

seminarios y conferencias

U

na 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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2821

