

Resumen

Este artículo se dedica a discutir las posibles vías de consecución de una mayor integración fiscal. Para ello, se analiza el papel que desempeñan los gobiernos centrales, en el marco de una federación, como órganos encargados de dar forma a las políticas fiscales subnacionales. En particular, se examina la actuación de los gobiernos centrales en 10 federaciones (8 correspondientes a economías avanzadas y 2 a mercados emergentes) en relación con tres aspectos cruciales: el establecimiento y la supervisión de objetivos fiscales subnacionales, la utilización de políticas fiscales en el ciclo completo y la financiación de los déficits subnacionales. Y, a partir de este estudio, se extraen lecciones para la integración fiscal europea. Es crucial que los responsables políticos aprovechen las oportunidades existentes para desarrollar instrumentos de política paneuropeos y que, mientras tanto, se aseguren de que las políticas de menor alcance sean coherentes con este objetivo.

Palabras clave: integración fiscal, federación, gobierno central, política fiscal, supervisión.

Abstract

This article seeks to inform the debate by looking at the role that the central government plays in shaping subnational fiscal policy in federations. In particular, this article looks at the role of central governments in 10 federations (8 advanced economies and 2 emerging markets) respect to three defining points: the setting and monitoring of subnational fiscal targets, the use of fiscal policies over the cycle, and the financing of subnational deficits. And, from this study, it then attempts to draw lessons for European fiscal integration. It will be crucial for decision makers to seize opportunities for the development of pan-European policy instruments, and in the meantime, to ensure that narrower policy decisions remain consistent with this goal.

Key words: fiscal integration, federation, central government, fiscal policy, monitoring.

JEL classification: E62, E65, F02, H77.

HACIA UNA INTEGRACIÓN FISCAL MÁS EFICIENTE: ENSEÑANZAS PARA EUROPA DE LAS PRÁCTICAS DE FEDERALISMO FISCAL (*)

Martine GUERGUIL

Fondo Monetario Internacional

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de deuda soberana en la zona del euro y el largo y doloroso camino hacia su solución han dado origen a un debate muy intenso sobre el alcance y la conveniencia de una mayor integración fiscal en la Unión Económica y Monetaria europea (UEM). Las opiniones sobre la materia, y a la vez las reformas que se contemplan, cubren un amplio espectro, que va desde una transición rápida hacia la plena integración fiscal hasta un simple reforzamiento de los acuerdos vigentes, con múltiples alternativas entre ambos extremos. Es interesante subrayar a este respecto que la mayoría de los analistas recomiendan dar un papel más protagonista a las instituciones europeas en este proceso, ya sea aumentando su influencia en la definición de las políticas fiscales nacionales o aumentando su capacidad de supervisión y sanción.

Este artículo se propone contribuir a este debate analizando el papel que desempeñan, en las federaciones, los gobiernos centrales con respecto a la política fiscal de los gobiernos subnacionales (1). Conviene dejar sentados desde el comienzo los límites de este ejercicio. En primer lugar, no existe un modelo único de federalismo fiscal; como pone de manifiesto la vasta literatura sobre la materia, las prácticas va-

rían de un país a otro (2). En segundo lugar, el paralelismo entre la UEM y las federaciones es solo parcial. La UEM no fue concebida como una federación en sentido estricto, sino más bien, en palabras de sus creadores, como «un experimento *sui generis*». Lo cierto es que la UEM difiere en muchos sentidos de las federaciones, especialmente en cuanto que las federaciones son uniones políticas y fiscales, mientras que este no es el caso de la UEM. Por tanto, no hay ningún motivo para pensar que las relaciones fiscales dentro de la UEM deban adoptar uno de los formatos que se observan en las federaciones; por el contrario, pueden más bien tomar una forma *sui generis*. Pero, aun así, se han observado en las federaciones episodios de tensiones entre los diferentes niveles de gobierno que se asemejan bastante a los que se manifiestan en la UEM (por ejemplo, con respecto a la adopción de objetivos fiscales divergentes o a la entrega de ayuda financiera a un miembro en apuros). Así pues, aunque el alcance de la comparación es limitado, puede todavía ser ilustrativo.

En este artículo analizamos el papel de los gobiernos centrales en las federaciones en tres aspectos claves: el diseño y la supervisión de los objetivos fiscales subnacionales; la utilización de la política fiscal de los gobiernos subnacionales; la utilización de la

política fiscal para fin de estabilización; y, por último, la financiación de los déficits subnacionales. De estas experiencias intentamos extraer unas lecciones para la integración fiscal europea. El enfoque es similar al utilizado en Cottarelli y Guerguil (2014), que examina de forma más amplia las relaciones entre gobiernos centrales y subnacionales en una muestra de 13 federaciones, y las posibles lecciones que pueden ser útiles para la UE. Debido a limitaciones con la información estadística, en este artículo el análisis se limita a un total de 10 federaciones (8 de las cuales corresponden a economías avanzadas y 2 a mercados emergentes) (3).

II. CONTROLES INSTITUCIONALES SOBRE LAS POLÍTICAS FISCALES SUBNACIONALES EN LAS FEDERACIONES

En una federación, la autoridad fiscal se reparte entre diferentes niveles de gobierno. Eso genera, entre otros, un riesgo de incoherencia en las decisiones fiscales (al cual se suman los problemas tradicionales de compartir recursos (*common pool*) y de riesgo moral). Este es el motivo por el que existen, en todas las federaciones, acuerdos institucionales cuyo objeto es garantizar un mínimo de coherencia entre la política fiscal federal y la política fiscal de los gobiernos subnacionales. Estos acuerdos pueden incluir restricciones explícitas sobre la formulación de la política fiscal subnacional (las llamadas «reglas fiscales») y/o mecanismos de coordinación intergubernamental. La UEM no es ninguna excepción a este respecto, ya que está dotada desde su creación de un conjunto de reglas fiscales y de mecanismos supranacionales de supervisión fiscal.

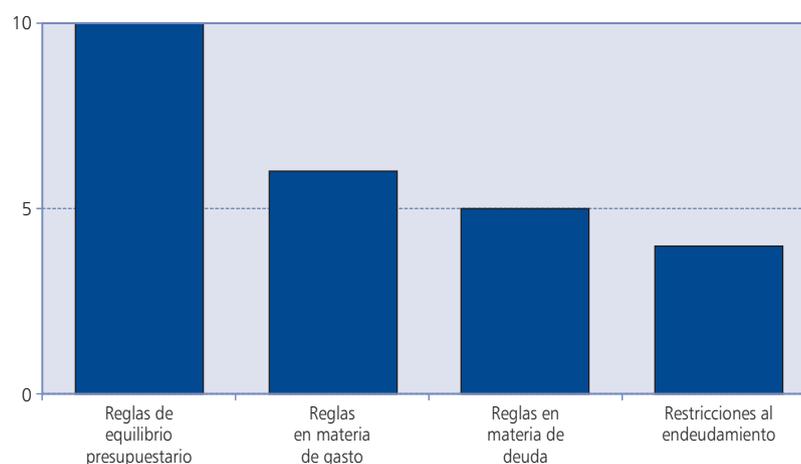
En todas las federaciones existen reglas fiscales al nivel subnacional, pero su naturaleza varía de un país a otro (4). En nuestra muestra de federaciones, las reglas subnacionales son autoimpuestas en cerca de la mitad de las economías avanzadas (tal es el caso, en particular, de Estados Unidos, pero también de Australia, Canadá y Suiza). En otras federaciones es la legislación federal (en algunos casos, la constitución federal) la que impone tales reglas. A este último grupo pertenecen los Estados miembros de la UE, que son también ellos mismos federaciones, además de los dos mercados emergentes de la muestra. Las reglas autoimpuestas suelen diferir de un gobierno subnacional a otro dentro de una misma federación; incluso puede darse el caso de que algunas entidades subnacionales no han adoptado ninguna regla. En cambio, las normas impuestas por la autoridad federal se aplican a todos los gobiernos subnacionales, aunque

haya detalles específicos que puedan variar de una entidad subnacional a otra.

Las reglas fiscales subnacionales suelen ser bastante sencillas. Las más comunes fijan un objetivo en términos de déficit. Las reglas de déficits se encuentran, bajo distintas fórmulas, en todas las federaciones de economías avanzadas. Luego vienen las reglas definidas en términos de gasto, seguidas por los techos de deuda y límites de endeudamiento (gráfico 1). La mayoría de los gobiernos subnacionales combinan varias reglas.

Normalmente, los objetivos incluidos en estas reglas se formulan en términos nominales. Esto se debe en parte a la escasez de datos y a otras limitaciones técnicas, que dificultan mucho el cálculo de ajustes cíclicos o estructurales en el ámbito subnacional. Pero la sencillez en el diseño también facilita el escrutinio público, objetivo central de la

GRÁFICO 1
UTILIZACIÓN DE REGLAS FISCALES EN LAS FEDERACIONES
(Número de países de la muestra)



Fuente: Eyraud y Gómez Sirera (2014).

descentralización fiscal: a los votantes les resulta más fácil entender una regla simple, que pueden utilizar para evaluar los resultados de las autoridades electas en el ámbito fiscal.

En las federaciones, los gobiernos centrales rara vez desempeñan un papel activo en el diseño de las reglas fiscales aplicadas a las entidades subnacionales, en gran medida porque esto iría en contra de su soberanía. Las pocas excepciones a esta norma las encontramos en los mercados emergentes. En estos países, la autoridad central a veces ha condicionado la entrega de ayuda financiera a las entidades subnacionales a la imposición de controles directos. Brasil es el ejemplo más destacado. Hay que señalar al respecto que, por lo general, tales intervenciones han sido limitadas en el tiempo.

Además de las reglas fiscales, la mayoría de las federaciones han establecido órganos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (en ese contexto, Estados Unidos es la principal excepción). En las últimas décadas, estos órganos han ido asumiendo un papel cada vez más destacado en la supervisión de la política fiscal subnacional. Ello se debe esencialmente a la adopción de leyes federales, como por ejemplo leyes de responsabilidad fiscal que regulan de forma explícita las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Estas leyes suelen exigir que los gobiernos subnacionales participen en dichos órganos, pero el proceso sigue descansando fundamentalmente en la negociación. El gobierno central también suele participar en las instancias de coordinación, pero rara vez dispone de un poder de decisión, porque ello también se

percibiría como una interferencia en la soberanía de los gobiernos subnacionales. Del mismo modo, las autoridades centrales rara vez asumen funciones de supervisión fiscal sobre los gobiernos subnacionales (5). En los casos en los que sí las asumen, suele ser como complemento de los controles directos que se establecieron después de una crisis de deuda subnacional.

En comparación con lo que ocurre en la mayoría de las federaciones, en la UE los acuerdos institucionales son relativamente complejos y bastante ambiciosos: incluyen un conjunto intrincado de reglas fiscales (6); esfuerzos importantes de armonización de los procesos presupuestarios; múltiples instancias de coordinación de las políticas fiscales, y una supervisión activa por parte de las instituciones supranacionales. Este último elemento es un rasgo muy distintivo de la UEM (como indicábamos más arriba, en las federaciones los gobiernos centrales solo han asumido funciones de supervisión fiscal de forma temporal, y en la mayoría de los casos después de una crisis de la deuda). En cambio, en la UE, la supervisión supranacional es un elemento permanente del marco institucional (7). En la práctica, no obstante, la eficiencia de la supervisión se ve mitigada por la escasa capacidad de las instituciones supranacionales para imponer sanciones o medidas correctivas cuando los Estados miembros no cumplen con las reglas. Aunque recientemente el «Paquete de Dos medidas» y el «Paquete de Seis medidas» han dado más poderes a las instancias supranacionales, estos siguen siendo muy inferiores a los asumidos por los gobiernos federales después de una crisis de deuda subnacional.

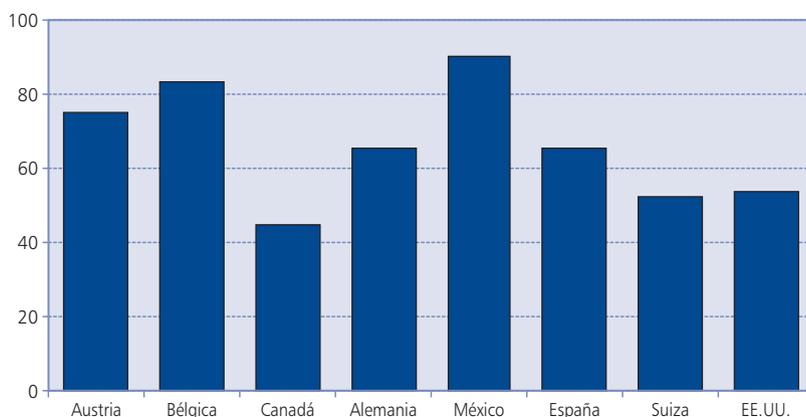
III. POLÍTICA FISCAL Y ESTABILIZACIÓN EN LAS FEDERACIONES

En un marco federal, la respuesta de la política fiscal frente a un *shock* macroeconómico podría ser subóptimo, debido a la descentralización de las decisiones presupuestarias. Este es el motivo por el que se suele atribuir al gobierno central un rol protagonista en materia de políticas de estabilización y de políticas redistributivas (8). Desde comienzos del siglo xx, el uso de estas políticas se ha ido generalizando y el tamaño de los presupuestos de los gobiernos centrales ha crecido de forma paralela a un ritmo mucho más rápido que el de los presupuestos de las entidades subnacionales. Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1929 el presupuesto del gobierno federal representaba cerca de un 2,5 por 100 del PIB, lo que equivalía a una tercera parte del presupuesto de los estados de EE.UU. En 1939, esa proporción había subido a un 10 por 100 del PIB, y en 2010, a un 14 por 100 del PIB (frente al 11 por 100 del conjunto de los estados) (Shannon, 1990).

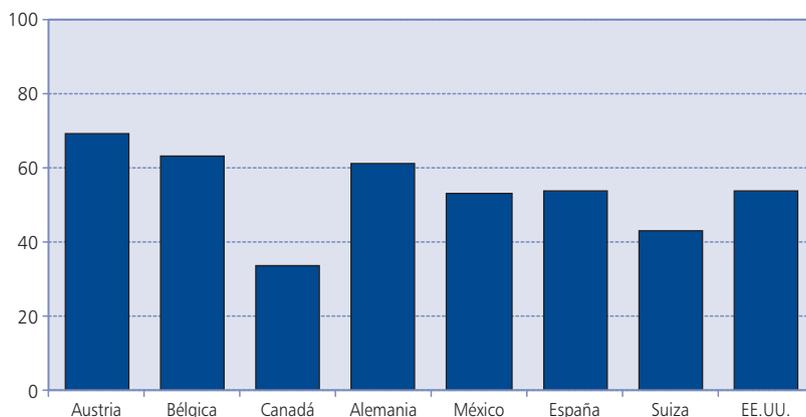
Por tanto, aunque el federalismo busque por definición una mayor descentralización, el presupuesto del gobierno central suele ser bastante abultado en las federaciones. En nuestra muestra, más de la mitad de los ingresos y gastos públicos consolidados es imputable al gobierno central (gráfico 2). Aunque por debajo de la mediana, esta proporción sigue siendo importante (entre un 30 y un 50 por 100), en federaciones más descentralizadas como Canadá, Suiza y Estados Unidos. Por el contrario, el presupuesto que controlan las instituciones europeas es extremadamente reducido: poco más

GRÁFICO 2
PROPORCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

A) Ingresos del gobierno central (como % de los ingresos públicos generales)



B) Gasto del gobierno central (como % del gasto público general)



del 1 por 100 del PIB de la UE. En parte, esto refleja la ausencia de políticas comunes de estabilización macroeconómica y de redistribución en el marco de la UE, incluso en el seno de la zona del euro.

En la práctica, no es fácil separar las políticas de redistribución de las políticas de estabilización. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas es, a la vez, uno de los principales estabilizadores automáticos y un instrumento clave de la redistribución. Resulta complicado, entonces, medir de manera precisa la contribución respectiva de los distintos niveles de gobierno a la función de estabilización. Una aproximación se obtiene al mirar la distribución entre gobierno central y gobiernos subnacionales de los ingresos tributarios más sensibles al ciclo (que son los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades). El cuadro n.º 1 pone de manifiesto que, en las federaciones, el gobierno central se queda con una parte considerablemente mayor de los ingresos procedentes de estos dos impuestos que de los generados por otros impuestos; en el caso del impuesto sobre sociedades, la proporción está muy próxima, de hecho, a la que recauda el

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES POR NIVEL DE GOBIERNO
(Como porcentaje de la recaudación tributaria global)

| | FEDERACIONES | | ESTADOS UNITARIOS | |
|---|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| | Administración central | Adm. local y subnac. | Administración central | Adm. local y subnac. |
| Ingresos fiscales totales | 65,0 | 35,0 | 85,1 | 14,9 |
| Ingresos derivados de impuestos sensibles al ciclo: | | | | |
| Impuesto sobre la renta de las personas físicas | 72,7 | 27,3 | 80,1 | 19,9 |
| Impuestos sobre sociedades | 81,5 | 18,5 | 93,8 | 6,2 |
| Ingresos derivados de otros impuestos | 57,0 | 43,0 | 86,9 | 13,1 |

Fuente: Bases de datos de la OCDE sobre federalismo fiscal y sobre ingresos fiscales.

gobierno central en los estados unitarios.

Esto confirma que, en las federaciones, la mayor proporción, aunque no la totalidad, de los estabilizadores automáticos está en manos del gobierno central. En cambio, en la UEM, casi todos los estabilizadores automáticos están en manos de los Estados miembros. La mayor fuente de financiación del presupuesto europeo son las transferencias de los Estados miembros (9), que varían poco con el ciclo económico. De todos modos, el presupuesto europeo es tan reducido que no podría tener un impacto estabilizador. La única excepción sea quizá la agricultura, que se beneficia de unas amplias políticas de sostenimiento de precios, aunque su participación en el PIB es demasiado pequeña para marcar alguna diferencia. Con todo, la UEM dispone de muy pocos mecanismos de distribución del riesgo, muchos menos que las federaciones (Allard *et al.*, 2013).

IV. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES EN LAS FEDERACIONES

El endeudamiento de las entidades subnacionales entraña grandes riesgos para la estabilidad fiscal de las federaciones. Por consiguiente, cerca de las dos terceras partes de las federaciones incluidas en nuestra muestra limitan de forma explícita el acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados de crédito, mediante límites al endeudamiento y mediante topes de deuda. En la mitad de los casos, esas restricciones son autoimpuestas. Cuando no lo son, se trata de países que han afrontado una grave crisis de deuda sub-

nacional (Brasil es otra vez el ejemplo más destacado). Curiosamente, son todavía más estrictos los límites que se imponen a los gobiernos locales (sobre todo, a los ayuntamientos), tanto en las federaciones como en los estados unitarios (Shah, 1998).

En las federaciones de nuestra muestra, los gobiernos centrales no acostumbran a financiar las entidades subnacionales «por debajo de la línea» (Palomba *et al.*, 2014) (10). Aunque rara vez se prohíban de forma explícita, los préstamos federales a las entidades subnacionales son muy poco frecuentes y apenas representan entre el 1 y el 2 por 100 del *stock* de deuda subnacional. Cuando se producen, en la mayoría de los casos tienen un objetivo concreto, y casi siempre de desarrollo (por ejemplo, financiar proyectos de infraestructura) (11). En las federaciones de las economías emergentes, los bancos públicos, tales como bancos de desarrollo, son una fuente de préstamos para los gobiernos subnacionales, dado que dichas entidades financieras representan a menudo una proporción muy considerable del crédito doméstico. Pero incluso en estas economías la mayor parte de la financiación subnacional procede de los mercados. Los gobiernos subnacionales emiten sus propios instrumentos financieros. Es muy poco frecuente que utilicen títulos de deuda compartida entre varias entidades de gobiernos, comparables con los eurobonos y las euroletras cuya adopción está siendo objeto de debate en la zona del euro. Los avales federales a los gobiernos subnacionales son también infrecuentes.

La situación puede ser distinta en periodos de crisis. En algunas federaciones de nuestra muestra (pero no todas), el gobierno cen-

tral ha proporcionado amplia ayuda financiera a sus entidades subnacionales cuando estas han tenido dificultades para pagar su deuda (entre otros, en Brasil a finales de los ochenta y de los noventa, en Alemania a comienzos de los noventa y en México a mediados de los noventa). Entre estos, solo en Alemania la crisis de la deuda subnacional no coincidió con una crisis de la deuda federal. En todos los casos, los rescates se vieron acompañados de un fuerte endurecimiento de los controles centrales sobre las políticas fiscales subnacionales, vía legislación federal o enmiendas constitucionales. Del mismo modo, en ciertos periodos de crisis el gobierno central ha asumido la totalidad o parte de la deuda subnacional, o se ha endeudado bajo su propio nombre para financiar a las entidades subnacionales. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el momento de formación de una federación (como en Estados Unidos o Canadá) o en periodos en los que tanto el gobierno central y los gobiernos subnacionales afrontaban graves crisis financieras (como en Australia en los años treinta y en Brasil en los ochenta).

Los acuerdos sobre el endeudamiento público dentro de la UEM son globalmente similares a los observados en las federaciones. Existe un tope de deuda que han de respetar los Estados miembros de la UEM (aunque este se infringe en muchos casos). La financiación central de los Estados miembros, mediante préstamos concedidos por el BEI, es bastante modesta y la mayoría de los Estados miembros financia su déficit recurriendo a los mercados de deuda, al menos hasta que se produjo la crisis de deuda. El tratado fundacional de la UEM prohíbe explícitamente los rescates entre Estados miembros, aun-

que se hicieron excepciones en el contexto de la crisis reciente, con el establecimiento del FEEF/MEDE y de otros instrumentos de resolución de la crisis en manos del BCE. El carácter relativamente permanente e institucionalizado de esos instrumentos difiere en cierta medida del enfoque más *ad hoc* adoptado para la resolución de crisis de deuda subnacional en las federaciones (Cordes *et al.*, 2014); pero esto tal vez sea reflejo de la magnitud sin precedentes de la crisis de deuda de la zona del euro, cuyas posibles consecuencias sistémicas requerían esfuerzos de resolución mucho más formalizados.

La principal diferencia entre la UEM y las federaciones reside, más bien, «por encima de la línea». En las federaciones, el presupuesto federal y los presupuestos subnacionales están conectados mediante una multiplicidad de vínculos financieros, como pueden ser las transferencias para programas educativos y de salud, proyectos de infraestructura y reparto de impuestos. En cambio, aunque la UE dedique cerca de una tercera parte de su presupuesto a transferencias a los Estados miembros mediante los fondos estructurales y de cohesión, las cuantías son demasiado pequeñas como para crear los mismos canales informales que facilitan la armonización de las políticas fiscales en las federaciones.

V. MECANISMOS PARA UNA INTEGRACIÓN FISCAL MÁS EFICIENTE EN LA UEM

En suma, en comparación con las federaciones, la UEM se apoya más en la supervisión supranacional y menos en los instrumentos compartidos de política fiscal

para garantizar la coherencia de las políticas fiscales a nivel de la unión. La UEM asigna un papel de vigilancia importante a las instituciones supranacionales, pero no incluye un instrumento centralizado de estabilización, y los vínculos presupuestarios entre el nivel supranacional y los Estados miembros son muy escasos. En contraposición, en la mayoría de las federaciones, es más bien raro que el gobierno central supervise o controle los resultados fiscales de las administraciones subnacionales; sí asume, no obstante, una parte muy considerable de las políticas de estabilización; y, aunque solo financia de modo explícito los déficits subnacionales en muy contadas ocasiones, *de facto*, los presupuestos central y subnacionales están estrechamente vinculados.

Para que en la UEM la integración fiscal fuera más eficiente sería necesario un reajuste entre los instrumentos institucionales y de política fiscal, así como entre el nivel supranacional y los Estados miembros. En lo que respecta a las políticas, la opción más sencilla consistiría en establecer una herramienta supranacional de estabilización. Podría tratarse de una herramienta adicional (por ejemplo, a través del establecimiento de un nuevo impuesto europeo o de un fondo paneuropeo de estabilización) o sustitutiva (por ejemplo, mediante la transferencia de parte de los impuestos existentes, o de parte de los sistemas de seguro de desempleo existentes, de los Estados miembros a una instancia supranacional). La primera alternativa incrementaría el tamaño del conjunto de los estabilizadores automáticos en la UEM, mientras que la segunda solo modificaría su distribución (de los Estados miembros hacia el nivel supranacional). Pero incluso si no

crece el tamaño de los estabilizadores automáticos, su centralización parcial (es decir, el hecho de que una parte de esos estabilizadores pase bajo control supranacional) reforzaría su eficacia y reduciría la vulnerabilidad de la UE frente a las crisis, y eso de tres maneras: 1) Durante una recesión, las entidades subnacionales pueden tener más dificultades que el gobierno central en acceder a los mercados de crédito, lo que limita su capacidad para utilizar los estabilizadores automáticos. 2) La existencia de mecanismos centrales de estabilización, al reducir el impacto del *shock*, puede ayudar a las entidades subnacionales a cumplir con sus propias reglas fiscales. Ello a su vez incrementa la credibilidad del marco institucional (y de paso la credibilidad de la regla de prohibición del rescate, si esta existe). Y 3) La existencia de un presupuesto central de cierto peso implica que una parte importante de las decisiones en materia de política fiscal se adoptan en el centro, reduciendo así el espacio para la aplicación de políticas fiscales inconsistentes (12).

También se podría considerar una revisión de las modalidades y del alcance de la supervisión ejercida por las instancias supranacionales, ya que es posible que se haya extendido en forma excesiva, desde el punto de vista tanto técnico como político. La experiencia de las federaciones indica que, para ser eficientes, las restricciones subnacionales deben ser congruentes con la legislación y las prácticas subnacionales. La obligación de inscribir las reglas fiscales dentro de los marcos legales de los Estados miembros, tal como se estipula en el Pacto Fiscal, constituye un gran paso adelante; lo mismo que el uso obligatorio de agencias de supervisión independien-

tes para fiscalizar la observancia de dichas reglas. Ahora bien, se necesitan otras reformas para lograr una verdadera «internalización» de las restricciones fiscales por los Estados miembros. Es muy probable, por ejemplo, que a consecuencia de los cambios recientes en el marco fiscal de la UEM el sistema sea ahora más vinculante para las autoridades de los Estados miembros (un avance en términos de eficiencia técnica); sin embargo, el sistema se ha vuelto más complejo y más auto-referente, lo cual crea aún más distancia entre los ciudadanos de la UE y los instrumentos de política europea (un retroceso en términos de eficiencia política). Además, existe un riesgo de tensión o incluso de falta de coherencia entre el extenso sistema de reglas y acuerdos supranacionales y los sistemas desarrollados por los Estados miembros en sus esfuerzos por reforzar la disciplina fiscal. Unas reglas más sencillas y una mayor tolerancia a las variaciones entre Estados miembros podrían contrarrestar estas tendencias, pero tendrían que ir acompañadas de un reforzamiento de los compromisos nacionales y, posiblemente, de las sanciones en caso de infracción.

En lo que respecta a la financiación, es importante mantener el principio de que cada nivel de gobierno se hace cargo de los costes financieros derivados de sus decisiones fiscales. No obstante, es muy posible que los mecanismos de resolución de crisis, como el MEDE, tengan que mantenerse durante varios años, en tanto los mercados financieros y laborales de la UE siguen fragmentados. Con mercados fragmentados, una integración fiscal más estrecha podría reducir, aunque no eliminar, el riesgo de *shocks* macroeconómicos idiosincrásicos y de crisis subnacionales.

Para limitar el riesgo moral, el acceso de las entidades subnacionales en crisis a los fondos de apoyo tendría que ser condicionado, tal y como se ha establecido en el caso del MEDE. Al mismo tiempo, la emisión de bonos por el propio MEDE podría contribuir a reducir la fragmentación financiera. Permitiría el desarrollo subsiguiente de un mercado de instrumentos financieros comunes «seguros», con dos ventajas importantes: debilitaría el círculo vicioso deuda pública-bancos y, por ende, reduciría el riesgo de doble crisis: de deuda y bancaria. Además, fomentaría el desarrollo de mecanismos privados de distribución de riesgos (13).

En conclusión, la experiencia de las federaciones parece indicar que la existencia de herramientas de política comunes facilita sustancialmente la coordinación fiscal entre niveles de gobiernos. Estos instrumentos compartidos son relativamente escasos en la UEM, especialmente en el ámbito fiscal. En el contexto actual, será difícil encontrar apoyo político para establecer tales instrumentos: porque ellos demandarían una profundización de la unión política en un momento de creciente desafección con el proyecto europeo; y porque no constituyen una prioridad inmediata, sobre todo comparado con los esfuerzos todavía en curso para dejar atrás la crisis de deuda y sus múltiples legados. Así pues, se puede esperar que el marco de coordinación fiscal en la UEM siga descansando por algún tiempo más sobre restricciones institucionales definidas al nivel supranacional. En este contexto será de vital importancia aprovechar todas las oportunidades que se presenten para plantar las semillas que permitirán luego desarrollar instrumentos de política paneuropeos, y evitar que se

tomen medidas que podrían convertirse en un obstáculo a este objetivo.

NOTAS

(*) Subdirectora, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Carlo Cottarelli y Luc Eyraud, y la asistencia de Tafadzwa Mahlanganise en la preparación del material de apoyo a este estudio. Las opiniones vertidas en este artículo son responsabilidad exclusiva de su autora y no pueden atribuirse ni al FMI, ni a su Consejo Ejecutivo, ni a su dirección.

(1) En este artículo, los términos «gobierno central» y «gobierno federal» se refieren a la autoridad central en una federación; a su vez, el término «gobierno subnacional» se refiere al nivel inmediatamente inferior (estados o provincias). Del mismo modo, cuando hablamos de la UEM, el término «supranacional» se refiere a las instituciones europeas creadas mediante los tratados de la UEM, mientras que el término «Estados miembros» designa a los países firmantes de dichos tratados.

(2) Véanse, por ejemplo, AHMAD y BROSIO (2006) y TER-MINASSIAN (1997).

(3) Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, España, México, Suiza y Estados Unidos.

(4) Véase EYRAUD y GÓMEZ SIRERA (2014) para un análisis más detallado de la utilización de reglas fiscales y de otras limitaciones en una muestra más grande de federaciones, así como para una comparación con el marco de instituciones fiscales en la UE.

(5) Por el mismo motivo, son pocas las federaciones que disponen de herramientas comunes de gestión de las finanzas públicas, tales como directrices comunes para la elaboración de presupuestos, normas comunes de contabilidad y requisitos comunes de información.

(6) EYRAUD y GÓMEZ SIRERA (2014) ponen de manifiesto que la UEM utiliza no menos de cinco reglas, frente a un promedio de dos en las federaciones.

(7) Desde sus inicios, los tratados de la UEM han asignado a la Comisión Económica la responsabilidad de supervisión de los resultados fiscales de los Estados miembros, incluyendo esta la comprobación del cumplimiento de las reglas fiscales, así como la formulación de recomendaciones para corregir las desviaciones que se produzcan.

(8) Debido al efecto de las economías de escala y de las externalidades (en la medida que los beneficios de las políticas de redistribución y estabilización pueden ser capturados más allá de las fronteras subnacionales). Sin embargo, en la práctica, factores políticos,

históricos e institucionales pueden tener un peso más determinante sobre el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (AHMAD y BROSIO, 2007; FMI, 2009).

(9) Cerca del 80 por 100 de los ingresos de la UE proceden de transferencias de los Estados miembros, de las cuales una quinta parte depende de los ingresos procedentes del IVA y el resto de indicadores de riqueza relativa.

(10) Dos notables excepciones son Argentina y, hasta comienzos de los años 2000, la India.

(11) Excepto en Austria, cuyo gobierno central concede préstamos a las administraciones subnacionales y se encarga de obtener fondos en los mercados de capitales para financiar los presupuestos subnacionales.

(12) COTTARELLI (2013) argumenta que la centralización de los estabilizadores automáticos entraña ventajas adicionales para el funcionamiento de una unión monetaria, sobre todo al promover la convergencia de las economías subnacionales a medio plazo.

(13) Con ello se reforzarían las ventajas de la unión bancaria, aunque de ningún modo sería un sustituto de esta última.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E., y BROSIO, G. (Eds.) (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, Reino Unido.

ALLARD, C.; BROOKS, P.K.; BLUEDORN, J.C.; BORNHORST, F.; CHRISTOPHERSON, K.; OHNSORGE, F., y POGHOSYAN, T. (2013), «Toward a Fiscal Union for the Euro Area». IMF Staff Discussion Notes, SDN/13/09, septiembre.

CORDES, T. et al. (2014), «Subnational Fiscal Crises», en C. COTTARELLI y M. GUERGUIL (Eds.), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, Routledge, en prensa.

COTTARELLI, C. (2013), «European Fiscal Union: A Vision for the Long Run», *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(junio): 167-174.

COTTARELLI, C., y GUERGUIL, M. (Eds.) (2014), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, Routledge, en prensa.

EYRAUD, L., y GÓMEZ SIRERA, R. (2014), «Constraints on Subnational Fiscal Policy», en C. COTTARELLI y M. GUERGUIL (Eds.), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, Routledge, en prensa.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009), *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization*, Washington.

MUSGRAVE, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill, Nueva York.

OATES, W. (2005), «Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism», *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349-373.

PALOMBA, G.; JENKNER, E.; MENKULASI, J., y SOLA, S. (2014), «Financing of Central and Subnational Governments», en C. COTTARELLI y M. GUERGUIL (Eds.), *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, Routledge, en prensa.

SHAH, A. (1998), «Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance». Policy Research Documento de Trabajo n.º 2.005, Banco Mundial, Washington.

SHANNON, J. (1990), «The Deregulation of the American Federal System: 1789-1989», en Th. SWARTZ y E. PECK (Eds.), *The Changing Face of Fiscal Federalism*, M. E. Sharpe, Nueva York.

TER-MINASSIAN, T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.