

Órganos institucionales, presupuestos y regulación fiscal a nivel multigubernamental*

Miguel Angel Asensio

Universidad Nacional del Litoral

Liliana Adela Peralta

Universidad Nacional del Litoral

Alejandro A. Asensio

Universidad Nacional del Litoral

1. Introducción

En otra parte nos hemos referido a la existencia y papel de mecanismos institucionales e instituciones-órgano que desempeñen papeles reguladores y racionalizadores en los procesos presupuestarios, por un lado, o en la coordinación fiscal de acciones de distintos niveles de gobierno, por el otro.¹

Ambas instancias están interrelacionadas, pese a no ser equivalentes, del mismo modo en que no existe equivalencia con las instituciones-órgano de tipo esencialmente “vigilador”, de monitoreo o auditoría, aunque son visibles diversos e inevitables puntos de correlación o de contacto.

Aquí expandiremos el análisis de las instituciones intervinientes o que influyen en el ciclo o proceso presupuestario, considerando sin embargo, que su existencia puede ser imaginada en más de un nivel de gobierno, dado lo cual también pasan a entrecruzarse con la mejora o perfeccionamiento del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en países de tipo federativo.

Seguimos el siguiente ordenamiento. En primer término fijamos el objetivo de este breve documento, lo cual se realiza en esta sección. En la segunda consideraremos las denominadas agencias fiscales independientes. En la tercera profundizamos el análisis de aquellas que específicamente ocupan un lugar dentro del ciclo presupuestario. En la cuarta nos introducimos en su empleo a nivel subnacional. En la última resumimos las conclusiones.

*. Versión Preliminar. Miembros del Grupo de Investigación CAID 12E124.

¹. Véase Asensio, M. A. (2009), Caps. VIII a X.

2. Las agencias fiscales independientes

En la etapa reciente ha emergido una creciente literatura que examina y considera la naturaleza y papel de las denominadas AFI, no por ser nuevas, sino por su creciente expansión dentro de los sistemas institucionales de naciones avanzadas y en desarrollo.

Su crecimiento puede ser originado en diversas motivaciones. Una puede radicar en la dicotomía encuadrada dentro del esquema “instituciones versus reglas”, por un lado, hasta una desconfianza en la capacidad de los procesos democráticos en alcanzar una determinada disciplina u orden fiscal, en particular la tendencia al déficit.

El denominado *déficit-bias* ha ocupado recientemente un lugar cuya importancia parece innecesario destacar, aspecto que plantea las dificultades para articular una política fiscal compatible en términos macroeconómicos y que responda eficazmente a las pulsiones e incentivos que surgen de la relación entre electores y representantes.

También se ha planteado una disyuntiva entre discrecionalidad y disciplina fiscal, encontrándose inconvenientes en términos de resultados alcanzados. La disciplina del mercado tampoco se ha mostrado siempre adecuada y los acontecimientos contemporáneos parecen exhibir no siempre conductas hacia el equilibrio sino comportamientos orientados a la acentuación de los desequilibrios.

Las vías examinadas para atender estos problemas son varias, algunas orientadas a la reforma institucional en sentido amplio, procurando

encuadrar el funcionamiento de los incentivos inadecuados –por ejemplo las conductas procíclicas que aumentan los riesgos de desbalances posteriores– por un lado, o creando entes o autoridades dotadas de razonable independencia para que cumplan un rol pro-disciplinante.

En tal sentido, las lecciones que emergen de la política monetaria han tenido un reflejo sobre la política fiscal, llevando a preguntarse a los especialistas sobre si la experiencia de la banca central no podría trasladarse al campo de la política fiscal. Aquí, entonces, surgiría la posibilidad de crear agencias o autoridades con gran independencia que tomaran las disposiciones “que los políticos no se deciden a tomar”, con poderes específicos para ponerlas en vigencia con carácter obligatorio. Estaríamos, como en cierto sentido ocurre en cuestiones monetarias con la banca central independiente, ante una “delegación de la política fiscal”.

La solución apuntada, innegablemente ambiciosa, requiere algún comentario. La existencia de autoridades electivas y representantes legislativos constituye la esencia de los regímenes democráticos. Si bien en algunos de ellos se reconocen desvíos plasmados en la existencia técnica de una suerte de “dictadura electiva”, lo cierto es que es difícil concebir a Parlamentos que abduquen de funciones que en buena medida conforman su *raison d'être*. Luce difícil para el sistema político.

La otra se expresa amortiguando la primera opción y sugiriendo la existencia de entidades, organismos institucionales, cuerpos, consejos o agencias que cumplan una serie de funciones de asistencia y apoyo tanto a los Parlamentos, en el ámbito político, como a los mismos ciudadanos y votantes, por el otro, optimizando el proceso de

la política fiscal y sus requisitos de transparencia. Aquí no hay una delegación en sentido amplio, aceptando empero, la existencia de importantes unidades o cuerpos dotados de una mayor o menor capacidad de influencia sobre las decisiones políticas.

Señalados en términos gruesos o de forma primaria los campos de actividad que pueden cubrir los dos tipos de Agencias y dado que previsiblemente las primeras no han tenido aún implantación efectiva en ningún caso nacional, cabría detenerse un poco en los denominados Consejos Fiscales, reseñados en el Cuadro precedente.

3. Organos, Comités o Consejos y Proceso de la Política Fiscal

Tales Órganos o Consejos Fiscales han sido establecidos de manera visible en un número importante de países tanto industrializados como en vías de desarrollo. Los mismos no contemplan en sus leyes o cartas fundacionales las mismas funciones. Por lo tanto, corresponde agruparlos de manera amplia en tres tipos o categorías.

El primer tipo provee análisis objetivos de los desarrollos fiscales corrientes (actuales o del momento), su contexto macroeconómico, consideraciones de sustentabilidad de largo término y el costeo de iniciativas presupuestarias. El segundo tipo produce proyecciones independientes y estimaciones referidas tanto a las variables presupuestarias como con relación a las variables macroeconómicas relevantes, como el crecimiento del PBI o la tasa de inflación. El tercer tipo, adicionalmente, agrega la posibilidad de producir evaluaciones normativas. En ello se comprende, por ejemplo, la pertinencia de la política fiscal en un dado escenario macroeconómico, o reco-

Cudro 1: Funciones de las Agencias Fiscales

| Autoridades Fiscales Independientes | Consejos Fiscales |
|--|--|
| Objetivos de largo y corto plazo. | Proveer análisis objetivo de las políticas fiscales. |
| Metas de equilibrio dentro de reglas fiscales. | Proveer proyecciones presupuestarias independientes. |
| Ajustar planes previos impositivos y de gasto. | Proveer asesoramiento normativo y recomendaciones |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1: Consejos Fiscales: Enfoque funcional alternativo

| Orden | Funciones o Tareas | Veces |
|-------|--|-------|
| 1 | Realización de proyecciones | 10 |
| 2 | Costeo de iniciativas de Política | 4 |
| 3 | Evaluación de transparencia fiscal | 6 |
| 4 | Evaluación "ex post" de la política fiscal | 11 |
| 5 | Evaluación "ex ante" de la política fiscal | 11 |
| 6 | Complementario de reglas fiscales | 9 |
| 7 | Evaluación de sustentabilidad fiscal | 11 |
| 8 | Recomendaciones normativas | 5 |
| 9 | Análisis de temas más amplios | 6 |

Fuente: Elaboración propia

mendaciones sobre una situación fiscal particular para un año dado dentro de un marco de medio término, previamente definido mediante el proceso político. Dentro de esta tipología, la literatura especializada ha propuesto una variedad de agencias, considerando incluso algunas funciones excedentes en relación a las consignadas.²

Una cuestión particular es la de la relación con la existencia de reglas fiscales. Asumiendo que incluso bajo reglas podría presuponerse la no existencia de estos Organos, también puede operar como alternativa lo que podríamos entender como coexistencia, es decir, imponer reglas fiscales como elemento disciplinador, y además reforzarlo con un Consejo Fiscal. De todas formas, ello no agota el tema de tareas y funciones expuesto antes en sentido amplio, y puede pensarse en una exposición más detallada de tales mandatos, lo que hacemos siguiendo a Wren-Lewis y Calmfors.

La Tabla anterior, sustentada en once instituciones nacionales de países avanzados⁴, muestra una interesante apertura, por una parte, y un mayor énfasis en ciertos mandatos, por el otro. En tal contexto, le misión de realizar tareas

de previsión económica y proyecciones, así como las de evaluación de la política fiscal y de la sustentabilidad de las finanzas públicas recogen una mayoría de opciones adoptadas por los países.

La experiencia alcanzada mediante la implementación de estas instituciones-órgano en distintos contextos y bajo distintos mandatos, arroja diversas lecciones, que no son autónomas respecto de sus respectivos entornos. En tal sentido y de una manera sintética, se han destacado o visualizan cuatro observaciones básicas.

En primer lugar, el establecimiento de estos órganos fiscales es una reforma institucional realista que parece haber contribuido a la disciplina fiscal en varios países. Segundo, los Consejos o Juntas Fiscales proveyendo evaluaciones normativas de política fiscal parecen haber sido más efectivos que aquéllos limitados a análisis no normativos. Tercero, la efectividad de cualquier tipo afecta el compromiso gubernamental en torno a la sanidad fiscal: si un cierto grado de compromiso existe, este puede ser impulsado por un CF; si no, el impacto del CF puede ser probablemente limitado. En cuarto lugar, el mandato deseable y establecimiento de un Consejo Fiscal es necesariamente específico de cada país, dependiendo de la naturaleza de los problemas finanzas públicas, la existencia de reglas fiscales, el papel de la legislatura en el proceso presupuestario y los pesos y contrapesos existentes en el proceso

². Debrun-Hauner-Kumar (2009), pág. 61-62.

³. Calmfors, Lars & Wren-Lewis, Simon (2011), p. 35-36.

⁴. Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Hungría, Holanda, Eslovenia, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

político. Siendo estas conclusiones de carácter general, sintetizan de un modo aproximado las lecciones empíricas de su operación.⁵

4. Significación a nivel subnacional

Llegado este punto parece pertinente preguntarse sobre la pertinencia de este tipo de agencias a nivel subnacional. Por ello entendemos su establecimiento en estados, regiones o provincias en contextos federativos o cuasi-federativos, de forma que asistan en el perfeccionamiento de las políticas fiscales que reduzcan los riesgos de emergencia de lo que antes hemos llamado externalidad financieras negativas en un contexto de carácter plurigubernamental.

En realidad ya hemos tocado brevemente este punto antes. Se conoce el antiguo caso del estado de California con respecto a una Oficina Legislativa de Presupuesto.⁶ Sin embargo, la mayor información disponible en la etapa reciente permite indicar que los hechos parecen responder por sí mismos al interrogante hecho precedentemente.

Algunas experiencias visibles ya emprendidas se corresponden con el ámbito de Gran Bretaña y los miembros de la Commonwealth. En tal sentido, no sólo en Escocia o en Irlanda del Norte existe una Unidad Parlamentaria de Escrutinio Financiero, al estilo de su antecesora a nivel del Reino Unido, sino que en Australia, se ha creado, primero en el estado de Nueva Gales del Sur, y luego a nivel Federal, una Oficina Legislativa de Presupuesto.

Sin embargo, como antes en el contexto del tratamiento anterior lo manifestáramos, las condiciones de tiempo y lugar pueden influenciar claramente los mandatos funcionales del cual resultan investidas estas Unidades, Oficinas o Agencias. De tal modo, es peculiar el acento puesto en New South Wales por el costeo de las iniciativas pre-electorales planteadas por las distintas corrientes políticas. Peculiaridad, por un lado, y sofisticación, por el otro, entornan tales tareas.⁷

Es claro que estas unidades que apunta a la disciplina y racionalidad de la política fiscal

podrían reagruparse en dos nuevos órdenes. Las que se insertan en el proceso presupuestario, por un lado, y las de tipo más general o colateral, por el otro. Ambas contribuyen tanto a nivel nacional como subnacional a mejorar las relaciones financieras intergubernamentales, aunque no siempre se trate de órganos dedicados específicamente a la coordinación fiscal, como otros ya estudiados.⁸

5. Observaciones de cierre

Seguramente, del recorrido anterior ha emergido un campo que sin duda merece mayores y más detallados y abarcativos estudios que contribuyan a una más extendida, mayor y más específica sistematización.

Sin embargo, ha sido posible descubrir varios trazos gruesos que denotan tanto las posibilidades como las dificultades en concretar la implementación de Órganos Institucionales que otorguen más racionalidad a la política fiscal o presupuestaria de la que puedan derivar mejores resultados y mayor racionalidad económica agregada.

La dificultad de conciliar estos objetivos con las atribuciones tradicionales de las instituciones políticas son una parte no menor del espectro a considerar. Ello en tanto no cabe presuponer escenarios donde la presencia de actores “otorgadores de racionalidad” al proceso y a los resultados presupuestarios y económicos, pueda implicar una abdicación del papel de dichos actores y de su propia racionalidad.

Dentro de un camino así delineado, tampoco es imposible que ulteriores estudios y experiencias nos permitan descubrir posibilidades y alternativas que otorguen mayor luminosidad para la implementación de estrategias en un campo que como el fiscal, dada la gigantesca crisis expuesta en las mismas naciones avanzadas, debe ser objeto de nuevas reflexiones y acciones para lograr economías y sociedades más sanas y prósperas.

6. Referencias

Asensio, M. A. (2009). *Instituciones fiscales y presupuesto público*, Editorial Buyatti, Buenos Aires.

⁵. Debrun-Hauner-Kumar, Op. Cit., pág. 66.

⁶. Véase Asensio, M. A. (2009).

⁷. Véase Government of New South Wales, Australia.

⁸. Remitimos nuevamente a Asensio, M.A. (2009).

- Debrun, X; Hauner, D. y Kumar, M. (2009). "Independent Fiscal Agencies", *Jornal of Economic Surveys*, Vol. 23, N° 1, pp. 44-81.
- Calmfors, L. y Wren Lewis, S. (2011). "What Should Fiscal Councils Do?", Discussion Paper Series, Department of Economics, University of Oxford, February, Number 537.
- Wyplosz, C. (2005). "Fiscal Policy: Institutions versus Rules", *National Institute Economic Review* N° 191, January.
- Wyplosz, C. (2008). "Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved", *Swedish Economic Policy Review* 15, 173-192.
- Government of New South Wales (NSW); Australia: "Legislative Unit for Expenditures", Mimeo.
- Wren-Lewis, S. (2012). "Fiscal Councils Webpage", July, http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/Fiscal_Councils.htm