

INSTITUCIONES FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA LECCIONES PARA BRASIL Y ARGENTINA (*)

Regoli Roa, S. (**)

Demaría, A. (***)

Lenclud, G. (****)

ABSTRACT

En los últimos años se han registrado cambios en las instituciones fiscales de la Unión Europea. Sin embargo, no todos los actores concuerdan en considerarlas un avance. Algunos hacen hincapié en sus efectos económicos tanto a nivel nacional como regional y otros en los impactos políticos que dichos cambios generan.

Por otra parte, en el Mercosur se analiza la necesidad de desarrollar instituciones que armonicen las Políticas Fiscales de los países que lo integran; en especial, las de Brasil y Argentina.

En este trabajo se describen los cambios en las instituciones fiscales de los países de la Unión Europea en los últimos años y se explora cuáles podrían ser las lecciones para el MERCOSUR, particularmente para Argentina y Brasil.

Se analiza, por tanto la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada recientemente en Argentina, a la luz de dichos cambios.

Esto se enmarca en un proyecto de investigación centrado en el análisis del impacto que los cambios institucionales en la Unión Europea puedan generar en la agenda de

(*) Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación *Federalismo e Instituciones Fiscales en Contextos de Integración*, dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. Director: Dr. J.M. A.Asensio

(**) Licenciada en Economía

(***) Contador Público Nacional

(****) Contador Público Nacional

reformas de las estructuras fiscales, de las instituciones y de las capacidades institucionales de los principales países del Mercosur.

INTRODUCCIÓN

Desde hace una década se analiza la necesidad de desarrollar instituciones de armonización de las Políticas Fiscales de los países que integran el MERCOSUR.

En este trabajo se describen los últimos cambios en las instituciones fiscales de Brasil y Argentina, inspirados -en cierta medida- en los cambios institucionales de la Unión Europea, y se analizan con más detalle las reglas fiscales vigentes en Argentina.

REGLAS FISCALES. LA EXPERIENCIA EUROPEA

Las reglas fiscales son uno de los pilares fundamentales de la Unión Monetaria Europea. Tanto el Tratado de Maastricht como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecen reglas y procedimientos de monitoreo para restringir los niveles de déficit fiscal y endeudamiento compatibles con la estabilización fiscal.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento obliga a los estados miembros de la Unión Europea a un objetivo presupuestario próximo al equilibrio o al superávit en el mediano plazo. La racionalidad de las metas radica en permitir que los estados enfrenten las fluctuaciones cíclicas normales manteniendo el nivel del déficit cercano al 3% del PBI, tal como lo establece el Tratado de Maastricht, y el nivel de deuda por debajo del 60% del PBI.

La literatura sobre el particular es rica en análisis de los problemas teóricos y empíricos asociados al diseño y a la implementación de las reglas fiscales. El debate acerca de las mismas en la UE tuvo lugar en el contexto de un debate más amplio en la década del 90 en torno al rol de las instituciones y procedimientos fiscales tendientes a obtener mejores resultados fiscales¹. Al respecto, hubo acuerdo en señalar que la existencia de procedimientos o instituciones presupuestarias inadecuadas contribuía a la falta de disciplina fiscal.

Fue así que numerosos países europeos introdujeron una serie de reformas en sus instituciones presupuestarias, que pueden clasificarse en:

- La incorporación de reglas de procedimiento orientadas a lograr una conducta fiscal más responsable.
- La incorporación de reglas fiscales, vale decir restricciones permanentes en relación a la política fiscal nacional en términos de indicadores de la

¹ Balassone, F. y Franco, D. (2001), EMU Fiscal Rules: A new answer to an old question?, en Fiscal Rules, Banca d'Italia, Perugia.

performance fiscal a nivel del gobierno central o de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, equilibrio presupuestario, endeudamiento, reservas, etc.

Las reformas institucionales son más difíciles de monitorear que la fijación de reglas numéricas. Estas últimas pueden ser evaluadas y comprendidas con mayor facilidad por la opinión pública y por los funcionarios.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 estableció restricciones al déficit fiscal y al endeudamiento, dejando margen a la estabilización fiscal, en tanto permite cierta flexibilidad presupuestaria en épocas fundamentalmente recesivas. Además, estableció los procedimientos de monitoreo complementarios de las reglas cuantitativas.

El Pacto considera como situaciones de excepción a una aguda depresión o a las abruptas caídas del PBI real. Cualquier desvío de la pauta del 3% de déficit fiscal en relación con el PBI deberá ser absorbida en la recuperación. El endeudamiento no puede sobrepasar el 60% del PBI y no debe crecer en épocas recesivas. En la práctica, cada país fija un objetivo para el ciclo presupuestario y luego deja actuar a los estabilizadores automáticos en forma simétrica. A menor déficit fiscal en relación a la pauta del 3%, mayor será el margen de maniobra de la política contra cíclica. Cada país elabora un Programa de Estabilización plurianual, actualizado anualmente y sujeto a revisión por parte de las Comisiones Europeas.

Con la constitución de la Unión Monetaria Europea aparece por primera vez la necesidad de establecer reglas fiscales en un contexto multinacional.

A partir de esta necesidad, surge un nuevo debate sobre las innovaciones que deben hacerse. Esto ha llevado a combinar diferentes enfoques:

- Establecer una banda superior predeterminada para el déficit.
- Lograr equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo.
- Establecer un prudente objetivo promedio a lo largo del ciclo.

La asimetría de la Unión Monetaria Europea -que cuenta con una moneda única y autoridades monetarias centralizadas, pero

Con la constitución de la Unión Monetaria Europea aparece por primera vez la necesidad de establecer reglas fiscales en un contexto multinacional.

carece de una autoridad similar en materia fiscal- da origen a problemas de riesgo moral. Esto impone la necesidad de detallados procedimientos de monitoreo multilateral y el establecimiento de límites predeterminados de déficit anual en un contexto de equilibrio a lo largo del ciclo. Se puede concebir a la UME como una *federación ampliada*, en la cual -ante la ausencia de reglas fiscales- sus miembros poseen absoluta libertad en materia de gastos y de recursos, tanto tributarios como de endeudamiento. En este contexto, la estabilidad monetaria y fiscal de la mega federación representa un bien público que los gobiernos locales (naciones europeas) contribuyen a mantener mediante posiciones presupuestarias sostenibles en el mediano plazo.

Cada gobierno tiene el incentivo de beneficiarse de la disciplina fiscal de las demás naciones, actuando como un usuario gratuito, no cumpliendo con las reglas. Esto implica un doble costo para el resto de las naciones ya que la falta de sujeción a las reglas, por ejemplo a través de un endeudamiento excesivo, puede empujar hacia arriba las tasas de interés o la necesidad de *bail-outs* (salvatajes).

Hasta ahora la combinación de enfoques utilizada por las instituciones de la UME ha podido reducir los niveles de déficit y endeudamiento de sus miembros. En adelante, deberá enfrentar otras pruebas como las etapas de bajo desarrollo económico y la cuestión planteada por Blinder y Solow² respecto de la legitimidad de tales reglas en el ámbito de las democracias europeas.

OTRAS EXPERIENCIAS. EL CASO DE LOS MERCADOS EMERGENTES

Las políticas macroeconómicas basadas en reglas se han puesto de moda. Las mismas tienen un objetivo común: conferir credibilidad a la política macro, eliminando o reduciendo el margen para la intervención discrecional. Pero las reglas no construyen credibilidad a la misma velocidad que se las impone. Aun así, un número cada vez mayor de países han adoptado políticas macro basadas en reglas.

Este proceso es de larga data y se pueden identificar tres olas de reformas. En la primera, los gobiernos subnacionales de algunas federaciones han adoptado en forma autónoma la regla de oro (Estados Unidos, desde mediados del siglo XIX y varios cantones suizos desde 1920), orientados principalmente a conseguir financiamiento en los mercados de capital, en ausencia de transferencias desde su respectivo gobierno central. En la segunda ola, después de la Segunda Guerra Mundial, Japón, (al igual que Alemania, Italia y los Países Bajos) y, a partir de los '60, Indonesia y los países del área del franco introdujeron reglas de equilibrio presupuestario complementarias a la política monetaria y restricciones al financiamiento del déficit fiscal.

La corriente actual comienza en 1994 con el Acta de Responsabilidad Fiscal de

² Blinder, A. and Solow, R. (1974), *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington

Nueva Zelanda. A partir de ella, Colombia, Brasil, Perú, Canadá, Australia, India y Argentina adoptan diferentes reglas de equilibrio presupuestario o restricciones al gasto o al endeudamiento, con diverso grado de apoyo institucional y de niveles de gobierno.

A diferencia de las otras olas, estas reformas tienen como denominador común un mayor enraizamiento institucional, dado que van acompañadas por procedimientos que brindan estándares de transparencia más estrictos, muchos de ellos plasmados en la misma Constitución o en Tratados Internacionales. El contexto en que se establecen es de mayor legitimidad, transparencia e independencia de los órganos políticos.

En los países sajones el énfasis está puesto en las reglas orientadas a asegurar la transparencia; en los países emergentes, descansa en el establecimiento de valores de referencia o límites sobre distintos indicadores.

REGLAS EN BRASIL Y ARGENTINA

En Brasil, a partir de la Constitución de 1988 y de sus leyes complementarias, se estableció una división de competencias entre las unidades federadas con el objetivo de garantizar niveles de autonomía legislativa a los estados miembros, al distrito federal y a las municipalidades.

En aquellos países federales con un grado importante de autonomía de los gobiernos subnacionales, como Argentina e India, las reglas son fijadas a un nivel central. En otros, con un alto grado de descentralización como el existente en Brasil, las reglas son establecidas para los gobiernos subnacionales y en coordinación con el gobierno central.

En muchos de estos países se establecieron cláusulas de emergencia o de escape, como el Fondo de Contingencia en el caso de Argentina y Perú. En Brasil o India se debe pedir en forma discrecional la aplicación de esas cláusulas en caso de crisis internacional, desastre nacional u otro shock.

En Brasil existe una autoridad arbitral claramente definida (al

Las políticas macroeconómicas basadas en reglas se han puesto de moda. Las mismas tienen un objetivo común: conferir credibilidad a la política macro, eliminando o reduciendo el margen para la intervención discrecional. Pero las reglas no construyen credibilidad a la misma velocidad que se las impone.

³ Seselovsky, E.R.,(2002), *Necesidad de armonización de las políticas macroeconómicas en los procesos de integración regional*, en "Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico", UNR, Rosario.

igual que en la UME), en Argentina existe una agencia de monitoreo³. Muchos países han establecido sanciones judiciales o financieras por el no cumplimiento de las metas (Argentina, Brasil, los estados de Canadá, la zona del franco). Sin embargo, al presente no se registraron sanciones.

En países de estructura federal, como Brasil y Argentina, será conveniente que estas reglas se establezcan en el nivel subnacional para prevenir el riesgo moral asociado que se presenta cuando los gobiernos subnacionales incurren en déficit o endeudamiento excesivos con la certeza de que el gobierno central finalmente los absorberá. Un buen manejo fiscal por parte del nivel subnacional redundaría en una baja de la prima de riesgo de cada nación y a nivel supranacional.

En los '90, algunos estados empezaron a ofrecer exenciones fiscales para atraer empresas a sus territorios, lo que ha generado significativas pérdidas de recaudación y ha disminuido el espacio de cooperación intraestatal.

Esta situación hace perder consistencia a las instituciones fiscales encargadas de regular las políticas tributarias de los estados, como el *Conselho Nacional de Política Fazendaria* -CONFAZ- conformado por los estados federados, quienes -siendo los formuladores de las reglas- ya no las cumplen y generan una situación de competencia no-cooperativa.

La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, que establece topes al gasto subnacional por encima de su capacidad de recaudación, genera desigualdades entre la capacidad fiscal y la necesidad fiscal, mermando las posibilidades de redistribuir el ingreso de la federación entre los estados miembros y dando lugar a un nuevo frente de conflicto que se intensifica a partir del nivel de endeudamiento aceptados para los distintos niveles de gobierno. Esto produce una fuerte presión que conspira contra el sostenimiento de la estabilidad monetaria, lo que puede afectar la de todo el Mercosur.

A fines de los '90, se estableció como regla que la razón de endeudamiento a PBI no debía superar determinado techo.

Este tipo de reglas tiende a ser poco creíble o poco efectiva. La simplicidad operativa requiere que el indicador, consistente con el límite de endeudamiento a mediano plazo, sea pasible de monitoreo y control durante la ejecución presupuestaria.

Este es el criterio que siguió Argentina al establecer un requerimiento global de equilibrio presupuestario que fue acompañado por cláusulas -como la del Fondo para Contingencias- destinadas a mitigar los shocks exógenos asociados a una acumulación o una fuga de reservas.

La aplicación de estas reglas a nivel subnacional es un tema de la mayor importancia; especialmente en Argentina y Brasil que enfrentan un gran desajuste fiscal y donde la tarea de recomponer los equilibrios no puede ser encarada sólo por el

⁴ Kopits, G., Jiménez, J. y Manoel, A. (2000), Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil., Compendio y Documentos de UNCLAC, Santiago.

gobierno central. Mientras en sistemas de gobierno unitarios estas reglas pueden imponerse a los gobiernos locales, en sistemas federales existen dos enfoques para establecerlas: un enfoque autónomo o un enfoque coordinado⁴.

En el primero, la iniciativa es de los gobiernos subnacionales, en enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Argentina ha seguido este enfoque adoptando reglas a nivel del gobierno central e *invitando* a las provincias a establecer reglas de similar tenor en forma más o menos voluntaria.

En contraste, Brasil adoptó el enfoque coordinado, en el cual todos los estados poseen reglas uniformes para asegurar la disciplina fiscal y están sujetos al control de una autoridad central. Se trata de un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*).

Ambos enfoques intentan prevenir la falta de coherencia en la política de gasto y endeudamiento entre el gobierno central y los estados o provincias. En estas federaciones, gran parte del gasto público es de los gobiernos de nivel inferior y, en muchos casos, éstos han adoptado comportamientos pro cíclicos.

En Brasil, además de la razón deuda a PBI para todo el sector público, se asigna a cada gobierno subnacional una razón de endeudamiento en relación a sus ingresos que implica un ajuste fiscal plurianual para aquellos estados que han excedido la misma. Además de la regla de oro en materia de déficit fiscal.

A continuación, analizaremos detenidamente las reglas fiscales aplicadas en Argentina en los últimos años.

ARGENTINA: REGLAS MACRO-FISCALES SANCIONADAS POR EL ESTADO NACIONAL Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS ESTADOS SUBNACIONALES

La incorporación en la política pública de reglas macro-fiscales para encauzar el manejo discrecional de la hacienda ha sido una constante direccionada desde el Estado Nacional y sólo en pocos casos consensuada con los estados provinciales.

El siguiente documento, pretende resumir las principales medidas adoptadas, señalando sus respectivos objetivos y los inconvenientes derivados de ellas.

De cada tópico se ha recogido la normativa surgida a partir del

La incorporación en la política pública de reglas macro-fiscales para encauzar el manejo discrecional de la hacienda ha sido una constante direccionada desde el Estado Nacional y sólo en pocos casos consensuada con los estados provinciales.

Pacto Federal del 12 de agosto de 1992 para mostrar las contradicciones en que se ha incurrido durante los años transcurridos y su escaso cumplimiento.

Estas reglas macro-fiscales deben interpretarse como restricciones permanentes de la política presupuestaria. Las mismas son parte de las instituciones presupuestarias y no deben confundirse con las que hacen específicamente a las potestades y modos de distribución tributaria; menos aún, con las que se relacionan con la administración financiera del Estado.

Por ello, su inclusión debe referenciarse con una norma legal distinta de aquel proyecto de ley que regule las relaciones financieras interjurisdiccionales, atendiendo fundamentalmente a que la perdurabilidad de estas disposiciones esté sujeta a situaciones coyunturales del Estado que puedan alterarse con el transcurrir de los ejercicios financieros.

Se ha condensado en este trabajo los temas referidos a:

I-Control del incremento de las erogaciones

Objetivo: *Determinar pautas que permitan limitar el volumen de las erogaciones tanto en el ámbito nacional como provincial. Lo anterior debe sujetarse a las particularidades de cada estamento. No debe olvidarse que actualmente los gobiernos subnacionales brindan servicios básicos (educación, salud, seguridad, justicia, servicios varios, etc.) que se relacionan con el crecimiento vegetativo de la población. Por ello no pueden limitarse erogaciones, si ello atenta contra la eficiente prestación de tales servicios.*

Antecedentes

- ▣ Acuerdo Federal (Ley N° 24.130 del 12 de agosto de 1992)
 - *Limita el gasto corriente de las provincias para 1993 a un incremento del 10% respecto al de 1992.*
- ▣ Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999, artículo 2°, inciso c.). Impone normas a las que se debe sujetar la Ley de Presupuesto Nacional.
 - *Gasto publico primario = Gasto Corriente + Gasto de Capital - Intereses de la Deuda.*
 - *La tasa real del incremento del gasto publico primario **no podrá superar** la tasa de aumento real del PBI.*
 - *Cuando la tasa real de variacion del PBI sea negativa, el gasto primario a lo sumo podrá permanecer constante en moneda corriente.*
- ▣ Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Ley N° 25.400 del 17 de noviembre de 2000).

- *La Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no aumentar sus respectivos niveles de gasto primario en la medida que presenten desequilibrios fiscales actuales o potenciales.*
- ▣ Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la Republica Argentina (Firmado el 17 de julio de 2001 por los gobernadores justicialistas).
- *Promover las acciones necesarias, incluso la reforma de las constituciones provinciales, para reducir el costo de funcionamiento de las instituciones políticas.*
- ▣ Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004).
 - *Gasto publico primario = Gasto Corriente (excluidos los intereses de la deuda y los financiados con prestamos de organismos internacionales) + Gasto de Capital (excluidos los de infraestructura social financiados con uso del crédito).*
 - *La tasa nominal del incremento del gasto publico primario no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno.*
 - *Cuando la tasa nominal de variacion del producto bruto interno sea negativa el gasto primario debe permanecer constante.*
 - *Los gastos incluidos en los presupuestos constituyen autorizaciones máximas.*
 - *La ejecución de los gastos está sujeta a la efectiva percepción de los ingresos previstos.*
 - *El producido por la venta de activos fijos y el endeudamiento no podrá destinarse a gastos permanentes ni generar aumentos automáticos para el ejercicio siguiente, con excepción de operaciones de crédito para reestructurar la deuda, el financiamiento de organismos multilaterales y los programas nacionales para obras y fines sociales.*

La Ley de Solvencia Fiscal estableció una limitante por la cual la tasa de incremento del gasto público primario no podía superar la tasa de aumento real del producto bruto interno.

Comentario: *Deben distinguirse dos situaciones sobre este*

tema. En primer lugar, analizar las imposiciones efectuadas en la materia a los Gobiernos Provinciales por parte del Estado Nacional. En segundo lugar, verificar el cumplimiento de las normas enunciadas cuando el propio Estado Nacional autolimitó sus gastos.

En el primer caso, el Acuerdo Federal del 12 agosto de 1992 fijaba normas a cumplimentar en 1993 que fueron originalmente monitoreadas por el Ministerio de Economía a través de la Secretaria de Relaciones Fiscales con las Provincias.

Por aquellos días, la mayoría de las provincias estaba culminando la conciliación de un régimen de compensación de deudas y créditos con el Estado Nacional, a través del cual se producía el saneamiento definitivo de las obligaciones recíprocas.

Las provincias resultaban en este régimen con un saldo favorable que las alentaba a convalidar la norma referida a reducir sus gastos en el ejercicio siguiente.

A pesar que el incremento dispuesto fue superado largamente, queda en los antecedentes el haber sido la única norma que establecía valores concretos respecto de la contención del gasto en las provincias.

El resto de las normas tuvo un carácter más elíptico que de efectivo cumplimiento, tal como el Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina que propiciaba inclusive la posibilidad de que las provincias reformasen sus constituciones con el objeto de disminuir el costo de las instituciones políticas.

Algunas provincias lo hicieron, disminuyendo sus legislativos a una sola cámara; otras, como Santa Fe, prefirieron trasladar la recomendación a sus gobiernos locales, sancionando en su seno normas que disminuyeron el número de concejales.

Anteriormente, el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal previó, como su nombre lo indica, que la Nación y las provincias comprometiesen sus esfuerzos para no aumentar el gasto primario y, de ese modo, evitar que se siguiesen incrementado los desequilibrios fiscales.

Como este Compromiso Federal no computaba el gasto derivado de los intereses de la deuda ni los servicios de capital que se encuentran por debajo de la línea, satisfacía una inquietud de los organismos internacionales de crédito que nada tenía que ver con la realidad de aquellos días.

Con relación a las normas establecidas para limitar el incremento de las erogaciones en el Estado Nacional tenemos que remitirnos a lo que se dio en llamar la Ley de Solvencia Fiscal. En ella se estableció una limitante por la cual la tasa de incremento del gasto público primario no podía superar la tasa de aumento real del producto bruto interno. Excepcionalmente, cuando la tasa de variación del producto bruto interno fuese negativa, el gasto público primario debía permanecer constante en moneda corriente.

Esta norma se aplicaba al momento de la sanción de las leyes presupuestarias, en

donde -si bien no se establecían restricciones porcentuales- el incremento del gasto quedaba condicionado al crecimiento del producto bruto interno.

Por supuesto, para estar en consonancia con los organismos internacionales de créditos, se despejaba de esta limitante a las erogaciones derivadas del pago de los servicios de la deuda.

Esta norma, establecida exclusivamente para el Estado Nacional y que como tantas otras no fue respetada, podría ser incorporada dentro de las reglas macro-fiscales, con la salvedad que en el caso particular de los estados provinciales no debe olvidarse que muchas veces la atención de los servicios básicos exigidos por la comunidad (salud, educación, seguridad, etc.) carecen de relación con el real incremento o decremento de la economía de una determinada región del país.

La particular circunstancia de despejar de este indicador los servicios para la atención de la deuda pública es válida en tanto los mismos estén correlacionado con parámetros que limiten por un lado el endeudamiento y por otro la atención anual de los servicios del mismo.

Lo anterior quedo reflejado al sancionarse la Ley de Responsabilidad Fiscal que extiende el control del crecimiento de los gastos públicos a los gobiernos provinciales.

A diferencia de lo fijado por la Ley N° 25.152, para esta norma la tasa del gasto público primario que se compara con la tasa del producto bruto interno es la nominal y no la real.

En el capítulo 2° de la Ley N° 25.917 donde trata del “Gasto Público” se establece que la tasa nominal de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno. El parangón debiera ser aquí el producto bruto geográfico pero no un indicador nacional. De ser como lo fija la ley, se pueden dar dos situaciones irregulares. Una, que provincias con menor desarrollo económico que la Nación incrementen sus gastos hasta el límite de ésta a pesar de que regionalmente no lo puedan hacer. La otra, que algunas provincias no puedan aumentar sus gastos a pesar de que sus economías locales incrementadas se lo permitan.

La Ley de Responsabilidad Fiscal que extiende el control del crecimiento de los gastos públicos a los gobiernos provinciales.

Por otra parte, estos límites vulneran las potestades de los gobiernos subnacionales de fijar la cuantía de sus gastos de manera libre y de acuerdo a su estructura organizativa de bienes y servicios a proveer a la comunidad.

II -Control del déficit fiscal

Objetivo: Determinar pautas que permitan controlar los desequilibrios fiscales. Si bien se avanzó en el tema, la mayoría de las normas fueron de difícil cumplimiento, sobre todo en el ámbito nacional. El Programa de Financiamiento Ordenado pretende unificar los criterios de eliminación paulatina de este déficit.

Antecedentes:

- ▣ Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999. Artículo 2°, inciso b).
 - *Déficit Fiscal = Gastos Corrientes y de Capital devengados - Recursos Corrientes y de Capital del Sector Público Nacional no Financiero.*
 - *En 1999 no deberá superar el 1.9% del PBI.*
 - *Cálculo del déficit de 1999 = Deficit - Ingresos por venta de activos residuales de empresas - Ingresos por concesionamientos.*
 - *El déficit de 1999 determinara los déficits de los años siguientes que, como mínimo se deberán reducir en los siguientes porcentajes del PBI: 0,4 en 2000, 0,5 en 2001 y 0,6 en 2002.*
 - *A partir de 2003 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado.*
 - *No se computa como ingreso corriente o de capital el Fondo Anticíclico Fiscal ni sus aplicaciones.*
- ▣ Apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina.
 - *Adoptar en todas las administraciones del país el principio presupuestario del déficit cero.*
- ▣ Régimen de Equilibrio Fiscal con Equidad (Ley N° 25.453 del 30 de julio de 2001. Artículo 10).
 - *Sustituye el artículo 34 de la Ley N° 24156.*
 - *El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá superar al monto de los recursos recaudados durante éste.*
 - *Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional.*
 - *La reducción de los créditos presupuestarios importara de pleno derecho la*

reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera sea su concepto, incluyendo las jubilaciones y pensiones.

- *Los contratos de ejecución alcanzados podrán revocarse por razones de oportunidad, mérito o conveniencia en el caso que los contratistas o proveedores no acepten la reducción de la contraprestación a cargo del Sector Público Nacional.*

▣ **Convenios de Financiamiento** suscriptos individualmente entre el Estado Nacional y las provincias (Segundo semestre del 2002 y durante el año 2004).

- *Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales.*

- *Prevé atender los déficits financieros base caja y los servicios de amortización de la deuda correspondientes a 2002 y 2003.*

- *Los recursos aportados por el estado nacional se efectuarán en calidad de préstamos.*

- *Las provincias se comprometen a implementar un plan de ordenamiento de sus finanzas con cumplimiento de metas trimestrales.*

- *Además se comprometen a:*

1. *Controlar el nivel del gasto primario (excepto desvíos en rubros sanitarios, medicamentos, partidas alimentarias y de seguridad).*

2. *Recuperar la recaudación propia por incorporación de mejoras catastrales, incremento de eficiencia, captación de recursos remanentes de moratorias e instrumentación de nuevos mecanismos de percepción.*

3. *Liberar recursos afectados de origen nacional.*

4. *Mantener la emergencia económica y previsional.*

5. *Refinanciar los compromisos contraídos con*

Las normas referidas al control de déficit fiscal estuvieron relacionadas con pautas a cumplimentar sólo por el Estado Nacional o en forma conjunta con las Provincias.

entidades financieras.

6. Realizar proyecciones plurianuales serie 2002/2005.

- *Desembolsos del préstamo:*
 - *Serán mensuales de acuerdo a un cronograma preestablecido.*
 - *Podrán tener readecuaciones intermensuales.*
 - *Se harán efectivos en la medida que la provincia acredite el cumplimiento de sus obligaciones.*
- *Obligaciones a cargo de la Provincia:*
 - *Suministrar la información necesaria para el seguimiento de sus finanzas.*
 - *No podrá emitir títulos públicos de circulación como “cuasi moneda”.*
 - *No podrá contraer nuevos endeudamientos (excepto que sean para reestructurar su deuda en condiciones más favorables).*
 - *En caso de financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito como el BID o el BIRF, se deberán efectuar las adecuaciones al plan.*
 - *Al cierre del ejercicio presupuestario 2002, la provincia no podrá incrementar la deuda flotante existente al cierre del ejercicio 2001.*
 - *En el caso de que por sentencias judiciales se incremente esta deuda, la provincia deberá presentar para su consideración y aprobación una propuesta de cancelación a largo plazo.*
 - *Los saldos favorables que generen las provincias por mayores ingresos o por reestructuración de la deuda provincial deberán destinarse a situaciones de emergencia social, cancelación de otros pasivos, ampliación de infraestructura o a asegurar el cumplimiento de las metas estipuladas.*
 - *Efectuar los desembolsos estipulados.*
 - *Revisar el desarrollo del programa en caso de producirse un incremento significativo en el tipo de cambio.*
 - *Cubrir defasajes financieros transitorios ocasionados por reducciones significativas de los recursos nacionales previstos en el plan.*
- *Condiciones específicas del reembolso del préstamo y sus intereses:*
 - *Intereses: mensualmente a partir de enero de 2003 a una tasa equivalente al índice promedio de precios minoristas y mayoristas más un 2 % anual.*

- *Capital: en 36 cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir de enero de 2004.*
- *Garantía por el pago: coparticipación federal impositiva, sin que la misma se vea perjudicada en su ejecutabilidad por otras afectaciones.*

▣ Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004).

- *Equilibrio financiero = Recursos percibidos (corrientes y de capital) - Gastos devengados (Corrientes los financiados con préstamos internacionales; y de capital los destinados a infraestructura social financiados con uso del crédito).*
- *Se deberá ejecutar el presupuesto preservando el equilibrio financiero.*

Comentario: *Al igual que en el ítem anterior, las normas referidas al control de déficit fiscal estuvieron relacionadas con pautas a cumplimentar sólo por el Estado Nacional o en forma conjunta con las Provincias.*

La adopción del principio presupuestario del déficit cero, como se expresó vanamente en el acuerdo denominado Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina, no tiene ningún sentido en la medida que no se determine en qué consiste “el déficit cero”.

En primer lugar es imposible pretender eliminar los desequilibrios fiscales en un número reducido de ejercicios financieros. Un mal endémico que ya no es coyuntural sino estructural no puede revertirse sin estrategias de largo plazo, y menos aún con normas declamativas de difícil aplicación.

Los Convenios de Financiamiento Ordenado entre el Estado Nacional y las provincias, que comenzaron a celebrarse en 2002 y se renovaron en 2004 pretenden ir morigerando las situaciones deficitarias. Estos acuerdos fueron suscriptos individualmente por cada Provincia en función de sus particulares características deficitarias.

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece que de aquí en más los presupuestos deberán ejecutarse preservando el

Es imposible eliminar los desequilibrios fiscales en un número reducido de ejercicios financieros. Un mal endémico que ya no es coyuntural sino estructural no puede revertirse sin estrategias de largo plazo.

equilibrio financiero. La sujeción de los gastos, dispuesta en el artículo 11 del Capítulo 2º de esta Ley, no sólo al crédito presupuestario, sino también a la percepción de los ingresos previstos, es una fórmula ya ensayada pero que no dio sus frutos. Con ella debiera eliminarse definitivamente el déficit fiscal.

III Endeudamiento Público

Objetivo: *Determinar pautas que permitan limitar el endeudamiento del Estado. Las normas que se sancionen deben estar en un todo de acuerdo con los lineamientos establecidos en las constituciones provinciales. En algunas de ellas se establecen techos de endeudamiento y en otras, se fijan parámetros de servicios anuales de la deuda relacionados con los recursos de la provincia con el objeto de permitir el normal desenvolvimiento del Estado.*

Antecedentes:

- ▣ Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999. Artículo 2º, inciso f).
 - *La deuda publica total del estado nacional no podrá aumentar más que la suma de:*
 - *Déficit del sector publico nacional no financiero.*
 - *Capitalización de intereses.*
 - *Prestamos que el estado nacional repase a las provincias.*
 - *Pagos de leyes especiales.*
 - *Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda publica con vencimiento en el año siguiente*
- ▣ Acuerdo Nación - Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (27 de febrero de 2002).
 - *Las provincias encomiendan al estado nacional la renegociación de las deudas publicas provinciales.*
 - *Las deudas asumidas se convierten en títulos nacionales.*
 - *Las jurisdicciones deudoras garantizan sus pasivos con los recursos provenientes de la coparticipación federal.*
 - *La deuda en moneda extranjera se pesifica a la relación un dólar igual a pesos uno con cuarenta.*
 - *A la deuda provincial le será aplicado el coeficiente de estabilización de referencia (C.E.R.) a partir de la pesificación.*
 - *Hasta agosto de 2002, los títulos nacionales en que se conviertan las operaciones de deuda publica provincial devengarán una tasa de interés anual fija de hasta 4 % capitalizable.*

- *Los títulos tendrán un plazo de 16 años con 3 años de gracia para los vencimientos de capital.*
- *Los servicios de la deuda reprogramada de cada provincia no superarán el 15 % de afectación de los recursos de coparticipación federal.*
- *Las deudas de las provincias contraídas bajo ley extranjera provenientes de programas financiados por organismos multilaterales de crédito seguirán los mismos lineamientos que el Estado nacional para con sus deudas.*
- *Las jurisdicciones que conviertan sus deudas estarán sujetas al monitoreo fiscal y financiero que establezca el Estado nacional (art.8).*
- *Será condición para la asunción de deudas por parte del Estado nacional que:*
 - *Las jurisdicciones reduzcan en un 60 % el déficit fiscal del año 2002 respecto del año 2001.*
 - *Alcancen el equilibrio fiscal en 2003.*
 - *Cualquier nuevo endeudamiento sea autorizado por el Estado nacional*

▣ Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004)

- *Los servicios de la deuda no deben superar el 15 % de los recursos corrientes (netos de las transferencias por coparticipación a municipios).*
- *Si lo superan, no podrán acceder a un nuevo endeudamiento (salvo que refinancien en mejores condiciones el existente).*
- *Las provincias se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal.*
- *Los avales y garantías deberán:*
 - *Implementarse a través de un sistema.*
 - *Actualizarse la información.*
 - *Informarse en oportunidad de elevar el presupuesto.*

La Ley N° 25.917 avasalla las constituciones provinciales y cercena las potestades provinciales al establecer límites distintos a los fijados por sus propias normas.

- *Condiciones del endeudamiento:*
 - *No se podrán incluir como aplicación financiera (amortización de la deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado en ejercicios anteriores.*
 - *Para acceder a operaciones de endeudamiento, otorgar avales y garantías, se deberán elevar los antecedentes y la documentación al Ministerio de Economía y Producción de la Nación para su autorización.*
- *Se implementará un régimen de compensación de deudas entre las jurisdicciones participantes en este régimen.*

Comentario: *La Ley N° 25.917 avasalla las constituciones provinciales y cercena las potestades provinciales al establecer límites distintos a los fijados por sus propias normas.*

En el capítulo 5° de esta Ley, y con relación al endeudamiento habría que determinar la supremacía de esta norma -por más que sea una ley convenio- con relación a los textos constitucionales, como por ejemplo el de la provincia de Santa Fe, en donde -si bien la redacción es difusa- los parámetros fijados para los servicios de la deuda en un ejercicio, establecen una relación porcentual menos exigente respecto de sus recursos que en la Ley Nacional. Hay que recordar que el Estado Nacional no tiene límites en cuanto a montos de endeudamiento ni al volumen anual de sus servicios, fijados por la Constitución Nacional o por otra ley. Sólo la Ley N° 24.156 de los Sistemas de Administración y Control establece de manera ambigua el destino que debe otorgarse al endeudamiento.

El artículo 25° de la Ley 25.917 introduce la necesidad que de que en adelante la concesión de avales o garantías y el acceso al endeudamiento deba ser autorizado por la Nación a través del Ministerio de Economía y Producción. Ello debiera ser así si se compromete el crédito del país, pero no si se realizan operaciones de endeudamiento categorizadas como internas, respecto a las cuales las provincias tienen plena autonomía para realizarlas.

IV - Fondos Anticíclicos

Objetivo: *Determinar pautas que permitan contar con un reaseguro financiero en épocas de incertidumbre económica producida por causas internas o externas al país.*

Antecedentes:

- ▣ *Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999. Artículo 2° Inciso d).*
 - *Se constituye un fondo anticíclico con:*
 - *No menos de los siguientes porcentajes de los recursos del tesoro nacional: 1 % en 2000, 1,5 % en 2001 y 2 % a partir de 2002.*

- *Los superávits fiscales*
- *El 50 % de los cánones por concesiones*

- ▣ Responsabilidad Fiscal Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004
 - *La Nación y las provincias constituirán fondos anticíclicos fiscales*

Comentario: *La redacción de este tema en la Ley de Solvencia Fiscal es más precisa que la instituida en el nuevo texto.*

En el artículo 20° de la LEY N° 25.917 se introduce la constitución de fondos anticíclicos, no estableciendo ni el modo o componentes del mismos, ni la cantidad, ni el destino que se otorgará a ellos.

V - Presupuestos Plurianuales

Objetivo: *Determinar pautas que permitan contar con elementos económicos y financieros para proyectar la dinámica del Estado más allá del ejercicio anual que supone el presupuesto.*

Antecedentes:

- ▣ Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999. Artículo 2°, inciso e).
 - *El Poder Ejecutivo elaborará presupuestos plurianuales de al menos tres años (artículo 6°).*
 - *Contenido del presupuesto plurianual:*
 - *Proyecciones de recursos.*
 - *Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y económico.*
 - *Programa de inversiones.*
 - *Programación de créditos internacionales.*
 - *Criterios de captación de otras fuentes de financiamiento.*
 - *Políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros esperados.*

En su mayoría, las reglas macrofiscales implementadas en Argentina son meras enunciaciones elípticas con profundos defectos de forma y contenido.

- ▣ Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004).
 - *Los proyectos de ley de Presupuesto deberán presentarse ante las legislaturas antes del 30 de noviembre de cada año.*
 - *Contenido del proyecto de presupuesto:*
 - *Proyecciones de recursos.*
 - *Proyecciones de gastos.*
 - *Programa de inversiones.*
 - *Proyección de coparticipación de impuestos a municipios.*
 - *Programación de operaciones de crédito.*
 - *Vencimientos de la deuda pública.*
 - *Captación de otras fuentes de financiamiento.*
 - *Resultados económicos y financieros esperados.*

Comentario: *Dentro del capítulo de “Transparencia y Gestión Pública” de la Ley N° 25.917, se establece en el artículo 6ª la presentación de presupuestos plurianuales antes del 30 de noviembre de cada año ante las legislaturas provinciales. Al igual que en la presentación ante el Poder Legislativo del Proyecto Presupuestario del próximo ejercicio (antes del 30 de setiembre de cada año en la Provincia de Santa Fe), aquí también los datos son provisorios y sujetos en muchos de sus componentes (proyección de recursos, proyección de coparticipación de impuestos a los municipios, resultados económicos y financieros, etc.) a la aprobación de un Presupuesto Nacional, que en muchos casos (por no decir siempre) a esa altura del ejercicio no se encuentra aprobado.*

VI - Transparencia Fiscal

Objetivo: *Determinar pautas que permitan transparentar el accionar del Estado y llegar a todos los ciudadanos con la información que hace al manejo de la cosa pública de una manera ágil y veraz.*

Antecedentes:

- ▣ Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152 del 25 de agosto de 1999 Artículo 7º)
 - *Informe global económico-financiero*
 - *Momento de la presentación: Luego de remitida la cuenta de inversión y previo al envío del proyecto de ley de presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.*
 - *Informantes: Jefe de Gabinete de Ministros y Ministro de Economía.*
 - *Lugar: Sesión conjunta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las*

Cámaras de Diputados y Senadores.

- *Contenido:*
 - *Evaluación del cumplimiento del presupuesto anterior.*
 - *Estimación de la ejecución del presupuesto actual.*
 - *Medidas instrumentadas para corregir desvíos.*
 - *Evolución del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.*
- *Documentación pública y de libre acceso (artículo 8°)*
 - *Estados de ejecución de los presupuestos de recursos y gastos.*
 - *Órdenes de compra, contratos y rendiciones de cuenta.*
 - *Órdenes de pago.*
 - *Pagos realizados.*
 - *Datos financieros y de ocupación de recursos humanos.*
 - *Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros.*
 - *Estado de situación de la deuda pública.*
 - *Listado de cuentas a cobrar.*
 - *Inventario de bienes inmuebles y de inversiones financieras.*
 - *Estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y personas físicas.*
 - *Regulación y control de los servicios públicos.*
 - *Información necesaria para efectuar el control comunitario de los gastos establecidos por esta ley.*

Lo enunciado en las normas se plasma sólo parcial o temporalmente en la realidad, cayendo en el olvido a la brevedad y obligando a que se vuelvan a dictar leyes o decretos de similares características.

- ▣ **Compromiso Federal (Ley N° 25.235 del 6 de diciembre de 1999)**
 - *Las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán procedimientos para*

dar amplia difusión a sus cuentas fiscales incluyendo:

- *Presupuesto.*
- *Ejecución.*
- *Deuda.*
- *Posibilidad de auditar a:*
 - *A.F.I.P.*
 - *Direcciones de rentas provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.*
 - *A.N.S.E.S.*
- ▣ **Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Ley N° 25.400 del 17 de noviembre de 2000).**
 - *Las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán procedimientos para dar amplia difusión a sus cuentas fiscales incluyendo:*
 - *Presupuesto.*
 - *Ejecución.*
 - *Deudas.*
 - *Posibilidad de auditar a:*
 - *A.F.I.P.*
 - *Direcciones de rentas provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.*
 - *A.N.S.E.S.*
- ▣ **Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 del 24 de agosto de 2004)**
 - *Contenidos de la Ley de Presupuesto:*
 - *Total de recursos y gastos (por sus montos integros, ordinarios y extraordinarios, afectados y no afectados).*
 - *Todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios.*
 - *Informar las previsiones de los entes autárquicos, institutos, empresas y sociedades del estado.*
 - *Incorporar en el termino de dos ejercicios fiscales los fondos u organismos ya existentes que no consoliden.*
 - *Clasificadores Presupuestarios:*

- *Deberán ser homogéneos con los aplicados en el ámbito nacional.*
- *Se establecerán conversores en un plazo de 90 días para obtenerlo.*
- *Deberán ser aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.*
- *Contenido de la Página Web:*
 - *Presupuesto aprobado o prorrogado.*
 - *Presupuesto plurianual.*
 - *Ejecución presupuestaria trimestral.*
 - *Stock trimestral de la deuda pública.*
 - *Programas bilaterales de financiamiento por trimestre.*
 - *Pago de servicios de la deuda.*
 - *Nivel semestral de ocupación del sector público.*
- *Contenido de Indicadores de la Gestión Pública:*
 - *Medición de eficiencia y eficacia en materia de recaudación y de eficiencia de los gastos públicos.*
 - *Implementación de un Sistema Integrado de Información Fiscal.*
 - *Modernización de los sistemas de Administración Financiera, de Recursos Humanos y tributación.*

La transferencia unilateral de asignación de servicios a las provincias aparejó una situación financiera deficitaria que no fue cubierta por el Estado Nacional o tuvo una cobertura por debajo de los costos reales.

Comentario: *La redacción de este tema en la Ley N° 25.152 es mucho más clara y completa que la sustentada en la Ley N° 25.917.*

En lo referente a los indicadores de la gestión pública (artículo 8°) no se indica a cuáles se refiere. No obstante la incertidumbre de su realización, el Estado Nacional debiera primeramente impartir normas precisas y claras para lograr que todas las jurisdicciones participantes logren homogeneidad y uniformidad en la presentación y contenidos de la información elaborada (organismos y entes que consolidan, tratamientos de las plantas de personal, tratamiento y contenido de la deuda pública, modo de ejecutar determinados rubros de recursos e

incisos de erogaciones, etc.). Sólo así la información será confiable para efectuar comparaciones interjurisdiccionales.

CONCLUSIÓN

Del análisis de cada una de las medidas implementadas en el contexto de reglas macro-fiscales, puede advertirse que en su mayoría son meras enunciaciones elípticas y que presentan profundos defectos de forma y contenido.

En primer lugar, lo enunciado en las normas se plasma sólo parcial o temporalmente en la realidad, cayendo en el olvido a la brevedad y obligando a que se vuelvan a dictar leyes o decretos de similares características sobre aspectos ya legislados, pero lamentablemente nunca aplicados. Es más, el análisis precedente nos muestra que muchas normas fueron desmejorando con el correr del tiempo y que no fueron complementadas o rectificadas en caso de que su cumplimiento hubiese resultado imposible.

En otros casos, y con relación a los gobiernos subnacionales, no siempre se dimensionan las consecuencias que tiene sobre las provincias una norma que es dictada desde el nivel central. Los cambios operados en la asignación de funciones y en la prestación de servicios y provisión de bienes a la comunidad, ha producido modificaciones rotundas en el reparto del gasto público a partir de la última década del siglo pasado.

La transferencia unilateral de asignación de servicios a las provincias aparejó una situación financiera deficitaria que no fue cubierta por el Estado Nacional o tuvo una cobertura por debajo de los costos reales que les significó a las provincias absorber su prestación con un cierto grado de eficiencia.

Es verdad que en la estructura organizativa de nuestras instituciones republicanas y democráticas, los estados provinciales están representados en el Congreso Nacional; pero, muchas veces, sus representantes se hallan en una encrucijada entre los intereses provinciales y las conveniencias e intereses a nivel nacional.

Estas situaciones también pueden verificarse en Brasil; ya que, siendo un país federal al igual que el nuestro pero con un federalismo más arraigado y con una mayor descentralización, la tensión entre las potestades y los intereses de los estados y la del Estado Nacional dificultan la coordinación macroeconómica al interior del país y, por tanto, entre los países integrantes del MERCOSUR.

Algunas materias pendientes, como la sanción de una nueva ley de distribución de los recursos coparticipables, que por mandato constitucional debía sancionarse antes del 31 de diciembre de 1996 y aún hoy, nueve años después, no ha tenido una discusión seria, podrían facilitar el entendimiento entre el poder central y las provincias, eliminando un elemento de tensión.

Por último, en la medida que fueron las Provincias quienes dieron surgimiento al Estado Nacional cuando se plasmó la organización de nuestro país a mediados del siglo XIX, los poderes no delegados en la Constitución a la Nación siguen en manos provinciales y, como tales, deben ser ejercidos.

El desafío, entonces, es seguir analizando de qué manera y mediante qué arreglos institucionales y políticos puede alcanzarse una mayor coordinación macroeconómica entre las naciones que integran una mega federación como la Unión Europea o el MERCOSUR, respetando las potestades e intereses al interior de las federaciones que la conforman.

Sin duda, hay muchas lecciones que aprender de la experiencia de los países que integran la Unión Europea; especialmente, por parte de aquellos que, como Brasil y Argentina constituyen federaciones.

Tal vez, una de las más importantes sea que, en lo que atañe a la coordinación macroeconómica, el impulso fundamental obedece al plano político y debe constituir una política de Estado de largo plazo, permitiendo que cada miembro pueda, ocasionalmente y por razones de crisis interna, incumplir transitoriamente con algunas de las reglas establecidas, sin perder por ello el rumbo institucional.

La otra es asegurar mecanismos de diálogo, que internalicen como natural la permanente fluctuación de los costos y los beneficios de la integración.

BIBLIOGRAFÍA

Asensio, M. A. (1999), *La dimensión económico-institucional en el rediseño del federalismo fiscal argentino*, en “Revista Ciencias Económicas Universidad Nacional del Litoral”, N° 1.

Asensio, M. A. (2000), *Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del federalismo fiscal argentino*. “Revista Estudios Sociales”, N° 19, Santa Fe.

Balassone, F. y Franco, D., (2001), *EMU Fiscal Rules: A new answer to and old question?*, en “Fiscal Rules”, Banca d’Italia, Perugia.

Gonzalez Cano, H., (2002) *Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries*, “International Conference,

Algunas materias pendientes, como la sanción de una nueva ley de distribución de los recursos coparticipables podrían facilitar el entendimiento entre el poder central y las provincias, eliminando un elemento de tensión.

Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration”, Porto Alegre, Brazil, June 26-27.

Kopits G. (2000), *Fiscal rules, useful policy framework or unnecessary ornament?* en “Fiscal Rules”, Banca d’Italia, Perugia.

Mendes Ferreira Costa, V., (2002), *Las relaciones intergubernamentales en Brasil: acontecimientos recientes y perspectivas* en “Las relaciones intergubernamentales en los países federales”, Foro de Federaciones, Ottawa.

Rodrigues G.M.A., (2001), *Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil*, International Forum on Federalism in, Mexico, Veracruz, 15-17 November.

Seselovsky, E., (2002), *Necesidad de armonización de las políticas macroeconómicas en los procesos de integración nacional, en Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

www.gmm.org, página del Grupo de Monitoreo del MERCOSUR