumplir con los parámetros macroeconómicos básicos.

Desde el primero de enero de 1999 los once países participantes perdieron su soberanía monetaria.

Elegí este argumento para hablar con ustedes, porque tam-

bién Argentina eligió voluntariamente perder la soberanía monetaria.

Por primera vez se realiza en el mundo una unión monetaria sin que la misma tenga como correlato la unidad de las políticas de presupuesto, esto es, sin tener como correlato una unidad política. Esto es un hecho extraordinario. Un hecho observado muy atentamente por los economistas de todo el mundo. Yo creo que se trata de un hecho muy importante. Le señalaba ayer a mi colega, la Sra. Giacchino, la importancia de que en el mundo existan pocas monedas. El mundo en el primer siglo del tercer milenio será dominado por tres monedas: el euro, el yen y el dólar. Hoy, 9 de marzo, en los mercados financieros de todo el mundo, el volumen de las transacciones es superior en cientos de veces a las sumas de las reservas de todos los bancos del mundo. Lo que significa que si la especulación se abalanza sobre una moneda, esa moneda no tiene posibilidad de resistir. Una moneda, para que pueda resistir, debe tener sanas las bases de su economía, de otro modo puede ser atacada.

Esto no se produce si existen pocas monedas. La especulación no puede actuar sobre un flotante de millones y millones. Este sí es un hecho muy, muy importante.

Volvamos al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La palabra crecimiento la hizo agregar Jospin en el ECOCLIN durante la Reunión de los Ministros de Finanzas en Dublín. El Pacto, que se compone de dos Directivas y dos Reglamentos, no da ni instrumentos ni recursos para el crecimiento. El crecimiento es confiado a la capacidad autónoma de las administraciones de cada país.

¿Qué dice en síntesis el Pacto? Dice que todos los países que adhieran a la Unión Monetaria deben tener pérdidas cero, es decir, equilibrio en el balance, o bien utilidades en el balance. Esta regla es muy severa, más severa que la Golden Roll. A mis alumnos en la Universidad les enseñé que las inversiones se financian con endeudamiento. El Pacto prohíbe el endeudamiento. Por lo cual, cuando todos los países hayan alcanzado el equilibrio del balance, la presión fiscal -todas las entradas representan la presión fiscal- cubrirán el total de los gastos.

Actualmente, en Italia la presión fiscal cumple una condi-

ción inversa con relación al pasado. Una transferencia intergeneracional. Nosotros, con los cabellos blancos, por la presión fiscal, pagaremos por nuestros hijos, por nuestros nietos, las infraestructuras y los gastos de inversión que abren la capacidad productiva de la Nación.

Esto no sé cómo ni cuándo se producirá. Sí sé que se trata de cuestiones muy importantes, sobre las cuales ya hay muchas presiones en Europa.

Pero considero que es fundamental e importante la regla del equilibrio en el balance. Europa no es un área de valores óptima. Los economistas definen un área de valores óptima, un área en el cual exista la plena movilidad en el campo laboral, cuando se da la posibilidad de adecuar rápidamente los precios, donde existe la posibilidad de no tener duplicación productiva. En un área de valores no óptima se verifica lo que siempre los economistas (nosotros no somos economistas) definen como shock. Un shock asimétrico y clásico de un área de valores no óptimo.

Los Estados Unidos de América no son un área de valores óptima. Pero en los Estados Unidos de América el Presupuesto Federal permite cubrir el 35-40% de la caída del producto bruto interno que se puede verificar en uno de los países de la Confederación en caso de shock asimétrico.

En Europa esto no es posible porque el presupuesto de la Unión Europea es solamente el 1,10% del PBI comunitario, por lo cual cada país debe combatir la coyuntura por sí sólo y con su propio presupuesto.

Entonces, desde el 1° de enero de 1999, Italia, Alemania, Francia y España no tienen más la maniobra del cambio, es decir, la tasa de interés.

La política monetaria, que es uno de los pivotes fundamentales de la economía de un país, pasó bajo la soberanía del Banco Central Europeo del sistema de los Bancos Centrales.

Para contrarrestar las otras acciones coyunturales, el achatamiento de los perfiles coyunturales, la coyuntura, la desocupación, a un país sólo le queda el Presupuesto público.

Debemos, entonces, llegar a cero con el déficit porque sólo cuando lleguemos a cero cada país tendrá la posibilidad de tener el máximo de posibilidades de actuar en el Presupuesto público, ya que el 3% no puede ser superado. Ningún país

puede superarlo. Si un país supera el 3% incurre en el llamado Procedimiento de Pérdidas Excesivas e inmediatamente la Unión Europea interviene para encausar nuevamente a ese país en los límites del 3%. Existe también una multa que puede llegar al 0,5% del PBI. Para Italia, que tiene un PBI de dos millones de millardos de liras, serían diez mil millardos. Se trata de un procedimiento muy fuerte.

En cuanto al sistema de estabilización italiano, nosotros en 1999 debemos bajar al 2%. En el 2001 al 1 y $1/2$ por ciento. Y en el 2002 llegar a cero. Pero esto depende mucho del crecimiento económico.

A mediados de 1997 la crisis asiática creó problemas de crecimiento en todo el mundo. La crisis se transfirió a Rusia y de Rusia pasó a los países de Sudamérica.

En Japón es el segundo año consecutivo que prevén un crecimiento negativo. Una pérdida de riqueza de dos puntos y medio porcentuales en 1998, resultado negativo que se repite en 1999.

El crecimiento europeo se verificó en baja. El promedio del crecimiento europeo sería del 1%. Italia, en 1998, creció el 1,4%; 1,1 puntos menos de lo previsto por el Gobierno en setiembre de 1997, que era de 2,5%. La previsión para 1999, estimada en 2,5%, no superará el 1,5%. Actualmente estamos en cero, esto significa que para llegar a 1,5% el perfil de crecimiento debe llevarnos en el mes de diciembre a tener un 3%, de otra forma no se llega al 1,5%.

Sin embargo, para las finanzas públicas hicimos cosas importantes. A fines de 1997 tuvimos utilidades primarias. Todos ustedes saben qué son las utilidades primarias. Ingresos menos gastos quedan los intereses. Los gastos por intereses en el presupuesto italiano son muy altos, lo mismo que en el presupuesto argentino. Tuvimos utilidades de más de 6 puntos de porcentual del PBI, quiere decir más de 130.000 millardos de liras. Es un número enorme. Expresa el sacrificio del pueblo italiano en el saneamiento de las finanzas públicas.

Las utilidades primarias se mantendrán en un 5%. En 1998 las utilidades fueron del 4,9%. En líneas generales se prevé mantener el 5% en todos los niveles porque debemos eliminar absolutamente la deuda pública.

Un hecho que incumbe, no tanto en los países de Latinoa-

mérica, y sí en los europeos y en el Japón, es el problema demográfico.

Lo menciono aquí porque el problema demográfico es un problema muy importante.

Mi institución diseñó para Italia un escenario demográfico que abarca un período de 50 años. De 1994 al 2044. Los escenarios que dibujamos en base a las tablas de fertilidad y de mortalidad, son escenarios angustiantes. Angustiantes para mis hijos, angustiantes para mi nieta. Tengo una sola nietita.

En el escenario que nosotros consideramos más real, en el período de tiempo indicado, la población italiana pasará de 57.000.000 de habitantes a 44.000.000. Trece millones menos. Quiere decir que la población disminuirá un 23%. Los ancianos, que en la definición demográfica son los que tienen más de 65 años, crecerán en un 135%. Los jóvenes se reducen en un 22%. Los ancianos de más de 80 años pasan del 4 al 11%. Este escenario demográfico, esta hecatombe demográfica, define condiciones profundamente diferentes en algunos grandes sectores de gastos. El sector de las jubilaciones, el sanitario, el escolar. Nosotros no hicimos el estudio porque nos interesa profesionalmente la demografía, sino porque nos interesaba conocer el movimiento demográfico, para saber cuáles eran los reflejos sobre los grandes sectores de gastos públicos.

Nosotros tenemos necesidad de una población de 7 u 8.000.000 de habitantes. Italia es un país multiracial. En mi país quizás algunos no le dan importancia al tema porque se hace referencia a Francia, a Inglaterra, pero estas referencias yo las considero completamente equivocadas, porque tanto Francia como Inglaterra fueron países colonialistas. Italia no fue un país colonialista. Italia no está acostumbrada a una inmigración extracomunitaria importante e imponente.

Pero debemos acostumbrarnos y ajustar las previsiones económicas. Creo que también deben hacerlo los economistas argentinos. Los economistas norteamericanos ya lo hicieron. En lo que se refiere a la parte del mundo donde yo vivo, el paralelo 80 –que pasa por Messina, Sicilia–, estamos involucrados con el continente africano y algunos países del Mediterráneo. Esta es una verdad irrefutable. De esto han sido advertidos Italia, Francia, España y Portugal que, aunque no es país

mediterráneo, por continuidad territorial con España se sienta el país mediterráneo.

En la conferencia de Essen, Alemania solicitó ayudar a los países del Este, porque Alemania tiene influencia sobre los países del Este. Esto se acordó. Pero los países mediterráneos exigieron que si da 100 a los países del Este se debe dar 70 a los países del área mediterránea. Esta posición fue confirmada en la Conferencia de Barcelona y recientemente en la Conferencia de Palermo.

Lo que yo digo con respecto a Europa y el Continente Africano vale, a mi parecer, para el continente americano.

Los Estados Unidos han experimentado tasas de crecimiento que, para todos los economistas, resultan absolutamente inimaginables. El país más grande del mundo crece a un ritmo del 3,5%, con una tasa de desocupación del 4,5%, tasa de desocupación que significa plena ocupación. El 4,5% es plena ocupación. Es la desocupación funcional, la que existe en cualquier sistema económico para el recambio necesario.

Pero, ¿qué es lo que impulsa este crecimiento? Está impulsado por el "capital gates", del ingreso de fuerzas. Porque el ahorro americano es del 3,8% en tanto el consumo llega al 25%.

Greenspan lo explicó muy bien y yo comparto su opinión. El impulso al consumo en las familias es un impulso que se debe al hecho de que ganaron mucho con títulos accionarios, los cuales experimentaron subas muy significativas.

Todos sabemos que, en la ecuación clásica, la riqueza es igual al consumo más la inversión más las exportaciones menos las importaciones.

Entonces, también Estados Unidos deberá ocuparse en desarrollar el Sur de América: Argentina, Chile, Paraguay. Para el desarrollo del mundo se prevé un desarrollo importante de Argentina en los primeros años del próximo siglo. Yo no lo voy a ver, pero me gusta hacer previsiones. Quizás en el otro mundo pueda verificar si estas previsiones fueron buenas o equivocadas.

En el informe italiano de Confindustria se dijo que el presupuesto de los Estados Unidos de América era un presupuesto de utilidades de miles de millones de dólares. Para mí, que soy un hombre de presupuesto, o los Estados Unidos de

América sacan mucho dinero de los bolsillos de los ciudadanos (el Estado no debe hacer las cuentas de esta forma, el Estado debe dar servicios) o bien el Estado no cumple con alguna de sus funciones. En este caso yo considero que el Estado norteamericano no cumple con algunas de sus funciones, porque en Estados Unidos, junto a doscientos millones de americanos ricos existen algunos millones de americanos que conocen la abnegación. Para mí abnegación significa miseria y desprecio, algo que no se considera en ningún país de Europa.

Y si pensamos que el presupuesto de los Estados Unidos de América es del 34%, en el mundo existe la *paix* de los americanos, esto significa que la mitad de este presupuesto está destinado a gastos.

El problema del estado social es muy importante y debe ser revisto, para tratarlo con atención.

En Italia los gastos para las jubilaciones, del 16% del Producto Bruto Interno, representan un gasto muy elevado.

Debemos monitorear y estar muy atentos. Hicimos también una reforma muy importante en el régimen jubilatorio, pero debemos estar muy atentos porque el gasto que este régimen demanda puede crear nuevas inestabilidades.

La Contaduría General de Italia: estructura y funcionamiento*

La Contaduría General del Estado abarca en Italia diez Direcciones Generales. Una de estas Direcciones Generales, de las cuales incluso fui Director General, se llama Dirección General del Presupuesto. Y a la cabeza se encuentra un Director General. Esta Dirección prepara y tiene la gestión en el curso del año del presupuesto del Estado. Para poder elaborar el presupuesto, que es un documento muy complejo y complicado, nosotros necesitamos, ante todo, la colaboración de la administración. Entonces, la Contaduría posee en cada Mi-

* Las páginas que siguen son la transcripción de la respuesta a la pregunta formulada por Roberto Martirene, Director Nacional de Presupuesto de la República Argentina, al cabo de la conferencia del Dr. Andrea Monorchio.

nisterio su propia oficina, que es la Oficina de Control, y la Oficina de Conexión en lo que se refiere a la preparación del Presupuesto.

En lo que se refiere a la preparación del Presupuesto, en el mes de marzo de cada año la Contaduría prepara una circular con las instrucciones, que, bajo la firma del Ministro del Tesoro, son enviadas a todas las administraciones del Estado. En Italia, lo mismo que en Argentina, existen diversos niveles de Gobierno. Yo estoy hablando del Presupuesto del Gobierno Central. Las Provincias hacen sus propios presupuestos. Las Municipalidades también hacen sus propios presupuestos.

En esta circular el Ministerio del Tesoro suministra el marco macroeconómico conocido en ese momento: tasa de inflación, tasa de desocupación, consumos, tanto en términos monetarios como reales. Para hacer la previsión de ingresos es necesario conocer todos los fundamentos económicos tal cual están previstos en ese momento. Las administraciones, cada una de ellas, exige su propio Presupuesto. En Italia el estado de previsión de ingresos es uno solo, y luego hay varios estados de previsión de gastos, uno por cada Ministerio. La Presidencia del Consejo de Ministros es considerada como un Ministerio; por lo tanto, tiene su estado de previsión. Aun no siendo un Ministerio, la Presidencia del Consejo tiene sus funciones, muchas oficinas; por lo tanto, tiene un estado de previsión propio.

Las administraciones, con nuestra Oficina Central de Presupuesto a la cabeza, organizan ante el Ministerio sus previsiones y nos las envía, vía terminal electrónica. El ordenador electrónico del sistema informativo ensambla los datos, une todos los datos. Por lo cual, cuando todas las administraciones terminaron de enviar sus previsiones, estoy en condiciones de conocer el Presupuesto de las mismas. El Presupuesto de las administraciones en general es un Presupuesto que no corresponde a mis expectativas y mucho menos a aquéllas del Ministro del Tesoro. ¿Por qué? Porque incluso si el Ministro del Tesoro, ante el Consejo de Ministros, dice que "deben aumentarse los gastos de la tasa programada de inflación, se deben reducir los gastos por asesorías, se deben reducir...", cada Ministro piensa que esto vale para los otros que están

allí sentados pero no para él; por lo tanto, cada uno se preocupa de su área.

Nosotros procedemos inmediatamente, como autoridad, a modificar. El Ministro del Tesoro es el primero "entre sus pares" en el Consejo de Ministros. Si tiene un Presidente del Consejo fuerte que lo apoya, es fuerte también él. El Ministro Ciampi salió victorioso en el problema de Maastrich porque el Presidente del Consejo, Prodi, que Uds. conocieron porque estuvo aquí en Argentina, fue un Presidente fuerte, un Presidente que apoyó a su Ministro.

Por lo tanto, nosotros revisamos y modificamos las previsiones. Y las modificamos no sólo teniendo en cuenta las directivas, sino también porque durante ese lapso hemos conocido mejor el marco macroeconómico.

Nosotros, lo mismo que ustedes, que son hombres de Presupuesto, sabemos que un Presupuesto es tanto más preciso, más atendible, cuando ha sido realizado con más proximidad al momento del desarrollo. Si yo elaboro un Presupuesto ahora, en julio, en el mes de marzo tendré un desfase muy fuerte. Si este mismo Presupuesto lo hago en octubre, en noviembre el desfase es mucho menor porque durante ese lapso tuve toda la historia anterior. Esto lo sabemos todos nosotros.

El Presupuesto del Estado italiano es un Presupuesto de competencia y un Presupuesto de Caja. Tenemos un doble Presupuesto. Competencia y Caja. Competencia es un Presupuesto de derecho, el Presupuesto de Caja es un Presupuesto de hecho.

Pero una vez concluido el Presupuesto del Tesoro, nuestro trabajo no está terminado. Porque debemos consolidar el Presupuesto del Estado con el Presupuesto de todos los otros entes. Entonces recibimos la información de los Presupuestos de las regiones, de las provincias, de los municipios. ¿Cómo los recibimos? Los recibimos porque en cada capital de provincia tenemos una oficina de la Contaduría General que desarrolla este trabajo de recolección de datos. Entonces, en este momento, consolidamos los datos. Es una operación muy compleja, porque, como todos ustedes saben, nosotros no creamos números, los números son la expresión dinámica final. Nosotros creamos comportamientos. Yo debo prever el comportamiento del gasto de diecinueve regiones con Estatu-

to ordinario, cinco regiones con Estatuto especial, dos regiones autónomas: Trento y Bolzano.

Debo prever el comportamiento de gastos de casi ocho mil municipios, ciento dos provincias, doscientos servicios sanitarios, de todos los hospitales de Italia, de todas las Universidades. Algo en verdad muy complicado. Pero estoy muy orgulloso al decir que nos equivocamos muy poco. Teniendo un Presupuesto de un millón de millardos de gasto y de novecientos cincuenta mil millardos de ingreso, el uno por ciento de error son diecinueve mil millardos sobre el gasto y nueve mil quinientos millardos sobre el ingreso, y sobre el error no se puede jugar, porque con las partidas no se puede jugar. Yo, sin equivocarme, hice diecinueve mil millardos de error, casi veinte mil. En estadística el error del uno por ciento no es error.

En lo que se refiere a las previsiones de ingresos, las mismas son realizadas por el Ministerio de Finanzas. Pero nosotros no nos fiamos del Ministerio de Finanzas. Nosotros hacemos las previsiones por nuestra cuenta. Vamos y observamos, como los médicos. En este sentido, como hombre de Presupuesto les doy una sugerencia. Nosotros usamos un doble método para hacer las previsiones. Usamos el método aleatorio y el método determinístico. El método aleatorio lo hacemos con los modelos ergonómicos. La base. El método determinístico es el método hecho con la previsión, con la experiencia de los previsionistas. Un equipo de personas que observa y luego compara si el desfasaje ha sido pequeño. En este caso la previsión fue buena. Pero si el desfasaje es muy fuerte, analiza dónde está el error que lo provocó. Nosotros tenemos el modelo de la economía italiana. Tiene cuatro mil ecuaciones. Incluso cuando hay decisiones de política económica, insertamos la decisión y vemos cómo la decisión actúa sobre la economía y cómo la economía interactúa sobre el Presupuesto. Entonces analizamos cuáles son los efectos que provoca sobre el Presupuesto.

Hicimos los cálculos sobre la "rotamazione" (plan canje). Ahora les explico qué es la "rotamazione". Hizo crecer el Producto Bruto Interno casi medio punto. En 1997 dimos un incentivo fiscal a todos aquellos que cambiaban su automóvil. El incentivo fiscal era un estímulo para el consumo. Muchísimas personas cambiaron sus vehículos. FIAT, LANCIA, inclu-

so las otras casas extranjeras produjeron muchos vehículos calculando que la pérdida fiscal estaba más que compensada por el número de las ventas, de modo que el importe del valor agregado que nosotros habríamos obtenido no creaba dificultades en los productores. Pero esto nos lo dijo el modelo y el modelo nos dio un resultado muy atendible.

La preparación del Presupuesto tiene en consideración otra fase, que se desarrolla a nivel del Parlamento. Es la presentación por parte del Gobierno, antes del 15 de mayo, de un documento de programación económico-financiera. El documento de programación económico-financiera cubre el período de tres años y es actualizado cada año. Entonces, en 1998 ya contamos con datos de 1999, 2000 y 2001. Ahora, antes del 15 de mayo, debemos hacer otro documento que actualiza la previsión para el 2000 y el 2001 y se agrega el 2002. Ahora lo haremos cuadrienal. En realidad, una previsión a más de un año sólo marca una tendencia, porque no sabemos lo que pasa. ¡Si hasta solemos equivocarnos en las previsiones de un año a otro!... En setiembre de 1997 sostuvimos que para 1998 el crecimiento sería del dos y medio por ciento; luego, durante el curso del año, fuimos rectificando, rectificando, hasta que a fines de ese año encontramos un crecimiento de apenas el uno por ciento. Cito el crecimiento económico porque es uno de los parámetros más importantes para el Presupuesto, para elaborar la cuestión de las pérdidas. El Fondo Monetario Internacional, el OXE, la Unión Europea, nuestro Banco Central, nosotros, todos hemos calculado que un punto de crecimiento económico menos, en términos reales, provoca un desfase en las pérdidas del 0,6%. En Italia, la reactivación es menor, por lo cual un punto de crecimiento menos crea un hueco en el Presupuesto de aproximadamente el 0,4% de la propia intervención.

Porque el mecanismo italiano de reajuste automático del Presupuesto actúa, es que tenemos un impacto menor. ¿Cómo procedemos con este documento? Hacemos una proyección tendencial de datos de finanzas públicas para el período considerado y analizamos el resultado. Luego, si queremos alcanzar determinado resultado, realizamos la proyección programática. La diferencia entre la proyección tendencial y la proyección programática nos da la corrección que debemos

hacer: la corrección sobre los ingresos, la corrección sobre los gastos. Para no confundir la corrección política con la decisión política, de la corrección que proviene de la economía, usamos ya sea el marco tendencial como el marco programático, el mismo marco macroeconómico, que es un marco macroeconómico programático. Lo usamos incluso para el financiero, porque la diferencia entre el marco tendencial y el marco programático se debe solamente a la decisión política. Si tengo un déficit de sesenta mil millardos de liras y quiero llegar a cincuenta mil millardos, sé que esos diez mil millardos son fruto de la decisión política y no el efecto de la economía influyendo sobre el Presupuesto. Está claro. Este sistema de construcción, que es compartido incluso por el Fondo Monetario Internacional, divide encarnizadamente a los economistas italianos. En mi opinión, es el Parlamento quien debe analizar muy bien su decisión. No se puede confundir decisión con efectos de la economía que actúan sobre todos. El Parlamento italiano es un parlamento que tiene gran poder, un poder que va más allá de lo razonable.

A mi parecer la Constitución debería modificarse, en especial los términos de la relación gobierno-Parlamento. Yo recientemente dije que el Gobierno tiene una posición física. ¿Qué significa una posición física? Las bancas del Gobierno en el Parlamento. El Gobierno las ocupa sin poder. El Palazzo Chigi es la sede de un Gobierno sin poder. Porque el Parlamento va más allá de la voluntad del Gobierno. El Gobierno debe ser responsable. El Gobierno debe tener todo el poder con relación al Parlamento en materia de Presupuesto. La Constitución Italiana es una Constitución bellísima. Si ustedes la leen, sentirán el deseo de esculpir sus palabras en granito. En el granito de mi tierra, que es un granito durísimo. Pero es una Constitución de tipo co-decisional. ¿Qué significa co-decisional? Junto a la iniciativa del Gobierno se colocan en paridad de condiciones las iniciativas de todos los sujetos a los cuales la Constitución reconoce poder de decisión. Por lo cual, nosotros presentamos el Presupuesto en el Parlamento. Artículo 81, primer inciso de la Constitución: todos los años el Gobierno presenta el Presupuesto a la Cámara. Reserva Constitucional: ningún parlamentario puede presentar el Presupuesto. El Presupuesto lo presenta solamente el Gobierno.

Las Constituciones inglesas surgieron por el rito del Presupuesto, que es el rito fundamental de los países y del pueblo. Pero en Inglaterra el Presupuesto puede ser trastocado por los parlamentarios, con la presentación de enmiendas. Yo no quito que el Presupuesto pueda ser trastocado, pero el Presupuesto debe ser discutido en el seno del Gobierno, porque el Gobierno tiene la responsabilidad del Presupuesto. El Gobierno tiene la responsabilidad con el Fondo Monetario Internacional. El Gobierno tiene la responsabilidad con la Unión Europea. Por su parte, el Parlamento busca el consenso, el consenso pasa a través de los recursos: distribuir recursos. El Parlamento aprueba el documento de programación económico-financiera, que traza también el marco macroeconómico. Cuál será el crecimiento en términos reales, cuál será el crecimiento en términos monetarios. Establece, entonces, también la tasa de inflación, y cuánto aumentará la ocupación. Cuál será el precio del dólar. Cuál el del marco.

Hoy estos cambios están irrevocablemente fijos en el área de la Unión Europea.

Esta posición del documento de programación nosotros lo reflejamos luego en el Presupuesto. Como el Presupuesto, mientras tanto, ha sido elaborado, nuestra tarea es ajustar sus asientos. Mientras analizamos la tendencia programática conocemos cuál es el nivel de la corrección a realizar. En este momento necesitamos saber si tal corrección se cumple en los ingresos, en los gastos o en ambos. Italia tiene el problema de una presión fiscal muy elevada. Mi país cumplió un ajuste importante para participar en la economía de Europa, deseaba participar en esta economía; por ello es que tenemos una inversión fiscal importante, aunque también el nivel de evasión es muy importante; aunque en estos últimos años varios Ministros de Finanzas han recuperado un determinado porcentaje de evasión fiscal, el mismo permanece aún consistente. Entonces, el Gobierno, a través del Ministro del Tesoro, decide cuál es la corrección que debe aplicar sobre el sector de los ingresos y cuánta sobre el sector de los gastos. Luego se identifican las medidas para llevar a cabo las correcciones sobre jubilaciones, retribuciones, compra de bienes y servicios, teniendo en consideración también la previsión de los gastos por intereses. Porque, como decía ayer al Subsecretaria-

rio, los gastos por intereses en Italia son muy altos, como en Argentina.

Pero si el gasto por intereses representó y representa aún un problema, fue también una válvula de escape. Entre 1997 y 1998 la convergencia de las tasas hizo que ahorrásemos aproximadamente treinta mil millardos: un punto y medio del PBI sobre los gastos por intereses, lo cual nos permitió superar el problema del menor crecimiento económico. De este modo, el objetivo de 1999 en términos de finanzas públicas fue alcanzado justamente por el gasto de los intereses.

A los fines de la preparación del Presupuesto es importante también recordar que nosotros nos valemos de la rendición de cuentas general del Estado.

Todos nosotros, hombres de Presupuesto, sabemos que la historia del pasado es muy importante para definir la previsión del futuro. Entonces, hay que hacer un análisis atento de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas es presentada al Parlamento el 30 de junio, justamente para que los parlamentarios puedan evaluar sus datos en el momento en el cual van a discutir el Presupuesto del nuevo año, que es presentado el 31 de julio, para ser luego discutido en los primeros días del mes de octubre. Al mismo tiempo, presentamos el Presupuesto de Compensación, que es un Presupuesto en el cual no puede ser variado el déficit aprobado en su momento por el Parlamento, aunque sí pueden hacerse compensaciones internas. ¿Por qué?, porque el Presupuesto es realizado varios meses antes con respecto a la gestión, por lo cual es necesario hacer compensaciones internas. En nuestro país, en el pasado, la unidad elemental del Presupuesto era el capítulo de los gastos. El capítulo era un objeto de gastos. Gastos de oficina, por ejemplo, era un capítulo diario. Este fraccionamiento era muy rígido, por lo cual en una reforma reciente creamos las unidades previsionales de base que incluyen diversos capítulos, lo cual dio mayor elasticidad al Presupuesto.

El Presupuesto es presentado en el mes de julio. En el mes de setiembre, junto con el Presupuesto son presentados otros dos documentos, digamos tres documentos: dos proyectos de ley y un documento. Los dos proyectos de Ley son la Ley de Finanzas y una Disposición conexas, que es la Disposición que

hace cumplir las medidas de corrección y del ingreso, además de los gastos y el informe previsional programático, que es un informe con el cual el Ministro del Tesoro suministra el marco actualizado de la previsión económica. Es un proceso complejo y también articulado, difícil. Porque, por ejemplo, en mi país, debido a la norma constitucional del Art. 81, la Ley de Presupuesto es una Ley formal. Es decir, tiene la forma de la Ley, pero no innova en el derecho de terceros. De este modo, para modificar la Ley de Presupuestos es necesario utilizar la Ley Financiera y la Disposición Conexa. Entonces la decisión del Presupuesto se articula sobre tres instrumentos: la Ley de Presupuestos, la Ley Financiera y la Disposición Conexa. Ahora, como no hay diferencia entre estos dos instrumentos, posiblemente hagamos un solo instrumento, para obtener de este modo el Presupuesto y la Ley Financiera. ¿Qué es esta Ley Financiera? Cuando en 1977 Italia atravesaba una crisis financiera importante, se comprobó que el Presupuesto no permitía hacer correcciones en las finanzas públicas, ya que, siendo una Ley formal, el Presupuesto no era otra cosa que el reconocimiento de todas las leyes que disponían en materia de ingresos y gastos, hechas con la previsión, y punto. Entonces inventamos esta Ley Financiera, tomándola prestada del sistema francés. En el sistema francés "le annuaire de finance" es la Ley del Presupuesto. Nosotros, en cambio, a diferencia de los franceses, tenemos "le annuaire de finance", que sirve para modificar la Ley de Presupuesto. Entonces, presentamos la Ley de Presupuestos.

La Ley de Presupuestos tiene cincuenta mil millardos de ingresos y cien mil millardos de gastos. Los cincuenta mil millardos de ingresos queremos elevarlos a sesenta mil; con la Ley Financiera o Conexa disponemos de esos diez mil millardos que necesitamos aumentar.

Queremos corregir el gasto, de cien mil bajarlo a ochenta mil. Con la Disposición, con la Ley Conexa, hacemos la corrección para llevar los gastos de cien mil a ochenta mil millardos.

He tratado de explicar en términos simples, un proceso muy articulado y muy complejo. Muchas gracias.

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 - ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES - ARGENTINA
TEL. 4-748-4252 / 4905
JUNIO DE 1999**

