

Progresos

Economía Política de la Política Fiscal

Coordinador: Osvaldo Meloni (UNT)



Los constituyentes de 1853
Óleo de Antonio Alice (1886-1943)

**XLVI Reunión Anual de la Asociación
Argentina de Economía Política**
Mar del Plata, 16 de Noviembre de 2011

Economía Política de la Política Fiscal

Preguntas

- ¿Cómo afectan las instituciones a la política fiscal ?
- ¿Existe un ciclo político presupuestario?
- ¿Por qué importan los ciclos políticos-económicos?
- ¿Es de tipo oportunista o partidario?
- ¿Cuales son los instrumentos que se utilizan para generar el ciclo?
- ¿Bajo qué condiciones (reglas de juego) las provincias enfrentarán *soft budget constraints*?
- ¿Cuáles son los determinantes de los *bailouts* del gobierno federal?
- ¿Cómo se estructurará la política fiscal de los Gobiernos Sub nacionales?
¿cuáles son los determinantes de la distribución geográfica de los fondos federales?
- ¿Cuál es Rol del Congreso en esa distribución?

Autores

1. Mariano Tommasi (UDESA) Y Osvaldo Meloni (UNT): "Instituciones y política fiscal"
2. Daniel Lema (INTA y UCEMA) y Jorge Streb (UCEMA): "Ciclos Políticos Económicos"
3. Ernesto Rezk (UNC): "Economía política de las transferencias intergubernamentales"
4. Cecilia Rumi (UNLP): "La Política Fiscal de los Gobiernos Sub nacionales"
5. José Bercoff y Jorge Nougués (UNT): "El Rol del Congreso en la Política Fiscal: Política Distributiva"

El presidente Julio Argentino Roca inaugura el período legislativo del año 1886. Pintura al óleo del artista uruguayo Juan Manuel Blanes (1830-1901)

Instituciones y Política fiscal

Mariano Tommasi (UDESA)

Oswaldo Meloni (UNT)

Costos y beneficios de la descentralización

- Trasladar la toma de decisiones al nivel más cercano al ciudadano (en la medida que lo permitan las externalidades y economías de escala)
- La descentralización de la autoridad política y fiscal genera incentivos para el comportamiento oportunista de los gobernantes locales
- **Literatura:** la descentralización no puede generar ganancias de eficiencia si no existen condiciones que favorezcan una participación amplia e informada en la toma de decisiones de los gobiernos locales y si los *policymakers* no enfrentan premios y castigos por sus decisiones (accountability)

El desafío de la disciplina fiscal en un contexto de descentralización

- **Soft** versus **hard budget constraints**
- **Soft budget constraints:** una jurisdicción puede aumentar el gasto publico sin tener que pagarlo totalmente → tendencia a exacerbar el gasto, sobreendeudamiento y a limitar el esfuerzo recaudatorio de los tributos locales
- Canales:
 - transferencias intergubernamentales
 - empresas estatales
 - sistema financiero
- **Hard budget constraints:** cada jurisdicción entiende que puede tener consecuencias si tiende a gastar mas que sus recursos por lo tanto los maneje de manera prudente.
- **Problema de acción colectiva;** prevalecen los intereses de los gobiernos subnacionales (y el de sus ciudadanos) por sobre los del país.

Cómo convertir una restricción presupuestaria *Soft* en *Hard*? O, cómo limitar las expectativas de bailouts?

- Instituciones políticas
- Mercados de créditos
- Mercado electoral
- Movilidad de factores
- Regulación y supervisión del gobierno central

Instituciones políticas

- Puede el gobierno central comprometerse a una estrategia de *no-bailout*?
- La organización horizontal del gobierno federal juega un rol central.
 - Clave: los incentivos de legisladores, presidentes y funcionarios
- Fortaleza de los partidos nacionales
- Tamaño de los gobiernos subnacionales: *too big to fail*
- Sobrerrepresentación de distritos pequeños en las cámaras legislativas

Mercado electoral o cómo incentivar la disciplina fiscal?

- El argumento favorito de los economistas: la Competencia ... **política!!!**
- Un creciente número de trabajos apoya la hipótesis que la competencia política mejora la política fiscal (Besley et al. 2005; Besley and Case, 1995; Rodgers and Rodgers, 2000, Solle-Olle, 2006).
- El razonamiento es simple: Los políticos son agentes maximizadores de poder y el poder y el tamaño del sector público están correlacionados, por lo tanto su único propósito es maximizar el tamaño del sector público (the basic leviathan hypothesis, Brennan and Buchanan, 1980)
- El límite al Leviathan lo da el monto de recursos que pueden obtener mediante tributos (y endeudamiento)
- Los partidos enfrentan un *trade off* entre la utilidad que le brinda el poder derivado de ese aumento en el gasto y probabilidad de perder el poder ante un desmedido aumento del gasto (y de los impuestos)

Competencia política y disciplina fiscal

- Pero, ¿qué ocurre si el mayor gasto público (que genera poder) no es financiado con tributos de esa ciudadanía sino que proviene de transferencias intergubernamentales?
- Si los gobernantes enfrentan una dura oposición es probable que incrementen (y no disminuyan) el gasto para permanecer en el poder.

Mercado de capitales

- Un mercado de capitales con buen funcionamiento puede disciplinar a los gobiernos subnacionales.
- Desempeños fiscales pobres implican mayores tasa de interés o restricciones de acceso al mercado
- Expectativas de *bailouts*

Movilidad de factores

- Los factores móviles (trabajadores, capital financiero, empresarios) afectan los precios de los activos inmóviles ejerciendo presión sobre los *policymakers* locales mediante su movilidad
- Si la amenaza de mudarse de territorio es creíble los *policymakers* locales deberían responder para asegurar su base tributaria (Brennan & Buchanan, 1980)

Regulación y supervisión del gobierno central

- Si los gobiernos federales no pueden comprometerse creíblemente a una política de *no-bailouts* y los gobiernos locales tienen incentivos a comportarse oportunísticamente entonces suele apelarse a medidas de regulación que restrinjan el accionar de éstos:
 - Prohibición y limitación del endeudamiento provincial (por ejemplo limitarlo a un determinado porcentaje de los recursos propios)
 - Limitación del endeudamiento de largo plazo a proyectos de inversión
 - Caso particular: prohibición de endeudarse en moneda extranjera o con instituciones extranjeras
 - Supervisión o autorización previa del gobierno central al endeudamiento provincial
 - Reglas de presupuesto balanceado
 - Prohibición de acumular déficits de una año a otro