

INTERNATIONAAL: ARGENTINIË

# Institutionele problemen achter de crisis in Argentinië

Atila Arda en Edwin Lambregts

*Het eens zo florerende Argentinië is in een diepe financiële crisis terechtgekomen. In dit artikel wordt ingegaan op een van de belangrijkste achterliggende factoren, namelijk de begrotingsrelatie tussen de federale overheid en provincies. Een terugkeer naar groei en financiële stabiliteit wordt volgens de auteurs belemmerd door een te geringe politieke besluitvaardigheid om belangrijke hervormingen door te voeren. Op het provinciale niveau ontbreken de prikkels om in het nationale belang te handelen en de sterk regionale politieke cultuur belemmert besluiten op federaal niveau. Deze institutionele zwakten maken dat het IMF rekening moet houden met mogelijk falen van beleidshervormingen zoals blijkt bij het begrotingsbeleid (van de redactie).*

Argentinië bevindt zich in een ongekend diepe financiële crisis. In de loop van 2001 werd steeds duidelijker dat de hoge begrotingstekorten en de harde dollarkoppeling (*currency board*) onhoudbaar waren geworden. De sterk opgelopen externe publieke schuld en de overgewaardeerde wisselkoers leidden tot twijfels over de kredietwaardigheid van de Argentijnse overheid. Dit vertaalde zich in torenhoge risicopremies en een hardnekkige depositovlucht. Hierdoor werd niet alleen de overheid geconfronteerd met herfinancieringsproblemen, maar kwam ook de *currency board* onder druk. Pogingen de financieringsbehoefte van de overheid te verminderen mislukten, zodat uiteindelijk weinig opties restten dan in januari 2002 een schuldenmoratorium af te kondigen en de *currency board* los te laten. De scherpe pesodevaluatie die daarop volgde heeft de overheid en de private sector opgezadeld met enorme verliezen als gevolg van de omvangrijke dollarisering van financiële verplichtingen.

Ofschoon er tekenen zijn dat de economie momenteel weer uit het dal begint te krabbelen, blijft het vertrouwen in de overheid en het bankwezen laag en is het uitzicht op een duurzaam herstel van de groei en de financiële stabiliteit nog hoogst onzeker. Het grootste probleem blijft dat de Argentijnse autoriteiten moeite hebben met de invoering van een geloofwaardig (en een door het IMF ondersteund) aanpassingsprogramma voor de middellange termijn. De autoriteiten blijken niet bij machte de noodzakelijke aanpassingen in het macro-economische beleid door te voeren wegens politieke en institutionele belemmeringen. Dit artikel tracht te achterhalen welke politieke en institutionele problemen de weg naar een solide macrobeleid blokkeren. Hiertoe concentreren wij ons op de Argentijnse staatsrechtelijke verhoudingen en, daaruit voortvloeiend, de institutionele problemen rondom een van de meest fundamentele onevenwichtigheden in de Argentijnse economie: de begrotingsrelaties tussen de federale en de provinciale overheid.

## 1 Staatsrechtelijke verhoudingen in Argentinië

Van alle opkomende markten is Argentinië een van de meest gedecentraliseerde democratieën; zie o.a. Treisman (1998) en Dillinger en Webb (1999). Volgens zijn grondwet is Argentinië een federale republiek bestaande uit een federale overheid, 23 provincies en de hoofdstad Buenos Aires (de stad kreeg in 1994 een provinciale status). Aan het hoofd van de republiek staat de president die verantwoordelijk is voor de federale uitvoerende macht. Zijn exclusieve bevoegdheden liggen vooral op het vlak van defensie en buitenlands beleid. Verder benoemt de president een aantal hoge functionarissen zoals de leden van de Hoge Raad, en speelt hij een grote rol in het wetgevingsproces.<sup>1</sup> Dit laatste neemt niet weg dat de primaire wetgevende macht formeel berust bij het Congres, bestaande uit de Senaat en het Lagerhuis. Naast de exclusief aan de federale overheid toebedeelde bevoegdheden zijn op

<sup>1</sup> De president heeft het recht van initiatief en veto. Wetsvoorstellen die door het veto van de president zijn getroffen, worden teruggezonden naar het Congres. Indien beide kamers van het Congres met een meerderheid van tweederde instemmen met dit teruggezonden wetsvoorstel dan krijgt het alsnog kracht van wet en moet de president overgaan tot publicatie daarvan.

sommige terreinen zowel de federale overheid als de provincies bevoegd, zoals in de sfeer van de indirecte belastingen (zie later). Voor alle bevoegdheden die niet expliciet in de grondwet zijn toebedeeld aan de federale overheid geldt het basisprincipe dat deze toebehoren aan de provincies.<sup>2</sup> De provincies hebben hun eigen grondwet alsmede een wetgevende en uitvoerende macht. Aan het hoofd van de provinciale uitvoerende macht staat de gouverneur.

Hoewel de grondwet anders doet vermoeden, is de verdeling van bevoegdheden tussen federale en provinciale overheden in de praktijk veel minder eenduidig. Verantwoordelijkheden worden veelal verdeeld via complexe, informele afspraken tussen verschillende overheden (federatie en provincies) en tussen verschillende actoren (president, Congres en gouverneurs). Deze betreffen zowel afspraken inzake exclusieve als gedeelde bevoegdheden. Weliswaar kunnen grondwettelijk vastgelegde bevoegdheidsverdelingen in beginsel niet door lagere rechtsinstrumenten worden gewijzigd, niettemin komt in de praktijk een herverdeling van bevoegdheden tussen de federale overheid en provincies voor via intergouvernementele akkoorden. Dergelijke akkoorden worden bijvoorbeeld gesloten als reactie op veranderende economische of politieke omstandigheden. Intenties van overheden en uitvoeringsvoorschriften kunnen op deze wijze worden vastgelegd zonder dat hiervoor een formele wet behoeft te worden ingediend. Dit laatste kan in Argentinië een tijdrovende zaak zijn omdat alle provinciale wetgevers deze wet dienen te ratificeren, voor zover het een overdracht van provinciale bevoegdheden betreft. Het afsluiten van intergouvernementele akkoorden lijkt dus te zijn ingegeven door de wens – zeker op korte termijn – de transactiekosten te verlagen.

Een keerzijde van veel van deze intergouvernementele akkoorden is dat de rechtmatigheid ervan kan worden betwist omdat niet altijd duidelijk is of de gevolgde procedures en de gekozen vorm juridisch juist zijn en of de betrokken partijen bevoegd zijn tot sluiting van dergelijke akkoorden. Het afwijken van de juridische voorschriften en de grondwettelijk

<sup>2</sup> Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een eenheidsstaat als Nederland, waar bevoegdheden in beginsel toebehoren aan de rijksoverheid voor zover deze niet zijn afgestaan aan lagere overheden.

vastgelegde bevoegdheidsverdeling brengen het risico met zich mee dat de rechterlijke macht beleidsaanpassingen van de regering onrechtmatig verklaart. Zo werd bijvoorbeeld de bezuiniging op ambtenarensalarissen, als onderdeel van de in ultimo 2001 ingevoerde *zero-deficit-rule*, later onrechtmatig verklaard omdat zij onder meer in strijd was met provinciale competenties. Een ander voorbeeld is dat de ingevoerde gedeeltelijke bevrozing van tegoeden nietig bleek te zijn doordat deze in strijd was met de grondwet. Deze akkoorden blijken niet alleen onduidelijk, maar blijken veelal ook bindende kracht te missen (Opeskin 1999). De waarde van dergelijke afspraken is in de praktijk daarom vooral afhankelijk van het vermogen de uitvoering daarvan af te dwingen. Vanwege een tweetal samenhangende institutionele problemen is dit in Argentinië erg lastig.

Ten eerste ontbreekt een coöperatieve relatie tussen de federatie en provincies. Mede ten grondslag hieraan ligt de invloedrijke rol van gouverneurs die zich vaak laten leiden door het deelbelang van de provincie in plaats van het landelijke belang (Dillinger en Webb 1999). De dominante rol van gouverneurs houdt vooral verband met het feit dat zij via lokale partijleiders een doorslaggevende invloed hebben op het formeren van de kieslijst voor de verkiezingen van het Congres. Om de kans op herverkiezing te vergroten, zullen kandidaten de deelbelangen van de politieke agenda van de gouverneur in het federale Congres laten prevaleren.

Ten tweede ontbreken instituties om de intergouvernementele akkoorden te handhaven. Dit hangt voor een deel samen met het feit dat meer (dan in andere federaties) akkoorden buiten het nationale wetgevingsproces worden gesloten. Een mogelijke reden hiervoor is dat enerzijds de president wil voorkomen dat wetgeving wordt geblokkeerd door een onwelwillend Congres. Anderzijds willen vooral gouverneurs vermijden dat (hun indirecte) wetsvoorstellen in het Congres door de president met een veto worden getroffen of in de uitvoeringsfase door hem als hoofd van de uitvoerende macht worden gefrustreerd. Akkoorden worden in de regel daarom vaker bilateraal tussen president en een of meerdere coöperatieve gouverneurs gesloten waardoor het Congres omzeild wordt. Een goed voorbeeld hiervan zijn de onderhandelingen over de nieuwe begrotingsrelaties tussen federale overheid en provin-

cies (zie hierna).<sup>3</sup> In andere woorden, de macht van de gouverneurs over het Congres en die van de president over de Hoge Raad alsmede de uitvoerende macht (door middel van zijn benoemingsrecht) ondermijnen in beide gevallen de prikkels om instituties op te richten die toezien op naleving van de gemaakte afspraken. Hierdoor zijn maatregelen uit hoofde van het algemene belang in Argentinië moeilijk te realiseren zoals het IMF het afgelopen jaar heeft mogen ervaren. De problemen rondom het begrotingsbeleid illustreren dit.

## 2 Relatie tot het begrotingsbeleid

**Institutionele kenmerken.** De beperkte invloed van de federale overheid doet zich vooral gelden op het terrein van begrotingszaken. Uit de grondwet vloeit voort dat zeggenschap over de meeste uitgaven en belastinginkomsten bij de provincies ligt. De enige uitgaven die vallen onder de exclusieve competentie van de federale overheid zijn die aan defensie en buitenlands beleid, terwijl de uitgaven aan sociale zekerheid door de provincies zijn toevertrouwd aan de federale overheid. Voor alle overige publieke uitgaven zoals onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur zijn de provincies grotendeels verantwoordelijk. Het resultaat hiervan is dat bijna 60% van de geconsolideerde uitgaven in de publieke sector wordt verricht door lagere overheden (10-11% bbp). Wat betreft de inkomstenkant zijn de federale bevoegdheden beperkt en beschikken de provincies over aanzienlijke bevoegdheden met betrekking tot directe belastingen (exclusieve bevoegdheid) en indirecte belastingen (gedeelde bevoegdheid). De provincies hebben echter in de praktijk de zeggenschap over de belangrijkste belastingen zoals loon- en inkomstenbelasting, overgedragen aan de federale overheid (in totaal zo'n 16% bbp). Het betreft hier niet alleen de inning maar ook de bepaling van tarieven. Daarentegen innen de provincies ongeveer 3% bbp aan belastingen (vooral op omzet en onroerend goed). Hierdoor hebben

3 Het andere uiterste is dat, ter voorkoming van ongunstige wetswijzigingen, akkoorden worden vastgelegd in de constitutie (zie Jones 2000). Zodoende ontstaan zeer rigide akkoorden die zelfs als de nieuwe omstandigheden erom vragen zeer lastig zijn te wijzigen zoals het recht van provincies financiële middelen van de federatie te ontvangen.

provincies zich in een politiek uiterst comfortabele positie gemanoeuvreerd: wat betreft de belastingen kunnen zij de verantwoordelijkheid afschuiven op de federale overheid en de eer voor het realiseren van maatschappelijk gewenste projecten strijken zij zelf op.

Het probleem met deze belastingafspraken lijkt niet zozeer te liggen in de mogelijke juridische haken en ogen maar in de grote mate van uitgavendecentralisatie en inkomstcentralisatie, hetgeen een grote budgettaire onevenwichtigheid met zich mee brengt (Hermes en Lanjouw 2001). Zo werd in 1999 bijna 60% van de provinciale uitgaven gefinancierd uit nationale belastingen. Teneinde deze onevenwichtigheid te slechten, is in 1988 een complex systeem van overdrachten ingesteld tussen de federale overheid en provincies. Het belangrijkste element hieruit is het *tax sharing mechanism*, ook bekend als het co-participatieregime. Volgens dit regime, dat in 1994 een constitutionele grondslag kreeg, wordt ongeveer 55% van de totale federale belastinginkomsten (zo'n 8% bbp) overgeheveld naar de provincies. Het grootste gedeelte van de overdrachten bestaat uit een gegarandeerde maandelijkse overdracht als percentage van een bepaalde belasting of als een vast bedrag in peso's (Tommasi, Saiegh, Sanguinetti 2001). Als blijkt dat deze inkomsten ontoereikend zijn voor de bekostiging van 'lopende uitgaven' dan is het Congres daarnaast nog eens bevoegd subsidies te verlenen aan de betreffende provincie. Resteren alsnog tekorten dan zijn provincies in staat 'ongelimiteerd' schuldtitels te emitteren in het binnen- en buitenland, zonder dat de federale overheid hier enige noemenswaardige zeggenschap in heeft. De enige vorm van federale bemoeienis, die in de praktijk overigens weinig voorstelt, bestaat uit een lichte toetsing van emissies op financieringsdoeleinden en de eis dat dollargedenomineerde obligaties worden vereffend bij de centrale bank.<sup>4</sup>

**De daaruit voortkomende problemen.** De gevolgen van budgettaire decentralisatie zijn onder meer in kaart gebracht door Tanzi (2000).

4 Tot midden jaren negentig werden deze schuldtitels vooral opgenomen door provinciale banken die doorgaans in het bezit waren van provincies. Door een opeenhoping van slechte leningen zijn echter gedurende verschillende vertrouwenscrises de meeste publieke provinciale banken gesneuveld. In 2000 waren nog slechts zeven provinciale banken in handen van de provinciale overheden.

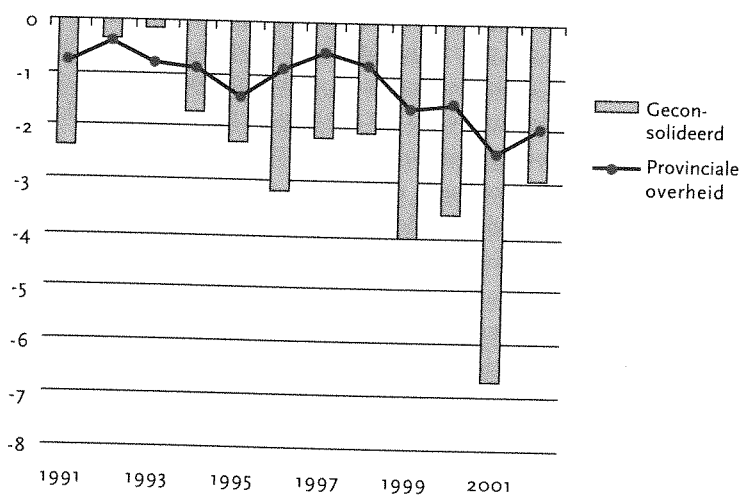
Deze auteur stelt dat budgettaire decentralisatie gepaard gaat met een significant efficiëntieverlies zolang de instituties ontbreken die de kosten van het gedrag van lagere overheden internaliseren. Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat deze instituties in Argentinië ontbreken. Door de onevenwichtige begrotingssystematiek en de grote autonomie van provincies om te lenen worden provincies onderworpen aan zachte budgetrestricties. Dergelijke institutionele kenmerken hebben geleid tot wijdverspreid *free rider* en *moral hazard* gedrag. Het is voor provincies immers gemakkelijker te streven naar een verhoging van de overdrachten dan de belastingen te verhogen of de bestedingen te heralloce- ren. Hierdoor zijn de provincies in de afgelopen jaren nauwelijks geconfronteerd met de kosten van hun eigen uitgaven. Een voorbeeld van ongecontroleerde uitgaven is dat in 1999, het jaar van de verkiezingen, de salarissen voor provinciale ambtenaren met bijna 20% stegen. Naast hoge en onverantwoorde uitgaven is er sprake van ineffectieve belastinginning. Zo wordt op federaal en provinciaal niveau slechts 55% van de belastingen daadwerkelijk geïnd.<sup>5</sup> Behalve omvangrijke ontduiking, ontbreken vooral bij provincies de juiste prikkels eigen belastingen te heffen en de federatie te helpen belastingen te innen. Immers, waarom zouden provincies veel moeite doen belasting te innen als het verband tussen de geïnde belastingen en de uitkering via het belastingverdelingsmechanisme afwezig is. De overdracht is toch grotendeels vastgelegd. De weinig coöperatieve houding van provincies en de lagere belastinginning worden verder versterkt doordat provincies met elkaar in een belastingcompetitie zijn verwickeld. Veel bedrijven krijgen vrijstelling van provinciale belastingen als ze bereid zijn in de betreffende provincie te investeren. Het voorgaande heeft geleid tot nog lagere inkomsten waardoor de federale overheid vaak genoodzaakt is geweest de belastingen op exporten (exclusieve bevoegdheid) of minder mobiele factoren, zoals op arbeid, te verhogen. Hierdoor is de export- en werkgelegenheidsgroei geremd en de basis waarover men belasting heft ver- der versmald.

Een ander probleem van begrotingsdecentralisatie – dat ook door Tanzi is onderkend – is dat anticyclisch budgettair beleid lastiger is te coördi-

<sup>5</sup> Ter vergelijking, in de omliggende landen ligt dit percentage veel hoger: Chili 80%, Uruguay en Brazilië rond de 70%.

neren. Dit geldt met name als provinciale overheden worden geconfronteerd met zachte budgetrestricties, zoals in Argentinië het geval is. Zo hebben de Argentijnse federale autoriteiten in tijden van hoogconjunctuur nooit echt een begrotingsverkrapping kunnen doorvoeren omdat iedere belastingverhoging of uitgavenbeperking meteen werd tenietgedaan door toenemende provinciale uitgaven (al dan niet via aanspraken op federale fondsen).

Figuur 1 Begrotingssaldo Argentinië, in procenten bbp

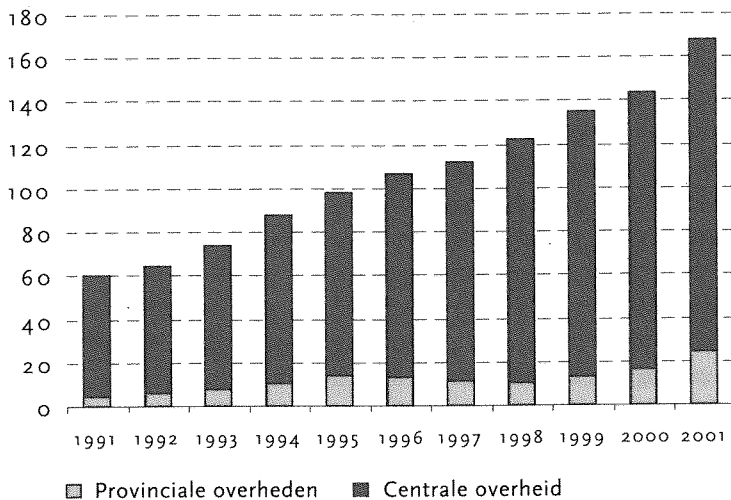


Bovenstaande tekortkoming hebben geresulteerd in persistent hoge begrotingstekorten voor zowel de federale overheid als de provinciale overheden (zie figuur 1). Ondanks het feit dat extra uitgaven soms werden gecompenseerd door toenemende federale overdrachten, werden provincies geconfronteerd met een niet sluitende primaire begroting. Dientengevolge zijn de provinciale en federale schulden in het afgelopen decennium fors toegenomen. Het enige verschil met de jaren tachtig is dat met de komst van de *currency board* in 1991 deze schulden niet meer monetair konden worden gefinancierd. Ook was de binnenlandse vermogensmarkt niet diep genoeg om aan de grote financieringsbehoefte van de overheid te voldoen. In plaats daarvan werden schuldtitels, veelal luidend in US dollars, op de internationale kapitaalmarkt geplaatst. Naast federale schuldtitels waren ook provinciale schuldtitels



een interessant investeringsobject vanwege aantrekkelijke couponrentes en dito onderpand (de vaste federale overdrachtsgarantie). Bovendien namen provinciale emissies eind jaren negentig een hoge vlucht (tussen 1998 en 2001 nam de schuld van provinciale overheden met bijna 40% toe) doordat zowel de debiteur als de crediteur de indruk hadden dat de federale overheid bij eventuele problemen een financiële reddingsoperatie zou lanceren (*bail-out*).<sup>6</sup> Mede als gevolg van deze vraag- en aanbodfactoren heeft de totale externe overheidsschuld van Argentinië een sterke stijging laten zien, van amper 50 miljard US dollars in 1991 tot ruim 160 miljard US dollars in 2001 (zie figuur 2).

Figuur 2 Ontwikkeling externe overheidsschuld Argentinië, in miljarden dollars



**Tot dusver genomen maatregelen.** De problemen rondom het overdrachtsysteem zijn door de bevoegdheidsverdeling en de voordelen die sommige provincies hebben bij de huidige situatie lastig oplosbaar. Hoewel sinds 1992 maar liefst zes akkoorden zijn gesloten tussen de

6 In de praktijk gebeurde dit ook. Zo heeft de federale overheid tussen 1992-1994 voor 1,5 miljard US dollars aan financiële steun verleend aan zeven provincies die in budgettaire problemen verkeerden. Dit geschiedde bijvoorbeeld via een transfer van federale overheidsobligaties (die provincies vervolgens op de secundaire markt konden verkopen) of via een overname van de provinciale pensioenverplichtingen.

federale overheid en de provincies, is de grondslag voor overdrachten verder verbreed en is het systeem complexer geworden.<sup>7</sup> De diepe crisis van het afgelopen jaar maakte het systeem echter volstrekt onhoudbaar. Om de nijpende budgettaire problemen het hoofd te bieden hebben de federale regering en de provincies op 27 februari 2002 in een nieuw, beperkt, belastingakkoord besloten het regime van vaste overdrachten te herzien en afgesproken dat in 2003 de provinciale begrotingen in evenwicht moeten zijn. In plaats van een vaste overdrachtsgarantie krijgen provincies voortaan een variabele overdracht van de federale overheid, afhankelijk van de ontvangen belastinginkomsten. Er is wel een ondergrens voor federale overdrachten naar provincies afgesproken. In ruil voor het verlies aan gegarandeerde overdrachten heeft de federale overheid beloofd de provincies te steunen in het herstructureren van hun schulden. De betrokken partijen hebben zich gebonden uiterlijk medio mei 2003 een tweede akkoord te sluiten waarin een groot aantal andere onderwerpen op het terrein van belastingen wordt geregeld. Inwerkingtreding vindt echter pas plaats na ratificatie door de wetgevende macht van alle betrokken jurisdicties. Vooralsnog hebben lang niet alle provincies het akkoord daadwerkelijk geratificeerd. Zoals eerder aangegeven, kosten ratificatieprocedures van provincies veel tijd en kunnen deze procedures tussen provincies verschillen. Ook is het aannemelijk dat provincies de ratificatie van de herziene begrotingsrelaties traineren gegeven de geringe onderlinge solidariteit in de federatie (*rent-seeking*). Behalve de trage invoering, is de meerwaarde van het belastingakkoord onzeker omdat het – met uitzondering van een autorisatie van het Ministerie van Economische Zaken – niet voorziet in expliciete en afdwingbare limieten voor schuldenemissies. Het gevolg hiervan is dat provincies alsnog de prikkel hebben om ter compensatie van lagere belastingopbrengsten zelf lokale schuldtitels uit te geven. In het afgelopen jaar gebeurde dit op grote schaal om onder meer te voldoen aan de salarisbetalingen aan lokale ambtenaren. Omdat deze schuldtitels door ambtenaren kunnen worden gebruikt ter financiering van willekeurige uitgaven in de provincie ontstaat een soort quasi-geld. Het op grote schaal gebruiken van dit quasi-geld ondermijnt niet alleen de sanering van de provinciale en geconsolideerde publieke financiën,

7 Zo werd onder meer beslist om 30% van de inkomsten uit de belasting op financiële transacties te onderwerpen aan het co-participatiesysteem. Zie Cuevas (2003).

maar zal ook de invoering van een prudent monetair beleid – de andere belangrijke pijler van een solide economisch programma – verder bemoeilijken.

### 3 Concluderende opmerkingen en aanbevelingen

De ongekend diepe financieel-economische crisis in Argentinië is deels terug te voeren op een gebrek aan politieke daadkracht. Een nadere analyse van de staatsrechtelijke verhoudingen toont aan dat de instituties ontbreken om federale en provinciale politici tot noodzakelijke nationale beleidsaanpassingen te bewegen. Illustratief hiervoor zijn de trage hervormingen van de begrotingsrelaties tussen de federale overheid en de provincies. Omdat de autoriteiten elkaar niet meer kunnen vertrouwen via intergouvernementele akkoorden (informele instituties) dienen beleidsintenties te worden vastgelegd in wetten, hetgeen door ratificatieprocedures en opportunistisch gedrag een zaak van lange adem is. De huidige situatie in Argentinië onderstreept eens te meer dat aanpassingen op beleidsniveau geen soelaas bieden als tegelijkertijd politieke en institutionele aanpassingen achterwege blijven. Dit maakt de afwijging voor het IMF om wel of niet (extra) steun te verlenen aan Argentinië uiterst lastig zolang de institutionele basis voor een gedegen economisch en financieel beleid op nationaal niveau ontbreekt. Onderhandelingen tussen het IMF en de federale autoriteiten zijn immers minder effectief naarmate de daadwerkelijke bevoegdheid inzake beleidswijzigingen meer bij de lagere overheden ligt. In die gevallen is het niet zeker of de federale overheid de nodige ondersteuning van de provincies krijgt voor de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen. Tegelijkertijd hangt een negatief rechterlijk oordeel als een zwaard van Damocles boven de wel ingevoerde, maar mogelijk onrechtmatige beleidsmaatregelen. Om het effect van beleidsaanbevelingen van het IMF te vergroten zijn zowel politieke als institutionele hervormingen geboden.

In de sfeer van de politieke verhoudingen is het aan te raden de wetgevende rol van de federale overheid te versterken. Dit kan geschieden door bijvoorbeeld de macht van gouverneurs op de kieslijsten van het Congres te beperken zodat leden van het Congres minder geneigd zijn

het lokale belang te laten prevaleren. Wat betreft het budgettaire beleid zou het wenselijk zijn de combinatie van uitgavendecentralisatie en inkomstcentralisatie te doorbreken. Door synchronisatie van bevoegdheden worden de autoriteiten geconfronteerd met de kosten van het eigen gedrag. Met het oog op de bij decentralisatie moeilijkere macro-economische coördinatie en minder uniforme wetgeving, zou centralisatie van begrotingsbevoegdheden de voorkeur verdienen. Ondanks de wenselijkheid hiervan is het de vraag of dit politieke haalbaar is: volgens de grondwet hebben provincies nu eenmaal de zeggenschap over de meeste uitgaven en inkomsten. Dit impliceert dat begrotingsdecentralisatie min of meer een gegeven is waar Argentinië mee moet leven. Het kan daarom vruchtbaarder zijn de beleidsinspanningen te richten op het verbeteren van de institutionele randvoorwaarden onder het huidige decentrale begrotingsbeleid. In deze context is het aan te bevelen het co-participatieregime verder te herzien. Er is een begin gemaakt de gegarandeerde federale overdrachten om te zetten in variabele overdrachten afhankelijk van de geïnde belastinginkomsten. Voorts is het wenselijk de overdrachten te conditioneren aan de mate waarin provincies een verantwoordelijk begrotingsbeleid voeren. Hiertoe is de introductie van een *Fiscal Responsibility Law*, zoals in Brazilië is gebeurd, zeer wenselijk. Onder deze wet dienen provincies zich te committeren aan het onder controle houden van begrotingstekorten en het beperken van de uitgifte van schuldtitels en quasi-geld. Ook is het nodig de *bail-out* mogelijkheden en subsidies voor provincies te limiteren. De huidige crisis biedt ons inziens het momentum om met deze hervormingen een breuk te forceren met het verleden en de basis te leggen voor een duurzaam herstel van economische groei en financiële stabiliteit.

### Auteurs

De auteurs zijn werkzaam bij De Nederlandsche Bank, bij respectievelijk de afdeling Juridische zaken en Monetair en economisch beleid. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

## Literatuur

- Cuevas, A (2003) Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina, IMF WP/03/90.
- Dillinger, W., S.B. Webb, (1999) Fiscal Management in Federal Democracies, World Bank Policy Research Paper No. 2121.
- Hermes, N., G. Lanjouw, (2001) Dollarisering in Latijns Amerika, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23(1), 96-97.
- Jones, M. (2000) Professional Politicians: the Argentine Congress during the XXth century, CEDI Mimeo.
- Opeskin, B.R. (1999) Mechanisms for Intergovernmental Relations, University of Sidney, Faculty of Law, Mimeo.
- Tanzi, V. (2000) On Fiscal Federalism: issues to worry about, IMF Conference Fiscal Federalism, November 2000.
- Tommasi, M., S. Saiegh, P. Sanguinetti, (2001) Fiscal federalism in Argentina: policies, politics and institutional reform, *Economia*, Spring 01.
- Treisman, D (1998) Decentralisation and inflation in developed and developing countries, University of California.