

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO
Nº 61
Julio - Agosto 2006



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Rubén Lemus (Guatemala)
Secretario: Carlos Gonzalez (Panamá)
Consejero: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Manuel López García (Cuba)
Consejero: José Arista (Perú)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Isaac Umansky (Uruguay)
Consejero: Rodolfo Danery Funez (Honduras)
Consejero: Aida Pagan (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez (España)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: José Luis Araya (Costa Rica)
Secretario: Alejandro León Duarte (Paraguay)
Consejero: Mitzila Samudio (Panamá)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

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

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 61**

Julio / Agosto 2006

Año XXXIV

Nº 61

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio - Agosto 2006

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*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

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 _____
CódigoPostal _____ 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.

ÍNDICE

Nota editorial 7

Artículos:

Dos experiencias de política de control del déficit público
(1996-2004): los casos de España y Alemania
Juan José Rubio Guerrero 9

Normas fiscales para los gobiernos subcentrales:
diseño e impacto
Douglas Sutherland, Robert Price e Isabelle Joumard 45

¿Cómo influye la apertura comercial en los déficits
presupuestarios de los países en desarrollo?
Jean-Louis Combes y Tahsin Saadi-Sedik 151

Actividades Internacionales

Conclusiones y recomendaciones del XXXIII Seminario
Internacional de Presupuesto Público
Asociación Internacional de Presupuesto Público 177

Nota editorial

Hay dos maneras de tratar las finanzas públicas. Una de ellas consiste en intentar desarrollar teorías que describan lo que ocurre con el manejo financiero del sector público en los principales países del mundo y expliquen cuáles son las razones que hacen posible el mantenimiento de las políticas vigentes. Este enfoque encubre una suerte de análisis sociológico de la política fiscal.

Otra manera de ver la cuestión de las finanzas públicas consiste en intentar identificar los principios y reglas más valiosos para construir un modelo normativo de gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* constituye un foro abierto y recepta, por lo tanto, estudios que reflejan todas las diferentes formas de ver la cuestión del manejo de la hacienda pública. A lo largo de todos estos años de presencia continuada se ha intentado siempre demostrar que la aplicación de las mejores normas y principios conduce a resultados óptimos, sin desconocer, por otra parte, la relación que tiene cualquier modelo con las instituciones y los valores de la sociedad en la que se aplique.

Se incluyen en este número diversos artículos que, compartiendo este espíritu, incorporan nuevos debates que constituyen un claro aporte al buen manejo del sector público.

En primer lugar, el artículo de **Juan José Rubio Guerrero**, que lleva por título *Dos experiencias de política de control del déficit público (1996-2004): los casos de España y Alemania*, describe la relación entre determinados comportamientos y actitudes en las políticas de control de magnitudes presupuestarias básicas con la evolución de macromagnitudes definitorias de un marco de estabilidad económica en dos países fundamentales de la Unión Europea, en un periodo marcado por los esfuerzos requeridos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Douglas Sutherland, Robert Price e Isabelle Joumard

son los autores de un artículo muy útil titulado *Normas fiscales para los gobiernos subcentrales: diseño e impacto*, en el cual se explica cómo las normas fiscales pueden ayudar a asegurar que la presión sobre los recursos se minimice y que los recursos disponibles se utilicen en forma eficiente en diversos países de la OCDE.

El documento escrito por **Jean-Louis Combes** y **Tahsin Saadi-Sedik**, titulado *¿Cómo influye la apertura comercial en los déficits presupuestarios de los países en desarrollo?* analiza los efectos de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios, mostrando que aun si la apertura comercial incrementa la exposición de un país a las conmociones externas independientemente de sus causas subyacentes, una estrategia política que mire hacia afuera puede llevar a un fortalecimiento total de sus equilibrios presupuestarios.

Por último, se incluyen en esta edición las *Conclusiones y recomendaciones del XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público* celebrado en Asunción, Paraguay, entre los días 24 y 27 de abril, 2006.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público*, como es habitual, traslada a sus lectores estos importantes estudios que seguramente darán lugar a intensos debates que enriquecerán a los destinatarios de este esfuerzo editorial.

Dos experiencias de política de control del déficit público (1994-2004): los casos de España y Alemania*

Juan José Rubio Guerrero**

1. Introducción

La crítica a los efectos expansivos del déficit público ha generado, a nivel doctrinal, una nueva consideración de los efectos económicos del déficit a partir de cuatro líneas argumentales diferentes aunque, en muchos casos, complementarias y que es necesario recordar en una coyuntura económica como la actual, en la que se cuestionan en el ámbito de la Unión Europea los instrumentos jurídicos que garantizan la estabilidad presupuestaria como elemento fundamental de un área de crecimiento económico sostenido y generador de empleo, como objetivo estratégico definido en la cumbre de Lisboa¹. Estas líneas son las siguientes:

1. El déficit público puede originar efectos de expulsión real (*crowding out*) sobre la demanda interna de la economía. Es-

* El presente artículo fue originalmente publicado en la *Revista de Presupuestos y Gasto Público* N° 40 (3-2005), editada por la Secretaría General de Presupuestos y Gasto, y el Instituto de Estudios Fiscales de España, y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización.

** Catedrático de Hacienda Pública, Universidad Castilla-La Mancha, España.

¹ Para un revisión en profundidad de los efectos macroeconómicos de la Política Fiscal, ver Fatás, A. y Mihov, I. (2002), así como Hemming, Kell y Mahfouz (2000).

tos efectos sobre la economía real pueden producirse por tres motivos:

- a) Un aumento del déficit público puede producir una elevación en la demanda interna nacional de un país cuya conversión en producción interna va a depender de su propensión a importar. Cabe la posibilidad, en países con fuerte propensión marginal a importar (España es uno de ellos), de que la demanda interna se filtre hacia las importaciones, por lo que su elevación no tendrá efectos sobre los niveles de producción y empleo internos. Adicionalmente, este comportamiento puede degradar la situación de la balanza de pagos (Ahm y Hemmings, 2000).
- b) Un comportamiento de expectativas racionales de los ciudadanos puede generar que un déficit público creciente, sobre todo si partimos de situaciones previas de equilibrio presupuestario, sea previsto anticipadamente por los ciudadanos, los cuales, presumiendo una elevación futura e importante de los impuestos necesarios para su financiación, ahorren una cantidad importante de recursos, trayéndolos del flujo circular de la renta (Bhattacharya, 1999).
- c) El déficit puede financiar aumentos de consumo público sustitutivos del consumo privado, deprimiendo el consumo privado y disminuyendo, en términos relativos, la demanda agregada total.

2. El déficit puede originar un efecto expulsión de carácter financiero (*crowding out* financiero) por la elevación de los tipos de interés. Este escenario no es descartable teniendo en cuenta las perspectivas de comportamiento de la inflación en los últimos meses y la posibilidad de que la política monetaria gestionada por el BCE se vuelva más contractiva. Este efecto sobre la economía financiera con impacto directo sobre el comportamiento real de la economía se puede producir por tres razones:

- a) Con una política monetaria restrictiva con el fin de preservar la estabilidad de precios, un aumento de la Deuda Pública obligará al Sector público a elevar los tipos de interés

- para competir con la financiación privada en relación con los recursos financieros disponibles en la economía.
- b) La elevación de los tipos de interés que provoca un aumento de la rentabilidad relativa de las inversiones financieras y una disminución de las inversiones reales, inducirá una reducción de la demanda agregada de inversión cuestionando los posibles efectos expansivos del déficit público (Thomas, 2001).
 - c) Este efecto se vería agravado ante una posible saturación de títulos públicos en la cartera de los inversores privados, ya que para colocar sucesivas emisiones de fondos públicos debería hacerlas atractivas a través de un incremento significativo de los tipos de interés de las nuevas emisiones.

3. El déficit público puede actuar negativamente sobre la oferta agregada de la economía. Varias son las razones, destacando las tres más relevantes (Banca d'Italia, 2002):

- a) Si la situación de desempleo en una economía se debe a la existencia de salarios reales elevados (paro neoclásico) en lugar de problemas de insuficiencia de demanda efectiva, un aumento del déficit elevará el nivel de precios con una repercusión muy escasa sobre producción, renta y empleo.
- b) Si además el déficit se financia o se trata de financiar con impuestos que distorsionan el mercado de trabajo o de capital, se pueden añadir los efectos negativos que se derivan de su financiación.
- c) Asimismo, si el capital circulante de las empresas, del que forman parte los salarios, se financia mediante préstamos, la demanda del factor trabajo dependerá no sólo del salario real sino también, y de forma relevante, de los tipos de interés. Si el déficit eleva los tipos de interés se producirá una reducción de la oferta de trabajo debido a la costosa financiación del capital circulante que afecta a los salarios.

4. El déficit puede generar efectos negativos a medio plazo si son crecientes y persistentes en el tiempo.

La reciente historia financiera de los países de nuestro entorno económico ha puesto de manifiesto que déficits prolon-

gados y con deuda acumulada importante han generado efectos económicos a medio plazo de enorme gravedad (Alesina y Perotti, 1995).

- a) En cuanto al comportamiento tendencial de la inversión privada, las elevaciones de los tipos de interés han impedido la recuperación hasta su inflexión en los últimos años, debido a que los tipos de interés elevados anularon la posibilidad de una rentabilidad real suficiente para las inversiones privadas (Blanchard y Perotti, 1999).
- b) La posibilidad de una política antiinflacionista y, sobre todo, su credibilidad, disminuye con déficits públicos crecientes, ya que las expectativas de inflación son crecientes como consecuencia de los mecanismos de autoalimentación del déficit público.
- c) Los intereses reales crecientes en etapas de lento crecimiento económico tienden a autoperpetuar el déficit debido al incremento, en términos reales, de la necesidad de financiación vía Deuda Pública.
- d) El déficit puede tener efectos negativos significativos sobre el equilibrio de Balanza de Pagos debido al endeudamiento exterior al que, en algunos casos, hay que acudir y a la propensión a importar de muchos países, la cual se ve potenciada por la existencia de déficits crónicos.

Conviene tener en cuenta estos efectos si nos planteamos «flexibilizar los requisitos de la Estabilidad Presupuestaria»; para ello resulta clarificador explicar los resultados de dos experiencias interesantes y contrapuestas en la articulación de políticas de control presupuestario en el seno de la Unión Europea como son los casos de Alemania y España. Para ello, en el epígrafe 2 analizaremos la evolución económica y de las finanzas públicas en los dos países objeto de estudio en el período de referencia, incorporando las preocupaciones reiteradas por la Comisión Europea ante la ausencia de ajustes a graves desviaciones presupuestarias mantenidas en el tiempo y producidas en países punteros como Francia y Alemania. En el epígrafe 3 pasaremos revista a la evolución de las partidas más importantes del gasto público en España y Alemania en el período de referencia, tratando de poner de manifiesto la importancia que

para un adecuado proceso de consolidación presupuestaria tiene el control del gasto público y, especialmente, los gastos corrientes, sin poner en peligro las inversiones en capital, así como una política presupuestaria dinámica estable y no errática como ha ocurrido en el caso alemán. En los epígrafes 4 y 5 analizaremos las políticas adoptadas en el campo de los ingresos públicos, comparando la evolución de los ingresos fiscales y las tendencias de reforma fiscal, así como su concreción en los casos de Alemania y España y su impacto sobre las magnitudes presupuestarias. Por último, expondremos un epígrafe de conclusiones de interés para perfilar una política presupuestaria racional en la lucha contra el déficit público a la luz de la experiencia manifestada (Seidman, 2001).

2. Evolución económica y de las finanzas públicas

A raíz del Consejo Europeo de Hannover de 1988 se constituyó la «Comisión Delors», que en 1989 presentó el *Informe para la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea*, a partir del cual se articula en tres etapas el proceso para la constitución de la UEM.

Como es sabido, dos hitos fundamentales de este proceso fueron, por una parte, el Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992, en el que se establecen los requisitos de convergencia nominal que deben cumplir los países que aspiran a formar parte de la moneda única; y, por otra parte, el Consejo de la Unión Europea celebrado los días 1 a 3 de mayo de 1998 en el que se realizó el análisis del cumplimiento de dichos criterios.

Este proceso obligó a los países que deseaban participar en la UEM a adoptar una senda de disciplina presupuestaria ya que, como es sobradamente conocido, uno de los requisitos era el logro de unas finanzas públicas sostenibles, concepto que se traducía en:

- A) Un déficit público que no superara el 3% del PIB.
- B) Un volumen de Deuda Pública acumulada que no fuera superior al 60% del PIB.

Este último criterio fue evaluado con una mayor flexibilidad, permitiéndose a los países candidatos que lo sobrepasaran, siempre que en los últimos años se hubieran producido progresos sustanciales que acercaran el valor de esta magnitud a los límites de referencia. De hecho, en la Reunión del Consejo Ecofin de 1 de mayo de 1998 se procedió a la derogación de las decisiones en vigor sobre déficits públicos excesivos, manteniéndose sólo el correspondiente a Grecia.

Como ha puesto de manifiesto el profesor Fuentes Quintana, en su análisis de la situación española, la consolidación presupuestaria **descansó fundamentalmente sobre la contención del gasto público y no sobre aumentos de la imposición**².

De hecho, la *Actualización del Programa de Convergencia* de España, elaborada en 1994 ante la imposibilidad de cumplir las previsiones recogidas en el *Programa de Convergencia de 1992* (recordemos que el déficit público alcanzado en 1993 fue del 7%, el de 1994 el 6.3% y en 1995 incluso se incrementó hasta el 6.6%, para reducirse significativamente en dos años hasta llegar al 2.6% en el momento del examen de convergencia), reconoce esta realidad:

«La presión fiscal individual que resulta del actual sistema impositivo español no aconseja buscar mayores ingresos durante el periodo del escenario mediante la elevación normativa de los mismos. En ausencia de incrementos de la presión fiscal individual, el aumento de la presión tributaria en términos del PIB dependerá, fundamentalmente, del éxito de la lucha contra el fraude y de la progresividad global del sistema tributario. (...) El hecho de que la reducción del déficit público en los próximos años haya de recaer, fundamentalmente, en actuaciones discrecionales sobre el ritmo de crecimiento del gasto público condiciona el ritmo previsto para la reducción del déficit»³.

² Fuentes Quintana, E. (1999): «España y su ingreso en la Unión Monetaria Europea: algunas consideraciones sobre el examen de convergencia de 1998». *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 61, pp. 5-27.

³ Ministerio de Economía y Hacienda (1994): *Actualización del Programa de Convergencia*, pp. 30.

Una vez cumplido el objetivo de la implantación de la moneda única, las reglas de política fiscal se proyectan en el futuro mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el consejo Ecofin celebrado en Dublín en 1997 e impulsado fundamentalmente por Alemania. En él se prohíben déficits anuales en el Presupuesto Consolidado de las Administraciones Públicas superiores al 3% del PIB, salvo en el supuesto de que concurren circunstancias excepcionales o se produzca una severa caída del PIB del país, que deberá tener una magnitud superior al 2%. En lo que respecta a la deuda pública, se mantiene el objetivo de reducirla al entorno del 60% del PIB⁴.

El PEC se articuló mediante dos instrumentos⁵, uno de previsión y otro de coordinación: el Protocolo de Déficit Excesivo y el Reglamento sobre Contenidos de los Programas de Estabilidad y Convergencia y «los resultados de su aplicación hasta la entrada de la tercera fase de la UEM creemos que pueden calificarse de exitosos, en gran medida, fruto del empeño político de los gobiernos que no deseaban ofrecer señales negativas en cuanto a su compromiso con los retos asumidos»⁶.

Sin embargo, la Comisión Europea, así como diversos autores (p.e., Fatás y Mihov, 2002) reconocen que, desde el año 2001, se ha producido un considerable deterioro en este proceso⁷. Así, se pone de manifiesto cómo el déficit nominal de la

⁴ En Ferreiro Aparicio, J. (1997): «El pacto de estabilidad: implicaciones para la construcción de la UEM». *Boletín Económico de ICE*, n.º 2532, pp. 21-31 se analizan en profundidad las implicaciones económicas del pacto.

⁵ En realidad, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se asienta sobre tres elementos:

- La Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Amsterdam, 17 de junio de 1997.
- El Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- El Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación.

⁶ Onrubia Fernández, J. (2003): «Política fiscal e instituciones en la Unión Europea y en España: la necesidad de las reglas de coordinación». *Boletín Económico de ICE*, o.º 2759, pp. 36.

⁷ Así se recoge en los estudios sobre las finanzas públicas en la UEM corres-

zona Euro se incrementó desde el 1.6% del PIB en el 2001 al 2.2% en el 2002, estando previsto que se sitúe en el entorno del 2.5% en el 2003 en datos definitivos⁸.

La Comisión reconoce que esta situación agregada recoge una realidad muy diferente entre los distintos países, señalando dos casos especialmente relevantes⁹:

- A) Francia, país en el que no se han adoptado las medidas necesarias para corregir un déficit público excesivo que en el año 2002 se situaba en el 3.1 % del PIB.
- B) Alemania, que representa la situación más preocupante, al haber alcanzado un déficit público del 3.6% del PIB en el 2002, obligando a activar el procedimiento previsto en casos de déficit excesivo¹⁰.

pondientes a los años 2001 y 2002:

Commission des Communautés Européennes (2002): *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen: Les finances Publiques dans l'UEM 2002*. SEC (2002) 518. Bruselas, 14 del 5 del 2002.

Commission of the European Communities (2003): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: public finances in EMU 2003*. COM (2003) 283 final. Bruselas, 21 del 5 de 2003.

También la comunicación de la Comisión sobre Reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias pone su énfasis en el menor compromiso de los Estados con el PEC desde el año 1999. Ver Comisión de las Comunidades Europeas (2002): *Comunicación de la Comisión al consejo y al Parlamento: reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias*. COM (2002) 668 final. Bruselas, 27 del 11 de 2002.

⁸ COM (2003) 283 final, pp. 3.

⁹ De hecho, ya en enero del 2002 la Comisión alertó a Alemania y Portugal sobre su situación presupuestaria, ya que ambos países habían sobrepasado en más del 1 % los objetivos de déficit público establecidos en sus respectivos programas de estabilidad, SEC (2002) 518, pp. 4.

¹⁰ Así, el 8 de enero de 2003 se activó éste procedimiento mediante una serie de actuaciones recogidas en los siguientes documentos:

- SEC (2003) 8/F: «Dictamen de la Comisión sobre un déficit excesivo en Alemania –aplicación del apartado 5 del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad europea.
- SEC (2003) 9/F: «Recomendación de Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania –aplicación del apartado 6 del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- SEC (2003) 10/F: «Recomendación del Consejo para Alemania con objeto de poner término a la situación de déficit público excesivo –aplicación del apartado 7 del artículo 104 del Tratado.

La Comisión se muestra especialmente preocupada por el hecho de que esta situación no responde únicamente al ciclo económico desfavorable, sino que es, en muchos casos, el resultado de una combinación de **recortes infundados en los impuestos, incrementos discrecionales en el gasto público y fallos en el proceso de ejecución del presupuesto**¹¹.

Así, la comisión se muestra especialmente preocupada porque «para la zona euro en su conjunto, las condiciones favorables al crecimiento de 1999 y 2000 no se aprovecharon para reducir los déficit estructurales hacia el objetivo de «proximidad al equilibrio o superávit» del PEC»¹².

El hecho de que algunos Estados no hayan aplicado políticas presupuestarias saneadas en coyunturas favorables conduce, a juicio de la Comisión, a «un deterioro de las situaciones presupuestarias estructurales y a un escaso margen para el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en la siguiente fase de ralentización económica. Esta imposibilidad de permitir que los estabilizadores automáticos funcionen simétricamente a lo largo del ciclo económico ilustra unos mecanismos de supervisión y aplicación inadecuados para hacer frente a una relajación procíclica injustificada de la política fiscal»¹³.

Estos desequilibrios son especialmente graves si se considera que «las previsiones recientes muestran que, si no se llevan a cabo reformas, el gasto público podría incrementarse en una proporción comprendida entre el 4% y el 8% del PIB en la mayoría de los países debido a los efectos del envejecimiento de la población en las próximas décadas. Esto sugiere que algunos Estados miembros deberían plantearse alcanzar superávits presupuestarios durante la próxima década, pues que-

- SEC (2003) 16/F: «Recomendación con vistas a un dictamen del Consejo de conformidad con el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento (CE) o. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al programa de estabilidad actualizado de Alemania 2002-2006.

¹¹ COM (2003) 283 final, pp. 3.

¹² COM (2002) 668 final, pp. 4.

¹³ COM (2002) 668 final, pp. 6.

da poco tiempo antes de que se dejen sentir sobre el presupuesto los efectos del envejecimiento de la población»¹⁴.

Ante esta situación, y frente a las críticas que desde varios ámbitos se han realizado al PEC, debemos poner de manifiesto que fue el saneamiento radical de las finanzas públicas en aquellos países que partían de complicadas situaciones de déficit y deuda acumulada el que está permitiendo una mejor adaptación a una coyuntura económica desfavorable y una mayor recuperación de la situación económica¹⁵.

Para corroborar esta aseveración, basta con contrastar los casos de España y Alemania, dos países que han seguido dentro de la UEM trayectorias opuestas. España, que enfrentó una situación económica muy complicada y que realizó, como ya hemos apuntado anteriormente, el ajuste necesario para cumplir los requisitos establecidos para el ingreso en el euro durante los años 1996-1997, con una sustancial reducción del déficit público estructural, tiene en la actualidad una de las mayores tasas de crecimiento de la UE, con una situación de equilibrio presupuestario desconocida anteriormente en nuestro país. Sin embargo, Alemania, que ha sido tradicionalmente el país que más ha defendido el equilibrio presupuestario y la necesidad de coordinación en las políticas macroeconómicas, presenta actualmente los mayores desequilibrios en las finanzas públicas de la UE, al mismo tiempo que sufre un grave estancamiento económico, con un importante aumento del desempleo.

Los Cuadros 1 a 5 recogen la evolución de los indicadores económicos más significativos de ambos países.

¹⁴ COM (2002) 668 final, pp. 3-4.

¹⁵ Ver Onrubia (2003), pp. 36.

Cuadro 1. Principales Indicadores Económicos: Alemania¹⁶

Año	Pib	Pibc	Crecimiento		Balanza Comercial	Desempleo	Coste Laboral Real
			PIB	lpc			
1996	1.833.700,05	1.761.230,55		101,42	20.780,00	8,35	100,25
1997	1.871.599,88	1.785.779,68	1,39	103,34	36.190,00	9,24	100,57
1998	1.929.399,96	1.820.711,26	1,96	104,30	28.440,00	8,72	100,60
1999	1.978.600,00	1.857.971,60	2,05	104,91	15.040,00	8,05	102,04
2000	2.030.000,04	1.911.048,19	2,86	106,95	34.970,00	7,33	104,61
2001	2.071.199,79	1.922.012,82	0,57	109,60	62.230,00	7,32	104,82
2002	2.112.492,00	1.928.860,23	0,36	111,29	90.700,85	7,76	105,13
2003	2.170.789,86	1.957.961,66	1,51	112,69	94.992,24	8,06	107,13
2004	2.249.653,76	2.006.850,70	2,50	113,98	104.274,81	7,67	108,92

Cuadro 2. Principales Indicadores Económicos: España

Año	Pib	Pibc	Crecimiento		Balanza Comercial	Desempleo	Coste Laboral Real
			PIB	lpc			
1996	464.251,00	611.232,03		103,56	1.458,00	17,47	101,56
1997	494.140,00	635.841,71	4,03	105,60	3.931,00	16,64	102,53
1998	527.977,00	663.470,35	4,35	107,54	-1.941,00	15,00	103,52
1999	565.197,00	691.326,60	4,20	110,02	-8.992,00	12,85	104,12
2000	609.319,00	720.243,24	4,18	113,80	-10.695,00	11,03	104,67
2001	651.641,00	739.501,92	2,67	117,88	-11.288,00	10,49	104,54
2002	683.953,87	753.023,61	2,10	121,91	-11.061,01	11,20	105,36
2003	719.569,96	771.823,83	2,50	125,61	-12.870,39	11,15	106,58
2004	760.317,84	795.095,66	3,02	129,13	-14.696,72	10,76	107,93

Cuadro 3. Cuentas Nacionales: Administraciones Públicas, Alemania¹⁷

Año	CONSM	FBC	TRFC	SUB	TRFS	ID	CTIZ	IIND	AHR	DPUB	PI	DP
1996	365.750,00	39.070,00	-13.890,00	37.030,00	353.220,00	210.700,00	356.230,00	208.910,00	-42.460,00	59,78	3,23	-0,19
1997	364.470,00	35.500,00	-13.530,00	34.300,00	361.050,00	209.990,00	368.180,00	213.720,00	-34.440,00	61,00	3,24	0,52
1998	369.530,00	35.740,00	-16.790,00	35.710,00	365.620,00	222.210,00	372.040,00	223.740,00	-23.010,00	60,90	3,28	1,06
1999	378.800,00	37.660,00	-16.420,00	35.970,00	374.620,00	237.220,00	375.690,00	241.460,00	-8.540,00	61,17	3,13	1,63
2000	387.240,00	36.330,00	30.560,00	35.160,00	380.630,00	253.950,00	378.510,00	244.450,00	-5.000,00	60,19	2,94	4,06
2001	393.520,00	35.750,00	-26.060,00	33.840,00	390.450,00	229.940,00	383.560,00	246.330,00	-29.600,00	59,52	2,96	0,18
2002	402.274,61	35.563,79	-23.906,00	32.657,00	407.810,00	228.300,00	393.269,00	246.000,00	-53.372,61	61,69	3,07	-0,64
2003	409.708,49	36.288,79	-28.700,00	31.609,00	416.438,00	241.780,00	406.160,75	256.500,00	-41.082,74	63,04	3,17	-0,13
2004	416.990,34	34.533,25	-26.200,00	30.594,00	423.135,00	247.500,00	417.481,57	267.061,00	-32.076,76	63,44	3,25	0,65

Cuadro 4. Cuentas Nacionales: Administraciones Públicas, España

Año	CONSM	FBC	TRFC	SUB	TRFS	ID	CTIZ	IIND	AHR	DPUB	PI	DP
1996	83.322,00	14.787,00	4.589,00	4.766,00	63.957,00	47.655,00	61.146,00	47.339,00	-12.764,00	68,10	4,95	0,01
1997	86.638,00	15.862,00	5.414,00	4.432,00	65.761,00	51.684,00	64.744,00	51.804,00	-5.235,00	66,59	4,39	1,22
1998	92.148,00	17.630,00	4.930,00	5.999,00	67.371,00	53.734,00	68.756,00	58.640,00	-1.468,00	64,58	3,98	1,30
1999	98.586,00	19.669,00	5.406,00	6.702,00	70.178,00	57.818,00	73.981,00	65.907,00	7.785,00	63,15	3,34	2,20
2000	107.223,00	19.481,00	5.393,00	7.181,00	75.143,00	63.856,00	81.124,00	71.295,00	10.407,00	60,54	3,07	2,47
2001	114.027,00	22.232,00	6.214,00	7.144,00	79.654,00	68.097,00	88.361,00	74.229,00	15.205,00	57,10	2,92	2,79
2002	119.434,24	23.788,24	6.524,70	7.536,92	83.987,18	72.753,19	93.538,95	77.539,61	17.571,00	55,63	2,83	2,87
2003	125.283,44	25.001,44	6.850,94	7.800,71	88.068,95	74.374,76	99.095,17	82.145,47	17.182,29	54,35	2,72	2,59
2004	131.357,00	26.251,51	7.330,50	8.190,75	92.648,54	78.091,21	104.902,14	86.712,75	19.572,03	52,79	2,59	2,68

Cuadro 5
Evolución del déficit y deuda pública¹⁸

Año	España		Alemania	
	Déficit	Deuda	Déficit	Deuda
1993	-7,0	58,4	-3,1	46,9
1994	-6,3	61,1	-2,4	49,3
1995	-6,6	63,9	-3,5	57,0
1996	-5,0	68,1	-3,4	59,8
1997	-3,2	66,6	-2,7	61,0
1998	-3,0	64,6	-2,2	60,9
1999	-1,2	63,1	-1,5	61,2
2000	-0,8	60,5	1,1	60,2
2001	-0,1	56,9	-2,8	59,5
2002	-0,1	54,0	-3,6	60,8
2003	-0,4	52,5	-3,4	62,7
2004	-0,1	50,5	-2,9	63,0

¹⁶ (Cuadro 1) Fuente de los Cuadros 1 a 4: OECD (2003): *OECD Stastical Compendium*. París. Ejercicios 2002-2004: previsiones. Cantidades absolutas en millones de euros.

¹⁷ (Cuadro 3) Siendo:

- CONSM: Consumo Público.
- FBC: Formación Bruta de Capital.
- TRFC: Transferencias de Capital.
- SUB: Subsidios.
- TRFS: Transferencias Sociales.
- ID: Impuestos Directos.
- CTIZ: Cotizaciones a la Seguridad Social.
- IIND: Impuestos Indirectos.
- AHR: Ahorro Público.
- DP: Deuda pública (%PIB)
- PI: Pago de Intereses (%PIB)
- DP: Déficit Primario (%PIB)

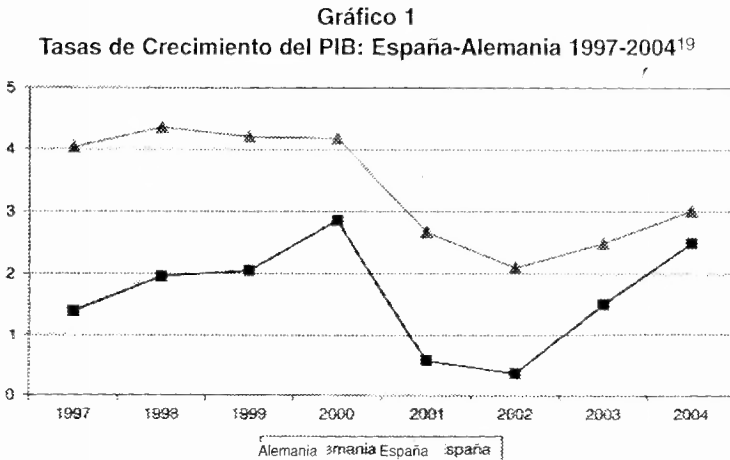
¹⁸ Fuente: Comission of the European Communities (2003): *General Government Dota*. Spring 2003 y Banco de España: *Boletín Económico*, Enero 1999, Enero 2001 y Abril 2003. Ejercicios 2003 y 2004: previsiones. Las discrepancias existentes entre los Cuadros 3 y 4 y el 5 se deben a los diferentes criterios de cálculo del déficit y la deuda pública (Cuadro 5 elaborado según definiciones del SEC 95).

De los datos aquí recogidos debemos destacar lo siguiente:

- A) En primer lugar, las altas tasas de crecimiento experimentadas por la economía española, que ha podido adaptarse de una manera muy favorable a la crisis experimentada por la economía europea en los últimos años. Este fuerte crecimiento se ha traducido asimismo en una importante reducción de la tasa de desempleo. Frente a esta situación, las tasas de crecimiento de la economía alemana han sido sensiblemente inferiores, llegando a una situación de estancamiento o recesión en los dos últimos años, a pesar de las previsiones que apuntan a una salida de la crisis a lo largo de los ejercicios 2004, 2005, previsiones que de momento no se están cumpliendo.

En el Gráfico 1 se comparan las tasas de crecimiento del PIB de ambas economías durante el periodo 1997-2004.

- B) En lo que respecta a las finanzas públicas, debemos señalar una vez más que España ha acometido un importante proceso de consolidación presupuestaria, mientras que las cuentas públicas alemanas se han deteriorado de forma continuada desde el año 2000, tal y como se refleja en los



¹⁹ Ejercicios 2003-2004: previsión.

Gráfico 2
Evolución del déficit público (Criterio de Maastricht) 1993-2004²⁰

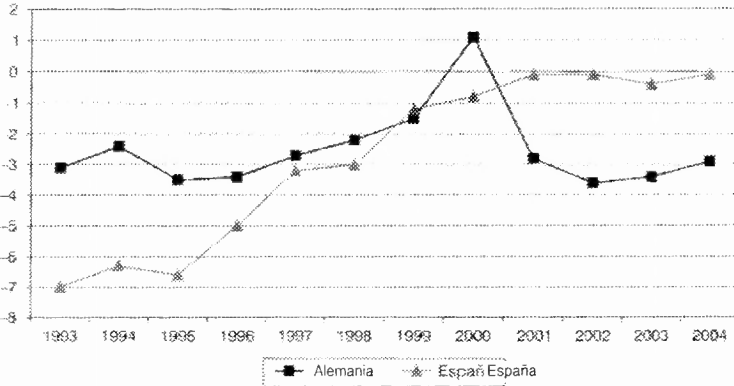
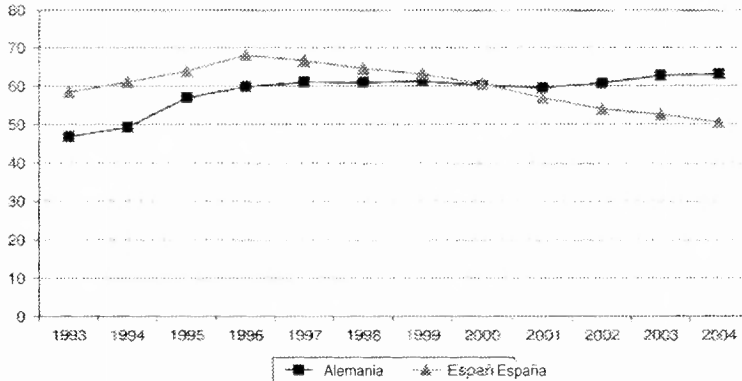


Gráfico 3
Evolución de la deuda pública (Criterio de Maastricht) 1993-2004²¹



Gráficos 2 y 3, que muestra la evolución contrapuesta que se ha seguido en ambos países. Esta situación ha hecho posible, a su vez, como se recoge en las dos últimas columnas de los Cuadros 3 y 4, la consecución de un superávit

²⁰ Ejercicios 2003-2004: previsión.

²¹ Ejercicios 2003-2004: previsión.

primario importante en la economía española (frente a un déficit primario previsto en Alemania para los ejercicios 2003 y 2004) y una disminución importante de la carga que para el Presupuesto significa el pago de intereses derivados del servicio de la deuda pública en nuestro país, frente al aumento que se ha producido en Alemania.

Para concluir este análisis debemos poner de manifiesto, como así ha subrayado la Comisión Europea, que el proceso de consolidación presupuestaria español se apoya, principalmente desde la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en una rigurosa coordinación de las cuentas de las administraciones central, autonómica y local, frente a la imposibilidad que ha tenido Alemania de introducir mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, situación que se ha traducido en que más de la mitad del déficit público provenga actualmente de los estados federados²².

Como resumen de la relación entre la evolución económica general y de las finanzas públicas, en los Gráficos 4 y 5 se realiza una comparación de la evolución del déficit público y el crecimiento del PIB en ambos países en el periodo 1997-2004.

Tres aspectos son especialmente significativos:

- A) En el caso de Alemania, el gráfico sugiere una correlación prácticamente perfecta entre ambas magnitudes: las series evolucionan en paralelo y el cambio en la coyuntura económica que se ha producido en el año 2000 ha tenido como

²² Comisión of the European Communities (2003): *Public finances in EMU* 2003, pp. 176, España y pp. 169 Alemania. El Capítulo 5 se dedica, asimismo, a la coordinación de las políticas presupuestarias entre niveles de gobierno. En Monasterio, C. (2002): *Las finanzas públicas en la Europa de las Regiones*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, se recogen (pp. 40-43) los pactos internos de estabilidad alcanzados en los países descentralizados de la Unión Europea y se señala como «en Alemania, el mecanismo de la negociación y la coordinación intergubernamental ha sido la vía seguida para el reparto interno de los niveles de déficit y deuda entre gobierno central y Länder. Sin embargo, los problemas surgidos en su instrumentación y más en concreto, la opción entre el criterio población o el nivel previo de déficit y deuda como criterios alternativos para el reparto del déficit subcentral entre los Länder, han impedido alcanzar un acuerdo en ésta materia» (pp. 42-43).

consecuencia un deterioro de la situación presupuestaria que puede ser calificado de histórico y que, en alguna medida, puede venir explicado por comportamientos presupuestarios vinculados a la oferta de ajustes tributarios y de gasto relacionados con el ciclo electoral. La evolución prevista para los años 2003 y 2004 presenta una modesta recuperación en el déficit público, acompañada de una recuperación de la actividad económica. Sin embargo, los datos sobre la evolución de la economía alemana a lo largo del primer cuatrimestre del año sugieren que las tasas de crecimiento previstas serán difíciles de alcanzar.

- B) En el caso de España, el periodo 1997-2000 presenta unas altas tasas de crecimiento económico, a la vez que se procedía a un importante saneamiento presupuestario. La orientación de las cuentas públicas hacia el equilibrio presupuestario tiene una gran influencia en el hecho de que, a pesar del cambio en la coyuntura económica que se produce en el año 2000, la economía española haya podido seguir creciendo en tasas superiores al 2% del PIB.
- C) Por último, destacar que los Gráficos muestran una evolución sostenida de las magnitudes analizadas en España,

Gráfico 4
Comparación de las tasas de crecimiento del PIB y déficit público:
Alemania (1997-2004)

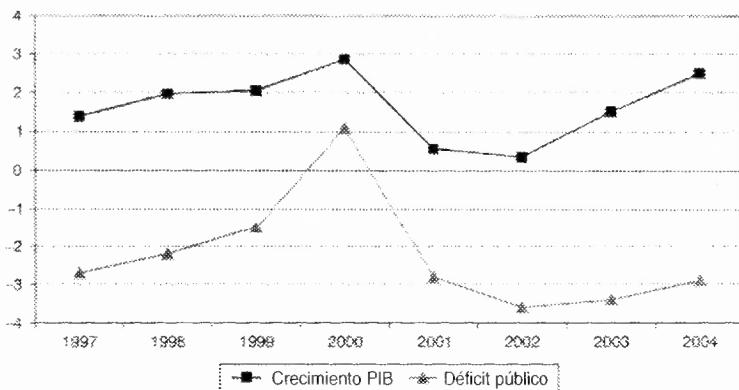
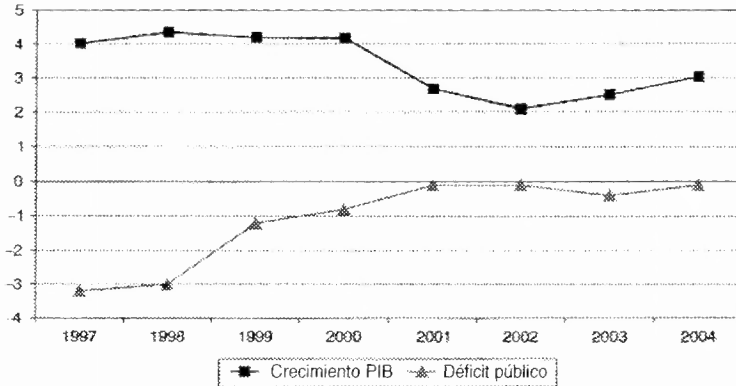


Gráfico 5
Comparación de las tasas de crecimiento M PIB y déficit público:
España (1997-2004)



frente a oscilaciones mucho más marcadas en Alemania. Esta situación parece confirmar la hipótesis de que nuestro país ha seguido una política económica estable y equilibrada, que ha sido el motor del crecimiento económico durante este periodo, mientras que Alemania seguía una política errática marcada por la evolución de la coyuntura económica y, tal y como se plantea actualmente, deberá realizar un importante esfuerzo en la adaptación de sus políticas públicas.

3. Políticas adoptadas en el campo del gasto público

Los Cuadros 6 y 7 recogen la evolución de las partidas más importantes del gasto público en España y Alemania en el periodo 1996-2004.

Si analizamos conjuntamente los datos contenidos en estas tablas y los de los Cuadros 3 y 4 sobre la evolución de las cuentas de las administraciones públicas, las conclusiones más importantes que podemos extraer sobre la evolución del gasto público son las siguientes:

Cuadro 6
Evolución del Gasto Público: Alemania²³ (% PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Consumo corriente	19,9	19,5	19,2	19,1	19,1	19,0	19,1	19,1	18,8
Transferencias sociales monetarias	11,6	11,3	11,2	11,1	11,1	11,1	11,3	11,2	11,1
Pago Intereses	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,3
Gasto corriente total	46,2	45,6	45,0	45,0	44,6	44,4	44,9	45,2	44,7
Formación Bruta de capital	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
Gasto total	50,3	49,3	48,8	48,8	45,9	48,3	48,6	48,9	48,4

Cuadro 7
Evolución del Gasto Público: España (% PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Consumo corriente	17,9	17,5	17,5	17,4	17,6	17,5	17,6	17,8	17,7
Transferencias sociales monetarias	13,8	13,3	12,8	12,4	12,3	12,2	12,5	12,6	12,6
Pago Intereses	5,3	4,8	4,3	3,5	3,3	3,1	2,9	2,6	2,5
Gasto corriente total	39,0	37,6	36,8	35,8	35,6	35,1	35,3	35,3	35,1
Formación Bruta de capital	3,1	3,1	3,3	3,4	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4
Gasto total	43,7	41,8	41,4	40,2	39,8	39,3	39,6	39,8	39,6

A) En primer lugar, los datos corroboran las afirmaciones realizadas tanto por la propia Comisión Europea como por expertos en esta materia, a las que hacemos referencia en diversos apartados de este trabajo, de que la consolidación presupuestaria ha descansado fundamentalmente sobre el control del gasto público. El crecimiento en términos nominales de ciertas partidas de gasto, especialmente de los

²³ Fuente de ambas tablas: Commission of the European Communities (2003): *General Government Data. Spring 2003. Años 2003 y 2004*, previsión. El consumo corriente engloba el gasto público en bienes de consumo colectivo y las transferencias sociales en especie.

gastos corrientes (ver tablas 3 y 4, principalmente los datos referidos al consumo público), se ha acompasado a la evolución del PIB, lo que explica la evolución del déficit.

- B) En el caso de España, la evolución del gasto público está claramente influida por los esfuerzos realizados para la reducción del déficit y la deuda pública acumulada y por la mejora en la situación económica. Estos factores han permitido, por una parte, una reducción sustancial de la carga que para el presupuesto representa el pago de intereses de la deuda pública (2.8 puntos a lo largo del período) y, por otra, de las transferencias monetarias al reducir los pagos correspondientes a las prestaciones por desempleo. Ninguno de estos factores se han producido en el caso alemán.
- C) La situación anterior ha permitido a España mantener e incluso aumentar las inversiones en capital, que han crecido tanto en términos nominales (ver columna 2 del Cuadro 4) como en porcentaje del PIB (0.3 puntos) si consideramos el conjunto del período analizado. En Alemania se ha producido la situación inversa, con una disminución de la inversión pública no solamente en términos de porcentaje del PIB, sino también en términos nominales (en 1997 y de forma constante en el período 1999-2002, como muestra la columna 2 del Cuadro 3).
- D) Por último, destacar dos factores. Por una parte, la evolución estable de la política presupuestaria española, después del importante esfuerzo realizado en los ejercicios 1997 y 1998 para el cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal para la entrada en la moneda única europea. Por otro lado, la importante reducción del gasto público que se registró en Alemania en el año 2000, que explica el superávit logrado en ese ejercicio económico, y que puede ser el origen, junto a los ingresos extraordinarios derivados de la subasta de los derechos de uso de la telefonía móvil de tercera generación, de la reducción de impuestos realizada ese año (a la que posteriormente nos referiremos) y que, al responder a una situación coyuntural y no sostenida en el tiempo, es la raíz del deterioro posterior de las cuentas públicas de este país.

4. Políticas adoptadas en el campo de los ingresos públicos

4.1. Evolución de los ingresos fiscales

El Cuadro 8 compara la situación de los ingresos públicos en ambos países en los ejercicios 1995 y 2000. Si excluimos de nuestro análisis el crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, que ha sido especialmente importante en España por la mejora de la situación económica y por el importante ritmo de creación de empleo, que ha tenido como conse-

Cuadro 8
Evolución de los Ingresos Fiscales (1995; 2000)²⁴

	España		Alemania	
	1995	2000	1995	2000
Ingresos Fiscales (%PIB)	32,8	35,2	38,2	37,9
Ingresos Fiscales sin cotizaciones a la SS (%PIB)	21	22,8	23,3	23,1
Principales Conceptos Impositivos (%PIB)				
Impuestos sobre Renta y Beneficios	9,6	9,8	11,6	11,4
Impuestos sobre la Renta Personas Físicas	7,7	6,6	10,5	9,6
Impuestos sobre la Renta de Sociedades	1,8	3	1,1	1,8
Impuestos sobre la Propiedad	1,8	2,3	1,1	0,9
Impuestos sobre Bienes y Servicios	9,4	10,5	10,7	10,6
Impuestos sobre el Consumo	8,6	9,6	10,3	10,3
Impuesto General sobre el Consumo	5,2	6,2	6,7	7
Impuestos sobre Consumo Específicos	3,4	3,4	3,6	3,3
Principales Conceptos Impositivos (% Impuestos totales)				
impuestos sobre Renta y Beneficios	29,2	27,9	30,3	30,1
Impuestos sobre la Renta Personas Físicas	23,6	18,7	27,5	25,3
Impuestos sobre la Renta de Sociedades	5,4	8,6	2,8	4,8
Impuestos sobre la Propiedad	5,5	6,4	2,8	2,3
Impuestos sobre Bienes y Servicios	28,6	29,8	28	28,1
Impuestos sobre el Consumo	26,1	27,4	26,9	27,2
Impuesto General sobre el Consumo	15,9	17,6	17,4	18,4
Impuestos sobre Consumo Específicos	10,3	9,8	9,5	8,8

²⁴ Fuente: OECD (2002): *Revenue Statistics*. Paris.

cuencia un importante aumento de la afiliación a la Seguridad Social, los ingresos fiscales se han estancado en Alemania en el entorno del 23% del PIB, mientras en España crecían algo menos de 2 puntos, hasta situarse en el 22.8% del PIB.

En la evolución de los ingresos tributarios en España hay que destacar dos aspectos, a nuestro juicio de gran relevancia, que ponen de manifiesto como este aumento de la recaudación tributaria se ha debido al crecimiento experimentado por nuestra economía y no a aumentos en la presión fiscal individual:

- El importante crecimiento experimentado en el Impuesto sobre Sociedades, tanto en términos del PIB como en términos de su participación en los ingresos tributarios totales, debido al importante crecimiento de los beneficios empresariales que ha tenido lugar en el período considerado.
- El crecimiento de la recaudación de los Impuestos sobre el Consumo en el 1 % del PIB, fruto también de la favorable situación económica.

En esta misma dirección, la Comisión Europea ha resaltado que los Estados miembros han seguido reformas fiscales tendientes a reducir las rigideces desde el lado de la oferta, enfatizando que **«es necesario acompañar dichas reformas fiscales de medidas apropiadas en el campo de los gastos, porque las reducciones de impuestos no es habitual que se autofinancien. Estas medidas son esenciales para asegurar la perdurabilidad de las reformas fiscales y deben, asimismo, reforzar su impacto sobre la inversión y el consumo»**²⁵.

En el Cuadro 9 se recoge la evolución de los ingresos tributarios en España y Alemania en el período 1995-2004, en las dos grandes rúbricas de impuestos sobre la importación y la producción e impuestos sobre la renta y la riqueza.

En nuestra opinión, los datos del Cuadro 9 corroboran las anteriores aseveraciones: el saneamiento de las cuentas de las administraciones públicas y el crecimiento económico que se ha registrado en estos últimos años en España ha permitido acometer una importante reforma de la imposición directa sin que se hayan producido pérdidas recauda-

²⁵ SEC (2002) 518, pp. 2.

Cuadro 9
Evolución de las principales partidas de ingresos tributarios (1995-2004)²⁶
 (% PIB a precios de mercado)

Año	España		Alemania	
	Impuestos sobre producción e importación	Impuestos sobre renta y riqueza	Impuestos sobre producción e importación	Impuestos sobre renta y riqueza
1995	10,2	10,1	11,4	11,1
1996	10,2	10,3	11,4	11,5
1997	10,5	10,5	11,4	11,2
1998	11,1	10,2	11,6	11,5
1999	11,7	10,2	12,2	12,0
2000	11,7	10,5	12,0	12,5
2001	11,4	10,5	11,9	11,1
2002	11,7	10,9	11,8	10,8
2003	11,8	10,6	12,0	11,0
2004	11,9	10,6	12,0	11,2

torias. El descenso de la recaudación en Alemania en los años 2001 y 2002 sugiere que una reforma fiscal tiene que mantener un patrón de comportamiento en el tiempo y no obedecer a actuaciones erráticas de reducción (2000) e incrementos nominales de los impuestos (2001) que conducen a caídas significativas de la recaudación, así como acompañarse ineludiblemente de otras medidas presupuestarias que fomenten el crecimiento económico.

4.3. Tendencias de Reforma Fiscal

A lo largo de las últimas décadas, desde las reformas fiscales operadas en Estados Unidos y en el Reino Unido en los años 1984-86, se ha generalizado un modelo de reforma fiscal caracterizado por:

²⁶ Fuente: Commission of the European Communities (2003): *General Government Data, Spring 2003. Años 2003 y 2004, previsión*. Las posibles discrepancias con el Cuadro 6 se deben a las diferencias en los criterios estadísticos y de agregación.

- A) La extensión de las bases imponibles de los impuestos personales sobre la renta, eliminando deducciones, bonificaciones y tratamientos fiscales privilegiados.
- B) La reducción de los tipos impositivos marginales máximos en el Impuesto Personal sobre la Renta y de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades, combinada con una reducción del número de tramos en el Impuesto sobre la Renta y, en algunos casos, un aumento de los tipos mínimos.
- C) Un aumento de los tipos impositivos del IVA.

Esta tendencia se debe a argumentos económicos, como la búsqueda de una mejora de las condiciones para la creación de empleo y el impulso del crecimiento económico, a los que habría que añadir otros de tipo político como sería un desplazamiento en la renta del votante mediano o la percepción por parte de la sociedad de que la presión fiscal es excesiva y una preferencia por la reducción de impuestos frente a los aumentos en el gasto público.

Las reformas fiscales realizadas en España y Alemania durante los últimos años responden a este modelo.

Así, las reformas realizadas en España, principalmente en el ámbito del IRPF, en los años 1998 y 2002, se ha fundamentado en el impulso a la eficiencia económica, la neutralidad en el tratamiento de las rentas de capital, la protección a la familia y a los discapacitados y personas dependientes, la simplificación del impuesto, la introducción de mejoras en la tributación de las PYMES, la corrección de la doble imposición interna y la introducción de estímulos a la inversión y a la internacionalización de las empresas en el Impuesto sobre Sociedades. Las medidas más destacadas han sido los nuevos conceptos de mínimos personales y familiares en el IRPF, sensiblemente aumentados tras la última reforma, la introducción de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar con el crédito fiscal a las madres trabajadoras con hijos, la disminución en los tramos del impuesto y en los tipos marginales máximos (del 56 en 1990 al 45% actual) y mínimo (del 25 en 1990 al 15% anual), el aumento del umbral de renta necesario para tener la obligación de tributar. En el Impuesto sobre Sociedades hay que destacar las exenciones para determinadas rentas obtenidas en el extranjero a través del esta-

blecimiento permanente y para evitar la doble imposición económica internacional previstas en los Artículos 20 bis y ter de la LIS²⁷, para favorecer la internacionalización de las empresas españolas. También resulta de especial importancia la deducción de la cuota íntegra por reinversión de beneficios extraordinarios recogida en el artículo 36 ter de la LIS (introducida por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y modificada posteriormente por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), en sustitución del anterior incentivo fiscal consistente en el diferimiento de tributación de las rentas extraordinarias obtenidas en la transmisión onerosa de elementos patrimoniales. La importancia de esta medida se puede calibrar en el hecho de que del incremento de medio punto en la presión fiscal en 2002 respecto al 2001 (35.48% en 2002 y 35.00% en 2001), 0.39 puntos son consecuencia del incremento de la recaudación del impuesto de sociedades debido a la rebaja de la tributación de las plusvalías empresariales. La nueva regulación del tributo que entró en vigor en enero de 2002 incluía un régimen transitorio que ha permitido a las empresas beneficiarse de una reducción de la tributación de las plusvalías del 35% al 18%, con la exigencia de adelantar esas inversiones al ejercicio 2002. De este modo, en el ejercicio 2002 y por las plusvalías acumuladas hasta ese ejercicio, las empresas españolas reinvertieron más de 10.000 millones de euros, mientras que el Estado consiguió incrementar la recaudación por este impuesto en un 24.3% respecto al ejercicio anterior. La rebaja de la tributación de las plusvalías del 18 al 15% permite avanzar que los resultados recaudatorios del Impuesto de Sociedades serán también buenos en ejercicios sucesivos.

En Alemania, la reforma fiscal aprobada el 14 de julio de 2000 ha tenido una orientación similar y ha sido calificada como el mayor programa de reducción de impuestos aplicado en la historia del país²⁸. La reforma se asienta en una disminu-

²⁷ Introducidos por el Real Decreto-Ley 3/2000, de 23 de junio en sustitución a los incentivos fiscales recogidos en los artículos 29 bis y 30 bis de la LIS; también el artículo 20 quater establece una deducción por inversiones para la implantación de empresas en el extranjero.

²⁸ Ver Endres, D. y Oestreicheter, A. (2000): «2001 Tax Reform in Germany—Planning for a New Era», *Intertax*, vol. 28-11, pp. 408.

ción progresiva hasta el año 2005 de los tipos marginales, máximo (hasta el 42% desde el 48.5% vigente en el 2001) y mínimo (del 19.9 al 15% en el mismo período), combinado con un incremento en el mínimo exento personal. En el impuesto sobre sociedades, se eliminó en el año 2001 el sistema de doble tipo que gravaba los beneficios distribuidos al 30% y los retenidos por la Sociedad al 40%, para implantarse un tipo único del 25%. Sin embargo, hay que señalar que en Alemania se aplican impuestos locales sobre el beneficio de las sociedades, que pueden elevar éste hasta el 40%.

5. La Reforma Tributaria en Alemania: Rasgos básicos

Alemania, el país con mayor peso económico dentro de la Unión Europea (UE), diseñó, en el año 2000, un ambicioso proyecto de Reforma Fiscal escalonada, pues su horizonte temporal abarcaba hasta el año 2005. Este proyecto reflejaba unas tendencias generales en la Política Fiscal europea, como son:

- La importancia de ajustar el sistema tributario a la realidad socioeconómica. La tributación se ha convertido en un instrumento esencial en la UE para el logro de los objetivos de la Política Económica.
- La necesidad de reducir los impuestos que más afecten al ahorro, la asunción de riesgos y la actividad empresarial. Se calculaba que la reforma tributaria alemana tendría un coste de 76 millardos de marcos alemanes que serían recuperados con el relanzamiento económico y la recaudación derivada del mayor consumo. La realidad es que este planteamiento se ha visto dramáticamente defraudado como se pone de manifiesto en los epígrafes anteriores.

De hecho, esta tendencia a reducir la presión fiscal en los impuestos directos supone, asimismo, la constatación del fracaso de proyectos anteriores de reforma fiscal, supuesto de los presentados por el anterior Ministro de Hacienda, Oskar Lafontaine, que pretendían gravar aún más a las empresas alemanas. Esta constatación viene a poner de manifiesto lo

errático de las políticas tributarias alemanas en los últimos diez años, con mensajes equívocos sobre el enfoque de estas políticas con serias repercusiones sobre las expectativas empresariales.

- La «convergencia» en los sistemas tributarios de la OCDE en varios puntos: reducción de los tipos marginales en el IRPF, protección fiscal a la familia, preocupación de la competitividad de las empresas, mayor fiscalidad sobre el consumo y simplificación del sistema tributario.

En general, la reforma pretendía:

- Reducir progresivamente el tipo marginal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas («Einkommensteuer»), a la vez que se aumenta el mínimo exento. La evolución sería como sigue:

Ejercicio	Tipo mínimo (%)	Tipo máximo (%)	Minimo exento (DM)
1998	25,9	53,0	12.365
1999	23,9	53,0	13.067
2000	22,9	51,0	13.499
2001	19,9	48,5	14.093
2002	19,9	48,5	14.093
2003	17,0	47,0	14.525
2004	17,0	47,0	14.525
2005	15,0	42,0	15.011

- Aumentar las cuantías deducibles en favor de los hijos.
- Reducir la doble imposición de los dividendos, sometiendo a tributación exclusivamente el 50% del dividendo percibido.
- El tipo del Impuesto sobre Sociedades se unifica, eliminando la excepcionalidad alemana del «doble tipo» y situándolo en un 25%, tanto para los beneficios distribuidos como para los destinados a reservas; de esta forma, se deja la imposición sobre los beneficios empresariales, incluido el recargo de solidaridad, en el 38.6%.
- Exoneración de los dividendos percibidos de empresas del

grupo y, a partir del año 2002, de los beneficios de las participaciones sustanciales en otras empresas que se transmiten, cuando el periodo de generación sea superior a un año.

- Endurecimiento de las reglas de deducción por amortizaciones y provisiones, cuyo impacto recaudatorio positivo puede compensar, en parte, la minoración de la alícuota del IS.

Como se observa, el Gobierno alemán, si bien tardíamente y con un horizonte de equilibrio presupuestario en el año 2006 (en España se ha logrado en el ejercicio 2001), impulsó una reforma tributaria con líneas de actuación similares a la española. Los posteriores ajustes con el objetivo de recuperar la caída de recaudación en 2001 han supuesto una ruptura del paquete integral reformador con resultados negativos sobre la recaudación, actividad económica y empleo, lo que manifiesta no sólo el acierto de las reformas tributarias emprendidas por el gobierno español desde 1996, sino la necesidad de profundizar en la utilización del sistema tributario al servicio del crecimiento económico y de la competitividad empresarial.

6. Conclusiones

Este trabajo ha pretendido poner en relación determinados comportamientos de control de magnitudes presupuestarias básicas y, en especial, del déficit público con la evolución de macromagnitudes definitorias de un marco de estabilidad económica en dos países fundamentales de la Unión Europea en un periodo de referencia representativo. El periodo de estudio (1996-2004) ha sido elegido para evaluar y poner en contexto los esfuerzos de los países estudiados tanto en la consecución de los objetivos de Maastrich para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, como en el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), así como las dificultades derivadas de su aplicación en algunos países (Mélitz, 2000).

Las conclusiones más significativas podrían ordenarse de la siguiente manera:

1. La primera conclusión a destacar del contenido del trabajo es la necesidad de que los gobiernos y las instituciones comunitarias asuman la obligatoriedad del cumplimiento del PEC. En este sentido, si todos los países miembros de la UE hubieran ajustado sus presupuestos en la fase expansiva del ciclo económico a los objetivos de equilibrio-/superávit, los actuales problemas presupuestarios de algunos países serían mucho menos severos (Murchinson y Robbins, 2002).
2. Una segunda conclusión que se deriva de las experiencias contrastadas en este trabajo expresa que la consolidación presupuestaria será más efectiva y sostenible a medio plazo si descansa fundamentalmente sobre la contención del gasto público y no sobre aumentos de la imposición. Las repercusiones directas que tiene una elevación normativa de los impuestos podría haber generado efectos negativos en comportamientos estratégicos fundamentales de los agentes económicos como son la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión y la asunción de riesgos empresariales que podrían contraer la actividad económica, desviar la inversión internacional y reducir los niveles de empleo (Bleaney, Gemmell y Keller, 2001).
3. Una tercera conclusión destacable es que las situaciones de «crisis presupuestaria» se van forjando en un determinado plazo y, por lo tanto, «se ven venir». Así, Alemania alcanzó en 2002 un déficit público del 3.6% del PIB, obligando a activar el procedimiento previsto en el caso de déficit excesivo. Pero la Comisión Europea ya había realizado un diagnóstico ajustado de la situación al señalar que el desajuste presupuestario no responde únicamente al ciclo económico desfavorable ni al impacto, importante en cualquier caso, de la reunificación de la nación alemana en la década de los noventa, sino que es el resultado de una combinación de recortes infundados en los impuestos (ver apartado de reforma fiscal alemana), incrementos discrecionales en el gasto público y fallos en el proceso de ejecución del presupuesto. A partir de esta constatación podemos ofrecer un corolario y una pauta de comportamiento relevante: en el primer caso, la importancia que tienen, y que deberán ser tenidos en cuenta en la revisión del PEC,

los mecanismos de «alerta temprana» en el caso de países con situaciones presupuestarias insostenibles a medio plazo, y, en el segundo caso, la obligación de aprovechar las condiciones favorables de crecimiento en períodos expansivos para reducir los déficits estructurales hacia situaciones de superávit con el fin de «abrir» un margen de manobra suficiente para permitir funcionar adecuadamente los estabilizadores automáticos en la fase de ralentización económica. Esta búsqueda del superávit se convierte necesidad en los próximos años para algunos países de la Unión Europea, entre ellos España, pues el lapso temporal a partir del cual se van a dejar sentir, de forma dramática, los efectos estructurales del envejecimiento de la población sobre el presupuesto es cada vez menor.

4. Una cuarta conclusión es producto de la observación de que el saneamiento radical de las finanzas públicas en aquellos países que partían de complicadas situaciones de déficit y deuda acumulada está permitiendo una mejor adaptación a una coyuntura económica desfavorable y una mayor recuperación de la situación económica. Esta es una de las razones de optar, en este trabajo, por contrastar los casos de España y Alemania, dos países que han registrado dentro de la UEM trayectorias opuestas. España que, con una sustancial reducción del déficit estructural, tiene en la actualidad una de las mayores tasas de crecimiento de la UE, con una situación de equilibrio presupuestario desconocida anteriormente. Alemania, defensor tradicional del equilibrio presupuestario como fundamento de su política de estabilidad macroeconómica y defensor de la coordinación de las políticas macro, que presenta niveles de desequilibrio en las finanzas públicas, compatibles con un grave estancamiento económico y con niveles de desempleo desconocidos desde la Segunda Guerra Mundial.
5. Constatar, asimismo, la importancia de la coordinación de las políticas presupuestarias con los gobiernos subcentrales. La Comisión Europea ha reconocido que el proceso de consolidación presupuestaria española se apoya, principalmente desde la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en una rigurosa coordinación de las cuentas de

las administraciones central, autonómica y local, frente a la imposibilidad que ha tenido Alemania de introducir mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, situación que se ha traducido en que más de la mitad del déficit público consolidado provenga actualmente de los estados federados. No obstante, España no está libre de riesgos a futuro en esta política de coordinación. Los niveles de endeudamiento creciente de las CC.AA. españolas, debido a la generalización de operaciones extrapresupuestarias en su ámbito con el fin de bordear la Ley de Estabilidad Presupuestaria, pueden poner en peligro esta situación de sanidad financiera si no se aquilatan adecuadamente los mecanismos de coordinación presupuestaria en la próxima revisión de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

6. Una sexta conclusión se deriva de la importancia de mantener una política económica y presupuestaria estable y equilibrada. Los datos recogidos en los gráficos 4 y 5 parecen confirmar la hipótesis de que nuestro país ha seguido una política de este tenor, y que ha sido un elemento fundamental explicativo del crecimiento económico dada la estrecha correlación que ha existido entre el comportamiento de ambas variables. Por su parte, Alemania ha seguido una política errática marcada por la evolución de la coyuntura económica y, tal y como se plantea actualmente y en espera de la revisión del PEC, deberá realizar un importante esfuerzo de ajuste en sus políticas públicas.
7. Por su parte, los datos corroboran que una adecuada política de control del gasto público exige que el crecimiento, en términos nominales, de ciertas partidas de gasto, especialmente los gastos corrientes, se acompañe a la evolución del PIB, y que la evolución de los ingresos fiscales es muy sensible a comportamientos erráticos en el diseño normativo del sistema fiscal, de manera que una rebaja de impuestos debidamente programada y ajustada al comportamiento macroeconómico tiene efectos beneficiosos sobre la recaudación. Sin embargo, como señala la Comisión Europea, es necesario acompañar las reformas fiscales, tendientes a reducir las rigideces desde el lado de la oferta, con medidas fiscales apropiadas en el campo de los gastos, porque las reducciones de impuestos no es habitual que se

autofinancien a largo plazo. Estas medidas son esenciales para asegurar la perdurabilidad de las reformas fiscales y deben, asimismo, reforzar su impacto sobre la inversión y el consumo.

Como idea final debemos hacer alguna reflexión sobre el papel que ha jugado y debe jugar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el desarrollo de una política presupuestaria eficaz en el seno de la UE. El problema actual de la crisis del PEC no es tanto de diseño técnico de las reglas de disciplina fiscal como de falta de voluntad política en su cumplimiento por parte de algunos países, pero también de falta de incentivos positivos y negativos para forzar su cumplimiento. De manera que este comportamiento se puede repetir en cualquier otro contexto de definición de reglas fiscales que se pueda establecer en el futuro.

El PEC es un marco para asegurar la disciplina fiscal entre los 25 miembros de la UE, pero especialmente entre los 12 países que conforman la zona euro. Diseñar un conjunto de reglas en un contexto multinacional tan amplio es siempre difícil. Lo que puede tener sentido para un determinado país puede no tenerlo para otros. Sin embargo, no es posible ni deseable un PEC «a la carta» porque perdería su sentido último. La equidad fiscal internacional exige reglas claras y un tratamiento similar.

En el mundo real es necesario aceptar compromisos, pero las reglas tienen que basarse en criterios económicos racionales, al mismo tiempo que lo suficientemente simples y transparentes para desarrollar un adecuado control y escrutinio de su cumplimiento por parte de las instituciones, de los mercados y del público en general. En definitiva, las normas de disciplina fiscal deben ser lo suficientemente sencillas para ser comprendidas y estrictas para ser aplicadas, al mismo tiempo que suficientemente flexibles para tener en cuenta sucesos no previstos o extraordinarios. Se trata de un ejercicio de compromiso entre la aplicación de unas reglas más o menos mecánicas de aplicación y el ejercicio de una cierta flexibilidad discrecional.

Conviene recordar estas reflexiones ante la revisión del PEC. Otras reglas son posibles para diseñar los parámetros

de sanidad financiera, siempre que se mantenga esta filosofía. Propuestas sobre la mesa son:

- Incorporar los niveles de endeudamiento público como variable central de la estabilidad, incluyendo posibles proyecciones de las cargas futuras.
- Diseño de esquemas de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, en línea con desarrollos teóricos clásicos vinculados al «superávit presupuestario de pleno empleo».
- Ajuste de los mecanismos temporales de «alerta temprana», de manera que se puedan evaluar, a nivel comunitario, los programas de estabilidad de los países miembros previamente a la confección de los presupuestos nacionales.
- Reducción del margen de interpretación de las reglas de estabilidad ateniéndose a reglas claras y precisas.
- Mejorar la información estadística de base para una adecuada vigilancia del cumplimiento de las reglas de estabilidad prefijadas. Si la supervisión presupuestaria se basa en datos equivocados o desfasados, no sólo se convierte en inefectiva, sino que puede originar decisiones equivocadas de enorme trascendencia. Es vital para la credibilidad del sistema de control presupuestario desarrollado en el PEC que el flujo de información financiera suministrada por los gobiernos sea fiable, en tiempo y forma. Para ello, es necesario:
 - El respeto escrupuloso de las reglas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) a la hora de registrar la totalidad de gastos e ingresos, arrinconando procedimientos de contabilidad presupuestaria creativa tan utilizada por muchos países en los últimos tiempos y de la cual España no ha sido una excepción.
 - Estabilidad en el tiempo y homogeneidad de criterios para evaluar comportamientos entre países.
 - Evitar posibles manipulaciones de las estadísticas presupuestarias por motivos políticos y electorales.
 - Los gobiernos deben considerar la calidad e integridad de las estadísticas presupuestarias como un asunto central para garantizar la transparencia en la información económico-financiera de los Estados.

Bibliografía

- Ahn, S. y Hemmings, P. (2000): «Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An evaluation of the evidence», OECD, working paper 2000/19, Paris.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995) (1995): «Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries», NBER, working paper series 5214, Londres.
- Banca d'Italia (2002): «The impact of Fiscal Rules», Research Department, Public Finance workshop.
- Bhattacharya, R. (1999): «Private sector consumption behaviour and non keynesian effects of fiscal policy», IMF, working paper, n.º 99.
- Blanchard, O. y Perotti, R. (1999): «An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output», NBER, working paper series 7269, Londres.
- Bleaney, M., Gemmell, H. y Keller, R. (2001): «Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation and growth over the long run», Canadian Journal of Economics, Canadian Economic Association, vol. 34/1, pp. 36-57.
- Chalk, N. (2002): «Structural balances and all that: which indicators to use in assessing fiscal policy», IMF, working paper, 02/101.
- Endres, D., y Oestreicheler, A. (2000): «2001 Tax Reform in German-Planning for a new era», Intertax, vol. 28-11, pp. 295-410.
- Ferreiro Aparicio, J. (1997): «El pacto de estabilidad: implicaciones para la construcción de la UEM», Boletín Económico de ICE, n.º 2532, pp. 21-31.
- Fuentes Quintana, E. (1999): «España y su ingreso en la Unión Monetaria Europea: algunas consideraciones sobre el examen de convergencia de 1998», Perspectivas del Sistema Financiero, FUNCAS, n.º 61, pp. 5-27.
- Gemmell, H., y Kneller, R. (2002): «Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe», European Economy Group, working paper, 14.
- Hemming, R., Kell, M., y Mahfouz, S. (2000): «The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity- A review of literature», IMF, working paper.
- (2001): «Fiscal Policy and EMU: Challenges of the early years», papel presentado al ECOFIN work
- shop sobre «the functioning of EMU: Challenges of the early years», Bruselas, 21-22 marzo 2001.
- (2002): «The case for restricting fiscal policy discretion», CEPR Discussion Paper n.º 3277, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Méltiz, J. (2000): «some cross-country evidence about fiscal policy behaviour and consequences for EMU», European Economic Reports and Studies, n.º 2, pp.3-21.
- Murchinson, S. y Robbins, J. (2002): «Fiscal Policy and the business cycle: a new approach to identifying the interaction», en Banca d'Italia (2002).

Orrubia, J. (2003): «Política Fiscal e instituciones en la UE y en España: la necesidad de las reglas de coordinación», Boletín Económico de ICE, n.º 2759, pp. 25-36.

Seidman, L.W. (2001): «Reviving fiscal policy». Challenge, May-June.

Thomas, A. (2001): «An exploration of the private sector reponse to changes in government saving accross OECD countries». IMF, working paper, n.º 169.

Normas fiscales para los gobiernos subcentrales: diseño e impacto*

Douglas Sutherland, Robert Price e
Isabelle Joumard**

1. Introducción y resumen

1. Las normas que restringen los poderes discrecionales de los responsables de las políticas presupuestarias se han extendido mucho entre las economías de la OCDE en el nivel nacional. Asimismo, se ha reconocido cada vez más el papel de las instituciones descentralizadas para lograr la provisión efectiva de servicios públicos.¹ El impacto que tienen las relaciones fiscales descentralizadas en la sustentabilidad fiscal a largo plazo, los reclamos de recursos globales del sector público y los objetivos de estabilización dependen de la gestión de las instituciones subcentrales, y más específicamente de la dureza de la restricción presupuestaria que enfrenten. Nor-

*Este documento de trabajo fue publicado originalmente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de la OCDE.

** Los autores son miembros de la División de Política Monetaria y Fiscal del Departamento de Economía. Chantal Nicq brindó una invaluable asistencia estadística. Veronica Humi, Sandra Raymond y Paula Simonin se desempeñaron como secretarías. Los autores desean agradecer a Mike Feiner, Jorgen Elmekov, y otros miembros del Departamento de Economía, así como a los participantes de la reunión 2005 de la *Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales a través de los Niveles del Gobierno* por los útiles comentarios y debates.

¹ Joumard y Kongsrud (2003).

mas bien diseñadas pueden ser importantes en ese sentido. Ofrecen los medios para lograr el crecimiento de la eficiencia derivada de la autonomía local y satisfacen al mismo tiempo los objetivos de las finanzas sustentables a largo plazo, ayudando a los responsables de la política a resistir la tentación de renegar de los compromisos previos, amortiguando las conmociones y facilitando la consolidación fiscal que pueda ser necesaria para alcanzar un derrotero sustentable.

2. En el nivel subcentral, la motivación para revisar el papel de las normas fiscales en el control del gasto se torna más acuciante por los crecientes desafíos que confrontan los gobiernos subcentrales. En muchos países, las demandas de servicios generalmente prestados por gobiernos subcentrales por parte de poblaciones que están envejeciendo tendrán profundas implicancias para el volumen relativo de los presupuestos en los niveles de gobierno si las asignaciones de gastos corrientes permanecen sin cambio. En este contexto, incluso las economías de la OCDE, con posiciones y marcos fiscales aparentemente sólidos, pueden desear encerrarse en una política fiscal subcentral prudente en cuanto a su diseño. Frente a este escenario, el documento examina en qué forma las normas fiscales pueden ayudar a asegurar que la presión sobre los recursos se vea minimizada y que los recursos disponibles se usen en forma eficiente.

3. El documento se apoya en las respuestas a un cuestionario distribuido entre los miembros de la *Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales a través de los Niveles del Gobierno* y otras fuentes para dar una imagen detallada de las normas fiscales instrumentadas para diversos países. Examina el impacto de las normas fiscales, los factores que contribuyen a la implementación efectiva y a las interacciones entre los diversos tipos de normas. Comienza con un panorama general de los fundamentos de las normas subcentrales y de las tendencias recientes en esa dirección. Esto está seguido por una sección de definiciones, destinadas a clasificar las normas fiscales por tipo, basada en gran parte en la distinción entre normas que fijan objetivos y aquellas relacionadas con la implementación. El documento examina en qué medida la elección de las normas está condicionada por los arreglos institucionales que rigen las relaciones centrales/subcentrales; el alcance de la au-

tonomía de ingresos, las responsabilidades en cuanto a gastos, el papel de la supervisión del mercado financiero, y el marco político. La quinta sección considera las compensaciones y los efectos colaterales que pueden introducir las normas fiscales y en qué medida se pueden adaptar para enfrentarlos. La última sección extiende el análisis usando las respuestas del cuestionario para crear indicadores compuestos, basado en las propiedades deseables de las normas fiscales del gobierno subcentral. Inicialmente replica los indicadores del rigor de la norma desarrollados en la literatura y construye, luego, una serie de subindicadores sintéticos destinados a evaluar en qué medida los marcos fiscales del gobierno subcentral exhiben características favorables para el logro de los objetivos fiscales, a partir de las cuales se construye un indicador compuesto, basado en los impactos combinados en las distintas áreas de la política fiscal.

4. Las principales conclusiones y las implicancias políticas son:

- *Los gobiernos han adoptado o fortalecido, con frecuencia, las normas fiscales en el nivel subnacional para corregir o prevenir incrementos no sostenibles en la deuda o el gasto público, a menudo en épocas de crisis presupuestaria o cuando los gastos o las asignaciones de impuestos a través de los niveles de los gobiernos han sido cambiados. En términos estratégicos, la implementación o la reforma de las normas fiscales apunta muchas veces a salvaguardar los objetivos macroeconómicos –en particular la contención del sector público, y por lo tanto la carga impositiva, la sustentabilidad de la deuda a largo plazo y la estabilidad a corto plazo–, mientras explota el potencial mayor incremento distributivo de la descentralización.*
- *La norma fiscal más común es el requisito de equilibrio presupuestario, que en general apunta al resultado de un presupuesto anual. La mayoría de los gobiernos subcentrales también enfrentan una restricción sobre las tomas en préstamo. Ha habido una transferencia en varios países de la micro-gestión hacia un sistema de aprobación previa sobre una base de caso por caso hacia objetivos globales y numéricos. Las tomas en préstamo rara vez son garantiza-*

das en forma explícita por un nivel más alto del gobierno, pero las garantías implícitas se pueden extender más.

- *Pocos países aplican las normas fiscales directamente al gasto del gobierno subcentral.* En cambio, muchos países aplican simultáneamente límites al equilibrio presupuestario subcentral o a las tomas en préstamo y a la autonomía impositiva. En principio, esta combinación debería restringir el gasto del gobierno subcentral mientras retiene un grado de autonomía local con respecto a la asignación de recursos. Sin embargo, el gasto local no es siempre lo suficientemente controlable para impedir violaciones posteriores de normas impositivas y de préstamos, o distorsiones por acuerdos con respecto al gasto.
- *La naturaleza de las asignaciones del gasto local hace que el gasto sea difícil de contener directamente a través de controles basados en normas.* El gasto local involucra a menudo programas obligatorios, sensibles políticamente; ello hace que las normas de gastos con objetivos fijos sean difíciles de implementar sin una precisa planificación a futuro. Por otra parte, las normas de nivel del programa, destinadas a controlar y estandarizar la producción en el nivel local pueden involucrar a gobiernos de mayor nivel en la micro-gestión, lo que puede contrariar el objetivo de una mayor autonomía local que las normas se proponen facilitar.
- *En la mayoría de los países de la OCDE los gobiernos centrales imponen límites a las tasas y desgravaciones impositivas que pueden ser fijadas por los gobiernos subcentrales.* Parecerían ser menos necesarias cuanto más transparente sea el impacto del impuesto en la población local en donde la base impositiva es menos móvil y mayor el grado de competencia impositiva en donde la base es móvil. Más generalmente, la democracia local hace que las normas impositivas sean menos necesarias, pero en ese caso es posible que las normas deban contener alguna presión alcista compensatoria sobre los préstamos o excedentes subnacionales. Las asignaciones de ingresos que exponen los gobiernos subcentrales a variaciones cíclicas pueden requerir normas fiscales que amortigüen las respuestas de política fiscal procíclica y de este modo detengan los potenciales efectos de trinquete (*Ratchet effects*).

- *Son necesarios mecanismos de ejecución para asegurar la implementación de normas presupuestarias de fijación de objetivos, pero la información sobre el desempeño fiscal subcentral y su seguimiento/auditoría es a menudo mala y las sanciones no son siempre creíbles o efectivas. La mayor transparencia que rodee a la política presupuestaria puede ayudar a asegurar que se observen las normas de fijación de objetivos y reducir la tentación de hacerles frente con artilugios fiscales. Una mayor transparencia también puede ayudar a la población a mantener la responsabilidad de los gobiernos centrales.*
- *El alcance de la supervisión del mercado financiero también tiene su impacto en la elección de la norma. Las normas de presupuesto equilibrado y las restricciones del gasto son más importantes para aumentar la credibilidad de los prestamistas que los límites a los ingresos por impuestos. Varios países han optado por fortalecer el papel de los mercados financieros al disciplinar el comportamiento fiscal del gobierno subcentral. Sin embargo, no siempre existen condiciones de referencia para que los mercados financieros jueguen un papel efectivo (por ejemplo, la información sobre cuentas financieras no es coherente o es parcial, existen garantías implícitas). Los gobiernos subcentrales han introducido a menudo su propia norma fiscal para aumentar su credibilidad respecto de los prestamistas.*
- *Las compensaciones y sus efectos colaterales tienen que ser manejados con cuidado. En la práctica, lograr varios objetivos al mismo tiempo requiere a menudo que los gobiernos subcentrales implementen más de una norma fiscal, en algunos casos para mitigar potenciales efectos colaterales adversos de una norma fiscal basada en un objetivo sobre otro objetivo. Si bien se pueden diseñar normas para impedir algunos efectos colaterales no deseados, las compensaciones son inevitables. Para enfrentar los desarrollos cíclicos y/o evitar cierto recelo contra la inversión, la norma cubre a menudo el presupuesto corriente y permite cierto remanente mientras el horizonte de tiempo ha sido extendido en varios países. Sin embargo, definir el gasto corriente y de capital sigue siendo problemático.*
- *No se puede identificar ninguna norma o conjunto de nor-*

mas "ideales". no simplemente porque los antecedentes institucionales y constitucionales difieren de país a país sino también porque las funciones del bienestar difieren. Esto significa que, en la práctica, el diseño de las normas fiscales depende en gran parte de la prioridad dada por los gobiernos a los distintos objetivos macroeconómicos (tales como sustentabilidad de la deuda y estabilización a corto plazo) como así también de otros objetivos, tales como la igualación de ingresos (a través del sistema subcentral de subsidios), el tipo de base impositiva al que tienen acceso los gobiernos subcentrales, y el énfasis puesto en la estandarización de los servicios. Los objetivos en conflicto pueden crear problemas para diseñar un conjunto de normas coherente.

- *Los indicadores compuestos pueden resultar analíticamente útiles* por cuanto pueden ayudar a identificar conjuntos de normas fiscales que poseen características generalmente favorables e identificar los tipos de compensaciones y efectos colaterales que engendran. Sin embargo, un indicador compuesto basado en un sistema de ponderación simplificado y estandarizado de proporciones convenientes no puede ser tomado como un desvío de cierto nivel óptimo de aplicación de la norma.

2. Normas fiscales subcentrales: fundamentos y tendencias recientes

5. Las normas fiscales son un conjunto de restricciones institucionales sobre las decisiones tomadas por los responsables de las políticas. Tales normas pueden ser impuestas a gobiernos subcentrales por un gobierno de mayor nivel, o los gobiernos subcentrales pueden adoptarlas ellos mismos cuando los arreglos constitucionales les otorguen la autonomía para hacerlo. Los cuatro objetivos primarios e inter-relacionados sobre los cuales tales normas tienen efecto, y que son tratados aquí, son i) *sustentabilidad fiscal* a largo plazo; ii) *estabilidad económica* a corto plazo; iii) *eficiencia global*, en la forma de equilibrar los beneficios marginales del gasto público con el excedente marginal de la carga impositiva; y iv) la *eficiencia en la asignación* del gasto público, reflejada en la equiparación

de los servicios públicos con las preferencias locales. Los objetivos de distribución también se pueden ver afectados por las normas fiscales subcentrales. Sin embargo, el impacto de las normas sobre la equidad horizontal –la igualación de los recursos entre gobiernos subcentrales a través del sistema de subsidios– no es tratado en este documento.

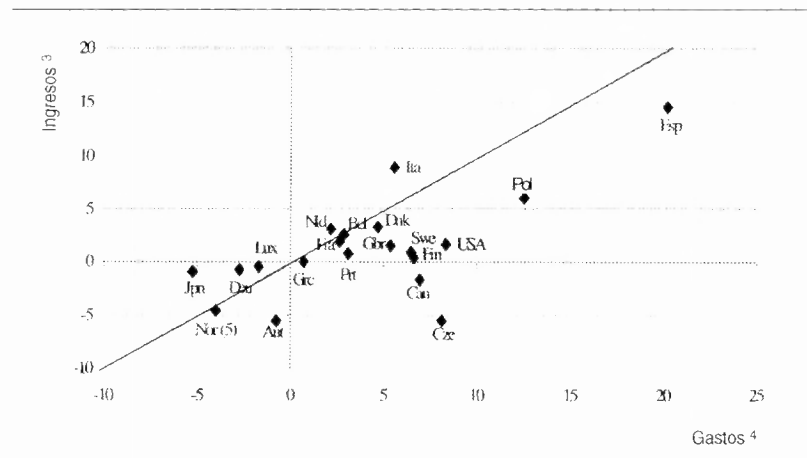
2.1 Apoyo de la sustentabilidad fiscal y de la estabilidad a corto plazo

Las normas fiscales pueden ayudar a impedir que la autonomía de la política local socave la sustentabilidad...

6. Las normas fiscales han adquirido mayor importancia a medida que se incrementó la autonomía otorgada a las entidades subcentrales. De este modo, un factor que influye en el interés del gobierno central en tales normas ha sido la ola de descentralización, que ha visto a menudo la reasignación de las responsabilidades de gasto a gobiernos subcentrales que tiene lugar antes de los incrementos en la autonomía impositiva (Figura 1). Cuando tienen permiso para acceder a los mercados de capital, es probable que los gobiernos subcentrales, sin autonomía significativa para obtener ingresos, sean percibidos por los prestamistas como prestatarios que cuentan con la garantía implícita del gobierno central.² Los costos para el resto del país de una política fiscal de despilfarro pueden surgir de este modo por el riesgo moral de las ayudas económicas prestadas por el gobierno central, que elevan los costos totales de los préstamos y el mayor y más alto gasto público así como las tasas impositivas. Estas consideraciones motivaron recientes reformas en México después de una ayuda económica prestada por los gobiernos subcentrales, y en Japón una preocupación central en cuanto a las reformas en marcha es cómo inducir a los gobiernos subcentrales a que adopten políticas fiscales sustentables, después de la deuda

² Eichengreen y von Hagen (1996) y Rodden (2002) alegan que un gran desequilibrio fiscal vertical o “brecha fiscal” (es decir, cuando las obligaciones de gastos del gobierno central superan la capacidad de obtener ingresos) puede requerir normas fiscales más estrictas o prohibitivas.

Figura 1. Descentralización en los países de la OCDE
Cambios expresados en puntos porcentuales, 1985¹-2003²



Nota: La descentralización es medida por los cambios en la proporción que le corresponde a los gobiernos subcentrales respecto de los ingresos y gastos públicos.

1. O el anterior disponible: 1987 para el Reino Unido, 1989 para Canadá, 1990 para Japón, Luxemburgo y Holanda, 1991 para Alemania, 1993 para Suecia, 1994 para Finlandia, 1995 para Austria, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Grecia, Polonia, Portugal y España.

2. O el último año: 2000 para Japón y 2002 para Dinamarca.

3. Excluyendo las transferencias recibidas de otros niveles del gobierno.

4. Excluyendo las transferencias pagadas a otros niveles del gobierno.

5. La proporción de los ingresos subcentrales es expresada como un porcentual del ingreso total del gobierno proveniente del territorio continental.

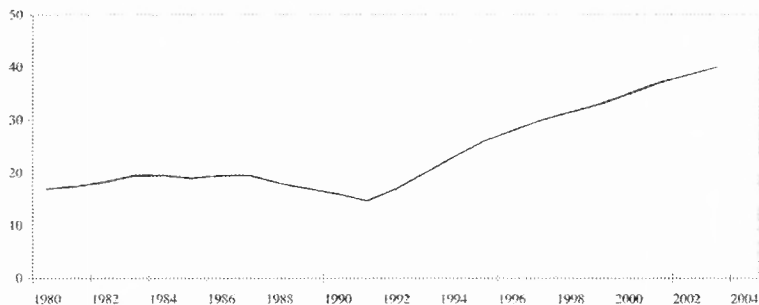
Fuente: Base de datos de las Cuentas Nacionales de la OCDE; Estadísticas de Noruega; Estadísticas de Canadá, Oficina de Análisis Económico de los EE.UU.

de más del doble del gobierno subcentral durante la década del noventa que alcanzó los niveles más altos de deuda en la OCDE (Figura 2).

7. Para los gobiernos subcentrales que han disfrutado una autonomía para tomar préstamos, y han adoptado normas fiscales para restringir a sus propios responsables de las políticas³ la experiencia de las crisis fiscales ha brindado una importan-

³ Aún si el gobierno tiene buenas intenciones, la norma fiscal ayuda a impedir que el gobierno reniegue de compromisos anunciados previamente. Kyd-

Figura 2. Evolución de la deuda del gobierno subcentral japonés
Porcentaje del PBI



Fuente: Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones.

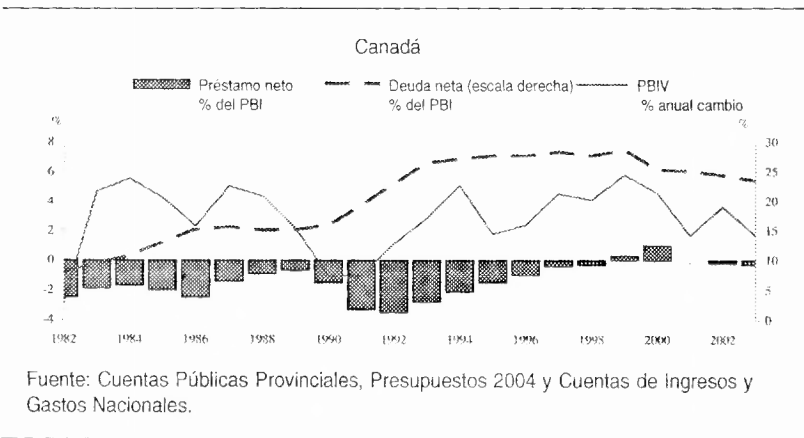
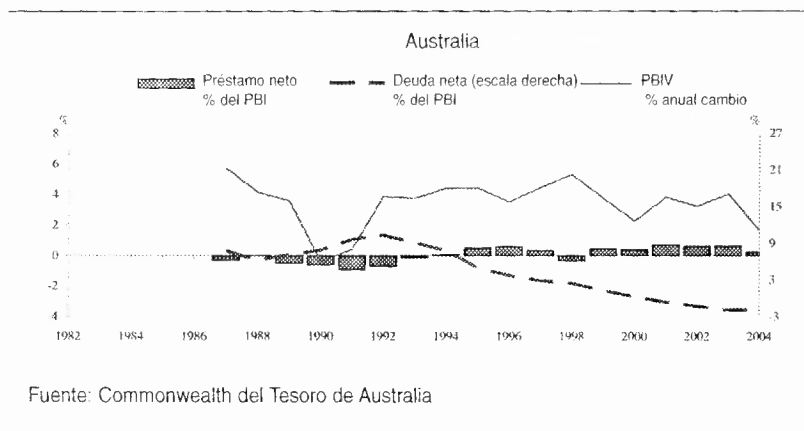
te motivación para adoptar tales normas. Por ejemplo, en algunos gobiernos subcentrales en Canadá y Australia la recesión a comienzos de los noventa, junto con déficits crónicos y crecientes niveles de deuda, tensionaron los marcos fiscales existentes que condujeron a rebajas en las calificaciones (Figura 3).⁴ No es sorprendente que estos acontecimientos hayan alentado a varios gobiernos subcentrales a adoptar normas que requerían presupuestos equilibrados y estrategias de eliminación o de reducción de deuda a mediano plazo.

8. La necesidad de una consolidación fiscal global también ha sido una motivación. Fijar metas de tomas en préstamo en términos de déficit general del gobierno convirtió al gobierno central en responsable de los déficits y deudas incurridos por

land y Prescott (1977) demostraron que una política óptima no es una política compatible con este conocimiento que afecta el comportamiento de agentes racionales que miran a futuro. Las normas pueden contrarrestar los incentivos para que los gobiernos dejen grandes cargas de deuda que limiten la capacidad de gobiernos futuros para brindar los bienes que prefieren (Alesina y Tabellini, 1990).

⁴ Landon y Smith (2000) informan ciertos datos de efectos derrame por los crecientes niveles de deuda en algunas provincias canadienses sobre las calificaciones de crédito de otras provincias.

Figura 3: Préstamo neto, deuda y crecimiento del gobierno subcentral



el accionar del gobierno subcentral bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Tratado de Maastricht de la Unión Europea. En este contexto, varios países europeos han alineado (o están considerando alinear) normas fiscales internas para el gobierno subcentral con sus compromisos supra nacionales (Recuadro 1).

... o las metas fiscales globales si bien contribuyen a los programas de consolidación fiscal...

Recuadro 1 Pactos de estabilidad interna en países de la UE seleccionados

En Austria, un pacto de estabilidad interna, introducido en 1999 y reformado en 2001, fija obligaciones y sanciones para los gobiernos subcentrales. Esto incluye presupuestos equilibrados para las municipalidades y excedentes para las regiones, con los Laender (propietarios de tierras) más fuertes financieramente, contribuyendo más a la meta total. El diseño del pacto de estabilidad incluyó la posibilidad de establecer un mercado para los permisos de déficit y sin duda una serie de transferencias de derechos para incurrir en un déficit se han producido entre los gobiernos y las municipalidades de la Tierra en la misma Tierra. Sin embargo, los incentivos para desarrollar aún más el mercado han disminuido porque el pacto de estabilidad ha sido implementado de modo que ha mitigado el objetivo de equilibrio del presupuesto. Ha habido un considerable ajuste posterior de metas para tomar en cuenta conmociones imprevistas. La implementación del seguimiento por parte de los comités y el lento suministro de información (usando el sistema contable ESA95) puede dar lugar a multas. En casos de violación de una norma fiscal, un comité de conciliación puede, sobre la base del consejo de expertos, imponer una multa, que es reintegrable si se vuelve a cumplir dentro del año.

En Italia se impuso un pacto de estabilidad interna en 1999. En esencia, el mismo fija los límites a los que los déficits pueden crecer (excluyendo algunos ítems de gastos importantes, tales como el cuidado de la salud). Los gobiernos locales tienen permiso para remediar excedentes de déficits en años posteriores. Sin embargo, si Italia fuera multada según el Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea, las multas son asignadas a los gobiernos que no cumplieron con sus metas en proporción a su aporte al excedente nacional. El impacto del pacto ha sido modesto. Las reformas repetidas reflejan el fracaso en implementar un seguimiento efectivo y la falta de datos oportunos. A partir de 2006, se ajustarán el marco de seguimiento y las sanciones.

En España, la Ley de Estabilidad Fiscal de 2001 determinó que a partir de 2003 los presupuestos de todos los niveles de gobierno deberían estar por lo menos equilibrados. Si un gobierno subcentral incurre en un déficit debe presentar un plan de acción para resolver la situación dentro de los 4 años. Un Consejo de supervisión para la política financiera y fiscal –compuesto por funcionarios del Ministerio de Hacienda del gobierno central y del gobierno subcentral– controla la implementación y está obligado a ratificar los planes de acción de los gobiernos en mora. No existen sanciones incluidas en la Ley de Estabilidad Fiscal a menos que España sea sancionada bajo el Procedimiento de Déficit Excesivo. En este caso, la sanción es distribuida entre los gobiernos que fueron responsables por violar los límites del déficit del gobierno central.

En Alemania no ha habido normas fiscales explícitas para abarcar los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, siguiendo la temprana advertencia emitida en 2002, los acuerdos sucesivos entre los gobiernos federales y del Laender han fijado límites de gastos y asignación de déficits permitidos. Más recientemente, las autoridades nacionales han debatido la introducción de un pacto de estabilidad interna constitucionalmente obligatorio.

Este recuadro se basa en Balassone, Franco y Zotteri (2002), Joumard y Kongsrud (2003) y la OCDE (2005a, 2005b).

...aunque puedan obstaculizar la estabilización a corto plazo

9. Las normas fiscales adoptadas para capturar la sustentabilidad fiscal a largo plazo también pueden resultar ventajosas para la estabilidad a corto plazo, al ponerle un ancla a las expectativas. En consecuencia, una motivación para las normas subcentrales puede ser que ayudan a crear las condiciones para un crecimiento económico equilibrado. Sin embargo, ciertos tipos de norma pueden tener efectos perjudiciales para la estabilidad. Por ejemplo, la política fiscal procíclica fue un problema que emergió con la primera generación de normas fiscales introducidas en Canadá y Australia, y más recientemente en España. Con la orientación hacia un marco de presupuesto a mediano plazo (y la introducción del sistema de lo devengado en Australia), algunos gobiernos subcentrales alteraron sus normas para amortiguar la característica procíclica.⁵ En España, la reforma de la Ley de Estabilidad Fiscal está actualmente en discusión, con el objetivo de permitir que los estabilizadores automáticos trabajen a lo largo del ciclo; aunque esto requeriría asegurar que los gobiernos subcentrales obtengan excedentes durante las recuperaciones de la economía. Ocuparse de las implicancias de estabilidad de las normas ha sido un elemento importante del reciente debate.

⁵ Robinson (2002).

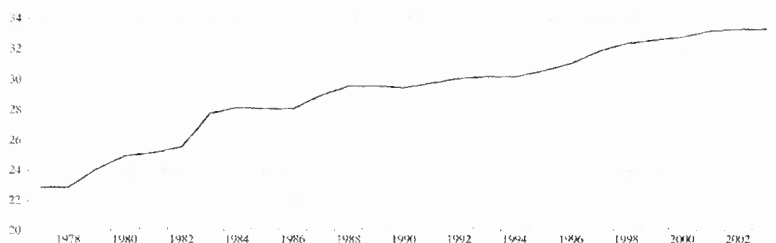
2.2 Limitar el tamaño global del sector público

10. En diversos países la motivación para examinar e implementar las normas fiscales ha surgido de las preocupaciones relacionadas con los efectos adversos de problemas de coordinación locales centrales sobre el volumen global del sector público. Este es el caso, en particular, cuando el gobierno subcentral posee autonomía sobre los impuestos, cuando no está restringido por la competencia impositiva, dando lugar a pérdidas en la eficiencia global cuando la carga excedente marginal de los impuestos supera el beneficio marginal del gasto público. En un marco descentralizado, el gasto puede elevarse a niveles subóptimalmente altos debido a problemas de recursos comunes, cuando los responsables de la política subcentral enfrenten incentivos para incrementar sus gastos más allá de lo que sea económicamente eficiente debido a la atenuación del vínculo entre el beneficio geográfico del gasto y la carga de los impuestos.⁶ Por otra parte, un grado de irreversibilidad de las decisiones con respecto al gasto público puede dar lugar al desvío de gastos, llevando a un volumen ineficientemente grande del gobierno.

11. En promedio, el volumen de los gobiernos subcentrales ha estado creciendo en los países de la OCDE. Esto es en parte el resultado de cambios en las asignaciones de gastos y en parte el efecto de una mayor demanda en áreas de responsabilidad local. La dificultad para restringir el gasto en algunas áreas de responsabilidades clave del gasto del gobierno subcentral debido a las dificultades en incrementar la productividad en los servicios –tales como el cuidado a largo plazo (un efecto de precio relativo denominado a veces “costo de la enfermedad de Baumol”)– puede poner presión en los gobiernos subcentrales para incrementar las tasas impositivas. Tal presión ha jugado un papel en Dinamarca, en donde los gobiernos subcentrales han incrementado los gastos y los impuestos en forma significativa durante las últimas décadas, incluso corrigiendo los gastos en las responsabilidades de gastos

⁶ Weingast, Shepsle y Johnsen (1981).

Figura 4. Municipalidades danesas de crecimiento constante
 Tasas de impuesto promedio para condados y municipalidades, porcentual



Fuente: Ministerio de Impuestos, 1981-94 Kommunal Budgetoversigt, Diciembre 1995. Ministerio de Hacienda-annual Kommunale regnskaber, Ministerio del Interior.

(Figura 4). El incremento esperado en la demanda de servicios por efectos de precios relativos adversos aumenta la importancia de esta motivación para adoptar normas fiscales.

2.3 Promover la eficiencia distributiva

12. Una consideración final que motiva la adopción de normas fiscales, a falta de mecanismos de mercado, es la contribución que pueden hacer para promover la eficiencia distributiva en el gasto del gobierno subcentral. En principio, cuando el gasto está vinculado a recursos locales, la autonomía local debe contribuir a una mayor eficiencia distributiva en el gasto. Pero el logro de una mayor eficiencia se puede ver impedido por una serie de restricciones. La primera es que las normas fiscales adoptadas para restringir el gasto global o lograr los objetivos de estabilización puede llevar a distorsiones en los patrones de gasto en donde algunos programas son menos receptivos al control discrecional a corto plazo que otros. La segunda es que mantener una distribución equitativa de los servicios puede requerir un sistema de transferencias que cree incentivos perversos para el gasto. Las normas basadas en la micro, en la forma de indicadores de las prácticas óptimas, por la cual se pueda juzgar el desempeño, pueden jugar

un papel importante en este caso, si bien una restricción operativa es la dificultad de medir los resultados del servicio público para controlar el flujo de tales servicios. Dichas normas pueden ser usadas para aumentar la eficiencia, dando mayor autonomía en la política presupuestaria a los gobiernos subcentrales en situaciones en las que el mercado no es totalmente efectivo, conciliando tal aumento en la eficiencia con objetivos distributivos.

13. Como en el estudio de caso del Recuadro 2, el gobierno central en el Reino Unido también se preocupó por mejorar la eficiencia distributiva y el enfoque adoptado ha incluido un cambio basado en reglas hacia el presupuesto por gestión. Al reducir el énfasis del enfoque más tradicional de controlar los insumos directamente, el presupuesto por gestión está destinado a explotar los beneficios de dar mayor autonomía de manejo a los gobiernos subcentrales y así permitir el logro de mayor eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, la micro-gestión involucrada en las normas con nivel de programa trae aparejada inevitablemente una reducción en el albedrío local.

3. Tipología de las normas fiscales en los países de la OCDE

14. Existen dos amplios tipos de normas fiscales utilizadas en los países de la OCDE. El primero fija objetivos intermedios que contribuyen a hacer frente a los objetivos de política fiscal de largo alcance detallados en la sección anterior. Estas normas incluyen fijar requisitos para lograr equilibrios presupuestarios, restricciones a la acumulación de deuda, y límites a la capacidad para incrementar el gasto o la carga impositiva (estos son a menudo denominados colectivamente como límites a los impuestos y a los gastos o TELs).⁷ El segundo tipo de norma es aquel involucrado con el proceso de implementar normas fiscales que fijan objetivos. Las mismas incluyen exigencias de transparencia en la rendición de cuentas, presentación de informes y seguimiento, las posibles sanciones, y en

⁷ La literatura se refiere en general a limitaciones más que a límites.

Recuadro 2. Normas fiscales en el Reino Unido

El Reino Unido es uno de los países más centralmente controlados de la OCDE con todas las facultades y responsabilidades del gobierno subcentral derivadas de la legislación central. Esto ha llevado a un sistema de normas y reglamentaciones muy estrictas. Las recientes iniciativas han apuntado a relajar el control central en un intento por mejorar la eficiencia distributiva del gasto, por ejemplo, alterando el requisito de las autoridades locales en Inglaterra de obtener la aprobación del gobierno central antes de tomar préstamos de un régimen de préstamos prudente. Pero otras medidas destinadas a controlar y estandarizar los resultados han dado lugar a una compleja red de normas y reglamentaciones que rigen las relaciones entre el gobierno central y el subcentral, lo cual reduce la autonomía local. Las administraciones transferidas en Escocia y Gales tienen mayor autonomía para determinar los patrones de gasto, mientras que Irlanda del Norte y Escocia en particular tienen cierta mayor autonomía de ingresos que el resto del país, de modo que el resto de este recuadro se concentra en las autoridades inglesas locales, que han experimentado cambios significativos en las normas fiscales.

Existe un amplio acuerdo en cuanto a que la actual autonomía impositiva muy limitada dada a las autoridades locales, basada en un impuesto a los bienes residenciales muy visible, impopular y regresivo (impuesto municipal o council tax), es subóptimo porque no promueve la responsabilidad local efectiva, llevando a la consideración corriente de los medios para aumentar la autonomía de ingresos (Fender, 2005; Muelbauer, 2004). Pero mientras que otorgar mayor autonomía está en discusión, el gobierno central ha reafirmado en realidad su derecho a "limitar" las demandas de impuesto municipal de algunas autoridades locales en 2004 (fijando un límite superior sobre el ingreso total), después de sustanciales aumentos en los impuestos municipales de las autoridades locales el año anterior (Fender y Watts, 2002).

Tensiones similares afectan a los subsidios, la principal fuente de ingresos para los gobiernos subcentrales que provienen de un subsidio en bloque (subsidio de soporte de ingresos), que tiene la atracción de extender la autonomía local pero que también apunta a una sustancial equiparación a lo largo del país. Con el tiempo, la proporción de esta fuente de ingreso "externo" ha estado cayendo a medida que la proporción de subsidios "especiales y específicos" se ha elevado y la importancia del subsidio en bloque va a declinar aún más para las autoridades inglesas locales. Asimismo, durante 2003, cuando hubo preocupación acerca de una "crisis" de fondos en las escuelas, algunas autoridades locales no derivaron todo el aumento en el subsidio de apoyo a la educación que una nueva fórmula más flexible atribuía a educación (decidir sobre este incre-

mento se denominó “pasaporte”). En consecuencia, a partir de 2007, el gobierno central “cercará” el subsidio para las escuelas (dado que la educación es un componente importante del gasto local). Cercar es una forma de norma que recorta sustancialmente la autonomía de gasto potencial de las autoridades locales. Esto indica soportar tensiones entre un compromiso por objetivos distributivos e intentos por usar opciones de política que incrementen la autonomía de las autoridades locales.

El Reino Unido difiere de la mayoría de los otros países en su cambio hacia el presupuesto por gestión en el nivel de gobierno subcentral, que combinado con incentivos de alto poder también crea el peligro de que la política local pueda quedar indebidamente sujeta a normas que son renuentes a hacer frente a las prioridades del gobierno central. El objetivo del presupuesto por gestión es asistir a los responsables de las políticas y a la población identificando las prácticas óptimas y esta innovación ha sido bien recibida por los prestadores de servicios. Hay tres elementos principales para el sistema en Inglaterra. Primero, existen en la actualidad 97 indicadores de gestión del Mejor Valor —que potencialmente pueden cambiar en forma anual— que miden la gestión del gobierno local. Segundo, inspecciones del gobierno local evalúan la calidad de la prestación del servicio (Evaluación Amplia de la Gestión). Tercero, desde 2000, los Acuerdos de Servicios Públicos celebrados con el Tesoro han establecido objetivos que no están necesariamente limitados a los indicadores de gestión del Mejor Valor. La última ola de acuerdos (Acuerdos de Área Local) reúne a todos los prestadores de servicios interesados para armonizar los objetivos y reducir el peligro de falta de coordinación entre los Acuerdos de Servicios Públicos de las autoridades locales y los ministerios de gastos. Inicialmente, los Acuerdos de Servicios Públicos fueron apoyados con condiciones de financiamiento mejoradas y más tarde con permiso para brindar una más amplia gama de servicios que aquellos requeridos por la legislación, mientras que una buena calificación en la evaluación amplia de gestión debería dar como resultado ahora una carga de inspección reducida.

En resumen, la necesidad de mejora y de una mayor estandarización de los servicios puede ser difícil de conciliar con una mayor autonomía y elección local. Sin duda, la experiencia del Reino Unido pone de manifiesto que las normas de gastos, cuando se especifican en el ámbito del subprograma para facilitar el presupuesto por resultados pueden llevar a la supervisión central y a la microgestión, haciendo difícil crear un conjunto coherente de reglas. Más generalmente, la dificultad de especificar las normas de gastos sin que signifique una intromisión puede ayudar a explicar por qué son el tipo de norma de presupuesto subcentral que se encuentra con menor frecuencia entre las economías de la OCDE cubiertas por este documento.

algunas circunstancias el establecimiento de mecanismos que relajen el rigor de las normas fiscales que fijan objetivos.

15. Esta sección documenta los resultados de un cuestionario enviado a la *Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales a través de los Niveles del Gobierno* a comienzos de 2005. Este cuestionario solicitó información sobre los tipos de norma fiscal y reglamentaciones asociadas que se usan en general. Esta sección también se apoya en la información contenida en Journard y Kongsgrud (2003) y los resultados de cuestionarios previos enviados a funcionarios senior de impuestos y presupuesto, como así también otras fuentes.⁸ Para simplificar la presentación en los siguientes cuadros, los gobiernos de nivel intermedio (estados, provincias, territorios, *laender*, regiones, condados) son denominados “estados”, mientras que los gobiernos de nivel más bajo (locales, municipales, comunales) son designados como “locales”.

3.1 Requisitos para el equilibrio presupuestario

Los requisitos del equilibrio presupuestario tienen a menudo cobertura limitada...

16. En el ámbito del gobierno subcentral, los requisitos del equilibrio presupuestario pueden variar a través de varias dimensiones (Cuadro 1). La primera se relaciona con el conjunto al que se apunta (Panel A). El objetivo más común del cuestionario fue uno que abarcaba el presupuesto corriente y la cuenta de capital. Apuntar al presupuesto corriente solamente, que permite a los gobiernos subcentrales tomar préstamos para la inversión pública, era un poco menos común entre los países informantes. La restricción de que las tomas de préstamo se limiten a financiar inversión (neta) es denominada a veces la “regla de oro” de las finanzas públi-

⁸ Los resultados de un cuestionario conjunto de la OCDE y del Banco Mundial sobre prácticas presupuestarias están disponibles online en <http://ocde.dyndns.org/>. Los detalles sobre autonomía impositiva del gobierno subcentral para muchos países de la OCDE están contenidos en OCDE (1999).

cas.⁹ En Austria, algunas provincias canadienses, Polonia y España algunas partidas fuera de presupuesto son incluidas en el objetivo.

... y se fijan con frecuencia en forma anual...

17. El horizonte de tiempo para los requisitos del equilibrio presupuestario es mayormente anual, aunque en Australia, Austria, Canadá (local), Finlandia, Noruega y España los períodos presupuestarios se han movido hacia bases multi-anales, en parte siguiendo tendencias en la práctica presupuestaria del gobierno central. En Holanda y en España, el período presupuestario es de tres años, con metas anuales específicas. En Holanda, si una municipalidad sufre un déficit, el nivel más alto del gobierno puede permitirlo siempre que el presupuesto esté equilibrado durante el período de tres años. Si no es este el caso, la municipalidad tiene que presentar presupuestos a los niveles más altos del gobierno para su aprobación.

... y son impuestos por un nivel de gobierno más alto en cuanto a su resultado.

18. En casi todos los casos, los requisitos de equilibrio presupuestario son impuestos por niveles más altos del gobierno (Panel B). Los requisitos auto impuestos se limitan a gobiernos de nivel medio en estados explícitamente federales, Polonia y Japón. En Austria y España, la información que aportan los representantes de los gobiernos centrales y subcentrales es esencial para fijar o aprobar los requisitos de equilibrio presupuestario. La mayoría de los países que responde señaló que los requisitos de equilibrio presupuestario se aplican a resultados presupuestarios, informando una leve mayoría que no se permite ningún traspaso de remanente. En la República Checa y en Turquía, la restricción se aplica solamente a los presupuestos propuestos. Asimismo, en la República

⁹ Esto está a veces justificado por los pedidos de equidad inter temporal efectuados al diseminar los pagos a lo largo del tiempo de modo que la carga de financiamiento también caiga en los futuros beneficiarios de la inversión.

Cuadro 1. Requisitos para el equilibrio presupuestario

A. Cobertura y duración				
	Equilibrio presupuestario corriente	Equilibrio presupuestario corriente y cuentas de capital	Equilibrio presupuestario corriente, cuenta de capital y partidas fuera de presup.	
Anual	Alemania local	Canadá estado	Canadá estado	
	Japón local	República Checa local	Polonia local	
	Holanda local	Dinamarca local		
	Italia estado	Francia local		
	Francia local	Alemania estado		
	Nueva Zelanda local	Corea local		
	Suecia local	Portugal local		
	Suiza local	Turquía local		
Multianual	Canadá local	Canadá local	Austria estado	
	Finlandia local	España local	España estado	
	Noruega local			
B. Concepto de presupuesto usado para la aplicación de la norma				
	Presupuesto presentado	Presupuesto aprobado	Presupuesto realizado c/remanente permitido	Presupuesto realizado s/remanente permitido
Impuesto	República Checa local	Francia local	Canadá local	Dinamarca local
	Turquía local	Corea local	Noruega local	Alemania local
	Grecia local	Portugal local	Finlandia local	Holanda local
	Polonia local		Nueva Zelanda local	España local
			Suecia local	Rep. eslovaca local
Negociado obligatorio autoimpuesto			Austria state	Spain state
	Polonia local	Canadá estado	Canadá estado	Canadá estado
	Suiza estado	Alemania estado		
		Japón local		

Nota: Cuando hay información adicional a la suministrada por el cuestionario, la misma se indica en bastardilla. La respuesta para Canadá (estado) también indicó que algunos estados no tienen exigencias de equilibrio presupuestario.

Checa el presupuesto puede incluir déficits proyectados, pero sólo en el caso de apoyarse en excedentes acumulados o garantizando contractualmente los recursos de reembolso. En Corea y Portugal, ambos presupuestos, el propuesto y el aprobado, tienen que estar equilibrados.

3.2 Restricciones para tomar préstamos

En general, el acceso al préstamo está controlado pero con variaciones importantes en términos de restricción...

19. Las restricciones al préstamo cubren una gama de limitaciones al recurso del gobierno subcentral respecto del financiamiento de deuda. A excepción de Australia, Canadá, España (estados) y Suiza, un nivel más alto del gobierno impone en general estas restricciones (Cuadro 2, Panel A).¹⁰ En los casos más restrictivos, no se pueden permitir los préstamos en absoluto (como en Dinamarca, o en Corea y España para gastos corrientes). En Polonia no se permiten los préstamos si los niveles generales de deuda del gobierno superan el 60% del PBI. El requisito de la aprobación previa por parte de los niveles más altos del gobierno también está bastante extendido, incluyendo el permiso para tomar préstamos en moneda extranjera como en México y Turquía. La necesidad de aprobación previa sobre una base de proyecto por proyecto se está relajando gradualmente en los países de la OCDE, como, por ejemplo, México, que abandonó dicho sistema en 2000. En Japón y Corea el requisito formal de obtener permiso de un nivel más alto del gobierno se está relajando. En Noruega y España se puede imponer la autorización previa cuando los gobiernos subcentrales violan los déficits convenidos o el préstamo propuesto es importante. En Bélgica, debido en gran parte a relaciones intergubernamentales complicadas, no hay sanciones explícitas por violar objetivos consensuados fijados por el Consejo Superior de Finanzas (CSF) para cada gobierno local y gobierno local en su conjunto. Sin embargo, la legislación permite que el gobierno federal limite los préstamos para las regiones que no cumplen durante dos años.¹¹ Unos po-

¹⁰ En Alemania, el acceso de los *Laender* al préstamo casi no tiene restricciones. Técnicamente, hay una disposición que limita las tomas en préstamo para impedir perturbaciones macroeconómicas importantes, pero esto no ha sido invocado nunca.

¹¹ Mantener límites sobre los déficits fue importante debido a la brecha fiscal vertical que se abrió durante el proceso de descentralización. En forma más reciente, a medida que se asignaron fuentes de ingresos más grandes a los gobiernos subcentrales, las consideraciones macroeconómicas sugerirían que apuntan a excedentes mínimos.

Cuadro 2- Restricciones para tomar préstamos

A. Condiciones de Acceso				
	Prohibido	Se requiere aprobación previa	Limitado a ciertos fines	Sin límite para el acceso al préstamo
Impuesto	Dinamarca local Corea local (corr.)	Canadá local Japón (capital) Corea (capital) España local (cap.) Turquía local Grecia local Irlanda local Luxemburgo loc. México local Reino Unido loc.	Alemania local Nouega local España local (capital) Portugal local Canadá local Francia local Francia local Hungría local Italia estado y local República Eslovaca	Canadá estado Rep. Checa local Francia local Holanda local* Japón local (corr.) Polonia local
Negociado	España región (corr.)	España región (capital)		
Obligatorio				
Autoimpuesto			Suiza estado	Canadá estado

* En Holanda, sólo los gobiernos locales con presupuesto equilibrado pueden tomar préstamos y únicamente en euros.

cos países aplican límites al préstamo para fines específicos. Por ejemplo, en España, las autoridades locales pueden tomar en préstamo hasta el 30% de los ingresos corrientes para cubrir las necesidades de liquidez a corto plazo, mientras que los préstamos a largo plazo están restringidos a la inversión de capital. No se aplican restricciones para el acceso al préstamo en la República Checa, Finlandia, Holanda y Japón. Para interpretar esta información, deberá considerarse que las exigencias de estricto equilibrio presupuestario (ver Cuadro 1) también pueden tener el efecto de proscribir en la práctica la necesidad de las restricciones al préstamo.

... aunque la toma en préstamo está generalmente sujeta a restricciones numéricas y rara vez explícitamente garantizada.

B. Restricciones a los préstamos y las garantías

	Limitaciones numéricas				Garantías			
	Ninguna	Nuevo préstamo	Sobre nivel deuda	Sobre serv. deuda	Ninguna	Base excepcional	Base caso por caso	Sí
Austria	✓				✓			
Canadá estado		✓	✓		✓			
Canadá local			✓	✓				✓
República Checa				✓		✓		
Dinamarca					✓			
Finlandia	✓					✓		
Francia		✓			✓			
Alemania estado	✓				✓			
Alemania local		✓			✓			
Islandia				✓	✓			
Japón		✓	✓	✓	✓			
Corea	✓	✓	✓	✓				
Holanda				✓	✓			
Noruega	✓				✓			
Polonia			✓	✓			✓	
Portugal		✓	✓	✓	✓			
España estado		✓	✓		✓			
España local					✓			
Turquía				✓			✓	

20. La mayoría de los países que presentaron respuestas impusieron restricciones numéricas a los préstamos del gobierno subcentral. Por ejemplo, niveles de deuda, límites a la tasa de creación de nueva deuda, e indicadores de costos de servicio de deuda (Cuadro 2, Panel B). En Japón, Corea y Portugal los préstamos están restringidos por tres tipos de limitaciones numéricas. Además de los países que figuran en el cuadro, los gobiernos centrales imponen restricciones de préstamos a los gobiernos subcentrales en Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido. Los niveles más altos del gobierno rara vez garantizan explícitamente la deuda del gobierno subcentral, pero dichas garantías están disponibles a través de la mayoría de las provincias canadienses para préstamos municipales, en una base de caso por caso en Turquía

y Grecia y en casos excepcionales en la República Checa y Finlandia.

Las relaciones con empresas y bancos están a veces sujetas a restricciones adicionales.

21. Un canal adicional para el préstamo subcentral que quizás no esté totalmente incluido en las normas fiscales que fijan objetivos para el presupuesto puede operar a través de la propiedad y el control de las empresas y los bancos locales. La propiedad o el control están bastante extendidos con respecto a las empresas, incluyendo las de servicios públicos según se puede notar en Dinamarca. En Canadá, Dinamarca, Alemania, Corea, Portugal y España también se pueden requerir limitaciones adicionales a los préstamos por parte de estas empresas (Cuadro 3). Alrededor de la mitad de los gobiernos subcentrales informan cierta propiedad o control de bancos. Sólo en Alemania se notaron restricciones especiales sobre los préstamos del gobierno local de estos bancos, aunque es muy probable que las regulaciones bancarias sobre préstamos relacionados se aplicarían en otros casos. En Holanda y Noruega los gobiernos subcentrales tienen participaciones patrimoniales en un banco municipal nacional, mientras que en Dinamarca las municipalidades poseen "KommuneKredit" en forma conjunta, aunque hablando en términos estrictos esta no es una institución de crédito. En la República Checa, si bien se ha dado la propiedad de un banco por parte de un gobierno subcentral, esto no ocurre en forma corriente.

3.3. Límites a los impuestos y a los gastos

Los límites a los impuestos y a los gastos se han hecho más populares...

22. Si bien los límites a los impuestos y a los gastos tienen una larga historia en las finanzas públicas, que se remonta a fines del siglo XIX, recuperaron popularidad en forma bastante reciente con la rápida expansión de su uso durante la "revuelta impositiva" de los Estados Unidos que siguió al referen-

Cuadro 3. Relaciones con los bancos y las empresas públicas

	Propiedad, control, o relación especial con bancos	Relación especial sobre préstamos de estos bancos	Empresas propias o bajo control	Restricciones especiales sobre préstamos de o por estas empresas
Austria	✓			
República Checa	✓(pero no corriente)		✓	
Canadá estado			✓	Por
Canadá local			✓	Por
Dinamarca	✓(propiedad conjunta)		✓(servicios públicos)	Requiere equilibrio a largo plazo
Finlandia			✓	
Francia				
Alemania estado	✓		✓	De y por
Islandia			✓	
Alemania local	✓	✓	✓	De y por
Japón	✓		✓	
Corea			✓	Por
Holanda	✓(propiedad conjunta)			
Noruega	✓(propiedad conjunta)			
Polonia				
Portugal			✓	Por
España estado			✓	✓
España local			✓	
Turquía			✓	De y por

dum de California en 1978 (Propuesta 13) sobre las tasas del impuesto a los bienes. La mayoría de los estados tiene ahora alguna forma de límites a los impuestos y a los gastos, en general sobre los impuestos a los bienes.¹² En la mayoría de los países, los gobiernos centrales imponen límites a las tasas o desgravaciones impositivas que pueden ser fijadas por los gobiernos subcentrales. Las restricciones explícitas a los gastos son menos comunes. Los principales tipos de límites a los impuestos y a los gastos incluyen:

¹² Mullins y Wallin (2004).

- *Límites totales a las tasas o desgravaciones impositivas.* En la mayoría de los países de la OCDE la forma del límite impositivo es la de un límite explícito de autonomía impositiva. En Dinamarca, Japón y México, las sanciones implícitas a los gobiernos subcentrales sirven para restringir los incrementos en las tasas de impuestos. En contraste con los límites a las tasas o desgravaciones, los límites impositivos impuestos en algunos estados norteamericanos y también en el Reino Unido apuntan al ingreso obtenido de una base impositiva específica o el incremento anual en los ingresos de una base impositiva dada.
- *Límites al incremento de gastos.* Este tipo de limitaciones está ligado a menudo al crecimiento del ingreso, la inflación o la población (o a un criterio basado en las necesidades), o una combinación de los mismos (como ocurre en Corea). También se pueden fijar límites en términos de topes a los gastos. Asimismo, se pueden fijar para períodos anuales o multianuales. Una de las normas posiblemente más restrictivas sea el requisito de llevar a cabo referéndums por los gastos que superen un cierto umbral (en algunos cantones de Suiza).

.. aunque la mayoría de los gobiernos subcentrales poseen cierta autonomía impositiva...

23. En un cuestionario anterior sobre la autoridad impositiva del gobierno subcentral, se evalúa la autonomía impositiva con relación a cuánto control tiene el gobierno subcentral sobre los impuestos. De este modo, la menos restrictiva es plena autonomía para fijar la tasa y las desgravaciones (es decir ambos, exenciones impositivas que modifican la base del impuesto y créditos impositivos que son deducibles de los impuestos a pagar). Levemente más restrictivo es poseer control sobre la tasa impositiva o las desgravaciones, pero no sobre ambos. El grado en que la autoridad subcentral tiene control sobre la forma en que los impuestos compartidos son asignados también puede afectar la autonomía impositiva. Cabe señalar que en algunos casos el control del gobierno central sobre los impuestos compartidos puede, en efecto, ser equivalente al control del gobierno central sobre las tasas y desgra-

Cuadro 4. Límites Impositivos
 Porcentaje de ingreso por impuestos subcentrales

	Autonomía del gobierno subcentral sobre		Los impuestos son compartidos			Control del gobierno central
	Tasa y desgravac.	Tasa o desgravac.	Con consentim.	Por fórmula estable	Decidido sobre base anual	
Australia estado	100					
Australia local	100					
Bélgica estado	100					
Bélgica local	46.6	51.3				2.1
Bélgica comunidades			100			
República Checa	5.5	4.1		88.8		1.5
Dinamarca		90.5		3.0		6.5
Finlandia		89.9			9.9	
Francia	72	17.8				1.2
Alemania estado		2.4	86.3			11.3
Alemania local		33.6	47.6			1.0
Grecia		64.7	65.4			
Italia		55.9				44.1
Japón		79.7				20.2
Corea		64.3				35.7
Noruega		88.0				
Portugal		21.0				73.4
España estado	53.7		43.2			
España local	2.9	74.5				18.5
Suiza estado	100					
Suiza local	3	97				
Turquía						100
(In 1995)						
Austria	2	98				
Hungría local		30			70	
Islandia local	8	92				
México local				74		26
México estado	14		86			
Holanda		100				
Nueva Zelanda local	98					2
Polonia local		46		54		
Suiza municipalidades	4	96				
Reino Unido		100				

Fuente: Respuestas al cuestionario y OCDE (1999).

vaciones impositivas. Los resultados del nuevo cuestionario y el estudio anterior de la autonomía impositiva revelan que la mayoría de los gobiernos subcentrales posee cierta autoridad impositiva, en general sobre la tasa o las desgravaciones, aunque no siempre ambas (Cuadro 4). Los gobiernos de menor nivel tienden a tener menor autonomía impositiva. Estos datos brindan un panorama amplio, aunque en algunos casos la autonomía real está de cierto modo atemperada. Por ejemplo, si bien en Bélgica las regiones pueden imponer complementos sobre los impuestos nacionales, tienen que consultar a los gobiernos centrales y a otros regionales primero. En el Reino Unido, el gobierno central puede ponerle un tope al ingreso del único impuesto sobre el que los gobiernos subcentrales pueden ejercer autonomía en los casos en que el crecimiento del gasto es considerado excesivo.

... y rara vez están sujetos a límites de gastos.

Cuadro 5. Límites de gastos

	Límites de gastos			
	No se usan	Fijados para gasto total	Fijados para gasto corriente	Fijados para partidas de gasto indiv.
Impuestos		Alemania local Portugal local		Corea local Turquía local
Negociados pero no obligatorios		Alemania estado Dinamarca local		
Ninguno	Austria estado Canadá estado Canadá local Rep.Checa local Finlandia local Francia local Islandia local Noruega local Polonia local España estado			

Nota: Las respuestas de Japón, Holanda, Polonia y España (gobierno local) señalaron que los límites de gasto son autoimpuestos pero no dieron detalles adicionales.

24. Los límites explícitos a los gastos son raros en los países de la OCDE (Cuadro 5). Sólo en Alemania, Corea, Portugal y Turquía los límites de gastos son obligatorios para el gobierno subcentral. En Corea son bastante detallados para determinar distintas categorías de gastos y costos unitarios asociados. En Turquía, los límites de gastos pueden restringir los costos de personal del gobierno subcentral. Existen también acuerdos menos formales en diversos países que tienen un efecto similar a los límites de gastos. Por ejemplo, Dinamarca ha fijado objetivos de más largo plazo que la tasa de crecimiento nominal anual deseada del gasto del gobierno subcentral, incluyendo recomendaciones sobre el gasto de capital. En Japón, Holanda, Polonia y España (local), los límites de gastos son autoimpuestos. En algunos estados australianos, los límites de gastos se aplican dentro de las estrategias de mediano plazo. En Suiza, algunos cantones han implementado normas que requieren recortes de gastos cuando se incrementan los déficits de presupuesto.

3.4 Normas del proceso e implementación de las normas

Las normas del proceso pueden ayudar a garantizar que se cumplan los objetivos del proceso...

25. Un conjunto de normas fiscales que fijan objetivos no impide necesariamente que un gobierno reniegue de estos compromisos en el futuro, ya sea cambiando o ignorando las normas o evadiendo su rigor manipulando cuentas. En este sentido, la “tecnología del compromiso” es importante como medio para hacer que resulte costoso a los responsables de la política recurrir a un criterio inapropiado en el futuro. El grado de compromiso depende en gran parte del impacto de las normas del proceso que rigen la implementación.¹³ Este tipo de norma –en contraposición con las normas que fijan objetivos– incluye la obligación de producir estados contables (transparencia); controlar e informar si las normas se sostienen; las sanciones impuestas a los gobiernos y funcionarios subcen-

¹³ Drazen (2002), Hallerberg, Strauch, y von Hagen (2004a).

trales en caso de violación; la dificultad de evadir la restricción de la norma simplemente cambiándola, y los procedimientos especiales que permiten cierta flexibilidad en la política fiscal.¹⁴

...e incluye exigencias de transparencia en los estados contables...

26. Es probable que una mayor transparencia complemente las normas fiscales que fijan objetivos.¹⁵ Los mismos gobiernos centrales han intentado mejorar cada vez más la transparencia en reconocimiento a su aporte para una mejor formulación de las políticas. En algunos casos, existe una buena causa para buscar mejoras en la transparencia en el nivel del gobierno subcentral. Por ejemplo, la contabilidad sobre la base de lo percibido es a menudo la norma, las pautas sobre presentación de reseñas pueden variar según los gobiernos subcentrales dentro de un país y es posible que la información esté disponible solamente con una demora sustancial. Las prácticas contables convencionales no captan la importancia de las partidas fuera de balance o los pasivos contingentes si los gobiernos subcentrales están implementando políticas fuera del presupuesto. Esta es una consideración importante porque las normas fiscales pueden crear incentivos adversos para que la administración las evada a través de artilugios contables.¹⁶

27. La transparencia de las pautas sobre informes contables varía considerablemente a lo largo de la OCDE (Cuadro 6). En varios países no existe un formato común para los informes y en otros la pauta sobre informes no está en armonía con la del gobierno central. En la mayoría de los países que respondían al cuestionario había exigencias de una auditoría independiente de las cuentas, aunque en algunos casos sin plazos

¹⁴ Inman (1996).

¹⁵ Ver, por ejemplo, *Prácticas óptimas para la transparencia presupuestaria* (OCDE, 2001).

¹⁶ Milesi-Ferretti (2003).

Cuadro 6. Contabilidad para la transparencia fiscal

	Pauta sobre informes	Auditoría independiente	Plazo de presentación	Pasivos implícitos informados
Austria	Ninguna	Sí		
Canadá estado	Ninguna	Sí	Sí/No	Sí
Canadá local	Ninguna	Sí		Sí
República Checa	Uniforme		Mensual	
Dinamarca	Común	Sí	6 meses después del año	Garantías
Finlandia	Común	Sí	3 meses después del período	Garantías y pasivos fuera de presup.
Francia		Sí	Sí	
Alemania estado	Uniforme	Sí		Sí
Alemania local	Ninguna			
Islandia	Común	Sí		Sí
Japón	Ninguna			
Corea	Común	Sí		
Holanda	Común			Sí
Noruega	Común	Sí	Sí	
Polonia	Uniforme	Sí		
Portugal	Común	Sí	Sí	
España (estado y local)	Uniforme			
Turquía	Uniforme		Sí	

Nota: *Común* denota que las pautas sobre informes son comunes para los gobiernos subcentrales; *uniforme* es para cuando ambos gobiernos, el central y el subcentral, usan las mismas pautas sobre informes.

aparentes para la presentación. Los gobiernos subcentrales informan sobre pasivos implícitos sólo en unos pocos países. En el caso de Holanda, el gobierno central de acuerdo con las autoridades locales estableció un sistema de contabilidad sobre la base de lo percibido, que es también objeto de reformas en Bélgica.

...y controlar e informar...

28. Cuando la asimetría informativa entre los gobiernos subcentrales y la población y los niveles más altos del gobierno es

grande, los sistemas de control efectivos son particularmente importantes. Si el control es anterior, posterior, o ambas cosas, tiene una influencia sobre la efectividad probable de una norma fiscal. En general, el control posterior debería contribuir más a asegurar la adhesión a la norma que el control anterior. No obstante, el control anterior para evaluar, entre otras cosas, los supuestos económicos incluidos en los pronósticos de presupuesto pueden ser necesarios para impedir que los gobiernos subcentrales culpen a un error de pronóstico más que a una política fiscal inapropiada.¹⁷

29. El control externo puede mejorar la política fiscal al determinar si la política se rige por sus normas fiscales. El control independiente, por parte de organismos como las oficinas de auditoría, puede fortalecer el seguimiento. Esto puede ser particularmente importante para evaluar si los presupuestos son lo suficientemente transparentes al hacer supuestos razonables que fundamenten la política, por ejemplo. En una medida variable, varios países tienen organismos bastante independientes que controlan, auditan e informan sobre las acciones presupuestarias del gobierno subcentral. Los mismos incluyen organismos que están dirigidos en forma central o se basan en la cooperación entre el gobierno central y el subcentral para cumplir con estos roles. Por ejemplo,

- En el Reino Unido, la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*) (operacionalmente independiente) ha estado encargada de auditar a los gobiernos locales y publicar los resultados en cartas de auditoría anuales. Asimismo, la Comisión de Auditoría lleva a cabo comparaciones y evaluaciones de valor por dinero del gobierno subcentral.
- En Australia, el Consejo de Préstamo (*Loan Council*), que reúne a los representantes de los gobiernos centrales y subcentrales, revisa los planes de toma en préstamo propuestos y puede solicitar que los gobiernos subcentrales hagan ajustes si amenazan los objetivos macroeconómicos. El Consejo de Préstamo también publica sus límites de préstamo recomendados.

¹⁷ Annett, Decressin y Deppler (2005).

30. Si bien muchos gobiernos subcentrales asumen la obligación de controlar si se cumplen las normas fiscales, en un significativo número de países, ya sea un nivel más alto del gobierno o un organismo externo y a menudo independiente es responsable del seguimiento (Cuadro 7). El seguimiento incluye a menudo informar a un nivel de gobierno más alto. Tam-

Cuadro 7. Seguimiento e información

	Seguido por			Informado a			
	Gobierno subcentral	Nivel más alto del gobierno	Otros	Población	Legislatura subcentral	Nivel más alto del gobierno	Otros
Austria			BBR				BBR
Canadá estado	BBR, TL, BC			TL	BBR, TL	BC	
Canadá local		BBR, TL, BC				BBR, TL, BC	BBR, TL, BC
Rep. Checa	BBR, BC	TL, BC			BBR, TL, BC	TL, BC	
Dinamarca	BC	EL, TL	BBR, BC			EL, TL	BBR, BC*
Finlandia	BBR, EL, BC		TL	BBR, TL			
Francia		BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	BBR, TL, BC		BBR	
Alemania estado	EL, BC		EL	EL, BC	EL, BC		EL
Alemania local	BBR, EL, BC					BBR, EL, BC	
Islandia		TL			TL		
Japón	BBR, EL	BC		BBR, EL		BC	
Corea	BC	BC		BC**	BC	BC	
Holanda	EL, TL	BBR, BC			BBR, EL, TL, BC	BBR, BC	
Nouega		BBR, BC				BBR, BC	
Polonia	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC	BBR, EL, BC
Portugal		BBR, BC, TL, EL				BBR, BC, TL, EL	
España estado		BBR, BC	TL			BBR, BC	BBR, BC
España local	EL, TL	BBR, BC				BBR, BC	
Turquía	EL, BC	EL, TL, BC			EL, BC	EL, BC	

Nota: Según sus siglas en inglés. *BBR* significa requisito de presupuesto equilibrado, *TL* limitación impositiva, *EL* limitación de gastos, y *BC* restricción para tomar préstamos.

* En caso de problemas.

** Planeado para 2006.

bién se lleva a cabo el seguimiento independiente en Italia, la República Eslovaca y el Reino Unido y en todos los casos los resultados son informados a la legislatura nacional.¹⁸ En España, el Tribunal Constitucional es responsable de decidir si los gobiernos subcentrales ejercen su autonomía tributaria de conformidad con la ley. En algunos estados australianos (Queensland, Sur de Australia, y Territorio de la Capital Australiana) los marcos fiscales han fijado objetivos para mantener calificaciones de crédito AAA, requiriendo de ese modo seguimiento externo por parte de las agencias calificadoras de crédito. México introdujo recientemente un sistema que requiere que los posibles prestatarios del gobierno subcentral obtengan dos calificaciones de crédito.

31. Cuando hay suficiente información estandarizada, la población local y los políticos pueden jugar un mayor papel de seguimiento. Esto no debe limitarse necesariamente a observar si los presupuestos cumplen con las normas de fijación de objetivos, sino también a observar si la política presupuestaria está logrando sus metas en forma eficiente. Se han logrado progresos considerables en varios países –en particular Noruega, Suecia y el Reino Unido– para idear medidas estandarizadas y ponerlas a disposición del público. Como tal, la fijación de parámetros puede tener un efecto positivo al alentar la innovación en los gobiernos subcentrales y orientarlos hacia las prácticas óptimas en la prestación de servicios.

...como así también imponer sanciones...

32. El diseño de sanciones efectivas es complicado, en particular cuando las condiciones económicas cambian lo suficiente como para hacer que la observancia de la norma sea problemática. No obstante, las sanciones pueden ser necesarias para complementar otras normas del proceso y así asegurar el cumplimiento.¹⁹ A falta de sanciones efectivas, el fra-

¹⁸ En Italia también se informa al Tesoro.

¹⁹ Los problemas de credibilidad creados por las oportunidades de renegociación posteriores sugieren que las sanciones deberían ser invariables ante las circunstancias externas, en particular si la política fiscal de la jurisdicción

caso en alcanzar las metas sólo puede llevar a un cambio en el plan básico de la meta con respecto al próximo período presupuestario.²⁰ La severidad de la sanción en sí misma es importante para establecer la credibilidad de la norma, dado que probablemente haya un límite superior más allá del cual sea difícil de implementar.²¹ Las sanciones financieras, en particular, pueden carecer de credibilidad dado que los gobiernos subcentrales en apuro presupuestario son los que más probablemente reciban apoyo adicional.²² Por otra parte, los gobiernos de mayor nivel pueden efectuar recomendaciones, dictar acciones de política correctiva, o restringir la libertad de los encargados de la política mientras el gobierno subcentral esté violando las reglas. En algunos países, los funcionarios del presupuesto individual pueden ser considerados responsables por la falta en alcanzar las metas y sufrir reducciones en el pago relacionado con los resultados que les corresponden (Canadá es un ejemplo notable, donde las sanciones autoimpuestas pueden llevar a que el pago a los funcionarios sea reducido a casi la mitad en algunos estados).

subcentral tiene la tendencia a ser de mala calidad (Beetsma y Debrun, 2005).

²⁰ Las metas de gastos fijadas para la política fiscal en Francia (a nivel nacional) operan de esta manera (Moulin, 2004) como así también los repetidos desvíos de las sucesivas series de programas de Pacto de Estabilidad y Crecimiento (OCDE, 2005c). Un requisito de equilibrio presupuestario para las municipalidades flamencas (implementado a partir de 1945) comenzó a tener un marcado efecto en el comportamiento a partir de 1982, cuando se dieron facultades a los gobiernos provinciales para imponer sanciones administrativas (Ashworth, Geys y Heyndels, 2005).

²¹ Por ejemplo, es improbable que se implemente el mecanismo de sanciones en el pacto de estabilidad interna italiano que podía imponer el 0.2% del PBI contemplado por el Procedimiento de Déficit Excesivo si sólo un puñado de gobiernos subcentrales es responsable (Balassone y Franco, 2001).

²² Bodner (2003) alega que los cantones suizos tienden a obtener transferencias más grandes cuando están en dificultades financieras porque las transferencias se basan en las necesidades financieras. Seitz (1999) informa que en Alemania es posible que el gobierno local que se encuentra en apuros financieros sea elegible para un préstamo de los *Laender* que probablemente ni siquiera tenga que reembolsar.

Cuadro 8. Sanciones
Los niveles más altos del gobierno pueden

	Imponer sanciones fin.	Sancionar funcionarios	Recomendar acciones	Exigir acciones	Restringir acciones	Otros
Austria	BBR					
Canadá estado				BC		
Canadá local	BBR, TL, BC		BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	BBR, TL, BC	
Resp. Checa	BBR, BC			TL, BC		
Dinamarca		BBR, BC	EL, TL			
Finlandia						
Francia			BBR	BBR	BBR	
Alemania estado			EL			
Alemania local	BBR, EL, BC				BBR, EL, BC	
Islandia			TL	TL	TL	
Japón			BC		BBR, EL, BC	
Corea	BBR, BC, TL, EL	BBR, BC, TL, EL		BBR, BC, TL, EL		
Holanda			BBR, BC	BBR, BC	BBR, BC	
Noruega				BBR, BC	BBR, BC	
Polonia	EL, BC		BBR	EL, BC		
Portugal					BBR, BC, EL	
España estado						TL, BC
España local			BBR, BC	BBR, BC		
Turquía		EL, BC	EL, BC		EL, BC	

Nota: Según sus siglas en inglés, *BBR* significa requisito de presupuesto equilibrado, *TL* limitación impositiva, *EL* limitación de gastos, y *BC* restricción para tomar préstamos.

33. En los países que respondieron al cuestionario, se informaron sanciones financieras en ocho casos, aunque la violación de las normas fiscales también puede tener repercusiones para resultar elegible para recibir subvenciones (Cuadro 8). En la República Checa, la violación de las condiciones que rodean la exigencia de equilibrio presupuestario implica una multa, mientras que violar los procedimientos que restringen el préstamo conducirá a una potencial ineptitud para recibir apoyo financiero del gobierno central. En el caso de Dinamarca, no existe sanción financiera explícita, pero el gobierno ha alterado la fórmula de asignación de subsidios para imponer

un "impuesto" al ingreso adicional obtenido por un condado cuando eleva las tasas de impuestos por encima de las convenidas con los gobiernos centrales. Suecia operó un sistema similar a fines de los noventa. A excepción de los gobiernos subcentrales en Austria, algunos estados canadienses, Finlandia, y los estados españoles, se pueden aplicar sanciones administrativas cuando se violan las normas fiscales.

34. En diversos países, los gobiernos subcentrales que violan sus normas fiscales tienen que justificar el evento o producir un plan para rectificar la situación.

- En Australia, el Consejo de Préstamo puede exigir que un estado brinde una explicación por violar un límite de tolerancia sobre su déficit proyectado.
- En la República Checa, cuando una municipalidad o región supera la relación de servicio de deuda del 30% del ingreso corriente está obligada a explicarlo al Ministerio de Hacienda y debe preparar un plan para rectificar la situación.
- En Dinamarca, el *Statsamtmanden* (el representante regional del gobierno central) puede solicitar un nuevo presupuesto si la municipalidad no equilibra su presupuesto.
- En Finlandia, cuando las municipalidades incurren en déficits presupuestarios deben preparar planes para rectificar la situación.
- En Holanda, el Ministro del Interior puede exigir que una autoridad provincial presente presupuestos para su aprobación si el presupuesto provincial no está equilibrado y no es probable que se equilibre en un corto plazo. Las autoridades provinciales pueden ejercer un control similar sobre los presupuestos municipales.
- En España, los gobiernos estatales que no satisfacen una meta deben presentar un plan de consolidación a mediano plazo. El Consejo de Política Fiscal y de Finanzas decide luego si el plan es adecuado.
- En Suecia, si una municipalidad no satisface su obligación de equilibrar su presupuesto en forma anual está obligada a obtener un excedente compensador en los tres años siguientes.

...y también normas que permitan una flexibilidad de respuesta.

35. Permitir cierta flexibilidad estrechamente circunscrita en la implementación facilitaría algunos de los problemas asociados con enfrentar conmociones económicas no previstas. Por ejemplo, pueden surgir dificultades de ejecución si la violación de la norma fiscal se debe a la política fiscal que es apropiada en la situación dada. En varios casos, las normas descriptas más arriba tienen cláusulas de excepción que permiten que el gobierno subcentral quiebre la norma en caso de ciertos acontecimientos predeterminados. Estas razones generalmente incluyen grandes conmociones de ingresos, cambios desfavorables en la economía local, y el impacto de los

Cuadro 9. Cláusulas de excepción

	Las normas fiscales se distienden si se produce			
	Una conmoción en los ingresos del gobierno subcentral	Una conmoción en la economía local	Un desastre natural u otro	Otra causa
Austria	BBR	BBR	BBR	BBR
Canadá estado		BBR	BBR	BBR, TL
Canadá local				
Rep. Checa			BBR, BC	
Dinamarca				
Finlandia				
Francia				
Alemania estado		BBR, BC		
Alemania local				
Islandia				
Japón			BBR, EL	
Corea			BBR, BC, TL, EL	
Holanda				
Noruega				
Polonia			EL, BC	
Portugal			BBR, BC, EL	
España estado				
España local				
Turquía				

Nota: Según sus siglas en inglés, *BBR* significa requisito de presupuesto equilibrado, *TL* limitación impositiva, *EL* limitación de gastos, y *BC* restricción para tomar préstamos.

desastres naturales u otros, como así también casos especiales, como en el caso de Austria, donde las sentencias del tribunal constitucional o el Tribunal Europeo de Justicia que reducen los ingresos relajan las exigencias de equilibrio presupuestario del pacto de estabilidad interna.

36. De particular importancia son los mecanismos que permiten a los gobiernos subcentrales manejar las presiones cíclicas de sus presupuestos. Tales mecanismos incluyen acceso a fondos fuera de presupuesto o fondos “para un apuro”; facilidades para que los gobiernos subcentrales recorten gastos requeridos por los niveles más altos del gobierno, y mecanismos tendientes a suavizar las fluctuaciones de ingresos del gobierno subcentral. El sistema en Dinamarca ha evolucionado hasta aislar las finanzas del gobierno municipal de los acontecimientos cíclicos. En este sistema, el gobierno central

Cuadro 10. Vicisitudes del ciclo

Los gobiernos subcentrales

	Pueden apoyarse en		Los ingresos se ajustan según	Pueden recortar gastos obligatorios		Reciben apoyo financiero especial
	Fondos de reserva para apuros	Fondos fuera de presupuesto		Fluctuaciones cíclicas proyectadas	Conmociones específicas	
Austria						
Canadá estado	✓	✓		✓		
Canadá local	✓					
República Checa		✓				
Dinamarca				✓		
Finlandia	✓	✓	✓		✓	✓
Francia						✓
Alemania estado			✓			
Alemania local					✓	
Islandia						
Italia						
Japón	✓					
Corea						
Holanda	✓					
Noruega						
Polonia						
España estado						
España local						
Turquía						✓

transfiere recursos a las municipalidades en línea con las *proyecciones* de ingresos provenientes del impuesto a las ganancias del gobierno subcentral –que es su principal fuente de ingresos por impuestos– con una conciliación de cuentas llevada a cabo dos años más tarde. En el *Rhineland-Palatinate*, un fondo de estabilización manejado centralmente protege a los gobiernos municipales de los grandes movimientos en los ingresos. En Holanda, la contabilidad que emplea el método de lo devengado permite a las municipalidades formar fondos de reserva que se utilizan durante los malos momentos del ciclo.

4. Influencias estructurales en cuanto a la necesidad de normas fiscales

37. La elección de una norma fiscal apropiada y hasta cierto grado el interrogante de si se necesita una, se ve influenciado por un escenario presupuestario más amplio. En particular, las responsabilidades de gasto asignadas a las autoridades subcentrales y el grado de autonomía de ingresos que se les da puede hacer que las normas sean más apropiadas y en otros casos crear también las condiciones que pueden llevar a un deterioro de la política fiscal del gobierno subcentral que hace que las normas globales sean difíciles de aplicar. La disciplina del mercado financiero puede brindar una restricción independiente a los gobiernos subcentrales, que puede sugerir que la apertura a los préstamos podría sustituir en cierto modo las normas fiscales formales. Por último, los factores políticos pueden interactuar con la necesidad y eficacia de las normas fiscales particulares.

4.1 Asignaciones de gastos

Las asignaciones de gastos pueden influir en los tipos de normas que se necesitan...

38. Las asignaciones de gastos particulares dadas a las autoridades subcentrales pueden dar lugar a una serie de problemas que influyen en la elección de la norma fiscal y que dan cuenta de la poca frecuencia con que las normas tienen impacto directo en el gasto. En los casos en que el suministro des-

centralizado involucra la responsabilidad local por servicios públicos políticamente sensibles puede resultar difícil para los gobiernos centrales resistir sacar de apuros a los gobiernos subcentrales inclinados al déficit, mientras que el fuerte costo y las presiones de la demanda para tipos particulares de servicios públicos prestados localmente también puede servir para socavar los intentos por restringir el crecimiento del sector público. Estos problemas pueden requerir medidas correctivas a través de la adopción de una norma fiscal apropiada. Sin embargo, un tope de gastos global puede provocar distorsiones a la composición del gasto. Asimismo, la dificultad es encontrar una norma –o conjunto de normas– que no reintroduzca las directivas centrales por la puerta trasera, a través de la aplicación de topes de normas de nivel programa.

...especialmente cuando son políticamente sensibles...

39. Cuando la provisión de servicios políticamente sensibles está en manos de gobiernos subcentrales, la presión sobre un gobierno de nivel superior para que reniegue de un compromiso de “no brindar ayuda económica” puede ser particularmente intensa y grave si las responsabilidades del gasto no están claramente demarcadas entre los gobiernos centrales y subcentrales.²³ Por ejemplo, el gobierno central no ha podido resistir la presión de compensar los sobrecostos en el gasto de salud, que es en gran parte una asignación de gastos del gobierno subcentral en Italia y de viviendas urbanas en Suecia.²⁴ La asignación de gastos de salud, educación y protec-

²³ Esto está relacionado con el argumento tipo “demasiado grande para fracasar” (Wildasin, 1997; Inman, 2001) que identifica a las políticas de distribución eficientes como medio para evitar que los gobiernos subcentrales incurran en políticas insostenibles en un esfuerzo por obtener una ayuda económica. La tensión creada por una postura de no ayuda económica potencialmente amenazadora para el bienestar de un subconjunto de la población en particular (por ejemplo, ciudades capitales o regiones desfavorecidas) se podría aliviar con políticas de redistribución eficientes.

²⁴ Las exigencias de pertenecer al área del euro hizo que las expectativas de no dar ayuda económica fueran creíbles, y los gobiernos locales italianos se las ingeniaron para restringir el gasto de salud durante el periodo. Después de la introducción del euro, las posiciones fiscales se deterioraron nuevamente [OCDE (2002b y 2005c), Bordignon (2004)].

ción social –posiblemente servicios que se encuentran entre los más políticamente sensibles– varía sustancialmente a través de algunos países de la OCDE, y en algunos casos los gobiernos subcentrales son responsables de proveer gran parte de estos servicios (Cuadro 11). Las asignaciones de protección social, en particular, pueden introducir también un elemento de (contra) ciclicidad en el gasto del gobierno subcentral, que de no ser respetado en la elección de la norma fiscal, puede llevar a patrones de gastos muy desiguales en el resto del presupuesto a lo largo del ciclo.

Cuadro 11. Segmentos subcentrales de gastos políticamente sensibles

Como porcentaje del gasto del gobierno general, 2003

	Salud		Educación		Protección social	
	Estado ¹	Local	Estado ¹	Local	Estado ¹	Local
Austria	27.0	20.7	29.7	23.5	9.0	6.9
Bélgica	1.5	1.9	91.8	21.1	12.8	5.9
Dinamarca	..	97.4	..	54.4	..	75.2
Finlandia	..	82.5	..	62.9	..	21.0
Francia ²	..	0.7	..	27.4	..	5.1
Alemania	2.4	2.0	77.4	28.1	13.9	9.7
Grecia	..	52.7	..	2.3	..	0.1
Italia	..	98.2	..	30.4	..	3.7
Luxemburgo	..	0.3	..	21.7	..	1.3
Holanda	..	5.2	..	79.4	..	16.7
Nouega	..	30.4	..	65.6	..	21.1
Portugal	..	3.7	..	7.7	..	0.9
España ²	2.5	2.1	83.6	4.4	2.8	3.2
Suiza	..	97.3	..	5.1	..	28.5
Reino Unido	..	0.1	..	71.1	..	22.4
Estados Unidos ³	55.2	..	96.1	..	16.3	..

Nota: Los datos no están consolidados al nivel estatal y local, lo que explica que la suma del gasto estatal y local puede superar el 100% del gasto del gobierno general en algunos casos.

1. Estado, región o provincia cuando se encuentran disponibles por separado en las Cuentas Nacionales.

2. Datos 2002 para Francia y España.

3. En el caso de los Estados Unidos, tanto el gasto estatal como el local están englobados a nivel estado.

Fuente: Base de datos de la Cuentas Nacionales de la OCDE.

40. Una complicación adicional que puede emerger con la asignación de gastos políticamente sensibles a los gobiernos subcentrales es que la intervención de los niveles más altos del gobierno puede socavar el logro por mejorar la eficiencia de asignación que debería producirse con la descentralización. Esto es particularmente así en el caso del presupuesto por gestión, por ejemplo, que debería permitir a los gobiernos subcentrales una mayor autonomía para determinar cómo hacer frente a los objetivos estratégicos. En el Reino Unido, las dificultades para supervisar la gestión de los gobiernos subcentrales, junto con los temores de parte de los niveles más altos del gobierno con respecto a cuál será la causa definitiva de las fallas en la provisión del servicio, lleva a que se expandan las medidas de gestión sobre una base de programa por programa que reintroduzca, en efecto, las directivas centrales (ver más arriba).²⁵

...y están sujetos a presiones de costos y de demanda.

41. Las presiones de costos y demanda son también importantes impulsoras del gasto del gobierno subcentral y pueden complicar el logro de los objetivos de la política nacional. Tanto en Dinamarca como en Finlandia, el gasto del gobierno subcentral ha crecido a tasas más altas que lo esperado durante la última década. En parte, estos incrementos son atribuibles a la prestación de más servicios obligatorios y a incrementos en las transferencias desde el gobierno central. Sin embargo, el crecimiento inesperadamente fuerte en la demanda de servicios –a menudo en cuidados de la salud– ha sido también un factor coadyuvante, compuesto por significativas presiones de costos en salud y cuidados de largo tratamiento, en donde es muy difícil de lograr una mayor productividad.

²⁵ En este contexto, la importancia política de los indicadores de gestión, que en el Reino Unido los gobiernos subcentrales en sí pueden ser responsables de recolectar sobre la base de meta-datos no estandarizados, puede dar lugar a una idea de poca confiabilidad de los datos. Esto no está restringido al Reino Unido. Laking (2002) señaló el “juego” de fijar indicadores de gestión y la falsedad de las estadísticas de desempeño en otros países que se trasladan a sistemas basados en la gestión.

En Finlandia, el rápido salto en los gastos y una creciente presión en la búsqueda de recursos adicionales del gobierno central ha amenazado socavar los objetivos globales de la política fiscal para restringir el gasto y reducir las tasas del impuesto a las ganancias personales.²⁶ El gobierno central en Dinamarca ha buscado modos de incluir a los gobiernos subcentrales en la toma de decisiones que considere las implicancias globales de las acciones locales como medio de ocuparse de posibles fallas de coordinación para complementar las normas fiscales existentes. Esto es particularmente importante dado el peso predominante de las municipalidades en el gasto global y la sustancial autonomía impositiva. Para alentar el cumplimiento, el gobierno central ha ofrecido estímulos y ha amenazado con sanciones.²⁷

4.2 Asignaciones de ingresos

La elección de normas fiscales...

42. El alcance y la fuente de ingresos asignados a los gobiernos subcentrales también afectan la introducción de normas fiscales. En primer lugar, una disparidad entre las asignaciones de gastos e ingresos resulta a menudo en una leve restricción del presupuesto, que puede requerir que se atenúe una norma fiscal: los requisitos más estrictos para tomar préstamos dependen más relativamente de las transferencias entre gobiernos.²⁸ En segundo término, y por oposición, los gobiernos subcentrales con más autonomía de ingresos tienden a acumular déficits más pequeños, y cuando existe un grado de competencia impositiva también puede haber presión para mantener los impuestos bajos, reduciendo la necesidad de normas que se ocupen de las posibles disminuciones de la eficiencia global. Sin embargo, expandir la autonomía impositi-

²⁶ En Finlandia, las municipalidades pueden solicitar subsidios discrecionales que están disponibles durante periodos de circunstancias excepcionales. En la práctica este sistema ha reducido significativamente los incentivos de disciplina fiscal en el ámbito municipal, desembolsándose anualmente subsidios "excepcionales" (OCDE, 2004).

²⁷ Blom-Hansen y Pallesen (2001).

²⁸ Rodden (2002).

va subcentral puede exponer un gobierno subcentral a un mayor grado de ciclicidad en sus ingresos, lo que puede crear las condiciones para un desvío del gasto. Los escollos en el diseño asociados con la coincidencia de las bases impositivas centrales y locales pueden dar asimismo lugar a un debilitamiento en los incentivos para que los gobiernos subcentrales restrinjan el gasto.

...es distinta cuando es posible la competencia impositiva

43. Darle a los gobiernos subcentrales cierta autonomía con respecto a las bases impositivas (móviles) puede introducir ciertas condiciones conducentes a la competencia impositiva que puede servir para restringir el crecimiento en la carga fiscal.²⁹ Este ha sido un rasgo notable y responde por la falta de normas fiscales en muchos cantones de Suiza hasta la década del noventa (Recuadro 3). Sin embargo, la restricción que introduce la competencia impositiva puede dejar a las finanzas del gobierno susceptibles a la acumulación de deudas cuando las condiciones económicas se deterioran y como tales pueden ser incompatibles con garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Si bien cierta competencia impositiva puede llevar a un grado de armonización en las tasas y desgravaciones, las variantes a través de las jurisdicciones pueden elevar los costos de cumplimiento. En este contexto, los límites impositivos que requieren una cierta o completa armonización de las desgravaciones impositivas pueden reducir estos costos para los contribuyentes con obligaciones impositivas en más de una jurisdicción, pero preservar los beneficios que surgen de la competencia basada en las tasas impositivas. Para impedir que la competencia impositiva “dañina” erosione la base impositiva por medio de operaciones a través de las fronteras, la autoridad central puede aplicar una tasa impositiva mínima, como la del IVA en los países miembros de la Unión Europea.

²⁹ En Japón y Noruega, la autonomía del gobierno subcentral sobre ciertas tasas impositivas no ha llevado a la competencia impositiva, por el temor de que los sistemas de transferencia puedan penalizar a las jurisdicciones que reducen las tasas de impuestos.

...de cuando existen fuentes de ingresos procíclicas...

44. Cuanto mayor autonomía fiscal se asigne a las autoridades subcentrales, más expuestas a la ciclicidad se verán los gobiernos subcentrales, dado que las fuentes de ingresos adicionales (como, por ejemplo, el impuesto a las ganancias) están más estrechamente ligadas a las condiciones económicas que las tradicionales fuentes de impuestos subcentrales (como, por ejemplo, los impuestos a los bienes). A su vez, esta exposición puede llevar a una pérdida de eficiencia si el gasto se eleva en los buenos tiempos y a los gobiernos les resulta más difícil recortar los gastos que elevar los impuestos en los malos tiempos, llevando a un efecto trinquete (*Ratchet effect*). El Cuadro 12 explora el alcance al cual los gobiernos subcentrales se encuentran expuestos a la ciclicidad del ingreso. Esto muestra que, para una serie de países, en particular México y Turquía, el coeficiente de variación en el ingreso por impuestos como parte del PBI es en realidad mayor para el gobierno local que para los niveles más altos de gobierno. En algunos casos, este es el resultado de incrementos en la tendencia o disminuciones en el ingreso por impuestos como parte de los ingresos del gobierno subcentral (Hungria, Italia, Polonia, España). Al mismo tiempo, la inestabilidad total medida por el coeficiente de variación en los niveles de ingreso por impuestos puede ser vista como importante en varios países, y si bien afecta a todos los niveles del gobierno puede ser más dura de enfrentar en el ámbito subcentral en tanto las variaciones se experimentan en forma asimétrica a lo largo del país.

Cuadro 12. Volatilidad en el ingreso por impuestos

	1991	1996	2003 ¹	Promedio 1991- 2003 ¹	Cambio anual promedio	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos %del PBI)	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos en niveles)	Ingreso por impuestos en % de ingreso total (1999-2031)
Países federales								
Australia								
Total	27.7	30.3	31.5	29.9	1.2	0.05	0.25	84.8
Estado	5.1	5.8	4.8	5.4	-0.6	0.09	0.18	..
Local	1.1	1.0	1.0	1.0	-1.1	0.05	0.16	..
Austria								
Total	40.9	43.5	43.0	43.2	0.4	0.03	0.16	86.3
Estado	4.4	4.4	3.7	4.2	-1.6	0.06	0.09	39.5
Local	4.6	4.7	4.0	4.5	-1.1	0.05	0.11	48.7
Bélgica								
Total	43.4	45.0	45.8	45.1	0.4	0.02	0.17	91.3
Estado	9.4	10.2	10.9	10.3	1.2	0.05	0.19	77.7
Local	2.0	2.3	2.4	2.2	1.6	0.07	0.19	33.7
Canadá								
Total	36.4	35.9	33.9	35.6	-0.6	0.03	0.18	83.2
Estado	13.0	13.1	11.9	12.8	-0.7	0.04	0.18	61.0
Local	3.7	3.4	2.9	3.3	-2.1	0.11	0.09	40.2
Alemania								
Total	36.8	37.4	36.2	37.3	-0.1	0.02	0.10	80.3
Estado	7.7	8.3	7.8	8.1	0.1	0.03	0.11	63.6
Local	2.9	2.7	2.4	2.8	-1.4	0.06	0.08	36.3
México								
Total	17.3	16.7	18.1	17.5	0.4	0.04	0.64	..
Estado	0.4	0.3	0.4	0.4	1.4	0.08	0.64	..
Local	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.2	0.20	0.57	..
Suiza								
Total	25.7	28.3	29.8	28.3	1.2	0.06	0.13	84.1
Estado	6.4	6.7	7.3	6.8	1.1	0.05	0.12	49.7
Local	4.5	4.9	4.8	4.8	0.6	0.03	0.10	54.9
Estados Unidos²								
Total	27.1	28.3	25.4	27.9	-0.5	0.05	0.20	81.9
Estado	5.4	5.6	5.1	5.5	-0.4	0.03	0.19	51.6
Local	3.9	3.7	3.8	3.7	-0.2	0.02	0.19	..

(Continúa ...)

	1991	1996	2003 ¹	Promedio 1991- 2003 ¹	Cambio anual promedio	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos %del PBI)	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos en niveles)	Ingreso por impuestos en % de ingreso total (1999-2031)
Países unitarios								
								(Continuación)
Dinamarca								
Total	46.8	49.9	49.0	49.3	0.4	0.02	0.18	85.9
Local	14.5	15.5	17.0	15.8	1.3	0.05	0.18	51.8
Finlandia								
Total	46.0	47.3	44.9	46.2	-0.2	0.02	0.21	84.9
Local	9.6	10.8	9.5	10.0	-0.1	0.04	0.18	53.9
Francia								
Total	43.2	45.3	44.2	44.6	0.2	0.02	0.15	88.5
Local	4.0	5.0	4.5	4.6	1.0	0.06	0.10	44.6
Grecia								
Total	29.4	40.1	35.9	34.	5 1.8	0.09	0.39	79.2
Local	0.3	0.3	0.3	0.3	1.3	0.13	0.21	11.3
Hungría								
Total	45.9	40.7	38.3	41.3	-1.6	0.07	0.53	87.4
Local	0.7	1.5	2.1	1.6	10.1	0.29	0.66	17.5
Islandia								
Total	31.7	32.9	40.3	35.2	2.0	0.10	0.37	85.9
Local	6.4	6.5	9.8	7.8	3.6	0.17	0.41	73.7
Irlanda								
Total	34.1	32.8	30.0	32.4	-1.0	0.06	0.39	86.4
Local	0.8	0.7	0.6	0.7	-2.4	0.16	0.29	4.4
Italia								
Total	39.3	42.7	43.4	42.4	0.8	0.03	0.20	93.1
Local	1.1	2.4	7.2	3.8	17.2	0.62	0.63	47.0
Japón								
Total	29.8	27.7	15.3	26.6	-5.4	0.13	0.13	86.6
Local	7.4	6.8	6.5	6.9	-1.1	0.04	0.04	..
Corea								
Total	18.3	20.0	25.5	21.2	2.8	0.12	0.45	80.7
Local	3.5	3.9	4.6	3.9	2.3	0.10	0.35	..
Luxemburgo								
Total	38.9	42.5	41.5	41.0	0.6	0.03	0.29	89.6
Local	2.5	2.8	2.2	2.4	-0.9	0.08	0.21	38.2
Holanda								
Total	45.3	41.5	38.8	41.9	-1.3	0.05	0.15	85.9
Local	1.0	1.2	1.5	1.2	3.1	0.14	0.29	8.8

(Continúa)

	1991	1996	2003 ¹	Promedio 1991- 2003 ¹	Cambio anual promedio	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos %del PBI)	Coefficiente de variación (ingreso por impuestos en niveles)	Ingreso por impuestos en % de ingreso total (1999-2031)
(Continuación ...)								
Nueva Zelandia								
Total	35.9	34.9	34.8	35.1	-0.2	0.04	0.18	..
Local	2.2	1.9	1.9	2.0	-1.2	0.05	0.15	..
Noruega								
Total	41.4	41.1	43.9	42.1	0.5	0.03	0.29	76.7
Local	8.3	7.9	6.5	7.5	-2.1	0.12	0.14	41.9
Polonia								
Total	34.8	36.8	32.6	35.1	-0.6	0.07	0.53	74.3
Local	3.0	3.2	5.9	4.0	6.3	0.33	0.69	32.6
Portugal								
Total	30.3	34.4	33.9	33.8	1.0	0.06	0.30	83.8
Local	1.6	1.8	2.3	1.9	3.1	0.11	0.31	36.8
República Eslovaca								
Total	33.1	33.6	-0.7	0.04	0.11	70.6
Local	1.5	1.4	0.5	0.09	0.17	42.9
España								
Total	33.5	32.6	35.8	34.2	0.6	0.03	0.28	89.5
Local	4.1	4.4	10.2	5.7	7.8	0.35	0.57	45.6
Suecia								
Total	50.7	50.4	50.8	50.4	0.0	0.04	0.19	86.0
Local	15.7	15.3	16.5	15.7	0.5	0.03	0.16	62.6
Turquía								
Total	21.0	25.4	32.9	27.3	3.8	0.18	1.38	..
Local	1.9	3.2	2.1	2.8	1.0	0.33	0.97	..
Reino Unido								
Total	35.4	34.7	35.3	35.4	0.0	0.03	0.23	89.4
Local	1.5	1.3	1.7	1.4	1.2	0.09	0.27	13.2

¹ 2002 en el caso de Australia, México, Grecia, Polonia, Portugal y la República Eslovaca.

² En la base de datos de las cuentas nacionales de la OCDE, el nivel de gobierno estatal incluye el nivel local, de allí que el ingreso por impuestos expresado como porcentaje del total de ingresos por impuestos al nivel estatal corresponde a los ingresos por impuestos tanto del gobierno local como estatal como porcentaje de los beneficios totales locales y estatales.

Fuente: Estadísticas de ingresos de la OCDE 1965-2003; base de datos de cuentas nacionales de la OCDE.

Recuadro 3. Normas fiscales en Suiza

Suiza es un país federal altamente descentralizado, en donde los cantones son autónomos en todas las esferas de las competencias donde la confederación no está autorizada por la constitución. Esto restringe la capacidad del gobierno central para imponer normas fiscales a los gobiernos subcentrales (y en consecuencia, la confederación puede enfrentar dificultades para llevar a cabo una política fiscal contra cíclica). La confederación cambió la constitución en 2001 para equilibrar el presupuesto a lo largo del ciclo, pero este "freno a la deuda" no se aplica a los cantones.

Existe una considerable variedad en las propias normas fiscales de los cantones y las normas que imponen a sus comunas. Por ejemplo, 13 cantones tienen sus propios "frenos de deuda" de diversos grados de restricción y los requisitos para llevar a cabo referéndums respecto de los gastos varían según los cantones. Los cantones determinan objetivos de equilibrio presupuestario y límites al servicio de deuda para las comunas. En algunos casos, los cantones son responsables de los déficits sufridos en el ámbito comunal.

Varios estudios han identificado las características que han ayudado a restringir el crecimiento en el volumen del gobierno. Los mismos incluyen muy notablemente la institución de la democracia directa (la exigencia de llevar a cabo referéndums sobre los gastos que superen ciertos umbrales). La competencia impositiva entre los cantones ha ayudado a mantener la presión sobre los responsables de las políticas para que mantengan bajas las tasas, en particular sobre las bases de tasas más móviles. En consecuencia, el argumento de que el gobierno subcentral tiene una tendencia, por miopía política, de gravar en forma ineficaz o en exceso no ha sido una motivación importante para las normas fiscales en Suiza. Otros factores que apuntan a un gobierno más pequeño incluyen el volumen limitado del gabinete, los organismos que supervisan a las comisiones de finanzas y, en algunos cantones, las normas que exigen la ayuda financiera a las comunas (Schaltegger y Feld, 2004; Schelker y Eichenberger, 2005; y Blankart y Klaiber, 2005). Y un reciente fallo de un tribunal federal en cuanto a que un cantón (Valais) no tenía la obligación de rescatar financieramente a una comuna en mora (Leukerbad) ha fortalecido aún más la posición de los cantones con respecto a las comunas y promovido el potencial papel de control y sanción que pueden jugar los mercados financieros.

No obstante estos aspectos del panorama de la política fiscal, durante la década del noventa el crecimiento del gobierno subcentral como parte del PBI se incrementó y las obligaciones casi se duplicaron en términos reales. Esto ocurrió a pesar de que la mayoría de los cantones adoptaron las recomendaciones contenidas en el Manual de Presupuesto Público de la Conferencia de Ministros

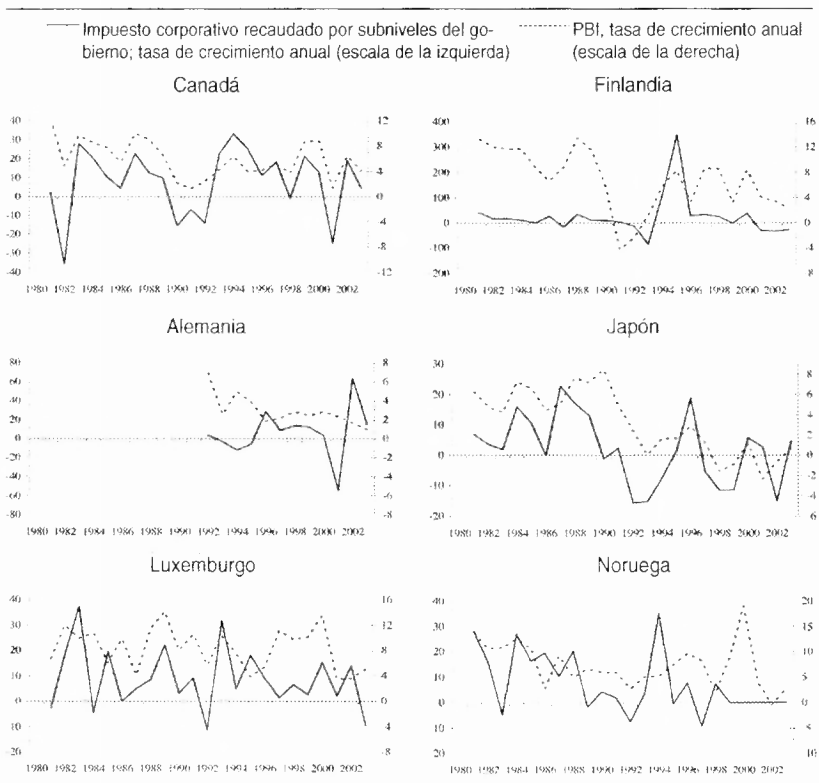
de Finanzas Cantonales para equilibrar sus presupuestos durante el ciclo económico y reducir la deuda durante un período de 10 años. Los crecientes niveles de deuda en un tercio de los cantones dieron lugar a la introducción de nuevas limitaciones sobre la acumulación de deuda. Estos “frenos a la deuda” han demostrado tener éxito para impedir los déficits (Feld y Kirchgässner, 2004, 2005). Otra fuente de presión ha sido la exposición a las garantías dadas a bancos de propiedad de los cantones. La reciente experiencia de algunos cantones que tuvieron que rescatar financieramente a bancos públicos ha llevado a evaluar nuevamente estos tipos de garantías.

Los problemas de la década del noventa emergieron porque las normas fiscales existentes estaban mal adaptadas para enfrentar las variantes cíclicas en los ingresos o las presiones alcistas a largo plazo sobre el gasto (Bodmer, 2004). La democracia directa –mediante el voto de los nuevos gastos– no tiene fuerza para ocuparse de los crecientes gastos programados. De este modo, a medida que el gasto programado se elevó durante la década de los noventa, tanto como resultado de la declinación económica que llevó a un mayor gasto en seguridad social como por las consecuencias del envejecimiento de la población, se produjo una seria restricción del gasto, que puede estar llevando a una ineficacia en las asignaciones. Asimismo, las restricciones de las normas han llevado a algunos cantones a incurrir en gastos fuera de presupuesto y a recurrir cada vez más a ingresos no provenientes de impuestos. Esto sirve para reducir la transparencia de los informes presupuestarios, que ya muestra un panorama sombrío con respecto a la seguridad social y el gasto en salud y sólo está débilmente restringido por una recomendación de usar un sistema de presentación de informes estándar. Por otra parte, no ha surgido ninguna insuficiencia en la inversión porque los frenos a la deuda se han diferenciado en general entre los gastos corrientes y la inversión.

La experiencia de Suiza pone de manifiesto el hecho de que ciertas características institucionales, tales como la democracia directa y la competencia impositiva, pueden ayudar a restringir el tamaño del sector público y obviar la necesidad de normas fiscales. También muestra que las normas apropiadas respecto de préstamos y deudas pueden mejorar la política fiscal aun si se controla el mercado financiero: los cantones con frenos más fuertes a la deuda han experimentado un crecimiento más bajo del gasto que aquellos con frenos más débiles. No obstante, es necesario que tales normas sean flexibles con respecto a las conmociones cíclicas –una significativa minoría de cantones permite ahora una corrección con respecto al ciclo comercial– y con visión de futuro si van a ocuparse en forma efectiva de las presiones del gasto que surgen del envejecimiento y el crecimiento del gasto por prestaciones impulsados por la demanda.

45. Este problema de la volatilidad es particularmente agudo con respecto al impuesto a las ganancias corporativas. La exposición a la ciclicidad de los ingresos por los impuestos a las ganancias corporativas ha sido especialmente pronunciado en Finlandia, en donde las tasas del impuesto a las ganancias personal se han elevado para compensar las bajas en el ingreso proveniente del impuesto a las ganancias corporativas. Otros países en donde los gobiernos subcentrales reciben ingresos por los impuestos a las ganancias corporativas son también vulnerables a los cambios significativos en el ingreso proveniente de esta fuente (Figura 5). A fines de los noventa,

Figura 5. Crecimiento económico e ingresos por impuestos corporativos del gobierno subcentral



Fuente: OCDE, Estadísticas de Ingresos, 1967-2003.

Noruega alteró la asignación de impuestos para remover esta fuente de inestabilidad. Si la asignación de impuestos no se altera, es posible que se necesite cierta forma de norma fiscal que impida que los cambios en el ingreso lleven a un desvío del gasto.

...y cuando existe un control conjunto sobre los impuestos y efectos derrame negativos.

46. Las bases impositivas centrales y locales compartidas pueden crear dificultades de coordinación entre los niveles del gobierno. En el extremo, un nivel de gobierno más alto que esté preocupado por los efectos de una tasa de impuestos total demasiado alta puede incurrir en costos al tratar de compensar las acciones de gobierno subcentral. Por ejemplo, los intentos de las autoridades nacionales en Suecia por reducir la carga impositiva sobre el trabajo se vieron bastante empujados por los incrementos municipales en la tasa del impuesto a las ganancias personales.³⁰ En Francia, los intentos del gobierno central por minimizar la carga del impuesto a la empresa local (*taxe professionnelle*) sobre las sociedades dio como resultado un sistema administrativamente complicado con numerosas exenciones y desgravaciones.³¹ De este modo, las normas que fijan límites superiores sobre las tasas de impuestos pueden ayudar a reducir los costos de falla de coordinación en los casos en que las bases impositivas son relativamente inamovibles.

4.3 Supervisión del mercado financiero

47. Los mercados financieros pueden sustituir a otros mecanismos de supervisión de los gobiernos subcentrales y al apli-

³⁰ En 2003, el aumento de impuestos promedio de las municipalidades era del 0,65% del ingreso imponible. A mediados de la década del noventa, las municipalidades también incrementaron las tasas de impuestos cuando se levantó un congelamiento. Esto alentó al gobierno central a reducir los subsidios a las municipalidades que subieron las tasas de impuestos hasta el final de la década (Fischer, 2005).

³¹ OCDE (2005e).

Recuadro 4. Normas fiscales y disciplina del mercado financiero

Hay menos necesidad de que los gobiernos de mayor nivel impongan normas fiscales cuando los mercados financieros son efectivos en disciplinar la imprudencia fiscal del gobierno subcentral. Hay también pruebas de que cuanto más transparentes sean los informes financieros –como, por ejemplo, el método contable de lo devengado– más favorables serán los términos de acceso a los préstamos del mercado financiero. Pero los intereses de los participantes en el mercado financiero implican que es improbable que esta disciplina lleve a una restricción efectiva del crecimiento en el tamaño global del sector público. Asimismo, mientras que la deuda permanece en niveles bajos, es improbable que un deterioro en la política fiscal altere los costos de los préstamos en forma sustancial. Sin embargo, en coincidencia con la disciplina del mercado, trabajos empíricos de los Estados Unidos sugieren que la prima de riesgo de un bono de obligación general del estado se eleva en forma no lineal con el nivel de la deuda. En este contexto, es probable que la disciplina financiera choque con una política financiera no sostenible cuando amenace socavar los compromisos de tomar préstamos, requiriendo con ello una tardía y sustancial corrección de la política fiscal. Los estados norteamericanos parecen no estar dispuestos a tomar préstamos para cubrir gastos corrientes, temiendo que las consecuencias para la reputación puedan elevar los costos de los futuros préstamos.¹

La experiencia de los estados norteamericanos y de las provincias canadienses con respecto a la disciplina del mercado financiero aparece en marcado contraste con el Laender alemán, en donde una cláusula constitucional hace casi imposible para el gobierno central rehusar la ayuda económica para los Laender abandonados. Esto ha sido reconocido por los mercados financieros, y como tal,

car costos de préstamos más altos pueden imponer sanciones por política fiscal imprudente. En la medida en que los mercados financieros cumplan con estos roles reducen la necesidad de normas fiscales formales (Recuadro 4). En este contexto, las reformas en México y Noruega (y las propuestas en Japón) tratan de dar a los mercados financieros un mayor peso para disciplinar la política fiscal del gobierno subcentral. Sin embargo, incluso en países en donde los mercados financieros brindan una disciplina efectiva para la política fiscal del gobierno subcentral, estos gobiernos han encontrado que es ventajoso adoptar normas fiscales tales como los límites de gastos y los requisitos de presupuesto equilibrado para señalar su compromiso presupuestario. Las leyes explícitas de

los rendimientos en Alemania son similares independientemente del estado financiero del Laender.² Las diferencias en los márgenes también han sido bajas en México, en donde los bancos tienen pocos incentivos para ejercer la disciplina sobre los préstamos del gobierno subcentral, en gran medida debido al papel significativo de las transferencias en los ingresos que se usan como garantía colateral. Asimismo, en los países en los que el gobierno central controla el acceso al préstamo, la garantía implícita que crea requerir permiso para tomar préstamos puede debilitar la eficacia de la disciplina del mercado financiero.

Existen varias exigencias para que la disciplina del mercado financiero sea efectiva sobre el comportamiento fiscal del gobierno subcentral. Primero, el compromiso por parte de un gobierno de nivel más alto de no brindar ayuda económica a un gobierno fiscalmente irresponsable necesita ser creíble, por lo menos en la medida en que las expectativas de un rescate económico sean menos que un hecho seguro. Esto a su vez sugiere que la autonomía significativa de ingresos (y gastos) de un gobierno subcentral es conveniente y que no se brinda acceso privilegiado a la financiación a los gobiernos subcentrales. Segundo, los mercados financieros tienen que ser lo suficientemente desarrollados para poder soportar el incumplimiento de un gobierno subcentral. Tercero, el suministro preciso y oportuno de información presupuestaria a los mercados financieros ayudaría al sector a determinar la relativa capacidad de crédito.

1: Bayoumi, Goldstein y Woglom (1995); Poterba y Rueben (1997); Brumby y Cangiano (2001); Drudi y Prati (2000); Balassone, Franco y Giordano (2004).

2: Lemmen (1999); Buitier y Grafe (2003) señalan una baja dispersión de la prima de riesgo sobre las emisiones de bonos de los miembros del área del euro, sosteniendo que es más probable que se perciba el riesgo de incumplimiento en el nivel del área del euro que para el país individual.

quiebra para el gobierno subcentral pueden ayudar a asegurar que los mercados financieros cumplan con sus papeles de control y sanción en forma efectiva, y eviten el peligro de que los mercados financieros crean que los niveles más altos del gobierno brindarán ayuda económica a los gobiernos subcentrales. Sin embargo, los que respondieron al cuestionario informaron que la quiebra no estaba permitida o que era imposible en la práctica.

4.4 Escenario político

48. El escenario político puede influir en la necesidad de tipos particulares de normas fiscales para los gobiernos subcentra-

les. Los límites constitucionales pueden debilitar los incentivos para que los gobiernos subcentrales se comporten en forma prudente. El ejemplo más insigne lo constituye el fallo del tribunal constitucional en Alemania que exigió que el gobierno federal brindara apoyo financiero al fuertemente endeudado *Laender* de Saarland y Bremen. Las consecuencias de este fallo hacen casi imposible que el gobierno central resista la ayuda económica en el futuro.³² Esto ha llevado a considerar los modos en los que se pueden fortalecer los poderes del Consejo de Planificación Financiera, que reúne a los ministros de Hacienda federales y estatales, dentro de los límites de la constitución.³³ Uno de los medios más efectivos para conciliar la disciplina presupuestaria con los beneficios de la elección local es la exigencia de la "democracia directa" de llevar a cabo referéndums, que a veces se denominan obligación de "pensar dos veces". Tales restricciones están bastante extendidas en Suiza, siendo usadas en 17 de los 26 cantones suizos, y en menor medida en los Estados Unidos, en particular en los distritos escolares.³⁴ Ha habido también experimentos con este tipo de mecanismo en otros países, tales como el Reino Unido. Los datos de estos países sugieren que las normas que requieren la celebración de tales referéndums ayudan a limitar el tamaño del gobierno y pueden disminuir la necesidad de establecer normas fiscales con el objetivo explícito de controlar el tamaño del gobierno.³⁵

4.5 La elección de normas depende del estado

49. A partir de lo antedicho, las normas fiscales parecerían depender demasiado del estado, en el sentido que su aptitud depende de una gama de factores institucionales que determi-

³² Seitz (1999). Si bien existía, estos dos *Laender* también se beneficiaron por no tener que contribuir al Fondo de Unidad de Alemania para el *Laender* oriental.

³³ Ver Höppner y Kastrop (2004).

³⁴ Feld y Matsuoka (2002), Kiewiet y Szakaly (1996).

³⁵ Existe una vasta literatura sobre el impacto de las diversas instituciones presupuestarias. Ver Besley y Case (2003) y Hallerberg, Strauch y von Hagen (2004b).

na el alcance de cualquier predilección, basada en la elección local, por déficits y/o impuestos excesivos. Las normas son menos necesarias cuando hay una estrecha equiparación entre los impuestos locales y las responsabilidades de gastos, o cuando existe una efectiva competencia impositiva o democracia directa en el frente impositivo. Según sean las circunstancias, puede haber sustitutos útiles en factores que refuerzan la disciplina del mercado financiero, que robustezcan la disciplina fiscal intertemporal. En forma más general, la elección de la norma se ajusta en gran medida a las restricciones políticas y constitucionales.

5. Compensaciones y efectos colaterales

50. La adopción de un tipo particular de norma puede traer aparejada una compensación en términos de los objetivos atendidos. Esta sección analiza estas compensaciones y cómo se puede mitigar su impacto. Considera en primer término el tipo de compensaciones y efectos colaterales creados por normas fiscales que fijan objetivos. Las normas fiscales son evaluadas con referencia a su contribución por restringir el tamaño del sector público, si distorsionan el gasto público y conducen a la ineficiencia en las asignaciones, y si apoyan o socavan la política de estabilización a corto plazo y si logran la sustentabilidad a largo plazo. Luego se evalúa cómo las normas pueden llevar al artilugio fiscal. Por último, la sección considera la respuesta apropiada y cómo la interacción entre las normas puede mitigar las consecuencias no deseadas.

5.1 Requisitos para el equilibrio presupuestario y restricciones para tomar préstamos

Los requisitos de equilibrio presupuestario y las restricciones de toma en préstamo pueden respaldar la sustentabilidad fiscal..

51. En sus impactos, los requisitos de equilibrio presupuestario y las restricciones de toma en préstamo tienen efectos muy similares en cuanto a que fijan esencialmente objetivos para el flujo y la existencia de deuda, respectivamente. Si

bien la evidencia empírica está mezclada, varios estudios han demostrado que una exigencia de equilibrio presupuestario puede ayudar a asegurar que la deuda se mantenga en niveles que son compatibles con la sustentabilidad a largo plazo de la política fiscal. Los datos de los Estados Unidos tienden a sugerir que los estados con exigencias de equilibrio presupuestario más estrictas tienen niveles de deuda más bajos. Las exigencias de equilibrio presupuestario también han estado asociadas con déficits más pequeños y ajustes financieros más rápidos a las conmociones, en particular en el lado del gasto. Las condiciones más ajustadas, como por ejemplo si la norma es más difícil de pasar por alto (es decir, si la exigencia está escrita en la constitución del estado) también han sido asociadas con menores costos de toma en préstamo.³⁶ Mientras que gran parte de los datos empíricos provienen de los Estados Unidos, en donde la mayoría de los estados han tenido normas fiscales durante un tiempo considerable, los estudios efectuados en Canadá, en donde las normas fiscales fueron autoimpuestas por algunas provincias durante la década del noventa, y algunos países en desarrollo, apoyan estos hallazgos.³⁷ En forma similar, una restricción para tomar préstamos que apunta hacia el nivel de deuda es, en principio, apropiada para respetar una política fiscal sustentable, aunque en la práctica definir el nivel óptimo de deuda resulte difícil.³⁸ La literatura empírica ha revelado que las restricciones para tomar préstamos pueden tener un impacto sobre la dinámica de la deuda que se encuentra ligada a déficits más pequeños. Las normas más estrictas para tomar préstamos están asociadas en varios estudios con un volumen más pequeño de deuda del gobierno, y donde los mercados financieros son una fuente importante de financiamien-

³⁶ Sobre los efectos de los requisitos de equilibrio presupuestarios en los EE.UU., ver Bayoumi y Eichengreen (1995), Bohn e Inman (1996), Poterba (1994), y Sorensen y otros (2001).

³⁷ Ver Tellier e Imbeau (2004) para Canadá. Alesina y otros (1996) dan comparaciones con los países latinoamericanos.

³⁸ Mientras que apuntar a un nivel de deuda óptimo puede ser apropiado, determinar el objetivo operativo es difícil en la práctica, en particular si se toman en cuenta pasivos contingentes a menudo mal documentados. El grado óptimo de financiamiento de deuda está a menudo relacionado con la tasa de

Recuadro 5. La "crisis de presupuesto del estado" de los Estados Unidos

La reciente "crisis de presupuesto de estado" en los Estados Unidos pone de relieve los efectos que las exigencias de equilibrio presupuestario pueden crear para la política fiscal. Durante los años de gran crecimiento de la década del noventa, los estados recortaron las tasas del impuesto a las ganancias personales ante un panorama de vigorosos ingresos. Con el comienzo de la recesión en 2001, y las consecuencias de la caída en la participación del trabajo, muchos estados respondieron elevando las tasas de impuestos nuevamente, si bien menos que durante la recesión de 1990-91.¹ Asimismo, durante los ejercicios presupuestarios para 2002 y 2003, 37 estados recortaron sus presupuestos, tanto en programas como en personal (Cuadro). Algunos estados elevaron el ingreso adicional proveniente de las cargas de los usuarios, mientras que otros cubrieron las necesidades de financiamiento a corto plazo securitizando los montos obtenidos de los arreglos con respecto al tabaco.

Respuestas políticas a la crisis de presupuesto del estado

	Número de estados que informan haber tomado determinada medida			
	2001	2002	2003	2004
Aumentar aranceles	0	5	16	2
Despidos	1	15	16	3
Suspensiones temporarias	0	6	9	2
Retiros anticipados	1	5	13	1
Recortes generales	10	5	32	6
Reducir la ayuda local	0	27	11	2
Reorganización de programas	1	3	13	2
Privatización	0	2	0	0
Apoyarse en un fondo para apuros	4	26	25	4
Otros*	12	32	29	30

* Otros incluye, entre otros, recortes selectivos del gasto en la securitización de los arreglos por las sentencias respecto del tabaco (Tobacco Settlement Awards).

Fuente: NGA, NASBO (2001-2004).

¹ Garret y Wagner (2004).

depreciación, donde un alto grado de deuda financia proyectos de infraestructura (de más lenta depreciación) de largo plazo. Limitar la relación deuda/PBI tiene la ventaja de enfocarse en las implicancias impositivas de la toma en préstamo, o el riesgo de incumplimiento, pero los objetivos de flujo, tales como los excedentes o límites sobre los costos del servicio de deuda, pueden ser más fáciles de implementar durante un período de tiempo más corto en el contexto de la política presupuestaria.

to con costos más bajos para tomar préstamos, aunque esto no se encuentra en todos los estudios.³⁹

...al costo de la prociclicidad...

52. Un problema fundamental con las exigencias del equilibrio presupuestario y las normas de la deuda es que los riesgos de la política fiscal se conviertan en procíclicos, cuanto más estricta sea la norma y más corto el horizonte de tiempo del presupuesto pertinente.⁴⁰ Como con todas las normas fiscales especificadas a lo largo de un período contable explícito, puede surgir un problema de punto final en donde las exigencias de equilibrio presupuestario induzcan a realizar gastos que agoten los recursos no utilizados, realizar recortes inapropiados en los gastos o artilugios fiscales (Recuadro 5). Por otra parte, extender el horizonte del presupuesto o introducir mecanismos que se ocupen de la ciclicidad y del problema de punto final pueden tornar más difícil el seguimiento y la ejecución y hacer menos responsable a los gobiernos.⁴¹

...y pérdidas en la eficiencia global y de asignaciones.

53. Las pérdidas en la eficiencia global son un problema potencial con las exigencias de equilibrio presupuestario y las restricciones a los préstamos a través del efecto trinquete (*Ratchet effect*), inducido cíclicamente y comentado más arriba. Se pueden producir ineficiencias de asignación significativas porque una norma que cubra el gasto total puede tener

³⁹ Bayoumi, Goldstein y Woglom (1995), Eichengreen y von Hagen (1996), Poterba y Rueben (2001).

⁴⁰ Levinson (1998): Elementos transversales de los estados norteamericanos sugieren que las normas del presupuesto equilibrado exacerban los ciclos comerciales.

⁴¹ La reciente experiencia de la política fiscal subcentral procíclica en España, después de la introducción de fuertes normas de equilibrio presupuestario en 2001, ha llevado a que se hagan propuestas en junio de 2005 para modificar la Ley de Presupuesto General. Las mismas incluyen hacer que los objetivos presupuestarios estén condicionados a las proyecciones de crecimiento, de modo que el objetivo se relaje durante los cambios desfavorables de la coyuntura.

prejuicios con respecto a la inversión dado que el gasto de capital es más fácil de cambiar que el gasto corriente en el corto plazo. Una evaluación de los gobiernos subcentrales en Dinamarca, Noruega y Suecia encontró que las municipalidades danesas, al estar muy limitadas por las restricciones a tomar préstamos, logran que se suavice el consumo a través de ajustes en la actividad de inversión. Por el contrario, las autoridades locales suecas y noruegas tuvieron mejores logros de inversión a lo largo del ciclo aunque el gasto de consumo fue más volátil.⁴²

54. Las reglas de oro, que permiten los préstamos para fines de capital, pueden introducir la ineficiencia de asignación opuesta, dejando el gasto de capital relativamente sin restricciones en comparación con el gasto corriente.⁴³ La ventaja primaria de la regla de oro es permitir que los gobiernos asuman inversiones (socialmente eficientes). Sin embargo, definir la inversión es importante para garantizar que éste es el caso, y la dificultad de hacerlo es el principal impedimento para su más amplia adopción.⁴⁴ En el caso extremo de México, los gobiernos subcentrales pueden tomar préstamos para financiar inversiones, pero la norma no llega a ser obligatoria dado que no se ha efectuado ningún esfuerzo por definir qué constituye “inversión”.

⁴² Borge y otros (2001). En Noruega, las normas de préstamos han llevado a que la inversión pública sirva para amortiguar las conmociones de la política fiscal del gobierno local, mientras que los datos de los países federales sugieren que la política fiscal es más procíclica si las normas de préstamo están implementadas (Rattso, 2004).

⁴³ Hay datos sugestivos que provienen de la comparación de estados norteamericanos con y sin presupuestos separados para gastos corrientes y de capital. Los estados con presupuestos divididos tienden a tener niveles más altos de gasto de inversión (Poterba, 1995).

⁴⁴ Existen considerables dificultades contables y metodológicas para determinar qué gasto constituye inversión y determinar la tasa de depreciación de la existencia de capital público, que es necesaria cuando se fija la regla de oro para una inversión neta. Incluso el uso de una inversión bruta conceptualmente más simple puede dar lugar a una falta de claridad de definición e implementación laxa, como en Alemania, cuando permitió que los gobiernos del *Laender* tomaran préstamos sin restricción significativa (Wendorff, 2001).

5.2 Límites a los impuestos y al gasto

55. Los límites a los impuestos y al gasto pueden resultar muy apropiados para restringir el crecimiento del gasto (y los impuestos), pero también pueden dar lugar a distorsiones en las asignaciones.⁴⁵ En los Estados Unidos, en el período inmediatamente posterior a la promulgación de los límites a los impuestos y al gasto, la tasa de crecimiento del gasto se hace más lenta. Aunque el impacto de más largo plazo es más ambiguo, la presencia de los límites a los impuestos y al gasto está asociada con un menor gasto en relación con el ingreso personal.⁴⁶ Los límites al gasto están asociados con un gasto más pequeño en relación con costos más bajos por la toma de préstamos, mientras que los límites impositivos más estrictos tienden a estar relacionados con costos más altos por la toma de préstamos, sugiriendo que los límites impositivos son vistos por los participantes del mercado financiero como introduciendo un mayor riesgo de incumplimiento.⁴⁷

56. Pesando contra estas ventajas se encuentra el hecho de que los límites al gasto pueden dar lugar a distorsiones en los modelos de gasto público. No sólo los límites al gasto aplicados a los presupuestos corrientes pueden provocar un cambio en el gasto hacia partidas presupuestarias que están restrin-

⁴⁵ En algunas circunstancias un efecto trinquete (*Ratchet effect*) puede llevar al gasto hacia una trayectoria más baja garantizable durante un período económico desfavorable (OCDE, 2005f). Las normas fiscales pueden tener también impactos fiscales más amplios en la eficiencia económica que a través de distorsiones al gasto. Wasi y White (2005) estudian el impacto de los límites sobre la suba de la tasa de la base del impuesto a los bienes en California. En este esquema, el impuesto es evaluado nuevamente (a precios de mercado) sobre la compra y en el interin la suba de la tasa se limita a la tasa de inflación o al 2% anual, la que sea menor. Esto ha llevado a un reducido volumen de casas ocupadas por propietarios y a un arrendamiento más largo particularmente en áreas en las que los valores de la propiedad se elevaron en forma más marcada.

⁴⁶ Stansel (1994). Mientras que los límites al gasto en los estados norteamericanos tienen una débil correlación con el propio gasto per cápita, cuando se combina con una exigencia de equilibrio presupuestario la correlación negativa se ve sustancialmente aumentada (Bails y Tieslau, 2000).

⁴⁷ Bayoumi y Eichengreen (1994), Poterba (1994), Poterba y Rueben (2001).

gidas por las mismas normas⁴⁸, sino que los límites al gasto que se aplican en forma general independientemente de las prioridades pueden llevar al racionamiento de servicios públicos clave. Algunos estudios de los efectos de los impuestos y los límites al gasto en los Estados Unidos han informado que los consecuentes insumos reducidos a la educación pueden contribuir a un rendimiento educacional más pobre.⁴⁹ Por otra parte, los límites al gasto que intentan priorizar a través de la aplicación selectiva también corren el riesgo de introducir tomas de decisiones administrativas para la elección de mercado.

5.3 Susceptibilidad a los artilugios fiscales

57. Evadir las restricciones a las normas fiscales también puede dar lugar a los artilugios fiscales.⁵⁰ En general, cuanto más limitada sea la cobertura de la norma, más fácilmente la evadirán los gobiernos subcentrales al canalizar la política fiscal alrededor de la norma. Este es particularmente el caso de los impuestos y los límites al gasto, lo cual puede llevar a que los gastos en otros niveles se eleven como así también a la creación de “distritos especiales” que no están cubiertos por la norma.⁵¹ En España, los intentos por restringir el mercado

⁴⁸ Von Hagen y Wolff (2004).

⁴⁹ Downes y Figlio (1997, 1999). Mullins (2004). La relación es complicada, dado que un deterioro en el desempeño puede estar vinculado con una menor calidad de los maestros; también los mejores alumnos pueden abandonar las escuelas afectadas por los impuestos y los límites al gasto dando como resultado una disminución en la capacidad (medurable). El “recorte” del impuesto en el consejo (es decir, imponer un límite superior a los aumentos de impuestos permitidos, y con ello al gasto) en el Reino Unido ha llevado a que se hagan cortes en el gasto de educación y ha elevado el tamaño de las clases en relación con otros consejos (Emmerson y otros, 1998).

⁵⁰ Ver Koen y van den Noord (2005) en cuanto a datos en el nivel nacional.

⁵¹ Mullins y Joyce (1996) y Bowler y Donovan (2004). En el caso de Francia, el impacto de un límite al gasto sobre el gobierno central ha contribuido a una transferencia de la responsabilidad del gasto a las autoridades locales, que no está incluido en el límite de gastos (OCDE, 2005e). En Suecia, los límites al gasto han sido satisfechos, si bien los cambios en las desgravaciones impositivas para favorecer a grupos particulares se han producido al costo de un deterioro en la posición presupuestaria (OCDE, 2002c).

crecimiento en el empleo del sector público fijando límites detallados a los números de los empleados permanentes y a las escalas de sueldos (junto con sus ajustes anuales), dieron lugar a una expansión de los contratos temporarios.⁵² En forma similar, los límites al impuesto pueden resultar ineficaces al provocar un cambio en el crecimiento del ingreso hacia cargos para el usuario y aranceles por servicios. Resultados similares pueden emerger en relación con las exigencias de equilibrio presupuestario. Los datos desde los Estados Unidos sugieren que las exigencias de equilibrio presupuestario tienen sólo impacto moderado en parte debido a que los estados evaden las restricciones al cambiar recursos entre el fondo general (controlado) y otros fondos que no están restringidos por la norma fiscal.⁵³ Por último, cuando las restricciones de toma en préstamo están sujetas a ambigüedades en la definición o limitan solamente ciertos tipos de préstamos, al igual que con la regla de oro, los gobiernos subcentrales pueden evadir la restricción llevando la toma de deudas a otro nivel del gobierno o a través de la extensión de garantías implícitas de organismos cuasi fiscales o públicos.⁵⁴

58. Las autoridades subcentrales pueden poseer o controlar empresas locales e instituciones financieras. En tales casos, el efecto de una norma fiscal sobre el presupuesto formal puede ser efectivo, pero tiene poco efecto para detener el crecimiento de pasivos contingentes que estén efectivamente garantizados por el gobierno.⁵⁵ El crecimiento de

⁵² OCDE (2005b).

⁵³ Sorensen y otros (2001). Canova y Pappa (2005) alegan que la facilidad con la cual se pueden evadir las normas fiscales es una de las razones por las que parece no haber casi impacto identificable de las normas fiscales sobre las variables macroeconómicas.

⁵⁴ Von Hagen y Wolff (2004) señalan que trabajos empíricos anteriores muestran que los límites de la deuda sobre los estados y municipalidades norteamericanos llevaron a incrementos en la emisión de la deuda por parte de organismos públicos no restringidos y provocaron mayor emisión de deuda por parte de otro nivel del gobierno. Ver también von Hagen (1991) y Poterba (1994).

⁵⁵ Von Hagen (2002) advierte que los hallazgos de normas fiscales que tengan efectos más grandes sobre los presupuestos no son a menudo sólidos para ampliar las definiciones del sector público.

la deuda en empresas públicas españolas es un ejemplo de cómo la evasión de exigencias estrictas de equilibrio presupuestario se puede manifestar, por lo menos en forma temporaria.⁵⁶

5.4 Tratamiento de las compensaciones y de los efectos colaterales

59. Frente a distintos objetivos o posibles compensaciones, conforme lo descrito más arriba y resumido en el Cuadro 13, la respuesta generalmente es adoptar múltiples normas. Sin duda, entre los que respondieron al cuestionario, el número promedio de las normas fiscales de los gobiernos subcentrales es tres.⁵⁷ En forma alternativa, las medidas laterales pueden reducir la severidad de los impactos cuando son más aparentes:

- Al tratar con las compensaciones y los efectos colaterales, el diseño de la norma tiene que ser sensible a la fuente principal de conveniencia del gasto. En particular, el efecto trinquete (*Ratchet effect*) de un préstamo inducido por la restricción puede requerir un límite superior a las tasas de impuestos permitidos. Sin duda, es más común encontrar una combinación de normas sobre déficit e impuestos que una combinación de normas sobre déficit y gastos.
- Cuando el desvío del gasto es el resultado de gastos míopes inducidos por la política, un límite al gasto puede ser más apropiado para restringir el crecimiento del sector público. Pero la dificultad es definir la cobertura de la norma del gasto. Las distorsiones provocadas por la cobertura parcial se pueden impedir asegurando que la totalidad del presupuesto se encuentre sujeta a restricción, pero en ese caso son esenciales los horizontes de planificación de gastos a más largo plazo para impedir que emerja un perjuicio

⁵⁶ OCDE (2005a).

⁵⁷ De los 20 gobiernos subcentrales incluidos en el cuestionario, las respuestas estuvieron todas sujetas a exigencias de equilibrio presupuestario, 18 a alguna forma de restricciones a tomar préstamos, 17 a límites impositivos y 10 a límites de gastos.

contra partidas de gastos que son flexibles en el corto plazo (incluyendo gasto en inversión).

- Cuando la variabilidad cíclica en los ingresos es importante, hay tres opciones posibles. Primero, los presupuestos multianuales pueden permitir un grado de flexibilidad durante el ciclo, que podría tener características deseables al permitir que los estabilizadores autonómicos funcionen en forma más efectiva, si bien al costo de una transparencia reducida.⁵⁸ Segundo, se pueden idear límites de gastos de modo que los gastos influidos cíclicamente (en gran parte transferencias relacionadas con el desempleo) queden excluidas de la norma. Por otra parte, vincular las transferencias con las condiciones cíclicas puede ayudar a aislar a los gobiernos subcentrales de tal presión. En cierta medida, la implementación del sistema de subsidios en Dinamarca también ayuda a amortiguar la ciclicidad cuando no se anticipan conmociones de ingresos.⁵⁹

El seguimiento mejorado es importante para impedir los artilugios fiscales.

⁵⁸ Sin embargo, este enfoque corre el riesgo de que un progreso limitado tempranamente en el período de la norma podría requerir grandes movimientos correctivos en la política fiscal en los años finales del período de la norma. Este atributo podría ser explotado por el gobierno subcentral al asegurar que el ajuste fiscal requerido es demasiado grande para ser creíble.

⁵⁹ Otras técnicas de moderación cíclica incluyen fondos "para apuros" y cláusulas de excepción. Los datos desde los Estados Unidos sugieren que los fondos "para apuros" pueden ayudar a mitigar la política fiscal durante el ciclo y han sido la fuente de ahorros, en particular si no se ponen límites sobre cuánto se puede ahorrar. Sin embargo, la compensación es que los fondos para apuros debilitan el efecto disciplinador deseado sobre la política fiscal y puede requerir que se mantengan sumas sustanciales en jurisdicciones sujetas a grandes movimientos en los ingresos a través del ciclo. Las cláusulas de excepción predeterminadas también pueden permitir que los gobiernos subcentrales se ocupen de las conmociones. Este es el caso en Austria para una amplia gama de causas y, en menor medida, en algunas provincias canadienses, la República Checa, el *Laender* alemán, Italia y Polonia. Sin embargo, existen límites en el grado de indulgencia deseada, dado que las cláusulas de excepción podrían servir para reintroducir una política discrecional sin garantías.

Cuadro 13. Impactos de las normas

	Efectos sobre			
	Tamaño del sector público	Eficiencia de asignación	Déficits y sustentabilidad de la deuda	Prociclicidad
Exigencias del equilibrio presupuestario	El "efecto trinquete" resultará en pérdidas de eficiencia global	Neutro si cubre todo el gasto. Puede llevar a pérdidas si es parcial	Las normas más estrictas pueden tener un mayor efecto para impedir que surjan los déficits y pueden asegurar la sustentabilidad de la deuda a largo plazo.	Induce la política fiscal pro-cíclica
Restricciones para tomar préstamos	Puede actuar como una exigencia de equilibrio presupuestario	Si la cobertura es parcial puede distorsionar el gasto y llevar a ineficiencias	Puede reducir el perjuicio hacia el déficit y asegurar que la deuda se mantenga a niveles sustentables. Puede llevar a déficits si el gasto no se controla	Induce la política fiscal procíclica
Límites para impuestos	Puede ayudar a restringir el volumen del gobierno. Más exitoso cuanto más amplia sea la cobertura			Procíclica si se basa en ingresos
Límites al gasto	Puede ayudar a restringir el tamaño del gobierno. Más exitoso cuanto más amplia sea la cobertura	Neutro si hay una amplia cobertura. Introduce ineficiencias si la cobertura es parcial o no hay prioridades		Puede ayudar a mitigar el gasto, pero si está vinculado con el ingreso puede conducir a la prociclicidad.

60. La “fama negativa” de violar una norma puede elevar el costo para los encargados de la política y de este modo provocar un cambio en la norma si esto es posible.⁶⁰ En general, cuanto más difícil sea cambiar una norma, mayor será el impacto de la norma para asegurar que la política fiscal subcentral se oriente a satisfacer el objetivo.⁶¹ Sin embargo, incluso una norma difícil de cambiar puede ser soslayada por un artilugio fiscal, en particular si la norma no está bien definida, como ocurre con la regla de oro o cuando la norma sólo cubre parte del presupuesto, y el control es débil. Debido a la asimetría en la información, las oportunidades para los gobiernos subcentrales de evadir las restricciones de las normas fiscales son un problema intratable para los gobiernos subcentrales del que hay que resguardarse. Sin embargo, incrementar la disponibilidad de información para distintos controles, incluyendo los contribuyentes locales, sobre una base estandarizada y regular puede hacer mucho más difícil para los gobiernos subcentrales evadir la severidad de las normas.

6. Clasificación de las normas fiscales para los gobiernos subcentrales

6.1 Clasificación de las normas fiscales según la severidad

61. Estudios empíricos previos han intentado clasificar las normas fiscales según su severidad. Existen dos metodologías principales: el índice de la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales (ACIR) para la severidad de las normas de presupuesto equilibrado y el índice de autonomía de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las respuestas al cuestionario de la red de la OCDE permiten que estos índices sean reproducidos, con algunas modificaciones (Recuadro 6). Los componentes de estos índices aparecen en el Cuadro 14.

⁶⁰ Drazen (2002).

⁶¹ Bohn e Inman (1996).

Cuadro 14. Índices de severidad de las normas

Panel A. Severidad de exigencia de equilibrio presupuestario de ACIR

	Base de la norma		Objetivo presupuestario					Total del puntaje ACIR más alto mostrado
	Impuesta	Auto-impuesta	Presupuesto presentado	Presupuesto aprobado	Remanente déficit / multianual	Remanente déficit-un año	Sin remanente	
ACIR	2	1	1	2	4	6	8	
Australia		✓					✓	9
Austria	✓				✓			6
República Checa	✓		✓					3
Dinamarca	✓						✓	10
Finlandia					✓			4
Francia	✓			✓				4
Alemania estado		✓		✓				3
Alemania local	✓						✓	10
Islandia								0
Japón		✓		✓				3
Corea	✓			✓				4
Holanda	✓						✓	10
Noruega	✓				✓			6
Polonia		✓	✓					2
Portugal	✓			✓				4
España estado	✓						✓	10
España local	✓						✓	10
Suecia	✓				✓			6
Suiza estado		✓		✓				3
Suiza local	✓			✓				4
Turquía	✓		✓					3

Nota: el puntaje es de 0 (el menos estricto) a 10 (el más estricto).

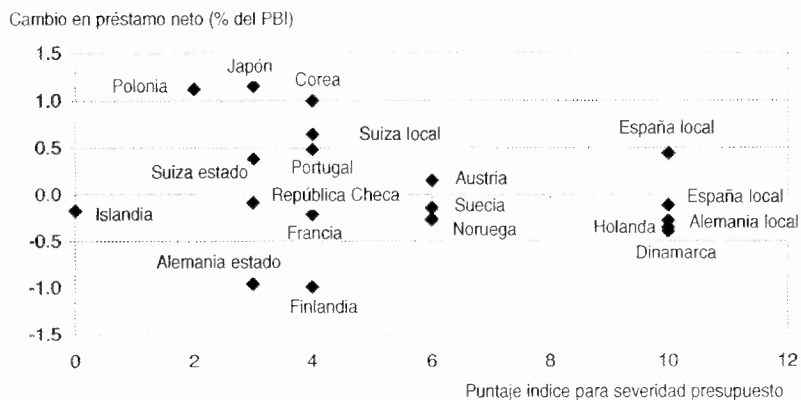
Cuadro 14. Índices de severidad de la norma (continuación)
Panel B. Índice de autonomía de préstamos del BID

	Restricciones de acceso y de toma de préstamos				Relaciones con bancos y empresas públicas			Total de las 3 columnas previas
	No puede tomar préstamos	Sólo con autorización	Restricción numérica	Límites de deuda	Subíndice	Bancos públicos	Empresas públicas	
Puntaje BID	2	1	0.5	0,5 si excluye presupuesto corriente	2 menos total 4 columnas previas	0,5/1 depende del control	0,5/1 depende del control	
Australia					2		0.5	2.5
Austria					2	1	1	4
República Checa				0.5	1.5	0	1	2.5
Dinamarca	2				0	0.5	0.5	1
Finlandia					2	0	1	3
Francia			0.5		1.5			1.5
Alemania estado					2	1	0.5	3.5
Alemania local			0.5		1.5	0.5	0.5	2.5
Islandia			0.5		1.5		1	2.5
Japón		1	0.5		0.5	0.5	1	2.0
Corea		1	0.5	0.5	0		0.5	0.5
Holanda			0.5		1.5	0.5	1	3
Noruega			0.5		1.5	0.5		2
Polonia			0.5		1.5			1.5
Portugal			0.5		1.5			1.5
España estado		1		0.5	0.5		0.5	1
España local		1		0.5	0.5		1	1.5
Suecia					2	1	1	4
Suiza estado					2	0.5	0.5	3
Suiza local					1	1	0.5	1.5
Turquía		1	0.5		0.5		0.5	1

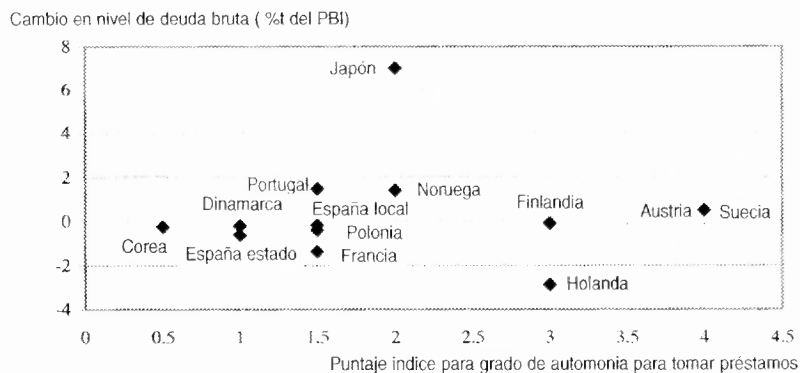
Nota: el puntaje es de 0 (las restricciones más estrictas) a 4 (mayor autonomía de préstamo).

Figura 6. Índices de severidad, préstamo neto y dinámica de deuda
Cambio durante los últimos 5 años

A. Severidad del requisito de equilibrio presupuestario ACIR



B. Autonomía de Préstamo del BID



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas del cuestionario de la red.

62. Los movimientos en el endeudamiento y el préstamo neto subcentral parecen estar solamente correlacionados con los requisitos de equilibrio presupuestario o autonomía de toma en préstamo local durante el período de cinco años más reciente (Figura 6). En algunas economías con poca autonomía de préstamos local aparente, la deuda todavía puede elevarse (Portugal), mientras que la autonomía local no impide la estabilidad de la deuda (Austria). En parte, esta falta de correlación puede reflejar los diferentes escenarios institucionales –operaciones fuera de presupuesto y control del mercado financiero, por ejemplo. Una segunda desventaja de estos indicadores es que su enfoque limitado significa que no toman en cuenta el impacto de las normas fiscales sobre otros objetivos de la política fiscal, como por ejemplo el volumen del sector público: importa considerablemente si los presupuestos están equilibrados por elevarse los impuestos o reducirse el gasto. Los indicadores también dan pocos datos sobre la cuestión de las compensaciones entre objetivos, como por ejemplo entre la sustentabilidad de la deuda y la estabilización.

6.2 Hacia un indicador compuesto

Construyendo un indicador compuesto

63. Mientras que estudios anteriores sobre los impactos de las normas fiscales examinaban generalmente el efecto de la severidad de la norma en forma aislada, estudios recientes han ampliado el enfoque para incluir normas de procedimiento y factores institucionales. Por ejemplo, varios estudios han examinado el impacto de los procesos, responsabilidad y transparencia del presupuesto jerárquico.⁶²

⁶² Alesina y otros (1996); Campos y Praddham (1996); Gleich (2003); y von Hagen (2002). De particular interés es el trabajo reciente de Filc y Scartascini (2004), quienes se apoyan en trabajos anteriores del BID para extraer un indicador de base amplia para las normas fiscales de los gobiernos centrales en los países en desarrollo. Este índice está basado en subíndices para normas de deuda, gastos, y déficit, el horizonte de tiempo pertinente, el control sobre la toma en préstamo del gobierno subcentral, si el gobierno podría basarse en fondos de reserva, así como los indicadores de los dominios de los procedimientos jerárquicos y la transparencia.

Recuadro 6. Los índices de ACIR y del BID

El índice ACIR de severidad de las normas de presupuesto equilibrado (ACIR, 1987) se construye a partir de dos puntajes. El primer puntaje está basado en si la norma es impuesta por (o acordada con) un nivel más alto del gobierno y es obligatoria o autoimpuesta (el índice ACIR está codificado sobre la base de si la norma tiene una base constitucional). El segundo puntaje es el más alto asignado para distintos objetivos presupuestarios dados a continuación, clasificado desde el más flexible hasta el menos flexible: el presupuesto presentado satisface la exigencia de equilibrio presupuestario; el presupuesto aprobado satisface la exigencia de equilibrio presupuestario; un déficit puede ser trasladado para ser corregido el año siguiente; ningún déficit puede ser trasladado desde un período multianual; ningún déficit puede ser trasladado desde un solo año.

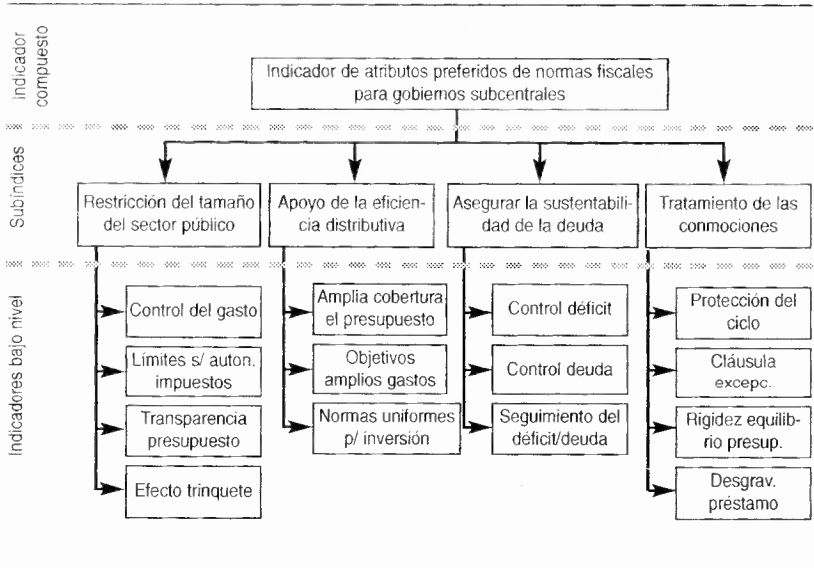
El índice de autonomía de toma en préstamo desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997), es algo más complicado de construir. El indicador es nuevamente la suma de dos subcomponentes:

El primer subcomponente examina las restricciones explícitas sobre las tomas en préstamo de los gobiernos subcentrales. La restricción de las normas de préstamos es mayor –si la misma se permite– cuando existen las siguientes condiciones: se requiere autorización para nuevas tomas en préstamo; se impone una restricción numérica sobre los niveles de deuda o costos de servicio; se imponen límites sobre el uso de la deuda (sólo para gasto de capital). Los mismos criterios se emplean aquí. Sin embargo, la codificación de la OCDE indica la existencia y ausencia de una restricción numérica 0,5 y 0, respectivamente, más que hacer una interpretación subjetiva de la severidad de la restricción numérica. El primer indicador es el máximo puntaje posible (2, o no se permite ningún acceso al préstamo) menos el puntaje real para dar un indicador de autonomía de préstamo formal.

La segunda parte del índice evalúa en qué medida la propiedad de empresas o bancos públicos puede incrementar la autonomía de préstamo del gobierno subcentral. La codificación de la OCDE asigna un valor de 1 si sólo se tuvo en cuenta la propiedad o el control, y 0,5 si se marcó propiedad o control y si se había implementado una restricción de préstamo específica o bien la respuesta del cuestionario incluía otra calificación (como, por ejemplo, que el banco era de propiedad de todas las municipalidades y del gobierno central). Este puntaje se agrega al subíndice de la autonomía de préstamo formal para dar el puntaje de indicador total.

64. Las respuestas al cuestionario de la OCDE han sido usadas para construir un indicador que evalúe cómo la fijación de normas fiscales por parte de un país contribuye potencialmente para restringir el volumen del sector público y asegurar la sustentabilidad de las finanzas públicas, señalando al mismo tiempo las posibles compensaciones que pueden introducir. Las respuestas individuales de los resultados de los cuestionarios son unidas en indicadores de "bajo nivel" para la fijación de objetivos y las normas del proceso. Estos indicadores figuran en una escala que va del 0 al 10, con un puntaje más alto asociado con un resultado más deseable. (Los detalles completos de la codificación aparecen en el apéndice.) Los indicadores de bajo nivel se usan para construir subíndices de la calidad de las normas fiscales en búsqueda de diversos objetivos de la política fiscal, como así también un indicador compuesto global de atributos preferidos de las normas fiscales para los gobiernos subcentrales (Figura 7).

Figura 7. Jerarquía del indicador de normas fiscales



65. Construir un subíndice o el indicador compuesto total requiere una evaluación de la importancia relativa asignada a distintos atributos de norma que, según lo señalado, puede variar a través de los países que tienen distintos marcos institucionales y a través del tiempo. Para ayudar a vencer las dificultades de asignar la importancia relativa de los aspectos individuales de las normas fiscales en marcos institucionales y presupuestarios ampliamente diferentes, el enfoque adoptado aquí es usar ponderaciones al azar (Recuadro 7).⁶³ Estas no suponen ningún conocimiento detallado de cómo interactúan los atributos de la norma en un escenario dado, sino que permiten la identificación de gamas de posibles valores que el

Recuadro 7. Técnica de ponderaciones al azar

Comenzando con indicadores de bajo nivel, esta técnica usa 10.000 juegos de ponderaciones generadas al azar para calcular 10.000 indicadores globales para cada nivel subcentral de gobierno.¹ Las ponderaciones al azar se extraen de una distribución uniforme entre cero y uno y luego se normalizan para que sumen uno. Esto es equivalente a suponer la incertidumbre completa sobre el valor más apropiado de cada una de las ponderaciones individuales usadas para construir el subíndice y el indicador compuesto global. Por lo tanto, la distribución resultante de los indicadores para cada nivel subcentral de gobierno refleja la posible gama de valores a la que no se dio información previa sobre el valor más apropiado para cada una de las ponderaciones.² Los intervalos de confianza y la probabilidad de que un país dado logre una clasificación dada se calculan a partir de estas distribuciones.

Los intervalos de confianza están centrados en el valor medio de los 10.000 valores de indicador de cada país. Dado que las ponderaciones se basan en una distribución uniforme entre cero y uno, los valores de indicador medio son asintóticamente equivalentes a los indicadores calculados usando ponderaciones iguales en cada uno de los indicadores de bajo nivel.

¹ La sensibilidad de los indicadores a los cambios en las ponderaciones subjetivas usadas para construir los indicadores de bajo nivel (ver el apéndice) no ha sido probada.

² Cabe señalar que esto no equivale a no tener una información previa del conjunto de ponderaciones más apropiado dado que la suma de dos o más distribuciones uniformes no es uniforme.

⁶³ Ver Conway, Janod y Nicoletti (2005) para otra aplicación de la técnica de ponderaciones al azar.

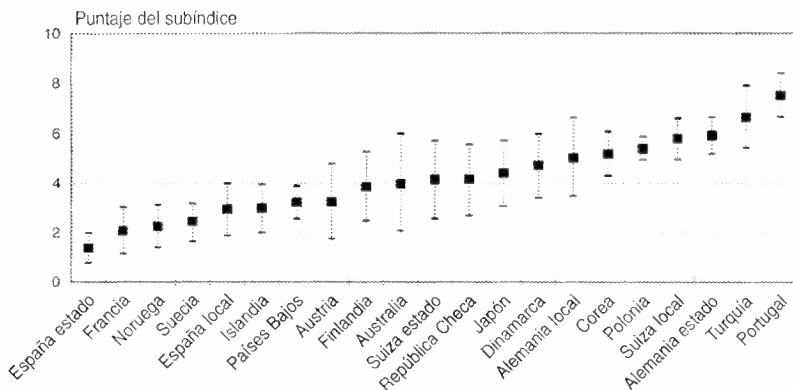
subíndice o el indicador compuesto total podría tomar si se asignan distintas ponderaciones a indicadores de bajo nivel.

Restringir el tamaño del sector público

66. Los primeros subíndices evalúan si las normas fiscales imponen restricciones al crecimiento del sector público (Figura 8). El índice está compuesto por cuatro indicadores de bajo nivel. Los dos primeros indicadores consideran si existen límites al gasto y a los impuestos. Para los límites al gasto, las normas fiscales reciben puntajes más altos si se aplican ampliamente a lo largo del presupuesto y si son difíciles de cambiar. Para la mayoría de los gobiernos subcentrales, la dificultad para cambiar las normas se evalúa por si la norma es impuesta o negociada y obligatoria. Debido a los derechos constitucionales que poseen los gobiernos de nivel medio de las federaciones, las restricciones más obligatorias en este indicador son evaluadas como restricciones negociadas y obligatorias o bien autoimpuestas. (Esta distinción en la naturaleza obligatoria de las normas para los gobiernos de nivel medio en las federaciones se aplica también en los siguientes indicadores.) El límite de impuestos es una medida de la autonomía que el gobierno subcentral tiene sobre su ingreso por impuestos.⁶⁴ El indicador de tercer bajo nivel mide la influencia potencial de las normas del proceso sobre los límites al impuesto y a los gastos. En este contexto, se espera que las exigencias más fuertes de transparencia en la información, controles externos y potenciales sanciones por transgresiones cumplan un papel disciplinario en los gobiernos subcentrales. El

⁶⁴ El indicador usado se basa en la autonomía que poseen los gobiernos subcentrales para alterar las tasas de impuestos y las desgravaciones. Se admite que esto sea un sustituto aproximado de un indicador de los límites de impuestos y deja de tomar en cuenta en qué medida los gobiernos subcentrales están obligados por límites impositivos explícitos y la asignación de bases impositivas impopulares que son difíciles de cambiar. Esto es inevitable a la luz de las respuestas al cuestionario. En algunos casos, los límites impositivos explícitos afectaron sólo a impuestos muy menores. En tales casos, y a falta de información detallada para otros países para corregir la cobertura de los límites impositivos, la medida más amplia de la autonomía impositiva usada aquí debería ser más robusta a pesar de las desventajas.

Figura 8. Restricción del tamaño del sector público



Nota: La cifra da el promedio y la gama que contiene el 90% de los 10.000 subíndices ponderados al azar.

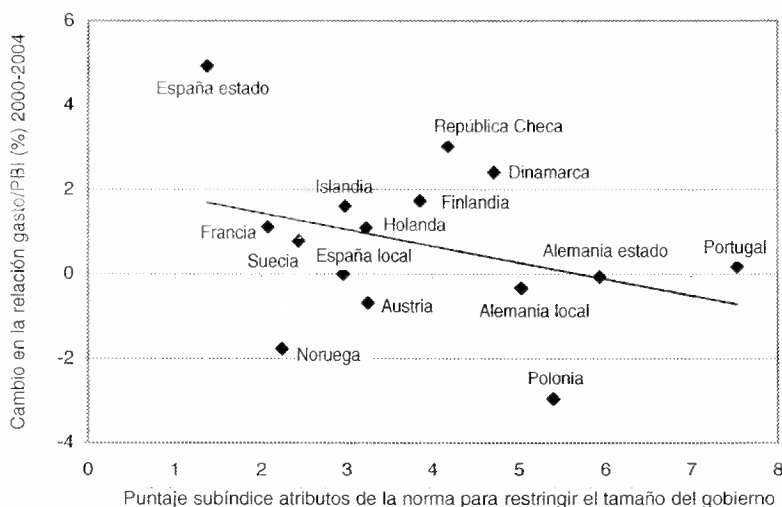
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

indicador de bajo nivel final toma en cuenta si el requisito del equilibrio presupuestario y las restricciones de toma en préstamo podrían llevar a presionar para un incremento secuencial en las tasas de impuestos. La norma es evaluada como teniendo una influencia tipo trinquete (*Ratchet*) más fuerte si la norma es obligatoria, y en el caso del objetivo presupuestario se aplica al resultado sin traspaso posible. La existencia de cláusulas de excepción o mecanismos específicos para tratar las presiones cíclicas atenuará los efectos tipo trinquete (*Ratchet*). Si el préstamo de capital es tratado por separado, también se considera la severidad de la restricción. De este modo, en un país con un requisito de equilibrio presupuestario estricto pero sin límites al gasto o al impuesto, el conjunto de normas fiscales será en general más débil para contrarrestar la presión de un tamaño creciente del gobierno, que puede ser intensificado por el efecto trinquete (*Ratchet*).

67. Los puntajes del país individual para el subíndice para restringir el tamaño del sector público muestran grandes variables, impulsadas en parte por los indicadores de bajo nivel para los límites al gasto y la autonomía impositiva. En parti-

cular, pocos países señalaron límites al gasto entre su conjunto de normas fiscales y aquellos que lo hicieron también tendieron a tener menos autonomía impositiva (Alemania estado y local, Portugal y Turquía). Los gobiernos subcentrales con límites al gasto y autonomía impositiva limitada también tendieron a tener marcos de informes y control comparativamente sólidos que, según lo indicado más arriba, es un importante elemento para impedir que los gobiernos subcentrales satisfagan sus normas a través del artilugio fiscal. Esta constelación de normas fiscales contribuye a la limitada variable en los subíndices ponderados al azar para estos países, con el 90% de los índices generados para cada país en un apretado racimo. En el caso de Dinamarca (y en menor medida en los estados españoles), el potencial para un efecto trinquete (*Ratchet*) intensificado/inducido por la política se apoya en el puntaje del subíndice. Cabe señalar que el efecto trinquete (*Ratchet*) en Finlandia deriva de la ciclicidad del ingreso, que el conjunto corriente de normas fiscales parece poco apropiado para contrarrestar, si bien no la exacerban.

Figura 9. Atributos de la norma y restricción del gasto



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

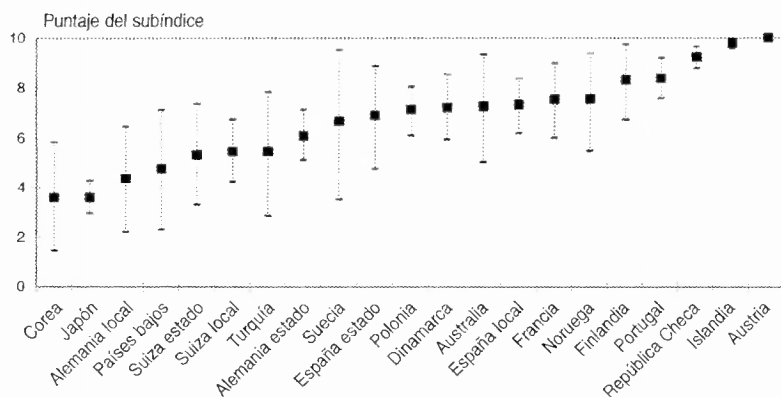
68. En conjunto, el subíndice revela una relación más o menos negativa con el crecimiento en el gasto del gobierno subcentral (Figura 9). La correlación se puede ver oscurecida por el hecho de que las fuertes normas fiscales pueden ser endógenas respecto del crecimiento del gasto pasado. Las modificaciones a las asignaciones de gastos dadas a las entidades subcentrales pueden oscurecer la relación aún más.

Apoyar la eficiencia distributiva en el gasto

69. El segundo subindicador examina el impacto que las normas pueden tener con respecto a la eficiencia en la distribución del gasto. Como el texto principal describe, ninguna norma de gasto está exenta de problemas de distribución. Sin embargo, en este contexto particular, una cobertura parcial de normas es considerada probable para crear incentivos que inclinen el gasto hacia las áreas del presupuesto que la norma excluye o sujeta a un requisito menos estricto. De este modo, las exigencias de equilibrio presupuestario, los límites al gasto, y las restricciones de presupuesto reciben un puntaje según creen requisitos parciales para resultados presupuestarios o no. Asimismo, el impacto potencial de la eficiencia en la distribución es mayor para un objetivo de presupuesto anual obligatorio sin traspaso para una exigencia de equilibrio presupuestario y si hay un límite de gasto obligatorio. Para la restricción de préstamo, los criterios para juzgar posibles distorsiones al gasto son: diferencias en las condiciones de acceso al mercado de crédito para préstamos corrientes y de capital; restricciones al tipo de préstamo que se puede asumir (que supone que un requisito para obtener la aprobación previa llevará potencialmente a tendencias viciadas); las restricciones numéricas aplicadas, y si son obligatorias. Para este subindicador, los países recibieron clasificaciones más favorables cuando informaron que no había reglas que discriminaran entre partes del presupuesto (Figura 10).

70. Los puntajes para el subíndice de eficiencia de asignación se encuentran bastante dispersos. Las normas fiscales para los gobiernos subcentrales se aplican en forma amplia y uniforme en algunos casos (como en Austria y la República Che-

Figura 10. Apoyo a la eficiencia distributiva



Nota: La cifra da el promedio y la gama que contiene el 90% de los 10.000 subíndices ponderados al azar.

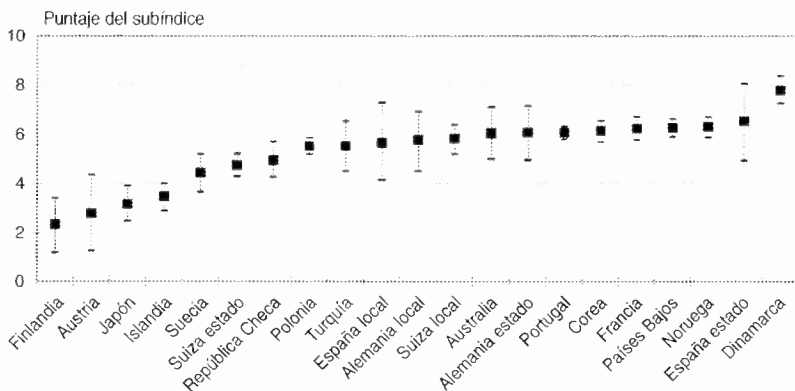
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

ca e Islandia), mientras que otros imponen estrictas restricciones a los distintos componentes de gastos y tipos de préstamos (como en Corea). En las gamas intermedias, alterar la ponderación para los indicadores de bajo nivel puede llevar a cambios sustanciales en el puntaje del subíndice, en particular para Suecia. Esto refleja una mezcla de requisitos estrictos y laxos aplicados a distintas normas fiscales que fijan objetivos. Cabe puntualizar que este subíndice sólo evalúa el *potencial* para socavar o respaldar la eficiencia de asignación en la política fiscal. Es probable que el alcance en que esto ocurra se vea influido por las normas del proceso, pero su efecto es ambiguo por cuanto la aplicación estricta de las normas que fijan objetivos puede correr el riesgo de inducir la ineficiencia en la asignación mientras que una mayor transparencia en la política presupuestaria puede ayudar a que el gobierno subcentral asuma mayor responsabilidad.

Asegurar la sustentabilidad de la deuda a largo plazo

71. El tercer subindicador (Figura 11) evalúa la robustez de las

Figura 11. Asegurar la sustentabilidad de la deuda a largo plazo



Nota: La cifra da el promedio y la gama que contiene el 90% de los 10.000 subíndices ponderados al azar.

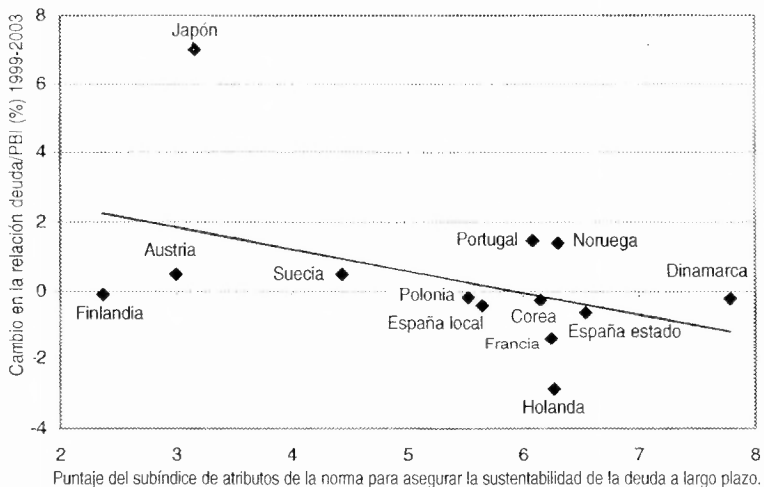
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

restricciones al préstamo y las exigencias de equilibrio presupuestario para asegurar la sustentabilidad a largo plazo. Para esta dimensión de la política fiscal la exigencia de equilibrio presupuestario se evalúa como más fuerte si es obligatoria y se aplica al resultado de una meta fijada para una amplia definición del presupuesto. Se considera que las cláusulas de excepción y la posibilidad de recibir apoyo financiero especial durante los períodos cíclicos desfavorables debilitan la meta (global), mientras que la capacidad para recortar gastos obligatorios se evalúa como una ayuda para alcanzar los objetivos de equilibrio presupuestario. Las limitaciones al préstamo son más obligatorias cuando el acceso al mismo es más restrictivo y si el préstamo está sujeto a restricciones numéricas. Se considera que las cláusulas de excepción y las relaciones no reguladas con las empresas que son de propiedad de los gobiernos subcentrales, o están controladas por éstos, debilitan la restricción de préstamo. Las normas de proceso sobre seguimiento e informes se ven acrecentadas por los datos sobre probables garantías disponibles desde los gobiernos de nivel más alto, la posibilidad de quiebra del gobierno subcentral, y si los

gobiernos subcentrales informaron pasivos implícitos para dar indicios de si los mercados financieros podrían jugar un papel efectivo para controlar la política fiscal.

72. Para el subíndice que debe asegurar la sustentabilidad de la deuda a largo plazo, los indicadores de bajo nivel para la mayoría de los países tienden a ser bastante similares. De este modo, es también probable que los gobiernos subcentrales, restringidos por exigencias estrictas de equilibrio presupuestario, enfrenten fuertes controles de la deuda y en la mayoría de los casos mecanismos contables más rigurosos. El control del déficit y de la deuda son particularmente importantes en este contexto como medio para evitar que las normas fiscales que fijan objetivos sean satisfechas por los artilugios fiscales. De las respuestas al cuestionario, los requisitos de transparencia contable y los marcos de control e informes varían en forma considerable, de los sólidos requisitos en Dinamarca y Portugal a las aparentemente modestas demandas de transparencia impuestas a los gobiernos subcentrales en Japón,

Figura 12. Atributos de la norma y tendencias en la deuda



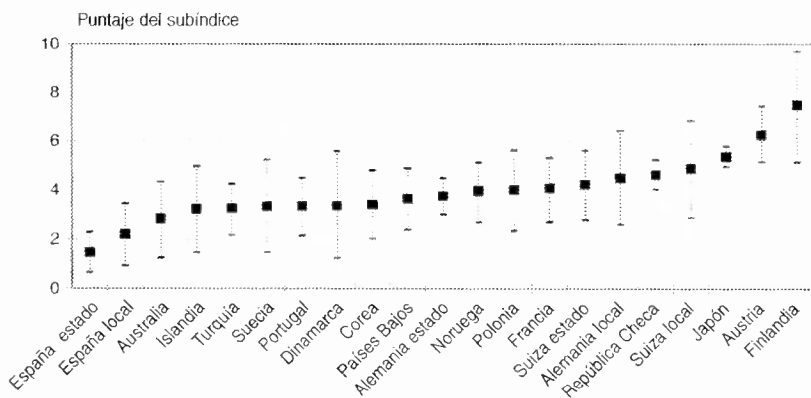
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

España, Alemania (local) y Turquía. Cuando el subíndice es preparado contra una medida de dinámica de deuda revela una relación tentativa, compatible con un puntaje más alto correlacionado con cambios más pequeños en la deuda durante el período más reciente de cinco años, especialmente a la luz de la recesión que tuvo lugar (Figura 12).

Tratamiento de las conmociones

73. El subindicador definitivo (Figura 13) considera los impactos de las distintas normas implementadas sobre la capacidad de los responsables de la política para tratar las conmociones y la presión sobre el presupuesto generada por el ciclo. En particular, este índice considera los mecanismos explícitos que permiten la flexibilidad en la implementación de la norma. El primer indicador de bajo nivel considera la existencia de un medio para tratar el ciclo, evaluando los sistemas de transferencia que amortiguan las fluctuaciones cíclicas en los ingresos como potencialmente más efectivos en ese sentido

Figura 13. Tratamiento de las conmociones



Nota: La cifra da el promedio y la gama que contiene el 90% de los 10.000 subíndices ponderados al azar.

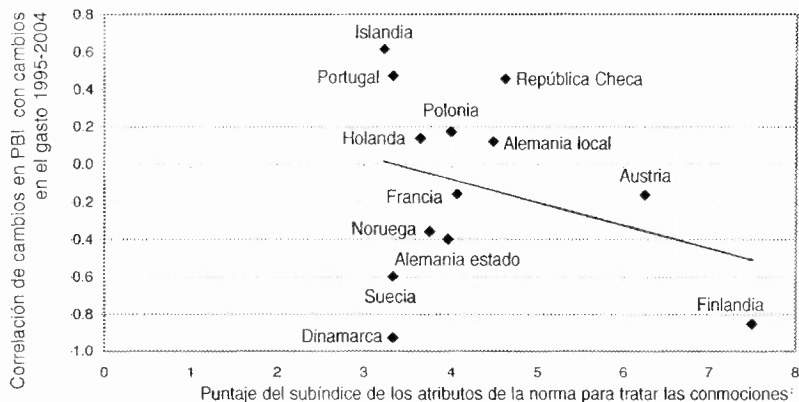
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

que los mecanismos que se basan en los recursos de los gobiernos subcentrales en sí. El segundo indicador de bajo nivel considera la presencia de cláusulas de excepción, que recibe una ponderación más grande si la norma fiscal que fija objetivos es más estricta. Los indicadores de tercer y cuarto nivel son el impacto de los requisitos del equilibrio presupuestario y las restricciones a los préstamos. En el caso de los requisitos del equilibrio presupuestario, es probable que los objetivos obligatorios fijados por resultados para períodos presupuestarios cortos generen una política más procíclica y exacerben las conmociones no cíclicas, quedando igual el resto. También es probable que el acceso más restrictivo al préstamo exacerbe la política procíclica y también restrinja un medio potencial para enfrentar las conmociones no cíclicas.

74. El puntaje del subíndice para enfrentar a las conmociones está, en cierta medida, inversamente relacionado con la solidez de las normas fiscales al lograr otros objetivos fiscales. Los gobiernos subcentrales que enfrentan restricciones comparativamente débiles sobre los préstamos y los equilibrios presupuestarios son otros de los elementos más susceptibles de tratar a las conmociones cíclicas y no cíclicas. Con las excepciones de Australia, Islandia, Polonia y Suiza, estos gobiernos subcentrales también se benefician con mecanismos especiales para enfrentar a las presiones cíclicas. Sin embargo, no todos los gobiernos subcentrales que se benefician con un medio de tratar las presiones cíclicas también cuentan con una capacidad para tratar las conmociones no cíclicas, como en el caso del gobierno local en Dinamarca y Alemania. Las normas fiscales que dejan poco espacio de maniobra para los gobiernos subcentrales que enfrentan conmociones están penalizadas en este subíndice.

75. La Figura 14 traza el puntaje del subíndice contra el coeficiente de correlación de los cambios en el gasto subcentral respecto de los cambios en el PBI, para dar un indicio de la forma en que los gobiernos subcentrales son capaces de reducir el gasto. A lo sumo, la relación ofrece sólo un respaldo muy tentativo a la premisa de que una mayor capacidad para reducir el gasto a lo largo del ciclo y adaptarse a las conmo-

Figura 14. Atributos de la norma y tratamiento de las conomociones



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

ciones no cíclicas lleva necesariamente a patrones de gasto menos volátiles. La relación se ve complicada por la correlación negativa en algunos países, especialmente Finlandia, Dinamarca y Suecia, en donde las asignaciones de gastos pueden contribuir a patrones de gastos contra cíclicos.

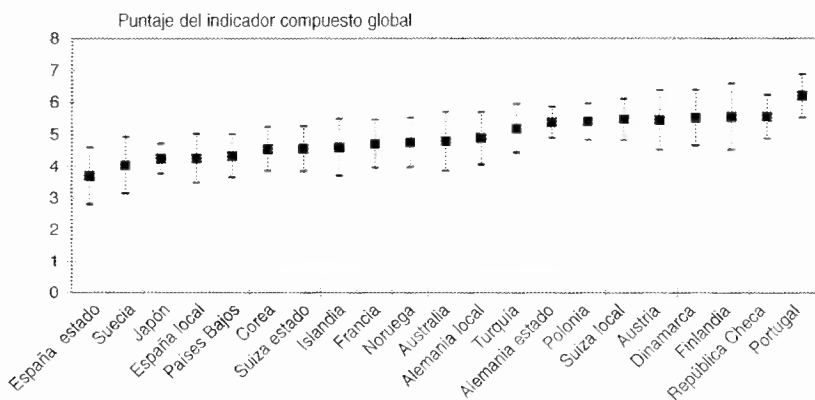
El indicador compuesto

76. El indicador compuesto, que mide las propiedades preferidas de un conjunto de normas fiscales en todas las dimensiones de la política fiscal, deriva directamente como el promedio ponderado al azar de los indicadores de bajo nivel (Figura 15). La gama de puntajes promedio es bastante limitada, en parte como resultado de la correlación inversa entre indicadores de bajo nivel, en particular los efectos opuestos que las normas fiscales que fijan objetivos pueden tener en los distintos subíndices como resultado de las compensaciones inherentes.⁶⁵ En consecuencia, los esquemas de ponderación

⁶⁵ Como tales, las ponderaciones no pueden estar dentro del mismo intervalo 0-1.

al azar tenderán a dar índices compuestos totales al azar y sólo los extremos de los puntajes del gobierno subcentral pueden ser considerados significativamente distintos unos de otros.

Figura 15. Indicador compuesto global



Nota: La cifra da del promedio y la gama que contiene el 90% de los 10.000 subíndices ponderados al azar.

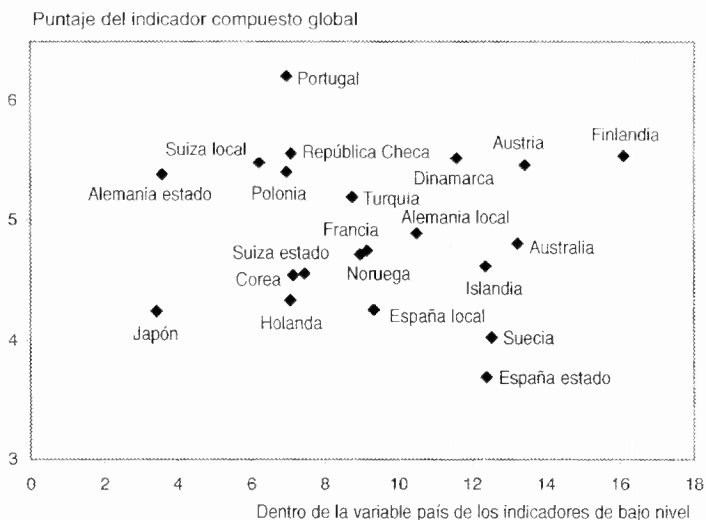
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

77. En cierta medida, los intervalos de confianza alrededor de los puntajes del índice dan un indicio de la coherencia de las normas fiscales, pero para examinar esto más explícitamente, la Figura 16 traza para cada país la variable de los indicadores de bajo nivel contra el puntaje del indicador compuesto. Un conjunto de normas fiscales coherentes a través de diversas dimensiones políticas consideradas aquí sería relativamente uniforme y, por ende, tendría una variable comparativamente baja. Ese es el caso para sólo una minoría de países. En general, el gráfico muestra una dispersión significativa, reflejando un alto grado de heterogeneidad en la aplicación de la norma. Para un significativo número de países, las normas fiscales de los gobiernos subcentrales exhiben una variable comparativamente alta en las cualidades deseadas en sus indicadores de bajo nivel que pueden estar relacionados con un

alto puntaje de indicador compuesto (como en Finlandia) o uno relativamente bajo (España).

78. En algunos casos, una alta variable reflejará los desafíos particulares que enfrenta un país, requiriendo mayor esfuerzo para satisfacer un objetivo de política fiscal en particular. En ese sentido, un indicador compuesto basado en un sistema de ponderación simplificado y estandarizado de propiedades deseables no puede ser tomado como un indicio cardinal del funcionamiento de la norma en países particulares; todavía menos una medida de desvío de algún nivel óptimo. Por ejemplo, un gobierno subcentral con una base de ingresos altamente cíclica puede querer verificar que la presión hacia arriba del tamaño del sector público esté restringida. Sin embargo, una gran variable también puede ser un indicio de debilidad potencial, significando que el conjunto de normas fiscales es inapropiado para satisfacer otros desafíos que con-

Figura 16. Indicador compuesto global y variable de los subcomponentes



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en las respuestas al cuestionario de la red.

fronta la política fiscal. En conjunto, si bien un indicador compuesto puede ser útil como descripción del alcance de la aplicación de las normas fiscales a niveles más bajos del gobierno, una evaluación equilibrada de su suficiencia requiere un examen y la comprensión de las interacciones entre los indicadores del componente y las prioridades específicas del país dado los objetivos que las normas tienen la intención de servir.

APENDICE: CODIFICACION PARA INDICADORES

79. Este Apéndice brinda detalles sobre la construcción de indicadores de bajo nivel a partir de las respuestas del cuestionario, dando detalles de la codificación y las ponderaciones usadas (Cuadros A1-4), como así también los valores para los indicadores de bajo nivel (Cuadro A.5) y el puntaje de los subíndices y el indicador compuesto global (Cuadro A.6).

80. Los datos empíricos han prestado en general mayor atención al impacto de las exigencias de equilibrio presupuestario y restricciones para tomar préstamos, identificando los rasgos que hacen que tales normas fiscales sean más efectivas. Este trabajo ha influido en el cuestionario y, en consecuencia, ha brindado una mayor riqueza de información sobre estos tipos de normas fiscales. Para evitar esta asimetría en la información que pueda tergiversar el indicador indebidamente, el conjunto de indicadores de bajo nivel no tiene información adicional para las distintas normas fiscales que fijan objetivos.

Cuadro A.1. Codificación para poner un límite al crecimiento del gasto

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-1 Control de gastos			
Cobertura de limitación de gastos	1/2		
Amplia			10
Parcial			5
Sin límite de gastos			0
Obligatorio	1/2		
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio) o negociado y obligatorio			10
Autoimpuesto o no obligatorio			5
Sin límite de gastos			0
LLI-2 Límite sobre autonomía impositiva			
El gobierno subcentral tiene:			
(en donde S_i es la parte de ingreso por impuestos de esa categoría)			
Control sobre las tasas y desgravaciones	S_i		0
Control sobre las tasa o desgravaciones	S_i		3.33
Impuestos compartidos	S_i		6.67
Ningún control sobre el ingreso por impuestos	S_i		10
LLI-3 Transparencia presupuestaria			
(para este indicador de bajo nivel, el puntaje dado si lo hubiera, de lo contrario 0)			
Seguimiento	1/4		
Seguimiento externo			
Límite impositivo		1/2	10
Límite de gastos		1/2	10
Informes	1/4		
Para cada grupo informado			
Límite impositivo		1/2	+2.5
Límite de gastos		1/2	+2.5
Transparencia	1/4		
Standard de informe común		1/3	
Auditoría independiente		1/3	10
Plazo para presentación de auditoría		1/3	10
Sanciones	1/4		
Sanciones financieras para límites impositivos		1/6	
Obligatorias			10
Discrecionales			5
Ninguna			0
Sanciones financieras para límite de gastos		1/6	
Obligatorias			10
Discrecionales			5
Ninguna			0
Medidas par límites impositivos		1/6	
Medidas obligatorias a tomar			10
Medidas sugeridas a tomar			5

Cuadro A.1. Codificación para poner un límite al crecimiento del gasto (cont...)

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-3 Transparencia presupuestaria (cont.)			
Medidas para límites de gastos		1/6	
Medidas obligatorias a tomar			10
Medidas sugeridas a tomar			5
Sanciones administrativas por límites impositivos		1/6	
Sancionar funcionarios			+5
Acciones restrictivas			+5
Sanciones administrativas por límites de gastos		1/6	
Sancionar funcionarios			+5
Acciones restrictivas			+5
LLI-4 Efecto trinquete (<i>Ratchet effect</i>)			
Acceso al préstamo	1/4		
Presupuesto corriente		1/2	
Prohibido			10
Aprobación previa requerida			5
Sin restricciones			0
Presupuesto de capital		1/2	
Prohibido			10
Aprobación previa requerida			5
Sin restricciones			0
Obligatorio	1/4		
(si el presupuesto de capital no es tratado por separado, la ponderación 2 es fijada en 1 para la norma de equilibrio presupuestario y en 0 para el presupuesto de capital)			
Exigencia de equilibrio de capital		1 or 1/2	
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio en una federación)			0
Autoimpuesto o voluntario			5
Sin requisito de presupuesto equilibrado			10
Presupuesto de capital		1/2 or 0	
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio en una federación)			0
Autoimpuesto o voluntario			5
Sin restricciones para tomar préstamos			10
Objetivo de presupuesto	1/4		
Se aplica a un resultado sin traspaso			0
Se aplica a un resultado con traspaso			5
No se aplica a un resultado			10
Cláusula de excepción y medios para tratar el ciclo	1/4		
Si existe la cláusula de excepción		1/2	
Exigencias de equilibrio presupuestario			+5
Restricciones para tomar préstamos			+5
Medios para tomar el ciclo		1/2	
Se ajustan las transferencias			10
Otros mecanismos			5
Ninguno			0

Cuadro A.2. Codificación para respaldar la eficiencia distributiva

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-5 Amplia cobertura de presupuesto			
Cobertura de presupuesto equilibrado	1/3		
Presupuesto corriente solamente			0
Amplio objetivo de presupuesto			10
Obligación de presupuesto equilibrado	1/3		
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio) o negociado y obligatorio			0
Si se trata de un presupuesto estrecho y voluntario o autoimpuesto			5
Si se trata de un presupuesto amplio objetivo			10
Se aplica a un solo año	1/3		
Anual y sin traspaso permitido			0
Anual con traspaso permitido y multianual sin traspaso permitido			5
Multianual y traspaso permitido			10
LLI-6 Metas amplias de gastos			
Cobertura límite de gastos	1/2		
Presupuesto corriente o sólo partidas individuales			0
Amplio objetivo de presupuesto o ninguno			10
Límite de gastos obligatorio	1/2		
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio) o negociado y obligatorio			0
Si se trata de un presupuesto estrecho y voluntario o autoimpuesto			5
Si se trata de un presupuesto amplio objetivo			10
LLI-7 Normas uniformes para préstamos			
Normas de acceso	1/4		
(prohibidas, de acceso irrestricto, o sujetas a aprobación previa)			
Préstamos corrientes y de capital tratados en forma diferente			0
Préstamos corrientes y de capital tratados en forma idéntica			10
Restricciones de acceso	1/4		
(limitadas a fines especiales o se requiere aprobación previa)			
Préstamo corriente		1/2	
Sin restricciones			10
1 restricción			5
2 restricciones			0
Límites al uso de préstamos de capital		1/2	
Sin restricciones			10
1 restricción			5
2 restricciones			0
Restricción numérica	1/4		
Sin restricciones			10
Para cada restricción			-2.5
Restricción de préstamo obligatoria	1/4		
Impuesto (autoimpuesto si se trata de un gobierno de nivel medio) o negociado y obligatorio			0
Si se trata de un presupuesto estrecho y voluntario o autoimpuesto			5
Si se trata de un presupuesto amplio objetivo			10

Cuadro A.3. Codificación para asegurar la sustentabilidad de la deuda

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-8 Control del déficit			
Cobertura de presupuesto equilibrado	1/5		
Presupuesto corriente solamente			0
Amplio objetivo de presupuesto			10
Obligación de presupuesto equilibrado	1/5		
Autoimpuesta o voluntaria			0
Impuesta ((autoimpuesta si se trata de un gobierno de nivel medio) o negociado y obligatorio)			10
Objetivo de presupuesto	1/5		
Sin objetivo de resultado			0
Resultado con traspaso permitido			5
Resultado sin traspaso permitido			10
Clausulas de excepción	1/5		
Sin cláusulas de excepción			10
Para cada posible cláusula de excepción			-5
Medios para tratar el ciclo	1/5		
Apoyo financiero especial		1/2	
Disponible			0
No disponible			10
Gasto recortado obligatorio		1/2	
No posible			0
Posible			10
LLI-9 Control de deuda			
Acceso al préstamo	1/5		
Préstamo corriente		1/2	
Sujeto a aprobación previa			5
Prohibido			10
Préstamo de capital		1/2	
Irrestringido			0
Sujeto a aprobación previa			5
Prohibido			10
Restricciones a tomar préstamos	1/5		
Usos limitantes		1/2	
Sin límites al uso			0
Si está limitado a usos particulares			+5
Restricciones numéricas		1/2	
Sin restricciones numéricas			0
Para cada restricción numérica aplicada			+2.5
Restricción obligatoria para tomar préstamos	1/5		
Ninguna			0
Autoimpuesta o voluntaria			5
Impuesta (auto impuesta si se trata de un gobierno de nivel medio en una federación) o negociado y obligatorio			10

Cuadro A.3. Codificación para asegurar la sustentabilidad de la deuda (continuación)

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-9 Control de deuda (continuación)			
Cláusulas de excepción	1/5		
Sin cláusulas de excepción			10
Para cada cláusula de excepción			-2,5
Sin restricción de préstamo			0
Relaciones con empresas	1/5		
Propiedad o control de la empresa			
Sin propiedad o control			10
Propiedad o control, pero sujeto a restricción			5
Propiedad o control pero sin restricción			0
LLI-10 Seguimiento del déficit y de la deuda			
(para este indicador de bajo nivel, el puntaje dado, si lo hubiera, 0 de lo contrario)			
Seguimiento	1/6		
Seguimiento externo			
Exigencia de equilibrio presupuestario		1/2	10
Restricción para tomar préstamos		1/2	10
Información	1/6		
Para cada grupo informado a			
Exigencia de equilibrio presupuestario		1/1	+2,5
Restricción de préstamo		1/2	+2,5
Transparencia de informe presupuestario	1/6		
Estándar de informe común		1/3	10
Auditoría independiente		1/3	10
Plazo para presentación de auditoría		1/3	10
Transparencia de balances	1/6		
Estándar de informe común		1/3	10
Auditoría independiente		1/3	10
Plazo para presentación de auditoría		1/3	10
Posible seguimiento del mercado financiero	1/6		
Quiebra posible		1/3	10
Alto nivel de préstamos con garantías del gobierno		1/3	10
Se informan pasivos implícitos		1/3	10

Cuadro A.3. Codificación para asegurar la sustentabilidad de la deuda (continuación)

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-10 Seguimiento del déficit y de la deuda (continuación)			
Sanciones	1/6		
Sanciones financieras para exigencias de equilibrio presupuestario		1/6	
Obligatorias			10
Discrecionales			5
Ninguna			0
Sanciones financieras por restricciones de préstamo		1/6	
Obligatorias			10
Discrecionales			5
Ninguna			0
Medidas para exigencias de equilibrio presupuestario		1/6	
Medidas obligatorias a tomar			10
Medidas sugeridas a tomar			5
Medidas para restricciones para tomar préstamos		1/6	
Medidas obligatorias a tomar			10
Medidas sugeridas a tomar			5
Sanciones administrativas para exigencias de equilibrio presupuestario	1/6		
Sancionar funcionarios			+5
Acciones de restricción			+5
Sanciones administrativas para exigencias de equilibrio presupuestario	1/6		
Sancionar funcionarios			+5
Acciones de restricción			+5

Cuadro A.4. Codificación para tratar conmociones

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-11 Protección del ciclo			
Medios para tratar el ciclo			
Se ajustan las transferencias			10
Otros mecanismos			5
Ninguno			0
LLI-12 Protección de conmociones no cíclicas			
(Para este indicador de bajo nivel, las cláusulas de excepción han sido ponderadas según la severidad de la norma fiscal Si que fija objetivos. Para la exigencia de equilibrio presupuestario esto incluye la duración, si se aplica al resultado y si es obligatoria. Para el límite de gastos, esto depende de si es obligatoria y se aplica al gasto global. Para el límite impositivo depende, por el contrario, de la medida de autonomía impositiva usada en LLI-2. Para la restricción de préstamo, esto depende de las restricciones al acceso al préstamo, las restricciones al uso y las limitaciones numéricas, como así también si la norma es obligatoria).			
Exigencias de presupuesto equilibrado	1/4		0
Con norma y sin cláusula de excepción			Si * 10
Con norma y con cláusula de excepción			10
Sin norma			
Límite de gastos	1/4		0
Con norma y sin cláusula de excepción			Si * 10
Con norma y con cláusula de excepción			10
Sin norma			
Límite impositivo	1/4		0
Con norma y sin cláusula de excepción			Si * 10
Con norma y con cláusula de excepción			10
Sin norma			
Limitación para tomar préstamos	1/4		0
Con norma y sin cláusula de excepción			Si * 10
Con norma y con cláusula de excepción			10
Sin norma			
LLI-13 Rigidez del equilibrio presupuestario			
Exigencia de equilibrio presupuestario obligatoria	1/3		10
Autoimpuesta o voluntaria			0
Impuesta (autoimpuesta si se trata de un gobierno de nivel medio en una federación) negociado y obligatorio			
Objetivo de presupuesto	1/3		0
Sin objetivo de resultado			5
Resultado con traspaso permitido			0
Resultado sin traspaso permitido			
Período presupuesto	1/3		0
Anual			10
Multi-anual			

Cuadro A.4. Codificación para tratar conmociones (continuación)

Indicador de bajo nivel	Ponderación 1	Ponderación 2	Codificación
LLI-14 Desgravación del préstamo			
Acceso al préstamo	1/3		
Préstamo corriente		1/2	
Irrestringido			10
Sujeto a aprobación previa			5
Prohibido			0
Préstamo de capital		1/2	
Irrestringido			10
Sujeto a aprobación previa			5
Prohibido			0
Restricciones al préstamo	1/3		
Usos limitantes		1/2	
Sin límites para el uso			10
Si se limita a usos particulares			-5
Restricciones numéricas		1/2	
Sin restricciones numéricas			10
Para cada restricción numérica aplicada			-2,5
Restricción de préstamo obligatoria	1/3		
Ninguna			10
Autoimpuesta o voluntaria			5
Impuesta (autoimpuesta si se trata de un gobierno de nivel medio en una federación) o negociado y obligatorio			0

Cuadro A.5. Puntajes de indicadores de bajo nivel

	LLI1	LLI2	LLI3	LLI4	LLI5	LLI6	LLI7	LLI8	LLI9	LLI10	LLI11	LLI12	LLI13	LLI14
Australia	10.0	0.0	2.3	3.8	10.0	2.5	9.4	8.0	6.3	3.9	0.0	0.0	5.0	6.3
Austria	0.0	6.5	0.8	5.6	10.0	10.0	10.0	6.0	0.0	3.0	5.0	5.0	5.0	10.0
República Checa	0.0	6.2	3.6	6.9	8.3	10.0	9.4	6.5	3.8	4.6	5.0	3.9	3.3	6.3
Dinamarca	7.5	3.9	6.3	1.3	6.7	5.0	10.0	9.0	7.0	7.4	10.0	0.0	0.0	3.3
Finlandia	0.0	3.7	4.3	7.5	5.0	10.0	0.0	3.0	0.0	4.1	10.0	0.0	10.0	10.0
Francia	0.0	0.7	3.2	4.4	8.3	10.0	4.4	6.0	7.3	5.5	5.0	0.0	6.7	4.6
Alemania estado	7.5	7.0	4.3	5.0	8.3	5.0	5.0	8.0	6.5	3.8	5.0	1.7	3.3	5.0
Alemania local	10.0	4.4	2.0	3.8	0.0	5.0	8.1	7.0	7.3	3.1	10.0	0.0	3.3	4.6
Islandia	0.0	3.1	3.9	5.0	10.0	10.0	9.4	4.0	2.3	4.2	0.0	0.0	6.7	6.3
Japón	5.0	4.7	0.5	7.5	3.3	5.0	2.5	2.5	4.8	2.2	5.0	5.2	6.7	4.6
Corea	7.5	5.7	3.1	4.4	8.3	0.0	2.5	6.5	6.8	5.2	0.0	7.3	3.3	2.9
Holanda	5.0	3.3	1.5	3.1	0.0	5.0	9.4	7.0	6.3	5.6	5.0	0.0	3.3	6.3
Noruega	0.0	2.9	1.7	4.4	3.3	10.0	9.4	7.0	6.5	5.4	5.0	0.0	5.0	5.8
Polonia	5.0	5.1	4.6	6.9	8.3	5.0	8.1	5.0	6.3	5.3	0.0	2.2	6.7	7.1
Portugal	10.0	8.0	5.8	6.3	8.3	10.0	6.9	6.5	6.3	5.5	0.0	6.3	3.3	3.8
España estado	0.0	2.9	2.0	0.6	8.3	10.0	2.5	9.0	7.5	3.1	0.0	0.0	3.3	2.5
España local	5.0	4.3	0.0	2.5	8.3	5.0	8.8	9.0	4.8	3.2	0.0	0.0	3.3	5.4
Suecia	0.0	3.2	2.8	3.8	0.0	10.0	10.0	6.0	3.0	4.3	0.0	0.0	5.0	8.3
Suiza estado	7.5	0.0	2.9	6.3	1.7	5.0	9.4	4.5	5.8	4.0	0.0	4.0	6.7	6.3
Suiza local	7.5	3.2	6.3	6.3	3.3	5.0	8.1	4.5	6.8	6.2	0.0	3.3	10.0	6.3
Turquía	7.5	10.0	4.8	4.4	8.3	0.0	8.1	6.0	7.3	3.4	5.0	0.0	3.3	4.6

Cuadro A.6. Subíndices y puntaje de indicador compuesto

	Restringir el tamaño del sector público	Apoyar la eficiencia distributiva	Asegurar la sustentabilidad de la deuda	Tratar las conmonociones	Indicador compuesto
Australia	4.0	7.3	6.0	2.8	4.8
Austria	3.2	10.0	2.8	6.3	5.5
República Checa	4.2	9.2	5.0	4.6	5.6
Dinamarca	4.7	7.2	7.8	3.3	5.5
Finlandia	3.9	8.3	2.4	7.5	5.5
Francia	2.1	7.6	6.2	4.1	4.7
Alemania estado	5.9	6.1	6.1	3.8	5.4
Alemania local	5.0	4.4	5.8	4.5	4.9
Islandia	3.0	9.8	3.5	3.2	4.6
Japón	4.4	3.6	3.2	5.4	4.2
Corea	5.2	3.6	6.2	3.4	4.5
Holanda	3.2	4.8	6.3	3.6	4.3
Noruega	2.2	7.6	6.3	4.0	4.7
Polonia	5.4	7.2	5.5	4.0	5.4
Portugal	7.5	8.4	6.1	3.3	6.2
España estado	1.4	6.9	6.5	1.5	3.7
España local	3.0	7.4	5.6	2.2	4.3
Suecia	2.4	6.7	4.4	3.3	4.0
Suiza estado	4.2	5.3	4.7	4.2	4.6
Suiza local	5.8	5.5	5.8	4.9	5.5
Turquía	6.7	5.5	5.5	3.2	5.2

Bibliografía

Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (1987), *Disciplina Fiscal en el Sistema Federal: Reforma Nacional y la Experiencia de los Estados*, Washington, D.C.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, y E. Stein (1996), "Instituciones de Presupuesto y Desempeño Fiscal en América Latina", *Documento de Trabajo NBER*, No. 5586.

Alesina, A. y G. Tabellini (1990). "Teoría positiva de los déficits fiscales y la deuda del gobierno", *Review of Economic Studies*, 57.

Anneti, A., J. Decressin, y M. Deppler (2005), "Reforma de la estabilidad y pacto de crecimiento", *Documento para debate político del FMI*, No. PDP/05/2.

Ashworth, J., B. Geys, y B. Heyndels (2005), "Debilidad del gobierno y desarrollo de la deuda pública local en las municipalidades flamencas", *International Tax and Public Finance*, 12.

Balassone, F. y D. Franco (2001), "Federalismo fiscal y estabilidad y pacto de crecimiento: Una unión difícil", *Normas fiscales*, Taller de Departamento de Finanzas Públicas de la Banca d'Italia.

Balassone, F., D. Franco y R. Giordano (2004), "Disciplina fiscal inducida por el mercado ¿Hay una solución de retroceso para el fracaso de la norma?" *mimeo*, Banca d'Italia, Departamento de Investigaciones.

Balassone, F., D. Franco y S. Zotteri (2002), "Normas fiscales para gobiernos subnacionales ¿Qué lecciones se aprendieron de los países de la UME?", *mimeo*, Banca d'Italia.

Bails, D. y M. Tieslau (2000), "El impacto de las constituciones fiscales sobre el estado y los gastos locales", *Cato Journal*, 20.

Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1995), "Restricción: las implicancias de las normas fiscales para la estabilización económica", *Documentos del Equipo del FMI*, 42.

Bayoumi, T., M. Goldstein, y G. Woglom (1995), "Los mercados de crédito ¿disciplinan a los prestatarios soberanos? Datos desde los estados norteamericanos", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 27.

Beetsma, R. y X. Debrun (2005), "Implementando la Estabilidad y el Pacto de Crecimiento: Flexibilidad en la ejecución y en el procedimiento", *Documento de Trabajo de ECB*, No. 433.

Besley, T. y A. Case (2003), "Instituciones políticas y Elecciones políticas: Datos desde los Estados Unidos", *Journal of Economic Perspectives*, XLI.

Blankart, C. y A. Klaiber (2005), "Elección institucional de los regímenes de responsabilidad alternativa para la deuda del gobierno subnacional: Dos casos", *mimeo*, Humboldt-University Berlin.

Blom-Hansen, J. y T. Pallesen (2001), "La Manipulación fiscal de un sector público descentralizado: política macroeconómica en Dinamarca", *Environ-*

ment and Planning C: Government and Planning, 19.

Bodmer, F. (2004), "¿Por qué la democracia directa no pudo detener el crecimiento del gobierno en Suiza durante la década del noventa?", *mimeo*, Universidad de Basilea.

Bohn, H. y R. Inman (1996). "Normas de Presupuesto Equilibrado y Déficits Públicos: Datos desde los estados norteamericanos," *Documento de Trabajo del NBER*, No. 5533.

Bordignon, M. (2004), "Descentralización fiscal: cómo lograr una fuerte restricción del presupuesto", documento preparado para el taller sobre *Control fiscal en la UME: nuevas cuestiones y desafíos*, Bruselas, Noviembre.

Borge, L-E., M. Dahlberg, y P. Tovmo (2001), "El comportamiento de gasto intertemporal de los gobiernos locales: análisis comparativo de los países escandinavos", *mimeo*, Universidad Noruega de Ciencia y Tecnología.

Bowler, S. y T. Donovan (2004). "Evolución en las estructuras del gobierno estatal: consecuencias no deseadas del impuesto estatal y de las limitaciones del gasto", *Political Research Quarterly*, 4.

Brumby, J., y M. Cangiano (2001), "Reforma del manejo del gasto público y consolidación fiscal en los países de la OCDE", documento preparado para la quinta conferencia internacional de las instituciones en transición, Instituto Esloveno de Análisis y Desarrollo Macroeconómico, Otoëcc, Julio.

Buiter, W. y C. Grafe (2003), "Reforma de las Normas de Política Fiscal de la UME: algunas sugerencias para mejorar la sustentabilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en una Unión Europea ampliada", en M. Buti, ed. *Políticas monetarias y fiscales en la UME: Interacciones y Coordinación*, Cambridge University Press.

Campos, E. y S. Pradhan (1996), "Instituciones presupuestarias y resultados de gastos: obligando al gobierno al cumplimiento fiscal", *Documentos de investigación política del Banco Mundial*, 1646.

Canova, F. y E. Pappa (2005), "¿Cuesta ser virtuoso? Efectos Macroeconómicos de las restricciones fiscales", *Documento de Trabajo del NBER*, No. 11065.

Conway, P., V. Janod y G. Nicoletti (2005). "Regulación del mercado de productos en los países de la OCDE: 1998 a 2003", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, No. 419.

Downes, T. y D. Figlio (1997), "Reformas de las finanzas escolares, límites impositivos, y desempeño de los alumnos: las reformas ¿son favorables o entorpecen?", *Documento de debate del Instituto para la Investigación de la pobreza*, No. 1142-97.

Drazen, A. (2002), "Normas fiscales desde una perspectiva de economía política", *mimeo*, Universidad de Tel Aviv.

Drudi, F. y A. Prati (2000). "Señales de la sustentabilidad del régimen fiscal", *European Economic Review*, 44.

Eichengreen, B. y J. Von Hagen (1996) "Política fiscal y Unión monetaria: Existe una compensación entre el federalismo y las restricciones presupuestarias?", *Documento de trabajo del NBER*, No. 5517.

- Emmerson, C., J. Hall, y M. Ridge (1998). "El impacto de los límites de gastos sobre los desembolsos del gobierno local: Datos del Reino Unido", *Documento de Trabajo del IFS* W98/5.
- Feld, L. y G. Kirchgässner (2004). "Política fiscal sustentable en un sistema federal: Suiza como ejemplo", *mimeo*, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L. y G. Kirchgässner (2005). "Sobre la efectividad de los frenos a la deuda. La experiencia suiza", *mimeo*, Philipps-University of Marburg.
- Feld, L. y J. Matsuska (2002). "Referéndums presupuestarios y gasto del gobierno: datos de los cantones suizos", *Documento de Trabajo CESifo*, No. 323.
- Fender, J. (2005). "Reforma de los Impuestos locales a la luz del Informe sobre Revisión de Equilibrio de Fondos", *mimeo*, Universidad de Birmingham.
- Fender, J. y P. Watt (2002). "El gobierno central ¿debería buscar controlar el nivel de gastos de la autoridad local? " *Fiscal Studies*, 23.
- File, G. y C. Scartascini (2004). "Instituciones Presupuestarias y Resultados Fiscales: Diez años de investigaciones sobre cuestiones fiscales en el Departamento de Investigaciones", Documento preparado para la conferencia por el 10° aniversario del Departamento de Investigaciones del BID, Washington D.C.
- Fischer, J. (2005). "Normas presupuestarias suecas: felicitaciones desde Bruselas. Presiones en Casa", *ECFIN Country Focus*, 2 (4).
- Freudenberg, M. (2003). "Indicadores Compuestos del Desempeño de país: evaluación crítica" *Documento de Trabajo OCDE STI*, No. 2003/16.
- Garret, T. y G. Wagner (2004). "Finanzas del gobierno estatal: desde la Guerra Mundial hasta las crisis actuales", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 86.
- Gleich, H. (2003). "Instituciones Presupuestarias y Desempeño fiscal en los países del Europa Central y del Este", *Documento de Trabajo del ECB*, No. 215.
- Hallerberg, M., R. Strauch, y J. Von Hagen (2004a). "Presupuestación en Europa después de Maastricht: Modelos de reforma y su eficacia", *Hacienda Pública Española. Monografía*.
- Hallerberg, M., R. Strauch, y J. Von Hagen (2004b). "Diseño de Normas Fiscales y Formas de Gobernabilidad en los Países de la Unión Europea", *Documento de Trabajo del ECB*, No. 419.
- Höppner, F. y C. Kastrop (2004). "Instituciones Fiscales y Sustentabilidad de la Deuda Pública en Alemania", *Deuda Pública*, Banca d'Italia, Roma.
- Inman, R. (2001). "Transferencias y ayudas económicas: instituciones para hacer cumplir la disciplina fiscal local", *Constitutional Political Economy*, 12.
- Inman, R. (1996). "Las normas sobre presupuesto equilibrado ¿funcionan? Experiencia norteamericana y posibles lecciones de la UME", *Documento de trabajo del NBER*, No. 5838.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "Estabilidad fiscal con democracia y descentralización", *Informe sobre Progresos Económicos y Sociales en*

América Latina. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Joumard, I. y P. Kongsrud (2003). "Relaciones fiscales a través de los niveles del gobierno" *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, No. 375.

Kiewiet, D. y K. Szakaly (1996). "Limitaciones constitucionales al préstamo: análisis del endeudamiento con bonos del estado", *Journal of Law, Economics and Organization*, 12.

Koen, V. y P. Van Den Noord (2005), "Artilugio fiscal en Europa: Medidas únicas y contabilidad creativa", *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, No. 417.

Kydland, F. y E. Prescott (1977), "Normas más que discreción: la incoherencia de los planes óptimos", *Journal of Political Economy*, 85.

Laking, R. (2002). "Organismos: sus beneficios y riesgos" CCNM/GF/GOV-/PUBG(2002)2.

Landon, S. y C. Smith (2000). "Excedentes de deuda del gobierno y capacidad de crédito en una federación", *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Économie*, 33.

Lemmen, J. (1999). "Manejo del riesgo de incumplimiento del gobierno en los estados federales", *mimeo*. Financial Markets Group. LSE.

Levinson, A. (1998). "Presupuestos equilibrados y ciclos económicos: datos de los estados" *National Tax Journal*, 51.

Milesi-Ferretti, G. (2003). "¿Buenos. Malos o Feos? Sobre los efectos de las normas fiscales con contabilidad creativa", *Journal of Public Economics*, 88.

Moulin, L. (2004). "Normas de gastos à la française: Evaluación después de cinco años", *Ecfm Country focus*, 1.

Muellbauer, J. (2004). *Inmuebles y tierras, impuestos y economía después del Barker Review*. The Joseph Rowntree Foundation, York.

Mullins, D. (2004). "Límites a los impuestos y al gasto y la respuesta fiscal de los gobiernos locales: efectos locales intra-locales asimétricos", *Public Budgeting and Finance*, invierno.

Mullins, D. y P. Joyce (1996). "Límites a los impuestos y al gasto y estructura fiscal estatal y local: evaluación empírica", *Public Budgeting and Finance*, primavera.

Mullins, D. y B. Wallin (2004). "Límites a los impuestos y al gasto: Introducción e informe general", *Public Budgeting and Finance*, invierno.

NGA, NASBO (2001-2004). *Informe fiscal de los estados*. National Governors Association, National Association of State Budget Officers, Washington, D.C.

OCDE (2005a). *OCDE Encuestas económicas: Austria*. París.

OCDE (2005b). *OCDE Encuestas económicas: España*. París.

OCDE (2005c). *OCDE Encuestas económicas. Área del Euro*. París.

- OCDE (2005d). *OCDE Encuestas económicas. Italia*. París.
- OCDE (2005e). *OCDE Encuestas económicas. Francia*. París.
- OCDE (2005f). *OCDE Encuestas económicas. Estados Unidos*. París.
- OCDE (2004). *OCDE Encuestas económicas: Finlandia*. París.
- OCDE (2002a). "Sustentabilidad fiscal: la contribución de las normas fiscales" *Economic Outlook*, 72, 2, París.
- OCDE (2002b). *OCDE Encuestas económicas. Italia*. París.
- OCDE (2002c). *OCDE Encuestas económicas. Suecia*. París.
- OCDE (2001). *OCDE Prácticas Óptimas para la transparencia del presupuesto*. París.
- OCDE (1999). *Facultades tributarias de los gobiernos locales y estatales*. París.
- Poterba, J. (1995). "Normas de presupuesto equilibrado y política fiscal: datos de los estados". *National Tax Journal*, 48.
- Poterba, J. (1994). "Respuestas del estado a las crisis fiscales: efectos de las instituciones y políticas presupuestarias". *Journal of Political Economy*, 102.
- Poterba, J. y K. Rueben (2001). "Novedades fiscales, normas del presupuesto del estado, y rendimientos de bonos exentos". *Journal of Urban Economics*, 50.
- Rattsø, J. (2004). "Ajuste fiscal bajo el federalismo centralizado: evaluación empírica de la respuesta a las connotaciones presupuestarias". *FinanzArchiv*, 60.
- Robinson, M. (2002). "Método contable de lo devengado y política fiscal australiana". *Fiscal Studies*, 23.
- Rodden, J. (2002). "El dilema del federalismo fiscal: subvenciones y desempeño fiscal en el mundo". *American Journal of Political Science*, 46.
- Schaltegger, C. y L. Feld (2004). "Los gabinetes extensos ¿favorecen a los gobiernos grandes?". *Documento de trabajo de CESifo*, No. 1294.
- Schelker, M. y R. Eichenberger (2005). "Control del gobierno por parte de organismos políticos que compiten y han sido elegidos democráticamente". *mimeo*. Universidad de Friburgo.
- Seitz, H. (1999). "Rescates financieros del gobierno subnacional en Alemania". *Documento de trabajo del ZEI*. No. B-20.
- Sørensen, B., L. Wu, y O. Yosha (2001). "Fluctuaciones de los resultados y política fiscal: gobiernos estatales y locales norteamericanos 1978-1994". *European Economic Review*, 45.
- Stansel, D. (1994). "Domando a la fiera: los límites a los impuestos y al gasto ¿son la respuesta?". *Cato Policy Analysis*, No. 213.
- Tellier, G. y L. Imbeau (2004). "Déficits y excedentes presupuestarios en las provincias canadienses" *Documento preparado para la conferencia de la European Public Choice Society*. Berlín.

von Hagen, J. (2002), "Normas fiscales, instituciones fiscales, y desempeño fiscal", *The Economic and Social Review*, 33.

von Hagen, J. (1991), "Comentario sobre la efectividad empírica de las restricciones fiscales formales", *Journal of Public Economics*, 44.

von Hagen, J. y G. Wolff (2004), "¿Qué nos dicen los déficits acerca de la deuda? Evidencia empírica sobre la contabilidad creativa con normas fiscales en la Unión Europea", *Documento de debate del Deutsche Bundesbank*, No. 38/2004.

Wasi, N. y M. White (2005), "Movilidad y limitaciones al impuesto a los bienes: el efecto cerrojo de la propuesta 13 de California", *Documento de Trabajo de NBER*, No. 11108.

Weingast, B., K. Shepsle, y C. Johnsen (1981), "La economía política de los beneficios y los costos: enfoque neoclásico de la política distributiva", *Journal of Political Economy*, 89.

Wendorff, K. (2001), "El debate de un pacto de estabilidad nacional en Alemania", *Normas Fiscales*, Taller sobre Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones de la Banca d'Italia.

Wibbels, E. y J. Rodden (2004), "Cielos económicos y la economía política de las finanzas descentralizadas: lecciones para el federalismo fiscal en la Unión Europea", documento preparado para el taller sobre "Política fiscal en la UME: nuevas cuestiones y desafíos" organizado por la Comisión Europea, Bruselas.

Wildasin, D. (1997), "Factores externos y rescates financieros: Restricciones presupuestarias fuertes y leves en las relaciones fiscales intergubernamentales", *Documentos de trabajo sobre investigaciones políticas del Banco Mundial*, No. 1843.

¿Cómo influye la apertura comercial en los déficits presupuestarios de los países en desarrollo?*

Jean-Louis Combes y Tahsin Saadi-Sedik**

I. Introducción

Existe una gran polémica respecto de las consecuencias macroeconómicas de la apertura comercial para los países en desarrollo. Este debate se ha centrado sobre todo en los efectos de la apertura comercial en el crecimiento económico, siendo el mensaje dominante que la apertura comercial es buena para el crecimiento (Edwards, 1998 y Rodrik, 1999). Existe, asimismo, una amplia bibliografía sobre los canales de transmisión de la apertura comercial al crecimiento económico (Guillaumont, 1994 y Combes y otros, 2000). Sin embargo, hay pocas investigaciones que aborden la influencia de la apertura

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI.

** Parte de este trabajo fue escrito cuando Tahsin Saadi-Sedik se encontraba en la Universidad CERDI de Auvernia, donde es profesor Jean-Louis Combes. Los autores desearían agradecer a Gerd Schwartz, Marijn Verhoeven, Jha Raghbendra, y a dos referentes anónimos del *Journal of Development Studies* sus útiles comentarios; también a los participantes del 58° Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas (IIPF) en Helsinki, agosto 2002, y al 51° Congreso de la Asociación Francesa de Ciencias Económicas (AFSE) en París, septiembre 2002.

ra comercial sobre el crecimiento económico a través de los equilibrios presupuestarios. Es algo sorprendentemente pasado por alto en la bibliografía, sobre todo teniendo en cuenta que los estudios teóricos y empíricos ofrecen una fuerte y positiva relación entre los equilibrios presupuestarios y el crecimiento económico (por ejemplo, Fischer, 1993 y Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel, 1994).

Algunos autores han presentado la apertura comercial como una variable de control para los equilibrios presupuestarios. En estos trabajos, el efecto de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios en algunos casos resulta contradictorio. Por ejemplo, Edwards y Tabellini (1991) estudiaron los efectos de la inestabilidad política sobre las políticas fiscales y la inflación en los países en desarrollo; llegaron a la conclusión de que la variable tiene en algunas regresiones un signo positivo y en otras un signo negativo. Schuknecht (1999) analizó ciclos de políticas fiscales y regímenes de tipo de cambio en tiempos de elecciones en 25 países en desarrollo; descubrió que la variable de la apertura comercial, la suma de las importaciones y exportaciones sobre el PBI, tiene el efecto positivo previsto en los equilibrios presupuestarios globales, pero no es significativo en niveles convencionales. Alesina y otros (1999), en un informe sobre el impacto de las instituciones presupuestarias sobre el resultado fiscal en América Latina, multiplicaron el tipo de cambio en los términos de intercambio por el grado de apertura; vieron que esta variable –tomada como sustitutiva de la apertura comercial– no siempre es significativa.

Estos resultados pueden no ser sorprendentes ya que los autores no distinguen la apertura natural de la apertura inducida por la política comercial o política hacia afuera. La apertura natural se basa en los determinantes estructurales de la apertura comercial (por ejemplo, el tamaño del país y sus características geográficas). La apertura inducida por la política comercial es determinada por los responsables de las decisiones. Por lo tanto, los dos componentes de la apertura comercial pueden tener efectos opuestos en los equilibrios presupuestarios y deben distinguirse uno del otro.

Este informe intenta abordar esta cuestión. Nosotros analizamos el impacto de la apertura comercial sobre los equili-

brios presupuestarios distinguiendo los efectos de la apertura natural de la apertura inducida por la política comercial. Primero, descomponemos la evaluación convencional de la apertura comercial (exportaciones más importaciones de bienes y servicios en porcentaje del PBI) en apertura natural y apertura inducida por la política comercial. Calculamos la apertura natural estimando el nivel de apertura comercial que debería tener un país en base a sus factores estructurales, y calculamos la apertura inducida por la política comercial como la diferencia entre la apertura real y la natural. Segundo, analizamos econométricamente los efectos de estos dos componentes de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios.

El análisis econométrico se centra en 66 países en desarrollo durante el período 1974-98. Utilizamos el estimador del sistema MGM para superar potenciales problemas de endogeneidad entre equilibrios presupuestarios y apertura comercial. Primero, analizamos el efecto de la apertura comercial en los equilibrios presupuestarios a través de su efecto en la inestabilidad del ingreso público. Luego, examinamos el efecto adicional de la apertura comercial en los equilibrios presupuestarios (es decir, sobre todo por la corrupción y la desigualdad). Los resultados muestran que la apertura comercial aumenta la exposición de un país a los shocks externos más allá de que la apertura comercial se deba a una apertura natural o a una apertura inducida por la política comercial. Esto refuerza el efecto negativo de la inestabilidad de los términos de intercambio sobre los equilibrios presupuestarios. Los efectos adicionales de la apertura natural y la apertura inducida por la política comercial tienen signos opuestos: la primera deteriora los equilibrios presupuestarios mientras que la segunda los mejora.

Este documento está organizado de la siguiente forma. La Parte II aborda los efectos teóricos de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios. La Parte III presenta nuestros cálculos de la inestabilidad de los términos de intercambio. La Parte IV calcula los indicadores de la apertura natural y la apertura inducida por la política comercial. La Parte V presenta los datos y el análisis econométrico. La última parte presenta las observaciones finales.

II. Efectos teóricos de la apertura comercial en los déficits presupuestarios

A. Apertura comercial e inestabilidad del ingreso público

En primer lugar presentamos dos enfoques normativos –la teoría de suavización fiscal y la Hipótesis del Ingreso Permanente– según los cuales, en promedio y por un período suficientemente largo, la inestabilidad del ingreso público no tiene ningún efecto en los equilibrios presupuestarios. Por lo tanto, la apertura comercial no puede tener ningún efecto en los equilibrios presupuestarios a través de su efecto sobre la inestabilidad del ingreso público. A continuación presentamos dos argumentos –la hipótesis del mal holandés y el argumento de la presión política– que ayudan a explicar por qué la inestabilidad del ingreso público puede influir en los equilibrios presupuestarios.

Enfoques normativos

Los enfoques normativos existentes, como la teoría de suavización fiscal y la Hipótesis del Ingreso Permanente, no explican el efecto de la apertura comercial en los equilibrios presupuestarios a través de su efecto sobre la inestabilidad del ingreso público. Según la teoría de suavización fiscal de Barro (1979, 1995, y 1999), Lucas y Stockey (1983) y Bohn (1990), los gobiernos usan los déficits y los superávits para suavizar los impuestos. Del mismo modo, la Hipótesis del Ingreso Permanente da a entender que los gobiernos pueden usar los superávits y los déficits para suavizar su gasto. Por eso, según estas dos teorías, la política fiscal óptima implica que los déficits presupuestarios deben ser contra-cíclicos y, en promedio y por un período suficientemente largo, los presupuestos deberían equilibrarse. Si bien tanto la teoría de la suavización fiscal como la Hipótesis de Ingreso Permanente son valiosas como teorías normativas,¹ como teorías positivas no explican

¹ No obstante, Barro (1985 y 1986) ve la teoría de suavización fiscal también como una teoría positiva y ha puesto a prueba el modelo de suavización fiscal en 200 años de datos estadounidenses y británicos. La evidencia empíri-

ningún efecto de la apertura comercial en los equilibrios presupuestarios a través de su efecto en la inestabilidad del ingreso público. Por otra parte, no pueden explicar los altos déficits presupuestarios experimentados desde comienzos de la década de 1970.

La hipótesis del mal holandés y el argumento de la presión política

Una de las explicaciones para las desviaciones de las predicciones de las dos teorías fiscales óptimas es que los shocks externos positivos y negativos tienen efectos asimétricos en las finanzas públicas creando un efecto “ratchet” en el gasto público. Esto podría explicarse mediante la hipótesis del mal holandés (Collier y Gunning, 1999) y/o mediante el argumento de la presión política (Alesina y Perotti, 1994).

Según la hipótesis del mal holandés, los gobiernos no aumentan los ahorros públicos en respuesta a los shocks externos positivos porque se considera que los shocks temporales son permanentes y en razón de la incertidumbre en cuanto a la duración de los shocks combinada con los costos asimétricos de los errores.² En los países en desarrollo, la inestabilidad de los términos de intercambio es un determinante clave del desempeño macroeconómico de un país (Cashin y Pattillo, 2000). Muchos países son proclives a los shocks temporarios

ca coincide ampliamente con los principios básicos de la suavización fiscal: las relaciones entre deuda y PBI aumentan durante las guerras, disminuyen en tiempos de paz, y fluctúan con los ciclos económicos. Un problema con la teoría es que cualquier política fiscal puede racionalizarse desde un punto de vista de suavización fiscal si las expectativas son una “variable libre” (Alesina y Perotti, 1994). La suavización fiscal podría incluso explicar los altos déficits fiscales en la década de 1980 en Estados Unidos: suponiendo que a comienzos de los '80 se hubiera sabido que, con un aumento temporal en el gasto militar, se podría haber ganado la guerra fría, en los años 1990 el gasto militar podría haberse recortado por debajo del nivel inicial de 1980. La política óptima fue bajar los impuestos y aumentar el gasto militar en la década de 1980 y manejar déficits en los años 1980 y superávits en la década de 1990.

² La incertidumbre sobre la duración de los shocks no tiene ningún impacto, comúnmente, sobre los déficits presupuestarios si los costos de los errores son simétricos.

de los términos de intercambio. Estos shocks pueden arrastrar a los gobiernos a enormes errores fiscales. De hecho, algunos shocks sobre los precios son claramente temporarios, como los booms del café inducidos por las heladas brasileñas de 1975 (Deaton, 1999). Si los gobiernos ahorraran todos los beneficios inesperados de un shock externo positivo, la hipótesis del mal holandés estaría equivocada. Sin embargo, los gobiernos muchas veces no saben cuánto durarán los shocks de precios. Dado el alto grado de incertidumbre sobre la persistencia de los shocks de precios, el efecto de los shocks comerciales sobre los equilibrios presupuestarios depende en parte de si hay asimetrías entre las consecuencias de los errores de optimismo y pesimismo³ (Collier y Gunning, 1999). Si el costo de los errores de optimismo supera los del pesimismo, entonces los shocks comerciales podrían deteriorar los equilibrios presupuestarios.

En cambio, los modelos de la economía política muestran que el gasto público podría aumentar en respuesta a un shock positivo, incluso habiendo certeza en cuanto a la duración de los shocks. Las fluctuaciones de la base impositiva son generalmente grandes en los países en desarrollo. Por eso, la suavización fiscal total o la suavización del consumo total significaría tener grandes superávits presupuestarios en los buenos tiempos y grandes déficits fiscales en los tiempos difíciles. No obstante, la capacidad de los gobiernos para tener superávits fiscales grandes en los buenos tiempos se ve obstaculizada por las presiones políticas que, si bien siempre están presentes, en tiempos de abundancia se exacerban (Alesina y Perotti, 1994). De hecho, supongamos que un país enfrenta un shock temporal externo positivo que significa un ingreso público temporal más alto. Si el gobierno quiere guardar todo el beneficio inesperado, debería resistir a las presiones para gastar ejercidas por el pueblo y los ministerios del gasto.⁴ Cada ministerio de gasto puede enfrentar su propio problema de apro-

³ Dentro de este contexto, el optimismo (pesimismo) podría definirse por el hecho de que el gobierno sobrestima la duración de un shock positivo (negativo).

⁴ Existe una práctica generalizada en las economías volátiles de subestimar los ingresos fiscales para evitar el gasto excesivo (Talvi y Végh, 2000).

vechamiento: su decisión de diferir el gasto podría verse frustrada por el mayor gasto de otros ministerios (Collier y Gunning, 1999). Por eso, durante un shock externo positivo, cada ministerio tiene fuertes incentivos para aumentar su propio gasto. En líneas más generales, Talvi y Végh (2000) sugieren que las presiones políticas durante los shocks positivos implican disminuir el esfuerzo fiscal y a la vez aumentar el gasto público.⁵ De todos modos, no tienen en cuenta las asimetrías entre el impacto de los shocks negativos y positivos. Con un shock positivo, los gobiernos aumentan tanto los gastos corrientes como los de capital. Sin embargo, durante un shock negativo, los gobiernos apenas podrían reducir los gastos corrientes. Esto implica una reducción de la inversión pública y/o un aumento de los déficits presupuestarios.

Por eso, las economías que son más abiertas enfrentan una mayor exposición a los shocks externos, lo cual refuerza la relación negativa entre la inestabilidad de los términos de intercambio y los equilibrios presupuestarios. Si las fluctuaciones de la base impositiva son pequeñas, las presiones tendientes a gastar no desempeñan un papel mayor y la suavización fiscal total o la suavización del consumo total se mantendrán como aproximaciones. En cambio, cuando las fluctuaciones de la base impositiva son grandes, como ocurre con frecuencia en los países en desarrollo, las presiones políticas se tornan más difíciles de resistir y tienen un impacto considerable en la política fiscal. Por consiguiente, los países con una base impositiva volátil presentan esquemas de gasto público más volátiles y, en consecuencia, por el efecto "ratchet", déficits presupuestarios más altos.

⁵ No obstante, las políticas fiscales pro-cíclicas podrían justificarse por las restricciones de endeudamiento. Potencialmente, los déficits presupuestarios debidos a shocks negativos podrían ser más bajos, en valor absoluto, que los superávits presupuestarios derivados de shocks positivos de la misma duración debido a la asimetría creada por las restricciones de endeudamiento, especialmente en los países en desarrollo. Las imperfecciones del mercado crediticio implican que durante un shock positivo, las tasas de ahorro son más bajas que las previstas por políticas óptimas y durante un shock negativo, las tasas de ahorro negativo también son más bajas. Esto podría explicar por qué durante un shock positivo (negativo) el gasto público aumenta (disminuye) a la vez que las tasas impositivas disminuyen (aumentan).

En estas circunstancias, el tema clave es la exposición de una economía a los shocks externos, se deban o no a la apertura natural o a la apertura inducida por la política comercial, y distinguir entre apertura natural o apertura inducida por la política comercial puede no resultar útil. No obstante, puede sostenerse que los países que han implementado políticas hacia afuera también tienen mejor capacidad para enfrentar los shocks, o sea, tienen una resiliencia mayor (Combes y Guillamont, 2002) y por lo tanto presupuestos más disciplinados.

B. Otros canales a través de los cuales la apertura comercial influye sobre los déficits presupuestarios

Además del efecto de la apertura comercial a través de su efecto en la inestabilidad del ingreso público, la apertura comercial influye en el gasto público y en el ingreso público, y por ende en los equilibrios presupuestarios a través de otros cuatro canales principales. Primero, la apertura comercial podría tener un efecto en los equilibrios presupuestarios a través de su efecto en la corrupción. Aquí, la apertura natural y la política comercial podrían tener efectos diferentes sobre la corrupción y por ende sobre los equilibrios presupuestarios. Los países productores de petróleo y minerales, que son por naturaleza más abiertos, también son más corruptos en razón de la disponibilidad de rentas. No obstante, los países con una estrategia hacia afuera tienen niveles más altos de competencia, son menos corruptos (Ades y Di Tella, 1999) y tienen equilibrios presupuestarios mayores. Segundo, la apertura comercial aumenta las desigualdades en el ingreso (Savvides, 1998), lo cual incrementa la demanda de bienes públicos (Alesina y Perotti, 1996) y, al mismo tiempo, reduce la capacidad de los estados para recaudar impuestos. Tercero, la política económica podría reducir el ingreso público a corto plazo (Bevan, 1999), lo cual podría ocurrir cuando los aumentos de la apertura derivan de una reducción de las tarifas.⁶ De to-

⁶ No obstante, reemplazar las barreras no tarifarias por tarifas puede mitigar el impacto negativo de la liberalización del comercio.

dos modos, para un nivel dado de tarifas, el ingreso público por los impuestos comerciales es una función creciente de la apertura del comercio. Por eso, a la larga, la política comercial puede aumentar el ingreso público. Por último, se supone que la apertura comercial está relacionada positivamente con los equilibrios presupuestarios ya que la filtración de la demanda afuera y los costos derivados de los problemas de pago externos hacen que los altos déficits presupuestarios sean menos atractivos que en los países menos orientados al comercio (Lindbeck, 1976).

III. Evaluación de la inestabilidad de la relación real de intercambio

En el presente estudio, utilizamos un enfoque parecido al aplicado por Lensink, Bo y Sterken (1999). En los estudios empíricos hay dos enfoques amplios disponibles para medir la inestabilidad: enfoques a posteriori y a priori.

Calculamos la inestabilidad de los términos de intercambio porque nos interesa el impacto de los shocks comerciales externos sobre los equilibrios presupuestarios.⁷ Esto nos permite evitar el problema de la endogeneidad de las variables que reflejan la inestabilidad de cantidades como la inestabilidad del valor real de las exportaciones. Para calcular la inestabilidad de los términos de intercambio, estimamos una función mixta, que combina una tendencia no lineal determinista y una tendencia estocástica:

$$tot_t = \alpha + \beta tot_{t-1} + \delta t + \lambda t^2 + \varepsilon_t \quad (1)$$

donde

tot = términos de intercambio,

t = tiempo,

ε_t = el componente aleatorio, y

α , β , δ and λ = parámetros a calcular.

⁷ La información para los términos de intercambio de bienes y servicios (1995=100) provienen de la Red de Desarrollo Global (GDN) del Banco Mundial.

Calculamos la inestabilidad de los términos de intercambio, definida como el cuadrado de los residuales de la ecuación (1) de tres maneras posibles:

- a) Primero, calculamos la ecuación en toda la muestra para cada país (1965-98). El problema con este procedimiento es que los agentes no tienen información sobre la totalidad del período. Por ejemplo, en 1974, no saben qué pasará en 1979.
- b) Segundo, calculamos la ecuación para un período de diez años renovable y mantenemos el cuadrado del residual del último año como medida de la inestabilidad de los términos de intercambio. Por ejemplo, hacemos la regresión para 1965-74, y mantenemos el residual para 1974; luego hacemos la regresión para 1966-75 y mantenemos el residual para 1975, y así sucesivamente. Un problema con este enfoque es que uno supone que los agentes no tienen memoria.
- c) Tercero, calculamos la ecuación suponiendo que los agentes tienen memoria (nuestro enfoque preferido). Por ejemplo, llevamos a cabo la regresión para 1965-74, manteniendo el residual para 1974, después introducimos la regresión para 1965-75, manteniendo el residual para el período 1975, y así sucesivamente. El comienzo del período es siempre 1965.

Los tres indicadores de inestabilidad se promedian en los siguientes sub-períodos: 1975-78, 1979-82, 1983-86, 1987-90, 1991-94, y 1995-98. Los diferentes cálculos de la inestabilidad están muy correlacionados (Tabla 1):

Tabla 1.
Correlación entre las tres evaluaciones de la inestabilidad de los términos de intercambio

	(a)	(b)	(c)
(a)	1		
(b)	0,66	1	
(c)	0,79	0,81	1

Nota: Calculamos la inestabilidad de los términos de intercambio sólo para los países en desarrollo (véase la muestra en el Anexo).

A partir de aquí calculamos (c) la inestabilidad de los términos de intercambio. No obstante, para llevar a cabo una prueba de solidez, calculamos también una medición de inestabilidad sintética, utilizando el Análisis de Componentes Principales, sobre la base de las tres evaluaciones originales.⁸

IV. Evaluación de la política comercial revelada

En este estudio, usamos la evaluación de la política comercial revelada como en Chenery y Syrquin (1975), Guillaumont y Guillaumont Jeanneney (1988), y Combes y Guillaumont (2002). La apertura del comercio (las importaciones más las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PBI) se descompone en apertura natural y apertura inducida por la política comercial. La apertura natural se calcula estimando qué nivel de apertura comercial debería tener un país sobre la base de sus factores estructurales. La apertura inducida por la política comercial es la diferencia entre la apertura comercial y la apertura natural.

Nuestro indicador de la política comercial evita utilizar ponderaciones subjetivas para combinar varios instrumentos políticos. No hay una medición de la política comercial perfecta para comparar países en un determinado momento e incluso para comparar la política comercial de un país dado en diferentes momentos (Rose, 2002). Según Baldwin (1989), las mediciones existentes del grado en que los gobiernos restringen el comercio generalmente encajan en dos tipos: mediciones de la incidencia de las restricciones al comercio y mediciones de sus efectos en el resultado. Las primeras se basan en la observación directa de instrumentos de política comercial. Las últimas evalúan las políticas comerciales por medio de cuánto se desvía el resultado real del resultado que se habría alcanzado sin barreras comerciales.

En la bibliografía existe un gran conjunto de indicadores basados en la incidencia, entre otros, el nivel medio de las ta-

⁸ Agradecemos a quien nos sugirió esta idea en forma anónima desde el *Journal of Development Studies*.

rifas, el nivel de los impuestos a la exportación y el porcentaje de importaciones sujeto a restricciones no tarifarias. Cada una de esas evaluaciones es parcial, ya que una política comercial deriva de la forma en que se utilizan todos los instrumentos políticos (Combes y Guillaumont, 2002). Por eso algunos autores, como Sachs y Warner (1995) clasifican a los países en países abiertos y cerrados combinando algunos de estos instrumentos de política comercial parciales. No obstante, Rodríguez y Rodrik (1999) hacen hincapié en las limitaciones del indicador de Sachs y Warner. Sostienen, sobre todo, que las ponderaciones utilizadas para combinar los instrumentos políticos son subjetivas.

Por lo tanto, algunos autores utilizan los indicadores de resultados en términos de precios (Dollar, 1992) y cantidades. Un indicador de cantidades puede ser la relación de las exportaciones más las importaciones de bienes y servicios en porcentaje del PBI. Este indicador tiene la ventaja de ser fácilmente calculable a partir de datos disponibles para una amplia gama de países sobre periodos prolongados. Sin embargo, no es determinado solamente por la política comercial sino también por factores estructurales.

En este informe, calculamos la apertura natural como el valor ajustado derivado de una regresión de la apertura comercial sobre las variables estructurales. Luego, el residual de esta regresión es calificado de apertura inducida por la política comercial (Tabla 2). Esta medición es un indicador de la apertura inducida por la política comercial ya que la media de los residuales equivale a cero. Por ende, depende de la selección de la muestra.⁹ Además, seguimos la práctica convencional y calculamos la media de cuatro años como para suavizar algunos de los aspectos cíclicos de los datos. Las siguientes son las variables estructurales. Los países más grandes son menos especializados y menos abiertos, calculándose el tamaño de un país mediante el logaritmo de su población. Los países desarrollados son probablemente más competitivos en una amplia gama de productos. Por lo tanto, usando el PBI

⁹ Si cambiamos la muestra, un país relativamente más abierto en la primera muestra podría ser relativamente más cerrado en la segunda y viceversa.

Tabla 2
Medición de la apertura natural y la Política comercial

La variable dependiente es la apertura comercial	1	2	3	4	5	6	7
Intersección	256,68 (13,65)***	294,77 (11,45)***	270,54 (10,73)***	267,95 (10,85)***	233,51 (9,40)***	272,34 (9,07)***	289,49 (10,78)***
Retraso del PBI per capita	4,54 (2,63)***	2,55 (1,38)	4,35 (2,50)***	3,76 (1,69)*	1,11 (0,57)	3,44 (1,67)*	2,54 (1,37)
Población en logaritmo	-14,01 (-19,90)***	-14,99 (-16,88)***	-14,5 (-16,14)***	-14,29 (-16,20)	-11,14 (-11,47)***	-14,50 (-13,94)***	-15,00 (-16,90)***
Variable ficticia cerrada	-4,04 (-1,06)	-7,51 (-2,26)***		-5,21 (-1,31)	-11,22 (-2,77)***	-5,76 (1,50)	-7,51 (-2,26)***
Minas					0,45 (2,93)***		
Variable Ficticia para países tropicales		-9,79 (-2,58)***	-7,79 (-2,03)***			-9,61 (-2,36)***	-9,80 (-2,58)***
Latitud en logaritmo				-3,60 (-1,48)			
Latitud cuadrada en logaritmo				1,138 (1,31)			
Tipo de cambio de los términos de intercambio						11,40 (1,11)	
Crecimiento medio de los países de la OCDE						3,02 (1,13)	2,10 (1,13)
Número de observaciones	376	376	376	370	261	335	376
R ² ajustado	0,49	0,50	0,50	0,49	0,41	0,45	0,50

Nota: Las estadísticas-t están entre paréntesis. Los errores estándar se corrigen por heteroskedasticidad, ***: coeficiente significativo a nivel 1%, **: coeficiente significativo a nivel 5%, *: coeficiente significativo a nivel 10%. Todas las variables son promedios de cuatro años, siendo los sub-períodos 1975-78, 1979-82, 1983-86, 1987-90, 1991-94 y 1995-98.

per capita como indicador de desarrollo, se supone que los países con un PBI per capita alto tienen niveles más altos de apertura comercial. La tercera es una variable ficticia: "cerrado", que refleja aproximadamente el costo del transporte; siendo todas las demás cosas iguales, si un país está aislado por fronteras naturales, es menos abierto.

Primero calculamos la apertura natural regresando la apertura comercial observada en las tres variables tratadas anteriormente (columna 1). Dos de las variables (el tamaño del país y el indicador de desarrollo) tienen el signo esperado y son significativas a nivel de 1%, mientras que la variable ficticia para los países cerrados es insignificante. R^2 ajustada es cercana al 50%.

Luego sumamos a las regresiones otras variables independientes que en la bibliografía se supone que son importantes para explicar la apertura natural (columnas 2-7). No obstante, agregar estas variables no mejora la R^2 ajustada. Cuando agregamos las exportaciones de minerales y combustibles en porcentaje del PBI (Minas), perdemos muchas observaciones debido a la disponibilidad de datos (columna 5). La tasa de cambio de los términos de intercambio y la variable que refleja la situación mundial actual (calculada como la tasa media de crecimiento en los países miembros de la OCDE –Organización de Cooperación y Desarrollo) no son significativas en los niveles convencionales (columnas 6 y 7). Asimismo, la latitud y la latitud al cuadrado, introducidas para captar los factores climáticos, no mejoran significativamente la R^2 ajustada.

Luego reemplazamos la variable ficticia "cerrado" por una ficticia cero-uno para los "países tropicales" (columna 3).¹⁰ En esta regresión, todas las variables tienen el signo esperado y son significativas en el nivel de 1%. Por ende, en los tests siguientes, usaremos la columna 3.

¹⁰ Los datos para la variable ficticia tropical provienen de la Red de Desarrollo Global del Banco Mundial (GDN).

V. La estrategia econométrica

Para estimar la influencia de la apertura comercial en los superávits presupuestarios, usamos un análisis de datos de panel. Cada país presenta seis observaciones: 1975-78, 1979-82, 1983-86, 1987-90, 1991-94, y 1995-98. La muestra incluye todos los países en desarrollo para los cuales requerimos datos (véase Apéndice).¹¹ Nuestro modelo puede resumirse de la siguiente manera:

$$s_{it} = \sum_{j=1}^K \theta_j x_{it}^j + u_{it} \quad (2)$$

donde

$$u_{it} = \alpha_i + e_{it} .$$

α = efecto específico de cada país.

e = el término de error,

$i = 1, \dots, N$ (índice de país).

$t = 1, \dots, T$ (índice de tiempo).

s_{it} = superávits presupuestarios,

x_{it}^j = j^{th} variable independiente, $j = 1, \dots, K$, y

θ_j = parámetros a calcular.

La información

Los datos sobre los superávits del presupuesto público están tomados de IFS (*Estadísticas Financieras Internacionales*), GFS (*Estadísticas de Finanzas Públicas*) y WDI (*Indicadores del Desarrollo Mundial*). La variable dependiente son los superávits presupuestarios generales excluyendo los subsidios externos en porcentaje del PBI. Esta medición es más adecuada

¹¹ No hay datos disponibles para todos los países a lo largo de todo el período, de modo que usamos una lista no equilibrada. Cada país considerado en la muestra tiene por lo menos dos sub-períodos.

para los países en desarrollo que los superávits presupuestarios globales convencionales que incluyen los subsidios externos. Si bien los subsidios representan una elevada proporción del ingreso público en los países en desarrollo, pueden variar considerablemente de un año a otro según el apoyo de los donantes. Su inclusión daría una señal inapropiada de su permanencia. No obstante, para probar su solidez, también incluimos superávits presupuestarios convencionales que incluyen subsidios externos.

Como se dijo anteriormente, tenemos tres variables que reflejan la apertura comercial: la apertura comercial observada en porcentaje del PBI, la apertura natural y la apertura inducida por la política comercial (sobre la base de la columna 3, Tabla 2). También tenemos tres variables ponderadas: cada una de estas tres evaluaciones de la apertura comercial por la inestabilidad de los términos de intercambio.

Las otras variables de control son las siguientes. Se supone que la variable dependiente desfasada tiene un coeficiente positivo, ya que los gobiernos se ven limitados por el presupuesto corriente que ayuda a determinar la posición del presupuesto del período siguiente. Esta inercia proporciona estabilidad y predetermina el esquema de déficit fiscal (Schuknecht, 1999). Se prevé que el grado de urbanización tenga un efecto positivo en el superávit fiscal, ya que es relativamente más fácil gravar a una población urbana que rural (Edwards y Tabellini, 1991). Se supone que el signo del PBI per capita es positivo. De hecho, más países desarrollados tienen probablemente más capacidad para diseñar sistemas tributarios eficientes. La tasa de inflación podría tener muchos efectos en las finanzas públicas y por ende en los equilibrios presupuestarios. Como algunos de estos efectos claramente se compensan entre sí, a menudo es difícil predecir el efecto neto de la inflación sobre el déficit presupuestario (Catão y Terrones, 2001). De todas maneras, se incluye la inflación porque en muchos estudios se supone que es un determinante importante de los déficits presupuestarios.

Las cuestiones econométricas

Calcular las ecuaciones del superávit presupuestario nos obliga a enfrentar dos cuestiones econométricas importantes. Primero, es probable que algunas variables independientes sean endógenas a los superávits presupuestarios, al menos a corto plazo. Segundo, introducimos la variable dependiente desfasada como una variable lateral a la derecha. Con un estimador de efectos fijos esta variable está, por construcción, relacionada con el término de error y por lo tanto es endógena. Abordamos estos problemas de dos maneras: (I) trabajamos con promedios de los datos de cuatro años, lo cual elimina parte de la simultaneidad cíclica de corto plazo entre los superávits fiscales y algunas variables independientes, y (II) usamos los estimadores del Método Generalizado de Momentos (MGM).

El método habitual para tratar los efectos específicos por país, en el contexto de los datos de lista, ha sido trabajar con diferencias de primer orden (Anderson y Hsiao, 1981). Los estimadores MGM permiten controlar tanto los efectos específicos por país no observados como la endogeneidad potencial de las variables justificativas. Arellano y Bond (1991) presentan un estimador MGM de primeras diferencias. No obstante, este estimador tiene deficiencias estadísticas y conceptuales.¹² Por eso, usamos un estimador de un sistema alternativo que reduce las potenciales desviaciones y la imprecisión asociadas con los estimadores de diferencias habituales (Arellano y Bover, 1995 y Blundell y Bond, 1998). El estimador alternativo combina en un solo sistema las regresiones en diferencia y las regresiones en nivel.

Controlamos la endogeneidad usando "instrumentos internos," vale decir, instrumentos basados en los valores desfasados de las variables justificativas como Loayza, Schmidt-Hebbel, y Servén (2002). Adoptamos la suposición de una exogeneidad débil de las variables justificativas, en el sentido de que se suponen no relacionadas con futuras realizaciones de los términos de error.¹³ Por ende, los niveles desfasa-

¹² El estimador de primera diferencia exagera la desviación debida a errores de las variables (Griliches y Hausman, 1985).

¹³ Algunas variables podían, sin embargo, ser estrictamente exógenas.

dos de las variables pueden utilizarse como instrumentos en las regresiones de diferencia y las diferencias desfasadas de las variables podrían usarse como instrumentos en las regresiones de nivel. Entonces, el efecto de una variable dada sobre los superávits presupuestarios es derivado a la asociación entre el componente exógeno de esa variable y los superávits presupuestarios. No imponemos ninguna restricción sobre el número máximo de retrasos de las variables. Considerando que T (índice de tiempo) es pequeño, esto no constituye un problema.

Los resultados

La compatibilidad del estimador depende de si los valores desfasados de las variables justificativas son instrumentos válidos. Los criterios para la selección de los instrumentos son dos tests de especificación (Arellano y Bond, 1991). Con el test de Sargan no rechazamos la hipótesis nula de la validez global de las condiciones de ortogonalidad de los instrumentos (identificando excesivamente restricciones). El segundo test tiene que ver con la relación serial de los residuales. Primeramente, rechazamos la hipótesis nula de ninguna relación serial de primer orden de los residuales diferenciados (test $AR(1)$) y en segundo lugar, no rechazamos la hipótesis nula de ninguna relación serial de segundo orden de los residuales diferenciados (test $AR(2)$). Por ende, los residuales no están relacionados en forma serial e inferimos que las condiciones de ortogonalidad son correctas.

Los resultados se indican en la Tabla 3. La variable apertura comercial no es significativa (columna 1); este resultado indica que los dos componentes de la apertura comercial observada pueden tener efectos opuestos. La variable ponderada (inestabilidad de la apertura comercial), definida como la apertura comercial observada por la inestabilidad de los términos de intercambio, tiene el signo esperado y es significativa, indicando que los países más abiertos tienden a tener una mayor exposición a los shocks externos y tienen superávits presupuestarios más bajos. Para determinado nivel de inestabilidad de los términos de intercambio, las economías que son más abiertas tienden a tener déficits presupuestarios más al-

Tabla 3
Explicación de los superávits presupuestarios

La variable dependiente es superávits presupuestarios	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Intersección	-23.20 (-2.88)***	-25.88 (-3.46)***	-29.51 (-3.83)***	-31.00 (-3.96)***	-35.90 (-4.66)***	-7.56 (-2.32)***
Desfase de superávits	0.55 (5.75)***	0.53 (3.73)***	0.59 (7.31)***	0.28 (1.71)***	0.30 (2.52)***	0.18 (2.25)***
Logaritmo de pob. urbana	2.54 (0.55)	2.82 (2.20)**	0.22 (0.19)	3.85 (1.82)*	4.18 (2.22)**	1.85 (1.80)*
Log de PBI per capita	2.08 (0.66)	1.64 (1.61)*	3.68 (2.71)***	1.28 (0.60)	1.98 (1.60)	-0.20 (-0.33)
Log. de la inflación	-0.35 (-0.87)	-0.29 (0.94)	0.48 (-1.44)	-0.76 (-1.46)	-0.31 (-0.67)	-0.48 (-1.45)
Inestabilidad de la apertura* comercial	-0.00005 (-1.90)**					
Inestabilidad	0.001 (1-08)	-0.003 (-1.48)	0.001 (0.958)	-0.003 (-0.785)	-0.10 (-0.294)	-0.0006 (-0.528)
Apertura comercial	-0.004 (0.99)					
Apertura inducida por la política comercial		0.08 (2.12)**		0.06 (1.90)*	0.11 (2.04)**	0.09 (3.20)***
Apertura natural			-0.03 (-2.12)**	-0.03 (-1.76)*		
Inestabilidad de la apertura* inducida por la política comercial		-0.0002 (-1.92)**		-0.0003 (-1.82)**	-0.04 (-2.18)**	-0.00009 (-1.72)*
Inestabilidad de la apertura* natural			-0.00004 (-1.66)*	-0.0001 (-2.05)**		
Número de observaciones	261	261	261	260	258	264
Test de Sargan: valor p	[0.37]	[0.27]	[0.77]	[0.99]	[0.38]	[0.18]
Test AR(1): valor p	[0.03]	[0.02]	[0.01]	[0.12]	[0.02]	[0.02]
Test AR(2): valor p	[0.91]	[0.67]	[0.74]	[0.52]	[0.29]	[0.20]
Pseudo R ²	0,61	0,65	0,68	0,56	0,40	0,11

Nota: Las estadísticas-t están entre paréntesis. Los tiempos ficticios se introducen pero no se muestran en la Tabla t-estadísticas entre paréntesis. Los errores convencionales se corrigen por heteroskedasticidad, ***: coeficiente significativo a nivel 1%, **: coeficiente significativo a nivel 5%. *: coeficiente significativo a nivel 10%. Todas las variables son promedios de cuatro años, siendo los sub-periodos 1975-78, 1979-82, 1983-86, 1987-90, 1991-94 y 1995-98.

tos. La variable que refleja la inestabilidad no es significativa, lo cual indica que la inestabilidad de los términos de intercambio afecta el equilibrio presupuestario a través de la apertura comercial.

Cuando introducimos la variable política comercial junto a la variable ponderada de apertura y la inestabilidad, su signo es positivo y es significativo (columna 2), lo cual indica que la política comercial tiene otros efectos sobre los equilibrios presupuestarios además de los que tiene a través de sus efectos sobre la inestabilidad del ingreso público. Una estrategia hacia afuera ejerce un efecto disciplinante en los presupuestos públicos, mientras que la apertura natural tiene un efecto negativo sobre los superávits presupuestarios (columna 3).

Los efectos adicionales de la apertura natural y la política comercial sobre los equilibrios presupuestarios son contrarios. El efecto negativo de la apertura natural podría explicarse por su efecto sobre la corrupción o por el hecho de que un país abierto más naturalmente podría tener menores restricciones de endeudamiento, es decir, un acceso mayor al capital extranjero. Tanto la apertura natural por la inestabilidad como la política comercial por la inestabilidad tienen un efecto adverso sobre los equilibrios presupuestarios. Por ende, lo importante es una exposición de la economía a los shocks externos, ya sea que la exposición se deba a la apertura natural o a la apertura inducida por la política comercial. Resultados similares se obtienen cuando se introducen en la misma regresión las variables apertura inducida por la política comercial, apertura natural, sus respectivos términos de interacción y la inestabilidad (columna 4).

Como tests de solidez, hacemos dos cosas: (I) usamos un indicador de la inestabilidad de los términos de intercambio en base al Análisis de Componentes Principales, cuyos resultados se muestran en la columna 5; las dos variables que reflejan la apertura comercial mantienen su signo y son significativas; y (II) usamos otra definición de superávits presupuestarios, a saber, superávits presupuestarios convencionales con subsidios externos; y en líneas generales, los resultados no cambian (columna 6).

IV. Conclusiones

Si bien, en teoría, el efecto neto de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios es ambiguo, empíricamente, es muy claro. La apertura comercial aumenta la exposición de un país a los shocks externos más allá de que esto se deba a la apertura natural o a la apertura inducida por la política comercial. Esto a su vez tiende a reforzar el impacto adverso de la inestabilidad de los términos de intercambio. Además, la apertura comercial afecta los equilibrios presupuestarios directamente, y aquí los efectos de la apertura natural y de la apertura inducida por la política comercial van en direcciones opuestas: al contrario de la apertura natural, la apertura inducida por la política comercial mejora los equilibrios presupuestarios.

Los gobiernos, aun en los países en desarrollo, pueden en muchos casos resistirse a liberalizar sus regímenes comerciales, sosteniendo que su situación presupuestaria ya es difícil y reducir las tarifas generará mayores déficits presupuestarios. Este estudio ha demostrado que, aunque la apertura comercial aumente la exposición de un país a los shocks externos y afecte por lo mismo adversamente sus equilibrios presupuestarios, una estrategia política hacia afuera debería llevar a un fortalecimiento general de sus equilibrios presupuestarios.

Para reducir los efectos adversos de la apertura comercial sobre los equilibrios presupuestarios, un país debe diseñar instituciones presupuestarias sólidas y administraciones fiscales eficientes. Estas últimas podrían ayudar a reducir los efectos del mal holandés y podrían aislar el gasto público de las presiones políticas. Asimismo, la estrategia hacia afuera puede ejercer una influencia disciplinante en los responsables de las decisiones políticas para que mejoren sus políticas macroeconómicas.

Por último, una estrategia hacia afuera también sería una fuente de mayor competitividad, especialmente aislando a los responsables de las decisiones de la presión de los grupos de interés particulares. Además, una estrategia hacia afuera, al reducir la corrupción, podría llevar potencialmente a diseñar un sistema presupuestario más sólido y administraciones fiscales eficientes.

Lista de los países de la muestra

Argentina	Ghana	Pakistán
Bolivia	Guatemala	Panamá
Botswana	Haití	Papua Nueva Guinea
Brasil	Hungría	Paraguay
Bulgaria	India	Perú
Burkina Faso	Indonesia	Filipinas
Burundi	Irán, Rep. Islámica de	Senegal
Camerún	Jamaica	Seychelles
Chad	Jordania	Sierra Leone
Chile	Kenya	Sri Lanka
China	Corea, República de	Santa Lucía
Colombia	Lesotho	St. Vincent y las Grenadines
Congo, Rep. Dem. del	Madagascar	Suacilandia
Costa de Marfil	Malasia	Tailandia
Costa Rica	Mauritius	Togo
Ecuador	Marruecos	Túnez
Egipto, Rep. Árabe de	Namibia	Turquía
Etiopía	Nepal	Uruguay
Fiji	Nicaragua	Venezuela
República Dominicana	México	Trinidad y Tobago

Referencias

Ades, Alberto, y Rafael Di Tella, 1999. "Rent, Competition, and Corruption." *American Economic Review*, Vol. 89, No. 4, pp. 983-93.

Alesina, Alberto, Richardo Hausmann, Rudolf Hommes, y Ernesto Stein, 1999, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 2, pp. 253-73.

Alesina, Alberto, y Roberto Perotti, 1994, "The Political Economy of Budgets Deficits," Informe del FMI No. 94/85 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

_____, 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment." *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 1203-28.

Anderson, Todd W., y Cheng Hsiao, 1981, "Estimation of Dynamic Models with Error Components." *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 76, pp. 598-606.

Arellano, Manuel, y Stephen R. Bond, (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations." *Review of Economic Studies*, Vol. 58, No. 2, pp. 277-97.

Arellano, Manuel y Olympia Bover, 1995. "Another Look at the Instrumental-Variable Estimation of Error-Components Models." *Journal of Econometrics*, Vol. 68, No. 1, pp. 29-51.

Baldwin, Robert E., 1989, "Measuring Nontariff Trade Policies." Informe NBER No. 2978 (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).

Barro, Robert J., 1979, "On the Determination of the Public Debt." *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 5, pp. 940-71.

_____, 1985, "Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the United Kingdom, 1730-1918," Informe de la Universidad de Rochester.

_____, 1986, "U.S. Deficits Since World War I," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 88, No. 1, pp. 195-222.

_____, 1995, "Optimal Debt Management," Informe NBER No. 5327 (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas)

_____, 1999, "Notes on Optimal Debt Management," *Journal of Applied Economics*, Vol. 2, No. 2, pp. 281-89.

Bevan, David, 1999, "Trade Liberalization and the Budget Deficit," *Journal of Policy Modeling*, Vol. 21, No. 6, pp. 653-94.

Blundell, Richard, y Stephen R. Bond, 1998, "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models." *Journal of Econometrics*, Vol. 87, No. 1.

Bohn, Henning, 1990, "Tax Smoothing with Financial Instruments," *American Economic Review*, Vol. 80, No. 5, pp. 1217-30.

Cashin, Paul, y Catherine Pattillo, 2000. "Terms of Trade Shocks in Africa: Are They Short-Lived or Long-Lived?" Informe del FMI No. 00/72 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Catão, Luís, y Marco Terrones, 2001. "Fiscal Deficits and Inflation: A New Look at the Emerging Market Evidence." Informe del FMI No. 01/74 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Chenery, Hollis B., y Moshe Syrquin, 1975. *Patterns of Development 1950-1970* (Oxford y Nueva York: Oxford University Press).

Collier, Paul, y Jan W. Gunning, 1999. *Trade Shocks in Developing Countries*. Vol. 1 y 2 (Oxford y Nueva York: Oxford University Press).

Combes, Jean-Louis, y Patrick Guillaumont, 2002. "Commodity Price Volatility, Vulnerability, and Development," *Development Policy Review*, Vol. 20, pp. 25-39.

_____. Sylviane Guillaumont Jeanneney, y Pascale Motel Combes, 2000. "Ouverture sur l'Extérieur e Instabilité des taux de Croissance," *Revue Française d'Économie*, Vol. 15, No. 1, pp. 3-33.

Dollar, David, 1992. "Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, No. 3, pp. 523-40.

Deaton, Angus, 1999. "Commodity Prices and Growth in Africa," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 3, pp. 23-40.

Easterly, William, Carlos A. Rodríguez, y Klaus Schmidt-Hebbel, 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance* (Washington: Banco Mundial).

Edwards, Sebastian, 1998. "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal*, Vol. 108, pp. 383-98.

_____, y Guido Tabellini, 1992. "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 10, número especial, pp. S16-S48.

Fischer, Stanley, 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, No. 3, pp. 485-512.

Griliches, Zvi, y Jerry A. Hausman, 1985. "Errors in Variables in Panel Data," *Journal of Econometrics*, Vol. 31, pp. 93-118.

Guillaumont, Patrick, 1994. "Politique d'Ouverture et Croissance Economique: les effets de la croissance et de l'instabilité des exportations." *Revue d'Économie du Développement*, No. 1, pp. 91-114.

_____, y Sylviane Guillaumont Jeanneney, 1988. *Stratégies de développement comparées zone franc et hors zone franc* (eds., Paris, Economica).

Loayza, Norman, Klaus Schmidt-Hebbel, y Luis Servén, 2000. "What Drives Private Saving Across the World?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 2, pp. 165-81.

Lindbeck, Assar, 1976. "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians," *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, pp. 1-19.

Lensink, Robert, Hong Bo, y Elmer Sterken, 1999, "Does Uncertainty Affect Economic Growth? An Empirical Analysis." 1999. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 135, pp. 379-96.

Lucas, Robert E. y Nancy L. Stockey, 1983, "Optimal Fiscal and Money Policy in an Economy Without Capital." *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, pp. 55-93.

Rodriguez, Francisco, y Dani Rodrik, 1999, "Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to Cross-National Evidence." Informe NBER No. 7081 (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).

Rodrik, Dani, 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council.

Rose, Andrew K., 2002. "Do WTO Members have More Liberal Trade Policy?" Informe NBER No. 9347 (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).

Sachs, Jeffrey D., y Andrew M. Warner, 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brooking Papers on Economics Activity*, Vol. 1, pp. 1-118.

Savvides, Andreas, 1998, "Trade Policy and Income Inequality: New Evidence." *Economics Letters*, Vol. 61, No. 3, pp. 365-72.

Schuknecht, Ludger, 1999. "Fiscal Policy Cycles and the Exchange Rate Regime in Developing Countries." *European Journal of Political Economy*, Vol. 15, No. 3, pp. 569-80.

Talvi, Ernesto, y Carlos A. Végh, 2000, "Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy." Informe NBER No. 7499 (Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).

Conclusiones y recomendaciones del XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público

Asociación Internacional de Presupuesto Público

Informe de Comisión de Trabajo del Tema I*

*“Planificación del sector público y presupuesto.
Regionalización y descentralización del gasto público.
Distribución geográfica. Alcances y coordinación”.*

Consideraciones

Teniendo en cuenta las consideraciones de los expositores y los participantes en la reunión Plenaria y en la Comisión de Trabajo, el Plenario del XXXIII Seminario Internacional

Recomienda a los países:

1. Los procesos de democratización han posibilitado un mayor grado de participación ciudadana y formas nuevas de responsabilidad para los gestores públicos.
2. Ello ha condicionado que durante las últimas décadas se hayan desarrollado, con mayor o menor grado, procesos

* Presidente de la Comisión: Juan Ángel Álvarez (Paraguay); Vice-presidente: Miriam Peralta del Valle (Cuba); Expositores: Alberto de Aguiar Soares (Brasil), Mariana Nemrod Guimaraes (Brasil), José Luis Ruiz Alvarez (España), Fernando Camacho (Paraguay).

- de descentralización, para dar respuesta a una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, con impacto directo en la estructura del Estado.
3. La descentralización debe concretarse en el traspaso de áreas de responsabilidades de gasto y su consiguiente asignación de recursos, desde los Gobiernos Centrales a los Gobiernos Territoriales, trascendiendo a la organización estatal, ya sea Unitaria o Federal.
 4. Existe consenso acerca de que la descentralización aumenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, al modificarse tanto la distribución de responsabilidades de gastos, como las competencias sobre la recaudación de recursos públicos, y que es un instrumento necesario a efectos de alcanzar un grado superior en la satisfacción de las necesidades ciudadanas, mejorando no sólo los niveles de eficiencia, sino también de eficacia en el gasto público.
 5. Lo anterior resulta válido, como concepto general, sin perder de vista que para el adecuado funcionamiento de sistemas descentralizados no existen recetas únicas y, bajo determinados principios, cada país deberá aplicar las pautas que estén en correspondencia con sus particularidades y estructuras estatales, en tanto y en cuanto son éstas, en última instancia, las que determinan el grado de descentralización que garanticen el cumplimiento de las metas y objetivos que debe cumplir el Estado para con sus ciudadanos.
 6. En este contexto, se identificaron como elementos claves, que no pueden obviarse para una aplicación eficaz de modelos de descentralización:
 7. Definición clara de las estrategias de desarrollo a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, que concilien los intereses nacionales con los intereses de los gobiernos subnacionales. Ello implica la determinación de directivas generales, objetivos, metas e indicadores que posibiliten la evaluación.
 8. Establecimiento de las responsabilidades transferidas a cada ejecutor, tanto por el lado del gasto público como de la captación de recursos, teniendo presente la necesaria correspondencia que debe existir entre ambas para lograr los resultados propuestos.

9. Identificación clara de los administradores y ejecutores en cada nivel de descentralización, refrendados por instrumentos legales.
10. Establecimiento legal de sistemas y etapas de monitoreo, control, evaluación de la ejecución y rendición de cuentas.
11. Por último, aunque no por ello menos importante, deben quedar definidos e identificados desde el punto de vista normativo, hasta dónde y bajo qué circunstancias es permisible el endeudamiento a los gobiernos territoriales, con el propósito que los procesos de descentralización no erosionen la estabilidad macroeconómica.

Informe de Comisión de Trabajo del Tema II*

“Indicadores de situación de necesidades públicas. Determinación de prioridades para la producción pública. Gestión presupuestaria y evaluación de resultados”

Consideraciones:

La Mesa Principal propuso a la Comisión elaborar las propuestas con la siguiente metodología de trabajo:

1. Abordar el tema bajo tres ejes temáticos, divididos en tres sub-temas:
 - a) Indicadores de situación de necesidades públicas.
 - b) Determinación de prioridades para la producción pública.
 - c) Gestión presupuestaria y evaluación de resultados.
2. Facilitar la participación activa de los representantes de los países y organismos nacionales e internacionales a través de intervenciones acotadas en tiempo con el objeto de dar oportunidad a que todos expresen sus opiniones.

* Presidente de la Comisión: Carlos González Miranda (Panamá); Vicepresidente: Rubén Augusto Lemus de León (Guatemala); Expositores: Peter Devries (Canadá), Marcos Makón (Argentina-Disertó en la Comisión de Trabajo).

3. Invitar al Sr. Marcos Makón a que realizara un resumen que permitiera orientar la discusión del tema acerca de los aspectos fundamentales que deben ser considerados para una Gestión Pública orientada a resultados.

Tomando en cuenta las consideraciones de los expositores y los participantes en la reunión plenaria y en la Comisión de Trabajo N° 2, el *Plenario del XXXIII Seminario Internacional*

Recomienda a los países:

En cuanto a los sub-temas: *Indicadores de situación de necesidades públicas y determinación de prioridades para la producción pública.*

1. La determinación de las prioridades debe basarse en los planes de gobierno como respuesta de los compromisos de las promesas de la campaña política, los que a su vez deben plasmarse en planes estratégicos y en los planes operativos, estableciéndose los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo. A su vez, el diseño de los indicadores debe responder a las necesidades identificadas.
2. Se ha observado que los cambios de gobierno no deberían afectar la determinación de las prioridades, limitando los beneficios de la vinculación de la planificación con el presupuesto.
3. Para la determinación de las prioridades y el diseño de indicadores de resultados útiles, es conveniente que la asignación de los recursos presupuestarios considere las necesidades, preferentemente basadas en las demandas de la sociedad, como alternativa al enfoque basado en la oferta por parte del Estado.
4. La elaboración de los planes debe tomar en cuenta los hechos pasados, presentes y futuros, incorporando técnicas prospectivas que permitan tener claridad en el cumplimiento de los objetivos en el corto, mediano y largo plazo. Esto permite vincular el presupuesto con la realidad del país y su evolución.
5. Las estadísticas permiten disponer de información sobre

los insumos básicos requeridos para la construcción de buenos indicadores, los cuales deben ser elaborados por las propias entidades responsables de la gestión, procurando no enfocarse en muchos indicadores, sino, por el contrario, concentrarse en pocos indicadores, pero de buena calidad. También se requiere definir la temporalidad de su medición de forma que permita hacer evaluaciones periódicas (mensual, trimestral, semestral, etc.), para determinar el avance o cumplimiento de los objetivos y metas y adoptar las medidas correctivas que sean necesarias.

6. La técnica del presupuesto por programas bien aplicada permite la incorporación de indicadores de resultados. No obstante, es necesario superar la concepción de que el presupuesto es la autorización máxima para gastar por un enfoque que considere, además, la solución de problemas.
7. Es importante tomar en cuenta que existen diversos tipos de indicadores, los cuales pueden proporcionar información cuantitativa, cualitativa y oportuna, y diversas modalidades de aplicación que incluyen las consultas mediante encuestas y los grupos focales.
8. La falta de mecanismos de coordinación que permitan el consenso de los objetivos nacionales, a nivel de los organismos del Estado, constituye un riesgo en la fijación y atención de las prioridades del país.
9. El fortalecimiento de la capacitación del recurso humano es un aspecto importante para la construcción de mejores indicadores.

En cuanto a la *Gestión presupuestaria y evaluación de resultados*:

1. Las rigideces del presupuesto limitan el desarrollo de los sistemas de evaluación de resultados.
2. El concepto de autoevaluación constituye un elemento importante, para lo cual se requiere, además de involucrar a las unidades ejecutoras en el diseño de indicadores, dotarlas de las capacidades que les permitan evaluar y mejorar su gestión.
3. La tendencia a crear sistemas de evaluación homogéneos basados en estándares, no debe perder de vista la necesidad

de introducir tratamientos diferentes que tomen en cuenta las características especiales de las unidades ejecutoras.

4. El sistema de evaluación de resultados no es una responsabilidad única que compete a la autoridad presupuestaria. Debe ser una responsabilidad compartida en la que se involucre a la auditoría de gestión en apoyo a un sistema de evaluación general, que no se limite a medir resultados contables y considere la medición de eventos económicos y financieros. Esto requiere la elaboración de sistemas adicionales de apoyo que midan aspectos de producción y sus aspectos cualitativos.
5. No es suficiente la elaboración de sistemas que midan los resultados expost; también es necesario que midan la temporalidad del gasto y los resultados de gestión y permitan además, implementar medidas correctivas que garanticen el cumplimiento de metas.
6. Se debe tomar en cuenta a la población involucrada para calificar el gasto, desarrollando métodos de control que permitan la auditoría ciudadana.
7. Los convenios de administración por resultados constituyen instrumentos que coadyuvan a mejorar la gestión pública.
8. El uso excesivo de las herramientas de planificación puede producir efectos contrarios a los objetivos de la evaluación de resultados.
9. Es importante reconocer la competencia y el rol que deben desempeñar las auditorías en el proceso de evaluación de resultados. No obstante, se debe procurar que éstas no se constituyan en parte activa de la gestión para evitar el riesgo de introducir elementos de rigidez y problemas de coadministración.
10. El uso excesivo de indicadores puede complicar la efectividad de los sistemas de evaluación de resultados. Una opción podría ser apoyarse en las metas del milenio recogidas por la ONU y aprobadas por los gobiernos, aprovechando que son pocas y de particular relevancia. Esto facilita su vinculación con el presupuesto haciendo posible su evaluación y permitiendo a los gobiernos determinar si las mismas se pueden cumplir o no.

Esta edición de 700 ejemplares se imprimió y encuadernó en
OFFSET DIFO S.H., Rosario 4751- Adolfo Sourdeaux – Bs. As.
Tel: 4748-1511 Email: offsetdifo@hotmail.com
en el mes de agosto de 2006