
seminarios y conferencias

Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal

Documentos presentados en el XV Seminario de
Política Fiscal

Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, octubre de 2003

Este documento fue compilado por Ricardo Martner, Director de Gestión Pública y Regulación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y coordinador del XV Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se llevó a cabo entre el 27 y el 29 de enero de 2003.

Los artículos que forman parte de esta publicación están en el idioma original en que sus autores los presentaron al Seminario Regional (español, inglés o portugués).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emitieron y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-9033

ISSN electrónico: 1680-9041

ISBN: 92-1-322265-3

LC/L.1991-P

LC/IP/L.234

Nº de venta: S.03.II.G.153

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU Context	7
<i>Fabrizio Balassone, Daniele Franco and Stefania Zotteri</i>	
Summary.....	7
A. Introduction	8
B. European fiscal rules and fiscal federalism.....	9
C. What solutions are there?	12
D. The solutions adopted by five EMU countries.....	15
E. Are the solutions adequate and sustainable?	29
F. References	32
II. Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais	37
<i>José Roberto R. Afonso</i>	
A. Um breve balanço da história recente.....	37
B. Ano novo, governos novos, crise federative velha?	41
C. Mesmo sem muita ordem, a federação se equilibra e avança	45
D. Atentar para nova retórica com atalho para velhas práticas centralizadoras	47
E. Bibliografia.....	50
III. Planejamento público e responsabilidade fiscal: um edifício em construção	53
<i>Sol Garson</i>	
A. Introdução.....	53
B. O planejamento do gasto público	54
C. Acompanhamento e controle do gasto público.....	56

D.	Contas estaduais e municipais 2001 – Pontos de atenção	57
E.	Conclusão	64
F.	Bibliografia.....	65
IV.	The Fiscal Accountability Act: Brazil's Experience	67
	<i>Carlos Mauricio Cabral Figueirêd and Marcos Antônio Rios da Nóbrega</i>	
A.	Introduction	67
B.	Sources and influences	68
C.	Initial proposal and legislative process	70
D.	The experience of the Pernambuco State Auditing Office.....	75
E.	Bibliography	78
V.	Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad	83
	<i>Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez</i>	
A.	Introducción.....	83
B.	Relaciones entre la Nación y las provincias.....	85
C.	Referencias bibliográficas	105
VI.	Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos descentralizados	107
	<i>Miguel Angel Asensio</i>	
A.	Introducción.....	107
B.	Un escenario internacional diverso	108
C.	La descentralización fiscal y los objetivos de diseño.....	109
D.	Los significados de la descentralización	109
E.	Federalismo fiscal en escenarios diversos.....	110
F.	Dirección de la igualación y nexo entre descentralización y equidad.....	111
G.	Instituciones para la igualación fiscal y la política de desarrollo regional	112
H.	Bibliografía.....	113
VII.	Federalismo fiscal: el caso de México	115
	<i>Juan Amieva-Huerta</i>	
A.	El federalismo fiscal	115
B.	El sistema fiscal federal mexicano	115
C.	Ingresos federales y locales	116
D.	Deuda pública estatal y municipal.....	118
E.	Federalización del gasto público	119
F.	Federalismo: comparación internacional.....	120
G.	Conclusiones.....	121
VIII.	La descentralización fiscal en México	123
	<i>Eduardo Gómez</i>	
A.	Introducción.....	123
B.	Antecedentes de la descentralización en México	124
C.	Situación actual de la descentralización fiscal en México	132
D.	Retos y perspectivas de la descentralización fiscal en México	133
E.	Conclusiones generales	134
	Anexo estadístico	139
	Serie Seminarios y conferencias: números publicados	145

Resumen

La descentralización de la gestión pública es una política de Estado que ha sido adoptada en grados diversos por los países de la región. Este movimiento ha sido parte integrante de los procesos de democratización, pero también ha perseguido objetivos de eficiencia económica y de equidad distributiva. A más de diez años de iniciados los primeros procesos, el balance parece positivo en cuanto a los avances en la democratización de las sociedades. Respecto a la provisión de servicios públicos, la salud y la educación, el resultado es menos alentador. En algunos casos, incluso se transfirieron los gastos, pero no el monto de recursos necesario para asegurar una adecuada calidad de las prestaciones.

Las restricciones emanadas de la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal han generado significativos impactos sobre el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. La observancia de estas leyes no sólo descansa en las responsabilidades penales que recaen sobre las autoridades, sino que también en el desarrollo de una capacidad institucional y en la participación de la ciudadanía en el proceso de control de cuentas.

Aunque se espera que estas leyes permitan a los gobiernos subnacionales morigerar los desequilibrios fiscales inherentes al enorme volumen de gastos que enfrentan y a las menguadas fuentes de financiamiento local, subsisten dos desafíos. Uno, la búsqueda de un adecuado balance entre las transferencias del gobierno central y los ingresos propios, y otro, la elaboración de mecanismos de solidaridad territorial que compensen, al menos en parte, las enormes disparidades regionales. Parecen surgir evidencias de que estos contrastes hasta se habrían acentuado en la década de los noventa.

En el ámbito subnacional, los sistemas de transferencias resultan extremadamente procíclicos, al propiciar un mayor gasto cuando hay ingresos fiscales crecientes y obligar a hacer ajustes cuando éstos disminuyen. Los sistemas en que se establecen “derechos” sobre la base de una proporción de los ingresos nacionales o del PIB terminan amplificando los ciclos fiscales al nivel subnacional.

Se examinan las experiencias de reglas fiscales subnacionales en el caso de la Unión Europea y de Canadá, y las iniciativas en distintos países de América Latina para estabilizar las transferencias. En el caso de Brasil, se enfatiza el papel que cumplen los Tribunales de Cuenta Estaduales en la nueva ley de responsabilidad fiscal y se analiza el impacto de la descentralización en las políticas sociales. Asimismo, se aborda la crisis del federalismo en Argentina y las iniciativas recientes en el caso de México.

I. Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU Context¹

Fabrizio Balassone, Daniele Franco, Stefania Zotteri²

Summary

The paper analyses the interaction between fiscal rules applying to European Union (EU) member states and fiscal decentralisation, a process which has gained momentum in some European countries since the early '90s. Three critical areas are identified. First, while compliance with European rules depends on the behaviour of all levels of government, it is the central government that is held accountable at the EU level; this asymmetry increases the need for rules applying to lower government tiers. Second, European rules demand that the overall budget (both current and capital) be balanced over the medium term; applying this rule at the subnational level may unduly reduce capital outlays. Third, European rules allow margins to deal with the budgetary effects of the economic cycle; replicating this feature at the subnational level, although desirable, may prove difficult. The paper

¹ Paper prepared for the conference "Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies," jointly organised by the IMF and the World Bank, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002. The views expressed in the paper are those of the authors and do not commit the Banca d'Italia. We are grateful to Pablo Hernandez, Anton Matzinger, and Karsten Wendorff for useful comments on previous versions of the paper and to David Colmenares and Jaime Rene Jimenez for their valuable discussion of the paper at the conference mentioned above.

² Banca d'Italia, Research Department.

examines the solutions available in principle to deal with these problems and compares them with those actually adopted by five European countries. It is argued that since European rules call for clear accountability and rapid adjustment, in theory the introduction of explicit domestic rules, mimicking the European ones, has marked advantages over purely co-operative mechanisms. However, in practice the strengthening of consensus-based institutions and procedures has been privileged, with little recourse to formal rules. While cooperation has proved effective in terms of general government deficit reduction, it may be sub-optimal in terms of allocation of resources and it may not withstand stress-testing in terms of both economic and institutional developments.

A. Introduction

The fiscal framework of the European Economic and Monetary Union (EMU) is historically a new development.³ For the first time, sovereign countries have adopted common fiscal rules and a complex multilateral surveillance mechanism.⁴ The new institutional setting has extensive implications for the European economies. It affects the conduct of fiscal policy and influences the allocation and distribution of government functions. This paper focuses on the impact of EMU fiscal rules on the relationship between central and subnational governments. Three critical areas can be identified.

First, as EMU fiscal rules apply to general government balances, compliance depends on the behaviour of all levels of government. However, it is the central government that is held accountable at the European Union (EU) level. This asymmetry weakens the central government position vis-à-vis subnational governments concerning the responsibility for compliance with the rules and, therefore, increases the need for rules applying to lower government tiers within each country.

Second, EMU fiscal rules demand that the overall budget (both current and capital) be balanced over the medium term. However, providing an adequate level of public infrastructure at the subnational level may be difficult without subnational authorities' using deficit finance.

Third, in order to reconcile fiscal soundness and budgetary flexibility in bad times, EMU fiscal rules rely on cyclically adjusted fiscal balances. At the subnational level, such measurement may be difficult to obtain; moreover, other devices designed to allow for budgetary flexibility may prove inconsistent with EMU fiscal framework.

This paper examines some solutions for making fiscal decentralization compatible with EMU fiscal rules and compares these possible solutions with the approaches of five European countries. The countries considered are extremely diversified in terms of institutional tradition, as well as size, population, and economic development. Three countries, Austria, Belgium and Germany, have a federal institutional structure – in Belgium a relatively recent development. Italy and Spain have substantially increased decentralization in recent years.

The structure of the paper is as follows. Section 2 examines European budgetary rules and their implications for the interactions among government tiers. Solutions for making decentralisation compatible with EMU rules are analysed in Section 3 from a theoretical point of view, and in Section 4 with reference to the experience of Austria, Belgium, Germany, Italy and Spain. Section 5 compares theory and practice and draws conclusions.

³ European fiscal rules apply to the fifteen European Union member states. Nevertheless, they are even more binding on the twelve countries which have so far joined the EMU.

⁴ For a review of the justifications put forward for this framework and for an analysis of its potential macroeconomic implications, see European Commission (1997), Artis and Winkler (1997), Eichengreen and Wyplosz (1998), and Cabral (2001). On the genesis of the framework, see Costello (2001) and Stark (2001). Balassone and Franco (2001b) examine EMU rules against the background of the past debate on fiscal rules.

B. European fiscal rules and fiscal federalism

1. European fiscal rules

EMU fiscal rules have been designed to ensure that national policies maintain a sound fiscal stance while allowing sufficient margins for budgetary flexibility in bad times.⁵ On the one hand, fiscal sustainability is a central tenet of EMU: it is a precondition for financial and monetary stability. On the other hand, budgetary flexibility is needed for stabilization policy: it has become more important with the establishment of EMU, as member states can no longer rely either on a monetary policy tailored to national needs or on exchange rate adjustments.

The Treaty of Maastricht states that budget deficits cannot be larger than 3 percent of GDP unless (1) under exceptional circumstances, such as deep recessions; (2) they remain close to 3 percent; and (3) the excess deficit lasts only for a limited period of time.⁶ If the deficit exceeds the 3 percent limit and the three conditions above are not met, the deficit is deemed “excessive” and it triggers a procedure intended to force adoption of corrective measures.

The Stability and Growth Pact (SGP) specifies what is meant by “exceptional” and “limited period”. A recession is considered exceptional if real GDP diminishes by 2 percent. A milder recession (where the reduction in real GDP is at least 0.75 percent) may also be considered exceptional if, for example, it happens abruptly. The excess above 3 percent must be reabsorbed as soon as the “exceptional circumstances” have expired. The pact gives no quantitative specification of the concept “closeness to 3 percent”.

The pact further specifies that each country should aim for a medium-term objective of a budgetary position “close to balance or in surplus.” According to the European Council, compliance with the pact should be assessed by taking into account the cyclical position of the economy.⁷ In practice, the SGP requires that each member state choose a budgetary target in cyclically adjusted terms and let automatic stabilizers or discretionary action operate symmetrically around it. The lower this budget balance with respect to the 3 percent threshold, the more leeway for countercyclical policy without the risk of an excessive deficit. Past experience suggests that in the majority of EMU countries a cyclically adjusted deficit between 0 and 1 percent of GDP should be adequate (Buti, Franco, and Ongena, 1997).⁸ Compliance with the deficit threshold, as well as the 60 percent ceiling for the debt-to-GDP ratio, would prevent the public finances of EMU member states from taking unsustainable paths.⁹

Countries with debt ratios above 60 percent of GDP should also take into account the need to reduce them, at a satisfactory pace, towards the threshold. An increase in the debt ratio during recessions should be avoided.¹⁰

Each EU member state must submit its budgetary targets officially in multiyear budgetary documents (stability and convergence programs). These documents are updated annually and are subject to a European Commission review that aims at assessing their consistency with EMU fiscal rules (Cabral, 2001). There is a midyear examination of public finances and an ex post evaluation of

⁵ The economic policy framework of EMU is extensively examined in Buti and Sapir (1998), Buti, Franco, and Ongena (1997); and Brunila, Buti, and Franco (2001).

⁶ These three conditions make the 3 per cent threshold extremely binding. See Buti, Franco, and Ongena (1997).

⁷ See Council Resolution on the SGP, June 17, 1997; Council Regulation No. 1466, July 7, 1997; Council Declaration, May 1, 1998; and Opinion of the Monetary Committee, October 12, 1998, approved by the Council.

⁸ The issues related to the choice of the medium-term fiscal target are also examined in Artis and Buti (2000), Dalsgaard and de Serres (1999), and Barrel and Dury (2001).

⁹ The theory of fiscal sustainability and its links with EMU fiscal rules are reviewed in Balassone and Franco (2000a). See also the papers in Banca d'Italia (2000).

¹⁰ Balassone and Monacelli (2000) analyse the implications of this provision for stabilisation policy.

results, as compared to the planned targets. The European Council can make recommendations to governments on the need to adopt corrective measures.

A country in excessive deficit is required to adopt corrective measures according to a fixed timetable. Failure to comply brings sanctions: the country must pay a non-interest-bearing deposit equal to 0.2 percent of GDP plus one tenth of the difference between the 3 percent ceiling and the actual deficit (up to 0.5 percent of GDP). For each successive year that the deficit is judged to be excessive only the variable component of the sanction must be paid. Should the excessive deficit persist, the deposit is converted into a fine after two years.

Sanctions may also damage reputation, which can translate into a higher risk premium in yields of government securities. The public nature of the whole procedure can contribute to the effectiveness of the control exerted by the market on budgetary policy.

In the 1990s this framework proved effective in constraining deficit and debt levels; however, its effectiveness in shaping the fiscal policy of euro-area members has not yet been proved. In particular, EMU rules have not yet been tested by severe recessions or large-scale asymmetric shocks. The slowdown of 2002-2003 has so far been quite problematic for the countries (France, Germany, Italy and Portugal) which had not reached close-to-balance positions.¹¹ Moreover, it is not clear that the envisaged “automatic pilot” version of fiscal policy, in which automatic stabilizers work freely around a predefined cyclically adjusted target, would provide a sufficient degree of cyclical smoothing, in view of the larger requirements of fiscal stabilization in EMU (Brunila, Buti, and Franco, 2001). The funding of public investment may also prove difficult (Balassone and Franco, 2000b).

Another problem is whether budgetary procedures and institutions at the national level are consistent with the constraints imposed by the new EU framework.¹²

2. The role of subnational governments

The problem of monitoring the soundness of public finances of lower government tiers arises in all countries which are not highly centralized, regardless of EMU membership (Ter-Minassian, 1997). Within each country, the stability of monetary and financial conditions is a public good to which the central government and all subnational governments contribute by maintaining sustainable budget positions. There is an incentive for each subnational government to exploit the benefits accruing from the discipline of others without itself complying with the rules (free riding). This may create a double cost for the other entities: the free rider’s excessive indebtedness can put pressure on interest rates to rise and it can result in bankruptcies requiring bail-outs.

In principle, this problem can be dealt with both via market-induced discipline and via regulations. However, the effectiveness of the market in inducing fiscal discipline requires certain conditions: no government body should have privileged access to the market; the market should have access to all the information necessary to evaluate the financial conditions of each government; bailing out troubled governments should not be allowed; and public authorities should react to market signals (Lane, 1993). These conditions are difficult to attain and unlikely to apply simultaneously. “Creative accounting” and “window dressing” may hinder any assessment of the true conditions of subnational government finances. The no-bail-out clause may lack credibility, especially in those countries where the public sector plays an important role in providing public services and goods. In addition, the reaction time of decentralized fiscal authorities may be excessively long (Blondal, 1999). Consequently, in most countries, market rules are widely supplemented by regulations.

¹¹ See Buti, Eijffinger, and Franco (2003).

¹² Budgetary rules in EU countries and their recent evolution are examined in Hallenberg, Strauch, and von Hagen (2001) and von Hagen, Hallet, and Strauch (2001).

Excluding pervasive administrative controls, which by their very nature are incompatible with a federal structure, two solutions may be considered: the cooperative management of indebtedness and the introduction of rules and sanctions for noncompliance.¹³

With cooperative solutions, all levels of government must be involved in formulating the objectives of economic policy and be responsible for their attainment. The incentive problem is addressed through moral suasion and peer pressure. Cooperation may require protracted negotiations, especially when a large number of bodies is involved, to the detriment of the effectiveness of economic policy. On the other hand, cooperative solutions can permit greater flexibility in dealing with unexpected circumstances.

Rules directly modify the incentive faced by governments. They bring benefits in terms of transparency and speed. They can increase the predictability of governments' behaviour, thereby reducing the level of uncertainty in the economic environment. But they also raise some problems, such as credibility of their rigorous application, in particular for bailouts, and the possibility of efficient monitoring to avoid forms of "creative accounting".

For these reasons, several countries have adopted eclectic approaches that combine rules with forms of cooperation based on peer pressure (Ter-Minassian and Craig, 1997; Banca d'Italia, 2001b). Some administrative controls are also frequently used. In some countries, fiscal targets are specified by the law; in others, they are the outcome of budgetary procedures in which both cooperation and controls may be present. In federal countries and in countries characterised by a high degree of decentralization, recourse to debt is generally permitted to any government tier. The rules generally limit the overall size of the deficit (either directly, or indirectly via thresholds for interest outlays) and allow indebtedness for certain purposes only (usually public investment). The constraint on indebtedness generally applies *ex ante*: possible overshoots may be compensated for in subsequent financial years. Further budgetary flexibility is sometimes provided by the so-called rainy-day funds.¹⁴

In assessing the compatibility between fiscal decentralization at the national level and the rules introduced at European level, three issues gain prominence: the asymmetric structure of incentives and constraints provided by EMU rules with respect to different government tiers; the absence of special provisions in the EMU rules for capital outlays; and the need to avoid inducing procyclical budgetary behaviour.

First, EMU rules may exacerbate the free-rider problem, as they introduce an asymmetry in the structure of constraints and incentives faced by central and subnational governments. While compliance with budgetary rules applies to general government on all levels of government, EMU documents do not assign specific responsibilities to subnational governments. A representative of the central government of each member state sits on the European Council and commits the government of that member state to the common policies. The central government is held responsible and bears the costs of noncompliance, both in terms of the monetary sanctions and the loss of reputation.

Second, reflecting the lack of a federal authority with the power to enforce fiscal discipline, EMU fiscal rules are tighter than those generally introduced at the national level, with respect to the funding of capital outlays and the effects of the economic cycle on the budget.

The adoption of rules which are less flexible than national rules may imply that the existing equilibrium between the central and the subnational governments turns out to be no longer appropriate. More specifically, the flexibility allowed to decentralized public governments, in terms of deficit financing for exceptional circumstances or capital spending, may be inconsistent with EMU fiscal rules. However, reducing this flexibility may be problematic.

¹³ Rules may obviously be the outcome of a cooperative decision-making process, but once defined they avoid the need to search for a consensus about each budgetary policy issue. Ter-Minassian and Craig (1997) note that there is some scope for cooperation also in a rule-based approach.

¹⁴ For example, this is the case in the USA. For a detailed analysis, see Knight and Levinson (1999) and McGranahan (1999).

The call for close-to-balance or in-surplus balances implies that most capital outlays have to be funded out of current revenues. Hence it is no longer possible to spread the cost of an investment project over all the generations of taxpayers who benefit from it. This discourages the undertaking of large projects producing deferred benefits and entailing a significant gap between current revenues and current expenditures. The disincentive is even stronger during the transition towards a balanced budget, when, in order to keep the flow of investment unaltered, the gap between current expenditure and revenue grows. This compression effect may be stronger for subnational governments, where investment spending can fluctuate considerably over time and the cost of projects may easily exceed available current revenues. “Building a school may be an extraordinary effort for a small town, an ordinary one for a big city” (Einaudi, 1948, p. 318; our translation).¹⁵ The available evidence confirms the link between fiscal consolidation and cuts in capital spending. In 1992, the year of the Treaty of Maastricht, the deficit-to-GDP ratio exceeded 3 percent in nine EU countries. In 1997, for all these countries but Greece the ratio was at or below the threshold; all had reduced the investment-to-GDP ratio; all but Greece and the Netherlands had lowered the investment-to-primary-outlay ratio. Over the same period, investment ratios increased in three of the six countries that met the deficit criterion in 1992.¹⁶

Economic theory has long maintained that stabilization policy should be a responsibility of central government due to externalities and spillover effects (Musgrave and Musgrave, 1984). It has also maintained that subnational government tax bases should be chosen to minimize sensitivity to the economic cycle, thereby avoiding procyclical policies at the subnational level. This is often ignored in practice since rainy-day funds or the possibility of compensating for deficits in one year with surpluses in another provides flexibility for the effects of the cycle at the subnational level. These mechanisms are not consistent with EMU rules, which reconcile soundness and flexibility by aiming for a cyclically adjusted budget and targeting a ceiling for the nominal deficit. This practice is valid not only *ex ante* but also *ex post*. Moreover, EMU rules require estimates of cyclical developments and their effects on the budgets, which may be unavailable at the subnational level (or, if available, may be biased because of measurement problems due, e.g., to the mobility of factors).

C. What solutions are there?¹⁷

Adapting existing national regulations – As already pointed out, control systems in place in most countries set flexible ceilings for the deficit. The ceilings may exclude capital expenditure (golden rule) or may apply only on an *ex ante* basis (i.e., if the deficit overshoots the ceiling, the overrun can be compensated for in the following years). In some cases (e.g., some U.S. states) the deficit overshoot must be financed through recourse to specially constituted rainy-day funds, without going to the market.

Adapting these solutions to the new scenario created by EMU rules appears easier in terms of the asymmetric incentive issue and the financing of investment, than with respect to the effects of the cycle.

¹⁵ On deficit finance Pigou (1928, p. 717) argued as follows: “This process of anticipating revenue has greater justification in the case of a local than in that of the central government. The former deals with a smaller revenue, on which any extraordinary outlay will have greater effect, and it is restricted in its taxing powers, while the national government can more easily distribute its outlay from year to year, and possesses full control over its means of revenue. As a general rule, therefore, it is true that loans are convenient, indeed an indispensable, part of the financial machinery of the smaller bodies.”

¹⁶ Balassone and Franco (2000b) also examine the possibility of introducing the golden rule in the framework of EMU fiscal rules. Support for the link between fiscal consolidation and investment cuts is also found by Roubini and Sachs (1989) and by Haan, Sturn, and Sikken (1996) for a sample of OECD countries with reference to different periods.

¹⁷ We do not take into account the possibility of the EMU’s directly monitoring the fiscal outcomes of subnational governments. While apparently appropriate in a context in which the budgetary results of large regions are more relevant than those of some member states, this solution would be politically problematic as it would radically change the relationship between the EU and the member states. Also, the monitoring of a large number of bodies could hamper the effectiveness of procedures that have been set up to deal with 15 governments at most. Indeed, EMU fiscal procedure may have to be revised to cope with the forthcoming enlargement of the Union.

The incentive problem may be tackled by introducing a rule – possibly even a constitutional amendment – that gives equal responsibility for compliance with EMU fiscal rules to all government tiers. This should be supplemented by a peer-review system – whose feasibility and effectiveness would clearly be sensitive to the levels of governments involved – and by the introduction of credible sanctions.

Concerning capital outlays, the adoption of the golden rule for lower government tiers would have to be accompanied by an overall ceiling on investment expenditure by subnational governments. The deficit thus allowed would have to be compensated for by a central government surplus with a generous enough margin to allow for counter-cyclical measures, so as to take into account the need for the overall cyclically adjusted general government budget to be close to balance or in surplus.

Allocating among decentralized bodies the overall deficit allowed for investment programs is difficult because subnational governments vary widely in population, infrastructure, overall receipts, etc. Thus a cooperative approach could be contemplated. Decentralized governments cooperating to define overall budgetary targets would acquire greater responsibility by aiming consistently at the targets set and reaching agreement on the allocation of resources. Moreover, the peer-pressure incentive for compliance generated in a cooperative framework could be strengthened by allocating any sanction handed down by EMU to the bodies responsible for the overshoot.¹⁸

Finally, with regard to the absorption of cyclical effects on the budget, applying ceilings that are valid only *ex ante* is clearly in contrast with European legislation, which is based on *ex post* limits (i.e., budgetary outcomes cannot be compensated for over time). On the other hand, setting limits that are valid also *ex post* would have shortcomings too:

- The limits would have to be decided on a case-by-case basis in connection with each government's budget sensitivity to the cycle and to the size of expected downturns. Differences may prove politically difficult to justify. As already pointed out, the necessary information may be unavailable or unreliable.
- Without a target in terms of a cyclically adjusted balance (whose definition would pose the same difficulties as defining nominal ceilings), subnational governments may also tend to target the deficit ceiling during favourable cyclical phases, in order to minimise fiscal effort. This would result in procyclical policies, and distort the allocation of resources.

Rainy-day funds could lessen the incentive problem by increasing the visibility of imprudent budgetary behaviour. However, under the European System of National Accounts (ESA95), the rainy-day funds would have to be subject to limits, again raising the same difficulties concerning the definition of deficit ceilings.¹⁹

One possible solution is a careful selection of tax bases, with subnational governments' revenues properly supplemented by transfers, so as to minimise the cyclical sensitivity of subnational budgets. This would have to be supported by the requirement to balance the budget in nominal terms. However, this solution may not be consistent with a high degree of decentralization, which would imply autonomy with respect to the level of public services provided and therefore with respect to the level of resources to be used.

Extending the Stability and Growth Pact to the national level – This would clearly eliminate any asymmetry in the incentives faced by different government tiers. However, the financing of local investment expenditure through local taxation could pose particular problems, especially where unusually expensive projects could lead to expenditure peaks.

¹⁸ The overall ceiling and the sanctions should avoid the risk of a "pork-barrel" effect. See, for example, Chari and Cole (1993).

¹⁹ In order to avoid this problem, the ESA95 would have to be modified. Resources drawn from rainy-day funds would have to be treated as government revenue rather than as proceedings of financial transactions. This would amount to a redefinition of EMU fiscal rules and of the relevant balance for budgetary policy.

Moreover, the large number of bodies involved could make monitoring particularly costly. As already pointed out, the evaluations needed for the cyclical adjustment of budgetary data could be especially problematic.

Extending of European rules to only the larger decentralized (that is, regional) governments could be a solution, provided smaller governments have limited autonomy. Otherwise, the cost of adjustment would merely be shifted from the central government to the larger subnational governments.

A market for deficit permits – The thesis that the problems of externalities might be solved by creating appropriate ownership rights and allowing them to be freely traded was first put forward by Coase (1960). Casella (1999) suggests this approach to fiscal discipline within the EMU. Comparing the negative externality produced by governments running excessive deficits to that caused by environmental pollution, Casella suggests using the machinery developed in environmental economics to limit deficit levels.²⁰ The possibility of introducing a system of deficit permits for subnational governments was also raised in Italy (Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1998).

Once the overall ceiling on permits and their initial allotment is set, market incentives would produce, through free trade, the most efficient allocation in relation to the financial needs of the various governments in any given year. The total volume of permits issued can depend on the national economic cycle, so as to allow both a “structural” margin for investment and a variable margin to absorb the cyclical impact on the budget. Borrowing and bond issues lacking debt permit coverage should be prohibited.

The scheme would apparently answer the three problems we have identified in reconciling fiscal decentralization at the national level and EMU fiscal rules. However, it is also subject to three main difficulties. First, while its effectiveness requires that the deficits of the various governments generate the same externality and are thus perfect substitutes, it must be recognized that the risk of triggering a financial crisis is not uniform across governments. If this risk were the function of a single variable, e.g., the level of debt, then one would merely have to make the value of the deficit permits of the governments inversely proportional to their stock of debt. However, the risk depends on a number of factors²¹ and determining the value of the permits held by each government is complicated.

Second, the efficiency of the market for permits would depend on the level of competition. This makes the mechanism ill suited to situations in which the number of governments is small (within the EMU there would be just twelve players, all very different in size).²²

Finally, there is no easy way to determine the initial allotment of permits. The possible criteria (GDP, population, etc.) would produce greatly differing allocations. If the demand for permits exceeded the supply, then the countries with an allotment greater than their requirement would enjoy positional rents.

The first two objections appear more cogent for a permit market among member states at EMU level than for one among subnational governments within each country. Presumably, the risk associated with each entity’s deficit is more uniform within countries than between countries: the size of the governments is smaller, and in many cases they have only recently acquired the power to issue their own debt. Moreover, the number of market operators would be vastly greater. Of course, an extensive market could entail high administrative costs.

²⁰ An early suggestion of a market in pollution permits is Dales (1968). A vast body of literature has since developed. For a discussion of the benefits and limitations of the approach, see Baumol and Oates (1988).

²¹ For instance, the risk may depend on the degree of exposure of the banking system, the degree of international openness, and so on. See, among others, Eichengreen and Portes (1986), Kharas (1984), and Hernandez-Trillo (1995).

²² The problem could be attenuated by a continuous double auction market (a system used in many financial markets); see Friedman and Rust (1993).

The third difficulty, the initial allotment of permits, would depend on political influence, at the national level as much as at the EMU level. It would be compounded, at least initially, by subnational governments' problems in adapting to the new procedure.

Apart from these difficulties, the permit system seems better suited to financing investments than to buffering the budgetary effects of the business cycle. Trading in permits could contribute to greater efficiency in resource allocation in public investments. The financial needs associated with investment projects could be planned, and projects modulated as a function of available resources. As to the cyclical effects, however, the initial allotment would necessarily be based on the forecast of national economic development. The emergence of a discrepancy in the course of the year could result in an over-demand for permits, which would penalise the governments of areas where cyclical performance was especially poor.

An overview – Each of the three solutions has drawbacks. In light of this, a combination of different approaches can have value.

- For larger subnational governments, a domestic replica of the SGP may be a feasible solution to both the asymmetric incentives problem and the need to buffer cyclical effects. For relatively large regions, the problem of lack of data is solvable and the small number of entities involved allows an effective peer-pressure system to supplement sanctions when dealing with the incentive problem. The need to spread investment costs over a number of years can be addressed by a “compensated” golden rule, that is, one with an overall deficit cap to be compensated for by a central government surplus. Cooperation may lead to an inefficient allocation of borrowing for investment projects. This would be the case if conventional criteria (e.g., size of population), which do not reflect the returns of the different projects, were used for the distribution of borrowing allowances. In this case, the introduction of a market for borrowing rights could induce more efficient outcomes.
- For smaller governments, a careful selection of tax bases can largely isolate their budgets from cyclical effects provided that they enjoy a limited degree of autonomy in terms of revenue. In this case, the requirement to keep the budget balanced in nominal terms - a less sophisticated rule than the one envisaged in the SGP - could be used to solve the incentive problem without any risk of inducing procyclical behaviour, thereby avoiding the data problem and reducing the monitoring difficulties arising in a “large number” context. Again, a “compensated” golden rule could be used in order to avoid an undue compression of capital outlays.

D. The solutions adopted by five EMU countries

The structure, responsibilities, and means of financing the subnational governments in the 15 countries of the EU are diverse (Smith, 1996; Fischer, 2001; Tables 1 and 2). They reflect national history, traditions, and specific political and cultural features.

Subnational financial autonomy is relatively high in federal states, such as Austria, Belgium, and Germany, and in the Nordic countries. Italy and Spain experienced a shift from a centralized to a decentralized structure over the last quarter of the 20th century.

In 1995, the ratio of subnational governments' expenditure to GDP ranged from 6.0 in Belgium to 32.3 in Denmark. However, a low/high ratio does not imply a low/high degree of financial autonomy. For example, in Italy, the Netherlands, the UK and Germany the ratio of subnational government expenditure to GDP was of the same order (ranging from 10 to 14 percent), but subnational governments' own revenues were limited in the first three countries (2.9 in Italy, 1.7 in

the Netherlands, and 0.2 percent in the United Kingdom) while they covered almost all the outlays in Germany.²³

On average, subnational governments in EU countries balance their budgets (Fischer, 2001). However, their budgets usually include sizeable transfers from central government.

Central governments usually set constraints on subnational governments' finances. In many cases, a golden rule is in place. In other cases, borrowing at the subnational level has to be authorised by the finance minister. In France, Ireland, and the United Kingdom, the central government can directly restrict borrowing by lower levels of government (Hallenberg, Strauch, and von Hagen, 2001). In Sweden a strong constraint on subnational government finances was introduced in 2001: subnational governments are required to balance their budgets every year and, when a deficit is recorded, the balance has to be restored within two years. In addition to limits for borrowing, EU countries frequently adopt explicit coordination agreements among different government tiers. Generally, these agreements are not legally binding. Only Finland does not have either coordination procedures or restrictions from central government.

Attention to the problems highlighted in the previous section was especially high in five EMU countries: Austria, Belgium, Germany, Italy and Spain. Of these, the first three have a federal structure (in Belgium this is a relatively recent development); the other two have substantially increased decentralization in recent years. During the 1990s, the share of subnational government taxes in general government revenue was relatively stable in Austria, Belgium and Germany while it grew substantially in Italy and Spain.

Table 1
REVENUE, EXPENDITURE AND NET BORROWING IN EU COUNTRIES IN 1995
(as a percentage of GDP)

	General Government			Local Government		
	Revenue	Expenditure	Deficit	Revenue (1)	Expenditure	Déficit (2)
Austria	52,1	57,2	5,2	9,1	---	0,7
Belgium	48,6	53,0	4,3	2,7	6,0	-0,2
Denmark	58,0	60,3	2,3	16,2	32,3	-0,5
Finland	56,2	59,9	3,7	10,2	---	-0,6
France	49,7	55,2	5,5	4,4	8,4	0,2
Germany (3)	46,1	49,6	3,5	12,5	13,7	1,2
Greece	37,7	47,8	10,2	---	---	---
Ireland	39,4	41,6	2,2	0,9	---	-0,1
Italy	45,6	53,2	7,6	2,9	11,7	0,2
Luxembourg	48,4	45,1	-3,3	2,8	---	-0,4
Netherlands	47,3	51,4	4,2	1,7	14,0	-0,2
Portugal	40,4	44,9	4,6	---	---	0,2
Spain	38,4	45,0	6,6	---	11,5	0,7
Sweden	60,0	67,6	7,7	15,9	---	0,2
United Kingdom	40,1	45,9	5,8	0,2	9,8	0,3

Sources: Banca d'Italia (2001a), for general government data; national accounts for German subnational governments; Eurostat (1997), for the remaining subnational government data.

(1) Including only current tax receipts; excluding all transfers.

(2) The deficit is computed considering overall revenue (including transfers).

(3) For Germany, subnational government data refer only to regions.

²³ Data concerning the composition of expenditure by level of government can also be misleading as a measure of the degree of decentralization when areas of concurrent responsibility between different tiers of government are relevant.

Table 2

**COMPOSITION OF TAX REVENUE AND SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS
BY SUBSECTOR OF GOVERNMENT IN EU COUNTRIES IN 1998**

(as a percentage of overall tax revenue)

	Central Government	Local Governments	Social Security
Austria	52.7	19.6	27.7
Belgium	36.7	28.2	35.1
Denmark	64.9	32.0	3.1
Finland	52.6	22.2	25.3
France	43.6	10.6	45.9
Germany	26.6	30.4	43.0
Greece (1)	68.6	1.2	30.2
Ireland	86.8	2.0	11.2
Italy	58.7	11.8	29.5
Luxembourg	68.2	6.3	25.5
Netherlands	56.5	3.1	40.5
Portugal	67.0	6.1	26.9
Spain	48.0	17.0	35.0
Sweden	58.0	30.8	11.2
United Kingdom	78.2	3.9	17.9

Sources: national accounts for Germany and OECD (2000) for the remaining countries.

(1) 1997 data.

Interestingly, none of the five countries has decided either to replicate the SGP at the national level or to introduce a market for deficit permits. Austria, Belgium, Italy and Spain have adapted their rules to the new European environment by introducing some explicit “domestic pact” although with different characteristics and scope. Germany has long discussed reforms, but in the end has left things unchanged, even though the agreement reached in March 2002 by the federal and regional governments about their joint responsibility for the commitments arising within the SGP represents a step towards a formal pact.

In all five countries rules are generally based on agreements between the centre and periphery (Fig. 1). The main exception is Italy, where largely the central government has so far imposed rules. This may be due to the relatively short Italian decentralization experience and to the lack of an institution representing regional governments at the national level (such as the Austrian and the German parliamentary chambers). Nevertheless, Italy also is moving towards a framework where negotiation, coordination, and consensus between centre and periphery are more important; for example, formal rules are being supplemented by informal procedures to reach agreements in the health sector.

Some margin of flexibility is allowed for investments (this is not the case in Austria, Belgium, and, only from 2002, Spain) while no explicit mechanism is in place for taking into account the effects of the economic cycle on public finances (Fig. 2).

Relevant differences exist in the degree of sensitivity of subnational governments’ budgets to the economic cycle among the five countries and, within each country, among the different subnational tiers. First, the cyclical component of subnational governments’ resources lies primarily within tax revenue; therefore, differences in the tax share of total revenue at the subnational level matter. Second, sensitivity may depend on which taxes are local. Third, sensitivity may depend on the way grants are designed.²⁴

²⁴ For example, in Germany current transfers from regions to municipalities mainly depend on the level of regions’ tax revenues. Moreover, capital transfers from regions to municipalities often depend on the budgetary situation of the regions.

Figure 1
DOMESTIC 'PACTS'

		Imposed	Agreed
Explicit	Italy		Spain, Belgium, Austria
	Implicit		Germany

Source: autor calculations

Figure 2
FLEXIBILITY FOR INVESTMENTS

		No	Yes
Explicit flexibility for the cycle	No	Italy	Spain, Belgium, Austria
	Yes		Germany

Source: autor calculations

In Germany, where a relevant share of subnational governments' revenue comes from income taxes and VAT-sharing schemes, both regions and municipalities seem quite exposed to the cycle. In Austria, subregions seem less exposed to the effects of the cycle than regions: even if subregional governments' taxes are a larger share of their resources than regions' taxes are, subregional governments are assigned lower shares of the taxes which are most sensitive to the cycle. In Belgium, the way grants are designed can partially counterbalance the cyclical changes in local revenues. In Spain, tax revenue as a share of local resources is relatively small so that the effects of the cycle can still be considered limited. Up to the beginning of the 1990s, this was the case for Italy as well. In these two countries the problem posed by the cyclicity of revenues is going to become more pressing as decentralization advances.

1. Austria

Austria has been a federal state since 1920. Government responsibilities are shared among three levels of territorial authority: the central government (*Bund*), nine federal regions or states (*Länder*), and about 2,350 municipalities (*Gemeinden*).²⁵

²⁵ The public sector includes also professional organizations, social security bodies, and public funds. Counties exist only as administrative subunits of the regions.

The distribution of responsibilities between the central government and the regions is determined by the constitution.²⁶ Legislative responsibilities are conferred mostly on the central government. Administrative responsibilities are assigned mostly to the regions. The constitution makes the regions responsible for all matters that it does not explicitly reserve to other government levels. Despite the formal dominance of the central government, the regions exercise considerable discretion in their relations both with central government and the municipalities.

On the revenue side, subnational governments largely rely on shared taxes (almost three quarters of their overall revenues in 1994). The sharing mechanism concerns both taxes on income and property (wage and income tax, capital gains tax, interest income tax, inheritance and gift tax) and indirect taxes such as VAT and mineral oil tax.

Austrian federalism is based on cooperation and coordination among the government tiers. This feature is apparent in the role of consensus for determining the degree of fiscal equalization. The structure of financial provisions is established by the Financial Constitution Law, which guides the assignment of shared and exclusive taxes. The general framework thus defined becomes operational through an ordinary law (Fiscal Equalisation Law) which establishes the details of the rules for tax sharing, intergovernmental transfer, and cost bearing among the three levels of government. Before being actually presented to the parliament, the Fiscal Equalisation Law is negotiated by the finance minister, the nine regional finance ministers, and the representatives of the municipalities. So far, without exception, unanimous consensus has resulted for this law. The Fiscal Equalisation Law approved in 2001 covers the period from 2001 to 2004.²⁷

More generally, cooperation and coordination have been crucial in determining the overall performance of Austrian public finances. In spite of the lack of correspondence between the political responsibilities for spending and those for taxing, no explicit and binding rule was introduced before the run-up to EMU. In principle, regions and municipalities can use debt-financing only for financing non-ordinary expenditures. Therefore, investment projects should be financed via ordinary revenues, unless investments are such that they can be considered extraordinary. In practice, the distinction between ordinary and non-ordinary budget is rather loose.

In 1999 Austria introduced binding budgetary rules for subnational governments, which took the form of an explicit Domestic Stability Pact. The main target of the pact was the stabilization of general government deficit below the 3 percent threshold.

In Autumn 2000, a new Domestic Stability Pact was discussed in the context of the negotiations for the Fiscal Equalisation Law for the years 2001-04. In June 2001 the negotiations among central government, regions, and municipalities were brought to a positive conclusion.²⁸ The new pact sets budgetary obligations and consequences of noncompliance for all levels of government.

A budget balance for general government is to be achieved by 2002 as a result of a small federal deficit, surpluses in the regions, and balanced budgets by the municipalities. More specifically, according to the pact:

- Municipalities have to balance their budgets over the period 2001-04. This commitment concerns municipalities grouped according to the region they belong to.
- Regions as a group have to reach a surplus of 0.75 percent of GDP. The pact allocates the surplus required from each region mainly according to population. However, the

²⁶ On fiscal relationship among different government levels in Austria, see Thoni (1999), and Matzinger (2001a, and 2001b).

²⁷ Previous agreements applied to six year periods up to 1985 and to three-year periods thereafter.

²⁸ Like the Fiscal Equalisation Law, this Domestic Stability Pact covers the period from 2001 (retroactively) to 2004. See OECD (1999).

regions in favorable financial condition have agreed to more ambitious targets than the other regions.

- The central government has to reduce its deficit in 2001 and 2002 and keep the level thus reached thereafter.²⁹

The pact sets up several committees with advisory, coordination, supervision, planning, and implementation responsibilities.³⁰ The committees are the main information channel among governments. The pact requires all authorities involved to provide proper flows of information concerning their budgetary positions. Under prespecified circumstances, sanctions have to be paid for failure to deliver necessary information.

During the negotiations concerning the Domestic Stability Pact, a great deal of attention was focused on how to evaluate budgetary outcomes. In the end, an agreement was reached to use ESA95 instead of the Austrian cash-based accounting method. This decision goes in the direction of setting common accounting standards for all levels of government and of harmonising accounting standards in a way which makes national rules compatible with those applied at the European level.

The pact envisages sanctions only when noncompliance is for major deviations. Each year the agreed-upon contribution to the target set for general government has to be achieved not only *ex ante*, but also *ex post*. No specific reference is made to the financing of public investment and to the budgetary effects of the economic cycle.

If the National Statistical Office informs the National Coordination Committee about a case of noncompliance, a conciliation committee is set up. The committee asks for an expert opinion on the extent of the shortfall in the contribution to the Domestic Stability Pact. On the basis of this opinion, the conciliation committee decides the sanctions to be applied according to the pact.

Sanctions amount to 8 percent of the contribution to the pact (i.e., the agreed change in the budget balance) plus 15 percent of the shortfall, but cannot exceed the shortfall itself. The fine is to be deposited at the Austrian central bank. If compliance is reobtained within one year, the fine is returned; otherwise, the money is allocated across the complying governments. Noncompliance does not lead to sanctions (1) if the general government overall budget is balanced; (2) if noncompliance is due to a change in the interpretation of ESA95 accounting rules; or (3) if there is a revenue shortfall concerning only one level of government due to a Supreme Court decision.

2. Belgium

Over the last 30 years, Belgium has been turned from a unitary and highly centralized country into a federal and very decentralized one (Greco, 2000; van Meerhaeghe, 1995; Todman, 1997; Bogaert and Père, 2001). The federalization of Belgium started in 1970 when regions and communities were introduced into the constitution.³¹ In 1993 the federal nature of the country was established and the responsibilities of subnational governments were extended to their current scope.

²⁹ Austria, Federal Ministry of Finance (2000).

³⁰ These are the national committee, which represents all levels of government, and eight regional committees.

³¹ The new text of the constitution specified the responsibilities of the federal government and assigned all residual responsibilities to regions and communities. The previous arrangement worked in the opposite way. The legislation enacting the constitution was passed in 1980 when the territories of the Flemish region and Wallonia were defined and the Flemish and French communities, consisting respectively of all Flemish and French-speaking citizens, were established. In 1983 a German community was also created. In 1988 the responsibilities of regions and communities were further increased. In 1989 the revenue structure of subnational governments was modified on the basis of their new responsibilities. The new arrangement was to be fully operational after a transitional period of ten years. In 1989 the Brussels-Capital Region was also created.

The institutional structure of Belgium is particularly complex. It includes the federal government, three economic regions, three linguistic communities,³² ten provinces, and about 600 municipalities. Regions and communities are not subordinate to each other. This structure is reflected in the complex allocation of functional responsibilities.³³ The regions are responsible for infrastructure, transport, agriculture, science policy, foreign trade, employment policy, and the environment. They also oversee provinces and municipalities. The communities are responsible for language use and the arts; they have a relevant role in education, social assistance, and public health.

Regions and linguistic communities have financial autonomy. The federal government remains responsible for raising most of the public revenues. An important part of these revenues is automatically transferred to regions and communities.³⁴ The revenues of the central government (VAT and personal income tax) attributed to regions and communities represent about 90 percent of their overall resources. The VAT share is allocated on the basis of the number of students. The personal income tax share of each region is determined on the basis of the income-tax revenues that can be attributed to each area. However, a solidarity fund provides some degree of redistribution across regions. Taxes collected by the regions and communities amount to 8 percent of total funds, while grants from the central government account for less than 3 percent of their total resources.

The completion of the federalization of Belgium in the 1990s took place in a context in which fiscal policy was very much affected by the development and the implementation of European fiscal rules. Accordingly, the development of rules and procedures applying to the budgetary decisions of subnational governments reflected both the pressures stemming from their increasing role and the need to comply with euro-level commitments. The approach taken by the Belgian authorities does not rely on uniform predefined rules (such as the balanced budget or the golden rule), but rather on the consensual definition of yearly targets. In this context, coordination mechanisms and the supervisory Conseil Supérieur des Finances (CSF)³⁵ introduced in 1989 have a major role. This solution probably reflects the different initial budgetary positions of regions and communities, as well as their limited number. The tensions between the linguistic groups may also have had an influence.

There is no formal rule setting limits to expenditure, deficit, and debt. However, the CSF sets yearly guidelines for the expenditure growth and the deficit level of each institution (the federal government, regions, communities, and social security authorities).³⁶ Primary expenditure is recognized as the control variable for reaching the target set for the overall balance. Subnational governments are not expected to match expenditure overruns with increases in tax rates. The regions can levy supplements on national taxes, but they have to consult the federal government and the other regions. Regions and communities can issue bonds, but they must have the approval of central government.

There are no provisions for sanctioning procedures. However, legislation enacted in 1989 allows the federal government to limit the borrowing of regions to a period of two years. The restriction would follow a recommendation of the CSF and a consultation with the regional governments.

³² Todman (1997) notes that the two types of entities reflect the linguistic nature of the factors determining institutional changes as well as the different objectives of the French and Flemish communities. The Flemish put pressure for the creation of the linguistic communities; the French speakers insisted on the creation of the economic regions. The Flemish region and community are de facto merged.

³³ For instance, four levels of government are involved in the supply of educational services.

³⁴ The revenue structure of regions and communities is extensively examined in Todman (1997) and Spinnoy (1998).

³⁵ The CSF – Besoins de Financement des Pouvoirs Publics, which is in charge of drafting the reports concerning budgetary targets, includes representatives of federal government, regions, communities, and the central bank.

³⁶ See Bogaert and Père (2001) and Conseil Supérieur des Finances (1998).

During the 1990s, the CSF indicated targets for each region and community. The CSF guidelines were reflected in the convergence programs of 1992 and 1996, and in the more recent stability programs prepared in the EMU context. Since 1992 the programs have referred to two groups of public authorities: Entity I, which consolidates the budgets of federal and social security institutions, and Entity II, which consolidates the budgets of regions, communities, and subnational authorities. Targets are set for the primary and the overall balance of the two entities.

In the 1990s, the CSF aimed gradually to reduce the overall deficit of general government and make budgetary balances more homogeneous. In 1999, at the end of the 10-year transitional period for the financing of subnational governments, the guidelines were revised on the basis of Belgium's fiscal strategy within EMU. For each authority still in deficit in 2000, the CSF confirmed the objective of balancing the budget no later than 2010. A gradual reduction of debt levels was also targeted. The CSF estimated for each government a constant growth rate of primary expenditure over the period 2000–2010 consistent with this target.

The early stage of the decentralization process coincided with a period of sizeable imbalances in public accounts and a growing public debt. The final stage, in the 1990s, coincided with a phase of fiscal consolidation and declining debt-to-GDP ratios. Decentralization did not hamper the consolidation process. All regions and communities met the CSF deficit guidelines. However, the distribution of the consolidation effort was asymmetric (de Callataÿ and Savage, 1998; and Bogaert and Pèrè, 2001). The federal and social security authorities largely contributed to fiscal consolidation in the 1990s. The rate of growth of primary expenditure was particularly low for Entity I, while Entity II was able to benefit from the strong revenue growth guaranteed by the transitional rules. De Callataÿ and Savage (1998) note that this asymmetry creates problems in terms of resource allocation (expenditure cuts can only be implemented on some budgetary items) and incentives (regions and communities may consider themselves immune from the effects of shocks).

At present, all regions have been recommended to maintain or gradually reach a budget balance. The need for borrowing for investment projects is not recognized, in spite of the fact that net public investment has been negative or close to zero in recent years and that regions are responsible for most capital spending. Bogaert and Pèrè (2001) note that, in the Belgian political context, the differentiation of budgetary targets, even on the basis of capital expenditure, could prove difficult, as it might cause problems concerning the contribution of each authority to reducing debt levels. For this reason, a uniform deficit threshold for all regions is considered more appropriate.

The effects of automatic stabilizers on the budget are not explicitly taken into consideration in setting the budgetary targets of subnational governments. The resources transferred to regions are computed on the basis of data concerning the previous year. This tends to insulate subnational governments from cyclical factors, as the federal government has to ensure, if necessary with active fiscal measures, the achievement of the target set for general government. Bogaert and Pèrè (2001) note that this issue is now under consideration and that there is some consensus on regulating expenditure growth for each authority on the basis of a structural budget balance.

The CSF suggests that each region or community produce an internal stability program covering the same period considered in the program submitted within the EMU framework. It also advocates that the National Accounts Institute provide national accounts data for each region and community.

3. Germany

Germany has a federal structure made up of three main government levels: the central government (*Bund*), sixteen regions or states (*Länder*) and 15,000 municipalities (*Gemeinden*).³⁷

³⁷ On fiscal relationships among the different government levels in Germany see Deutsche Bundesbank (2001), Spahn and Föttinger (1997), Wendorff (2001), and Zimmermann (1999).

While the constitution confers powers primarily on the regions, these powers have been gradually eroded in favour of central government. This process is related to the importance of concurrent legislation and to the principle of federal law, overriding regional law.³⁸

Each level of government has its own tasks and is responsible for financing the expenses related to those tasks. As far as budgetary decisions are concerned, in principle subnational authorities are autonomous. Nevertheless, there are important interrelations and interdependencies among the government levels. As far as the provision of public goods is concerned, the constitution establishes “uniformity of living conditions” (instead of minimum standards). Moreover, the constitution’s “confederate principle” establishes that all governments guarantee for one another. Moreover, the budgets of municipalities are subject to direct financial monitoring by the regions and regions largely affect the financial position of municipalities by transferring important resources. In this sense, the structure of the German decentralization is hierarchical.

The strong interrelationships among different tiers of government show up also in the financing system of the subnational authorities. Most subnational governments’ revenues come from revenue-sharing schemes. Both vertical and horizontal redistribution schemes are relevant (these equalization schemes aim mainly for uniformity of living conditions). Shared taxes were more than 70 percent of overall taxes in 1999. Wage and income tax, corporate tax, and turnover tax are almost equally distributed between the central government and the regions, while municipalities receive 15 percent of the income tax revenue. Exclusive taxes are not very important. Subregional governments benefit from the local business tax and the property tax; regions benefit from the inheritance and motor vehicle taxes, even if they cannot choose the tax rate or base; the central government benefits from the solidarity surcharge on income taxes and from excises.

Given these basic features of German decentralization, it is important to stress that German federalism has been based on the cooperation among different tiers of government and among the authorities belonging to the same tier. This is also reflected in the framework of budgetary arrangements applying to subnational governments. There are explicit rules defined by the constitution. Moreover, there are implicit rules which are based on consensus rather than on the central government’s power to impose them.

According to the budgetary autonomy of each level of government, each authority can finance its expenditure through borrowing. A golden rule budget constraint allows borrowing only for investment expenditure.³⁹ There is also an indirect limit to borrowing, which comes from the “confederate principle”: each government has to take into account the effects of its choices on the other governments.

In particular, regions are subject to provisions included in regional constitutions and budgetary statutes, the latter based on central government regulations. These statutory regulations basically concern investment expenditure (i.e., reference is made to the golden rule) and generally imply only weak constraints on regional borrowing.

Provisions for municipalities are somewhat more binding: borrowing is allowed only if other financing is not feasible or appropriate and it is always subject to regional approval. The golden rule is more strictly defined (investments are defined as a narrower concept).

³⁸ Even in areas of primary regional responsibility, regions’ tasks have been reduced by increasing joint decision making and sharing of responsibilities.

³⁹ In principle, this rule also applies to central government (Constitution, Article 115). Nevertheless, in practice the rule does not really work as a constraint as it can be avoided when the business cycle is not favourable. Moreover, it is valid only *ex ante* and it can refer to a rather broad concept of investment.

The cooperative nature of German federalism was confirmed after the approval of the Maastricht Treaty. Indeed, the Act on the Treaty on the European Union, which was approved by both the Bundestag and the Bundesrat at the end of 1992, established that “obligations arising for the Federal Republic of Germany from the legal instruments of the European Union ... are to be fulfilled on the basis of an agreement between the federal government and the *Länder*.”

In spite of this formal commitment, no provisions for a domestic stability pact were introduced in Germany. The federal government proposed to determine a legally binding allocation of the Maastricht deficit limit both vertically between central government and regions and horizontally across regions. This allocation would have been relevant only in the case of an excessive deficit for the general government, as defined in the Maastricht Treaty. The debate which followed this proposal concerned (1) the extent to which binding deficit allocations are actually required; (2) the method for allocating the deficit both vertically and horizontally; and (3) the rule according to which fines set at the European level should be paid by noncomplying governments. The debate was inconclusive, so that eventually no domestic stability pact was introduced.

This outcome may reflect a certain lack of urgency. Up to 2000, the general government net borrowing was well below the 3 percent threshold and in recent years the deficit of subnational governments has been relatively limited. More important, the outcome also reflects the cooperative nature of German federalism. Indeed, the central government cannot introduce a domestic stability pact without the approval of the regions. In turn, the regions do not agree on the crucial elements of such a pact because they have no interest in undertaking binding agreements which do not provide them with advantages.

With the publication of the most recent estimates on the general government deficit in 2001, the debate on the introduction of a domestic stability pact has gained new importance. Indeed, in 2001 regions seem to have played a role in determining a significantly higher-than-expected general government net borrowing. Moreover, in December 2001 the Bundestag and the Bundesrat agreed on an amendment to the budget principle act concerning the compliance with budgetary discipline in the EMU framework. This amendment is not a strictly binding rule. Nevertheless, it states that the federal government and subnational governments will aim to reduce net borrowing and achieve a balanced budget and that, if budgetary discipline of the central, regional, and local authorities does not comply adequately with the requirements, the Financial Planning Council will discuss the reasons and make recommendations on adequate budgetary measures to be implemented. Finally, in Spring 2002, in the Financial Planning Council, the central and regional governments stated their joint responsibility for the commitment arising from the Stability and Growth Pact and reaffirmed the objective of balancing their budgets. They also agreed upon the introduction of ceilings to the outlays of the different government tiers.

4. Italy

After World War II, Italy retained a centralized structure for a long time. Although the 1948 Republican Constitution placed great emphasis on the role of the regions, five of which were granted a high degree of autonomy under special statutes, the 15 ordinary statute regions were actually established only during the 1970s. Up to the 1980s the responsibilities attributed to regions had been relatively limited. The decentralization process gained momentum in the 1990s and culminated in the constitutional reform of 2001, which has substantially extended regional powers.⁴⁰

⁴⁰ On fiscal relationships among different government levels in Italy, see Arachi and Zanardi (2000), Buglione (1999), Fausto and Pica (2000), and Messina (2001). On the constitutional reform, see Fazio (2001); Balassone, Degni, and Salvemini (2001), Fossati (2002), and Giarda (2002).

The transfer of functions to the regions began in 1972. As initially designed, it was completed in 1978 when most of the functions regarding health care were delegated to the regions. During this period, the possibility (provided for in constitutional Article 18) of delegating some regional function to municipalities and provinces was also implemented. However, health policies were effectively defined at the national level. Regions had only administrative powers.

In the 1970s tax collection was even more centralized at the national level than before. Between 1970 and 1990 subnational government expenditure grew from 11 to 14.8 percent of GDP. It also increased as a share of total general government expenditure. Over the same period, subnational governments' own revenue did not change significantly. In 1990 it was still equal to 2.8 percent of GDP. Transfers from the central government increased from 5 percent of GDP in the mid-1970s to 10 percent in 1990. During the 1980s four-fifths of the regional budget revenue consisted of transfers from the central government. Most of this revenue was earmarked for health care.

During the 1980s and the early 1990s, in spite of a rule limiting subnational government borrowing to capital spending and in spite of an indirect ceiling to overall borrowing (the cost of debt servicing could not exceed 25 percent of their own revenues), subnational government outlays regularly overshot assigned resources, especially in the health and local transport sectors. The persistence of large public-sector deficits brought growing awareness of the need to increase the responsibility of local administrators with regard to both the management of services and their funding.

In the 1990s, innovations in the electoral system, such as the direct election of the regional governors and municipal mayors, created a tighter relationship between subnational authorities and their electors, which helped to encourage the reform of subnational government finances.

Between 1990 and 2000 the tax-levying power of subnational authorities increased significantly through the introduction of new local taxes, such as the regional tax on productive activities (IRAP), and surcharges on central government taxes, such as that on the personal income tax. The process also involved lower levels of subnational governments (municipalities and provinces), which are mainly responsible for local public transport, primary and secondary levels of education, and social and cultural services. These subnational governments were assigned the municipal tax on buildings (ICI) and a personal income tax surcharge. As a result, the ratio of subnational government revenue to GDP rose from 2.8 percent in 1990 to 7 percent in 2000. In 2000 a legislative decree was passed (No. 56/2000) replacing most of the previous state transfers with coparticipation in central government tax revenues, the most significant of which is a 38.55 share in VAT receipts.

The need for tighter budgetary discipline in subnational government finances was reinforced in the run-up to EMU. In 1996 and 1997 mandatory limits were introduced for transfers from the state to subnational authorities. In 1999 the so-called Domestic Stability Pact was enacted. This is actually a central government law, rather than a pact, and in spite of its name, it does not mimic the European pact. It is essentially a rule setting maximum ceilings to subnational governments' deficits growth. Its features hardly make it a binding rule. First, the deficit referred to in the Domestic Stability Pact is not a comprehensive measure, as it excludes health, capital, and interest outlays. Second, overruns with respect to the ceiling can be compensated for in subsequent years; moreover, amendments to the original law introducing the Domestic Pact have retroactively redefined the budgetary ceilings, allowing higher deficits than would have been possible otherwise.

These features make the Italian pact of little help in disciplining subnational governments with respect to EMU budget rules.⁴¹ Also the budget deficit referred to for the Domestic Stability

⁴¹ For an analysis of the Italian Pact, see Balassone and Franco (2001a); Balassone, Franco, and Zotteri (2001); Balassone and Zotteri (2001); and, for a less pessimistic view, Giarda and Goretti (2001).

Pact is computed by cash accounting rather than by accrual accounting as the ESA95 requires. More generally, there are concerns about the quality, homogeneity, and timeliness of Italian subnational governments' accounting, which have so far made it especially difficult to monitor subnational developments and enforce budgetary discipline.

The Domestic Stability Pact has been supplemented by agreements between the state and the regions concerning health outlays. These have aimed at constraining expenditure growth, but have often proved ineffective due to a lack of incentives on the part of the regions.

These difficulties have become even more important with the recent constitutional reform, whereby Italy's institutional system has acquired pronounced federalist features. The regions are now the elements *of which the republic consists* and no longer those *into which the republic is divided*. The change is evident in the reversal of the enumeration of the matters falling within the jurisdiction of the central government and those of the regions respectively. In the 1948 Constitution the matters falling within the legislative power of the regions were expressly established. In the new text, conversely, the powers of the state are defined.

According to the new constitutional language, to fulfill their functions, subnational governments are no longer "assigned" revenues. They now "have independent resources. They enact and collect taxes and enjoy own revenues; [...] they share in the revenue from national taxes as generated in their territory."⁴²

The new constitutional text gives the central government the power to determine "the essential levels of benefits and services in relation to civil and social rights that must be ensured throughout the national territory." The central government is required to establish a redistribution fund for the areas with less tax levying capacity and provide additional resources to subnational governments "to promote economic development, cohesion, and social solidarity, to eliminate economic and social imbalances, and to assist the effective exercise of individual rights."

Italy does not have a good track record with respect to financial stability. Its experience with decentralization is relatively short, beginning only about twenty years before the Treaty of Maastricht was signed. The rules then enacted have been slowly tightened due to evident shortcomings and in connection with the speeding up of budgetary consolidation during the run-up to EMU. At present, Italy's arrangements can be characterised as explicit rules imposed by the centre. In principle, a golden rule is also in place for subnational governments. With the recent reform of the constitution, this rule has been given constitutional status. Flexibility for unexpected circumstances is allowed in that borrowing limits can be relaxed.

5. Spain

The territorial organization of Spain was changed by the 1978 Constitution, which introduced the regional governments. Since then, the regions have played an increasingly important role in the management and financing of public services.⁴³ This devolutionary process is not yet complete. The regions' own revenues still represent less than 30 percent of overall regional revenues. Some regions have not yet taken over the responsibility for major public services (such as health and education). The extent of autonomy varies across regions due to both constitutional reasons and the fact that the process of devolution has been based on a cooperative approach with the regions, which have been allowed to decide if and when to move to more advanced steps in the process.

⁴² Constitution of the Italian Republic, article 119.

⁴³ On fiscal relationships between different government levels in Spain see OECD (1993); Monasterio, Sánchez, and Blanco (1999); and Gordo and da Cos (2001).

Three groups of regions can be distinguished: (1) the Special Status Regions (SSRs), that is, the Basque Country and Navarra, which enjoyed some degree of administrative autonomy even prior to the 1978 Constitution and have had specific charter laws since the Middle Ages; (2) the so-called Constitutional Article 151 Regions (151Rs), that is, Andalucía, Catalonia, the Canary Islands, Galicia, and Valencia; and (3) the remaining ten regions, the so-called Constitutional Article 143 Regions (143Rs).

The SSRs have full autonomy concerning both revenues and expenditures. Indeed, the Basque Country and Navarra regions transfer to the central government some of their resources to contribute to the financing of the services which are left in the responsibility of the latter (such as defence and diplomatic representation). The 151Rs and 143Rs have limited financial autonomy, with the first group characterised by a wider range of responsibilities in the field of public services and by a faster process of devolution than the second.

Decentralization in Spain conforms to three principles: (1) it should not undermine the unity of Spain, so internal barriers and hidden support are excluded; (2) least developed regions should be supported in the catching-up process; and (3) regional governments should have sufficient resources to finance the services in their domains.

The principles of financing for the 143Rs and 151Rs were laid down in the 1980 Law for the Financing of the Autonomous Regions. A Fiscal and Financial Policy Council (FFPC), comprised of representatives of central and regional governments, was set up to discuss the development of financing arrangements. The institutions were to be established and tested over a transitional period lasting until 1986. After that period, three subsequent agreements on regional financing were reached within the FFPC, applying respectively to the years 1987-1991, 1992-96, and 1997-2001.

During the transitional period, the financing needs of regions were negotiated on the basis of ad hoc calculations. The central government retained most of the taxing power, with regional finance based on transfers. Later arrangements gradually moved towards predetermined transfer mechanisms (based on formulas taking into account both cost variables, such as population and dispersion, and distributive variables, such as per capita income and fiscal effort) and larger autonomous financing sources. The last agreement assigned to the regions 15 percent of personal income tax receipts, with regulatory responsibilities for both the tax rate schedule and the amounts of deductions, allowing for a gradual growth of this share up to 30 percent.⁴⁴

Tax resources grew from 15.5 percent of total financing needs in 1992, to 26.5 percent in 1998. However, the latter percentage masks the fact that the regions which have assumed greater responsibilities for services (151Rs) are relatively more dependent on transfers than the other regions (143Rs). The former obtain only 15.6 percent of their revenues from their own taxes, as against 32.9 percent for the latter.

At present, the financing arrangements for the regions are well articulated. They include both their own and transferred resources. The transferred resources may come from the central government, social security, or the EU. They can be general purpose, both cost- and distribution-oriented, or earmarked, such as those for health. Regions' own revenues are both directly managed, such as wealth taxes and registration duties, and shared, such as the personal income tax.

Due to the relatively low level of the regions' own resources and to the negotiation-oriented approach taken first to determine regional financing needs, the decentralization arrangements failed to provide for tight financial constraints. The transfer of responsibilities to regional governments was accompanied by a marked increase in subnational government employment, probably beyond actual needs, without a commensurate decline at the central level (OECD, 1993). The limits to

⁴⁴ However, the agreement was not signed by Andalusia, Castile-La Mancha and Extremadura.

borrowing, whereby the annual amount of repayments plus interest should not exceed 25 percent of a region's current revenue, proved ineffective in a context where initial debt was very limited, even though borrowing should in principle finance only investment outlays (Gordo and de Cos, 2001).

At the beginning of the 1990s it became evident that, given the growing weight of the regions, planned budgetary retrenchment, an essential tract of the strategy for the run-up to joining the EMU, could not be achieved without the involvement of regional governments. Improved coordination between central and subnational governments was one of the aims of the 1992-96 financing arrangement, whereby the regions also agreed to participate in the required fiscal adjustment to meet the targets set in the Convergence Programme. The central government made it clear that there was not going to be a bail-out of regions in financial distress.

From 1992, on the basis of bilateral negotiations with central government, regions agreed to keep deficit and debt below specified targets. These limits were revised twice: in 1995 with the update of the Convergence Programme, and in 1998, when the first Stability Programme was presented. As a result, the regions may ask for a derogation from the agreed limits and the state can suspend borrowing by the regions if it hampers the treasury's financial policy.

Borrowing declined from 12.7 percent of the total financing needs in 1992 to 2.6 percent in 1998. Regional debt grew from 3.6 percent of GDP to a maximum of 6.5 percent in 1997, and declined to 6.3 percent the following year (almost 10 percent of total general government debt). The most indebted regions are those with larger responsibilities in the field of services (151Rs).

In 2001, two new pieces of legislation were enacted: the agreement on Subnational Government Financing Law (Ley 7/2001 and Ley 21/2001) and the Budgetary Stability Law (Ley 18/2001 and the accompanying Ley 5/2001).⁴⁵

The first legislation completes the gradual move towards predetermined financing mechanisms and larger autonomous financing sources started in the early 1990s. The agreement is understood to be a final settlement replacing the previous system of periodic negotiations. The financing needs of each region have been determined with reference to a base year (1999). Resources (both their own and transferred) corresponding to these financing needs have then been assigned to the regions.

Concerning tax resources, regions can now rely on 33 percent of personal income tax receipts, 35 percent of the VAT, 40 percent of special excise duties, and 100 percent of taxes on energy consumption. Regions set personal income tax rates (provided the tax remains progressive), while the VAT and other indirect tax rates, with some minor exception, remain the responsibility of the central government. These tax resources may be sufficient for some regions, therefore a special fund has been set up which redistributes across regions. The resources accruing to the fund will grow at the same rate as the tax receipts of the central government. The latter no longer guarantees a minimum growth rate of resources available to regions.

The Budgetary Stability Law replaces the system of bilateral negotiations for the determination of deficit and debt ceilings by a common target for all regions, that of a budgetary position in balance or surplus. In case of noncompliance, the law requires the region to present a financial plan to make up for the deficit overrun (the plan must be approved by the FFPC) and if the financial behaviour of a region should cause Spain to breach EMU fiscal rules, that region must take care of European sanctions. The law also provides for an improvement in the statistical standards observed by regions in providing budgetary information.

⁴⁵ See OECD (1993); Monasterio, Sánchez, and Blanco (1999); and Gordo and da Cos (2001). Onrubia and Sanchez (2002) and Banco de España (2002) for a detailed analysis and evaluation of the reform.

Spain is a country with an good average record of financial stability. Its experience with decentralization is short. The process started little more than ten years before the Treaty of Maastricht was signed and there was no time to set up fiscal rules independently of the process of budgetary consolidation started by the run-up to EMU. Although Spain's rules were developed in the EMU context, there was no attempt either to replicate the Stability and Growth Pact at the national level nor to introduce innovative solutions like markets for deficit permits.

During the 1990s, Spain adopted a mixture of explicit and implicit rules largely based on consensus; in principle, a golden rule was in place for subnational governments, and flexibility for unexpected circumstances was allowed in that borrowing limits could be relaxed. Regional finance, largely based on predetermined transfers, seemed quite sheltered against revenue losses due to cyclical circumstances.

The recent reform will change the landscape of Spanish budgetary arrangements. Explicit rules for budgetary targets will replace negotiations. Flexibility will be reduced both with respect to investment (the target applies to the overall budget) and to the cycle (there will no longer be predetermined state transfers).

E. Are the solutions adequate and sustainable?

In Section B three critical areas of the interaction between the fiscal rules applying to EU member states and fiscal decentralization were identified: the incentive problem posed by the asymmetric distribution across levels of government of responsibilities with respect to compliance with EMU fiscal rules; the risk of an undue compression of capital outlays at the subnational level if borrowing is not allowed; and the possibility of rule-induced procyclical behaviour in subnational governments' policies.

Section C examined the possible solutions to these problems and made the following suggestions:

- For larger subnational governments, a domestic replica of the SGP, including explicit monetary sanctions, can be introduced to tackle both the asymmetric incentive problem and the need to buffer cyclical effects.
- For smaller governments, a careful selection of tax bases can largely isolate their budgets from cyclical effects. In this way the requirement to keep the budget balanced in nominal terms – a less sophisticated rule than that envisaged in the SGP – can be used to solve the incentive problem without any risk of inducing procyclical behaviour.
- To avoid compression of investment outlays, the introduction of a “compensated” golden rule (i.e., a golden rule with an overall deficit cap to be compensated for with a central government surplus) together with a cooperative mechanism to allocate borrowing according to the needs of the different governments, can be considered. If cooperation leads to an inefficient allocation of borrowing for investment projects, a market for borrowing rights can be considered as an alternative to induce more efficient outcomes.

The analysis in Section 4 highlighted the variety of approaches followed by European countries. Institutions, rules, and procedures strongly reflect national history, traditions, and political and cultural developments. However, the analysis has also shown the following:

- No European country has chosen to replicate the SGP at the national level. Indeed, in most countries there are no predefined sanctions for subnational governments contributing to a slippage with respect to the targets set for general government (the only exception is

Austria). This may reflect technical problems related to the measurement of local GDP and the budgetary effects of the cycle.

- In fact, municipalities and other smaller subnational governments are usually assigned resources in such a way as to limit the sensitivity of their budgets to the cycle. Indeed, in some countries (e.g., Belgium) this also applies to larger regions. In general, the share of subnational governments' own taxes in revenues is still relatively low. This further contributes to insulating these governments from the cycle.
- All countries rely, albeit to different extents, on cooperative mechanisms to tackle the three identified critical areas. Parliamentary chambers representing regions and advisory councils including representatives of the different levels of government play a crucial role. The major exception is Italy, where effective decentralization is most recent and consensual procedures are gradually being introduced. The extent to which cooperation is supported by some element of control (often in terms of explicit supervision by the central government) seems to be in inverse relation with the length of the federalist tradition of a country. The elements of control are stronger in Italy (where the Domestic Pact is in fact a law enacted by the national government) and in Spain (where the involvement of regional governments in the consolidation of public finance was obtained thanks to a decision by the central government not to bail out subnational administrations) and lighter in Germany (where bailing out is actually foreseen in the constitution) and Austria, with an intermediate blend in Belgium (where borrowing by subnational governments is subject to central government approval).

The budgetary frameworks for subnational governments adopted by the five EMU member states examined have so far proved successful in terms of deficit control. In Belgium, Italy, and Spain the increase in fiscal decentralization has not hampered fiscal consolidation. Between 1993 and 2000, the deficit-to-GDP ratio has declined from 7.3 percent to balance in Belgium, from 10.3 to 1.5 percent in Italy, and from 6.8 to 0.4 percent in Spain.⁴⁶ In no country does the subnational government's finance seem to have put significant pressures on budgetary targets. Furthermore, the Belgian experience indicates that even in a country with significant tensions among the different regions a cooperative approach can be successful.

The question then arises of whether such frameworks are adequate and sustainable, or whether there are some factors that, while not yet producing effects, may nevertheless require further changes in the future.

The robustness under stress of the cooperative mechanisms used to tackle the incentive problem posed by EMU fiscal rules still needs to be assessed with respect to both economic and institutional changes, the two aspects obviously interacting somehow.

First, one should consider whether the existing arrangements are adequate to deal with relevant shocks, such as a deep recession. Cooperative approaches may require protracted negotiations and prevent rapid adjustment of revenue and expenditure to new circumstances. This may especially apply when several governments are involved, to the detriment of the effectiveness of economic policy.

Second, while at present in most countries (Germany is an exception), subnational governments' budgets are largely insulated from the effects of cyclical developments, in the future this feature may vanish if more tax bases are assigned to lower government tiers. The choice not to replicate nationally the SGP may reflect technical problems related to the measurement of local GDP and of the effects of the cycle. The introduction of rainy-day funds can be considered as an alternative.

⁴⁶ Excluding UMTS receipts.

This takes us to the institutional aspect. It must be noted that the highly centralized countries which have substantially widened the responsibilities of regional governments have done so mainly in order to cope with political pressures related to the cultural diversity of regions. Economic arguments have not played a primary role. The process is still on course, with relevant changes being introduced in some countries.

The current budgetary frameworks are consistent with a limited degree of fiscal differentiation across regions. In most of the countries considered in Section 4, regional governments have limited autonomy in setting tax and expenditure levels. In this context, tax-sharing agreements are necessarily complemented with expenditure guidelines, since subnational governments do not have the possibility of compensating expenditure increases by higher revenue growth.⁴⁷

If a larger degree of autonomy is introduced in the future (a possibility in the case of Italy), expenditure control would become unfeasible. It may be advisable then to strengthen the role of the rules referring to the budget balance. Moreover, a tight link between revenue and expenditure decisions is important for an efficient allocation of resources. Such a tight link can only work if a budget balance rule is applied.

From an economic point of view, the sustainability of current arrangements may also be questioned on allocative efficiency grounds. If due both to the characteristics of the financing systems of subnational governments, which partly insulate them from cyclical shocks, and to the lack of predefined sanctions, the central government ends up systematically compensating for the slippages of other government levels, a misallocation of resources may occur.

The introduction of EMU rules has increased the attention for budgetary outcomes at the local level. At the same time, it has constrained the range of solutions applicable to regulate these outcomes. In particular, EMU rules call for clear accountability and rapid adjustment.

In this respect the introduction of explicit domestic pacts, mimicking the SGP, has marked advantages over purely cooperative mechanisms. The introduction of predefined rules and sanctions may redress the incentive structure facing politicians and induce faster adjustments (Kopits and Symansky, 1998). It may also increase transparency and allow better control of policy implementation on the part of the electorate and the market.

While all countries are taking steps towards supplementing cooperation with some rules, in countries such as Italy and Spain, where decentralization is relatively young and where the number of governments involved is large, rules can be especially useful. Indeed, the reform recently enacted in Spain seems to reflect this. Explicit rules for budgetary targets have been introduced to replace bilateral negotiations. Flexibility will be reduced with respect to both investment and the economic cycle.

The feasibility of a rule-based approach depends on the adoption of a common accounting and statistical standard. At the European level this was achieved by reference to ESA95. This was also a key element of the cooperatively defined rules adopted in Austria. Unfortunately, this principle seems to meet difficulties in countries whose decentralization is young. In Italy, for example, it is sometimes claimed that the constitution gives regions autonomy also with respect to accounting practices. In Spain the recent reforms explicitly acknowledge the need to improve the degree of transparency of subnational government finances by requiring that a central statistical

⁴⁷ The introduction of expenditure guidelines for EMU member states, to replace the SGP would be problematic in three respects: (1) institutionally, the question would arise of who is to set the reference growth rate of expenditure for each country (there would be an issue of sovereignty); (2) if the externalities of fiscal policy are determined by deficit and debt levels, rules should refer to these parameters and not to expenditure; and (3) operationally, as member countries can change their tax system the need would still arise to use rules for the budget balance.

archive be set up to ensure that budgetary information of the same standard as that produced by central government is also made available by regions.

F. References

- Arachi, G., and A. Zanardi, 2000, "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti", in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 1999*, ed. by Luigi Bernardi (Bologna: Il Mulino).
- Artis, Michael J., and Marco Buti, 2000, "'Close-to-Balance or in Surplus': A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 (November), pp. 563–91.
- Artis, Michael J., and Bernhard Winkler, 1997, "The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank", CEPR Discussion Paper No. 1688 (London: Centre for Economic Policy Research).
- Austria, Federal Ministry of Finance, 2000, *Austrian Stability Programme: Update for the Period 2000 to 2004* (Vienna).
- Balassone, Fabrizio, Marcello Degni, and Giancarlo Salvemini, 2001, "Il patto di stabilità interno: da vincolo esterno ad espressione dell'autonomia delle amministrazioni locali," paper presented at the XIX Convegno nazionale di contabilità pubblica, "I conti dei sistemi delle autonomie", Teramo, November.
- Balassone, Fabrizio, and Daniele Franco, 2000a, "Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU", in Bank of Italy (2000).
- _____, 2000b, "Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'", *Fiscal Studies*, Vol. 21 (June), pp. 207–29.
- _____, 2001a, "Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A Difficult Union", in *Fiscal Rules: Papers Presented at the Bank of Italy Workshop Held in Perugia, 1-3 February 2001* (Rome: Banca d'Italia).
- _____, 2001b, "EMU Fiscal Rules: A New Answer to an Old Question?" in Banca d'Italia (2001b).
- Balassone, Fabrizio, Daniele Franco and Stefania Zotteri, 2001, "Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione", *Economia Pubblica*, No. 2, pp. 5–26.
- Balassone, Fabrizio, and Daniela Monacelli, 2000, "EMU Fiscal Rules: Is There a Gap?", Banca d'Italia, *Temi di discussione* No. 375 (Rome: Banca d'Italia).
- Balassone, Fabrizio, and Stefania Zotteri, 2001, "Il Patto di stabilità due anni dopo: norme più morbide, risultati più deludenti," *Economia Pubblica*, No. 6 pp. 53–75.
- Banca d'Italia, ed., 2000, *Fiscal Sustainability* (Rome: Banca d'Italia).
- _____, ed., 2001a, "Public Finance Statistics in the European Union," *Supplements to the Statistical Bulletin*, Vol. 11 (November).
- _____, ed., 2001b, *Fiscal Rules* (Rome: Banca d'Italia).
- Banco de España, 2002, *Boletín Económico*, January. Available via the Internet: <http://www.bde.es/>
- Barrell, Ray, and Karen Dury, 2001, "Will the SGP Ever Be Breached?" in Brunila, Buti, and Franco eds. (2001).
- Baumol, William J., and Wallace E. Oates, 1988, *The Theory of Environmental Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Blondal, Jon, 1999, "Fiscal Federalism in OECD Member Countries", in *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, ed. by Kiichiro Fukusaku and Luiz R. de Mello, Jr. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).
- Bogaert, Henri, and Thérèse Pèrè, 2001, "Consolidation of Public Finances in Belgium: An Example of Application of European Norms in a State with a Federal Structure", in Banca d'Italia (2001b).
- Brunila, Anne, Marco Buti, and Daniele Franco, eds., 2001, *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU* (New York: Palgrave).
- Buglione, E., 1999, "Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia", in *Governo e governi: Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, ed. by Buglione and Vincenzo Patrizii (Milano: Giuffrè).
- Buti, Marco, 1998, "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14 (Autumn), pp. 81–97.
- Buti, Marco, Sylvester Eijffinger, and Daniele Franco, 2003, "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", Centre for Economic Policy Research *Discussion Paper* No. 3692.

- Buti, Marco, Daniele Franco, and Hedwig Ongena, 1997, "Budgetary Policies During Recessions: Retrospective Application of the Stability and Growth Pact to the Post-War Period", *Recherches Economiques de Louvain*, Vol. 63, No. 4, pp. 321–66.
- Buti, Marco, and André Sapir, eds., 1998, *Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services* (Oxford: Clarendon Press).
- Cabral, António J., 2001, "Main Aspects of the Working of the SGP", in Brunila, Buti, and Franco eds. (2001).
- Callataÿ, Etienne de, and Reginald Savage, 1998, "Fédéralisme et choix budgétaires," *Reflects et Perspectives*, Vol. 37, No. 2, pp. 101–21.
- Casella, A., 1999, "Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union", *Economic Policy*, Vol. 14 (October), pp. 323–61.
- Chari, V.V., and Harold L. Cole, 1993, "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending," Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report No. 156 (Minneapolis: Federal Reserve Bank).
- Coase, R., 1960, "The Problem of Social Costs", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1–44.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1998, *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*, Documento No. 3.
- Conseil Supérieur des Finances, Ministry of Finance, Belgium, 1998, *Rapport annuel* (Brussels).
- _____ 1999, *Avis relatif à l'exécution du nouveau programme de convergence en 1998* (Brussels).
- Costello, Declan, 2001, "The SGP: How Did We Get There?" in Brunila, Buti, and Franco eds. (2001).
- Dales, John Harkness, 1968, *Pollution, Property and Prices* (Toronto: University of Toronto Press).
- Dalgaard, Thomas and Alain de Serres, 1999, "Estimating Prudent Budgetary Margins for 11 EU countries: A Simulated SVAR Model Approach," *OECD Economic Department Working Paper* No. 216 (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).
- Deutsche Bundesbank, 2001, "Trends In Länder Government Finance Since the Mid-Nineties," *Monthly Report*, Vol. 53 (June), pp. 57–74.
- Eichengreen, Barry, and Richard Portes, 1986, "Debt and Default in the 1930s: Causes and Consequences", *European Economic Review*, Vol. 30, (June), pp. 599–640.
- Eichengreen, Barry, and C. Wyplosz, 1998, "Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?", *Economic Policy*, Vol. 13 (April), pp. 67–104.
- Einaudi, L., 1948, *Principi di scienza della finanza* (Torino: Boringhieri).
- European Commission, 1997, "Economic Policy in EMU", *Economic Papers*, Nos. 124, 125 (Brussels: European Commission).
- European Commission, 2001, "Spring Forecasts for 2001-2002", *European Economy, Supplement A*, No. 3/4 (March/April).
- Eurostat, 1997, *The Government Sector in the European Union—A Long-Term Analysis of Receipts and Expenditures* (Luxembourg).
- Fausto, Domenicantonio, and F. Pica, 2000, *Teoria e fatti del federalismo fiscale* (Bologna: Il Mulino).
- Fazio, A., 2001, *Fact-finding with regard to the effects on the legal system of the amendments to Title V of Part II of the Constitution* (Rome: Banca d'Italia).
- Fischer, Jonas, 2001, "National and EU Budgetary Rules and Procedures: An Evolving Interaction", in Banca d'Italia (2001b).
- Fossati, Amedeo, 2002, "Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia," *SIEP Working Paper* No. 124 (Pavia: Società italiana di economia pubblica).
- Friedman, Daniel, and John Rust, eds., 1993, *The Double Auction Market: Institutions, Theories, and Evidence*, SFI Studies in the Sciences of Complexity (New York: Addison-Wesley).
- Giarda, Piero, 2002, "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: Un economista di fronte alla nuova costituzione", *SIEP Working Paper* No. 115 (Pavia: Società italiana di economia pubblica).
- Giarda, Piero, and Chiara Goretti, 2001, "Il patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000", in *Temi di finanza pubblica*, ed. by Antimo Verde (Bari: Cacucci).
- Gordo, Luís, and Pablo Hernández de Cos, 2001, "The Financing Arrangements for the Regional (Autonomous) Governments for the Period 1997–2001", in Banca d'Italia (2001b).
- Greco, Luciano, 2000, "La federalizzazione di uno stato unitario: il caso del Belgio", in *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, ed. by Domenicantonio Fausto and F. Pica (Bologna: Il Mulino).
- Haan, Jacob de, Jan Egbert Sturm, and Bernd Jan Sikken, 1996, "Government Capital Formation: Explaining the Decline", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 132, No. 1, pp. 55–74.

- Hallenberg, Mark, Rolf Strauch, and Jürgen von Hagen, 2001, *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States* (Amsterdam: Dutch Ministry of Finance).
- Hernandez-Trillo, Fausto, 1995, "A Model-Based Estimation of the Probability of Default in Sovereign Credit Markets", *Journal of Development Economics*, Vol. 46 (February), pp. 163–79.
- International Monetary Fund, 2000, *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington).
- Kharas, Homi, 1984, "The Long-Run Creditworthiness of Developing Countries: Theory and Practice", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99 (August), pp. 415–39.
- Knight, Brian, and Arik Levinson, 1999, "Rainy Day Funds and State Government Savings", *National Tax Journal*, Vol. LII, No. 3, pp. 459-472.
- Kopits, George, and Steven Symansky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Lane, Timothy D., 1993, "Market Discipline", *IMF Staff Papers*, Vol. 40 (March), pp. 53–88.
- Matzinger, Anton, 2001a, *Fiscal Equalisation in Austria*, Federal Ministry of Finance, Austria (unpublished).
- _____, 2001b, *Austria's Internal Stability Pact 2000*, Federal Ministry of Finance, Austria (unpublished).
- McGranahan, L., 1999, *State Budgets and the Business Cycle: Implications for the Federal Balanced Budget Amendment Debate* (unpublished; Chicago: Federal Reserve Bank).
- Messina, Giovanna, 2001, "Decentramento fiscale e perequazione regionale: Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario", *Temi di Discussione* No 416 (Rome: Banca d'Italia).
- Monasterio Escudero, Carlos, Alvarez I. Sánchez, and Angel F. Blanco, 1999, *Controles Internos del Edeudamiento versus Racionamiento del Crédito: Estudio Especial del Caso de las Comunidades Autónomas Españolas* (Bilbao: Fundación BBV).
- Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave, 1984, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill).
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 1993, *OECD Economic Surveys: Spain* (Paris).
- _____, 1999, *OECD Economic Surveys: Austria* (Paris).
- _____, 2000, *Revenue Statistics* (Paris).
- Onrubia, J., and J. Sánchez, 2002, "Budgetary Stability in Spain: An Economic/Institutional Analysis", paper presented at the IMF–World Bank Conference "Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies," Oaxaca, Mexico, February.
- Pigou, A.C., 1928, *Public Finance* (London: McMillan).
- Roubini, Nouriel, and Jeffrey D. Sachs, 1989, "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries," *Economic Policy*, Vol. 4 (April), pp. 99–132.
- Smith, S., 1996, "European Integration and Local Government Finance", in *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, ed. by Giancarlo Pola, George France, and Rossella Levaggi (Brookfield, Vt.: Edward Elgar).
- Spahn, Paul Bernd, and Wolfgang Föttinger, 1997, "Germany", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- Spinnoy, Carina, 1998, "Le financement des communautés et des régions", *Reflects et Perspectives*, Vol. 37, No. 2, pp. 7–32.
- Stark, Juergen, 2001, "Genesis of a Pact", in Brunila, Buti, and Franco eds. (2001).
- Ter-Minassian, Teresa, ed., 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund).
- Ter-Minassian, Teresa and Jon Craig, 1997, "Control of Subnational Government Borrowing", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- Thoni, Erich, 1999, "Fiscal Federalism in Austria: Facts and New Developments", in *Fiscal Federalism in the European Union*, ed. by Amedeo Fossati and Giorgio Panella, Routledge Studies in the European Economy 9 (London: Routledge).
- Todman, Lynn C., 1997, "The Decentralization of the Belgian Government", in *Government for the Future: Unification, Fragmentation and Regionalism*, ed. by Åke E. Andersson, Björn Hårsman, and John M. Quigley (Amsterdam; New York: North Holland/Elsevier).
- van Meerhaeghe, M. A. G., 1995, "Belgian Federalism: An Approach", *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. 13, No. 1, pp. 71–6.

- von Hagen, Jürgen, Andrew Hughes Hallet, and Rolf Strauch, 2001, "Budgetary Consolidation in EMU", Economic Paper No. 148 (Brussels: European Commission). Available via the Internet: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economicpapers_en.htm
- Wendorff, Karsten, 2001, "The Discussion on a National Stability Pact in Germany", Banca d'Italia (2001b).
- Zimmermann, Horst, 1999, "Experiences with German Fiscal Federalism: How to Preserve the Decentral Content?", in Fiscal Federalism in the European Union, ed. by Amedeo Fossati and Giorgio Panella, Routledge Studies in the European Economy 9 (London: Routledge).

II. Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais

José Roberto R. Afonso¹

A. Um breve balanço da história recente

O processo de descentralização fiscal desencadeado no Brasil desde o início dos anos 80 apresenta marcantes peculiaridades (quase excentricidades, dependendo da base analítica na qual se apóie o analista).²

Já na partida, a descentralização foi imposta por circunstâncias políticas e não nasceu de uma estratégia macroeconômica deliberada, como mais um instrumento de uma política fiscal claramente definida e implementada sob comando das autoridades econômicas nacionais. A descentralização, fiscal, financeira e administrativa, foi idealizada e implementada por uma motivação eminentemente política, simples e forte: seria o braço financeiro da redemocratização do País, partindo da idéia (simplista) de que a melhor maneira de afastar definitivamente o espectro da ditadura militar do horizonte político nacional seria esvaziar

¹ Economista do BNDES cedido à Câmara dos Deputados. E-mail: ze.afonso@terra.com.br.

As opiniões aqui expressas são exclusivas do autor e não representam das instituições a que está vinculado. Agradeço o apoio imprescindível da pesquisadora Erika Amorim, consultora da CEPAL e IPEA. Esta é uma versão preliminar – favor não citar; se interessar, pedir ao autor a versão final.

² Para maiores detalhes sobre o tema, ver Rezende & Afonso (2002); Afonso & Mello (2000); Serra & Afonso (1999); Souza (1999 e 1998); Abrucio et alii (1998); Afonso (1995); e Afonso (1994). Outros trabalhos, disponíveis para download, também podem ser encontrados no site do “Banco Federativo” (<http://www.federativo.bndes.gov.br/>).

financeiramente o governo central. Assim, não houve um mínimo planejamento nacional, nem mesmo negociações ordenadas entre as diferentes unidades federadas – salvo uma aliança entre governadores e prefeitos para extrair o máximo de recursos tributários das mãos do governo federal com a Constituição promulgada em 1988, sem que fosse feito, pelo lado dos gastos públicos, um movimento no mesmo sentido de transferências de encargos e responsabilidades.

As autoridades fiscais nacionais inicialmente se opuseram o quanto conseguiram – muito pouco quando se contrapunham um Presidente da República, militar ou eleito indiretamente – na Constituinte, mais preocupado em aumentar em um ano seu mandato – diante de dois mandatos de Governadores eleitos diretamente com vocação fortemente oposicionista. Depois, todo o governo federal resistiu por muitos anos (afinal, repassar recursos é perder poder político) a implementar uma “operação desmanche” de modo a coordenar e ordenar uma descentralização do gasto e uma revisão do padrão de financiamento das principais unidades federadas – antes baseada em grande dependência de transferências federadas negociadas e, especialmente, de um descontrolado endividamento público, inclusive mobiliário e externo – que eram as válvulas de escape abertas pelo governo militar para atenuar à centralização da arrecadação tributária e da formulação de políticas públicas.

Por outro lado, os governos subnacionais, especialmente os das maiores unidades, numa (vã) tentativa de maximizar resultados, continuavam buscando aquelas transferências e, o pior, se endividando como se nada tivesse mudado com a reforma tributária que aumentava a cada ano a fatia deles no “bolo” tributário nacional – que também crescia expressivamente após a reforma (especialmente, com o avanço do imposto estadual sobre mercadorias e serviços – ICMS). Era inevitável o estrangulamento daquele padrão fiscal-financeiro, até porque a estabilização de preços finalmente lograda com o Plano Real teve como diferencial em relação aos outros planos uma grande atenção à austeridade fiscal, já na fase preparatória para criação da nova moeda (da URV), e do lado externo o mercado bancário se fechava para créditos a governo e de prazo mais longo. Aliás, é outro traço brasileiro peculiar: descentralizou primeiro e estabilizou depois³ para não citar quem num passado não muito distante duvidava que o Brasil conseguiria controlar a inflação sem mudar sua federação que seria marcada por uma demasiada autonomia subnacional.

O realismo fiscal acabou se impondo progressivamente a medida em que avançavam os anos 90. A cada orçamento anual, a cada contingenciamento imposto pelas sucessivas cortes de gastos, uma “operação desmonte” (pela falta de plano e visibilidade) resultou na redução e até mesmo extinção de programas federais (às vezes, com fechamento de órgãos e ou falência de sistemas) que financiavam investimentos e, depois, até mesmo o custeio, tanto de ações e serviços tipicamente locais – como saneamento, habitação e desenvolvimento urbano –, quanto de projetos de infraestrutura econômica – como transportes e energia elétrica –, que perderam antigas vinculações de recursos. O mesmo processo ocorria pelo lado da dívida pública, à medida que não se conseguiam honrar os vencimentos anteriores, foi sendo fechado completamente o acesso ao crédito, externo bancário, aos bancos federais, ao mercado local de títulos, e por último ao próprio Tesouro Nacional, que após sucessivas rodadas de renegociação acabou “federalizando” cerca de 90% da dívida pública subnacional que a se aproximar de 20% do PIB.⁴

³ Para maiores detalhes, ver Afonso (1996).

⁴ Para maiores detalhes sobre o processo de endividamento estadual e renegociação com o governo federal, ver Mora (2002) e Lopreato (2000).

Tabela 1

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL E INFLAÇÃO ANUAL^{1/}

	Carga Tributária Total (% PIB)	Participação dos Estados + Municípios na Receita Tributária Disponível (%)	Inflação Anual (IGP-DI) (%)
1960	17,4	40,5	30,5
1965	19,0	45,2	34,2
1970	26,0	39,2	19,3
1971	25,3	37,2	19,5
1972	26,0	36,2	15,7
1973	25,0	35,5	15,5
1974	25,1	33,6	34,6
1975	25,2	32,0	29,4
1976	25,1	31,9	46,3
1977	25,6	30,9	38,8
1978	25,7	31,9	40,8
1979	24,7	32,0	77,3
1980	24,5	31,8	110,2
1981	25,3	31,6	95,2
1982	26,3	31,0	99,7
1983	27,0	30,2	211,0
1984	24,3	34,2	223,8
1985	24,1	37,3	235,1
1986	26,2	39,1	65,0
1987	23,8	35,9	415,8
1988	22,4	39,9	1.037,6
1989	24,1	38,9	1.782,9
1990	28,8	41,1	1.476,7
1991	25,2	45,3	480,2
1992	25,0	43,0	1.157,8
1993	25,8	42,2	2.708,2
1994	29,8	40,7	1.093,9
1995	29,4	43,8	14,8
1996	29,1	44,0	9,3
1997	29,6	43,8	7,5
1998	29,6	43,8	1,7
1999	31,7	43,0	20,0
2000	32,7	43,3	9,8
2001	33,6	42,7	10,4
2002	34,9	42,4	26,4

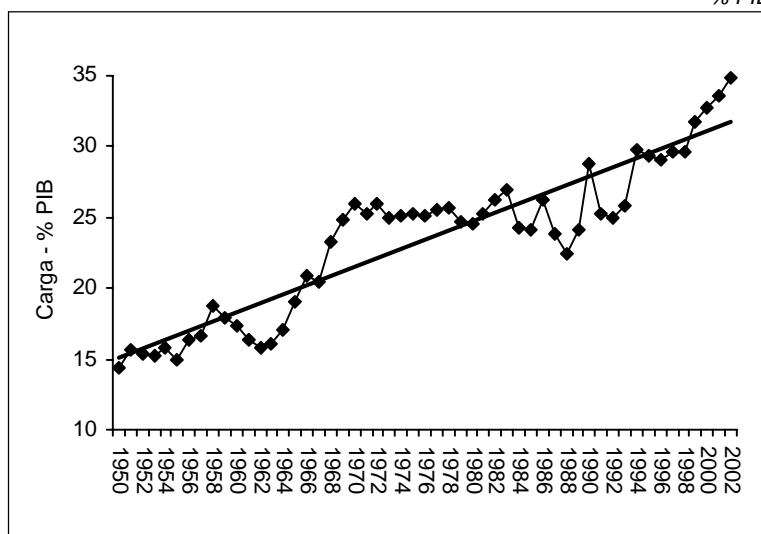
Fonte: AFE/BNDES (Receita Tributária) e FGV (IGP-DI).

^{1/} A receita tributária subnacional inclui: a arrecadação de tributos de competência própria dos estados e municípios – ICMS, IPVA, ITBI, ISS, IPTU e ITCD –, taxas e contribuições, e as transferências constitucionais – FPE, FPEX, FPM, Seguro-Receita ICMS (a partir de 1996), Fundef (a partir de 1998), ITR, IOF Ouro, Salário Educação e Imposto de Renda retido na Fonte pelos governos subnacionais.

Atingiu tal proporção o descontrole fiscal que o Congresso Nacional acabou aprovando por quorum qualificado, sem qualquer oposição da maioria dos governadores e prefeitos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo um grau de austeridade e transparência sem paralelos em poucos outros países, nem mesmo os mais ricos. A implementação da lei vem sendo bem sucedida, com geração de crescentes superávits primários, inclusive pelos governos subnacionais e mesmo em anos de campanhas eleitorais, vindo a imensa maioria dos governos que rolaram suas dívidas com o Tesouro Nacional cumprindo as metas dos programas de ajuste fiscais. Mesmo assim, a oferta de crédito privado, interno e externo, para os governos subnacionais segue completamente nula. Ao que tudo indica, tende a se cristalizar um novo cenário financeiro para estados e municípios em que precisarão, cada vez mais, se financiar com suas próprias fontes e, agora, passar a investir pesadamente na melhoria da eficiência do gasto público.

É preciso reconhecer que *um aumento impressionante da carga tributária nacional explica muito do sucesso da recente estabilização fiscal e econômica e também da consolidação da própria descentralização* – afinal, estados e municípios passam a deter uma fatia maior da arrecadação que foi cada vez maior. Entre 1988, o último ano de vigência do sistema tributário anterior, e 2002, a carga global saltou da casa de 22% para 35% do PIB, com um avanço de treze pontos percentuais sobre o produto interno bruto, numa magnitude e velocidade da qual não se tem notícia em tempos de paz, levando a carga brasileira aos padrões médios europeus, muito acima da norte-americana e mais longe ainda da arrecadação das economias emergentes congêneres.

Figura 1
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL, 1950 - 2002
% PIB



Fonte: AFE/BNDES.

Não bastasse o crescimento e o nível da tributação, tem outro diferencial ainda mais marcante - e aí indubitavelmente negativo – no caso brasileiro: o crescente peso na receita nacional de tributos cumulativos, tendo a política federal optado por contribuições sobre o faturamento, o lucro e até mesmo a movimentação financeira, a medida em que abandonava um “excise tax” sobre produtos industrializados e mesmo o imposto de renda deixava de lado, justificado por repartir mais da metade de suas receitas para os fundos de participação.⁵

A resultante dessas peculiaridades tributárias é que a reforma do sistema tributário, há muito e por muitos desejada, um consenso absoluto na agenda nacional, em nada avança pela óbvia dificuldade (para não se falar em impossibilidade) em se encontrar uma solução (mágica) que *muito se mude para tudo ficar como está*. Pois, o governo federal não quer correr o risco de perder qualquer receita que afete o cumprimento das metas fiscais (inclusive as acordadas com o FMI) e, por extensão, da estabilidade econômica; já os governos estaduais e municipais não aceitam perder um real de seus orçamentos, a pretexto de preservar autonomia e a descentralização; e, por fim, os contribuintes que contribuem querem pagar menos impostos, os exportadores e os investidores reclamam as justas desonerações, e o empresariado quer trocar tributos em cascata pela base do valor adicionado, mas quando se tenta avançar nessa direção surgem resistências ferozes de quem

⁵ Para uma análise mais detalhada sobre a magnitude e impacto da cobrança de tributos cumulativos, ver Varsano *et alii* (2001); Araujo (2001), Pereira & Ikeda (2001); e Afonso *et alii* (2000).

abastece o consumo interno, especialmente os prestadores de serviços.⁶ Enfim, quanto mais se arrecada, quanto mais se clama pela reforma, quanto mais longe dela se fica.

B. Ano novo, governos novos, crise federativa velha?

Um novo mandato presidencial e de governadores teve início com o ano de 2003. Se tradicionalmente a troca de governos no Brasil ressuscitava para a agenda da mídia nacional eventuais crises fiscal e federativa, a tendência pode ser potencializada desta vez porque, se a oposição (Lula) ao governo federal anterior (Fernando Henrique) venceu com larga maioria a eleição para Presidente da República, perdeu a eleição da grande maioria dos Governadores, inclusive dos estados mais ricos (como São Paulo e Minas) e naquele que antes comandava (Rio Grande do Sul).

Desde a redemocratização, o Brasil ainda não tinha se deparado com um cenário institucional em que diferentes e grandes forças políticas, comandarão diferentes governos (geralmente sem maiorias parlamentares folgadas), resultando inevitavelmente em uma convivência democrática na qual aumentará o foco de atenção (e tensão) em torno das questões federativas. Com dirigentes de vertentes ideológicas e políticas tão díspares, devem mudar as relações intergovernamentais, ao menos no campo político, de modo a se combinar cooperação e competição em doses variadas, pois as responsabilidades serão inegavelmente compartilhadas dentro da Federação – ainda mais no caso dos principais problemas apontados pelas pesquisas nacionais de opinião: emprego (disparado em primeiro lugar), segurança, saúde e educação.

A situação financeira dos Estados entrou na pauta nacional já nos primeiros dias. Cabem dois alertas. Primeiro, é evidente o contraste com a transição no âmbito federal, que se deu em ambiente da maior calma política e econômica que seria possível, a despeito da vitória do opositor Lula. Segundo, que a crise, se há mesmo, é localizada em poucos Estados.

Alguns governos estaduais começaram atrasando salários e chegaram a suspensão de pagamentos a fornecedores e também das dívidas refinanciadas junto ao Tesouro Nacional – este passou a usar sua prerrogativa contratual e legal de reter as receitas dos governos inadimplentes junto à rede bancária (tendo o Rio de Janeiro conseguido sustar uma dessas operações na Suprema Corte).

Mais uma vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal voltou ao centro do debate, agora com os holofotes postos sob um de seus pilares fundamentais: *a vedação para que o governo federal conceda novos créditos aos estados e municípios e também renegocie as dívidas deles que ele já refinanciou no passado.* Mais uma vez, o governo federal, ainda que sob novo comando, continua irredutível na manutenção da lei e dos termos originais dos contratos de rolagem da dívida.

À parte, cabe louvar ainda mais a posição do Governo Lula na defesa da responsabilidade fiscal pela grande mudança que este fato enseja. O Partido dos Trabalhadores votou integralmente contra a lei quando apreciada pelo Congresso Nacional (perdendo por larga margem – 386 a 60 deputados, e 86 a 10 senadores) e depois ainda recorreu à Suprema Corte alegando a inconstitucionalidade da íntegra da lei ou mais de 30 dispositivos, e mais uma vez perderam (na votação preliminar). Além disso, a base aliada do Governo Lula governava ou ainda governa os Estados que apresentam maiores dificuldades financeiras para cumprir a lei e os contratos de rolagem da dívida, incluindo os governos do Rio de Janeiro (que pleiteou sua suspensão no STF) e

⁶ Um bom exemplo disso é o debate que vem sendo travado em torno da Medida Provisória (MP) nº 66, lançada pelo governo federal em 29/08/2002, cujo principal objetivo é promover a cobrança não-cumulativa do PIS/Pasep.

Para conhecimento do conteúdo da Medida Provisória e do debate em torno da mesma, consultar a Biblioteca Virtual da Reforma Tributária no no site do “Banco Federativo” (<http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/reftrib.htm>). Nessa biblioteca, também podem ser encontrados outros trabalhos que exemplificam as dificuldades encontradas para a realização da Reforma Tributária no país.

do Mato Grosso do Sul (hoje, o principal Governador do PT e que defende abertamente a mudança da lei).

Além dessa irrepreensível adesão do Governo Lula aos ditames da austeridade e responsabilidade fiscal, é importante destacar que, a julgar pelos indicadores e notícias já divulgadas, os problemas são bem localizados, em cerca de meia dúzia de Estados, e mesmo neste bloco nem sempre se pode falar em crise fiscal aberta dado o crescimento recente da arrecadação (no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, largamente beneficiado pelos royalties da extração de petróleo, devido ao vertiginoso aumento da produção nacional, ainda mais com preços internos vinculados ao dólar). A melhor prova de que não existe uma crise fiscal sistêmica, nem no setor público nacional, nem mesmo entre o conjunto de estados brasileiros, é o fiel e consecutivo cumprimento das metas de superávit primário acordadas com o FMI, inclusive com melhoria crescente dos resultados estaduais.

Tabela 2
RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO
% PIB

	Setor Público Consolidado	Governo Federal e Banco Central	Governos Estaduais e Municipais			Empresas Estatais
			Total	Estados	Municípios	
1991	-2,86	-0,84	-1,33	-	-	-0,69
1992	-2,25	-1,27	-0,34	-	-	-0,63
1993	-2,60	-1,41	-0,54	-	-	-0,65
1994	-5,04	-3,04	-0,82	-	-	-1,18
1995	-0,36	-0,58	0,17	-	-	0,05
1996	0,09	-0,38	0,55	-	-	-0,08
1997	0,91	0,26	0,72	-	-	-0,07
1998	-0,01	-0,55	0,19	0,41	-0,22	0,35
1999	-3,28	-2,40	-0,23	-0,16	-0,07	-0,65
2000	-3,55	-1,92	-0,57	-0,43	-0,14	-1,06
2001	-3,75	-1,91	-0,90	-0,62	-0,28	-0,94
até nov.2002	-4,82	-3,09	-1,03	-0,86	-0,17	-0,70

Fonte: Bacen

(-) superávit; (+) déficit

Se os problemas fiscais atuais estão bem localizados, em um número cada vez menor de estados, é inegável reconhecer que, numa visão comparativamente entre as três esferas de governo, a estadual apresenta uma estrutura mais frágil que a federal, e ambos estão longe da ótima saúde econômica e fiscal da esfera municipal – por certo, o pólo dinâmico e outro diferencial do federalismo brasileiro da virada do século (a ponto de alguns estrangeiros indagaram se esta está virando uma federação de municípios).⁷

É curioso como o grande poder político dos governadores na Federação brasileira não tem contrapartida em termos fiscais e financeiros. As alianças e políticas dos governadores, desde a criação da república ao final do século XVIII, sempre tiveram grande peso nas discussões nacionais de políticas, especialmente em torno das questões federativas e fiscais, inclusive historicamente protagonizando os maiores conflitos políticos e fiscais, de modo que dominaram as discussões e decisões da reforma tributária durante a Assembléia Constituinte de 1987/88.

Se lutaram por uma reforma descentralizadora e efetivamente ganharam muita autonomia para cobrar seus impostos, os governadores se valendo da liberdade de ação tributária do modo

⁷ Ver Afonso & Mello (2000).

mais extremado possível – moveram uma generalizada e autofágica guerra fiscal.⁸ Pior que isso, enquanto exageravam no conflito em torno da divisão horizontal da receita tributária, os governos estaduais não se posicionaram sobre as mudanças intensas e recentes na distribuição vertical das receitas tributárias entre as três esferas de governo, que favoreceram largamente a esfera municipal. A começar pela última reforma tributária em que os Estados perderam efetivamente receitas tributárias para os Municípios, por conta do aumento da cota do ICMS que compensaria a extinção do imposto local sobre serviços em geral, que acabou mantido na mesma competência (o que também representa uma perda de potencial oportunidades tributários para os Estados por constituírem os serviços o setor que mais cresce na economia brasileira e moderna). Mais recentemente, os governos municipais se tornaram os grandes beneficiários do aumento das “block grants” vinculadas ao gasto social – começando pela nova forma de vinculação ao ensino fundamental (o chamado FUNDEF, que acabou redistribuindo recursos tributários do conjunto de estados em favor do conjunto de municípios) e chegando a intensa municipalização das aplicações federais no sistema único de saúde – SUS, o que, aliado a outras políticas sociais recentes (especialmente, no campo da chamada rede de proteção social), resultou na transferência para as mãos dos Prefeitos do comando da execução de parcelas crescentes do gasto social brasileiro. Nas responsabilidades diretas, as Prefeituras são quase os únicos agentes estatais a intervirem em habitação, urbanismo e saneamento. E mesmo em segurança pública, antes competência exclusiva estadual, vem assistindo uma crescente presença local com a criação e expansão das guardas municipais.

Não muito diferente da situação do governo central, a grande maioria dos estados brasileiros tem seus orçamentos (após as transferências obrigatórias para os municípios) expressivamente comprometidos com as despesas de pessoal (menos por um crescimento na contratação de servidores ou aumento de seus salários, e muito mais pelo explosivo incremento dos gastos com inativos e pensionistas) e do serviço da dívida. Com poupança própria reduzida (até inexistente para alguns estados) e sem acesso ao crédito (limitado a aportes esporádicos das instituições multilaterais), a maioria dos Estados dispõe de poucos recursos livres para coordenar, articular ou mesmo impor políticas e práticas aos municípios de sua jurisdição. Se isto não traz tantos prejuízos para ações tipicamente locais (como ensino fundamental ou desenvolvimento urbano), por outro, está criando sérias dificuldades para ações e serviços que exigem um enfoque regional, como os problemas das regiões metropolitanas e as ações eminentemente intermunicipal, daí a pré-falência do sistema de saneamento básico, em que nem as atuais empresas estaduais tem capacidade de retomar investimentos, nem se desata os nós institucionais que impede a desestatização do setor (as concessões são municipais, mas a maioria das atuais prestadoras de serviços são estaduais).

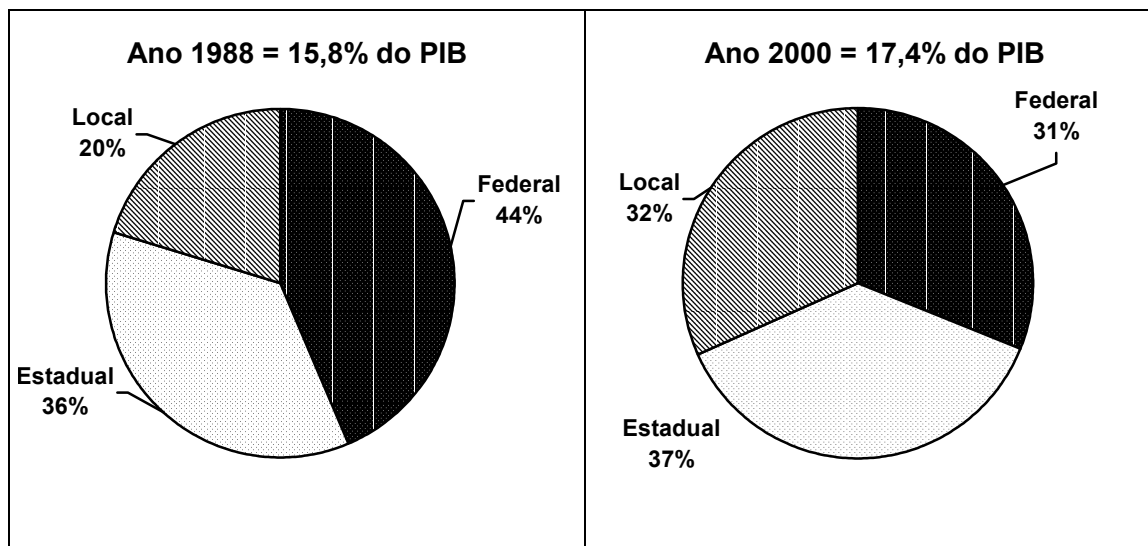
O comportamento diferenciado das finanças federativas, com melhor posicionamento dos governos municipais vis-à-vis o federal e os estaduais, também reflete a falta de interesse ou a incapacidade dos últimos de implementarem políticas de transferência de gastos que fossem concomitantes e seguissem o mesmo ritmo da “municipalização” da receita. Por vezes, falta discernimento das tendências das finanças federativas – alguns mitos ainda povoam os debates fiscais no País (como o de que as instâncias inferiores e de menor tamanho são as mais necessitadas, nunca se analisando a disponibilidade de recursos *per capita*). Mas também falta vontade política para transferir encargos quando isto significa transferir o poder de contratar

⁸ Conforme apontam Serra & Afonso (1999, p. 22): “A política do atual governo federal em relação à questão federativa tem, de fato, procurado enfrentar os problemas mais candentes (...). A área onde os avanços têm sido mais difíceis é a da chamada guerra fiscal, cujas implicações vão além da dimensão fiscal, pois tem muito a ver com os rumos das políticas industriais e de comércio exterior. Estas, por sua vez, são indispensáveis à firme retomada do crescimento econômico. Note-se, a propósito, que a abertura econômica e financeira da economia brasileira nos anos noventa, depois de pelo menos seis décadas de crescimento econômico introvertido (protecionismo e forte intervenção estatal), tem sido, de fato, um fator de complicação das relações federativas. Numa economia mais aberta, é menor a solidariedade e são maiores as diferenças de interesses e visões entre as regiões mais e as menos desenvolvidas em termos de política comercial e industrial”.

pessoal, de executar obras, de comprar serviços e materiais e de escolher ou atender diretamente o público beneficiado pelo serviço ou ação estatal. Mas, no limite, como o gasto sempre corre atrás do recurso (a menos que haja como sustentar um déficit continuado), os governos subnacionais, e em especial os municípios, também acabaram aumentando sua participação no gasto público.

Figura 2

ITENS SELECIONADOS DA DESPESA NÃO-FINANCEIRA DO SETOR PÚBLICO^{1/}



Fonte: IBGE – Contas Nacionais (vários números)

^{1/} Inclui compras diretas de bens e serviços para custeio (consumo intermediário), pessoal ativo e formação bruta de capital fixo. Em 2000, foi descontada da remuneração dos empregados o que o IBGE denomina "contribuições sociais imputadas", que são relativas ao custeio da previdência dos servidores públicos.

Em termos de divisão de responsabilidade e prestação de serviços, o processo de descentralização e, em particular, de municipalização, segue um padrão desordenado, pois não se repete a pré-definida e rígida divisão das competências e receitas tributárias. As profundas disparidades regionais, seja do ponto-de-vista econômico e de padrão de financiamento público, seja em termos de capacidade administrativa e disponibilidade de recursos humanos, tornam extremamente difícil articular e padronizar a atuação de cada uma das três instâncias de governo nas diferentes regiões e localidades do país. Se a Constituição da República discrimina uma série de competências exclusivas, comuns e concorrente entre as três esferas de governo, seguindo um princípio de cooperativismo, na prática é outra a situação.

É interessante mencionar, de uma perspectiva de busca de fortalecimento político e financeiro, que até aqui tem sido mínima a capacidade dos governos estaduais e/ou municipais, negociarem entre si soluções para seus problemas comuns, e até mesmo para se organizarem visando pressionar as instâncias superiores de governo. Não existem canais formais bem sucedidos para tal articulação institucional em escala nacional. O único caso mais bem situado, o colegiado de secretários estaduais de fazenda para acordarem sobre o ICMS – o CONFAZ, está falido em relação a sua missão precípua de harmonizar as políticas tributárias dos estados uma vez que parcela crescente de seus integrantes desrespeita ou ignora suas próprias decisões ou atribuições – afinal, na essência, a guerra fiscal em torno do ICMS constitui na tomada de decisões estaduais a revelia da lei e das atribuições daquele colegiado nacional. Mesmo a organização voluntária de associações ou reuniões não resultaram em ações permanentes e de grande peso político nacional

devido as profundas divergências entre governadores e prefeitos - movidas muito mais pelos interesses regionais conflitantes, e menos pelas posições ideológico-partidárias.

C. Mesmo sem muita ordem, a federação se equilibra e avança

Em que pese a falta de um plano nacional de descentralização, a divisão de responsabilidades entre os governos acabou se ajustando e as políticas públicas descentralizadas lograram avanços, notáveis nas áreas sociais. Mesmo sendo absolutamente desordenado o processo de descentralização de encargos, acabou encontrando, de alguma forma, um equilíbrio que permite ao Poder Público prestar razoavelmente a maioria dos serviços sociais básicos. Se o governo federal ficou à frente das ações de caráter mais geral de proteção social, como é o caso da previdência social, do seguro-desemprego e da assistência social, por outro lado, os governos municipais assumiram cada vez mais e com razoável autonomia de atuação às ações de ensino fundamental, atenção básica à saúde e desenvolvimento urbano.

De uma ou outra forma, o federalismo brasileiro encontra um ponto de equilíbrio, quase de mercado – no sentido de que não há um planejamento e nem uma intervenção mais ordenada, nem imposta pelo governo central, nem negociada entre governos em fóruns especializados. O equilíbrio resulta de uma teia de arranjos complexos e formas peculiares de relações intergovernamentais, onde cada vez mais o federalismo brasileiro se aproxima de um padrão que muitos autores chamam de “*marmore cake*”.⁹

O país ainda carece de análises mais acuradas sobre uma possível relação positiva entre descentralização fiscal e melhoria dos indicadores sociais. Porém, é possível fazer algumas reflexões, atentando para seu caráter preliminar. Num caráter mais geral, é bom lembrar que, a medida em que se implantou a reforma tributária e cresceu a importância de estados e municípios na execução dos gastos sociais e nos investimentos públicos nacionais, em escala nacional, o País logrou avanços tão significativos nos principais indicadores sociais que acabou agraciado com o primeiro prêmio concedido pela ONU para governos que melhoraram seus índices de desenvolvimento humano.¹⁰

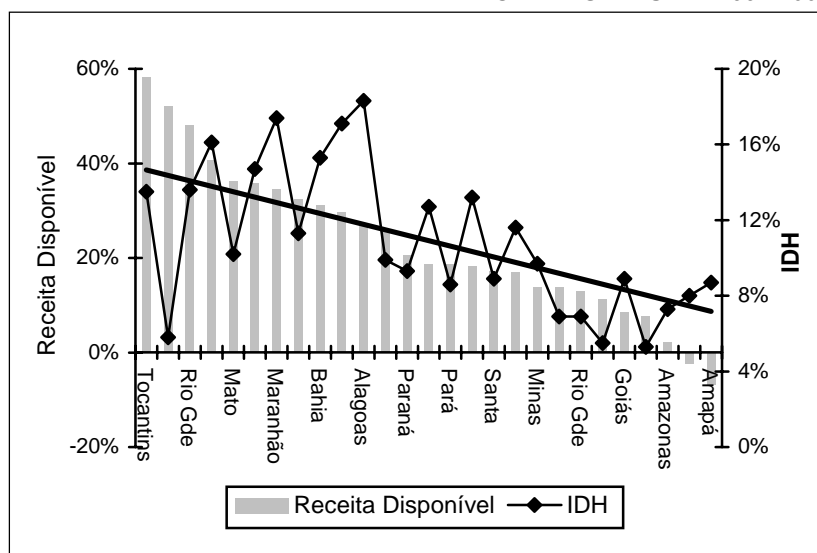
Para reproduzir a análise em escala regional, sugeríamos uma correlação simplória confrontando em cada unidade federada, de um lado, a evolução da receita tributária disponível dos governos subnacionais (só principais receitas) e, de outro, a variação do índice de desenvolvimento humano (IDH), entre 1991 e 2000 (recém divulgado pelo PNUD). Regra geral, observa-se que os estados que obtiveram maior crescimento relativo no IDH foram os de maior aumento da receita tributária per capita na década de noventa – aliás, estes eram os estados menos desenvolvidos, ou seja, os mais beneficiados pela reforma tributária foram os que melhoraram mais seus indicadores sociais, embora os atuais patamares ainda continuam representando um quadro de marcante pobreza.

⁹ Ver Shah & Prud'homme (2002).

¹⁰ Em 15/10/2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso foi escolhido pela ONU como vencedor do Prêmio Mahbub ul Haq pela Excepcional Contribuição ao Desenvolvimento Humano. Segundo nota oficial da ONU, Fernando Henrique foi indicado “por suas conquistas na realização de melhorias concretas em matéria de emprego, combate à pobreza, melhorias na saúde e educação, bem como por seu compromisso com os direitos humanos e o estado democrático e de direito”.

Figura 3

EVOLUÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL SUBNACIONAL PER CAPITA E DO IDH ESTADUAL - 1991/2000



Fonte: AFE/BNDES – Termômetros Fiscais (Receita Disponível) e PNUD/IPEA (IDH)

Tabela 3

EVOLUÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL SUBNACIONAL PER CAPITA E DO IDH ESTADUAL-1991/2000^{1/}

	2000		1991 - 2000	
	Receita disponível per capita 2/ R\$ por Hab.	IDH	Varição real da receita disponível per capita	Crescimento do IDH
BRASIL	1.031	0,764	16,8%	7,8%
Tocantins	1.402	0,721	58,2%	13,5%
Distrito Federal	1.162	0,844	52,1%	5,8%
Rio Gde do Norte	927	0,702	48,0%	13,6%
Paraíba	806	0,678	40,7%	16,1%
Mato Grosso do Sul	1.240	0,767	36,3%	10,2%
Piauí	742	0,673	35,8%	14,7%
Maranhão	646	0,647	34,5%	17,4%
Rondônia	1.111	0,729	32,5%	11,3%
Bahia	760	0,693	31,1%	15,3%
Ceará	739	0,699	29,7%	17,1%
Alagoas	783	0,633	26,8%	18,3%
Espírito Santo	1.288	0,767	25,9%	9,9%
Paraná	999	0,786	20,6%	9,3%
Pernambuco	730	0,692	18,8%	12,7%
Pará	688	0,720	18,7%	8,6%
Sergipe	1.056	0,687	18,2%	13,2%
Santa Catarina	1.065	0,806	17,2%	8,9%
Acre	1.766	0,692	17,0%	11,6%
Minas Gerais	915	0,766	13,9%	9,7%
Rio de Janeiro	959	0,802	13,8%	6,9%
Rio Gde do Sul	1.128	0,809	13,0%	6,9%
Roraima	2.365	0,749	11,3%	5,5%
Goiás	944	0,770	8,6%	8,9%
São Paulo	1.410	0,814	7,7%	5,3%
Amazonas	1.059	0,717	2,3%	7,3%
Mato Grosso do Sul	1.066	0,769	-2,5%	8,0%
Amapá	1.990	0,751	-6,9%	8,7%

Fonte: AFE/BNDES – Termômetros Fiscais (Receita Disponível) e PNUD/IPEA (IDH).

^{1/} Receita disponível subnacional inclui os principais tributos de competência estadual (ICMS e IPVA), e as principais transferências constitucionais (FPE, FPEX, FPM, Seguro-Receita ICMS e Fundef). Não computa a arrecadação própria municipal.

Face a ampla autonomia política e financeira assegurada pela Constituição Federal, só ao longo dos dois governos de Fernando Henrique a União conseguiu assumir um papel de coordenação nacional de políticas públicas e, mesmo assim, às custas de aportar recursos adicionais para induzir a transferência ou a assunção de novos encargos pelos governos subnacionais, por vezes, foi necessário lançar mão de mudanças constitucionais para vincular recursos e impor a descentralização e exigir contrapartida financeira dos governos subnacionais. Dessa forma, foram obtidos avanços significativos nas áreas de ensino básico, prestação de serviços de saúde e mesmo da assistência social - com programas da Comunidade Solidária e o último Programa Alvorada, focado no combate à pobreza nas regiões mais pobres do País. Por outro lado, foram menores os avanços nacionais onde o governo federal não teve uma política mais clara, especialmente de mobilização de aportes financeiros – caso típico de saneamento e habitação popular -; aqui, ficou-se na pendência das ações isoladas e das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais.

Os padrões profundamente diferenciados de organização e realização do gasto público bem retratam os profundos contrastes do Brasil. Se não conseguiu resolver os problemas mais básicos de parcela expressiva da população, que vive abaixo da linha mínima de miséria, ainda com taxas elevadas de analfabetismo e mortalidade infantil, por outro, muitos governos e em muitas ações e serviços públicos lançam mão dos recursos mais modernos disponíveis.

Na mesma linha pode ser mencionado o impressionante avanço do *e-government* entre todas as esferas de governo. É crescente o uso da internet por muitos governos brasileiros, não apenas para divulgar contas e informações, como para prestação efetiva de serviços. Basta citar que o processo de entrega de declarações do imposto de renda, de empresas e indivíduos, é reconhecido internacionalmente como mais avançado do que o adotado por muitos países ricos. Muitos estados também estão processando através da internet a maior parte das transações com seus contribuintes de ICMS, inclusive mantendo uma ligação exclusiva e on line com os maiores contribuintes, e agora já começam não apenas a cadastrar fornecedores e dar transparência aos seus atos, como a utilizar a internet para concretizar a compra eletrônica de bens e serviços, através de leilões eletrônicos.

D. Atentar para nova retórica com atalho para velhas práticas centralizadoras

Em termos de perspectivas mais imediatas das relações intergovernamentais, sugere-se uma atenção redobrada para as práticas e políticas mais recentes nas áreas sociais, especialmente no campo da previdência rural, da assistência social e no apoio aos trabalhadores, aos estudantes e às famílias mais carentes em geral.¹¹ Os governos subnacionais, especialmente os municipais, passaram a exercer um papel crescente na execução das ações, seja aplicando recursos repassados pelo governo federal, seja identificando, acompanhando e avaliando os beneficiários que recebem renda diretamente dos órgãos federais.

¹¹ Tais políticas integram a chamada Rede de Proteção Social. Conforme demonstra a tabela a seguir, tratam-se de 12 programas para os quais havia, em 2002, recursos estimados em mais de R\$ 30 bilhões. Para se ter uma idéia da importância da Rede de Proteção Social, basta ver que os recursos previstos para os programas representam quase 50% a mais do que tudo o governo federal arrecada com o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (aproximadamente R\$ 20,2 bilhões).

Tabela 4

OS 12 PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Em 2002, o governo federal concedeu mais de 37,6 milhões de benefícios, regularmente, com gastos estimados em mais de R\$ 30 bilhões

Nome	Público-alvo	Benefício	Beneficiários
Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até 6 meses, em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	1,3 milhão
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810 mil
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	8,6 milhões
Auxílio Gás	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	1 SM	8,1 milhões
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até 1/2 SM	R\$ 65 por mês	105 mil
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 SM mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 SM	4,4 milhões
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos 3 últimos salários	10,4 mil
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	1 SM p/ trabalhador doméstico e p/ pescador artesanal. De 1 SM a R\$ 336,78, p/ outros trabalhadores.	4,7 milhões
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 / parcela (máximo de 6 parcelas)	938 mil
Aposentadoria e pensões rurais	Trabalhadores rurais	1 SM	6,4 milhões
Prestação Continuada (BPC/LOAS)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita até 1/4 de SM	1 SM	1, 5 milhão
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 SM	724 mil
Total			37,6 milhões

Fonte: Presidência da República (2002)

Algumas experiências já ganham reconhecimento internacional crescente – como o sucesso no uso de cartões magnéticos através dos quais a população mais carente saca seu subsídio periódica e diretamente junto a rede bancária e de loterias, evitando a intermediação e a possível corrupção desses agentes, assim como reduzindo sensivelmente os custos de administração dos programas, ao mesmo tempo em que se aumenta sua eficácia.

Quadro 1

CARTÃO CIDADÃO: AJUDAR SEM HUMILHAR

Em junho de 2002, o governo federal lançou o Cartão do Cidadão semelhante aos utilizados na rede bancária. Inicialmente, cinco programas destinados aos brasileiros de baixa renda passaram a fazer parte do Cartão do Cidadão: Bolsa Escola, auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Uma família que esteja cadastrada, por exemplo, em três desses programas ao mesmo tempo, passa a ter um só cartão para fazer os saques a que têm direito nas agências e nos postos da Caixa econômica Federal ou em casas lotéricas autorizadas.

Em outubro de 2002, já havia 3,7 milhões de unidades do Cartão do Cidadão em circulação no País. Quando estiver integralmente implantado, estará nas mãos de 9,3 milhões de famílias que ganham até ½ salário mínimo por pessoa por mês, de acordo com as estimativas do IBGE.

Para uso individual e personalizado, o Cartão do Cidadão é entregue preferencialmente para as mães, como forma de fortalecer o papel das mulheres nas famílias. O cartão permite sacar o dinheiro em qualquer município, sem que o beneficiado fique devendo favores de qualquer natureza a políticos ou autoridades.

Em muitas cidades, ter o cartão passou a ser símbolo de respeito para inúmeras mães. Em muitos casos, facilita o crédito local.

Fonte: Presidência da República (2002)

Além dos programas que integram a Rede de Proteção Social, chama à atenção, conforme aponta Sólton (s.d.), o papel exercido pelos benefícios previdenciários na economia municipal. No ano de 2000, em 63,2% dos 5.507 municípios brasileiros avaliados, o pagamento de benefícios previdenciários superou uma das principais fontes de recursos para a maioria das cidades brasileiras – as transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Tal fenômeno, ao contrário do que muitos poderiam imaginar, não é estritamente nordestino, os percentuais de municípios em que os benefícios previdenciários superaram o FPM também foram expressivos na Região Sudeste: Rio de Janeiro (83,5%), Espírito Santo (88,3%), Minas Gerais (63,4%) e São Paulo (76,3%). Na Região Sul, o maior percentual está no Paraná (73,7%), seguido de Santa Catarina (65,9%) e Rio Grande do Sul (59,7%). Na Região Nordeste, o recorde fica com Pernambuco (85,3%) e o segundo lugar fica com a Bahia (72,3%).

Ainda segundo o autor, há uma particularidade da qual poucos têm conhecimento: em mais de 90% dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios é superior à arrecadação previdenciária no próprio município, o que nos remete à evidente conclusão de que a capacidade distributiva da Previdência é bastante acentuada.¹²

Apesar do impacto dos programas sociais federais sobre a geração local de renda, existe a preocupação para um possível viés centralizador por trás da retórica recente questionando a eficiência desses programas. Alguns reclamam da pulverização das ações e da falta de coordenação entre os órgãos públicos envolvidos em cada programa social. Outros reclamam da falta de publicidade para atribuir ao governo federal a paternidade das ações e dos recursos. Por certo, problemas existem e sempre existirão, e há um grande espaço para racionalização do gasto com melhor articulação entre os programas que foram criados em momentos diferentes, com objetivos diferentes, comandados e executados por diferentes agentes estatais.

É preciso cuidar para que a racionalização do gasto não acabe servindo de pretexto para afastar os governos locais da implementação das políticas em troca de serem recriadas ou montadas

¹² Por exemplo, em Deputado Irapuã Pinheiro(CE), onde a arrecadação previdenciária é de R\$ 2 mil e o pagamento de benefícios é de R\$ 2 milhões, seriam necessários 2 mil anos de arrecadação previdenciária para pagar um ano de benefícios. Outros exemplos: Quiterianópolis (CE), com arrecadação de R\$ 8,5 mil e pagamento de benefícios de R\$ 4,2 milhões (486,3 vezes maior). Ibiratuba (PE), com arrecadação de R\$ 6,2 mil e pagamento de benefícios de R\$ 2,5 milhões (408 vezes maior).

novas estruturas no governo federal para execução direta de tais programas. Evidentemente, isto é um atalho para uma recentralização fiscal, que, no caso brasileiro, representaria uma volta a fracassadas experiências da ditadura militar, em que, a pretexto de melhorar planejar ou gerir, muitos programas sociais eram executados diretamente por órgãos federais, geralmente em gabinetes afastados das comunidades mais interessadas, ou com exorbitantes custos das ações-meio (para bem planejar, gerir e fiscalizar). Também pode ser uma atalho para a ineficácia se as aplicações foram concentradas no atendimento primoroso de poucos indivíduos que enfrentam um problema em troca de uma cobertura deficiente mas com cobertura de larga escala, o mais próxima do universo de necessitados.

É importante ter bem claro que o maior de todos desafios estruturais do federalismo fiscal brasileiro no início do novo século é romper com o ciclo histórico do século passado, quando funcionou um acentuado pêndulo cujas finanças públicas e os poderes políticos oscilaram, entre uma forte concentração de poderes e recursos no governo central e uma acentuada descentralização em prol dos Estados e Municípios.

São otimistas as perspectivas de que a atual onda de descentralização seja mais estável e duradoura. Os principais fatores são as extensas garantias constitucionais. Pelo lado da receita, os governos subnacionais extraem parcela expressiva de seus recursos de fontes próprias ou transferências constitucionais e automáticas, de modo que cada vez menos dependem de empréstimos e de ajuda financeira do governo central. Pelo lado do gasto, são executados com pessoal e estruturas operacionais próprias, mais uma vez com ingerência praticamente nula das instâncias superiores de governo.

Em termos institucionais, a maior inovação são os municípios, que como nunca na história do setor público brasileiro tiveram participação tão importante e crescente, especialmente na execução do gasto público em ações sociais básicas, o que pode ser visto como um fator positivo para a consolidação da federação, seja porque é o lócus preferencial para executar políticas públicas, que, ao mesmo tempo, combatam a pobreza, melhorem a eficácia e a eficiência do gasto e não conflitem com a necessária globalização e harmonização das políticas de caráter macro. Isto tudo sem contar que os governos locais tem histórias, longa de menor propensão ao endividamento e déficit público e mais recente, de ser a esfera de governo na qual se experimenta (e o eleitorado) cobra cada mais resultados pragmáticos de suas ações administrativas.

E. Bibliografia

- Abrucio, F. e Costa, V. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998 (Série Pesquisas, 12).
- Affonso, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: Affonso, R. B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.) *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- Afonso, J. R. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago: Cepal, 1994 (Série Política Fiscal, 61).
- _____. Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.
- _____. e Mello, L. *Brazil: An Evolving Federation*. IMF/FAD Seminar on Decentralization. Washington, DC: IMF, nov. 2000.
- _____. Araujo, E. A., Rezende, F., Varsano, R. A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 2000.
- Araujo, E. A. *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001 (Informe-se, 29).
- Lopreato, F. L. C. *O Endividamento dos Governos Estaduais nos Anos 90*. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, mar. 2000 (Texto para Discussão, 94).

- Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *Previdência Social e Combate à Pobreza* III Encontro Ministerial de Desenvolvimento Social da América Latina. Rio de Janeiro, jun. 2002.
- Mora, M. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Brasília: Ipea, mar. 2002 (Texto para Discussão, 866).
- Pereira, T. R., e Ikeda, M. *Custo Brasil – Mensurando a Cumulatividade das Contribuições: uma Proposta Metodológica*. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2001 (Informe-se, 27).
- Presidência da República. *Brasil 1994 – 2002: a Era do Real*. Brasília: Secretaria de Estado e Comunicação do governo, 2002.
- Rezende, F. e Afonso, J. R. *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Perspectives*. Stanford University, ago. 2002 (mimeo).
- Serra, J. e Afonso, J. R. Federalismo Fiscal À Brasileira : Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p.3-30, dez. 1999.
- Shah, A. e Prud'homme, R. *Centralization v. Decentralization : The Devil Is In The Details*. Seminário Internacional – Federalismo Fiscal no Mercosul: Os Desafios da Integração Regional. Porto Alegre: jun. 2002 (mimeo).
- Sólon, A. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios III*. Artigo disponível para download no site do Ministério da Previdência e Assistência Social (<http://www.mpas.gov.br/pes/artigos.htm>).
- Souza, C. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo: mai. 1998 (mimeo).
- _____. *Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Rio de Janeiro: out.1999 (mimeo).
- Varsano, R., Pereira, T. R., Araujo, E. A., Silva, N. L. C. e Ikeda, M. *Substituindo o PIS e a Cofins – e Por Que Não a CPMF? – por uma Contribuição Social Não-cumulativa*. Brasília: Ipea, out. 2001 (Texto para Discussão, 832).

III. Planejamento público e responsabilidade fiscal: um edifício em construção

Sol Garson¹

A. Introdução

A aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF representou uma mudança de vulto no arcabouço jurídico-institucional das finanças públicas brasileiras. A definição de regras claras para a administração de recursos públicos e o estabelecimento de sanções para posturas perversas, em lei específica foi acompanhada pela criação de instrumentos que garantissem a transparência das contas e permitissem o controle e a fiscalização da aplicação das novas normas (e das anteriores, nem sempre obedecidas).

A ampla divulgação junto à opinião pública das diretrizes da LRF e a disseminação de seu conteúdo junto aos técnicos de estados, municípios e de órgãos de controle – Tribunais de Contas, em particular, estimulam a adesão à nova cultura. Avaliações das contas públicas de 2000 e de 2001 creditam à Lei a melhora de vários indicadores de gestão fiscal - resultados fiscais (primário e nominal), gastos de pessoal em relação à receita, relação dívida/receita, entre outros. Embora seja claro que uma nova mentalidade começa a se instalar, é certo que outros

¹ Socia consultora, AP Consultores Ltda., Rio de Janeiro, Brasil

fatores também contribuíram para esta melhora. A sustentação de bons resultados num prazo mais longo requer que os novos conceitos se integrem a uma cultura de planejamento do gasto público.

Analisando as experiências de elaboração e execução orçamentária do governo federal no período 1990-2, Eduardo Guardia (Guardia, 1997, 298) demonstra que reformulações institucionais profundas no processo orçamentário, como as que ocorreram a partir de 1985 e culminaram com a Constituição Federal de 1988, não conseguiram “resgatar o papel do orçamento público enquanto instrumento de planejamento, controle e definição de prioridades para a administração pública federal”. Conforme o autor:

“Não obstante sua relevância, os aspectos formais do sistema de planejamento e orçamento tornam-se impotentes não só ante as práticas de gestão orçamentária, mas, sobretudo, ante o contexto em que é realizada a atividade de planejamento e orçamento. Dessa forma, os ganhos associados ao novo processo orçamentário, em especial quanto à ampliação dos poderes do Legislativo e ao aumento da transparência das contas do governo federal, são obscurecidos tanto pelas deficiências ainda presentes no processo de elaboração do orçamento, quanto, principalmente, pela desfiguração da lei orçamentária ao longo de sua execução”.

Conquanto a LRF apresente regras bastante claras quanto à elaboração e acompanhamento do orçamento, há que garantir as condições técnicas e políticas para a prática da gestão fiscal responsável. Inclui-se, num contexto favorável, a estabilidade econômica, que desempenha papel fundamental.

Este documento levanta algumas questões que convém ter presentes para que se mantenham fortes os pilares sobre os quais se assenta a LRF: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Após esta introdução, apresentam-se as mudanças recentes em relação ao processo de planejamento do gasto público e discute-se até que ponto estão assimiladas pelos estados e municípios brasileiros. Em seguida, mostra-se como, para atender as exigências de transparência e de controle (acompanhamento de limites de gastos, por exemplo), reformulou-se a própria forma de elaboração do orçamento e criaram-se relatórios de prestação de contas, que apresentam os dados da execução orçamentária e os indicadores da gestão fiscal. A questão a avaliar é até que ponto esta enorme massa de informações de fato vem sendo utilizada por seus próprios produtores para acompanhar sua performance e proceder a correções, quando necessário. A quarta seção destaca alguns aspectos das contas consolidadas de estados e municípios relativas ao exercício de 2001, evidenciando pontos fortes e dificuldades que estarão presentes na continuidade do processo de melhoria das contas públicas. Conclui-se, elencando prioridades para dar continuidade ao processo de implantação de uma efetiva cultura de responsabilidade fiscal, essencial à sustentação do equilíbrio fiscal.

B. O planejamento do gasto público

O planejamento das ações do setor público no Brasil foi prejudicado, entre outros fatores, pelo processo inflacionário que se desenvolveu na década de 80 e até a implantação do Plano Real, em 1994.

Sob um ambiente inflacionário, o controle das contas públicas passou a ser feito “na boca do caixa”, eliminando a garantia de recursos necessária à implantação de projetos. Além disto, o processo inflacionário desencorajava qualquer tentativa de avaliação do custo das ações e de acompanhamento de sua implantação. A ausência de instrumentos que permitissem retirar o véu inflacionário dos registros contábeis completa o quadro de adversidades. De fato, o recrudescimento do processo inflacionário não foi acompanhado de modificações das normas contábeis definidas pela Lei nº 4320, de 1964, ainda em vigor (lembre-se que o setor privado

procedeu a sucessivas revisões na forma de registro contábil, chegando à correção integral de balanços). A situação se revelou particularmente danosa à implantação de projetos que, requerendo elevado montante de investimentos, exigem uma estrutura de financiamento bem definida, com garantia de aporte de recursos ao longo de sua implantação.

Mudanças de ordem econômica e institucional, no entanto, contribuíram para reverter aspectos deste quadro eliminando alguns dos entraves ao processo de planejamento

A estabilização econômica e a crença de que não haja reversão substantiva na trajetória da taxa de inflação conferem maior clareza às rubricas orçamentárias, permitindo acompanhar a execução do gasto e elaborar estimativas de custo e de retorno de investimentos com mais segurança.

No campo institucional, a sistemática de elaboração e acompanhamento dos orçamentos públicos passou por uma série de mudanças, com o objetivo de tornar o orçamento um efetivo instrumento do planejamento². Em outubro de 1998, o Decreto nº 2829 estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos orçamentos da União a partir do exercício financeiro de 2000. As ações devem ser organizadas em programas, segundo uma orientação estratégica definida para o período do Plano. Cada programa terá um gerente, comprometido com seus resultados. O sistema de avaliação compreende a definição de indicadores para acompanhar os programas e de metas para as ações que os compõem. A medida, até pela forma jurídica em que é apresentada, obriga apenas a União. Estados e municípios ficam na dependência de lei complementar ao parágrafo 9º do Art.165 da Constituição Federal, que disporá sobre a elaboração e a organização do PPA, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como seus respectivos exercícios financeiros, vigência e prazos. Projeto de Lei do Senado sobre a matéria tramita desde 1999 (PLS 00106/99).

Embora sem a abrangência da matéria a ser tratada pela lei complementar, a Portaria nº 117, de novembro de 1998, do então Ministério do Planejamento e Orçamento, trouxe importante mudança, ao dispor sobre sistemática de identificação das ações de governo nas leis orçamentárias e nos balanços. Pela Portaria, cada unidade da federação passou a definir seus programas e as ações que os compõem, de forma a refletir as prioridades específicas da comunidade que atende. Até então, as ações de todos os entes da federação tinham que ser enquadradas numa tabela de programas e sub-programas definida nacionalmente. A Portaria nº 42, de abril de 1999, determinou que a nova sistemática seria utilizada pelos municípios apenas a partir do exercício financeiro de 2002, mantida sua aplicação, já no exercício de 2000, para a União, estados e Distrito Federal.

Estes aperfeiçoamentos estendiam, às demais unidades da federação, a possibilidade de adotar práticas que vinham sendo desenvolvidas pela União a partir de um processo deliberado de mudança da metodologia de planejamento. A disponibilidade deste novo instrumental, no entanto, não necessariamente implicou em que estados e municípios aperfeiçoassem sua sistemática de planejamento. De fato, até a entrada em vigência da LRF, raros eram os municípios que elaboravam o PPA, apesar da obrigação já constar da Constituição federal de 1988, conforme visto acima.

Um dos grandes méritos da LRF, no que respeita à questão do planejamento, foi evidenciar a integração das peças orçamentárias - Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), e comprometer a execução orçamentária e financeira ao que foi planejado: ações de que resultem compromissos de gastos de longa duração podem ser, na prática, inviabilizadas, caso não tenham sido previstas no PPA.

² O sistema de planejamento público havia sido profundamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Criou-se, então, o Plano Plurianual - PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. O PPA tem, atualmente, vigência de 4 anos, iniciando-se no 2º ano de cada mandato e concluindo no primeiro mandato da administração subsequente. O PPA dispõe sobre as despesas de capital e as delas decorrentes e sobre as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreende as metas e prioridades de administração e orienta a elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual - LOA.

No conjunto, as disposições da Portaria nº 42 e as exigências da LRF acabaram por exigir um maior cuidado na elaboração das peças orçamentárias. Os municípios passaram, a partir de 2002, a elaborar o PPA para um período de 4 anos (o segundo ano de cada administração até o primeiro da seguinte), onde definem os programas e ações que nortearão a alocação dos recursos do orçamento de cada ano do período.

O planejamento do gasto público passa a contar, assim, com uma sistemática que evidencia a estrutura de seu financiamento num período mais longo, permitindo maior controle social sobre o gasto público. A questão é que estas práticas, de uso ainda relativamente recente pela União, não são familiares e muito menos assimiladas por vários estados e pela imensa maioria dos municípios brasileiros. A consistência entre o PPA, A LDO e a LOA de cada ano é ainda fraca.

No caso da União, onde o aperfeiçoamento técnico avançou mais, destacam-se dificuldades relativas à avaliação dos programas. De acordo com relatório de avaliação do PPA 2000/03, elaborado em 2001 (site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), “é importante observar que o conceito de resultados é ainda difuso, sendo freqüente a confusão entre o cumprimento de metas físicas e a obtenção de resultados na sociedade, mensuráveis por meio de indicadores”. No PPA federal, 330 programas são avaliados com o uso de 664 indicadores. Destes, 261 tiveram seu índice atualizado em 2001, permitindo aferir resultados em 144 destes programas (43% deste total).

No caso do PPA de estados e municípios, o desafio está em tornar o processo de sua elaboração/reavaliação periódica um momento de reflexão e discussão de prioridades de ação dos governos, dadas as restrições financeiras e institucionais de cada ente de federação. As exigências de acompanhamento do planejado/orçado e as correções dos desvios verificados poderão alimentar esta discussão. O foco na elaboração do PPA decorre de que é ali que se definem os objetivos e a população-alvo dos programas de governo, que devem se desdobrar em ações integradas, cada uma com suas metas específicas.. Sem clareza sobre estes elementos, não há como estabelecer metas, muito menos definir indicadores para avaliar as políticas públicas. Afinal, avaliar o que? Para agir em benefício de quem? Ao estabelecer um conteúdo e forma de apresentação dos orçamentos comum a todos os entes da federação, a legislação federal (Lei nº 4320/64 e disposições complementares) permitiu tornar estas peças comparáveis e passíveis de avaliação. A definição de regras básicas para a elaboração do PPA para estados e municípios, no âmbito de legislação federal, poderá facilitar essas tarefas. Normas complementares poderão detalhar a metodologia a ser utilizada, que poderá seguir o caminho já trilhado pelo governo federal, com as adaptações requeridas (Vainer et al., 2001).

Uma dificuldade que se coloca para estados e municípios, principalmente para estes, é a dificuldade de dispor de pesquisas de institutos oficiais que permitam construir indicadores para avaliar a eficácia de programas desenvolvidos. Não há dúvida que num país com as dimensões e diversidade de problemas como o Brasil, muitos serão os casos em que a coleta de informações para aferição dos indicadores será feita pela administração interessada em avaliar a performance de seus programas. Isto requer, sem dúvida, um esforço de gerar registros administrativos consistentes. Não há, no entanto, que superestimar a tarefa. Poucas informações com um mínimo de consistência serão melhores que sua ausência. Um primeiro passo para avaliar os programas desenvolvidos é apurar os registros para que se possa, ao menos, acompanhar o grau de cobertura da população alvo.

C. Acompanhamento e controle do gasto público

As normas da LRF relativas à transparência e controle das contas públicas, e de responsabilização, quando couber, estão intimamente ligadas. Ainda na fase de elaboração, os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA deverão ser discutidos em audiências públicas. As

informações quanto ao que foi planejado e como o gasto está sendo executado são objeto de dois conjuntos de relatórios, a serem preenchidos a cada 2 meses – Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, ou a cada 4 meses – Relatório de Gestão Fiscal - RGF (os municípios abaixo de 50 000 habitantes têm prazos maiores). O primeiro conjunto permite o acompanhamento de receitas e despesas, incluindo as previdenciárias, além da apuração do resultado nominal e primário. O segundo conjunto diz respeito, principalmente, ao atendimento dos limites impostos para variáveis estratégicas para o equilíbrio fiscal: despesa de pessoal, estoque e fluxos de dívida. Estes relatórios compõem a base de informações dos órgãos de controle – Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas – e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. A forma de apresentação das informações exigiu considerável esforço do Ministério da Fazenda e de Tribunais de Contas, o que trouxe um ganho em termos de padronização de conceitos sobre a contabilização e registro de contas públicas. Estes Tribunais se responsabilizaram pela instrução de seus jurisdicionados para preenchimento de informações.

Passada esta primeira fase, de definição do conteúdo e forma de prestação de informações, cabe avaliar se as mesmas vêm tendo um processamento apenas burocrático, ou se serão utilizadas para a gerência das ações de governo. Um passo importante é fazer que os administradores percebam esta considerável massa de informações, permanentemente atualizada, não como uma mera exigência da LRF, mas como um instrumento gerencial para auxiliá-los no cumprimento do objetivo maior da própria Lei – o equilíbrio fiscal.

No que diz respeito à transparência, há ainda trabalho a desenvolver de forma a que as informações possam, de fato, ser compreendidas pelo público não especializado. Disponibilizar informações em linguagem mais acessível será importante, inclusive, para que os titulares de cargos eletivos-governadores, prefeitos, parlamentares em geral, possam acompanhar as contas.

Por fim no que diz respeito à transparência e ao controle, preocupa, no geral, a posição de dos Legislativos estaduais e municipais. Apesar da importância acrescida do Legislativo como órgão de controle, assessorado pelos Tribunais de Contas, não se registrou mobilização significativa em busca de conhecimento das novas regras. Quanto à participação cidadã, um papel de destaque cabe aos conselhos setoriais na área da saúde, educação, entre outras.

D. Contas estaduais e municipais 2001- pontos de atenção

A avaliação das contas de estados e municípios em 2001, primeiro exercício integral de vigência da lei, é de melhoria da performance geral. Muitos analistas atribuem às novas regras grande parte da melhora. Nossa opinião é de que a própria lei é resultado de um conjunto de mudanças na direção do equilíbrio fiscal. O conhecimento da estrutura das contas é fundamental para detectar suas fragilidades e definir uma agenda de trabalho que garanta sustentação ao equilíbrio alcançado.

A análise da situação fiscal toma por base as informações encaminhadas aos órgãos de controle, inclusive ao órgão central de contabilidade da União. Estas informações apresentam, de forma consolidada, as contas de todos os órgãos da Administração Direta de todos os Poderes e as entidades da Administração indireta (Autarquias, Fundações, Fundos Especiais, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), dependentes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas lucrativas que recebam recursos de capital.

As contas previdenciárias apresentam-se destacadas. No entanto, face ao elevado grau de vinculação de receitas dos orçamentos públicos, podem ocorrer situações globalmente

superavitárias que, no entanto, ocultam déficits localizados. Como o gasto de recursos vinculados se dá a partir da garantia de sua disponibilidade, o déficit, se houver, será de recursos do Tesouro.

Entre os instrumentos criados pela Lei para garantir o equilíbrio permanente das contas está o estabelecimento de limites para variáveis consideradas estratégicas: despesas de pessoal, estoque da dívida, fluxo de receitas de operações de crédito. Estes limites são estabelecidos como percentuais da Receita Corrente Líquida - RCL, que corresponde, basicamente, ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais e outras (inclusive decorrente de atividade econômica) e das transferências correntes, deduzidas as transferências por determinação constitucional e legal e as relativas a obrigações previdenciárias com os servidores.

Ocorre que cerca de 15% da RCL compõe-se de parcelas não asseguradas - transferências voluntárias e outras transferências, receitas de aplicações financeiras, que variam em função de taxa de juros e do tipo de gestão³, além de recursos de convênios. Administradores que optam pelo ciclo político acumulam recursos em início de mandato para gastar no final. As elevadas taxas de juros permitem que os recursos se multipliquem, às vezes às custas da descontinuidade da prestação de serviços. Durante o período de acumulação, as receitas de aplicação financeira podem assumir valores consideráveis.

As transferências do Sistema Único de Saúde - SUS, embora estáveis, apresentam sérias restrições a sua utilização em gastos de pessoal. Um elevado montante de receitas do SUS estará associado a intensa prestação de serviços, que exigirá, além dos gastos de custeio financiados pelo SUS, despesas de pessoal. Estas, no entanto, serão financiadas basicamente com receitas do Tesouro, estreitando a disponibilidade de recursos para áreas cujo financiamento depende exclusivamente dessas receitas.

É bem verdade que, ao fixar o limite de despesa de pessoal em relação à RCL em 60% para estados e municípios, a LRF definiu um sub-limite, de 54%, a partir do qual deve-se tomar medidas que evitem expansão dos gastos. Definiu, além disto, prazos para retorno aos limites e remeteu à Constituição Federal as medidas de corte de gastos. Este conjunto de determinações tem o mérito, além da orientação de uma trajetória de ajuste, de desonerar o agente político por atitudes que contrariam interesses de alguns grupos sociais, basicamente o funcionalismo. De toda forma, as despesas de pessoal constituem um permanente foco de tensões para o controle fiscal, pelo crescimento de benefícios, que adiciona uma componente de crescimento vegetativo não desprezível e pela ação de corporações fortes, às quais são particularmente sensíveis os Legislativos locais. Acresce a isto o fato de que os controles sobre a folha de pessoal são ainda bastante deficientes. Sistemas inadequados impedem a alocação do gasto de pessoal aos programas e, portanto, a avaliação do custo das políticas públicas. A extensão do apoio creditício à construção de sistemas de controle de pessoal, nos termos do PMAT (BNDES), é extremamente oportuna.

Outro ponto de atenção é o alto grau de vinculação de receitas: 25% da receita de impostos e da quase totalidade das transferências constitucionais para a educação e 12%, no caso dos estados e 15%, no caso dos municípios, para a Saúde (a serem alcançados até 2004).

Além disto, o estabelecimento de um teto para as despesas com o Legislativo municipal (excluído os gastos com inativos), através da Emenda Constitucional nº 25/2000 - de 5 a 8% das receitas, inversamente proporcional à população - acrescenta nova rigidez, dado que o hábito tem sido exigir que o Executivo repasse, ao Legislativo, o teto constitucional. Num primeiro momento, cabe dizer, a nova regra provavelmente terá contribuído para a redução destes gastos entre 2000 e 2001 (em 15% reais).

³ Administradores que optam pelo chamado ciclo político acumulam recursos para gastar em final de mandato. Sob elevadas taxas de juros, os recursos se multiplicam, muitas vezes às custas da descontinuidade da prestação de serviços.

A seguir, apresentam-se dados consolidados relativos ao exercício fiscal de 2001 de estados e municípios. Compara-se a estrutura de receitas e despesas e extraem-se indicadores de estrutura e de gestão fiscal. A metodologia utilizada (Garson, 2000) foi desenvolvida para que estados e municípios possam acompanhar a execução de seu orçamento a partir dos dados gerados para as prestações de contas exigidas pela LRF. Por isso os indicadores podem apresentar diferenças em relação aos estabelecidos pela LRF.

Os cálculos para os estados tomam por base as informações contidas na Portaria nº 301, de 27/06/2002, do Ministério da Fazenda/STN, que divulgou a consolidação nacional, por esfera de governo, dos entes da Federação, relativa ao exercício fiscal encerrado em 31/12/2001. A única dificuldade que se colocou foi com relação ao Fundef, que não apresenta discriminado o montante total recebido pelos estados. Além disso, não há discriminação das parcelas de transferências dos estados aos municípios, que foram estimadas.

No caso dos municípios, os dados encontram-se disponibilizados no site do Ministério da Fazenda/STN. Estão representados 4.884 municípios, correspondendo a 90% do total de cidades, cuja população, em 2000, era de 170 milhões. As tabulações destes foram feitas por técnicos do BNDES (BNDES, 2002). Também neste caso, novos cálculos e ajustes foram feitos. Como as informações cobrem todos os estados, mas apenas parte dos municípios, os montantes de transferências dos estados para os municípios poderão ser diferentes das receitas municipais a este título.

O objetivo é traçar um retrato da atual situação fiscal de estados e municípios, comparando a estrutura de sua receita e o grau de comprometimento desta com despesas permanentes. A Tabela 1, relativa à Receita Corrente Líquida, apresenta suas componentes. Fica claro o maior grau de autonomia dos estados, dado o porte da receita do ICMS, o maior imposto da federação.

Parte da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e do Fundo de Participação dos Estados - FPE e da transferência de parcela da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados, da União, aos estados exportadores - 15% da receita - é destacada para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef. Da mesma forma, os municípios contribuem para a formação do Fundo com 15% de sua receita do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. A repartição do montante arrecadado pelo Fundo é feita na proporção das matrículas no ensino fundamental. A União realiza um repasse adicional aos entes da federação, de forma a garantir um piso nacional de gasto por aluno.

Em 2001, estima-se que, ao fim deste processo, os estados tenham recuperado cerca de R\$ 10,5 Bi das receitas destinadas ao Fundef, cabendo aos municípios cerca de R\$ 9,0 Bi, correspondente a sua contribuição, ao montante liquidamente repassado pelos estados e à complementação da União.

O montante global das transferências constitucionais dos estados aos municípios é praticamente compensado por transferências da União. Os municípios de maior porte são beneficiados por maiores transferências de ICMS, já que 75% destas é distribuída em função do valor adicionado no município. Os demais 25% são rateados segundo lei estadual e têm, em geral, caráter redistributivo, da mesma forma que o FPM.

Tabela 1
ESTRUTURA DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ESTADOS E MUNICÍPIOS - 2001

(R\$ Bilhões)

Descrição	Estado		Município	
	Valor	%	Valor	%
Receita Corrente Líquida (A = B + C+ D+ E+ F+ G+ H)	130,1	100,0	84,0	100,0
Receitas Tributárias Próprias (B=B1+B2+B3+B4+B5+B6)	101,8	78,3	15,9	18,9
Imp.Sobre Circ.Merc. e Serv.Transp.Com. - ICMS (B1)	92,1	70,8	-	-
Imp.Sobre Prop.Veículos Automotores - IPVA (B2)	6,2	4,8	-	-
Imp.Sobre a Prop.Pred.e Territorial Urbana - IPTU (B3)	-	-	5,5	6,5
Imp.Sobre Serviços - ISS (B4)	-	-	6,9	8,2
Imp.Sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (B5)	-	-	1,2	1,4
Outras (B6)	3,5	2,7	2,3	2,7
Transferências Constitucionais Líquidas (C = C1 - C2)	3,3	2,5	48,4	57,6
Transferências Recebidas	30,3	23,3	48,4	57,6
C1=C11+C12+C13+C14+C15+C16+C17+C18)				
Fundo de Participação dos Estados – FPE (C11)	16,1	12,4	-	-
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF (C12)	4,4	3,4	1,6	1,9
Cota-Parte do Salário Educação (C13)	2,0	1,5	0,4	0,5
Fundo Manut. e Desenv.Ensino Fund.e Val.Magistério - Fundef (C14)	2,7	2,1	6,9	8,2
Fundo de Participação dos Municípios (C15)	-	-	15,1	18,0
Cota-Parte do Imp.Sobre Circ.Merc. e Serv.Transp.Com. - ICMS (C16)	-	-	20,4	24,3
Cota-Parte do Imp.Sobre Prop.Veículos Automotores - IPVA (C17)	-	-	2,9	3,5
Outras (C18)	5,1	3,9	1,1	1,3
Transferências Concedidas (C2 = C21+C22+C23)	27,0	20,8	-	-
Imp.Sobre Circ.de Merc.Serviços - ICMS (C21)	20,4	15,7	-	-
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA (C22)	3,1	2,4	-	-
Outras (C23)	3,5	2,7	-	-
Receita da Dívida Ativa (D)	0,8	0,6	1,6	1,9
Recursos do SUS (E)	1,9	1,5	5,6	6,7
Transferências Voluntárias (F)	3,6	2,8	2,0	2,4
Outras Transferências Correntes (G)	2,2	1,7	2,6	3,1
Outras Receitas Correntes Líquidas (H = H1+H2-H3-H4)	16,5	12,7	7,9	9,4
Receitas de Aplicações Financeiras (H1)	3,6	2,8	1,4	1,7
Demais Receitas Correntes (H2)	17,4	13,4	7,6	9,0
Receitas Previdenciárias Vinculadas ao pgto. de Inativos (H3)	4,5	3,5	1,0	1,2
Outras Deduções (H4)	0,0	0,0	0,1	0,1

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

A Tabela 2 detalha a despesa corrente líquida, obtida deduzindo, da despesa total dos estados, as transferências aos municípios e, no caso de estados e municípios, computando a despesa líquida com inativos, excluída da parcela financiada por contribuições previdenciárias. A estrutura de gastos da despesa líquida reflete mais claramente as prioridades dos entes federados.

Fica evidente o maior comprometimento dos municípios com despesas permanentes - pessoal e custeio, que representam 86,2% do total. Importante observar que os estados apresentam um gasto de pessoal superior em função, basicamente, de compromissos previdenciários. Outra diferença substancial diz respeito ao serviço da dívida: 10,2% das despesas dos estados e apenas 3,1% para os municípios (extremamente concentrado em algumas capitais). Assim, o peso de decisões passadas exige um esforço adicional dos administradores estaduais, por reduzir recursos disponíveis para o atendimento de demandas presentes. Além disto, situações de desequilíbrio fiscal nos estados se tornam mais difíceis de corrigir, dados os compromissos apontados.

A participação dos investimentos foi maior nos estados, porém financiada parcialmente com déficit orçamentário.

Tabela 2
ESTRUTURA DA DESPESA ESTADOS E MUNICÍPIOS - 2001
(R\$ Bilhões)

Rubrica	Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%
Despesa Total Líquida (A = B + C)	139,6	100,0	82,8	100,0
Despesa Corrente Líquida (B = B1 + B2 + B3)	117,0	83,8	73,1	88,3
Pessoal (B1 = B11 + B12 + B13 + B14)	71,0	50,9	35,8	43,2
Ativo (B11)	47,7	34,2	27,0	32,6
Obrigações Patronais (B12)	3,0	2,1	3,9	4,7
Inativos e Pensionistas – custeados com recursos do Tesouro(B13)	19,4	13,9	3,3	4,0
Outras Despesas com Pessoal (B14)	0,9	0,6	1,6	1,9
Juros e Encargos da Dívida (B2)	9,0	6,4	1,7	2,1
Outras Despesas Correntes (B3 = B31 + B32)	37,0	26,5	35,6	43,0
Despesa de Capital (C = C1 + C2 + C3)	22,6	16,2	9,7	11,7
Investimentos/Inversões Financeiras (C1)	16,4	11,7	7,9	9,5
Amortização/Rolagem da Dívida (C2)	5,3	3,8	1,4	1,7
Outras Despesas de Capital (C3)	0,9	0,6	0,4	0,5

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

A classificação das despesas por função, objeto da Tabela 3, é informado por estados e municípios com base nos critérios da Portaria SOF nº 42/99(vide Nota 1 à Tabela). O montante relativo ao serviço da dívida foi reclassificado em encargos especiais.

A distribuição das despesas por função toma por base a despesa líquida. Não foi possível, no entanto, deduzir, das despesas com inativos, o montante relativo às contribuições dos servidores à previdência - R\$ 4,5 Bi nos estados e R\$ 982,4 milhões nos municípios, pois os gastos com inativos estão parcialmente alocados em outras funções, além de Previdência e Assistência. Isto é claro no caso dos estados, onde os gastos nesta função são inferiores às despesas com inativos e pensionistas. Em geral, os relativos a servidores das áreas de saúde e educação encontram-se nestas funções de origem, para efeito de demonstração dos limites constitucionais.

Independentemente de diferenças de classificação, fica claro o peso, nos estados, de funções específicas - judiciária e da maior responsabilidade com a segurança pública, que representam 16,9% do total, enquanto nos municípios a segurança representa apenas 0,5% do total.

Apesar dos gastos com saúde serem classificados junto com os de saneamento, pode-se supor que eles sejam mais significativos em municípios que nos estados, da mesma forma que os relativos a educação.

O maior peso de Habitação e Urbanismo reflete a responsabilidade dos municípios de ordenamento e preservação do espaço urbano. Os gastos com transporte, com peso similar, refletem ações diferenciadas: os municípios atuam mais na conservação de vias urbanas e os estados investem em vias inter-municipais e transporte de massa, com peso para sistemas metroviários.

Tabela 3
DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS - 2001
(R\$ Milhão)

Despesas por função	Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%
Despesa	144.120,0	100,0	83.900,4	100,0
Agricultura	2.048,9	1,4	835,3	1,0
Assistência e Previdência	15.297,6	10,6	7.745,1	9,2
Defesa Nacional e Segurança Pública	14.609,1	10,1	470,3	0,6
Encargos Especiais	14.330,0	9,9	3.100,0	3,7
Educação e Cultura	32.576,8	22,6	23.363,3	27,8
Habituação e Urbanismo	2.140,2	1,5	9.185,4	10,9
Indústria e Comércio	2.068,5	1,4	761,1	0,9
Judiciária	9.730,0	6,8	406,1	0,5
Legislativa	3.705,4	2,6	2.949,3	3,5
Planejamento	5.120,6	3,6	11.114,2	13,2
Saúde e Saneamento	16.482,3	11,4	18.474,3	22,0
Transporte	7.765,0	5,4	4.132,0	4,9
Outras	18.245,6	12,7	1.364,0	1,6

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM

Nota: 1) O detalhamento das funções reflete estágios de cumprimento da Portaria SOF nº 42, de 14.04.99 que prevê a unificação das funções e subfunções para a União, Estados e Distrito Federal, a partir do exercício financeiro de 2000 e para os Municípios a partir de 2002. Por isso, para fins de comparação, as informações da STN foram ajustadas.

2) Do total das despesas dos estados, foram excluídas as transferências aos municípios.

A Tabela 4 apresenta a estrutura de financiamento de investimentos e inversões, deixando claro o contraste entre estados e municípios. Embora, como percentagem de despesa total líquida, os estados destinem maior parcela a investimentos que os municípios, parte é financiada pela formação de déficit. Outros 20% têm por fonte operações de crédito e alienação de bens. Já os municípios financiam-se basicamente a partir de superávit corrente ou transferências de estados e da União (62% deste total). O superávit corrente dos municípios alcançou R\$ 10,8 Bi.

Tabela 4
INVESTIMENTOS E INVERSÕES ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO – 2001
(R\$ Bilhões)

	Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%
Investimentos e Inversões	16,4	100,0	7,9	100,0
Fontes de Recursos				
Receitas de Capital	6,2	37,8	2,4	30,4
Operações de Crédito	1,8	11,0	0,4	5,1
Alienação de Bens	1,5	9,1	0,1	1,3
Transferência de Capital	2,0	12,2	1,6	20,3
Outras Receitas de Capital	0,9	5,5	0,3	3,8
Outras Fontes	10,2	62,2	5,5	69,6
Superávit Corrente	6,9	42,1	5,5	69,6
Déficit Orçamentário	3,3	20,1	-	-

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

A Tabela V, a seguir, apresenta indicadores de estrutura financeira que resumem as observações feitas. O primeiro indicador, IEF 1, avalia em que medida estão garantidas as receitas sobre as quais os entes federados assumem compromissos. O segundo, IEF 2, atesta o baixo grau de autonomia, como anteriormente comentado. Com relação aos estados, cabe comentar que, apesar de quase um quarto das receitas se originarem de transferências, sua maior capacidade de organização política reduz a possibilidade de que mudanças bruscas afetem seus ingressos. Com relação ao comprometimento da RCL, aferido por IEF 3 e IEF 4, destacam-se os estados, onde mais de 80,0% da RCL destinam-se a despesas de difícil compressão, dado que as despesas de pessoal têm considerável peso da componente previdenciária e a dívida resulta em grande parte de acordos de refinanciamento com a União, de prazo bastante longo (até 30 anos).

Tabela 5
INDICADORES DE ESTRUTURA FINANCEIRA ESTADOS E MUNICÍPIOS – 2001
(%)

Indicadores	Estados	Municípios
IEF 1 = Receita Disponível/RCL	81,4	78,5
IEF 2 = Receita Própria/Receita Própria+Transf.Recebidas	77,2	26,6
IEF 3 = Despesa com Pessoal/Receita Disponível	67,0	54,3
IEF 4 = Serviço da Dívida/Receita Disponível	13,5	4,7

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

Nota: Receita Disponível = TABELA I (B + C + D)

Receita Própria = TABELA I (B + D)

A Tabela VI apresenta a situação de estados e municípios com relação aos limites de gasto de pessoal e de endividamento. Seu cálculo segue, basicamente, o critério exigido pela LRF, com a limitação de se trabalhar com dados consolidados. De toda forma, refletem bem os resultados que têm sido apresentados nos relatórios de gestão fiscal.

A relação Despesas de Pessoal/ RCL – IGF 1 – cujo limite global é de 60%, apresenta sublimites, a saber:

Poderes e Órgãos	Estados	Municípios
Legislativo (inclusive Tribunais de Contas)	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	-
Executivo	49,0%	54,0%
Ministério Público	2,0%	-
Total	60,0%	60,0%

Apesar dos dados estaduais indicarem que apenas 2 estão desenquadrados, mais da metade dos estados está muito próxima do limite.

O nível de endividamento dos estados também se aproxima do limite – 2 vezes a RCL. Para os municípios, ele é de 1,2 vezes, porém apenas 33 cidades ultrapassaram o limite (BNDES, 2002).

O problema com este indicador é que numerador e denominador podem caminhar de forma diferente, dado o indexador das dívidas renegociadas, IGP-DI, ser fortemente influenciado pela variação cambial, o que não necessariamente ocorre com as rubricas de que se origina a RCL.

Tabela 6

INDICADORES DE GESTÃO FISCAL ESTADOS E MUNICÍPIOS – 2001

Indicadores	Estados e Municípios (%)	
	Estados	Municípios
IGF 1 = Despesa de Pessoal Total/RCL (%)	54,6	42,7
IGF 2 = Dívida Consolidada Líquida/RCL	1,8	0,5

Fonte: Ministério da Fazenda/STN

E. Conclusão

Analisando os resultados fiscais de estados e municípios, Fabio Giambiagi (GIAMBIAGI, 2002) observa que, no período 1994/97 houve uma gradativa piora de seus resultados fiscais, que passaram de um superávit, em porcentagem do PIB, de 0,77 em 1994 para um déficit de 0,72% em 1997, quando a situação se reverte, alcançando um superávit de 0,89% do PIB em 2001. Credita o autor esta melhora a:

- um amadurecimento do governo federal em seu relacionamento com estados e municípios, assumindo um papel ativo na reforma fiscal dos estados. Os acordos de refinanciamento das dívidas estaduais, diferentemente dos anteriores, firmaram-se sobre compromissos de uma trajetória de ajuste. Como as dívidas renegociadas vinham sendo, em geral, integralmente roladas, a renegociação exigiu a geração de superávit primário pelos beneficiários.
- O aumento da receita do ICMS no período facilitou o ajuste. Este aumento, além de ser efeito de programas de modernização da administração tributária, resultou do crescimento de setores significativos para a receita, como telecomunicações, ou cujas tarifas se elevaram fortemente - gasolina e derivados de petróleo. Entre 1998 e 2000, conforme os cálculos de Giambiagi, a receita de ICMS passou de 6,7% para 7,6% do PIB. Simultaneamente, as transferências federais a estados e municípios passaram de 3% para 3,7% do PIB.
- Uma mudança cultural na administração pública, que se agrega à nova postura institucional, afinal expressa nos termos da LRF, aprovada em maio de 2000.

Ao longo deste documento procuramos mostrar, principalmente, pontos de fragilidade que persistem e merecem atenção, para não comprometer a trajetória destes últimos anos. Como visto, o novo ambiente institucional teve, a favor de sua implantação, um período de crescimento da receita de estados e municípios que poderá não se repetir. O ajuste de despesas de pessoal, como outros, foi facilitado. Apesar disto, diversos estados estão muito próximos ao limite permitido. Atenção extrema merece esta variável, dada a natural pressão por reposições salariais que, no entanto serão pagas num ambiente (esperado) de inflação em queda e fraco crescimento econômico

Ações estruturantes como as relativas ao equacionamento do problema previdenciário são fundamentais, mas deve-se ter claro que seu impacto no presente é reduzido, embora o custo político de sua implantação seja alto. Deve-se observar que, embora hoje a situação previdenciária dos municípios esteja relativamente controlada, os encargos com inativos tendem a crescer caso a assunção da prestação de serviços na área do ensino fundamental, estimulada pelo Fundef, se faça exclusivamente pela contratação de servidores estáveis.

Outros pontos que merecem destaque dizem respeito a que:

- A cultura de planejamento da ação pública ainda não está disseminada entre os administradores.
- Hoje, já se dispõe de um razoável instrumental formalmente estabelecido para unir planos/orçamento/ execução orçamentária (gasto público).
- O desenvolvimento de uma metodologia de elaboração do PPA ou a implantação de uma orientação básica definida com inspiração de nível federal estimulará esforços locais de especificação de programas de governo, construção de indicadores, coleta de informações para sua aferição. Vale a pena pensar em formalizar a apresentação do PPA, como está formalizada a apresentação da LOA (pela lei nº 4320).
- As exigências de transparência da LRF criaram uma massa de informações que podem ser usadas de forma gerencial e ajudar que, via acompanhamento da execução orçamentária, se aperfeiçoe a própria elaboração do orçamento. Os programas de treinamento do governo federal e a ação dos Tribunais de Contas devem privilegiar esta postura.
- O treinamento dos técnicos e a modernização dos Tribunais de Contas tornará mais eficaz seu trabalho de disseminação dos preceitos da LRF. Eles se tornam, assim, agentes do governo federal neste processo.
- É importante discutir como integrar os Legislativos estaduais e municipais no processo de mudança. Uma ação estruturada junto aos conselhos setoriais pode aumentar o controle e a transparência dos atos públicos.

Por fim, uma postura firme do governo federal quanto às exigências da LRF, em particular no que respeita às dívidas renegociadas é fundamental para consolidar uma cultura de responsabilidade fiscal. A revisão de acordos em nada garantiria um ajuste no futuro, assegurando, no máximo, uma folga de caixa no presente à custa de grave perda de credibilidade e de maiores esforços do governo federal para compensar a postergação de pagamentos.

F. Bibliografia

Bndes, Área para Assuntos Fiscais e de Emprego. Informe-Se: edição nº 44. julho, 2002.

Informe-Se: edição nº 49. dezembro, 2002.

Garson, S. Lei de Responsabilidade Fiscal: Acompanhamento da execução orçamentária: Criando instrumentos para o equilíbrio fiscal dos municípios. Banco Federativo: www.federativo.bndes.gov.br

Giambiagi, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002. BNDES, Texto para Discussão nº 93, 2002

Guardia, E.R. “O Processo Orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente”. Finanças Públicas, Ensaios Selecionados, organizador Arno Meyer, Ed.IPEA/FUNDAP, 1997

República Federativa do Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria 301 de 27 de junho de 2002.

Vainer, A., Albuquerque, J., Garson, S., Gestão Fiscal Responsável: Simples Municipal: Plano Plurianual: Manual de elaboração. Brasília: Banco do Brasil. BNDES, 2001 e Banco Federativo: www.federativo.bndes.gov.br

IV. The Fiscal Accountability Act: Brazil's Experience

*Carlos Maurício Cabral Figueirêdo
Marcos Antônio Rios da Nóbrega¹*

A. Introduction

The aim of this paper is to analyze the context in which Brazil's Fiscal Accountability Act (Enablement Act n. 101 of 4th May 2000), henceforth FAA, was conceived, to describe its main features and, above all, to recount the major positive consequences of its introduction. To illustrate the way it has been implemented, we shall examine the performance of the Pernambuco State Auditing Office as a case study. This office has made a name for itself for the specific training it has carried out and by the way it has audited public sector activity in the light of the new legislation with initiatives that promote citizenship and social control — two points highlighted by the FAA. The actions designed to enhance citizenship have been made possible by the partnership established between the Auditing Office and the Ministry of Finance's Financial Administration School (ESAF).

It should be stressed that ESAF has pioneered training and qualification in Brazil on the FAA for public administrators. As soon as the Act became effective, ESAF held Fiscal Accountability Act One-Day-Seminars in Brasilia for the institutions directly involved with

¹ Conselheiro substituto Tribunal do Contas do Estado do Pernambuco.

implementing the new legislation: Auditing Offices, the Judiciary, the Legislative Branch and the municipal administrations of Brazil's state capitals. From the outset it also established a partnership with the Ministry of Planning, organizing lectures and meetings to discuss the FAA.

For a long time Brazil had experienced severe fiscal imbalances that caused inter alia negative savings and continual public deficits. The result was the failure of the imports substitution model and, eventually, a dire crisis stemming from the ways and means of administering the State. Redefining the role of the State became the constant buzzword of the nineties. In Brazil this was all the more decisive given the extent of state presence in the domestic economy. As a result, it soon became urgent to tackle the issue of reforming the State, which could no longer respond efficiently to the burgeoning demands it had to address, most evidently in the social sphere.

Brazil is currently undergoing multiple transformations in the fiscal arena. The most noteworthy recent change derives from the introduction of the FAA. Many points of the new legislation are still under debate but the success of the FAA is indisputable, especially with regard to raising public awareness of the importance of balancing revenue and expenditure. It is this experience the present paper seeks to describe.

Before proceeding any further, however, it should be stated that although the FAA has set a new fiscal standard as a structural change throughout the country, in the long run, the only way to ensure lasting fiscal balance is through stable economic growth and an improvement in Brazil's social indicators. In his opening lecture at the International Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance held at ESAF's Brasilia headquarters in 1997, Finance Minister Pedro Malan observed:

Modernization of the State — combining increased operational efficiency in the use of scarce public resources with reduced consolidated public sector fiscal deficit — is therefore not an end in itself. Rather, it is an instrument for attaining other objectives, which are of equal or greater importance but cannot be attained with weak states that are inefficient from an operational point of view, poorly accountable, have deficient control mechanisms and, more seriously, are often appropriated by corporatist, private or even individual interests.

Fiscal balance is a necessary precondition. It is not, however, sufficient for obtaining socioeconomic development. We must, at all costs, avoid making this new model of fiscal administration an end in itself. Instead, we must ensure it acts as a necessary premise for bringing about ineluctable change, above all in the realms of education and social welfare. The merits of the FAA, on the other hand, cannot be denied. It disciplines correct management of public accounts without which the objective conditions for overcoming present difficulties would not pertain.

B. Sources and influences

The influences on the FAA can be divided into two major blocks: external influences and domestic influences. On the external front, four main sources served to set the standards for Brazilian legislation: the statutes of the European Union, the IMF, the United States and New Zealand.

In the European Union, the 1992 Maastricht Treaty established the following guiding principles for signatory states: repudiation of excessive government debt; inflation targets; long-term interest rate levels; parameters for budget deficits; and (conceivably one of the most important aspects) a cap for public debt (60% of GDP).

The IMF made available to the Brazilian government all the theoretical underpinning and the experience accumulated accompanying fiscal reforms in various countries including New Zealand,

Australia, Iceland, the United Kingdom, the United States, Sweden, Holland, Argentina and Mexico. It should also be recalled that the IMF Code of Good Practice for Fiscal Transparency greatly contributed to perfecting the bill for the FAA. The code's basic premises express the Fund's endeavor to help develop and improve fiscal adjustment procedures in countries around the world. It should be made crystal clear, whatever criticism may be leveled at the FAA, that it is not a manual drafted by rich countries and imposed on the poor. On the contrary, it is a synthesis of successful experiences. In this respect, Brazil's Fiscal Accountability Act has incorporated the best rules for promoting correct fiscal management.

The *Code of Good Practice for Fiscal Transparency — Declaration of Principles* lists fundamental points that apply to any country desirous to introduce into its legislation salutary norms for public administration, of which the following deserve special mention:

1. the management of public finances should proceed within a clear legal and administrative framework;
2. the general public should be fully informed of the Government's past, present and prospective fiscal actions;
3. a public commitment should be made to ensure timely announcement of fiscal data;
4. budgetary documentation should specify the objectives of fiscal policy, the macroeconomic structure and the policies on which the budget is based as well as the main identifiable fiscal risks;
5. all commitment or spending of public funds must be based on legal authorization;
6. the annual budget should provide sufficient information to guarantee presentation of a statement of the Government's general consolidated financial position.

In talking about the FAA we should underscore the fact that the Act is based on two key features: rules and transparency. The rules model derives from North American legislation and is a by-product of the influence exerted by the 1990 Budget Enforcement Act. From this legislation we have culled two extremely important mechanisms: limitation of commitment (or sequestration) and compensation. Sequestration is equivalent to contingency management of expenditure whenever actual collection of revenue fails to behave as forecast. Compensation (or "pay as you go"), meanwhile, is a mechanism that allows an increase in one type of expenditure to be offset by a reduction in other expenses or by a permanent increase in revenue. These rules are essential for grasping the basic mechanisms of the FAA.

The third influence has to do with the Act's second guiding principle: transparency. As a matter of fact, the innovations introduced by the FAA are particularly noteworthy in this respect. Transparency is much more than publicizing data. It is providing society with clear, accessible information to enable it to control and hold its administrator accountable. As it has been inscribed into the Act, transparency is a powerful instrument for enhancing citizenship. Experience in this sphere has been obtained from New Zealand, which in the 1980s carried out broad-sweeping reform in its accounting systems and in its management of public assets, enshrined in the 1994 Fiscal Responsibility Act.

The importance of transparency is such that we shall return to it when describing the positive experience in the first year since the FAA came into force.

The example of New Zealand likewise merits attention on account of the establishment of a new accounting standard and the adoption of a series of management reports. The most important of these are: a) statement of income: displaying the impact of revenue and expenditure on an accrual basis; b) balance sheet: establishing bookkeeping for assets, liabilities and net worth; c) statement of cash flow: payment and collection derived from revenue and expenditure; d) statement

of contingent liabilities: showing the risks ensuing from future and unscheduled commitments; e) statement of liabilities: providing a detailed break-down and description of public debt.

In the domestic context, the law supplements or establishes another chapter in the Federal Government's endeavor to reform the public sector. The drive to implement reform began in 1994 when the Emergency Social Fund (Constitutional Amendment Review n. 01; extended by Constitutional Amendment n. 10 and again by Constitutional Amendment n. 17) was instituted. Shortly afterwards, a series of measures were taken. These were followed by the Kandir Law (Supplementary Law n. 97/97), FUNDEF (Constitutional Amendment n. 14), the Constitutional Amendments on Administrative Reform (n. 19) and Welfare Reform (n. 20) and, first and foremost, the Fiscal Stability Program (PEF).

The fiscal mayhem that had beset Brazil over the previous thirty years had driven municipal administrations, classed as subnational federate bodies, to virtual insolvency. The culture of profligate spending combined with impunity for bad administrators destitute of the least commitment to make spending match revenue gave rise to critical situations. Throughout this period, such unchecked behavior led to an excessive level of debt and failure on the part of the Brazilian State in all spheres to meet the population's demands.

The FAA has imbued Brazil's public administration with a philosophy of responsible spending, obliging administrators to invest public funds wisely. The new legislation has given public administration a sudden shot of rationality and morality that can be gauged by the popular support it has received in such a short space of time. The population has come to understand that fiscal adjustment and fiscal accountability are vital, nay indispensable if the State is to respond efficiently and effectively to society's demands.

C. Initial proposal and legislative process

We must now turn our attention to the legislative process to which the bill of the FAA was submitted and the way lengthy public discussion served to improve the initial proposal. The original bill was made available on the Internet for suggestions. The Ministry of Planning's homepage was consulted more than 5,000 times during this phase. Moreover, various segments of society were involved in debating the bill, besides municipal administrations, town councils, local assemblies, administrators, civil service control departments and authorities in various spheres. It is interesting to note that throughout this phase there was a unanimous sense of the need to institute austere legislation capable of disciplining outlay on personnel, public debt and revenue.

It should likewise be recalled that the initial proposal for the FAA was praised and acknowledged by international technicians as modern legislation on a par with the most up-to-date forms of monitoring and control in public administration.

Once the bill had been submitted to the Chamber of Deputies, the initial proposal was perfected and debate on the issue became more public and open. The special committee for the Fiscal Accountability Act spent more than 400 hours in public hearings at which (and on a broader scale) all the interested sectors were heard, their diverse opinions and varied experiences being essential for perfecting the Act. Substantial improvements were made to the bill which was passed with the inclusion of no less than 30 amendments, proceeding to the Federal Senate where a single amendment was added. The Act was sanctioned by the President on 4th May 2000 with 17 vetoes basically intended to make the text consistent with the Federal Constitution.

Our attention must now turn to the major points of the Act. Planning Minister Martus Tavares² lists four main points: impact on the federative arrangement; intertemporal deficiencies of the budget procedure; indebtedness; and, above all, limitation of spending on personnel.

With reference to the first point, the fundamental issue is the dilemma of establishing rules in a Federation the size of Brazil comprised by the Union, the 27 Member States and the 5,548 Municipal Districts, raised to the status of federate bodies by the 1988 Constitution. In this context, it is essential to adopt clear-cut rules for controlling public spending and to set management standards capable of ensuring macroeconomic stability.

There is, then, a rationale that explains the way such rules are imposed in a Federation. Given the multiple diversities of the Brazilian State, setting rules that do not flout the principle of federative autonomy is by no means an easy task. On this matter, the Minister of Planning, Martus Tavares, and BNDES technicians make the following comment on ECLAC's position:

(A) *ECLAC (1998) stresses that since the fiscal pact stems from a historical process of consolidating political and social institutions, one should not expect it to be easy to obtain instant consensus or lasting coalitions on controversial issues such as the extent and intensity of state intervention in the economy and the distribution among society of the financing of fiscal policy. On the contrary, these changes are slow and tough, requiring political treatment of pressures which are often not held in check by budget restrictions and so produce leaks precisely at the points where flexibilization is greatest.*

Promoting change on this scale is, therefore, a complex task. Moreover, the political and administrative cost of a federation is quite considerable. Brazil's fiscal federalism has thus hampered effective control of the fiscal balances of States and Municipalities. The greater the degree of decentralization and the less prevalent standardized spending procedures are, the more difficult it is to achieve such control. Discussing this issue necessarily means coming to grips with so-called fiscal federalism. This is a polemical matter since it bears on fiscal decentralization. The fact is that established doctrine envisages difficulties in introducing macroeconomic control models and stabilization policies in decentralized federations like Brazil's.

Nonetheless, regional peculiarities have been respected in the FAA which sets differential deadlines for compliance with requirements and makes less rigorous demands on municipal districts with less than 50,000 inhabitants — this includes the vast majority of municipalities in Brazil. Thus, the federative pact has been respected vis-à-vis its most salient feature: subnational peculiarities. In this context, the FAA has ascribed to the Union the task of providing municipal administrations with technical assistance and financial cooperation with a view to modernizing their respective tax, financial, assets and social security administrations.

Likewise, from a federative standpoint the FAA has instituted a Fiscal Management Council as a permanent forum for debate and discussion of studies and positive experiences.

Another innovative feature is the establishment of rules for budget procedure as an instrument of planning. The history of budgets in Brazil over the past thirty years is a catalogue of non-commitment to planning. As a result, budgets have been little more than *works of fiction*, overestimating revenue, reversing established priorities and deferring expenditure. The FAA complies fully with the Budget Guidelines Act (LDO), the most important budgetary instrument, determining that administrations must seek so-called *budgetary truth* ensuring that budgets remain within the *bounds of possibility*.

² Tavares, Martus Antônio Rodrigues et alii. *Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal*. [On line]. Available at: <http://www.federativo.bndes.gov.br>. [22 June 2000].

In addition, the FAA affords instruments for correcting deviations that could compromise fiscal targets. On this matter, Minister Martus Tavares³ makes the following observation:

During the execution of the budget, if it is estimated that annual targets for debt and the balance of revenue and expenditure set by the Budget Guidelines Act will not be accomplished, for instance, an automatic linear cutback in expenditure will be made proportional to the needs for meeting the targets set. Solely expenditure associated with the constitutional or legal distribution of tax revenues, with the payroll for both active and retired civil servants and associated charges, with benefits and regular pecuniary installments of the general welfare system, social security, unemployment benefits and the unified health service, and with servicing the debt and redeeming floating debt shall be exempt from this automatic cutback.

Another important point established by the FAA was the need to set limits for public debt. The failure to control public indebtedness has seriously impaired the Brazilian State's ability to perform its essential functions, especially the provision of good quality public services for the population.

As regards indebtedness, the Act has enshrined the so-called golden rule according to which the sum of loan operations cannot exceed total capital expenditure in a given financial year. This is a moralizing rule designed to prevent loans being used to pay for costing and especially payroll expenses. Moreover, the FAA requires that the President of the Republic must submit to Congress a proposal for capping debt in securities and consolidated debt, respectively.

The law also sets stricter rules for credit operations on advance revenue, a source of constant indebtedness among federate bodies. Such operations, among others, are prohibited in the last year of incumbents' mandates.

The capping of payroll expenses is a key item in the curbing of public spending. For some time now Brazil has suffered the effects of long-term failure to control payroll expenses in the public sector, compounded by excessive outlay on welfare benefits. These two items have placed a heavy burden on Brazil's public accounts, hampering the federate states' capacity to provide adequate public services. This problem is not recent, neither are the attempts to solve it.

In comparison with previous legislation, the FAA is ground-breaking because, besides setting maximum limits for spending on personnel among federate bodies, it does the same for the Branches of Power of the Republic thus ensuring that all shoulder their part of the burden to obtain satisfactory fiscal results.

It became clear that the unwillingness of the Legislative and Judiciary powers to curb their own expenses made it very difficult for governments, particularly municipal administrations, to implement fiscal adjustments. The Executive branch was obliged to assume the onus for the adjustment. In addition to the FAA, Constitutional Amendment n. 25 (promulgated on 14th February 2000 and effective as from January 2001) establishes limits both for the total expenditure of municipal legislative assemblies and for their outlay on personnel.

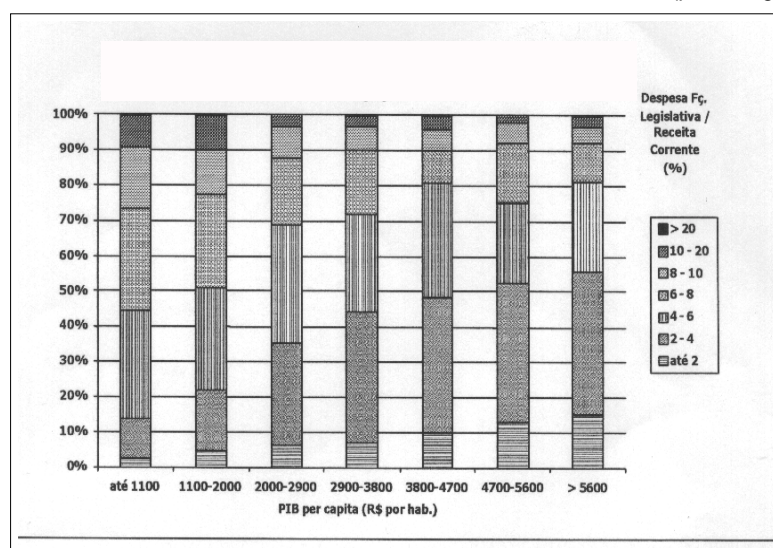
The definition in the text of the Constitution itself of a maximum limit for expenditure in municipal legislative assemblies brings to an end a period marked by wrangling with the local Executive over the distribution of municipal revenue, which came to a head each year during discussion of the budget. It was not unusual for municipal administrations lacking political clout to see more than 18% of municipal revenue earmarked for costing expenses in the legislative branch. Since the introduction of Constitutional Amendment n. 25 these expenses have been set between 5% and 8% of tax revenue, including transferred tax revenues, for the previous financial year. The maximum percentage limit varies according to the size of the population in each municipal district.

³ Ibidem.

A study carried out by BNDES⁴, based on data for revenue and expenditure for each municipal district in Brazil and taking 1996 as the base year since this was the last year for which information about Gross Domestic Product (GDP) per municipality was available, has analyzed the data for legislative spending and reached the following conclusions:

1. Analyzing by GDP per capita category, richer municipal districts spend less as a percentage of current revenue on legislative activities than poorer ones, as can be seen in the graph below:

Figure 1
MUNICIPALITY DISTRIBUTION ACCORDING TO GDP PER CAPITA LEVEL (R\$ HAB) AND LEGISLATIVE OPERATION EXPENSES ON CURRENT REVENUE (percentage)



Source: Brazilian National Treasury (revenue & expenditure), IBGE — Brazilian Institute of Geography and Statistics (population) and Andrade & Serra (Projections for Brazilian Municipalities' GDP: 1975, 1980, 1985 and 1996. Essay available on the Internet at www.nemesis.org.br)

2. Regional averages for the legislative spending/current revenue ratio reveal a greater commitment of funds in less developed regions of the country;
3. The relation between legislative spending and spending on health & sanitation increased as local per capita income diminished — i.e., the trend was that the poorer the municipality, the more it spent on legislative activities and the less it spent on healthcare;
4. Municipal districts that spend proportionally more on the Legislative Branch tend to spend less on healthcare as a percentage of current revenue. This is further evidence of a trade-off between social spending and outlay on legislative activities. This trade-off implies that the ratio for spending on legislative activities/healthcare tends to increase as outlay on the Legislative Branch as a percentage of current revenue rises. See the table below, elaborated by the authors of the study.

⁴ Afonso, José Roberto *et alii*. "Municípios: Quanto custam as Câmaras de Vereadores?" Rio de Janeiro: BNDES, Oct. 2000.

Table 5

CUMULATIVE DISTRIBUTION OF EXPENDITURE ON HEALTH AND SANITATION IN MUNICIPAL DISTRICTS IN RELATION TO LEGISLATIVE SPENDING – 1996
(percentage)

Legislative Spending/ Current Revenue	Expenditure on health and sanitation/current revenue						
	up to 5	5 to 10	10 to 15	15 to 20	20 to 25	25 to 30	over 30
up to 2	3.2	17.3	41.7	64.0	79.9	87.8	100.0
2 to 4	2.6	15.5	41.3	65.7	84.3	92.7	100.0
4 to 6	3.5	17.6	41.2	64.6	81.5	91.0	100.0
6 to 8	4.0	18.9	42.7	64.4	81.4	90.8	100.0
8 to 10	4.4	25.9	50.6	73.2	84.5	95.4	100.0
10 to 20	10.1	25.3	53.6	77.2	87.8	92.8	100.0
over 20	0.0	12.5	37.5	62.5	75.0	87.5	100.0
Total	3.8	18.6	43.3	66.5	82.7	91.7	100.0

Sources: Brazilian National Treasury (revenue & expenditure), IBGE — Brazilian Institute of Geography and Statistics (population) and Andrade & Serra (Projections for Brazilian Municipalities' GDP: 1975, 1980, 1985 and 1996. Essay available on the Internet at www.nemesis.org.br)

According to Mendes,⁵ by raising the fiscal revenue of Brazil's municipalities and granting the local Legislative Branch autonomy to establish its own expenditure and salaries, the 1988 Constitution prepared the way for local legislative assemblies to appropriate part of the increase in revenue.

Gomes & Mac Dowell⁶, conclude that the proliferation of municipalities (more than 1,300 have been created since promulgation of the 1988 Constitution) combined with the fact that small municipal districts spend more per capita on their Legislative Branches than large municipalities has meant that fewer resources are available for financing investments and providing public services.

The effects of Constitutional Amendment n.25 and the FAA in reducing spending on municipal legislative assemblies were evident in January 2001 though consolidated data are not yet available to gauge the full extent of the reduction. In some cases, legislative assemblies were obliged to reduce their spending by 60%.

In addition to rules, the FAA establishes penalties for non-compliance with the limits set. This may well be the most important point because the penalties apply to the federate body, preventing it from receiving voluntary transfers, from granting or receiving guarantees and from undertaking credit transactions. In parallel, the Fiscal Crimes Act was passed in October 2000. This Act establishes punishments depriving administrators of their freedom should they fail to take the necessary measures to keep spending on personnel within the limits determined by the FAA. This is the first time such drastic measures have been adopted in Brazil.

Obviously —as was the case with the setting of limits on public debt— this Act also set very reasonable deadlines for the federate bodies to adapt to the new rules.

Legal restrictions are stricter still in last year of an executive mandate. The aim here is to counter an inveterate habit among administrators, especially in state and municipal governments, of assuming irresponsible financial commitments in the closing months of their administrations which must then be honored by their successors. This used to create a perverse fiscal inheritance capable of preventing the next administration from operating effectively. The truth of this diagnosis is such that the following adage about public administration in Brazil had become widespread: upon taking office administrators spend the first two years putting the house in order, in other words paying off debts,

⁵ Mendes, Marcos. "Reforma Constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behavior: o caso dos municípios brasileiros". São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Oct. 2000.

⁶ Gomes, G.M. & Mac Dowell, M.C. "Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social". Brasília: IPEA, Feb. 2000.

and the last two years messing it up, i.e., creating debts for their successors. The restrictions that apply to the closing months of executive mandates are as follows:

1. the administrator is forbidden to increase total outlay on personnel in the last six months of the mandate;
2. loans based on anticipation of revenue are forbidden in the last year of the mandate;
3. no liabilities may be contracted in the last eight months of the mandate without financial provision either to pay them in full before the end of the mandate or to leave funds available for costing the installments that fall due in subsequent financial years.

These prohibitions are entirely in consonance with the two main objectives of the Act: preventing immoderate deficits and reducing the stock of debt, often consisting not of loan operations but of money owed to suppliers of goods and services. Through lack of financial provisioning, they constitute outstanding dues which mount up in the last year of the mandate, producing a commitment that the unwitting successor is obliged to honor.

As defined in the FAA, fiscal responsibility presupposes planned, transparent action, averting risks and correcting deviations that may upset the balance between revenue and expenditure. Thus, reducing the transference of debt from one administration to the next will help achieve fiscal balance.

D. The experience of the Pernambuco State Auditing Office

The FAA has assigned the Auditing Office a key role: the effective enforcement and monitoring of all rules established therein. As a matter of fact, the FAA has assigned this external control body new tasks.

The external control system determined by the Brazilian constitution, an influence of the French and Portuguese, follows a public account control model that is marked by an a posteriori analysis centered in legality, conformity and regularity.

The FAA translates the unequivocal desire of society concerning the concomitant and proactive action of the Auditing Offices as well as the enforcement of control over merit, analysis of results, fulfillment of goals, and gauging of administration effectiveness and efficiency.

This new external control framework is conspicuously clear vis-à-vis the Auditing Offices' new assignments, above all the task of *warning* the powers and government bodies bound by the FAA of the occurrence of the following situations:

1. should the collection of revenue not meet the targets set for the primary or nominal balance established in the Fiscal Targets Addendum, the powers and government bodies are to limit commitments and financial transactions;
2. total spending on personnel exceeds the 90% cap;
3. the amount of debt in securities and consolidated debt, credit operations and guarantee grants rise over their respective 90% caps;
4. outlays on retired and pensioners is over the limit established by law;
5. finally, any fact that jeopardizes the costs or results of programs, or evidence of misconduct in budgetary management.

The range of control to be exercised is easily seen. Due to its complexity, comprehensiveness and innovations, the FAA has proved difficult so far to interpret and enforce, mainly in smaller-sized municipal districts. Conversely, the effectiveness of the FAA greatly depends on the performance of the Auditing Offices in view of their constitutionally assigned role of monitoring the management of public funds.

In this context, the Pernambuco Auditing Office has come up with an action aiming at both the external public—those under its jurisdiction and society itself—and the internal public—government employees in charge of the public administration.

Among the internal actions, we should underscore the creation of a study group on the subject at hand before the passing of the Act with the purpose of pinpointing changes to be carried out in the State and Municipalities as well as in the Office itself. Discussions, debates and the participation at several events concerning fiscal accountability not only have contributed for the attainment of the group's early goals, but have also culminated in the publication on 12th December 2000 of the book "*comentários à lei de responsabilidade fiscal*" ("comments on the fiscal accountability law), cowritten by five auditors from the Pernambuco Auditing Office and distributed nationwide. It took only 45 days for the first edition to be sold out.

As for the external public, the *Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães* (Professor Barreto Guimarães School of Public Accounts), an initiative of the Pernambuco Auditing Office aiming at assisting in the training and of government personnel and the improvement of public management, started an intensive program to divulge the FAA rules immediately after its publication, on 5th May 2000. This was made possible by means of courses, forums and seminars targeted at administrators from municipal districts as well as government employees and officials directly connected to public finances. This effort produced a total of thirty-one events in the state of Pernambuco alone, with 2,221 in attendance throughout the year 2000.

For fiscal 2001, due to the taking of office of the new batch of mayors and municipal representatives, eight large-scale, regional seminars have been scheduled for the capital and the countryside of Pernambuco State, covering all 184 municipal districts and a total of 1,320 attendees. The first seminar took place in Recife, the capital city on 25th January 2001. The estimated number of participants was 189, but 225 people showed up for the event, a 19% increase. If that trend continues, the number of participants may reach 1,570, totaling 3,791 attendees.

The performance of the Pernambuco Auditing Office has not been restricted to divulging the FAA to its employees and those under its jurisdiction, though. The population has also been a target. Such initiative draws on strong evidence that one of the main underpinnings of the FAA is administration transparency, which will allow society to exercise full control. Indeed, society will exercise the most effective form of control of the Public Administration.

However, in order to legally determined transparency become a reality, a lot more than simply divulging data and information will be necessary. Such information must be clear, easily understood by the public. In other words, it must be delivered in clear, straight, objective language.

Citizens in general know little about public finances and may even show no interest whatsoever in the subject. The preparation and execution of the public budgets clearly reflects that fact. In this sense, one notices that the FAA ensures the population participates in the budgetary process by means of inter alia public audiences. Many federate bodies already adopt the so-called participatory budget, although public participation is limited to the budget preparation phase. The FAA provides for, above all, the monitoring of the budget execution, analysis of results and fulfillment of goals.

Among the several reasons for the aforementioned *lack of interest*, we underscore the way the public accounts have been dealt with in recent Brazilian history. The situation can be compared to a *black box full of secrets* that can only be deciphered by the specialists in the economic field.

This lack of interest has produced distortions. The first and foremost is related to the idea or concept of what a truly efficient, effective public administrator is in the people's words. We can easily get to the conclusion that successful administering is gauged by the population by the number of public works completed, notwithstanding any financial or budgetary analysis. This

attitude values the administrator that *delivers the goods, but creates debts*. The FAA aims is proof of the strong will to eliminate this stereotype.

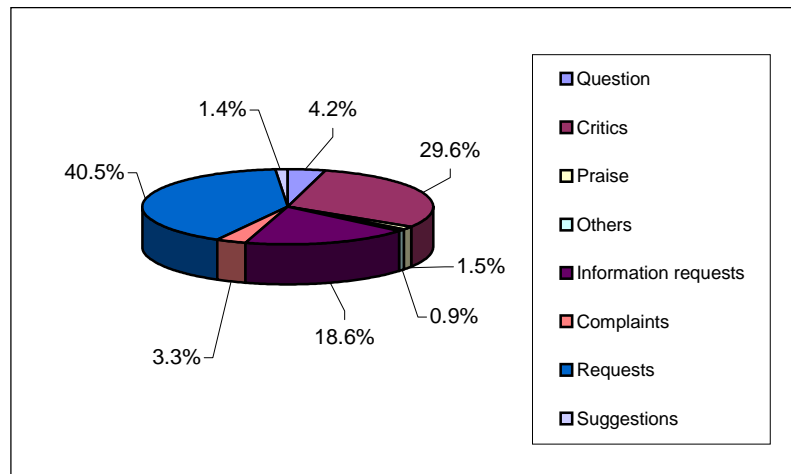
By providing the average citizen with easily accessible, user-friendly public finance data, the *secrets inside the box* are no longer secret, allowing a full evaluation and revamping of the image of those administrators who may not deliver as many works, but are able to maintain the balance of the public accounts. This paves the way for sustained growth and leads up to the satisfaction of social demands, including for sure the completion of new public works without generating debts that will overburden society.

In this context, the educational comic book *Tudo Às Claras* (“Everything Clear”) hit the streets to target the general public. The main objective is to divulge the ideas and rules behind the FAA in an easy-to-understand language for any citizen, making him or her aware of the instruments the law provides for the effective control of public funds management. This initiative was decisively supported by the Financial Administration School (ESAF), which widened the distribution, formerly restricted to Pernambuco State, to the four corners of Brazil.

Concomitantly, the Pernambuco Auditing Office created Brazil’s first office of the ombudsman in an Auditing Office. This ground-breaking initiative opens a direct communication channel with the people, who can send in their critics, suggestions, praises, questions and complaints. Access is made extremely easy through the following means: fax; regular mail with postage paid by the Pernambuco Auditing Office. A standard form is available at all post offices in the State; toll free line; e-mail.

People can also visit in person the Office of the Ombudsman. This initiative has proven successful, as can be seen in the chart below:

Figure 2
STATISTICS BY TYPE OF COMPLAINT



Question	52	4%
Critics	368	29%
Praise	19	1%
Others	11	0%
Information requests	231	18%
Complaints	41	3%
Requests	503	40%
Suggestions	18	1%
Grand Total	1,243	100%

Source: Brazilian National Treasury (revenue & expenditure), IBGE — Brazilian Institute of Geography and Statistics (population) and Andrade & Serra (Projections for Brazilian Municipalities' GDP: 1975, 1980, 1985 and 1996. Essay available on the Internet at www.nemesis.org.br)

In addition to this proactive, awareness-raising action, the Pernambuco Auditing Office has not failed to carry out its constitutional duty of effectively monitoring the management of public funds. Thus, notwithstanding the new requirements brought forth by the FAA, an intensive monitoring program was commenced in July 2000 at municipal level. Termed *Operação Eleições* (Election Operation), this ground-breaking program in the country conducted weekly, on-site inspections in every single municipal district in the Pernambuco State. The inspection was fundamentally centered in the analysis of the financial flow and compliance with the law, particularly the FAA. The program was cosponsored by the Pernambuco Office of the Prosecutors for the Public Interest. The program was formerly scheduled to run from July to October 2000, during the municipal elections period, but thanks to the fruitful results it was prorogated until December 2000. As of 29th December 2000, 182 proceedings from 114 Municipalities had been sent to the Office of the Prosecutors for the Public Interest out of a total 184 Municipalities. Officials have found many different irregularities, such as the donation of material, relinquishment of revenues and personnel hiring in disagreement with the FAA, amounting to US\$ 13,316,000.00 in government funds.

Upon an initiative by the Pernambuco Office of the Prosecutors for the Public Interest, *Operação Eleições* also resulted in a request to the Judiciary to remove 27 public administrators from office due to the gravity of their wrongdoing.

Notwithstanding these figures, the main byproduct of the operation was the inhibiting effect. By means of ongoing monitoring, we will be able to losses before they are taken. In some cases, total commitments went down if compared with the same period before the operation was introduced. (up to 50%). This is noteworthy particularly because electoral periods are usually marred by an increase in the amount of commitments.

Finally, with respect to monitoring, the Pernambuco Auditing Office has developed the so-called “*Sistema Integrado de Auditoria Informatizada – SIAI*” (Automated Auditing Integrated System), which allows one to accompany monthly the compliance with all the limits established by the FAA both at state and municipal level. This system started the process of settlement of accounts by magnetic medium, which ensures the timeliness of information and the effectiveness of the external control system.

E. Bibliography

- Borges, José Souto Maior. *Introdução ao Direito Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- Bouvier, Michel. *Finances Publiques*. 4. ed. Paris: LGDJ, 1998.
- Brasil. *Constituição*. 1988. *Constituição do Brasil: promulgada em 5/10/88*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1988
- Castro Nunes. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). *FAAácil – Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: CFC, 2000.
- _____. *Princípios Fundamentais de Contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade*. 2. ed. Brasília: CFC, 2000. [On-line]. Disponível: <<http://www.cfc.org.br>>, [3 out. 2000].
- Cossio, Fernando Andrés. *Disparidades Econômicas Interregionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- Cruz, Flávio da (Coord.) et alii. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2000.
- Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirizações e Outras Formas*. 3. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.
- Figueirêdo, Carlos Maurício Cabral et alii. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2000.
- García, Vicente Alvarez. *El Concepto de Necesidad en Derecho Público*. Madrid: Civitas, 1996.
- Giacomoni, James. *Orçamento Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas. 1989.

- Giambiagi, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas, Teoria e Prática*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- Gray, John. *Falso Amanhecer: Os Equívocos do Capitalismo Global*. São Paulo: Record, 1999.
- Kohama, Heilio. *Contabilidade Pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- Longo, Carlos Alberto. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1993.
- Monteiro, Jorge Vianna. *Economia & Política, Instituições de Estabilização Econômica no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- Motta, Carlos Pinto Coelho et alii. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- Oliveira, Régis Fernandes. *Manual de Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- Ramos, Dirceu Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2000.
- Reis, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 26. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.
- _____. *Prestação de Contas – Contas de Gestão, Contas de Governo, Contas de Entidade*. IBAM, Rio de Janeiro. 1998
- SÁ, A. Lopes de e SÁ, Ana M. Lopes de. *Dicionário de Contabilidade*. 9. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1995.
- Serra, José. *Orçamento no Brasil – Raízes da Crise*. São Paulo: Atual, 1994.
- Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- _____. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- Silva, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental – Um Enfoque Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- Spahn, Paul Bernd. *Relações Intergovernamentais, Estabilidade Macroeconômica e Crescimento Econômico*. Brasília: ESAF, 2000.
- Stahnke, Oscar Breno. *Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: BASTOS, Evandro de Castro e Borges Júnior, Odilon (Coords.). *Novos Rumos da Autonomia Municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- Stephanes, Reinhold. *A Reforma da Previdência sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- Teixeira, J. H. Meireles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- Torres, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 5. ed. local: Renovar, 1998.
- _____. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Volume V – O Orçamento na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- Tribunal de Contas da União. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República - 1999*. Brasília: Imprensa Nacional, 2000.
- Turc, Alan. *Responsabilité et organismes publiques: réceptivité au monde politique, aux usagers et aux forces du marché*. Public Management Service, OCDE. [On-line]. Disponível: <<http://www.puma.org>>, [2 ago. 2000].
- Veloso, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- Wonnacott, Paul & Wonnacott, Ronald. *Economia*. São Paulo : McGraw Hill, 1982.
- Zancaner, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

ESSAYS:

- Borges, Alice Gonzales. *Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos*. *Revista de Direito Público*, nº 96, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991
- Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. *Da Função Jurisdicional pelos Auditing Offices*. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília, v. 1, t. 1, 1999.
- _____. *Julgamento pelos Auditing Offices*. *Revista do Pernambuco Auditing Office, Recife*, nº 6, 1996.
- Horta, Raul Machado. *Organização constitucional do Federalismo*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 22, nº 87, jul./set.1985.
- Mendes, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade na Alemanha*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 163, jun./set.1993.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada – O problema da conceituação das normas gerais*. *Revista de Informações Legislativas*, ano 25, nº 100, out./dez.1988.
- Pereira, José Matias. *Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil – Indicadores sociais e econômicos no Brasil (1ª parte)*. In: IOB. *Boletim de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública – DCAP*. Ano III, nº 10, p. 5-28, out./1999).

Rios Júnior, Sebastião. Importância da programação financeira trimestral. In: IOB. Boletim de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública – DCAP, Ano II, nº 1, p. 33-37, jan. 1998.

DOCUMENTS ON THE INTERNET:

- Afonso, José Roberto Rodrigues et alii. Capacidade de gasto dos municípios brasileiros: Arrecadação própria e receita disponível. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [12 mar. 2000].
- Afonso, Roberto Alexandre Elias. Modernização da gestão – Uma introdução à Contabilidade Pública de Custos. In: BNDES – Informe – SF, nº 18, agosto/2000. [On-line]. Disponível: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancosexe/estudos/e0001165.exe>, [15 out. 2000].
- Amorim, Erika e Oliveira, Paulo André. Tributação municipal: Desigualdades de carga tributária local. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [08 jun. 2000].
- Andrade, Tompson e Serra, Rodrigo. Estimativas para o produto interno bruto dos municípios brasileiros: 1975, 1980, 1985 e 1986. [On-line]. Disponível: <<http://www.nemesis.org.br>>, [23 jul. 2000].
- Banco Central do Brasil (BACEN). Resoluções diversas. [On-line] Disponível: <<http://www.bcb.gov.br>>, [4 jun.1999].
- Barros, José Roberto Mendonça et alii. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. Brasília, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, mai. 1997 [On-line]. Disponível: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/publica.html>>, [7 out. 2000].
- Conselho Monetário Nacional (CMN). Voto nº 162/95. [On-line] Disponível: <<http://www.fazenda.gov.br/cmn/cmn.html>>, [22 jan. 1998].
- Ferreira, Sérgio Guimarães. BNDES-Informe – SF – Guerra fiscal: Competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?, nº 4, janeiro/2000 [On-line]. Disponível: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/estudos/inf_4.exe>, [07 nov. 2000].
- Fundo Monetário Internacional. Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. [On-line]. Disponível: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>>, [4 nov. 2000].
- Gonçalves, Wagner. Parecer sobre terceirização e parcerias na saúde pública. [On-line]. Disponível: <<http://www.datasus.gov.br/cns/temas/wagterc.htm>>, [26 out. 2000].
- Greggianin, Eugênio (Coord.) et alii. Guia de implantação dthe FAA. [On-line]. Disponível: <http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_FAA/guia.pdf>, [20 ago. 2000].
- Greggianin, Eugênio e Oliveira, Weder. Limites dos gastos com pessoal por Poder na Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. [On-line]. Disponível: <<http://www.camara.gov.br>>, [25 ago. 2000].
- Khair, Amir Antônio. Proposta de relatórios para a Lei de Responsabilidade Fiscal. [On-line]. Disponível: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_FAA/rellei.pdf> e <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001176.xls>, [04 nov. 2000].
- Khair, Amir Antônio e VIGNOLI, Francisco Humberto (Coords.). Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [03 jun. 2000]
- Ministério da Fazenda. Programa de estabilidade fiscal – Resumo. [On-line]. Disponível: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.html>>, [25 out. 2000].
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. FAA: dúvidas mais freqüentes. [On-line]. Disponível: <<http://www.planejamento.gov.br>>, [11 out. 2000].
- ___Plano Diretor da Reforma do Estado. [On-line]. Disponível: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/mp/plano_diretor/portugues/apresentacao/introducao.htm>, [25 out. 2000].
- Tavares, Martus Antônio Rodrigues et alii.Princípios e regras em finanças públicas: A proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [22 jun. 2000].
- ___Uma proposta para um novo regime fiscal no Brasil. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [13 jul. 2000].
- Trevisoli, Álvaro. A flexibilização trabalhista e as cooperativas. [On-line]. Disponível: <<http://www.neofito.com.br>>, [25 ago. 2000].
- Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Estudo sobre alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. [On-line]. Disponível: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>, [01 nov. 2000].

OTHER SOURCES:

- Afonso, José Roberto Rodrigues (Coord.). A tributação indireta dos serviços e a criação de um imposto sobre valor adicionado. In: Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos – Relatório da Comissão Executiva da Reforma Fiscal. v. II. São Paulo: Dórea Books and Art, [1993].
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira: Relatório Final. São Paulo, fev. 1999, p. 12, mimeo.
- Greggianin, Eugênio e Oliveira, Weder. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 25. 2000, mimeo.
- Nunes, Selene Peres Peres. Dívida Pública, déficits quasi-fiscais e coordenação entre políticas econômicas no Brasil. In: II Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 1998. (Coletânea de Monografias).
- Nunes, Selene Peres Peres e Nunes, Ricardo da Costa. Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: Aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária. In: IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2000. (Coletânea de Monografias).
- Malan, Pedro Sampaio. Palestra de abertura. In: Fukasaku, Kiichiro, Mello Jr, Luiz R. (Orgs.). Conferência Internacional em descentralização, relações fiscais intergovernamentais e governança macroeconômica. Brasília, 1999. p. xii.
- Pires, Henrique Augusto Alarcon et alii. Metas de déficits: uma aplicação da teoria de desenhos de mecanismos de controle do endividamento dos Estados. Monografia. In: IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2000. (Coletânea de Monografias).
- Roarelli, Maria Liz de Medeiros. O controle do endividamento dos estados e municípios. In: Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos – Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal – Volume II. São Paulo: Dórea Books and Art, [1993].
- Motta, Carlos Pinto Coelho. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Licitações e Contratos. In: Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: ATRICON, 2000.

V. Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad

Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez¹

El presente es un extracto del estudio “Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. Una perspectiva histórica” que será publicado próximamente por el ILPES. Esta versión fue realizada para ser presentada en el XV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, del 27 al 30 de enero de 2003. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

A. Introducción

Durante la década de los años noventa, se discutieron y desarrollaron importantes reformas económicas en casi todos los países de la región, muchas de las cuales involucraron cambios significativos en sus respectivas políticas fiscales. La magnitud y repercusión de las reformas llevadas a cabo en Argentina a lo largo de esos años, convierten a ese caso en un objeto de estudio inevitable al momento de hacer un balance de la política fiscal regional.

¹ Oficina de la CEPAL, Buenos Aires, Argentina

La sociedad argentina está sufriendo hoy una crisis de una magnitud inédita, agravada por el traumático abandono del régimen macroeconómico que había sido adoptado a principios de los años noventa. Muchos de los análisis macroeconómicos señalan a los errores de la política fiscal como una de sus principales causas (en algunos casos se la considera la causa excluyente). No obstante, no existe tanta coincidencia en relación con cuáles son los aspectos específicos de la política fiscal del período que más incidieron en la crisis. Para algunos se trata de errores que afectaron a la totalidad del manejo financiero estatal, para otros el problema está centrado en las finanzas provinciales, las privatizaciones, la reforma previsional, la evasión tributaria o el manejo de la deuda.

Muchos son los autores que sostienen que la crisis tuvo un origen fiscal. Mussa (2002), por ejemplo, llega a argumentar que el principal error del Fondo Monetario Internacional en su relación con la Argentina durante los años noventa consistió en no haber sido más duro en la presión a las autoridades para que desarrollen una política fiscal más responsable, en especial durante la fase de crecimiento posterior a la crisis del tequila². Más aún el mismo autor sostiene que la falla crítica fue la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas para seguir políticas fiscales responsables. Fanelli y Heymann (2002) invierten la relación entre política fiscal y convertibilidad al señalar que la convertibilidad fue concebida, entre otras cosas, como un instrumento para restringir las políticas fiscales, habiendo fracasado, en especial después de la reforma previsional de 1994. Perry y Servén (2002), por su parte, pone el acento sobre la falta de buen manejo fiscal durante los períodos de expansión como consecuencia de una política fiscal procíclica, además de importantes contingencias fiscales asociadas con shocks adversos externos. Coincidentemente, Machinea (2002) extrae como una de las lecciones de lo sucedido que en una economía emergente con régimen de convertibilidad, el logro de superávit fiscal debe ser el objetivo cuando la economía está creciendo.

En cambio, Hausman y Velasco (2002) entienden que el desequilibrio fiscal no es el problema más importante y, en todo caso, se puede explicar en gran medida por la reforma previsional, correspondiéndose con incrementos simétricos en los ahorros del sistema privado de pensiones. Para estos autores, poner el acento sobre los problemas fiscales es una justificación ex - post. En consecuencia, sostienen que los desequilibrios fiscales fueron consecuencia de la recesión y no causa de la crisis³. Calvo y otros (2002), por su parte, relacionan los problemas de sostenibilidad fiscal con la extrema vulnerabilidad de la economía argentina ante la súbita desaparición de la entrada de capitales y la modificación del tipo de cambio de equilibrio. Krueger (2002), por su parte, utiliza la imagen de un cocktail de dos ingredientes que generaron la crisis: la debilidad fiscal y la política cambiaria. Entre los determinantes de la crisis fiscal, a su vez, incorpora el gasto previsional, la falta de política fiscal anticíclica, la falta de disciplina fiscal en las provincias y la elevada relación entre salarios públicos y privados.⁴

En el Mensaje de la Ley de Presupuesto 2003 para la Administración Nacional se sostiene que el supuesto fiscal fundamental que no se cumplió para que pudiera ser mantenida la convertibilidad es la constancia del gasto público nominal. En cambio, Teijeiro (2002) insiste en que el problema es el desequilibrio al expresar que “los déficit fiscales (“sin contabilidad creativa”) excedieron el 4% por año durante una década, son la explicación fundamental de una acumulación de deuda que nos llevó al default y al colapso económico”. A su vez, este autor no acepta que la explicación sea adjudicada a un componente de ese desequilibrio, como el previsional.

² Véase Mussa (2002).

³ Una explicación muy peculiar de la crisis argentina, en donde la política fiscal de los noventa no es considerada una de sus causas, es presentada por Rodríguez (2002). Para este autor, la crisis es, simplemente, el resultado de la incompetencia y pobreza intelectual del gobierno que sustituyó al del Dr. Menem.

⁴ Feldsten (2002) prefiere explicar el fracaso de la convertibilidad en la combinación entre tipo de cambio fijo y elevado endeudamiento externo. Una de las explicaciones del nivel excesivo de deuda serían los desequilibrios presupuestarios y éstos, a su vez, estarían motivados por la evasión tributaria y el elevado gasto público, en especial en las provincias.

Precisamente, en Cetrángolo y otros (1997) se había sostenido que la situación fiscal era sostenible bajo supuestos que definían un creciente desequilibrio agregado externo. Alternativamente, una situación externa más sostenible era compatible con mayores problemas fiscales⁵. En esa misma línea argumental, Damill (2002) sostiene que la acumulación de reserva de divisas producida bajo la convertibilidad estuvo sustentada esencialmente en la colocación de deuda externa pública a un ritmo mayor al requerido por los pagos en divisas que debía afrontar el propio sector público.

La rápida revisión de este grupo de opiniones, algunas muy recientes, da cuenta de la importancia del estudio de la cuestión fiscal durante los años noventa para poder comprender los alcances de la crisis económica actual. Ese es, precisamente, el objeto de este trabajo. El análisis de la evolución fiscal puede ser abordada desde dos perspectivas muy diferentes aunque complementadas. Por un lado, la visión de los agregados del gasto, recursos y resultado, así como las diferentes formas de financiamiento del déficit, constituye un elemento central en la evaluación del desempeño macroeconómico de una determinada economía.

A su vez, el estudio de la evolución de esos agregados así como el de los factores que la explican debe recaer, necesariamente, sobre las diversas políticas sectoriales que son llevadas adelante por los diferentes niveles de gobierno. No se debe olvidar que el presupuesto público no es otra cosa que el reflejo de las decisiones de intervención pública en los diferentes sectores de la economía y de su financiamiento.

El documento adoptará, esencialmente, la primera de esas perspectivas. Se trata de concentrar el análisis sobre la evolución de los agregados fiscales y su relación con el comportamiento macroeconómico. No obstante, la cabal comprensión del fenómeno requerirá la incorporación de comentarios y referencias a ciertos aspectos de las principales reformas a las políticas públicas. Ha sido necesario la construcción de series fiscales de largo plazo que permitan una mejor calificación del período, permitiendo el seguimiento de la evolución de los agregados fiscales por jurisdicción y en forma consolidada. El documento, entonces, tendrá como objeto la evaluación de las finanzas públicas, tanto en términos de su consistencia interna como de su impacto sobre el funcionamiento de la macroeconomía durante los noventa y posterior crisis. Asimismo, con el objeto de comprender los determinantes del desempeño fiscal, se introducirán elementos que permitan la evaluación del impacto de algunas reformas, en especial las referidas a la tributación, relaciones financieras entre la Nación y las provincias (incluyendo la descentralización de servicios educativos y de salud), previsional, endeudamiento y privatizaciones.

A continuación, y con el objeto de servir de apoyo a las discusiones de la Sesión 6 del XV Seminario Regional de Política Fiscal, se ofrece la sección 5 de ese documento, referida a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

B. Relaciones entre la Nación y las provincias

El logro de un federalismo que respete los consensos básicos de la sociedad y permita una eficiente producción y equitativa distribución de los bienes públicos es una difícil y dilatada construcción institucional. Argentina ha evidenciado a lo largo de su historia, y muy especialmente durante el período bajo estudio, serias dificultades para resolver de manera razonable los conflictos que se generan en torno a las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde los pioneros trabajos de Musgrave⁶ hasta la fecha, se ha desarrollado una voluminosa literatura acerca de las dificultades en la gestión de la hacienda pública en gobiernos con diferentes

⁵ No obstante, estos autores señalaban el impacto negativo que tendría en el futuro el tipo de reforma previsional instrumentado pocos años antes.

⁶ Véase Musgrave (1969).

niveles. En países federales como la Argentina, a las dificultades antes apuntadas hay que sumarle aquellas resultantes de esta organización política institucional, adquiriendo una complejidad aun mayor y requiriendo significativos esfuerzos de coordinación.

Por su parte, los procesos de descentralización y reasignación de responsabilidades que se dieron durante las últimas tres décadas han tenido su correlato en el debate teórico relacionado con la necesidad de hacer más eficiente el presupuesto público. En algunos casos se entiende que cuanto más cerca de los beneficiarios se ubique su provisión mejor será la asignación de los recursos, ya que se aprovecharían las mejoras en la definición del gasto de acuerdo con las preferencias locales y su control por parte de la ciudadanía. Sin duda, ello supone que los costos y beneficios de esa provisión se limiten al espacio geográfico en que se define la política y que la comunidad local tenga mecanismos institucionales para manifestar sus preferencia y hacer valer su derecho a controlar y fiscalizar el destino de los fondos públicos, lo que no ha sido una característica presente a lo largo de la totalidad de las etapas del proceso en Argentina. Aún así, tanto la teoría del federalismo fiscal como la experiencia internacional muestran que no se trata de reformas mágicas que producen efectos automáticos⁷. Estos cambios involucran significativas modificaciones institucionales que requieren, a su vez, tiempo de maduración.

Por último, a partir del mayor avance en materia de descentralización de funciones, a los tópicos tradicionales del federalismo (asignación entre distintos niveles de gobierno de gastos y recursos) se le sumó la coordinación del crédito público. La experiencia de Argentina en los últimos años reviste particular interés en este tema. Sucesivas decisiones en las políticas nacionales brindaron la posibilidad que las provincias tuvieran un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas. La situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio. Esto llevó a un considerable aumento de los stocks de deuda provinciales, situación que llegó a un límite a fines del 2001.

En nuestro país, la relación entre el gobierno central y las provincias se dió, fundamentalmente a partir de 1935, por intermedio de la distribución de recursos tributarios siendo escasos los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento).

En lo que se refiere al reparto de recursos, a lo largo de las últimas décadas tres grupos de factores han coadyuvado para que no se haya logrado un régimen estable de reparto entre la Nación y las provincias, como pivote de una modalidad más amplia de federalismo que incorpore el control del endeudamiento, las políticas sociales compensadoras y la armonización tributaria. En primer lugar, los factores macroeconómicos (y su impacto sobre los equilibrios fiscales), han jugado un papel central, incluyendo, entre otros aspectos, la necesidad de diversas medidas de emergencia y modificaciones en las capacidades recaudadoras de las diferentes jurisdicciones. En segundo lugar, ya ha sido nombrada la inmensa presión que ha ejercido el sistema previsional para lograr recursos adicionales que aseguren su financiamiento. Por último, pero muy importante tratándose de la construcción del federalismo, el elevado grado de conflicto político ha impedido la construcción de acuerdos duraderos.

A los ya complejos problemas que han existido históricamente, durante la década de los años noventa se le han sumado nuevas modificaciones en las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno sin un marco institucional adecuado, lo que ha complicado aún más la situación y alejado la posibilidad de encontrar soluciones adecuadas⁸. El régimen de coparticipación es solo una parte (tal vez la más importante) del andamiaje institucional que conforma un esquema federal

⁷ En relación con el desarrollo de esta teoría puede consultarse Ahmad y Tanzi (2002), Litvack, Ahmad y Bird (1998), Oates (1977 y 1999), Prud'homme (1995), Shah (1991), Ter-Minassian, (1997). En relación con la experiencia de descentralización en América Latina, se sugiere consultar Di Gropello y Cominetti (1998).

⁸ Este tema será tratado en la próxima sección.

eficiente y que debe contemplar un ambicioso sistema de coordinación de políticas fiscales, sociales y económicas.

Los últimos años se han caracterizado, además, por la emergencia de pactos y acuerdos transitorios que intentaron establecer reglas temporarias y, en algunos casos, sentar las bases de acuerdo para futuros regímenes. Bajo las circunstancias políticas y macroeconómicas predominantes al momento de redactarse este informe, resulta sumamente aventurado especular sobre la modalidad que adoptará, en el futuro, la organización federal en Argentina. A lo largo de esta sección se revisarán las alternativas que, durante la vigencia de la convertibilidad, han afectado el reparto de recursos y la distribución de funciones.

1. Distribución de impuestos recaudados por la Nación

La década de los ochenta se había iniciado con el fracaso del intento de consolidar un régimen sólido y dinámico de coparticipación, y finalizó con la sanción de un nuevo régimen que, desde su creación, fue definido como provisorio. En efecto, hacia fines de 1987, la ley 23548, estableció un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias.

La nueva norma implicó importantes modificaciones en las distribuciones primaria y secundaria de recursos. En el primero de los casos conviene señalar la mayor participación de las provincias en el reparto de fondos al establecerse el más alto porcentaje a distribuir a las provincias desde 1935 (año del primer régimen de coparticipación), y expandirse la lista de impuestos que integran la masa coparticipable, alcanzando, adicionalmente, a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la sanción de la norma.

Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20221⁹ es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones.¹⁰

A lo largo de la vigencia de la ley 23548, la evolución de la recaudación tributaria ha estado fuertemente afectada por el desarrollo de la situación económica global. Como se analizó más arriba, a lo largo de la primera mitad de los años noventa se ha podido observar una importante simplificación de la estructura tributaria. En contraste con esa tendencia, el sistema de distribución de esos recursos ha cobrado una complejidad y fragilidad difícil de encontrar en otro período de la historia argentina. Como se verá, la concentración de la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables con las provincias ha desatado una puja por el destino de esos fondos y motivó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Pese a que la recaudación del IVA y Ganancias registró un incremento del 152% entre 1991 y 1995, las transferencias por coparticipación se mantuvieron constantes¹¹; en consecuencia, la participación de los recursos efectivamente coparticipados en el total nacional (sin Seguridad Social) cayó del 65% al 54% entre esos mismos años. En cambio, los recursos de asignación específica crecieron un 122%, en moneda constante.

⁹ Ley de coparticipación vigente entre 1973 y 1984.

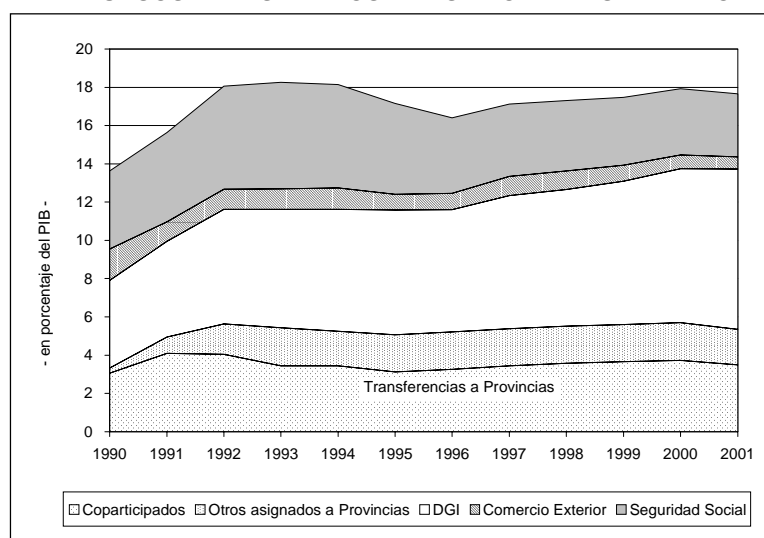
¹⁰ Este tema fue desarrollado en el Cetrángolo y Jiménez (1995).

¹¹ Incluyendo la cláusula de garantía acordada en el primer pacto fiscal esas transferencias crecieron apenas un 0,2% en dicho período.

A partir de 1996, como se observa en el gráfico 1, el incremento en la recaudación de la DGI (coparticipables de acuerdo con la ley 23548) no se tradujo en un aumento en las transferencias a las provincias y, en cambio, sirvió para compensar la pérdida de recursos sobre la nómina salarial destinados a la Nación. En resumen, ese gráfico ofrece una clara ilustración de los rasgos salientes de las transferencias a las provincias durante los noventa: aumento fuerte durante los primeros años; crecimiento simultáneo de la participación de asignaciones específicas dentro del total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; constancia de las transferencias totales a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total, y, parcialmente relacionado con lo anterior, reemplazo de impuestos sobre la nómina salarial por tributos recaudados por la DGI dentro de los recursos de la Nación.

Gráfico 1

RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS PROVINCIAS EN EL TOTAL



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, oficina en Buenos Aires

La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. La respuesta de las autoridades nacionales frente a estas presiones tomó la forma de negociar asignaciones específicas para gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional (fundamentalmente al sistema previsional) o transferir gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales). El resultado fue un cambio en el “reparto efectivo” para arribar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples “remiendos”. Estos han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde la sanción de la ley de coparticipación virtualmente en vigencia.

Esa variedad de “remiendos” que afectaron la distribución de recursos tributarios pueden ser clasificados en tres tipos¹²: las que obedecen a una lógica diferente a la puja Nación-provincias (por ejemplo, los relacionados con el impuesto a los combustibles); las modificaciones a diversos impuestos específicos, que se relacionan con esa puja, y, finalmente, las reformas globales a la asignación de tributos que tienen que ver directamente con ese conflicto (pactos fiscales).

¹² Véase Cetrángolo y Jiménez (1996).

Para ilustrar lo anterior, en el cuadro 1 se introduce la evolución de los diferentes mecanismos mediante los cuales se han realizado transferencias a las provincias de recursos tributarios nacionales en algunos años seleccionados (1990, 1996 y 2001). Allí se puede confirmar nuevamente la pérdida de importancia relativa de la coparticipación de impuestos como instrumento de regulación de las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno y la multiplicación de mecanismos de transferencia de recursos.

Cuadro 1
TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS
ORIGINADOS EN IMPUESTOS NACIONALES

En millones de pesos de 2001

	1990	1996	2001
Coparticipación Federal.	6,088.6	8,565.5	9,401.5
Imp. Plazos fijos (Inundaciones)	41.8		
Fdo. Financ. deseq. fisc.	152.5	0.7	
Cláusula de Garantía.		398.7	
Ganancias(14%)		982.3	1,381.6
Gcias.(Exc.del Conurbano)		18.4	184.3
Gcias (Suma fija)		69.5	
Fdo. Fin. Educ.		22.1	3.1
Seguridad Social.	175.3	288.9	410.7
<i>Bs Personales.</i>		153.3	305.3
<i>Ley 23549</i>	175.3		
<i>IVA (11%)</i>		135.5	105.4
Impuesto Combustibles	167.2	606.0	416.6
<i>Vialidad</i>	161.1	339.0	252.1
<i>Obras Infraestr.</i>		169.5	126.1
<i>FEDEI</i>	6.1	97.5	38.5
Fdo.Comp.Des. Pciales.		526.2	549.6
Transf. Servicios		1,272.4	1,152.4
FONAVI		936.5	663.7
Reg. Energía elect. (Ley 24.065)			133.3
Reg. Simplif.p/peq.contrib. (Ley 24.977)			65.6
Total	6,625.4	13,687.1	14,362.5

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Un comentario especial merece una modalidad especial de transferencia que sobresale por su carácter discrecional y no condicionado: los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Como se vio, desde 1988, la ley 23548 creó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, financiado por el 1% del total a coparticipar, y distribuido por el Ministerio del Interior. De acuerdo al artículo 5 de dicha ley este Fondo “se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación”.¹³ El Fondo creado por la ley 23548 sufrió, posteriormente, algunas modificaciones.¹⁴ No obstante, desde el año 2000 este fondo ha perdido importancia al restringirse de manera sustancial sus cuotas presupuestarias.

De la observación de las series históricas de distribución de este Fondo surge que la distribución secundaria del Fondo de ATN siguió un comportamiento difícil de explicar sin prestar

¹³ Boletín Oficial (BO): 26 de enero de 1988. La creación de este fondo, de características discrecionales en su reparto, coincide con el abandono en la utilización de los ATN asignados por el Congreso, tal cual se conocían hasta ese momento. Se debe aclarar que el hecho de que no se hayan utilizado no significa la desaparición de los aportes, que se encuentran reglados, a partir de 1994, en el inciso 9 del artículo 75 de la nueva Constitución Nacional.

¹⁴ A partir del año 1992, de acuerdo al Decreto 879/92¹⁴, se incorporó al Fondo el 2% del impuesto a las ganancias; luego, la ley 24621¹⁴ (prórroga del impuesto a las ganancias) dispuso que a partir de 1996 el Fondo sufre una detracción anual de 6 millones de pesos a ser distribuido entre las provincias, según los coeficientes establecidos en la ley 23548; a partir de octubre de ese mismo año, y de acuerdo con la ley 24699¹⁴, el impuesto a las ganancias sufre una detracción -previa a su distribución- de 580 millones anuales. De estos, 20 millones se destinan al Fondo de ATN.

atención a criterios políticos. En especial llama la atención la asignación a la Provincia de La Rioja, superando la cuarta parte del total a lo largo de la vigencia de la ley 23548, mucho más que provincias de igual desarrollo.¹⁵

A fines de 1999 se firmó el Compromiso Federal, el cual estableció una suma fija para el año 2000 y un promedio trianual (con un piso mensual de \$ 1.364 millones) para el 2001. Más tarde, en noviembre de 2000, se firmó otro Compromiso Federal entre la Nación y las provincias en el marco de un nuevo programa conocido como “blindaje”. Este acuerdo reemplazó los promedios móviles por sumas fijas durante los años siguientes, hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación.

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro a partir de mediados de 2001. A partir del tercer trimestre de ese año, las dificultades para lograr financiamiento obligaron al gobierno argentino a adoptar un programa consistente en asegurar el equilibrio fiscal mes a mes mediante el anuncio de una estricta regla de caja denominada de “déficit cero”. Como parte del mismo programa, el gobierno nacional negoció con las provincias una “Segunda Addenda” al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13% y se puso en marcha un esquema de canje voluntario de la deuda. A partir de entonces, los diferentes niveles de gobierno presentaron serias dificultades para cumplir con sus obligaciones y, en varias jurisdicciones, reaparecieron importantes atrasos en el pago de los salarios. Adicionalmente, se extendió rápidamente la práctica de pago de obligaciones en bonos, proliferando una gran variedad de medios de pago.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE ATN. PROMEDIO 1989-2001
(% del total)

Jurisdicción	Específico
La Rioja	26.5
Corrientes	5.9
Buenos Aires	5.6
San Juan	4.3
Formosa	4.3
Tucumán	4.2
Chaco	4.1
Santa Fe	3.9
Neuquén	3.8
Salta	3.8
Stgo. del Estero	3.8
Entre Ríos	3.4
Córdoba	3.4
Río Negro	3.2
La Pampa	3.1
Catamarca	2.7
Tierra del Fuego	2.7
Jujuy	2.5
Mendoza	2.5
Misiones	1.7
Chubut	1.7
San Luis	1.3
Santa Cruz	1.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Hacienda

¹⁵. Si consideramos exclusivamente los años en donde el Dr. Menem (oriundo de esa provincia) estuvo a cargo de la presidencia, la participación de La Rioja asciende al 32% del total. En los años 2000 y 2001 se produjo una reducción sustantiva del total de fondos transferidos bajo ese concepto (pasaron de cerca de 400 millones de pesos a menos de 100 anuales), de los cuales esa provincia sólo recibió el 7% del total. Adicionalmente, a mediados de los años noventa, el Ministerio de Economía había comenzado a transferir 250 millones de pesos anuales a esa misma provincia, monto que también fue reducido a partir de 2000. Para un análisis más profundo de ese tipo de transferencias, véase Cetrángolo, Jiménez y Vega (1997).

El fracaso del programa de “déficit cero” y una suma de factores de orden político y social derivaron en una profunda crisis política que ha quedado de manifiesto con los relevos de diferentes elencos gubernamentales. El 27 de febrero de 2002, luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendientes a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. En resumen, ello implicó los siguientes compromisos básicos:

- abandono de una suma fija de transferencias y su reemplazo por los coeficientes establecidos por la legislación vigente más el 30% del impuesto a los créditos y débitos;
- renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirla en deuda en pesos según la paridad $uSs1 = \$1.4$, con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia.¹⁶ El tratamiento de las deudas contraídas bajo ley extranjeras seguirán los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional;
- establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas;
- reducción del 60% del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial.

En el marco de este Acuerdo Federal de fecha 27 de febrero, y ratificado en el último documento de 14 puntos firmado entre los Gobernadores y el Presidente, el gobierno nacional está firmando acuerdos bilaterales con cada una de las provincias (Programa de Financiamiento Ordenado (PFO). A la fecha de redacción de este documento (enero de 2002) han suscrito los acuerdos las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Tucumán, Jujuy, Río Negro, Misiones, Santa Fé y La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires. Los acuerdos suscriptos se basan en tres ejes centrales:

- reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva,
- no incrementar el endeudamiento público provincial (incluyendo las cuasimonedas),
- realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes.

Las políticas a implementar resultan particulares a cada provincia, en función del nivel de desequilibrio fiscal y el grado de avance de las reformas. De no cumplirse estos compromisos en los plazos previstos, está previsto que el acuerdo caduque y que el financiamiento otorgado sea devuelto por la provincia.

Para garantizar el repago del préstamo, las provincias ceden un porcentaje de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Por los recursos desembolsados del Préstamo, ajustados por un índice combinado, las provincias abonarán mensualmente, a partir de enero del 2003, un interés variable, que va desde el 2% y hasta el 8% anual, en función de la reducción del déficit financiero alcanzado a fines del 2002. El capital será amortizado en 36 cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir de enero de 2004.

¹⁶ Por intermedio del decreto 1387/2001 se dispuso que las deudas Provinciales instrumentadas bajo la forma de títulos públicos, bonos, letras del tesoro o préstamos, podrían voluntariamente convertirse en Préstamos Garantizados o Bonos Nacionales garantizados. En esta etapa, se presentaron 16 provincias al canje. Las ofertas presentadas por los bancos y principales tenedores de títulos públicos que habrían ingresado al canje son de 8621 millones por préstamos bancarios, de 4599 millones por títulos públicos y de 2563 por financiamiento del FFDP. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo establecido en el decreto 417/2002, en donde se especifican las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 3 de febrero de 2002, nominadas en Dólares estadounidenses u otras moneda extranjera.

2. Reasignación de responsabilidades en el gasto: descentralización y reformas en la salud y educación públicas¹⁷

En Argentina, el proceso de descentralización del gasto ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria¹⁸ y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria hacia fines de los años setenta como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tuvieron como motivación explícita la modificación de la coparticipación efectiva. Más aún, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.¹⁹

En el caso argentino, aún compartiendo un proceso de similares motivaciones y características, la problemática de la salud es diferente a la educación. En primer lugar, de acuerdo con la Constitución Nacional, son las provincias las encargadas de la salud pública, mientras que en materia educativa existen potestades superpuestas. En segundo lugar, aún con posterioridad a la transferencia de 1991, se sancionó un marco normativo que regula las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia educativa (Ley Federal de Educación); en cambio, no existe un marco regulatorio similar para la salud. Por último, los mercados (beneficiarios y proveedores) son muy diferentes al existir, en el caso de la salud, intereses económicos y políticos de una magnitud muy superior a los que se presentan en la educación.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios²⁰.

A fines de 1991, se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de 20 establecimientos hospitalarios y los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secundarios) y por el Consejo Nacional de

¹⁷ En esta sección se incorporan algunos desarrollos tomados de Cetrángolo y Gatto (2002).

¹⁸ En el área de vivienda también se experimentaron procesos de descentralización. La creación del Sistema Federal de la Vivienda mediante la sanción de la Ley 24464, en 1995, significó la transferencia a las provincias de los recursos del FONAVI administrados hasta entonces por la Nación, pero no significó una modificación relevante en los criterios de asignación de ese gasto.

¹⁹ En términos teóricos, tanto en salud como en educación se presentan dos problemas que requieren de especial atención. Por un lado, no es posible sostener que la provisión de estos servicios en una jurisdicción no afecta el bienestar de poblaciones vecinas (externalidades). Por otro, existen importantes razones para rechazar la idea de que cada jurisdicción se haga cargo de manera totalmente independiente de la educación pública y la cobertura sanitaria de sus propios habitantes, ya que se observan significativas disparidades entre las necesidades y los recursos en muchas de ellas. Se requiere, entonces, de políticas compensatorias regionales que apunten a garantizar niveles de cobertura y equidad, claramente diseñadas y decididamente instrumentadas.

²⁰ Muchos de los argumentos presentados en este capítulo fueron desarrollados con mayor detalle en estudios específicos realizados anteriormente. Véase Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996); Bisang, R. y Cetrángolo, O., (1997), y Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002).

Educación Técnica (CONET) a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires²¹. No obstante, la modalidad y oportunidad en que se hizo efectiva la transferencia muestran una intencionalidad predominantemente fiscal. Téngase en cuenta que, en primera instancia, se intentó instrumentar la transferencia de servicios educativos mediante la ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992²², pero, ante la resistencia de algunos gobiernos provinciales y legisladores, el gobierno nacional fue facultado mediante una ley especial (24049²³) a realizar esa transferencia. En cambio, la transferencia de hospitales (mayormente a la Ciudad de Buenos Aires), fue establecida en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992 (ley 24 061²⁴). También fueron transferidos los Institutos de Menor y Familia y otros programas sociales.²⁵

Debe destacarse que en el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley de presupuesto de 1992 se argumentó que esas transferencias se hacían como respuesta a la "mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23 548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional"²⁶. Son claras las coincidencias entre esta descentralización y la realizada en 1978, atendiendo a la motivación central de la política de reforma -consistente en la modificación de la relación financiera entre la Nación y las provincias- y la inexistencia de consideraciones relativas a la mejor y más equitativa prestación de los servicios públicos de salud. A su vez, en la ley 24049, la preminencia de objetivos macroeconómicos se detecta claramente en el diseño financiero de la transferencia de la enseñanza media: esta adoptó un mecanismo transitorio y contingente a la modificación de la ley de coparticipación federal²⁷.

No obstante, como elemento característico de el último proceso en materia de política educativa debe contarse la sanción de la Ley Federal de Educación (24195²⁸). Esta ley provee el marco regulatorio general del sistema educativo argentino, extiende la escolaridad obligatoria, reorganiza por entero la educación primaria y secundaria y sienta las bases de una reorganización curricular integral. La ley aporta un conjunto de principios y disposiciones normativas cuya aplicación es motivo de una transformación de mediano y largo plazo del sistema educativo actualmente en pleno desarrollo. En particular, esta ley tiene una trascendencia destacable ya que en ella se establecen las responsabilidades de las distintas jurisdicciones y los respectivos mecanismos de coordinación. Esta norma viene a cubrir un vacío que, como se vio anteriormente, tiene una larga historia.

Sin duda, uno de los elementos más importantes de la nueva ley se relaciona con la evaluación de la calidad educativa. El artículo 48 establece que el Ministerio de Cultura y

²¹ En 1978, luego de una larga historia de avances parciales, se había producido la transferencia a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Desde la organización nacional (a mediados del siglo XIX) habían convivido, en Argentina, establecimientos de jurisdicción nacional, provincial y algunos municipales. En materia sanitaria, en aquel año, mediante la ley 21883 se aprobaron los convenios entre la Nación y varias jurisdicciones para la transferencia de 65 hospitales. Dos rasgos caracterizan este proceso: por un lado, los gobiernos provinciales que firmaron los acuerdos con la Nación eran meros delegados del Poder Ejecutivo Nacional durante un período de gobiernos "de facto"; y en segundo lugar, en ningún caso se estableció la fuente del financiamiento que cubriera las erogaciones provenientes de los hospitales transferidos.

²² Artículo 27 y 28.

²³ Boletín Oficial del 7 de enero de 1992.

²⁴ Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1991.

²⁵ Asimismo, mediante la ley 24 049 se había establecido la transferencia de establecimientos educativos.

²⁶ Cámara de Diputados de la Nación, Trámite Parlamentario No. 95, Buenos Aires, 13 de setiembre de 1991.

²⁷ El capítulo IV de la ley de transferencia establece un esquema de financiamiento de los servicios educativos transferidos "hasta tanto se modifique la ley 23548", lo que no llegó a realizarse hasta la redacción de este informe. El esquema de financiamiento de los servicios transferidos consiste en que la Secretaría de Hacienda, a partir del 1 de enero de 1992 y hasta el momento en que cada jurisdicción tomó a su cargo los servicios, retuvo un monto equivalente al costo de los servicios transferidos de la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria de recursos coparticipados, pero, al mismo tiempo, le aseguró a cada gobierno provincial que el monto neto que recibían por ese concepto no será nunca menor al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991. La medida consistió, esencialmente, en un arreglo de cuentas fiscales.

²⁸ Boletín Oficial del 5 de mayo de 1993.

Educación de la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de los servicios brindados mediante la evaluación permanente del sistema educativo²⁹. Debe notarse que la ley ubica en órbita del Consejo Federal de Educación las facultades de coordinación del sistema. Sin embargo, no dispone de presupuesto propio, ni facultades decisorias sobre los presupuestos de las jurisdicciones encargadas de la gestión. Hay, en tal sentido, una asimetría entre objetivos perseguidos e instrumentos disponibles. No existen recursos para asistir a las jurisdicciones que presenten más bajos rendimientos en las evaluaciones de calidad.

Otro ejemplo de aquellas asimetrías se tiene al notar que la ley dispone que la inversión educativa asuma un carácter prioritario y fija un crecimiento del 20% anual a partir de 1993 que sería atendida con los respectivos presupuestos provinciales. Sin embargo parece emerger aquí un conflicto en torno de los instrumentos de decisión: por un lado, las provincias son enteramente soberanas sobre la asignación de los recursos públicos, y por otro, el Consejo no dispone, como se ha visto, de fondos propios como para inducir conductas en uno u otro sentido. Adicionalmente, la ley establece que esa meta de inversión podría ser financiada con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva. En el momento de ser sancionada la norma el impuesto sobre los activos cumplía con ese requisito y era destinado en un 50% de manera específica a la educación. Este impuesto fue derogado en distintas etapas entre 1994 y 1995. Esto refuerza el argumento del texto en el sentido de la ausencia de instrumentos específicos. En 1998, luego de un largo debate, se aprobó un impuesto sobre automotores para financiar un Fondo de Incentivo Docente. Se trataba de un tributo sancionado y recaudado por la Nación que afectaba una base tributaria provincial y distribuido según la planilla salarial de cada jurisdicción. Difícilmente pueda ser comprendido este tipo de financiamiento adicional en el marco de un proceso de descentralización educativo como el observado en Argentina; en su lugar, se relaciona con el tipo de puja política que se desarrolló en los últimos años alrededor de los salarios docentes. La constitución de un fondo para el financiamiento de salarios docentes, financiado por un impuesto nacional determinó un retroceso en el proceso de descentralización, al implicar, por parte del gobierno nacional, reasumir un compromiso de pago salarial. Esta situación se vio reforzada cuando, a fines de 1999, se eliminó el impuesto específico destinado a financiar el Fondo de Incentivo Docente y se comprometió a realizar estos pagos con recursos de las rentas generales del Estado.

Los elementos señalados son algunos de los componentes de transformación sectorial que se observa desde la sanción de la ley. Ese proceso, llevado a cabo mediante sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Educación, ha tratado de definir un cambio sistémico que alcanzó diferentes elementos de la organización educativa: estructura del sistema; contenidos curriculares; evaluación, información y capacitación, y formación de docentes.

En salud, el problema es más grave aún. Como en muchos países la provisión de salud en Argentina se organiza en tres subsectores: público, seguridad social y privado. Sin duda, la excesiva fragmentación de las instituciones que lo componen es su rasgo distintivo, su falta de coordinación y articulación impide la conformación de un "sistema" de salud y atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en su cobertura. No sólo se nota la falta de integración entre los distintos subsectores -público, seguridad social, privado-, sino que hacia el interior de cada uno de ellos también se observa un elevado grado de fragmentación.

Desde principios de la década de los setenta,³⁰ el rasgo distintivo del sistema de salud argentino se relaciona con el papel central que, en su desarrollo, ha tenido un particular sistema de

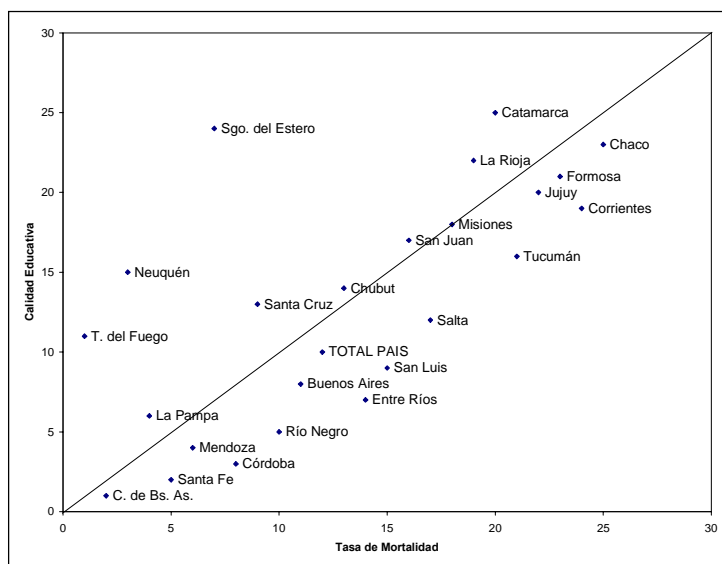
²⁹ Durante 1993 se llevó a cabo la primera evaluación de la enseñanza primaria. Este parecería ser un esfuerzo consistente con la política de descentralización.

³⁰ En 1970, la ley 18.610 extendió la cobertura de las obras sociales a toda la población en relación de dependencia, haciendo obligatoria la afiliación de ésta a esas instituciones. Poco después, el sistema de obras sociales se extendió asimismo en forma obligatoria a los jubilados y pensionados (Ley 19.032) con financiamiento compulsivo sobre los trabajadores activos.

seguridad social. Con el desarrollo de las obras sociales (instituciones de salud de la seguridad social), el sistema amplió rápidamente la cobertura aunque a costa de una gran fragmentación. A través de esas instituciones (surgidas tiempo atrás), los trabajadores trataron de introducir las bases de un sistema solidario hacia el interior de cada uno de los gremios en que se organizaron. El aporte de cada trabajador a su obra social es función de sus ingresos y no de su riesgo potencial, compartiendo en igual medida los beneficios que surgen de la asociación. La expansión de las obras sociales se convirtió en el pivote articulador del desarrollo global del sector, en especial de su componente privado; orientando su demanda hacia prestadores privados, empresas químico farmacéuticas y productores de equipamiento médico, fue determinante en el crecimiento del subsector privado. Por su parte, la red de servicios estatales, que era hegemónica hasta la consolidación de este esquema pasó a quedar reservada, básicamente, a la atención de la población más carenciada, sin cobertura de la seguridad social.³¹

En el gráfico 2 se presentan los resultados de calidad educativa correspondientes al año 2000 (último período para el que se cuenta con datos para la casi totalidad de las jurisdicciones) y las tasas de mortalidad infantil promedio para el período 1998-2000. Allí se puede comprobar la posición relativa de cada jurisdicción y, más importante para este estudio, la gran dispersión de resultados entre provincias. En materia de calidad educativa, con un promedio de respuestas correctas que osciló entre el 60 y 67% para las pruebas de lengua y matemática de los alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y quinto año de la secundaria, los resultados varían entre el 70% y el 45% de respuestas correctas. En materia de mortalidad infantil, la tasa nacional 18 por mil resulta de promediar situaciones provinciales que van desde tasas del 10 al 27 por mil.

Gráfico 2
CALIDAD EDUCATIVA Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL



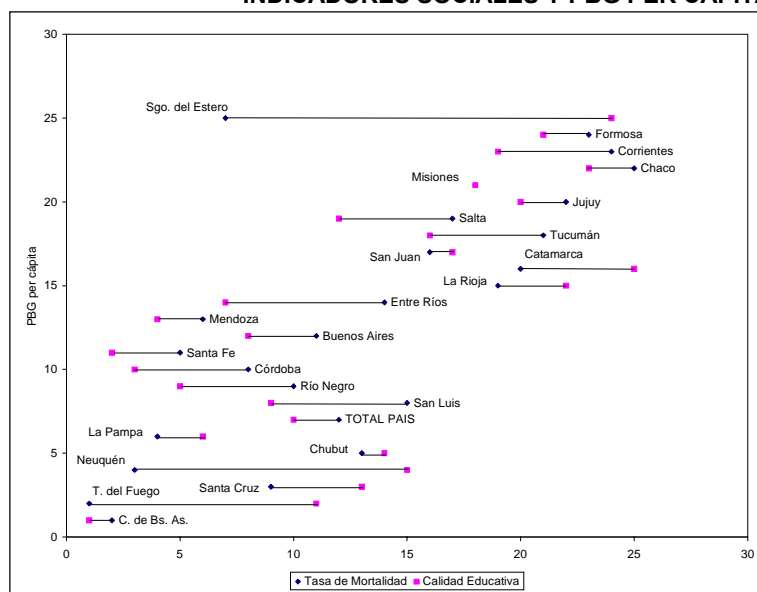
Fuente: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Oficina CEPAL, Buenos Aires

Analizando conjuntamente los indicadores presentados se puede observar que la Ciudad de Buenos Aires presenta los mejores indicadores de calidad educativa y de mortalidad infantil. Le

³¹ Una presentación estilizada de la evolución histórica del sector, con especial referencia al desarrollo del subsector privado, fue desarrollada por Jorge Katz. Véase Katz y Muñoz (1988), Cetrángolo y otros (1992) y Katz (1995).

siguen La Pampa, Santa Fe, Mendoza y Córdoba. Tierra del Fuego presenta las más bajas tasas de mortalidad infantil y resultados de evaluación educativa similares al promedio nacional. Neuquén también presenta buenos resultados sanitarios (el desarrollo de su sistema de salud ha sido ejemplar durante la segunda mitad del siglo pasado) pero no es posible contar con los resultados de evaluación educativa para el año 2000; no obstante, los resultados del año 1998 habían sido muy buenos. Luego, un grupo de provincias, entre las que se cuentan Santa Cruz, Río Negro, Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos y San Luis, presentan indicadores cercanos al promedio nacional. Algo peores son los correspondientes a San Juan, Salta, Misiones y Tucumán. Es importante corroborar que los peores indicadores de evaluación educativa y las más altas tasas de mortalidad infantil se presentan en un grupo de provincias de menor desarrollo relativo: Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Catamarca y La Rioja. Un caso especial lo constituye Santiago del Estero, con muy malos resultados de calidad educativa pero tasas de mortalidad infantil menor al promedio nacional. A su vez, en el gráfico 3 se muestra la estrecha relación entre los indicadores de calidad del gasto social y el nivel de desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones.

Gráfico 3
INDICADORES SOCIALES Y PBG PER CAPITA



Fuente: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Oficina CEPAL, Buenos Aires

No hay mecanismos fiscales y financieros particulares, asociados a la distribución de rentas fiscales entre la Nación y las provincias, que puedan asimilar pautas de carácter nacional en cuanto a la provisión y calidad de la educación o la salud. Bajo el diseño actual, esto plantea un dilema de difícil solución: si se desean aplicar programas o políticas y prioridades de alcance nacional, orientadas a una provisión más equitativa de la educación/salud en las diferentes provincias y regiones del país, éstas terminarán demandando fondos adicionales del presupuesto nacional; por otro lado, si esta opción no fuera fiscalmente viable, se perjudicarán aquellas acciones de reaseguro. Como resultado: la provisión y calidad de la educación tenderá a resultar excesivamente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones.

Las provincias han sido las receptoras de la red de establecimientos y poseen en la actualidad completa autonomía en la decisión y gestión de la política de salud y educativa. Las provincias son jurisdicciones políticas que, en el caso argentino, cubren áreas geográficas extensas con una enorme dispersión en cuanto a la concentración de la población dentro de ellas. Siendo así, es legítimo preguntarse si se puede sostener que este modelo de descentralización es el más conducente para incorporar sus supuestas ventajas (mejor asignación de los recursos, participación e integración de la comunidad, control de los servicios ofrecidos, etc).

Adicionalmente, la descentralización de servicios sociales ha derivado en una modificación en la modalidad en que se manifiesta la restricción fiscal. Dado que la estructura de gasto provincial ha pasado a estar cada vez más dominadas por los servicios sociales, los diferentes esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes jurisdicciones provinciales que enfrentaron problemas fiscales y financieros debieron, necesariamente, prestar atención a las posibilidades de reducir sus erogaciones en salud y educación. Adicionalmente, considerando que la casi totalidad de los gastos en esas finalidades se concentra en pago de salarios, esos intentos generaron, en algunas provincias, episodios de alta conflictividad social.

Para atender esta problemática, se intentaron instrumentar algunas reformas en los sectores de salud y educación tendientes a mejorar la organización y administración del gasto social. Es en ese contexto que, en educación, diversos programas con asistencia de los organismos multilaterales de crédito trataron de incorporar modificaciones en los esquemas de remuneraciones y nuevos procedimientos. Entre otras iniciativas se cuentan los cambios en la estructura de adicionales salariales, legajo único docente, control del ausentismo y actualización de las plantas orgánicas funcionales. En general, no se ha podido apreciar aún mejoras significativas en la eficiencia sectorial; no obstante, señalan una tendencia en la que se van definiendo, con suerte muy variada entre las jurisdicciones, un nuevo mapa en materia de la capacidad de administración del gasto sectorial.

En el área sanitaria, por su parte, durante los años noventa se intentó, avanzar con reformas en la organización microeconómica con la introducción de un nuevo modelo de autonomía hospitalaria sumamente ambicioso. Esta reforma podría tener una clara incidencia sobre la eficiencia y equidad de las prestaciones públicas. Se trataría de la captación de recursos adicionales para la atención de pacientes con capacidad de pago, lo que permitiría, en teoría, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención a pacientes de menores recursos. Ello supone un mecanismo donde el proceso de transferencia, en gran medida se determine y materialice en cada una de las unidades prestadoras de servicios. No obstante, han sido escasos los avances logrados en tal sentido. La captación de ingresos adicionales se ha orientado en su mayor parte a la recuperación de pagos por servicios prestados a otras entidades públicas o semipúblicas que cubren estratos de menores recursos económicos; es decir, el sistema no se nutre mayormente de ingresos por prestaciones adicionales efectuadas a la población de mayores recursos económicos. Por otra parte, no se han mejorado las condiciones de prestación del servicio público ni se han logrado introducir mecanismos que permitan vincular el pago de sobresueldos a mejoras en la productividad de los agentes. Pero, más importante para el argumento de este documento, debe tenerse en cuenta la existencia de diversos puntos de partida en materia de equipamiento, especializaciones y capacidades concretas entre las unidades objeto de descentralización. Ello podría derivar en que algunas unidades descentralizadas rápidamente puedan captar fondos adicionales, mientras que otras queden rezagadas por sus deficiencias estructurales iniciales, llevando a establecer grados crecientes de iniquidad interna en la medida que no exista una entidad superior que tienda a compensar estos desequilibrios.

Este ha sido un proceso muy extendido en el tiempo, en donde las motivaciones, alternativas y reformas efectivamente adoptadas no han resultado de un diseño único y ordenado de esta

política de reforma del gasto social. Por el contrario, se trata de una reforma en donde los avances han estado relacionados, muchas veces, con elementos que poco tienen que ver con los factores que usualmente son considerados para recomendar este tipo de políticas. En general, el proceso ha estado muy influido por las restricciones macrofiscales de cada período.

3. Financiamiento del gasto y desarrollo productivo local

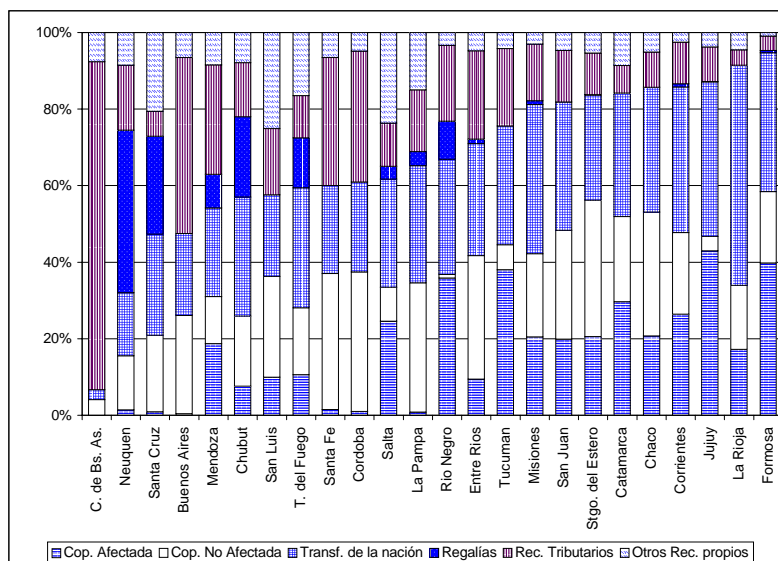
Atendiendo a la forma de financiamiento de las actividades públicas, existen dos ejes centrales sobre los cuales depositar la atención para evaluar de qué manera los diferentes estados provinciales cobran mayor autonomía para las definiciones de política fiscal y puedan, asimismo, afectar la eficiencia en la asignación de recursos en su territorio: la estructura de ingresos de cada jurisdicción y la existencia y magnitud de los tributos que más distorsionan la asignación de recursos.

En definitiva, es posible clasificar las provincias argentinas de acuerdo con la estructura de sus ingresos teniendo en cuenta los siguientes aspectos, casi todos ilustrados en el gráfico 4:

- i) grado de dependencia de recursos recaudados por el gobierno nacional: La suma de recursos coparticipados (afectados y no afectados) y otras transferencias (los tres componentes inferiores del gráfico) denota la dependencia de los recursos transferidos. Ello hace referencia al diferente nivel de desarrollo y, a su vez, muestra la mayor capacidad de una determinada jurisdicción para financiar sus políticas. Las jurisdicciones con mayor desarrollo productivo (Ciudad de Buenos Aires y Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y las patagónicas son las que presentan mayor autonomía.

Gráfico 4

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS PROVINCIALES



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

- ii) grado de afectación de fondos coparticipables como garantía de endeudamiento: Desde mediados de los años noventa, las provincias contrajeron deudas (en especial con el sistema financiero) utilizando sus recursos coparticipados como garantía. Ello les ha restringido notablemente el margen de maniobra fiscal. El grado de afectación de la coparticipación no puede ser utilizado como indicador sintético ya que depende, en cada período, del perfil de

vencimientos y no del total de endeudamiento. Si bien este es un indicador por demás elocuente de la situación fiscal de las provincias hacia fines de los noventa y principios de esta década, a partir del default y los acuerdos con la Nación tendientes a reestructurar las deudas provinciales, deja de ser un indicador razonable de la situación fiscal futura.

- iii) participación de ingresos por regalías: las provincias patagónicas, Mendoza y Salta reciben importantes recursos provenientes de las regalías sobre la extracción de combustibles;
- iv) incidencia de los tributos provinciales sobre la asignación de recursos. En términos generales, puede establecerse que los impuestos inmobiliarios, sobre las patentes automotrices y todo otro sobre la riqueza tendrá un efecto sobre la asignación de recursos mucho menos significativo que los tributos sobre los ingresos brutos y sellos. El primero de éstos es un impuesto acumulativo que grava “en cascada” a las diferentes etapas de producción y, en consecuencia, tiene efectos importantes en materia de distorsión de la asignación de los recursos.

Como resumen de los indicadores presentados se ofrece una clasificación de las jurisdicciones en seis grupos, de acuerdo con su estructura de ingresos:

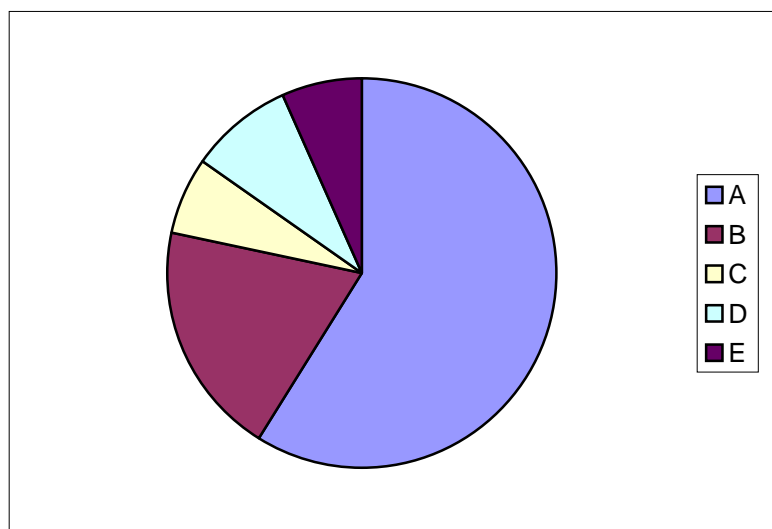
- De autonomía casi absoluta de ingresos y bajo impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se ubica exclusivamente la Ciudad de Buenos Aires.
- De gran autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: incluye las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa, que, si bien mantienen cierta imposición de ingresos brutos y sellos sobre actividades comerciables, recaudan una parte significativa de sus ingresos propios a través de los tributos sobre la riqueza y, además tienen una menor importancia de la coparticipación (que, además, tiene baja afectación al pago de la deuda).
- De ingresos relativamente autónomos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: a diferencia del grupo anterior, en este se encuentran dos provincias patagónicas –Neuquén y Santa Cruz-, con un gran peso de ingresos por regalías (menos permanentes que los tributarios tradicionales) y Mendoza, con mayor afectación de la coparticipación que los grupos anteriores.
- De escasa autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se incluyen tres provincias con escasa autonomía –Entre Ríos, San Luis y Salta- y tres provincias patagónicas –Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro- con alta dependencia de las regalías de hidrocarburos, todas ellas con cierto peso de impuestos distorsivos en su reducida capacidad tributaria propia.
- De elevada dependencia en los ingresos y significativo impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: incluye a las provincias de Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Misiones, San Juan, Tucumán y Catamarca. Todas ellas con muy bajos ingresos propios y de libre disponibilidad y baja tributación sobre la riqueza.
- Totalmente dependientes en los ingresos y con alto impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: las provincias de Formosa, Jujuy y La Rioja no tienen ingresos propios y las transferencias recibidas tienen una elevada afectación en garantía de la deuda o son discrecionales y no permanentes (La Rioja). Adicionalmente, tienen baja participación de tributos sobre la propiedad (en el caso de Formosa, la recaudación del impuesto sobre las patentes está delegada a los municipios).

Hasta aquí, el documento se concentró mayormente en los componentes fiscales de la crisis y las diferentes situaciones fiscales de las provincias. No obstante, esta diversidad no es

independiente de los diferentes niveles de desarrollo. Es cierto que la evolución fiscal consolidada de las provincias argentinas está sumamente determinada por la *performance* de algunas pocas jurisdicciones de mayor tamaño. También lo es que las bases tributarias distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones. Las posibilidades de alcanzar una razonable autonomía fiscal y financiera por parte de las diferentes jurisdicciones se encuentran seriamente restringidas.

Una de las peculiaridades y, a su vez, la causa de muchos de los problemas que presenta la organización federal en Argentina se relaciona con la gran heterogeneidad de su territorio. El país está compuesto por 24 jurisdicciones con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social. De acuerdo con las estimaciones del producto bruto geográfico³², la distribución territorial del producto estimado correspondiente al año 2000 muestra una alta concentración económica en pocas jurisdicciones. Las dos de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Bs. As.) dan cuenta del 58% del total de producto bruto geográfico, siguiendo en dimensión económica las provincias de Córdoba y Santa Fe -alrededor de un 8% del total, cada una- y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residen aproximadamente el 67% de la población del país, generan cerca del 78% del producto total.

Gráfico 5
DISTRIBUCIÓN DE LAS ESTIMACIONES DE PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO POR TAMAÑO DE LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS PROVINCIALES-AÑO 2000



A: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires; B: Córdoba, Santa Fe, Mendoza; C: Tucumán, Neuquén, Entre Ríos; D: San Luis, Salta, Río Negro, Misiones, Chubut, Chaco, Corrientes; E: Tierra del Fuego, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Juan, Santa Cruz.

Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

³². La referida estimación fue realizada en el marco del proyecto Panorama Económico Provincial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires. Esta estimación toma como año base 1993 y a través de diferentes indicadores calcula la serie hasta el año 2000 a precios constantes y corrientes. Para mayor información consúltese la página web [www:\http.cepal.cl/argentina/](http://www.cepal.cl/argentina/).

Las estimaciones del producto bruto geográfico per cápita describen una situación diferente, colocando a las provincias patagónicas entre las más favorecidas. Estas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut), junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentan los valores per cápita más elevados (superiores a \$ 8000 pesos de 1993 por habitante). En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influenciado por la provincia de Buenos Aires) se ubican la propia Provincia de Buenos Aires, San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3.000 pesos de 1993 o menores) se ubican cuatro jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco; básicamente la zona noreste y centro este de la Argentina con excepción de Misiones, cuyo valor apenas supera los 3.500. Entre los grupos descriptos se ubica un conjunto de provincias con valores por debajo de la media nacional pero no extremadamente bajos: Jujuy, Catamarca, Salta y Tucumán (lo que muchas veces se denomina Noroeste NOA), San Juan y La Rioja (la región norte del Gran Cuyo), Entre Ríos y Misiones.

4. Mecanismos de coordinación de endeudamiento

Por último, para completar esta revisión, cabe señalar que a partir de los procesos de descentralización y reasignación de responsabilidades que se dieron durante las últimas dos décadas en numerosos países, a los tópicos tradicionales del federalismo (asignación entre distintos niveles de gobierno de gastos y recursos) se le sumó la coordinación del crédito público.

Al respecto, una cuestión que se ha planteado con frecuencia –tanto en la literatura como en las propias experiencias de los países que confrontan este tipo de situaciones- es cuál debe ser la función de coordinación que corresponde ser ejercida por el gobierno central en cuanto a la capacidad de endeudamiento de las unidades sub-nacionales. Los argumentos utilizados para ponderar el grado y necesidad de esta coordinación del nivel central aluden a preocupaciones diversas: el interés por inducir un manejo anti-cíclico de las finanzas públicas, la potencial amenaza sobre las finanzas de la federación derivada del endeudamiento excesivo de algunas de sus unidades, la existencia de garantías o colaterales que inducen una evaluación sesgada de los riesgos impidiendo el adecuado descuento por parte del mercado. De otro lado, también se pueden hacer argumentos más extremos en el sentido de minimizar la coordinación bajo la doble premisa que la posibilidad de un manejo anti-cíclico de la política fiscal en un sistema de múltiples unidades de gobierno es reducido y que, de manera general, las imperfecciones del mercado de crédito se podrían resolver si las restricciones de presupuesto son claras y firmes –i.e. que no hay mayores chances de un “rescate” de los gobiernos sub-nacionales que enfrentan una situación de insolvencia financiera.

En los últimos años, el análisis de la relación entre descentralización y gestión macroeconómica ha tomado preponderancia en la literatura sobre federalismo fiscal.³³ Esta literatura ha puesto en evidencia que en los países que han adoptado una organización federal para su gobierno, la gestión macroeconómica y la estabilización de la economía se ven seriamente influidas por las normas y prácticas del federalismo fiscal.

Al respecto, Tanzi (1996) señala que existe suficiente evidencia empírica en los países en desarrollo que bajo ciertas circunstancias las jurisdicciones subnacionales han contribuido –en muchos casos significativamente- al emperoramiento de los problemas macroeconómicos. En dicho trabajo Tanzi argumenta que “en diferentes países en desarrollo los gobiernos locales impulsaron aumentos en los gastos por encima de los incrementos en sus recursos, incrementando así la deuda y ocasionalmente forzando a los gobiernos centrales a salir en su rescate”.

Para Ter-Minassian (1997) esta aparente contradicción entre descentralización y gestión macroeconómica es mucho mayor cuando los gobiernos subnacionales no operan en condiciones de limitaciones presupuestarias estrictas, es decir, cuando hay plena autonomía en los gobiernos subnacionales.

³³ Ver Ter-Minassian y Craig (1997), Dillinger y Webb (1998), Tanzi (1996) y Tanzi (2002).

La experiencia de Argentina en los últimos años reviste particular interés en este tema. Sucesivas decisiones en las políticas nacionales brindaron la posibilidad que las provincias tuvieran un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas. La situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio. Esto llevó a un considerable aumento de los stocks de deuda provinciales, situación que llegó a un límite a fines del 2001.³⁴

Durante la década de los años noventa el endeudamiento provincial estuvo reglado por una serie de normas de diferente alcance y origen institucional.³⁵ La mayor parte de las provincias contaban con límites establecidos por sus propias constituciones sobre el nivel de endeudamiento permitido. Estas restricciones incluyen mecanismos de autorización al endeudamiento, restricciones al uso de los fondos (como, por ejemplo, la prohibición de su asignación al financiamiento de gasto corriente), o restricciones sobre el nivel de los niveles de servicios.³⁶

A su vez, desde el nivel nacional existía un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de los estados provinciales. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía. A su vez, esta resolución establecía un mecanismo de repago automático de los servicios de deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados depositados por el gobierno nacional en las cuentas provinciales. Este mecanismo facilitó el acceso de las provincias a los mercados financieros al otorgar una garantía confiable, pero, a su vez, la falta de uso del instrumento con el objetivo de asegurar la solvencia financiera de las jurisdicciones incentivó un endeudamiento excesivo en algunos casos. Recién con la implementación del Programa de Asistencia Financiera y Fiscal de principios del año 2000 y con los Acuerdos de Financiamiento Ordenado del año 2002 este mecanismo pudo ser utilizado en un conjunto de provincias como un medio efectivo de limitar el endeudamiento al nivel del sendero de reducción de los desequilibrios acordados por cada estado provincial con el Gobierno Nacional. Por otra parte, por el lado de la oferta, las regulaciones del sistema bancario imponían mayores requisitos de capital. Los requisitos de capital para los préstamos al sector público no financiero fueron incrementados en el año 2000 como manera de desincentivar este destino de los fondos.³⁷

Adicionalmente, la mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los años noventa, utilizando las transferencias de coparticipación como garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha incentivado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha significado una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias al modificar el proceso presupuestario provincial. Las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a los acreedores se efectúa en forma automática y debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período.

5. Configuración actual de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado, progresivamente, sus erogaciones en la previsión social, salud para la

³⁴ Para una explicación en detalle del mecanismo de endeudamiento provincial véase Jiménez y Devoto (2002).

³⁵ La Constitución Nacional en su art. 124 faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, debiendo cumplir con ciertos requisitos, aclarando que "...las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional".

³⁶ Para un tratamiento exhaustivo del tema, véase CEPAL (2002).

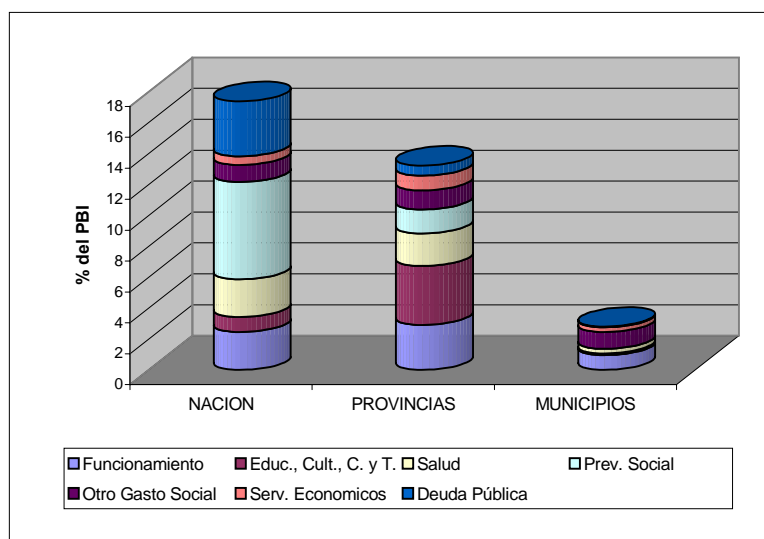
³⁷ La Comunicación 3039 estableció un rango de coeficientes entre 1% y 5% mientras que la regulación previa, Comunicación 2253, establecía uno de 0% para los créditos a provincias con garantía de recursos de coparticipación.

tercera edad y los servicios de la deuda (véase gráfico 6).³⁸ Las provincias, por su parte, en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del financiamiento de un federalismo responsable, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en el futuro.

En materia *previsional*, por ejemplo, la Nación tiene a su cargo el sistema nacional reformado y varios sistemas provinciales transferidos. No obstante, debido a los problemas de solvencia intertemporal que aún presenta el sistema, la Nación ha utilizado como argumento las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar y acordar con los gobiernos provinciales la cesión de recursos para asegurar el financiamiento de la previsión social. Como consecuencia, tanto las provincias como los municipios están hoy cofinanciando el sistema previsional.³⁹

Desde el punto de vista del financiamiento de las distintas actividades gubernamentales, Argentina ha seguido una trayectoria hacia la centralización de sus fuentes tributarias, tendencia que han seguido buena parte de los países desarrollados. La introducción del impuesto al valor agregado como pivote de la tributación sobre los consumos, el desarrollo de la seguridad social, los vaivenes en los impuestos sobre el comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de la imposición sobre la renta (en especial de las empresas) han determinado una mayor concentración de la recaudación en manos del gobierno nacional. Esta tendencia es fortalecida, asimismo, por las diferencias regionales en materia de administración tributaria.

Gráfico 6
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD Y NIVEL DE GOBIERNO, AÑO 2000



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

³⁸ En el gráfico, la relativamente elevada participación del gasto en salud en el gobierno nacional se explica por la atención de la tercera edad (0.8% del PBI) y el gasto en salud de las obras sociales (2.1% del PBI), que, si bien no son instituciones gubernamentales, en las estadísticas elaboradas por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica son incorporados como de ese nivel de gobierno.

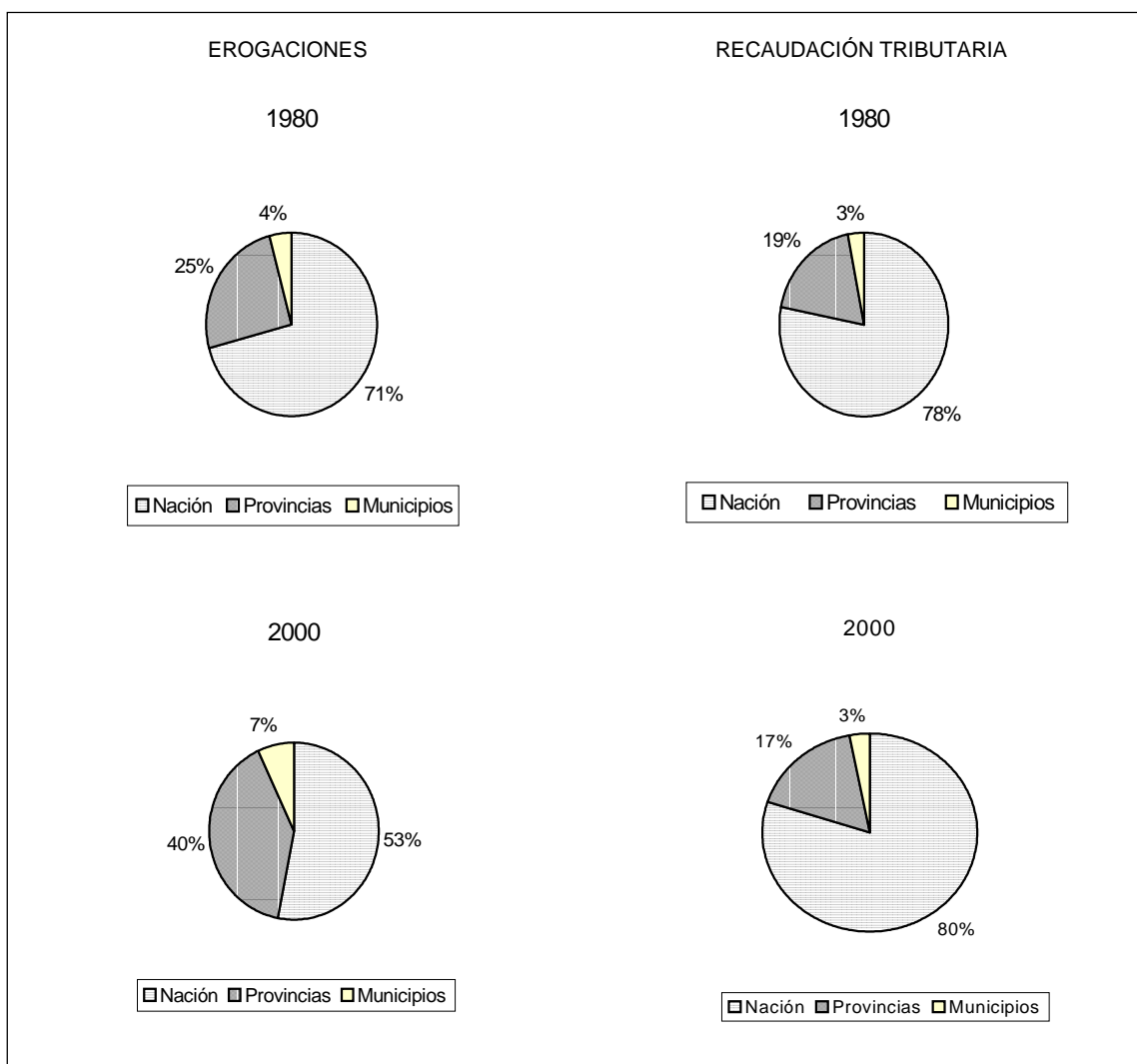
³⁹ Para tener una idea de cómo la demanda de financiamiento por parte del nuevo sistema de pensiones y la reducción de impuestos sobre la nómina salarial afectó al financiamiento de los gobiernos provinciales basta mencionar que el financiamiento de las prestaciones del sistema nacional de previsión social por parte de esas cargas cayó del 71% al 31% entre 1994 (año de la reforma) hasta 2001. Debiendo ser el resto cubierto por otros recursos, en especial la afectación de los anteriormente coparticipados.

La combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y las de concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la Nación determina la importancia del régimen de coparticipación. En el gráfico 7, las diferentes estructuras de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre jurisdicciones ilustran la magnitud del problema.

Esta nueva composición del sector público consolidado, como resultante de los cambios en responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno, ha tenido un fuerte impacto sobre la equidad y la gestión macroeconómica. En los últimos años, el análisis de la relación entre descentralización y gestión macroeconómica ha tomado preponderancia en la literatura sobre federalismo fiscal. Esta literatura ha puesto en evidencia que en los países con organizaciones federales de gobierno, la gestión macro y la estabilización de la economía se ven seriamente influidas por las normas y prácticas de su organización federal.

Gráfico 7

ESTRUCTURA JURISDICCIONAL DE EROGACIONES Y RECAUDACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Muchas veces se ha argumentado que el proceso de descentralización no ha sido exitoso debido a la no descentralización de las capacidades recaudatorias, contrariándose el principio de corresponsabilidad fiscal. No obstante, el volumen de recursos que cada sociedad puede destinar al financiamiento de sus gastos en educación y salud no depende necesariamente de decisiones autónomas. Si así fuera podría generarse una fuerte restricción sobre las regiones más rezagadas, definiéndose y consolidándose un círculo vicioso de pobreza que tendería a agravar las desigualdades regionales existentes en los niveles y condiciones de vida. Es por ello que se estima indispensable, para completar el análisis de las fuentes de financiamiento, la capacidad de autonomía provincial y la disponibilidad de recursos tributarios propias, considerar brevemente las disparidades productivas regionales, la dinámica de sus economías reales y algunos problemas específicos de desarrollo económico en las diferentes jurisdicciones.

La información económica a nivel provincial disponible hasta el año 2000 ha podido comprobar, a través de múltiples indicadores, el elevado grado de diversidad y desigualdad que caracteriza las diferentes jurisdicciones que integran el territorio argentino, que se ha incrementado y consolidado durante la década pasada. Téngase presente, por ejemplo, que el 85% del producto bruto interno es generado en sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones⁴⁰; en las provincias más rezagadas los sectores productores de bienes (agropecuario, minería, pesca e industria) aportan menos del 20% del PBG provincial, e individualmente aportan menos del 1% del total nacional equivalente; más del 65% de las exportaciones totales corresponde a producción originada exclusivamente en tres provincias mientras que más de la mitad de las jurisdicciones tiene una integración comercial aún muy limitada, poniendo de manifiesto claramente las dificultades agudas competitivas de su estructura productiva; las quinientas empresas (bienes y servicios) más grandes del país concentran más del 85% de su inversión en siete jurisdicciones mientras seis jurisdicciones solo lograron atraer el 1.9% de la inversión⁴¹; el empleo privado formal estable era inferior al 20% del total del empleo en ocho jurisdicciones más rezagadas, en muchas de las cuales, la inversión pública del último trienio de los años noventa era varias veces superior a la inversión privada productiva de cierta envergadura.

C. Referencias bibliográficas

- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina", Serie Reformas de Política Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Blanchard, O. (1990), "Suggestions for a new set of fiscal indicators", *Economics and Statistics Department Working Papers*, OEECE, París.
- Calvo, G., Izquierdo, A. Y Talvi, E. (2002), *Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons*, Research Department, BID, Fortaleza, Brasil.
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (1998), "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad", *Serie Estudios No. 27*, CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Documento presentado en el seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1996), "Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", *Serie Estudios No. 13*, CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., Devoto, F. Y Vega, D. (2002), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", *Serie estudios y perspectivas 12*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

⁴⁰ En las 19 jurisdicciones restantes, donde se radica el 32% de la población se genera menos del 15% del PBG nacional. No obstante dentro de este grupo también se identifican diferencias significativas. Las jurisdicciones con PGB per cápita inferiores al 60% de la median nacional en el año 2000 fueron: Formosa, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero.

⁴¹ Las diferencias por provincias serían aun más grandes si se excluyen del análisis las inversiones realizadas por empresas privatizadas de servicios públicos que debían cumplir con compromisos contractuales de aseguramiento de la cobertura nacional.

- Di Gropello, E. Y Cominetti, R. (compiladores) (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fanelli, J. Y Heymann, D. (2002), "Monetary dilemmas: Argentina in Mercosur", *Serie estudios y perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Feldstein, M. (2002) "El desplome de Argentina. Lecciones de la última crisis financiera", *Foreign Affairs en Español*, Volumen 2, Número 1, Verano 2002.
- Hausmann, R. y Velasco, A., "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis", (mimeo), Kennedy School of Government, Harvard University.
- Jiménez, J.P. and Devoto, F. (2000) "Argentina: Coordination of subnational borrowing", in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Krueger, A. (2002), "Crisis Prevention and Resolution. Lessons from Argentina", Conferencia dictada en el Seminario sobre "The Argentine Crisis", en Cambridge el 17 de julio, IMF, Washington.
- Livtack, J.; Ahmad, J. and Bird, R. (1998), "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *Sector Studies Series* (Washington: World Bank).
- Machinea, J. L. (2002) "Currency crises: a practitioner's view" (mimeo), Washington.
- Musgrave, R. A. (1969), *Theories of Fiscal Federalism*, Public Finance, Vol. 24, N°4, pp. 521-32.
- Mussa (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington.
- Oates, W. (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, W. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp.1120-1149.
- Perry, G. y Servén, L. (2002), "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina special and what can we learn from it" (mimeo), The World Bank, Washington.
- Prud'homme, Remy, (1995) "The dangers of decentralization", *World Bank Research Observer*, Vol.10, N°2 (August), pp 210-26.
- Rodríguez, C. (2002) "The Destruction of Convertibility" (mimeo), CEMA, Buenos Aires.
- Rofman, R., Stirparo, G. Y Lattes, P. (1997), "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050", *Serie Estudios Especiales No. 12*, Superintendencia de AFJP, Buenos Aires.
- Schulthess, W. y Demarco, G. (1993), *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Sanriago de Chile.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Shah, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Policy Research and External Affairs Working Papers, No. 276, Banco Mundial, Washington.
- Superintendencia de AFJP (2001), *El Régimen de Capitalización a siete años de la Reforma Previsional*, Buenos Aires.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995*. World Bank, Washington DC.
- Tanzi, V (2002), "Pitfalls on the road to fiscal decentralization", in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Teijeiro, M. (2002) *El gasto público debe bajar*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- Ter-Minassian (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Ter-Minassian, T. and Craig, J. (1997), "Control of Subnational Government Borrowing" en Ter-Minassian, *op. cit.*

VI. Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos descentralizados

Miguel Angel Asensio¹

A. Introducción

En lo que sigue pasaremos revista a algunos tópicos puntuales dentro de la temática de la descentralización fiscal que se estiman sustantivos en momentos en que se afirma la relevancia y pertinencia de esa problemática global.

Corresponde consignar que aludiremos sólo a una de las varias dimensiones del fenómeno de la descentralización. Como sabemos, es posible distinguir, al menos, tres tipos de descentralizaciones: una descentralización política, una descentralización funcional y una descentralización fiscal². No ignoraremos, empero, los condicionantes que las primeras imponen sobre la última.

En esa línea nos ocuparemos de lo que podríamos identificar como el mapa internacional de la descentralización fiscal que deriva de algunas expresiones cuantitativas; la conexión entre el modelo de descentralización fiscal adoptado en un cierto contexto nacional y un dado conjunto de objetivos; los significados de la descentralización y

¹ Ministro de Hacienda y Finanzas, Provincia de Santa Fe, Argentina

² Véase BURKI, PERRY y DILLINGER (1999).

finalmente la diversidad de arreglos institucionales observables en algunas experiencias importantes.

El orden de tratamiento de las cuestiones recién enunciadas justifica el ordenamiento de las secciones siguientes, cuya estructura responde a la prelación expresada en el párrafo precedente.

B. Un escenario internacional diverso

Es un valor aceptado, como lo veremos posteriormente, que la descentralización es más que un problema cuantitativo o de mensura, o, si se quiere, trasciende una mera expresión estadística. Ello en tanto una dada mensura puede no denunciar los fenómenos que están "detrás" de una cierta cuantificación.

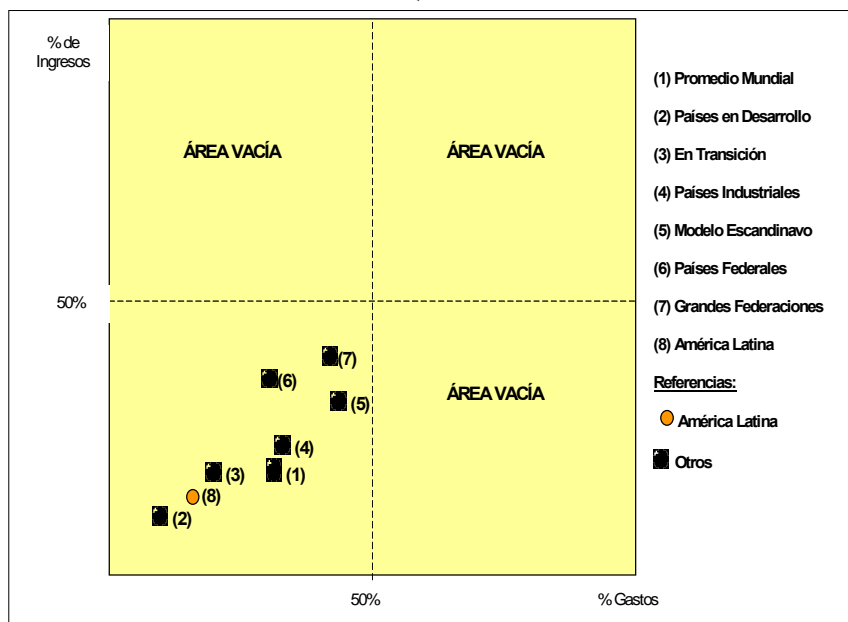
Sin embargo, también es una realidad la dificultad de desprenderse de la necesidad cuantitativa o el intento de cuantificación, ante la falta de otros indicadores o la imposibilidad de construirlos adecuadamente. En ese contexto las magnitudes relativas de descentralización de gastos y recursos siguen siendo una referencia inevitable, conocidas sus limitaciones.

Señalado ello, una consecuencia principal de su análisis es que las formas institucionales federales no siempre denuncian mayor descentralización fiscal. Dentro de la misma problemática, también en las conformaciones unitarias aparecen diferencias.

En el Gráfico N° 1 se visualiza que dentro de una posición que ubica a la mayoría de los países en el panel "sudoeste", hay algunos que se orientan en mayor medida hacia el "noreste". Más allá de las grandes federaciones, un esquema no federal como el de los países nórdicos muestra un peso inusual para los gobiernos subnacionales.

Este hallazgo no hace otra cosa que reafirmar un fenómeno bien conocido y determinado a nivel de América Latina. Tal como lo muestran estudios preexistentes sistemas unitarios como los de Colombia y Bolivia presentan una mayor descentralización que federaciones centralizadas como México y Venezuela.

Esquema 1
ESQUEMA PRUD'HOMME CONVENCIONAL



Notas: (1) 14,9 y 25,7%; (2) 5 y 13%; (3) 12 y 23%; (4) 21 y 32%; (5) 27,5% y 42,4%; (6) 26,2% y 38,7%; (7) 36% y 44%; (8) 11,0% y 19,0.

En tal sentido, como lo ponemos de manifiesto en el diagrama mencionado, la posición de América Latina, como promedio, se ubica cercana al grupo de países en desarrollo y economías en transición, que como tales, son las más cercanas a una situación de limitada descentralización fiscal, en términos internacionales.³

C. La descentralización fiscal y los objetivos de diseño

Es conocida y por ello no omitible la diferencia formalizada por Richard Bird entre "federalismo fiscal" y "finanzas federales" en cuanto a los sistemas de descentralización fiscal emergentes de cada enfoque. De igual modo, su especificación entre aquéllos que responden a una visión "desde la cumbre" o "desde la base".⁴

En ese sentido, son importantes aportes como el de Penfold (2000), fuertemente influenciados por el enfoque del "federalismo preservador del mercado". En una visión como la de Montinola, Qian y Weingast (1995), una competencia acentuada entre actores de una federación y un fuerte autofinanciamiento que reduzca las transferencias intergubernamentales potenciará las virtudes y minimizará los defectos de la descentralización.⁵

Sin embargo, si se repara un momento en un enfoque como el de Prud'homme (1996) es fácil colegir que tal competencia puede ocasionar otros déficits, como erosionar la equidad y por tanto aumentar la necesidad de una mayor acción redistributiva que implica a su vez mayores transferencias.

Por otra parte, un enfoque que priorice los requerimientos del centro probablemente no derive en una autonomía acentuada en materia de recursos, o, si se quiere de marcada correspondencia fiscal. De allí que una visión "desde arriba" puede hacer preferible ciertas transferencias que cubran el desbalance fiscal vertical que derive de esa circunstancia.

La mayor autonomía tributaria relativa no siempre deriva en una igualmente mayor obligación de responder. Tanto el citado caso argentino previo a los años noventa como el brasileño de fines de los años noventa, culminaron con patrones de endeudamiento nocivos para un federalismo compatible con el mercado. De tal modo, una versión de federalismo más descentralizada como otra más centralizada fueron adversas a un funcionamiento macroeconómico deseable.

Un diseño dado de descentralización fiscal es entonces, una solución de compromiso que concilie las autonomías y el poder implícitos en la cantidad de recursos o decisiones cedidas y asumidas, con otros objetivos, incluidos los macroeconómicos y los de orden redistributivo.

No hay entonces un traje universal y homogéneo para todas las experiencias de descentralización fiscal. El diseño de la misma es funcional a los objetivos perseguidos y por lo tanto es posible concebir diversas descentralizaciones. En cada caso, como lo indican Prud'homme y Shah, "el demonio está en los detalles"⁶.

D. Los significados de la descentralización

Por otra parte, la interpretación del fenómeno no es lineal, o, al menos, no es sólo aquella que surge del modelo implícito de "separación" de base "americana" que emana de prescripciones

³ En esa dirección véase BID (1997) y Stein (1999).

⁴ Cfr. Bird, R.M. y Vaillancourt, F. (1999).

⁵ Véase Penfold, M. (2000) y Montinola, Qian y Weingast (1995).

⁶ Prud'Homme, R. y Shah, A. (2002).

tradicionales como las de Oates o Musgrave. En tal inteligencia, son conocidas las diferencias en las nociones de desconcentración, delegación o devolución.⁷

Puede ocurrir que la descentralización funcione en términos de un esquema de "federalismo ligado" al estilo germánico o suizo, con lo cual las funciones pueden fragmentarse en subfunciones que acentúen o debiliten los grados de autonomía asignables a cada uno de las partes del sistema.

Con referencia a Estados Unidos, incluso, se ha consignado que la aparente mayor descentralización hacia los estados que emana de algunas cifras agregadas deriva en rigor de la transferencia de fondos con destino específico para los sistemas Medicare y Medicaid. Se trata de descentralizaciones operativas ligadas a "mandatos", lo que en rigor no expresa mayor autonomía sino relaciones del tipo "principal-agente".

En materia tributaria, la cuestión no adquiere una complejidad menor. Como lo apunta Mc Lure, importan preguntas tales como ¿quién ingresa el producido de un impuesto? ¿quién elige el tipo de impuesto a utilizar? O ¿quién decide el tipo o tasa impositiva por aplicar? La subdivisión o unificación de roles en cuanto a estos aspectos arrojará distintos grados de descentralización efectiva.⁸

En este aspecto el contraste entre el modelo germánico y el americano expresan nuevamente el problema. En Alemania, alguna vez aludido como "país federal unitario" la gran mayoría de los impuestos importantes son legislados en el nivel federal de gobierno, mientras su administración descansa en los *Lander* (estados). En el caso estadounidense los distintos niveles legislan, administran y recaudan distintos tributos que son propios de cada esfera. El uso de alícuotas suplementarias sobre gravámenes legislados en otro nivel supone una combinación posible.

El caso de las funciones vuelve a reflejar la dificultad de encontrar el tipo o estilo de descentralización implícito en los arreglos intergubernamentales involucrados. Si se diferencia capacidad de programación con capacidad de ejecución es claro que encontraremos niveles "programadores" y niveles "ejecutores". Una vez más, habrá que ponderar los pesos e incidencias de ambos roles para calificar la descentralización existente, alcanzada y alcanzable.

E. Federalismo fiscal en escenarios diversos⁹

Sin abandonar nuestro compromiso con la "dimensión fiscal", no conviene olvidar su nexo con otros aspectos institucionales, políticos, organizacionales y económicos, que permiten comprender mejor la sustancia de los esquemas de descentralización. Quizás uno de los elementos más típicos en el ámbito comparado es la notable diversidad observable en los denominados arreglos fiscales intergubernamentales en los distintos países, derivados de historias diferentes, filosofías diferentes y contextos también diferentes. A ello ha apuntado Watts¹⁰ al resaltar la esencial naturaleza política de las federaciones.

Existen distintos marcos organizacionales y también distintos diseños de sus constituciones, que hacen distinto a un federalismo presidencialista de otro de base parlamentaria. De igual modo, otros donde el Senado sea "designado" o en cambio su origen sea "electivo", se conforme con "notables" o resulte una "cámara federal" representando básicamente a los Estados federados.

⁷ Véase Rondinelli, D. (2000), para una explicitación de los conceptos mencionados.

⁸ Véase Mc Lure, Charles (1999). Con similar detalle se ha expresado Prud'homme, R. (1994), al señalar como requisitos a evaluar para identificar la "localidad" o "centralidad" de un tributo: 1) quién elige la base impositiva; 2) quién determina tal base; 3) quién decide la alícuota o tasa; 4) quién recauda el impuesto; 5) quién incorpora el producido del impuesto.

⁹ A partir de este punto, pivotaremos en torno a ítems de tratamiento reciente en la Conferencia Internacional sobre Federalismo Fiscal en Charlottetown, Prince Edward Island (en adelante PEI), Canadá, el 28 y 29 de Octubre de 2002, así como en Buenos Aires, Argentina, en Noviembre de 2002.

¹⁰ Watts, Ronald, (1996) y (2002).

En igual sentido, los escenarios gubernamentales o, el esquema organizacional de las actividades gubernamentales arroja un matizado escenario donde más allá de un gobierno nacional o federal, se escalonan *Länder*, estados, comunidades autónomas o provincias, en el escalón intermedio, y municipios, condados y distritos especiales, entre otras variedades de gobierno local.¹¹

En tales contextos se expresan los conocidos desequilibrios verticales y horizontales que resultan cruciales en materia fiscal. El desequilibrio *horizontal* es la base de las divergencias entre estados o provincias o entre partes de tales estados o provincias y fundamenta el problema de la "igualación" o "equiparación", consistente en la implementación de diversos mecanismos de redistribución tendientes a rebalancear la capacidad fiscal o de prestación de servicios gubernamentales en contextos descentralizados.

Ligado a ello, aparece el problema de balancear el desarrollo regional desperejo que se refleja en tal desequilibrio horizontal y que se expresa en diferencias notables en los niveles de renta de los "cantones", estados o provincias más ricos y los más atrasados en los distintos contextos considerados. Esto ha motivado una variedad de "intervenciones", públicas siendo emblemáticas las políticas regionales de la Unión Europea, a través de los denominados Fondos Estructurales y de Cohesión.¹²

Lo anterior plantea la necesidad de conciliar los conceptos de equiparación fiscal, utilizando mecanismos que se asienten en la tributación o el gasto público, con la política de desarrollo o "solidaridad" regional en sentido más amplio. Ha sido usual diferenciar en tal sentido a la redistribución *interpersonal* del ingreso, de la redistribución *interregional*, junto con el riesgo de transferir renta desde los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres.

Un aspecto estrechamente ligado a lo anterior es la importancia relativa asignada en cada entorno federal o descentralizado a la "uniformidad de condiciones de vida". El predominio de este valor en casos como el de Australia, Canadá o Alemania, concluye en la adopción de fórmulas de redistribución fiscal que concluyan reduciendo más o menos intensamente el grado de descentralización en pos del objetivo igualizador.

Sin embargo, se ha enfatizado en más de un caso que existe una diferencia clara entre la equiparación del nivel de prestación de servicios, con la equiparación de los niveles de vida o con el nivel del desarrollo regional relativo dentro de un país. La ampliación de la "megafederación europea" plantea la incorporación de "nuevos pobres" que como tales reducirán el nivel medio de la renta europea de referencia y transformarán en ricos a algunos de los actuales perceptores de transferencias específicas de solidaridad, como España o Irlanda.¹³

F. Dirección de la igualación y nexos entre descentralización y equidad

Como apuntamos antes, distintas formas de transferencias concretan los procesos de equiparación o redistribución fiscal. Las mismas pueden ser de tipo vertical, usualmente desde el gobierno federal hacia los niveles subnacionales, o también de tipo *horizontal*. Este último es el caso alemán, donde el proceso se produce "entre estados" siendo "contribuyentes" los que están por sobre un dado promedio de capacidad fiscal y "receptores" los que se ubican en el nivel inferior. En

¹¹ El caso de Estados Unidos es singular, en tanto a nivel local es posible encontrar la figura de los distritos especiales y los distritos escolares. Del mismo modo, los "aglomerados" en el caso suizo.

¹² Spahn, Paul Bernd: "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in the E.U" (2002a). Estos fondos se orientan con mayor énfasis a la dimensión "región", que en tal sentido superan a la de "país".

¹³ En el caso de España, han sido tan importantes las transferencias "europeas" que su magnitud ha superado últimamente de manera clara los montos procedentes del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), previsto en la Ley Orgánica de Financiamiento de las Comunidades Autónomas.

la experiencia germánica, las fórmulas incluyen desvíos que consideran la situación de las "ciudades-estado" y algunos sobrecostos especiales para el acondicionamiento de puertos.

La alusión por la literatura especializada a las "fórmulas", no hace otra cosa que reiterar la importancia de los procedimientos estadísticos y la necesaria implementación de mecanismos cuantitativos objetivos y sustentados en una razonable independencia en su elaboración. Las mismas pueden ponderar no sólo "capacidad", sino también "necesidades" fiscales. En el primer caso puede trabajarse con un "sistema tributario representativo" como en el caso canadiense. En el segundo, pueden determinarse costos con un grado notable de detalle, como en Australia.

Por otro lado, según lo anticipáramos más arriba, cuando se descentraliza la "ejecución" de ciertas tareas, lo que implica grados importantes de delegación que no incluyen el poder legiferante y reglamentario, la alta participación en materia de gastos por un cierto nivel dentro de una federación, no siempre expresa un cuadro donde hay una descentralización "plena". Es el caso de los estados en Estados Unidos con motivo de su papel en la administración de los programas federales de salud.¹⁴

G. Instituciones para la igualación fiscal y la política de desarrollo regional

Desde una perspectiva "latinoamericana" no parece posible omitir una consideración final sobre las instituciones del federalismo fiscal y el desarrollo. Una línea de acción en tal sentido puede estar dada por la implementación de un organismo independiente de alto contenido técnico, como la Australian Grants Commission (AGC) o la Comisión Fiscal y Financiera (Sudáfrica). Otra puede ser la de jerarquizar el papel de los representantes electos o funcionarios ejecutivos, como la Conferencia Cantonal de Ministros de Finanzas (Suiza) y hasta las Conferencias de "Premiers" (Canadá y Australia) o de Gobiernos Cantonales (Suiza).¹⁵

Como lo consignáramos, el papel del Senado puede ser más o menos importante. En Canadá se trata de senadores "designados", lo que amortigua su papel. En cambio, en Alemania se trata de representantes del gobierno de los Länder y no puede haber legislación financiera federal sin la participación de esta Cámara como asiento del poder político de los estados. El papel de los parlamentos, empero, se estaría reduciendo por el rol incrementado de los ejecutivos respectivos, nacional y provincial-estaduales. La intervención de estos últimos lleva a la existencia del denominado "federalismo ejecutivo", que como tal implica una alteración respecto de un federalismo "parlamentario".

Todas estas instancias institucionales resultan sustanciales en la operación del federalismo fiscal, a lo que habría que agregar los mecanismos que intervengan para prevenir o atenuar la existencia de "externalidades fiscales negativas" como las emergentes de procesos de acceso al crédito y endeudamiento en una federación.¹⁶

En materia regional, se ha enfatizado la importancia de políticas de tal tipo "por dentro" y "por fuera" del sistema fiscal a fin de atender la problemática de los desequilibrios territoriales en distintos contextos. En el primer caso, la existencia de fórmulas concretas al estilo de la Unión Europea ponen de manifiesto la existencia de una determinación de producir redistribuciones interregionales en el nivel de desarrollo, más allá del problema de la redistribución interpersonal.

¹⁴ Véase Fox, William: "Is the U.S Decentralizing", PEI, 2002.

¹⁵ Véase Nicholas, Malcolm: "Financial Arrangements in Australia", PEI, Oct. 2002.

¹⁶ Las *externalidades fiscales negativas* aparecen cuando uno o varios de los miembros de una federación o del complejo de gobiernos locales en otro tipo de organización institucional, adoptan conductas fiscales que se propagan incidiendo nocivamente sobre los demás, por ejemplo en su impacto sobre las tasas de interés. El *default* de uno no es neutral al resto y los salvatajes o *bail outs* suelen ser frecuentes en base a esta circunstancia.

En tal sentido, los resultados no son coincidentes. En Canadá parecen existir evidencias de una reducción de las disparidades horizontales, mientras que en Suiza los resultados indican lo contrario.¹⁷

H. Bibliografía

- BID (1997): Progreso Económico y Social en América Latina, Washington DC.
- Bird, Richard and Vaillancourt, Francois (1998): Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge University Press.
- Burki, S.; Perry, G. y Dillinger, W. (1999): Descentralizando el Estado, Banco Mundial, Washington DC.
- Fox, William (2002): "Is the U.S Decentralizing?", PEI Fiscal Conference, October 28.
- García Mila, Teresa (2002): "The case of Spain", PEI, October 28-29.
- McLure, Charles (1997): "Topics in the Theory of Revenue Assignment. Gaps, Traps and Nuances", en Blejer, M. and Ter-Minassian, T.: Macroeconomic Dimensions of Public Finance, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, London and New York.
- Montinola, G.; Qian, Y. y Weingast, R. (1995): "Federalism Chinese Style", World Politics, Vol. 48, N° 1.
- Penfold, Michael (2000): "Descentralización y mercado en América Latina", Revista del CLAD, N° 16, Caracas.
- Perritaz, S. y Dafflon, B. (2002): "Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress", PEI, October 28-29.
- Prud'Homme, Remy (1994): On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper N° 1252, World Bank, Washington.
- _____(1996): "Comment on "Conflicts and Dilemmas of Decentralization", by Rudolf Hommes", en Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, Edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic, World Bank, Washington D.C.
- Prud'Homme, Remy and SHAH, Anwar (2002): Centralization vs. Decentralization: The Devil is in the Details, International Conference, Fiscal Federalism in Mercosur, Porto Alegre, Brasil, June 26-27.
- Rondinelli, Dennis (1999): "What is Decentralization?" in Litvack, Jennie and Jessica Seddon: Decentralization. Briefing Notes, World Bank Institute, Washington DC.
- Nicholas, Malcolm (2002): "Financial Arrangements in Australia", PEI, October 28-29.
- Spahn, Paul Bernd (2002): "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in Germany", PEI, October 28-29.
- Spahn, Paul Bernd: "Fiscal Equalization and Economic Development Policy in the EU", PEI, October 28-29.
- Stein, Ernesto (1999): "La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina", en Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann: Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina, OCDE, París.
- Vaillancourt, François (2002): "Tax behavior of sub-national governments: choices and constraints", June.
- Watts, Ronald L. (1996): Comparing Federal Systems in the 1990', Longman.
- Watts, R. L. (2002): "Comparative Analyses of Equalization Arrangements in Federations", PEI, October 28-29.

¹⁷ Ver Vaillancourt, F. y Perritaz, S. (2002).

VII. Federalismo fiscal: el caso de México

Juan Amieva-Huerta¹

A. El federalismo fiscal

El federalismo fiscal está basado en la distribución, entre los niveles de gobierno, de las potestades, facultades y responsabilidades en materia de ingresos, gasto y endeudamiento público.

Uno de los principios básicos del federalismo fiscal es el de “subsidiariedad”. Éste se define como el principio mediante el cual la responsabilidad para la instrumentación de una política pública se asigna al nivel de gobierno de menor jerarquía, que puede alcanzar los objetivos de tal responsabilidad de manera eficiente.

En los últimos años, se ha observado una tendencia mundial a descentralizar el gasto del gobierno central hacia los gobiernos locales, así como a otorgarles mayores potestades tributarias, tendencia a la que México no ha sido ajeno.

B. El sistema fiscal federal mexicano

En 1980 se modificó el sistema fiscal mexicano. Desaparecieron el impuesto sobre ingresos mercantiles y cerca de 400 impuestos estatales y varios especiales. En el mismo año se promulgaron nuevas leyes:

¹ Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, México

- Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS);
- Ley Federal de Derechos; y la más importante,
- Ley de Coordinación Fiscal.

Con esta última se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cambió sustancialmente el esquema de participaciones de los ingresos federales, de uno de impuesto por impuesto, a otro equivalente a una participación en el total de los ingresos por impuestos federales.

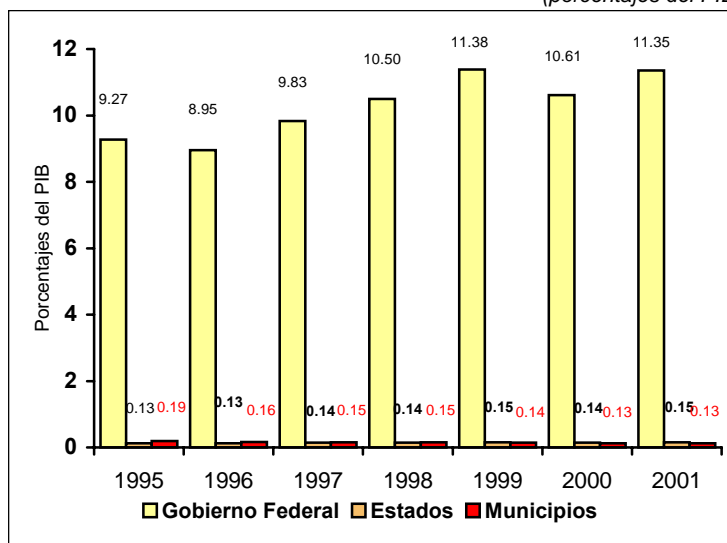
Durante 1989-1991, se amplió la recaudación y mejoró la fiscalización. Sin embargo, el Sistema de Coordinación Fiscal en México continúa altamente centralizado.

C. Ingresos federales y locales

En 1999, sólo 5.3% de los ingresos tributarios y cerca del 34.0% de los ingresos no tributarios fueron recaudados por lo gobiernos estatales y municipales. Comparado con los Estados Unidos, estos porcentajes alcanzaron 32.9% y 53.0%, mientras que en Canadá fueron alrededor de 50.0% y 57.0% en 1999.

En años recientes, la recaudación federal en México, como porcentaje del PIB, se ha incrementado. La de los Estados ha aumentado en forma mínima y la de los Municipios ha disminuido.

Gráfico 1
INGRESOS POR IMPUESTOS FEDERALES,
ESTATALES Y MUNICIPALES 1995 - 2001
(porcentajes del PIB)

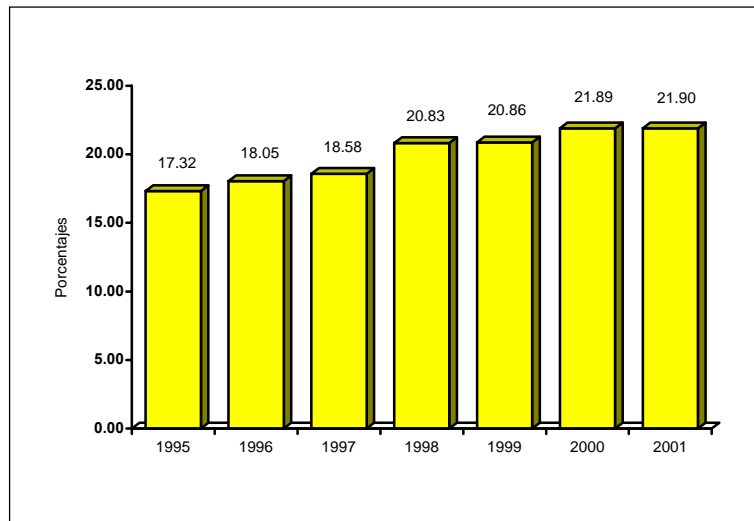


Fuente: SHCP, INEGI y SEFIPLAN

Las participaciones federales a las entidades federativas y los Municipios se determinan como una proporción de la recaudación federal. Desde 1995, dicha proporción ha sido creciente

Gráfico 2
PORCENTAJE DE RECAUDACIÓN PARTICIPABLE DE LOS
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1995 - 2001

(porcentajes del total)

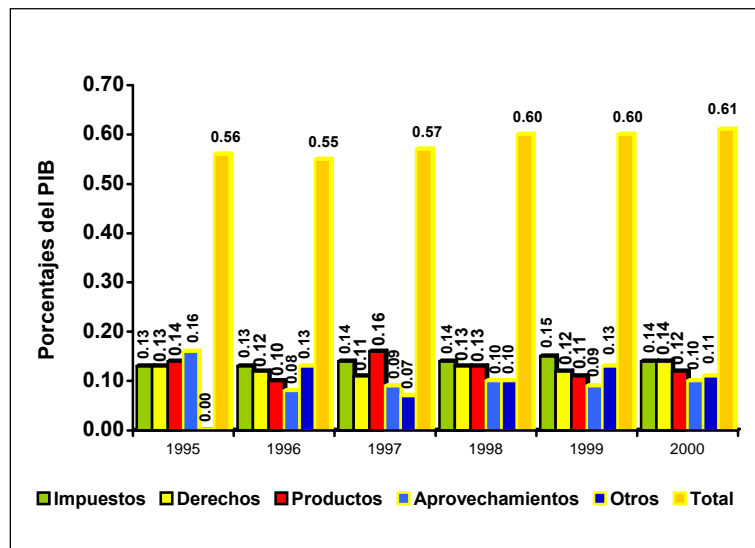


Fuente: SHCP y SEFIPLAN

Los ingresos estatales representan alrededor de 0.6% del PIB. La recaudación impositiva local alcanza menos de 0.2% del PIB.

Gráfico 3
INGRESOS ESTATALES 1995-2000

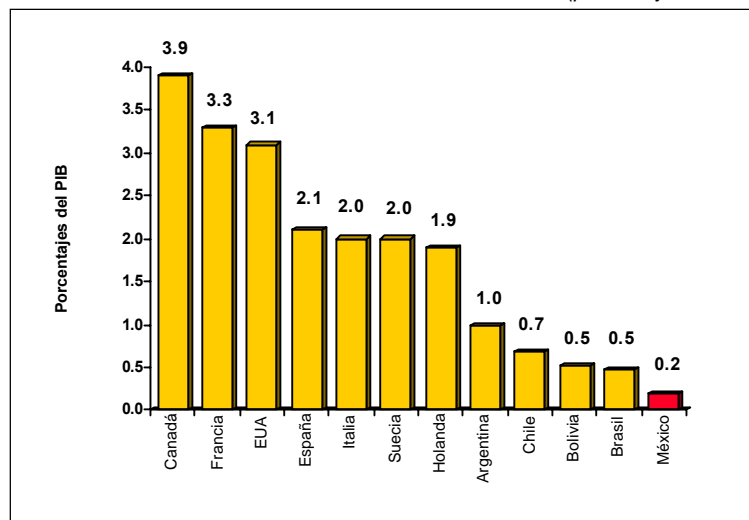
(porcentajes del PIB)



Fuente: INEGI y SEFIPLAN.

La recaudación por el impuesto a la propiedad en México, como porcentaje del PIB, es muy reducida. Aún, si se compara con la de países de similar desarrollo.

Gráfico 4

PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD EN EL PIB NACIONAL*(porcentajes del PIB)*

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, 2000

Con el fin de avanzar en el fortalecimiento del federalismo, en el año 2000 se reformó el artículo 115 de la Constitución, el cual regula la relación del Estado con los Municipios.

A partir de esa reforma, los Municipios pueden decidir las tasas sobre impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, y se verán obligados a abatir el rezago actual de los valores catastrales; de no hacerlo, los Congresos estatales deberán decidir lo que compete en cada caso.

D. Deuda pública estatal y municipal

Los Estados y Municipios tienen la autoridad para emitir deuda en el mercado financiero interno y sólo el Gobierno Federal está facultado para realizarlo en el extranjero.

Los prestamistas son: la banca comercial y de desarrollo, el mercado de capitales, el sector privado y el Gobierno Federal. Las garantías generalmente comprometen las participaciones federales (revenue - sharing).

Los saldos de la deuda de los Estados y los Municipios disminuyeron de 2.5% del PIB en 1994 a 1.6% del PIB en el año 2000. A su vez, se modificó el marco legal con el fin de incorporar mecanismos de mercado para regular al endeudamiento público Estatal y Municipal.

Lo anterior, se realizó como un mecanismo de prevención de riesgos macroeconómicos, debido a que el crecimiento de la deuda sub-nacional puede repercutir en el presupuesto federal y en las variables económicas objetivo.

Los requisitos de las Entidades Federativas y Municipios para contraer deuda pública son:

- Contar con mecanismos de pago de deuda en las leyes locales.
- Contar al menos con dos calificaciones de deuda de agencias calificadoras que evalúen la capacidad de pago de la entidad y que sean satisfactorias para los acreedores.
- Publicar de forma periódica la información financiera más relevante en la entidad, a nivel local y nacional
- Estar al corriente de sus obligaciones por servicios de deuda contraída con anterioridad.

E. Federalización del gasto público

La Federalización de responsabilidades y de recursos en México ha tenido tres propósitos:

- Aumentar la eficiencia y la focalización del gasto;
- Fortalecer la democracia; y
- Mejorar el equilibrio entre los tres órdenes de Gobierno.

El Federalismo en materia de gasto inició con los servicios de educación básica en 1992. En 1995, a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, el Gobierno Federal, en coordinación con todos los Estados, consolidó los procesos en materia de educación y salud.

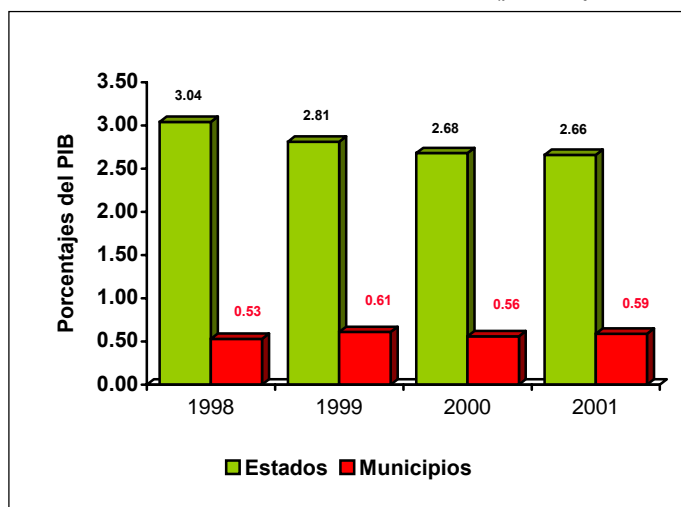
A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, se incorporaron en el Ramo presupuestal 33, las llamadas Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

El Ramo 33 incluye siete fondos para:

- 1) educación básica;
- 2) salud;
- 3) infraestructura social;
- 4) fortalecimiento municipal;
- 5) asistencia social e infraestructura educativa;
- 6) educación tecnológica y de adultos; y
- 7) seguridad pública.

Con la incorporación del Ramo 33, los Estados y los Municipios recibieron montos de aportaciones federales casi equivalentes a los recursos que obtenían por participaciones federales.

Gráfico 5
APORTACIONES FEDERALES DEL RAMO 033 A
ESTADOS Y MUNICIPIOS 1998 - 2001
(porcentajes del PIB)



Fuente: SHCP

A partir del año 2000, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó la distribución estatal de los recursos de los principales programas que se han descentralizado a los Estados. Se

incorporaron fondos adicionales por medio de un esquema “temporal” denominado programa de apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Cabe destacar que, a partir del 2003, con el propósito de institucionalizar el PAFEF, se incluyó este programa en un nuevo ramo presupuestal (Ramo 39).

Por otra parte, los convenios entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales son un medio importante para realizar transferencias de recursos y atribuciones, sobre todo en materia de educación media y superior, y de desarrollo agropecuario. Los convenios entre los dos niveles de Gobierno establecen mecanismos de financiamiento en los que comprometen porcentajes de aportación de recursos, es decir, “paripassu”: 20-80%, 35-65%, 50-50%, dependiendo del programa que se trate.

En este tema, aún existe gran discrecionalidad. En los convenios, la proporción de las distribuciones entre los Estados y la Federación no es equitativa, pues generalmente no se toma en consideración la limitada capacidad financiera de las entidades federativas.

F. Federalismo: comparación internacional

Con el objeto de poder definir el grado de descentralización fiscal, existe un Índice de Descentralización Fiscal que combina cuantitativamente los gastos y los ingresos. En México, por ejemplo, el 15.4% de los ingresos totales provienen de los gobiernos locales, mientras que el gasto de éstos como proporción del gasto total asciende a 9.9%, porcentajes que indican un grado muy alto de centralización de ingresos y de gasto a nivel federal.

Cuadro 1

ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

País	Particip. Gasto	Particip. Recaudación	Primer Índice Corresp. Fiscal	Número de Orden
	(1)	(2)	(3)=[(1)*(2)]/100	(4)
Canadá	58.7	49.2	28.88	1
Suiza	52.5	39.5	20.74	2
Dinamarca	55.1	28.2	15.54	3
E.U.A.	39.7	33.4	13.26	4
Suecia	40.2	32.6	13.11	5
Finlandia	45.3	25.3	11.46	6
India	39.1	27.6	10.79	7
Brasil	34.2	28.5	9.75	8
Alemania	41.3	22.3	9.21	9
Australia	47.1	18.9	8.90	10
Argentina	45.0	18.4	8.28	11
Austria	29.6	24.2	7.16	12
Noruega	33.6	19.1	6.42	13
Colombia	32.6	19.6	6.39	14
Polonia	28.9	19.1	5.52	15
Rumania	23.0	19.8	4.55	16
Reino unido	29.1	10.7	3.11	17
España	21.2	12.3	2.61	18
Hungría	22.2	8.8	1.95	19
Francia	17.8	9.2	1.64	20
México	9.9	15.4	1.52	21
Luxemburgo	18.7	6.2	1.16	22
Zimbabwe	24.2	3.7	0.90	23
Nva. Zelanda	13.1	6.5	0.85	24
Bélgica	14.1	5.0	0.71	25
Tailandia	7.7	5.0	0.39	26
Holanda	29.9	0.8	0.24	27
Chile	6.2	3.5	0.22	28
Kenya	5.7	3.6	0.21	29
Paraguay	4.9	2.4	0.12	30

Fuente: Elaborado por Piffano, Horacio (1999), *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*, documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino, Argentina.

G. Conclusiones

Actualmente, la economía mexicana se encuentra inmersa en la redefinición de su federalismo fiscal. Acorde con el nuevo entorno económico, político y social, el Estado transforma las responsabilidades de ingreso y gasto en sus tres niveles de Gobierno; sin embargo, la transformación del federalismo fiscal mexicano se encuentra todavía en una etapa incipiente, puesto que enfrenta cierta resistencia al cambio.

Los retos del nuevo federalismo en México consistirán en ampliar la cobertura de potestades tributarias en las entidades federativas, situación que les permitirá mayor autonomía y eficiencia en su gestión.

VIII. La descentralización fiscal en México

Eduardo Gómez¹

A. Introducción

La descentralización es un proceso inherente al desarrollo de América. Sin embargo, no es hasta la década de los ochentas, cuando se puede hablar de un proceso de descentralización propiamente dicho, en virtud de que es hasta estas fechas cuando ésta se considera como una estrategia del desarrollo de los países de la región.

En este periodo es cuando se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia iniciativas locales y ciudadanas como estrategias de desarrollo.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor, si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería básicamente:

- En lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad;
- en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y
- en lo político, viabilizar una participación constructiva.

¹ Jefe del Programa de Gasto Público, INDETEC, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal, una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, los nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.²

B. Antecedentes de la descentralización en México

Hasta la década de los ochentas la descentralización en México no se había considerado como parte de las políticas de Gobierno, sino como un efecto de las mismas, los primeros intentos descentralizadores se ubican desde el inicio de la década de los setentas bajo el esquema del desarrollo regional, cuando se intenta dar dimensión regional a los programas de inversión pública, el argumento desde entonces era apoyar el desarrollo equilibrado del país ante la evidencia de la gran desigualdad prevaleciente. Los primeros intentos se realizaron en el marco del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Zonas Áridas y una multiplicidad de programas de desarrollo, casi para cada una de las regiones del país, además de los planes de inversión como el Plan Juárez, los cuales podríamos considerar como los antecedentes primarios de los actuales programas de desarrollo social y abatimiento de la pobreza.

Con la finalidad de contar en las Entidades Federativas con un organismo encargado de coordinar y promover los proyectos de desarrollo regional en Estados y Municipios, impulsados por el Gobierno Federal, se crearon los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPREDES) a iniciativa del Ejecutivo Federal.

Con la creación de estos comités, se sentaron las bases para la coordinación sectorial y regional de los Gobiernos Subnacionales y el Gobierno Federal.

A finales del Sexenio 1970-1976, se inició la práctica de instalar en cada Estado de la República, un Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADE), cuyo máximo absurdo antidescentralizador, fue que la presidencia del mismo recaía en el entonces Secretario de la Presidencia de la República, invitando a los Gobernadores de los Estados a participar como miembros del Comité.

Sin embargo, como resultado de la presión de los Gobiernos Subnacionales, sobre todo de las Entidades Federativas, a días de iniciado el siguiente periodo de gobierno (1976-1982) se emitió un

² Iván Finot, ILPES 2001, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile.

decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUC'S), con los que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos Estatales, con la obligación de que estos apoyaran a los Municipios.

En ese mismo proceso se cambió la Estructura de los COPLADES, y se designó a los Ejecutivos Estatales como presidentes de los mismos.

La celebración de estos convenios constituyó dos hechos importantes en el proceso de descentralización de la función pública; el primero la ejecución directa del ámbito estatal, en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local, y el segundo, las transferencias de recursos económicos y técnicos realizadas del ámbito Federal al Estatal para la realización de los proyectos de infraestructura básica y de servicios. En 1977 se crea la Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal, con lo que el proceso de descentralización de funciones se institucionaliza en el ámbito federal.

En 1992, los CUC'S se convirtieron en Convenios de Desarrollo Social, consolidándose este instrumento como el documento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual el Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, establece las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias³

En el periodo de 1983-1999, una de las prioridades más importantes del gobierno central fue dar un nuevo impulso al proceso de descentralización Municipal, pugnando por su autonomía plena y fortaleciendo su economía, readecuando sus relaciones intergubernamentales con los ámbitos Estatal y Federal. De esta manera, la reforma promovida por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, entonces Titular del Ejecutivo Federal, aprobada en 1983, representa un hito en la historia de la descentralización fiscal en México, al asegurar por primera vez en la Constitución Política del País, fuentes de ingresos propios y exclusivos de los Municipios. Así también se reconoció por primera vez dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y facultades a Estados y Municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de que las atribuciones se cumplieran y los servicios se brindaran de manera más eficiente, de forma más cercana a los ciudadanos⁴.

Ello motivó que en este periodo se realizara la reforma al régimen interior del ámbito de gobierno subnacional, el cual sufre una importante modificación con la reforma del artículo 115 Constitucional seguida de otra no menos importante reforma en 1999⁵, las cuales definieron con precisión los alcances de la autonomía constitucional del Municipio, clarificando las competencias de los ayuntamientos pero a partir de facultades que venían desarrollando los Estados y no los órganos del Gobierno Federal.

Se establecieron las precisiones en materia de ciertos gravámenes sobre todo inmobiliarios, se hizo en detrimento de las finanzas Estatales y no de las Federales, dado que muchos Estados gravaban lo que ahora son ingresos exclusivos de los Municipios. En todo caso se hizo la precisión de que las Leyes Federales no podían establecer exenciones sobre impuestos municipales.

De igual forma se establece la libre administración de la Hacienda Pública Municipal y se establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, sin embargo, queda en el camino del debate legislativo, pendiente de aprobarse la aprobación de sus propias leyes de ingresos, quedando esto bajo facultad de las Legislaturas Locales. De igual manera se otorgó la facultad de asociarse, pero bajo la aprobación de sus respectivas legislaturas.

³ Guízar Jesús, Guía Técnica de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), Indetec, México, 2003.

⁴ Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen), PRI, México 1981.

⁵ Gutiérrez González Juan Marcos, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, Serie Estudios Municipales, Indetec, México, 2002.

Otra de las transformaciones importantes que consolidaron el régimen interior de los Gobiernos Subnacionales fueron las reformas al artículo 116 (1987, 1994 y 1996). En principio se cambió de lugar el artículo 116 que facultaba a los Estados a celebrar acuerdos para fijar sus límites y en su lugar se insertó un artículo completamente nuevo, para ordenar lo referente al régimen interior de los Estados.

La nueva redacción define que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Le sigue con la forma de elegir y designar a los gobernadores; el número y forma de elegir a los diputados locales; el sistema electoral que deberán adoptar, conservando en términos de la definición de competencias el principio de que lo que no se haya cedido expresamente como facultad exclusiva a los poderes federales se considera como facultad de los Estados.

Sin embargo, la reforma del artículo 116, no otorgó a los Estados la posibilidad de regular de manera autónoma en el espíritu del artículo 40 constitucional, su propio régimen interior, el legislador federal cubrió todos los aspectos de la organización del poder de los estados.

En el periodo 1988-1994 se continúa con el proceso de descentralización realizando importantes reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modificando la fórmula de distribución de participaciones y se dan los primeros pasos en la descentralización de los servicios de Educación y Salud. Otro de los avances importantes de este periodo, lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, cuya operación estableció una nueva relación entre el Gobierno y la Sociedad, estableciendo una vertiente de los procesos de descentralización que no se había tocado hasta ese momento, que es el descentralizar facultades del Gobierno Central, directamente a la ciudadanía, sin embargo, lo anterior en perjuicio de los gobiernos subnacionales. A lo largo de 6 años de gobierno se ejercieron cerca de 52 mil millones de pesos, orientando dichos recursos a infraestructura de servicios para el bienestar familiar y productivo, este programa se constituiría en el antecedente básico de los programas que hasta la fecha se utilizan en el combate a la pobreza, (PROGRESA, OPORTUNIDADES).

Como podemos apreciar, a mediados de la década de los noventas, se conjugaron los factores y las bases para que el Ejecutivo Federal asumiera la descentralización de manera formal como programa de gobierno, no como una iniciativa enteramente propia, sino como una respuesta ante la presión de los factores externos (Los procesos de reforma del estado a nivel mundial para reconvertir al estado y descentralizar algunas de sus funciones, ya sea a la sociedad en el caso de procesos de desincorporación económica y hacia los gobiernos subnacionales, en el caso de la provisión de bienes y servicios), y en lo interno, en función de la transformación de la geografía política del país, producto del avance del proceso democrático nacional (recordemos que cerca de una tercera parte de los gobiernos subnacionales ya estaban siendo gobernados por partidos políticos distintos a quien mantenía su hegemonía en el gobierno central).

Para 1995, el tema de la descentralización pasa a ser considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como una prioridad de gobierno y como un elemento sustantivo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

En este marco, la descentralización se expresa como “la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre ordenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Los principios de eficiencia y equidad conducen a la vertiente administrativa de la descentralización de atribuciones, para responder en qué orden de gobierno deben tratarse las demandas y los problemas públicos, a fin de encontrar una óptima distribución de funciones.”⁶.

Así, el Programa para un Nuevo Federalismo implementado por el Gobierno Federal a partir de 1995, estableció una Descentralización basada en el análisis de funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno, pretendiendo con este método, incentivar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas, mediante planteamientos que consideraban, desde la descentralización administrativa y la reasignación de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

Sin embargo, el diagnóstico realizado por la administración central en turno, planteó la necesidad de realizar no solo cambios cuantitativos sino avanzar hacia cambios cualitativos en varias direcciones:

1. Transferencia de Atribuciones de la Federación a los Estados y Municipios.
2. Competencias en la Asignación del Gasto.
3. Bases Normativas de la Descentralización Fiscal en México

1. Transferencia de Atribuciones de la Federación a los Estados y Municipios.

Si bien hasta 1995 existían importantes avances en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, persistía la concentración de un gran número de decisiones operativas sin el adecuado análisis del costo-beneficio de las iniciativas, ni tampoco una correcta y adecuada coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentaban los programas de gobierno con los órganos estatales que participaban en los mismos. Además, no se consideraba adecuadamente en la programación, la perspectiva socio-demográfica de las regiones, lo que duplicaba esfuerzos en algunos casos, falta de cobertura en otros, provocando ineficiencias, irritación e indignación entre los Gobiernos Estatales y Municipales y la propia Ciudadanía. Sin embargo, se planteó que este traslado de atribuciones debería estar ligado a mecanismos que reflejaran los resultados y el cumplimiento de compromisos concretos y medibles.

Por otra parte, se consideró que el traslado de funciones a ámbitos subnacionales se debería hacer con orden y control para no ocasionar problemas más graves que los que se pretendía resolver.

Bajo este escenario, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000⁷, planteaba que el propósito del ejecutivo federal era impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trascendiera lo meramente administrativo, para incidir en una redistribución del poder público, tarea que se consideró previa y necesaria a la devolución de facultades a las Entidades Federativas. En suma se propuso una descentralización que en su expresión vertical tocara el equilibrio de los ordenes de gobierno a favor de los Estados Federados y los Municipios. Sin embargo, es dicho Programa no planteaba una reforma constitucional, por lo que el modelo de descentralización que proponía, se basó tan solo en aspectos operativos y administrativos y no en una real devolución de facultades constitucionales del ámbito federal a los ordenes de gobierno subnacionales.

El subprograma de Descentralización, contenido en el Programa de un Nuevo Federalismo, se refirió de manera concreta a la Descentralización de la Administración Pública Federal hacia los

⁶ Iván Finot, ILPES 2001, Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, ILPES, Santiago de Chile.

⁷ Presidencia de la Republica Mexicana, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.

Gobiernos Estatales y Municipales, implicando la transferencia de aquellas atribuciones y recursos bajo la responsabilidad de dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos subnacionales, considerado una participación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Las acciones de descentralización emprendidas hasta esa fecha, abarcaron las materias de Educación; Salud; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Turismo; Energía; Reforma Agraria; así como la correspondiente Reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su orientación a ser transformado en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

2. Competencias en la asignación del gasto

La descentralización en materia de gasto público se evidencia en el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas, ya que actualmente el componente más importante del gasto de los Estados, proviene del Gobierno Federal.

Una parte del recurso lo reciben vía Participaciones Federales a Estados y Municipios (recursos de gasto no condicionados); otra parte, vía Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o lo que se ha dado en denominar Ramo 33 (recursos condicionados a una materia específica de gasto); y una parte adicional la constituyen los recursos transferidos a través de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas (recursos condicionados y con asignaciones específicas).

En la práctica, esto implica que el Gobierno Federal influya no solo en el tipo de gasto que realizan las Entidades Federativas, sino también en su asignación entre estas, ello, en detrimento de las posibilidades locales de decidir la asignación de los recursos de gasto de acuerdo a su visión y necesidades.

El avance más significativo en materia de coordinación del gasto público, se refleja en el proceso de descentralización de las funciones de Educación y Salud, así como una serie de recursos considerados en los Fondos de Aportaciones cuyo destino es el desarrollo de infraestructura Estatal y Municipal y el Combate a la Pobreza, que si bien son recursos condicionados a las políticas de gasto establecidas por el Gobierno Federal, significan un avance en materia de coordinación del gasto público, entre el gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales.

Actualmente el compromiso por la descentralización es ratificado por el Gobierno Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual contiene en una de las “Normas Básicas de la Acción Gubernamental”, el tema del federalismo, mismo que incluye entre sus estrategias el tema de la descentralización.⁸

3. Bases normativas de la descentralización fiscal en México⁹

El actual Sistema de Coordinación Fiscal sienta sus bases en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el principio general de concurrencia o coincidencia entre facultades impositivas y de gasto de la Federación, los Estados y los Municipios, señalando algunas excepciones de fuentes tributarias y atribuciones de gasto en las cuales no existe ni puede existir la concurrencia por ningún nivel de gobierno que no sea la federación, al estar reservadas en forma exclusiva para la Federación.

La concurrencia de facultades en la Constitución motivó que se realizaran intentos de distribución de competencias fundamentalmente tributarias. Primero mediante las Leyes de

⁸ Presidencia de la República Mexicana 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

⁹ Tomado de Miguel Ortiz Ruiz, “Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997”, Indetec, 1998, Jalisco, México..

Clasificación de Rentas (1824-1868), posteriormente con diversas tendencias asumidas y recomendadas por las tres reuniones denominadas “Convenciones Nacionales Fiscales”: en 1925, 1932 y 1947, época en que se instalaron las participaciones para tratar de sanjar la ausencia normativa de la Constitución Federal: primero con Leyes Tributarias Federales; luego a través del mandato Constitucional (1934, 1942 y 1949), que obligó al Gobierno Federal a compartir el rendimiento de los impuestos especiales. Posteriormente siguieron los acuerdos Federación Estados para que estos renunciaran a su potestad de establecer impuestos o de gravar ciertas materias en campos en los que ya concurría la Federación, principalmente en el Impuesto General al Comercio y la Industria. Hasta que finalmente, se conviene en efectuar la denominada “Coordinación General”, antecedente inmediato de la llamada actualmente “Coordinación Fiscal”.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, constituye el primer intento para lograr la armonía de los sistemas tributarios federal y estatales. Básicamente en dicha Ley se estaban reproduciendo las limitaciones contenidas en las fracciones IV a la VII del Artículo 117 de la Constitución Política Federal, así como del Artículo 73, fracción IX.

De la misma manera, en dicho ordenamiento se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios, que tenía como funciones proponer medidas para mejorar la coordinación de las potestades tributarias entre los gobiernos Federal y Locales, así como la realización de estudios sistemáticos de la legislación tributaria de cada Entidad Federativa. Esta Comisión estuvo en vigor hasta 1977, año en que sus funciones fueron absorbidas por la Dirección de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en 1979 por la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la misma dependencia federal.

Al periodo comprendido entre 1973 y 1979 se le ha denominado “La Coordinación General” debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y la federación, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida de la suspensión o no gravación en materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación con todos los Estados en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Al mismo tiempo, se fueron desarrollando sistemas de coordinación en otros impuestos federales, tales como el impuesto sobre la renta, en materia del ingreso global de las empresas de causantes menores; y causantes menores, intermedios y con bases especiales de tributación; el impuesto federal sobre embasamiento de bebidas alcohólicas y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.

En conclusión, las características del sistema fiscal estaban determinadas por las transformaciones del esquema de participaciones, en el cual el pago de dichas participaciones a Entidades Federativas y Municipios estaba determinada como un porcentaje del monto total del rendimiento del impuesto federal respectivo, recaudado en la Entidad Federativa, lo cual dificultaba el cálculo, la liquidación y pago de las participaciones. Además, la federación pagaba directamente a los Municipios bajo criterios dictados por las legislaturas locales de cada Entidad Federativa, mismos que eran diferentes para cada uno de los impuestos participables, lo que en algunos casos provocaba conflictos financieros por errores u omisiones.

Con todo ello, las participaciones constituían una creciente fracción de los ingresos de las entidades federativas y los municipios (para 1979, las participaciones representaban más del 25% del ingreso total del erario de las Entidades Federativas y el 16% de los ingresos Municipales).

Las principales desventajas que presentaba el Sistema de Participaciones eran:

- La multiplicidad de tasas de participaciones.
- El pago directo de las participaciones a Municipios por parte de la Federación.

- Las irregularidades en el pago de participaciones.
- La concentración del ingreso fiscal en el ámbito Federal.
- Los incrementos explosivos de las participaciones federales en algunas Entidades Federativas y Municipios.

Todo lo anterior influyó para que el Gobierno Federal procurara establecer una serie de reformas, tanto en el ámbito tributario como en la distribución de los recursos financieros entre las haciendas públicas de Entidades Federativas y Municipios a través de la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980.

En ella se estableció el Nuevo Sistema de Participaciones y las Bases de la Colaboración Administrativa, para posteriormente en la reforma de 1998 definir la distribución de recursos de gasto a través del Ramo 33 entre las entidades Federativas denominados Fondos de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y los Municipios.

Este proceso de transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no se puede explicar sin la intensa participación del Poder Legislativo y de los propios Gobiernos Subnacionales, sobre todo en la constitución del Ramo 33 “Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, ya que de origen la propuesta del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados solo consideraba tres de los siete Fondos que actualmente constituyen estos recursos, sin embargo, fue al interior de las discusiones de la Cámara de Diputados, que en las reformas de 1998 se integraron dos Fondos más y posteriormente en las reformas de 1999 se incorporan dos Fondos adicionales al Ramo 33.

Con esta Ley, se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y armonizar el Sistema Tributario Nacional, eliminando la concurrencia impositiva que existía al poder ser gravada una misma fuente de ingresos por dos o más ámbitos de gobierno.

En ella se establece como objeto de la Ley¹⁰:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados y Municipios y el Distrito Federal.
- Establecer y Distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su coordinación y funcionamiento.

La estructura de la ley establece lo siguiente:

- En su Capítulo primero, se define lo referente a las participaciones de los Estados, Municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales;
- el Capítulo segundo atiende lo referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas;
- el Capítulo tercero trata lo referente a la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación;
- el Capítulo cuarto establece la conformación de los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y

¹⁰ Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados, Palacio de San Lázaro, México, D.F. 2002.

- el Capítulo quinto atiende lo relacionado con las Aportaciones que la Federación hace a las Entidades Federativas y Municipios.

Entre los aspectos más relevantes de los primeros 10 años de vida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podemos mencionar que:

- Los Estados por adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pierden la competencia tributaria en la mayoría de las fuentes de ingreso.
- Sus ingresos por participaciones se fortalecen, así como el aparato recaudatorio para ejercer funciones de administración de impuestos federales (IVA).
- Se prueban diversos criterios de distribución de participaciones: resarcitorio entre 1980 y 1983; incentivo a la recaudación de impuestos asignables 1984-87; incentivo a la recaudación del IVA entre 1988 y 89.
- Los Municipios colaboran en la recaudación de algunas fuentes de ingresos federales (Multas no Fiscales).
- AL final del periodo se empiezan a revertir los beneficios recaudatorios del sistema.

A partir de 1990 se introducen cambios en la filosofía de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP), el cual representaba en 1990 el 18.26% de la Recaudación Federal Participable¹¹, mientras que actualmente representa el 20% de la misma¹², contemplándose tres tipos de criterios y dividiéndose los recursos del mismo en tres partes para dar cabida a cada uno de ellos:

1. La parte I del FGP, se conforma con el 45.17% del Fondo y se introduce la variable de población como elemento redistributivo.
2. La parte II del FGP, también se conforma con el 45.17% del Fondo y se distribuye considerando el incremento en la recaudación de impuestos asignables obtenido en cada Entidad Federativa.
3. La parte III del FGP, se integra con el 9.66% de los recursos del Fondo y se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que le hayan correspondido a cada entidad en las dos fracciones anteriores.

Por otra parte, la Federación reasume la administración del IVA y se incorporan nuevas materias al esquema de colaboración administrativa, pero de escaso rendimiento recaudatorio y en 1997, surge un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, contexto en el que las Entidades Federativas optan por asumir la administración integral o parcial de impuestos federales a cambio de un incentivo económico, como es el caso del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos.

¹¹ La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 30-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 30-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

¹² Ver Ana Isabel López Moguel. Evolución de los Criterios de la Fórmula de Participaciones del Fondo General de Participaciones". Revista Federalismo Hacendario. Número 131, Indetec. México, Octubre de 2002.

Es claro que la descentralización fiscal en México se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso, sin embargo, ya desde principios de los 90's se analizaba al interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) temas relacionados con el Gasto y la Deuda Pública, lo que derivó en la integración de los Subsistemas para atender estas materias, al interior de los grupos de trabajo del SNCF.

En el Subsistema de Gasto se atiende lo relacionado con la Reforma al Sistema de Administración del Gasto Público tanto del Gobierno Federal como en las Entidades Federativas, con el propósito de orientar la gestión del gasto público a un enfoque con mayor énfasis en el costo-beneficio de las inversiones públicas de mediano y largo plazo, y en los resultados e impactos del gasto público ante la ciudadanía, mejorando la eficiencia y la eficacia en la provisión de bienes y servicios con un sentido de equidad.

Por su parte, el Subsistema de Deuda en función de los acontecimientos derivados de la crisis financiera de las entidades federativas causada por el efecto tequila en 1995, atiende lo relacionado con la administración y el control de la deuda pública de los gobiernos subnacionales, con base a la reforma del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal. Dichas reformas establecen un nuevo esquema de responsabilidad absoluta de los gobiernos subnacionales sobre sus niveles de endeudamiento eliminando la intervención del gobierno federal en el rescate de la deuda pública de Entidades Federativas y Municipios y estableciendo un régimen de garantía y pago, basado en las participaciones del ingreso federal y procedimientos de control, estableciendo la corresponsabilidad de los agentes financieros que realizan empréstitos a los gobiernos subnacionales, para ello juegan un papel importante de apoyo las agencias calificadoras de deuda, lo que ha permitido el acceso de algunos gobiernos Estatales y Municipales a los mercados bursátiles, para captar créditos en mejores condiciones de mercado.

C. Situación actual de la descentralización fiscal en México

A pesar de la importancia que tiene la evolución y el desarrollo de la descentralización para el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas del país, recientemente se puso de manifiesto en el escenario nacional, la posibilidad de reversión del proceso de descentralización en educación, ya que las autoridades de algunas Entidades Federativas han planteado al Gobierno Federal los efectos financieros deficitarios sobre el erario estatal (Situación que se refleja a través de los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados para este fin, por medio del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que forma parte del Ramo 33), generados por el proceso de descentralización de los servicios de educación, condición que los llevó a plantearse la posibilidad de devolver al gobierno federal este servicio público.¹³ En los mismos términos se han manifestado algunas otras autoridades de Entidades Federativas, ante una imposibilidad de sostener el gasto del Sistema de Salud con los recursos que reciben de la Federación para este propósito a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, incluido en el Ramo 33.

En lo que se refiere al ingreso, el modelo tributario del país basado en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, prohijó una alta concentración y centralización fiscal en el gobierno federal, no obstante que se comparten funciones de administración y rendimientos con los gobiernos subnacionales a través del esquema de la Colaboración Administrativa y del Sistema de Participaciones. Hoy en día parece existir consenso en la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los ingresos propios, como por el camino de la descentralización administrativa, ello como premisa fundamental para la obtención de

¹³ Diario Reforma, Sección Estados, nota de Juan Ramón Nava del Grupo Reforma del día 3 de diciembre de 2001, México.

mayores ingresos tributarios que coadyuven a satisfacer las necesidades de gasto de los gobiernos locales y disminuir la dependencia que estos tienen de las transferencias federales.

En lo que se refiere al manejo de la deuda pública, las principales decisiones se han venido desarrollando a iniciativa del gobierno federal y pareciera que las disposiciones en la materia han representado un dique a la acción de los gobiernos locales sobre el manejo de su propio endeudamiento, sin embargo, actualmente ya se plantean propuestas que refieren la necesidad de transformar el marco jurídico normativo para que los gobiernos locales (Entidades Federativas y Municipios) tengan un mayor margen de autonomía en el manejo de su política de endeudamiento, lo que representa un reto importante para el proceso de descentralización fiscal.

Por su parte, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento de la Gestión Pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos subnacionales, llegando a plantearse “que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales”.¹⁴

Ante tal situación, es necesario profundizar en el análisis del proceso de descentralización en México, evaluando al efecto, si el modelo, estrategias y acciones seguidos hasta el momento, responden a las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales que privan en el ámbito local, nacional e internacional, y si son las adecuadas para enfrentar un desarrollo más armónico y sustentable del Federalismo Hacendario del país que conduzca a un mayor desarrollo económico sustentable.

D. Retos y perspectivas de la descentralización fiscal en México.

1. En materia de ingresos

En términos generales todos los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconocen que es necesario aumentar el nivel de ingresos en los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto, para ello, los involucrados (Entidades Federativas y Municipios y el Gobierno Federal a través de la SHCP)¹⁵ han formulado una serie de alternativas al respecto:

La SHCP plantea en principio la necesidad de mejorar el Sistema de Recaudación para hacerlo más eficiente, disminuyendo la elusión y la evasión fiscal. Por otra parte, considera ineludible el que las Entidades Federativas ejerzan mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos propios.

Por su parte, algunas Entidades Federativas han planteado la necesidad de revisar la distribución de recursos entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, aumentando el monto de la Recaudación Federal Participable en 8 puntos adicionales, así como fiscalizar de manera más eficiente la integración de la RFP, contando para ello con la participación de las Entidades Federativas en dicha revisión.

En lo que respecta a las transferencias intergubernamentales condicionadas denominadas Ramo 33 “Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, las

¹⁴ Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de Mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

Entidades Federativas han manifestado la necesidad de revisar los criterios de integración de los Fondos, así como la necesidad de aumentar los recursos destinados a Educación y Salud de manera particular, así como la integración de los recursos del “Programa de Apoyos Federales para las Entidades Federativas” al Ramo 33 para darle mayor certidumbre a este tipo de transferencias, cuyo destino de uso está enfocado a infraestructura y saneamiento financiero. En tanto que el Gobierno Federal ha planteado la necesidad de ligar la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones a ciertos criterios de eficiencia, para evitar las distorsiones que se han generado con las actuales fórmulas de distribución.

2. En materia de gasto público

Con respecto al Gasto Público es necesario una redefinición de las atribuciones de gasto entre ámbitos de gobierno, con el propósito de eliminar los espacios de incertidumbre que propicia la amplia concurrencia en esta materia.

Por otra parte existe el reto de profundizar la Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público con Enfoque en los Resultados,¹⁶ implementada tanto por el Gobierno Federal como por las Entidades Federativas, así como inducir su implementación en el ámbito Municipal, logrando con ello mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, así como una mayor cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía.

También se plantea como necesario, el desarrollar las Bases de la Coordinación para la Fiscalización del Gasto Público Condicionado, que es transferido a Entidades Federativas y Municipios, contando con la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios (considerando tanto la participación de los Poderes Ejecutivos como Legislativos de los dos primeros ordenes de gobierno).

3. En materia de deuda pública

En este rubro las medidas asumidas recientemente tanto a nivel Federal como Local, permiten un mejor control de la deuda de las Entidades Federativas y Municipios, sin embargo, aunque las disposiciones legales prohíben el endeudamiento cuyo destino sea el gasto corriente, el crecimiento de la deuda en el ámbito subnacional sostiene un ritmo importante de crecimiento (actualmente el saldo de la deuda de Entidades Federativas y Municipios representa un 1.29% del PIB Nacional y significa casi un 15% de las transferencias federales a Estados y Municipios¹⁷).

En este sentido pareciera necesario discutir la necesidad de establecer algunas medidas macro fiscales a través de algún ordenamiento jurídico que permita contener el déficit fiscal de las Entidades Federativas en condiciones sustentables y los saldos de la deuda de los gobiernos subnacional en condiciones manejables (tanto en monto, como en plazo y costo financiero).

E. Conclusiones generales

La hacienda pública de cada ámbito de gobierno, es determinante de la mayor o menor materialización del federalismo establecido como estructura política de nuestro País. En consecuencia, dado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal determina casi en forma absoluta la situación de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y Municipios, parece

¹⁶ La Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público implica: la implantación de la Planeación Estratégica; la Programación Plurianual; La Presupuestación con Enfoque de Resultados; de los Sistemas de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública; del Sistema de Información Financiera, lo que requiere previamente de la armonización de la información financiera, contable y presupuestal.

¹⁷ Incluyendo Participaciones, Aportaciones y Gasto Reasignado.

indispensable mejorar su situación para fortalecer el federalismo y el proceso de descentralización. Las medidas que pueden adoptarse son de una gran diversidad y requieren considerar de manera fundamental lo que directa o indirectamente han planteado los diversos actores del SNCF, por lo que identificamos a continuación algunas de las más importantes:

1. Bases Constitucionales del Federalismo Hacendario

Es necesario desarrollar las Bases Constitucionales del Federalismo Hacendario, integrando a la Constitución Política un Capítulo que muestre las bases de la distribución que corresponda a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública; sus competencias, recursos; fuentes impositivas; responsabilidades de gasto; modalidades de acceso al crédito y la deuda; incluyendo una definición clara de cuáles se deben compartir y cuáles se tendrán como facultad exclusiva y, desde luego los aspectos relacionados con el control, la rendición de cuentas y la fiscalización.

Es necesario también:

- Considerar la salvaguarda constitucional de la hacienda pública de todos los ámbitos de gobierno, para que estos no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan su no ejercicio, derogación o suspensión de potestades tributarias y atribuciones de gasto, dado que su ejercicio descansa en el principio de soberanía financiera y equilibrio intragubernamental.
- Suprimir de la Constitución la exclusividad impuesta a favor del ámbito federal, que impide a las haciendas de Estados y Municipios gravar las actividades económicas más importantes de sus regiones, contrariando el principio tributario fundamental de eficiencia.
- Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio.
- Fijar las bases de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, que serán igualitarias e individualizadas, de modo que los acuerdos de coordinación, convenios, o resoluciones que se celebren o establezcan entre algunas haciendas, requerirán el consentimiento expreso de aquéllas haciendas a las que pudiera afectar, aún cuando habrán de señalarse los casos en los cuales los acuerdos mayoritarios de los coordinados, si comprometen a la totalidad, como serían por ejemplo para la dirección, administración y control de los organismos que lleguen a crear, pero en ningún caso para modificar los acuerdos o convenios suscritos por cada ámbito.
- Definir en la norma constitucional el carácter de los organismos intergubernamentales que sean creados entre varios ámbitos en el marco de sus relaciones hacendarias, asegurar su integración, funcionamiento, financiamiento y dirección paritarios, así como la imposibilidad de que una sola de las partes que los integran imponga su legislación para regularlos.
- Definir en la Constitución las normas básicas sobre las cuales la administración hacendaria de un ámbito de gobierno puede realizar la colaboración administrativa en materia hacendaria en favor de otro; establecer como un compromiso mínimo de parte de quien recibe esa colaboración administrativa, el de corresponder con la colaboración administrativa hacendaria a favor del ámbito colaborador, independientemente de las contraprestaciones económicas que se pacten.

- Otorgar a los municipios la facultad Constitucional para determinar por si las bases, tasas y tarifas de sus contribuciones (E.U.A. Brasil, Canadá, Argentina, Perú, etc.) así como un referente mínimo de lo que deban representar sus ingresos propios frente a su gasto total.

En suma dar las bases para la Ley reglamentaria de este capítulo constitucional sobre el Federalismo Hacendario, cuya denominación podría ser precisamente “Ley de Federalismo Hacendario”.

2. Fortalecimiento de los ingresos públicos subnacionales

Con respecto a los Ingresos Públicos Intergubernamentales, es necesario definir las potestades tributarias propias del ámbito local: Entidades Federativas y Municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito Federal al ámbito local las potestades tributarias que mejor convengan, pero que su potencial recaudatorio permita a las Entidades y Municipios sostener por lo menos el 50% de su presupuesto.

Para lo cual será necesario considerar:

- Esta podría ser una transferencia anual paulatina de potestades tributarias, en un período de seis años aproximadamente. Esto derivará en una mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, al permitir que cada orden de gobierno local también decida y establezca, como lo hace el ámbito Federal, los gravámenes que requiera, bajo las modalidades y prioridades mas adecuadas a su región, y acorde a sus necesidades y posibilidades recaudatorias, además de que realizará directamente la administración de esas contribuciones, para su posterior ejercicio a través del gasto.
- En la materia de las contribuciones facilitará además la eficiencia tributaria, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de su población; permite los vínculos entre quién estableció las contribuciones, quién realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas; de la misma manera que establece una relación directa entre quien demanda los bienes o servicios, y la autoridad que deberá prestarlos con sus características demandadas o esperadas. Aspectos todos estos que a su vez redituarán en mayor transparencia, control y vigilancia, y desde luego en mayor eficacia de su rendición de cuentas¹⁸.
- Por estas mismas razones, debe establecerse que los aumentos de la carga tributaria nacional para mejorar su relación con el PIB, no deberán fortalecer la concentración actual de recursos, por lo que tales aumentos se destinarían fundamentalmente a la hacienda de las Entidades Federativas y de sus Municipios, ya sea mediante la creación de nuevas potestades tributarias locales, o a través de la participación directa de un amplio porcentaje fijo o constante de los nuevos recursos recaudados con las contribuciones federales ya existentes, o más aún, a través de la combinación de ambas posibilidades.

3. Gasto público intergubernamental

En lo referente a la reforma relativa al Gasto Público Intergubernamental, se habrá de efectuar una reasignación de competencias con el fin de aprovechar las economías de escala y situar las funciones de aplicación de los recursos con la mayor cercanía posible a quienes

¹⁸ Para abundar en la importancia de este tema, ver Finot Iván, Descentralización y Participación en América Latina: Una Mirada desde la Economía, Revista de la CEPAL # 78, diciembre del 2002, Santiago de Chile.

demandan los bienes y servicios en que esos recursos han de traducirse, es decir, la desconcentración del gasto traerá aparejada también una desconcentración de sus responsabilidades.

Lo que implica:

Efectuar la desconcentración del gasto en estas condiciones, evitará ocasionar un crecimiento en el déficit público federal, al incluir en los recursos transferidos las mismas responsabilidades de Gasto que se ejercían con ellos en el ámbito Federal, sin perjuicio de agregar otras responsabilidades cuyo ejercicio resulte más idóneo por el ámbito local. Esta modalidad permitirá además que las legislaturas locales recuperen y mantengan la facultad de decidir y determinar el destino del gasto que realiza la Hacienda local, y así quede liberado del cúmulo excesivo actual de “etiquetas”.

Por otra parte, las Transferencias de recursos Federales distintas de las Participaciones, que se efectúen en el marco de los acuerdos o convenios intergubernamentales de gasto, o como parte de las políticas de cada sector, además de responder a los propósitos con los cuales se otorgan, habrán de distribuirse guardando una relación con el rendimiento recaudatorio real de las potestades tributarias locales de las Entidades Federativas y sus Municipios destinatarios, y a su vez con el propio potencial recaudatorio de cada potestad tributaria local a su alcance, así como con los montos que reciban por concepto de participaciones, de manera que la entrega de aquéllas Transferencias no desestime los esfuerzos recaudatorios locales y en su lugar pueda representar un incentivo para ellos.

Con ese mismo fin, todas las Transferencias Federales con propósitos redistributivos estarán sujetas a concluir en plazos determinados en función del tiempo previsto para solucionar la problemática en cuestión, y su distribución debe responder al cumplimiento de metas específicas y resultados tangibles, con el fin de que en lo conducente, las transferencias no creen en la hacienda receptora una dependencia de esos recursos, y por el contrario tiendan a fortalecer una gestión no dependiente.

4. Crédito y deuda intergubernamental

El fortalecimiento del Federalismo Hacendario habrá de permitir que los distintos ámbitos tengan acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas fuentes de crédito y endeudamiento nacionales, con los mismos requisitos y requerimientos; y en lo relativo a los créditos externos que adquiera el Gobierno Federal, los Estados y Municipios recibirían una parte de sus montos con base en un porcentaje de sus participaciones de la Recaudación Federal Participable, lo que les sujetaría en el ámbito de sus responsabilidades hacendarias, a los mismos compromisos de política fiscal a que se hubiere obligado el gobierno Federal al gestionar esos créditos y durante su pago.

- También es propósito del proyecto hacer posible que las Entidades Federativas y los Municipios, en atención a los dictámenes de las empresas calificadoras, puedan adquirir o contratar deuda bajo los mismos requisitos de garantías en que lo hace el gobierno federal.
- Los Consejos Directivos de la Banca de Desarrollo, se integrarán con representantes de las Entidades Federativas y de sus Municipios, con las mismas atribuciones y responsabilidades de los demás consejeros, para asegurar una representación directa en esas instituciones y en sus programas, convirtiéndoles así en auténticos bancos del Federalismo.

5 El Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria

El fortalecimiento del Federalismo Hacendario se propone también que además de constar en la Constitución el equilibrio intergubernamental que deberá existir en cada una de las materias de la hacienda, también se consignen en ésta las bases fundamentales de una coordinación hacendaria entre las tres esferas de gobierno.

Estas bases limitarán las facultades para comprometer o suspender de manera sustancial el ejercicio de las atribuciones hacendarias que le dan sustento al federalismo Hacendario, como son las potestades tributarias; también harán nula cualquier disposición legislativa unilateral que afecte la hacienda de otro ámbito, o afecte las bases de la coordinación hacendaria que se hubiere pactado.

La norma constitucional hará obligatoria la previa aprobación de la legislatura federal, estatal y del cabildo en su caso, de cualquier convenio que involucre la hacienda pública, y de las modificaciones al propio convenio o instrumento en que se pacte, y remitirá a la ley de la materia. Esta Ley del Federalismo Hacendario será reglamentaria de la norma constitucional, y su promulgación o reforma estará sujeta para su validez a las mismas formalidades que requiere toda reforma constitucional.

También es objetivo primordial institucionalizar los órganos que genere la coordinación hacendaria intergubernamental, de modo que la constitución fijaría los principios básicos de composición, gobierno, financiación y funcionamiento de estos órganos, mismo que en todo caso deberá ser paritario, y en consecuencia las normas que les aplicarían habrán de ser las que de conjunto acuerden sus partes y no las normas o decisiones de una de éstas.

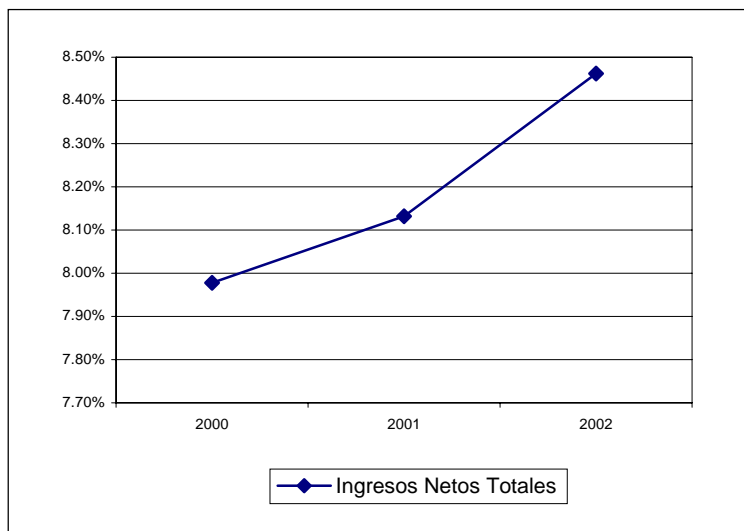
Con respecto a la Fiscalización, se requerirá profundizar en la reforma Constitucional que defina los alcances de la fiscalización y rendición de cuentas y la distribución de competencias vertical y horizontal en esta materia, fomentando los principios de oportunidad, seguridad jurídica, legalidad y objetividad, así como garantizar el financiamiento correcto de dichos órganos para cada ámbito de Gobierno y las relaciones intergubernamentales entre estos.

Recientemente se ha planteado tanto por parte de las Entidades Federativas como en el Congreso de la Unión, la necesidad de realizar la IV Convención Fiscal Nacional, con el propósito de analizar la problemática del actual Sistema de Coordinación Fiscal y las estrategias para convertirlo en un Sistema de Coordinación Hacendaria (considerando la coordinación en Ingresos, Gasto y Deuda), procurando cuidar los equilibrios necesarios, favorecer la equidad del sistema, así como su eficiencia y propiciando mejores condiciones para un desarrollo económico sustentable.

Para que esto ocurra, es necesario una amplia gama de consensos políticos y desarrollo técnico, lo cual requiere de la participación de toda la sociedad, mejorando las condiciones en que sustenta el pacto fiscal.

Anexo estadístico

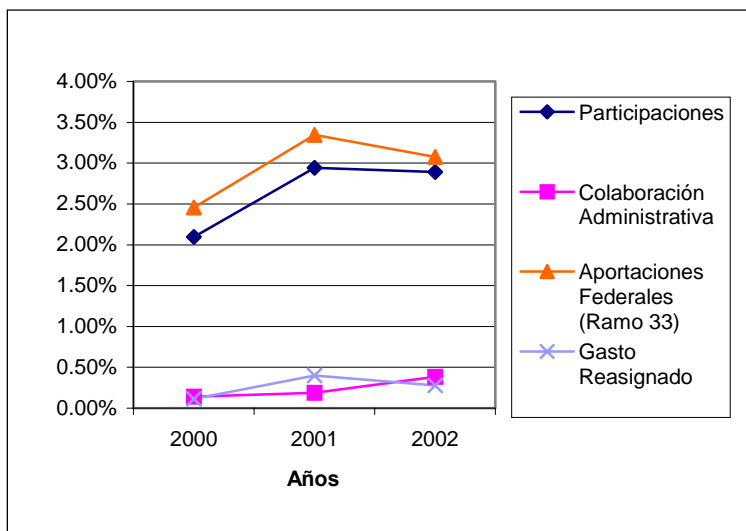
Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS NETOS TOTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002
(como % del PIB Nacional)



Fuente: INDETEC

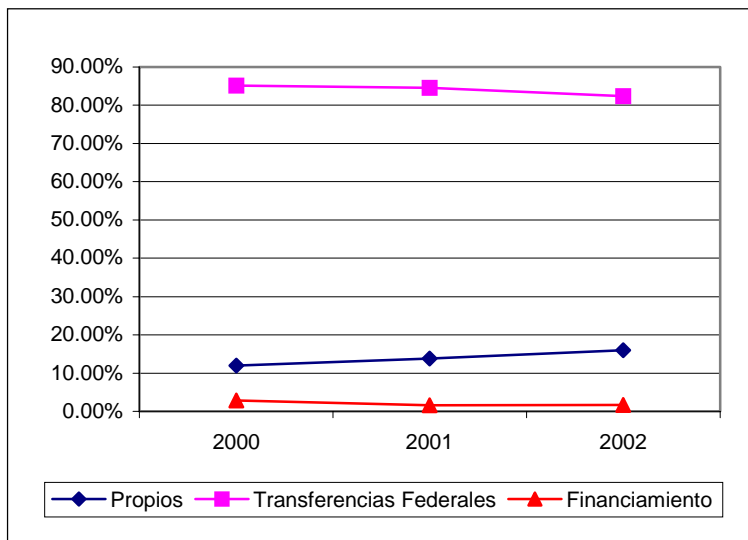
Tal como lo muestra el gráfico 1, el Ingreso Neto Total de las Entidades Federativas presenta un importante crecimiento (como proporción del Producto Interno Bruto Nacional, PIB), este incremento se explica analizando a detalle el origen de dichos recursos. El gráfico # 1-a nos muestra que dicho crecimiento se explica fundamentalmente por el crecimiento de las transferencias que reciben las Entidades Federativas del Gobierno Federal.

Gráfico 1a
TRANSFERENCIAS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002
(como % del PIB Nacional)



Fuente: INDETEC

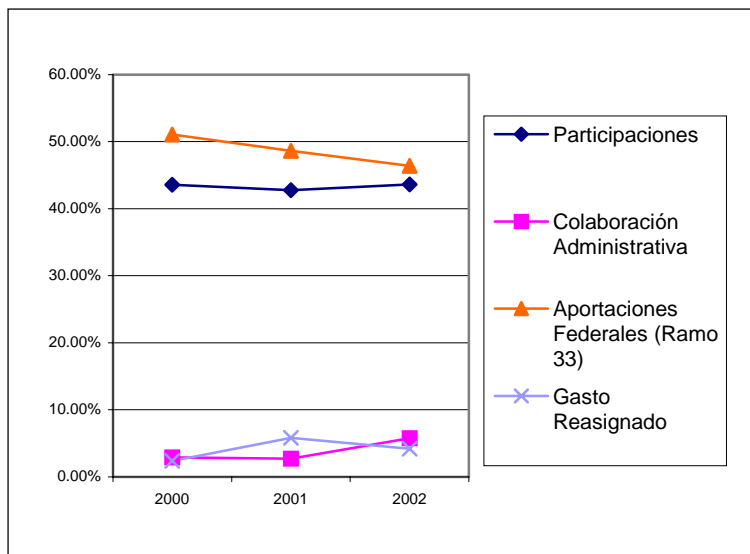
Gráfico 2
FUENTES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002
(como % de los Ingresos Netos Totales)



Fuente: INDETEC

El grafico # 2 nos muestra cómo las transferencias federales representan para el año de 2002, la mayor proporción de los ingresos de las Entidades Federativas (82.37%), seguido en menor proporción por los ingresos locales (15.95%) y del financiamiento (1.69%). Ello evidencia el grado de dependencia de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales de las transferencias que les realiza el gobierno central en México.

Gráfico 3
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002



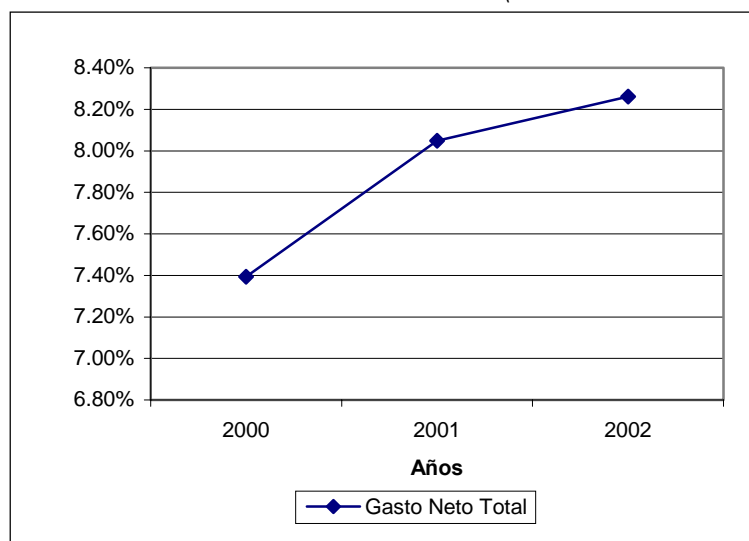
Fuente: INDETEC

De acuerdo al gráfico 3, en 2002 los Fondos de Aportaciones Federales se constituyeron como el mayor recurso que el Gobierno Federal transfiere a las Entidades Federativas (46.39%), seguido de las Participaciones de Ingresos Federales (43.61%), por último los recursos derivados de la Colaboración Administrativa y el Gasto Reasignado representan el 5.78% y 4.21% respectivamente, con relación al total de las transferencias federales para las Entidades Federativas.

Es claro que la tasa de crecimiento de los ingresos propios es mayor que la tasa de crecimiento de las transferencias federales (considerando las cifras como proporción del PIB), sin embargo en virtud del porcentaje que representan los ingresos propios como proporción de los ingresos netos totales de las Entidades Federativas, este crecimiento es relativamente modesto.

Es importante establecer que a pesar de que las participaciones de ingresos federales y los ingresos derivados de la colaboración administrativa no constituyen un importante avance para la descentralización en materia de ingresos propios, tienen un impacto relevante en la autonomía en materia de gasto, al transmutar su naturaleza de recursos federales a recursos propios no condicionados, una vez recibidos por las Entidades Federativas, no siendo el caso de las Aportaciones Federales y del Gasto Reasignado.

Gráfico 4
GASTO NETO TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002
(como % del PIB Nacional)

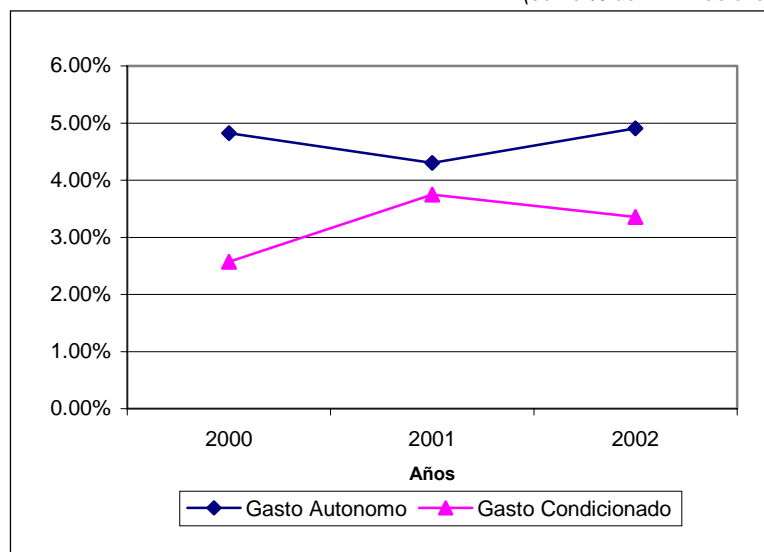


Fuente: INDETEC

Con respecto al gasto público de las Entidades Federativas, este ha aumentado en los últimos años (como proporción del PIB Nacional), pasando del 7.39% en 2000 a 8.26% en 2002.

Sin embargo al analizar el grado de autonomía de los recursos ejercidos por Entidades Federativas podemos observar que este no ha mejorado su calidad de manera sustantiva.

Gráfico 5
**GASTO AUTONOMO Y CONDICIONADO
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002**
(como % del PIB Nacional)



Fuente: INDETEC

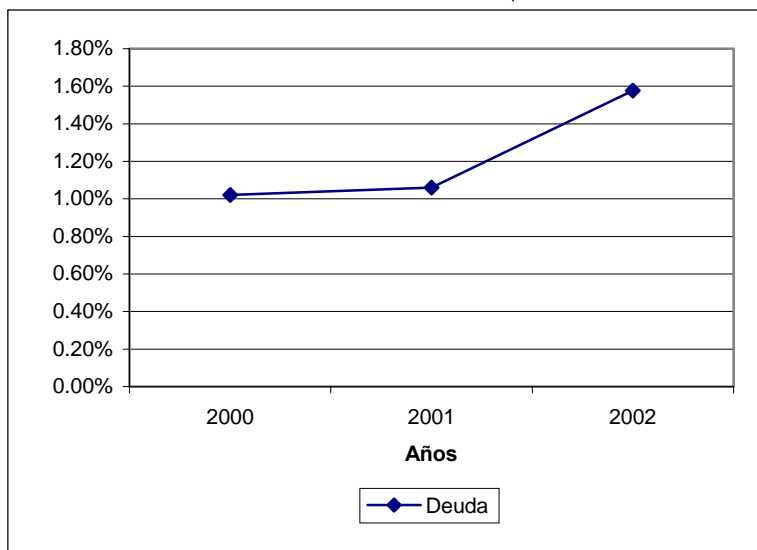
El Gráfico 5 nos muestra como el Gasto Autónomo constituido por los ingresos propios, las participaciones de ingresos federales y los ingresos derivados de la colaboración administrativa, representó en 2000 el 65.23% del Gasto Neto Total de las Entidades Federativas, sin embargo en 2002 representó una menor proporción (53.44%), sin embargo, su proporción con respecto al PIB Nacional aumenta ligeramente.

Por otra parte también nos refleja como el Gasto Condicionado, constituido por las transferencias federales derivadas de los recursos del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones Federales) y del Gasto Federal Reasignado, representaron el 34.77% del Gasto Neto Total en 2000, para aumentar su participación al 40.61% en 2002, presentando un importante aumento como proporción del PIB nacional al pasar de 2.57% en 2000 a 3.35 en 2002.

Lo anterior demuestra que la calidad del gasto público de los gobiernos subnacionales en términos de la descentralización, presenta una tendencia desfavorable, y por otra parte pareciera fortalece la tesis de que los gobiernos subnacionales en México, vienen desempeñando el papel de Agentes, con respecto al papel Principal del gobierno central.

Gráfico 6
DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002

(como % del PIB Nacional)



Fuente: INDETEC

Por último, podemos observar en el gráfico # 6, como la tendencia del nivel de endeudamiento de las Entidades Federativas es creciente en términos de la proporción que representa con respecto al PIB Nacional.

En el año 2000 el saldo del endeudamiento neto de las Entidades Federativas presentaba un importe aproximado al cierre de año, de 60 mil millones de pesos. Para entender la magnitud de la circunstancia de endeudamiento de las Entidades Federativas basta decir que este importe representaba el 13.81% del Gasto Neto Total, o bien, el 48.75% del total de las Participaciones de Ingresos Federales.

Sin embargo, en el año de 2002, este importe significa aproximadamente 97 mil millones de pesos, representando un 19.08% del Gasto Neto Total, o bien, un 54.51% de las Participaciones Federales.

Esto pone de manifiesto la necesidad de establecer medidas macro fiscales que controlen el ritmo de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, antes de que este se convierta en un problema macroeconómico con graves consecuencias sobre las finanzas públicas del gobierno federal.

I L P E S



Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P); N°. de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00). [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P); N°. venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional, Santiago de Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P) N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L 1624-P.), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L. 1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales (mayo de 2001), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2001), (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta: S.01.II.G.111 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta: S.02.II.G.9 (US\$10.00), 2002. [www](#)

20. Informe del Seminario “Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina” (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta: S.01.II.G.211 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Conferencia Regional Preparatoria (Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001), (LC/L.1706-P), N° de venta: S.02.II.G.14 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta: S.02.II.G.30 (US\$10.00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta: S.02.II.G.78 (US\$10.00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta: S.03.II.G.5 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15.00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P); N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15.00), 2003 [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P); N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15.00), 2003 [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P); N° de venta: S.03.II.G.157 (US\$ 15.00), 2003.
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949); N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15.00), 2003.
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P); N° de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15.00), 2003.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:..... E.mail: