



¿Qué hacer y qué no hacer en política fiscal durante la actual coyuntura internacional?

Gustavo García

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-158

Abril 2009

¿Qué hacer y qué no hacer en política fiscal durante la actual coyuntura internacional?

Gustavo García



Banco Interamericano de Desarrollo

2009

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Gustavo García (GGARCIA@iadb.org)

I.- Introducción^{1 2}

Este trabajo constituye una adaptación al contexto específico de América Latina y el Caribe (LAC) del documento de Blanchard *et al* (IMF, 2008) sobre la política fiscal para la actual crisis. Aunque muchas de las sugerencias y recomendaciones contenidas en dicho trabajo vistas individualmente podrían ser aplicables en muchos países, varias de ellas tendrían que ser ajustadas o reconsideradas en el contexto económico y social de la región y particularmente, a partir de las características de sus finanzas públicas.

Las recomendaciones específicas de políticas que aquí se mencionan no constituyen una receta de medidas ni un paquete de ajustes, independientes de la realidad y circunstancias de cada país en particular. Aunque existe un enorme grado de similitud en muchos aspectos entre las economías de los países del área y la estructura de sus finanzas públicas, la heterogeneidad es también considerable y muy significativa en muchos aspectos. En particular, no todos los países han sido afectados por la crisis en la misma magnitud y por las mismas vías o canales de transmisión y por lo tanto, no todos se encuentran en la misma situación o capacidad para hacer políticas fiscales anticíclicas. Por el contrario, algunos países, particularmente si la crisis internacional se prolonga o se profundiza, se verán forzados a tomar medidas correctivas para evitar una crisis de confianza e inestabilidad financiera, particularmente si sus políticas fiscales se hacen insostenibles o son percibidas como tales. En esos casos la discusión deberá centrarse más bien en cómo hacer para que las medidas económicas y fiscales que se tengan que adoptar sean lo menos contractivas posible y cuáles serían las medidas que deberían adoptarse para proteger a los sectores más vulnerables de la población.

De manera similar a como se menciona en el documento del IMF citado arriba, algunas medidas de las que aquí se recomiendan podrían servir tanto para aquellos países que poseen espacios fiscales para hacer políticas fiscales anticíclicas, como para aquellos que tendrán que tomar medidas correctivas para garantizar la sostenibilidad de sus políticas fiscales y preservar la estabilidad financiera. Lo mismo es válido para algunas medidas que se mencionan como inapropiadas y que por lo tanto se recomiendan no hacer o adoptar, bien sea que se pretenda generar un efecto expansivo en la demanda agregada para estimular la actividad económica o que se tengan que tomar medidas de ajustes para reestablecer la sostenibilidad de la política fiscal.

Tampoco se pretende presentar un menú o lista de medidas “a gusto del consumidor”. Además de las circunstancias actuales de cada país, de su respectivo contexto económico, social e institucional y de la estructura y composición de sus finanzas públicas, las medidas que se adopten deberán ser consideradas en conjunto bajo una perspectiva de equilibrio general. Por ejemplo, el aumento de un impuesto que pueda considerarse regresivo de manera aislada, puede ser utilizado para aumentar las transferencias

¹ Borrador, favor no citar sin autorización del autor. Una primera versión de este trabajo se presentó en la XXIX Reunión de la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda, llevada a cabo en la sede del BID en Washington DC.

² Agradezco los comentarios y sugerencias de Vicente Fretes, Alberto Barreix y Luis Marcano. Sin embargo, todos los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

focalizadas, dirigidas a proteger a los sectores de ingresos más bajos que serían particularmente afectados por la actual crisis o por las medidas que se tengan que adoptar. En consecuencia, vistas en conjunto ambas medidas, el efecto final neto puede resultar progresivo o mucho menos regresivo que si se consideran las medidas de una manera aislada. Igualmente, la evaluación de los espacios presupuestarios y de financiamiento de cada país en particular, tanto en el corto como en el mediano plazo, es fundamental para estructurar el conjunto de medidas fiscales que se consideran más adecuadas, no sólo para garantizar la sostenibilidad de la política fiscal, sino también para garantizar la consistencia de esas medidas con el crecimiento económico a largo plazo. En tal sentido, las medidas deberían propender a generar una mayor eficiencia económica para facilitar la inversión privada y estimular el empleo o para mejorar la calidad del gasto público. Aquellos impuestos que desestimulen la inversión privada o aquellos gastos que puedan desanimar a algunos agentes económicos a incorporarse al sector formal de la economía, serían inconvenientes en cualquier caso.

II.- Características generales que deberían tener los programas fiscales en la actual coyuntura.

Las medidas que se tomen deberían ser oportunas, en el sentido de que se deben adoptar e implementar de manera rápida. Deberían ser efectivas en lograr los mayores efectos posibles de expansión de la demanda agregada. Deben evaluarse las posibles demoras que se produzcan cuando se requiere aprobación parlamentaria o se necesiten períodos de tiempo mayor para ser implementadas. Por ejemplo, es posible que un programa de inversión pública tenga un efecto multiplicador mayor en el crecimiento económico y en principio sea conveniente por sus efectos de largo plazo. Sin embargo, si dichos proyectos no están todavía bien diseñados y evaluados y además, requieren de un proceso de discusión parlamentaria prolongado para ser incluidos en el presupuesto, puede ser demasiado tarde como parte de un programa de medidas contracíclicas cuando comience su ejecución. Igualmente, si no se tiene seguridad sobre los recursos financieros necesarios para completar esas obras en el mediano plazo, los supuestos beneficios esperados no se obtendrían o peor aún, los recursos invertidos parcialmente no producirían efectos expansivos significativos en el corto plazo y eventualmente se podría producir un impacto recesivo al tener que paralizar las obras repentinamente. En ese caso sería más conveniente adoptar otros programas de gastos, como transferencias sociales condicionadas u obras de mantenimiento y reparación de infraestructura, los cuales pueden ser implementados más rápidamente. De esa manera se podría “comprar más tiempo” para evaluar mejor los programas más complejos en obras de infraestructura y que tendrían un tiempo mayor de aprobación y ejecución. La lenta capacidad de ejecución e implementación es un mal que aqueja a casi todo el sector público en la región.

Lo anterior no está reñido con la necesidad de actuar de manera prudente y ponderada a la hora de considerar cualquier programa de políticas fiscales anticíclicas, ya que todavía existe mucha incertidumbre con respecto a la duración y profundidad de la crisis y de las posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento a costos razonables. Las sobre reacciones pueden generar dudas sobre la sostenibilidad de la política fiscal en el

mediano plazo o producir un agotamiento demasiado temprano de los recursos necesarios más allá de 2009, en caso de que la recuperación de la economía mundial se prolongue más de lo previsto.

Las medidas de naturaleza anticíclica deben tener un carácter transitorio o temporal y por lo tanto, no afectar la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo. No deberían adoptarse medidas que vayan a crear nuevas rigideces presupuestarias o agudizar las existentes. Por ejemplo, no deberían producirse ajustes de salarios en el sector público como parte de un conjunto de medidas contracíclicas, o crear nuevas asignaciones presupuestarias como proporción fija de los ingresos fiscales o del gasto público. Igualmente, deberían considerarse los riesgos de irreversibilidad de las medidas que se adopten como temporales, particularmente por presiones o compromisos de tipo político o social que usualmente se generan en ciertos casos para asegurar las asignaciones presupuestarias de manera permanente o en el largo plazo. Es conveniente que en el caso de algunas transferencias sociales concebidas como temporales se piense anticipadamente en una estrategia de salida o en cómo convertir a esos programas temporales en parte de los programas sociales ya existentes dentro del presupuesto y bajo las mismas instituciones o instancias administrativas en funcionamiento y evitar la creación de nuevas instituciones para administrarlos.

Como fue comentado anteriormente, las medidas deben ser consistentes entre el corto y el largo plazo y económicamente eficientes. La consistencia entre el corto y el largo plazo no sólo es necesaria para garantizar la estabilidad financiera en las actuales circunstancias y la sostenibilidad de la política fiscal, sino también para garantizar la consistencia entre una política contracíclica de corto plazo y los objetivos de crecimiento y generación de empleo en el largo plazo. Igual reflexión cabe en el caso de que la política fiscal de corto plazo tenga como propósito reestablecer el equilibrio presupuestario alterado por la caída de ingresos de origen externo como consecuencia de la crisis. Por ejemplo, un impuesto a las transacciones financieras o a los débitos bancarios que se establezca como un nuevo tributo con el fin de incrementar los ingresos ordinarios del sector público, puede contribuir a generar una mayor inestabilidad financiera en el corto plazo en determinadas circunstancias, aún si se anuncia como un impuesto de carácter temporal que persigue reestablecer el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la política fiscal.

De igual manera, un impuesto de esa naturaleza actuaría como un *turnover tax* o impuesto bruto a la producción de las empresas. En el caso de que ese tipo de impuesto no pueda ser compensado como un gasto en la determinación del ingreso neto o beneficio gravable en el impuesto sobre la renta, se convertiría en una sobretasa sobre este último. En consecuencia, se produciría una carga tributaria excesiva sobre las empresas que desestimularía la inversión privada y la generación de empleos en el mediano y largo plazo. Por el contrario, si se permite su deducción en la determinación del impuesto sobre la renta, la consecuencia sería una disminución en la recaudación de este último y posiblemente el efecto neto sobre la recaudación total sería escaso o nulo. Lo peor en ese caso es que no se estaría gravando el beneficio neto de las empresas sino la renta bruta, lo

cual, además de la pérdida de eficiencia económica que produciría ese tipo de impuestos, podría tener impactos negativos en la equidad horizontal en el sector productivo.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, las medidas deben ser equitativas y evitar en lo posible un deterioro en los niveles de empleo y pobreza. Más aún, pocos países tienen espacios presupuestarios para hacer políticas fiscales anticíclicas en alguna medida significativa, particularmente si la crisis se prolonga más allá de 2009. En consecuencia, los esfuerzos tendrán que concentrarse en proteger a los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, las medidas que persigan ese objetivo deben estar muy bien focalizadas para evitar filtraciones que disminuyan sus impactos en la equidad y en el combate contra la pobreza, así como su efectividad para lograr los impactos contracíclicos que se persiguen. De hecho, las transferencias sociales bien focalizadas pueden generar un impacto anticíclico rápido e importante, toda vez que el sector de la población receptor de esos beneficios tiene una elevada propensión marginal al consumo debido a sus bajos niveles de ingresos.

Los programas hacia los cuales se canalicen los recursos disponibles pueden ser implementados de manera relativamente breve. Los esfuerzos deben concentrarse en una primera etapa en ampliar aquellos programas que ya funcionan de una manera eficiente, mientras se gana tiempo para avanzar en la implementación de otras políticas que se consideren necesarias o convenientes. Igualmente, se debería evitar la duplicación de esfuerzos institucionales y de recursos y más bien éstos últimos deberían concentrarse en las instituciones ya existentes.³

III.- El riesgo de un falso dilema para América Latina: ¿reducir impuestos o aumentar el gasto?

Algunos de los dilemas que se plantean en el debate público sobre la combinación adecuada de políticas fiscales en las actuales circunstancias, particularmente para países desarrollados, podrían representar un falso problema para la región. Por ejemplo, la discusión sobre la magnitud contracíclica de los estabilizadores automáticos y su evolución en EEUU y la UE en años recientes, puede resultar intrascendente para la mayoría de los países de LAC, ya que por diversas razones económicas e institucionales que luego se mencionan más abajo, esos estabilizadores son poco efectivos o peor aún, suelen tener en conjunto un comportamiento procíclico cuando se registran caídas en los ingresos ordinarios del sector público, bien sea por choques externos negativos, por contracción de la actividad económica interna, o por ambos .

De hecho, la mayoría de los países de la región no tienen seguros al desempleo y aún los que lo tienen, cubren sólo una porción limitada del mercado laboral, dado los elevados niveles de informalidad. Por otra parte, el monto y duración de dicha contingencia representa por razones presupuestarias una cantidad muy limitada para producir un efecto anticíclico apreciable, aunque pueda ser socialmente importante como mecanismo de protección social para una porción de los sectores de bajos ingresos que han logrado insertarse en el sector formal. Sin recursos presupuestarios adicionales en una magnitud

³ Ver IADB (2009b) y Levy (2009).

relativamente importante, los seguros al desempleo, que quizás constituye el principal mecanismo estabilizador en los países desarrollados, no han tenido en los países de la región que lo han adoptado un efecto contracíclico importante.

Por el contrario, existen otros mecanismos que por razones institucionales actúan como factores procíclicos en la mayoría de los países, como son las transferencias a los gobiernos subnacionales. Dado que éstos tienen una alta dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales y una baja o casi nula capacidad de generación de recursos propios por diversas razones que escapan de este análisis, dichas transferencias están predefinidas como una proporción fija de los ingresos ordinarios del gobierno central, bien sea en diversas leyes o en la misma Constitución. Al producirse una disminución de la recaudación, las transferencias a los gobiernos subnacionales se reducen proporcionalmente. Si bien este mecanismo actúa como un “estabilizador automático” del resultado fiscal, no resulta así en términos de actividad económica, ya que los estados y municipios se ven forzados a reducir sus gastos repentinamente en una proporción significativa, con sus consecuentes efectos recesivos. En varios países esos estados o municipios ocupan un porcentaje de población y actividad económica muy significativa, razón por la cual este efecto puede representar un mecanismo procíclico importante que excede significativamente el funcionamiento de otros “estabilizadores automáticos” como los seguros al desempleo, donde existen.

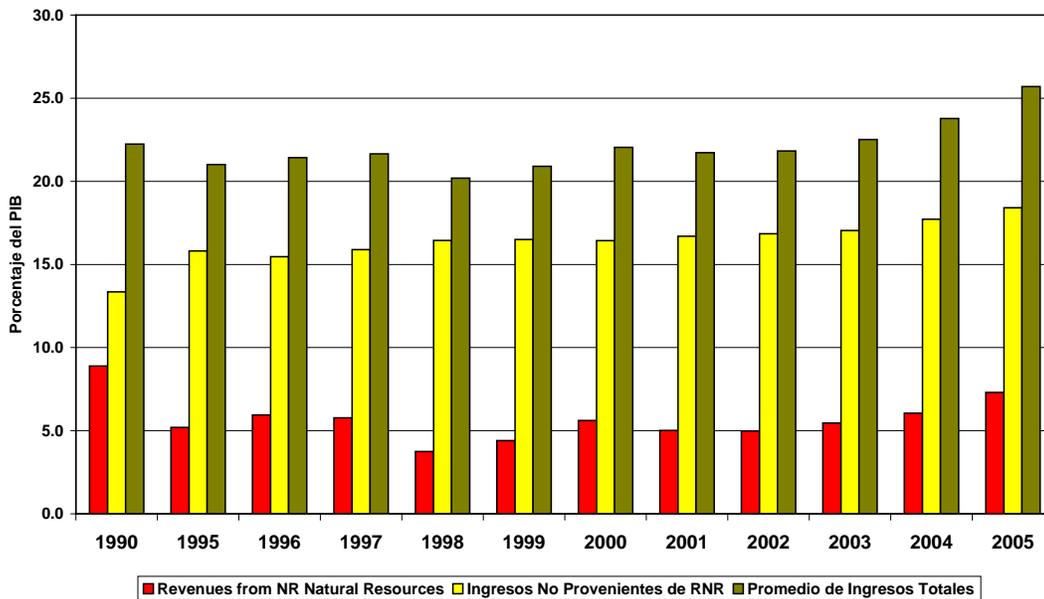
Por otra parte, la elevada rigidez presupuestaria que tiene la gran mayoría de los países de LAC, por el elevado peso que representan los pagos de sueldos y salarios de los empleados públicos, el servicio de la deuda pública, las transferencias a los gobiernos subnacionales y otros gastos predefinidos en diversas leyes, hace que justamente los tres tipos de gastos más importantes que se mencionan en la literatura para hacer política fiscal anticíclica, como inversión en infraestructura, compra de bienes y servicios y transferencias condicionadas, quedan como el único o casi único colchón remanente para ajustar el gasto ante una disminución importante de los ingresos ordinarios. Usualmente son los únicos o los más significativos que se recortan. Ello explica en buena medida el comportamiento procíclico que todavía registra la política fiscal en la región, aún cuando ésta haya disminuido en los últimos años por razones que luego se mencionan. Para evitar estos efectos procíclicos hace falta por un lado, un mayor componente de políticas fiscales discrecionales para proteger el gasto social, la inversión pública y las compras de bienes y servicios, particularmente de aquellas que están asociadas o son esenciales para la provisión de ciertos servicios de educación y salud. El gasto canalizado hacia esos sectores no sólo ayudaría a contrarrestar los efectos procíclicos de la crisis, sino que también ayudaría a proteger el gasto social. La duda es si hay espacio presupuestario para adoptar esas políticas discrecionales o si hay financiamiento suficiente a costos tolerables a mediano y largo plazo para financiarlas.

Otro falso dilema para la región es la discusión sobre la composición que debería tener la política fiscal anticíclica entre reducción de impuestos y/o aumento de gastos. Es falso porque en primer lugar, el espacio presupuestario para reducir impuestos está severamente limitado por la disminución de ingresos procedentes de las exportaciones de materias primas, sobre los cuales se obtienen ingresos fiscales que todavía ocupan una

proporción considerable del ingreso del sector público en la mayoría de los países de LAC. Solamente los ingresos fiscales procedentes de recursos naturales no renovables, fundamentalmente causados por regalías e impuesto sobre la renta de las empresas que operan en esas actividades, representan más del 5% del PIB en años recientes y una proporción ligeramente superior al 25% de los ingresos fiscales totales. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1

**Estructura del sistema tributario de LAC
(Promedios como porcentajes del PIB)**



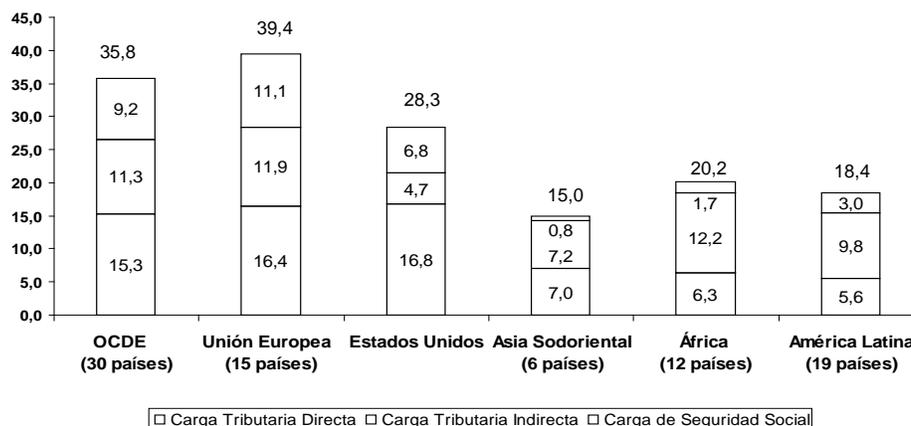
Fuente: Jiménez y Tromben, CEPAL (2006).

En segundo lugar, los impuestos a las ventas o al consumo tipo IVA ocupan una proporción determinante en la recaudación de ingresos tributarios de la región, razón por la cual una disminución significativa de los mismos para producir una expansión de demanda agregada importante sin arriesgar la sostenibilidad de la política fiscal es poco factible y sobretodo, podría resultar inconveniente. Esa medida sería particularmente contraproducente en varios países por las dificultades para obtener financiamiento en los mercados internacionales y por lo tanto, mantener la estabilidad cambiaria y financiera aún en el corto plazo, o en el mediano plazo si la recuperación de la economía mundial se demorase más allá de 2009.⁴ Ver Gráfico 2.

⁴ Ver IADB (2009a). En este trabajo se presentan dos escenarios probables de evolución de la crisis financiera y sus impactos en LAC. Un escenario consiste en una recuperación rápida de la economía en EEUU a partir de la segunda mitad de 2009 (V-shape scenario). El otro consiste en una recuperación mucho más lenta (L-shape scenario), la cual comenzaría en la segunda mitad de 2010 y las economías de los países del G7 alcanzarían los niveles de producción industrial que tenían antes de la crisis en el año 2013. En este escenario la situación para América Latina sería sumamente adversa.

Gráfico 2

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA Y ESTRUCTURA
TRIBUTARIA 2006-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2008)

En tercer lugar, en las actuales circunstancias de incertidumbre en cuanto a la duración y magnitud de la crisis internacional, de sus impactos reales y financieros en la región, de restricción del crédito en las principales economías desarrolladas y de la pérdida de apetito por riesgo en los principales mercados financieros internacionales, una reducción del impuesto a los beneficios de las empresas o a la renta de las personas no tendría los efectos esperados de expansión de la demanda agregada por vía de un aumento en las inversiones o en el consumo final. Por el contrario, muy probablemente se produciría un aumento en el ahorro por motivos de precaución hasta tanto las expectativas mejoren sustancialmente. Más aún, ese aumento temporal del ahorro que podría producirse de adoptarse una decisión de disminución de impuestos a los beneficios o a la renta, podría traducirse en presiones adicionales en los mercados cambiarios locales y ataques a la moneda, toda vez que muy probablemente ese motivo precautorio del ahorro refleje entre otras cosas, algún margen de incertidumbre sobre la estabilidad de la política cambiaria en caso de que se perciba que las opciones de políticas fiscales que se adopten no sean sostenibles o que se perciba que la crisis internacional podría profundizarse o prolongarse más allá de 2009.⁵

Por último, la distribución del ingreso en la región no deja mucho margen para aumentar o reducir algunos impuestos. Algunos estudios efectuados en la región⁶ muestran que tan sólo el ventíl o decil de ingresos más altos de muchos países contribuyen a la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas o naturales, razón por la cual una disminución del mismo por las razones señaladas anteriormente no necesariamente se

⁵ Ver Ter-Minassian (2009).

⁶ Ver Barreix, Roca y Villela (2006) y Barreix, Bes y Roca (2009), en borrador.

traduciría en un aumento del consumo, sino más bien del ahorro, sin mayores impactos en la expansión de la demanda agregada. Por otra parte, el impuesto a la renta de las empresas, sin incluir aquellas relacionadas con las exportaciones de materias primas (donde además el sector público suele tener una participación propietaria mayoritaria o importante), contribuye en una proporción relativamente pequeña en la recaudación total y abarca un universo relativamente limitado de empresas, de manera que tampoco debería esperarse un impacto expansivo significativo en la demanda agregada si la tasa de dicho impuesto se redujese y menos aún en un entorno recesivo como el actual. De manera similar, en los casos de aquellos países que necesiten aumentar sus ingresos, tampoco se debería esperar una subida importante de la recaudación si la tasa de este impuesto se incrementase en alguna proporción, particularmente durante un período de desaceleración o contracción de la actividad económica. Más importante aún sería el efecto negativo que se produciría si esas empresas se vieran sometidas a una exacción tributaria exagerada, ya que podría producirse un efecto recesivo aún mayor e inclusive, en el caso de la producción de bienes transables, ésta se podría trasladar hacia otros países si se percibe que el aumento en la tasa del impuesto probablemente no sea temporal, con la consecuente pérdida de empleos.

En el caso del IVA, el aporte a su recaudación también muestra una elevada concentración por niveles de ingreso de la población, ya que la contribución del ventíl de ingresos más altos representa alrededor del 60% de la recaudación total y en algunos países estos sectores aportan de cuatro a cinco veces la cantidad que aportan las familias ubicadas en los dos ventiles de ingresos más bajos, los cuales aportan entre el 12 y 15 por ciento del total, razón por la cual una disminución de la tasa del mismo no necesariamente tendría un efecto neto positivo de aumento en el consumo. Es por ello que aún cuando este impuesto es regresivo con respecto al ingreso de las familias desde un punto de vista de equilibrio parcial, no lo es desde el punto de vista del consumo (también en equilibrio parcial) y mucho menos si se considera bajo un enfoque de equilibrio general al incluir el destino del gasto que podría financiarse con un aumento de la tasa del mismo, como por ejemplo, transferencias sociales dirigidas a los sectores de bajos ingresos para contrarrestar los impactos negativos de la crisis.⁷

Los argumentos anteriores tampoco deben conducir a la conclusión de que no hay espacios para aumentar los ingresos en la región, sobretodo en los casos de aquellos países que muy probablemente tendrían que hacerlo en las actuales circunstancias, o que tampoco debería considerarse la disminución de las tasas de algunos tributos en otros casos. Esos espacios existen en algunos impuestos y más importante aún, hay márgenes sustanciales para aumentar la recaudación si se redujesen los llamados “gastos tributarios” en la mayoría de los países.⁸ El punto es que la discusión entre una

⁷ Para los casos de la Región Andina y Centro América y parte del Caribe, ver Barreix, Roca y Villela (2006) y Barreix, Bes y Roca (2009), en borrador.

⁸ Por gastos tributarios se entiende al conjunto de beneficios que los gobiernos conceden a ciertas actividades económicas o sectores sociales mediante las exenciones, deducciones, rebajas, exoneraciones u otros tipos de beneficios tributarios que serían equivalentes a subsidios o transferencias directas hacia esos sectores y que por lo tanto, deberían incluirse como tales dentro del gasto. Entre otras cosas, además de los impactos en la eficiencia y la equidad que producen esos beneficios, su inclusión en la estructura del gasto haría más transparentes y explícitos el monto y destino de esos beneficios. Ver BID y FMI (2008).

disminución de impuestos o un aumento del gasto como orientación de la política fiscal anticíclica en la región no deja mucho espacio y en algunos casos carece de sentido. Son muy pocos los países que tienen espacios presupuestarios para hacer políticas fiscales contracíclicas, bien sea mediante aumentos del gasto o disminución de impuestos, mientras que la mayoría tendrá que concentrarse fundamentalmente en una recomposición o reestructuración del gasto público para canalizar recursos hacia los sectores más vulnerables de la población. En la siguiente sección se abordan las medidas específicas que se recomienda adoptar en la presente circunstancia, así como aquellas que se recomienda no hacer.⁹

IV.- Sugerencias de políticas impositivas.

1.- Como mencionamos anteriormente, existen diversas razones para no considerar una disminución en la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) como política fiscal anticíclica. Primero, porque sus impactos presupuestarios pueden ser considerables en la mayoría de los países y en consecuencia, se arriesga la sostenibilidad de la política fiscal, particularmente si la recuperación de la economía mundial se prolonga más allá de 2009. Eventualmente, la medida tendría que ser revertida, justamente cuando los recursos presupuestarios para hacer políticas contracíclicas se hayan agotado y sea aún más inconveniente tener que subir nuevamente la tasa del impuesto. Segundo, una reducción del impuesto no sería bien focalizada y podría terminar beneficiando a los sectores de ingresos más elevados de la población, que son los que aportan sustancialmente más en la recaudación del impuesto. Como fue mencionado, una reducción de este impuesto podría producir un efecto de incremento neto en el ahorro y no necesariamente un aumento de la demanda agregada. Las tasas efectivas del impuesto en la mayoría de los países de la región, una vez tomadas en cuenta las exenciones de muchos productos que conforman parte esencial del consumo de las familias de ingresos más bajos son progresivas y el impuesto es progresivo en el consumo, aunque no en el ingreso.

Antes que reducir la tasa del impuesto es preferible utilizar el ingreso proveniente del mismo para mantener o incrementar las transferencias focalizadas para contrarrestar los efectos recesivos de la crisis en la población más vulnerable. De manera similar, si las circunstancias obligasen a un país a tener que hacer un ajuste hacia arriba de sus ingresos fiscales, es preferible hacerlo entre otras medidas, mediante un ajuste en la tasa del IVA y utilizar los ingresos adicionales para compensar a los sectores de bajos ingresos mediante transferencias bien focalizadas. Si estas últimas se hacen debidamente, el impacto neto seguramente será progresivo en la distribución del ingreso. Cabe destacar también que la situación con este impuesto en la región es muy diferente, ya que en algunos países las tasas ya son bastante elevadas, pero tienen muchas perforaciones exenciones y exoneraciones, mientras que en otros la tasas son significativamente bajas. Estos últimos

⁹ La mayoría de los argumentos que se mencionan para ajustar un impuesto o un tipo de gasto en una dirección determinada, puede adaptarse por igual para un programa de políticas contracíclicas como para un programa de reestablecimiento de la sostenibilidad de la política fiscal, siempre que la dirección del ajuste en el impuesto o el gasto respectivo sea la correcta.

tendrían mayores márgenes para subir las tasas, mientras que los primeros deberían poner el acento en eliminar o reducir sustancialmente los “beneficios” tributarios existentes.

2.- En el caso del impuesto a la renta de las empresas¹⁰ no está claro que una reducción de las tasas vaya a producir un aumento en las inversiones por diversas razones, particularmente si dicho ajuste es anunciado o percibido como temporal. Además de las razones comentadas anteriormente, la experiencia en el continente es que las decisiones de inversión de las empresas, fundamentalmente del sector corporativo internacional, están determinadas en primer lugar, por la estabilidad de las políticas macroeconómicas en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, por la estabilidad en el marco legal, uno de los cuales es el de las leyes y reglamentos de los impuestos y de los llamados códigos tributarios. Más que un beneficio temporal o inclusive de largo plazo, las empresas están interesadas en un marco legal estable y transparente.¹¹ Por último, en la localización de las actividades productivas en determinados espacios geográficos inciden una serie de otros factores, como cercanía a los consumidores o al acceso de ciertos insumos o materias primas, infraestructura y servicios públicos disponibles, etc., y sólo cuando existen regiones o grupo de países con acuerdos de integración comercial y similitudes en esos aspectos, la diferencia en el margen de las tasas tributarias tienen incidencia en la localización de las inversiones. Es decir, son factores de largo plazo y estructurales lo que determina los flujos de inversión, como la estabilidad económica y de los marcos legales y tributarios. Una reducción temporal de la tasa de este impuesto es poco probable que tenga algún impacto expansivo en la demanda agregada. Por demás, una reducción del impuesto a la renta de las empresas tendría efectos rezagados, por ser un impuesto de carácter anual, por lo que sus efectos contracíclicos, si tuviese alguno, no se producirían sino después de un año, asumiendo que las perspectivas económicas mejoren sustancialmente. Aumentar las tasas de este impuesto sería contraproducente por los impactos negativos de largo plazo que podrían producirse en la inversión y la generación de empleos, aún si esto es anunciado como una medida temporal, justamente por la inconveniencia de no darle estabilidad a la estructura impositiva de las empresas. El efecto final podría ser una pérdida de inversión y empleo, justamente lo que más necesita la región no sólo en la actual coyuntura sino de manera permanente. Sea en el marco de un programa de políticas anticíclicas o en un programa de reestablecimiento del equilibrio presupuestario, no se recomienda actuar sobre este impuesto. Por otra parte, en muchos países se ha producido en años recientes una tendencia a reducir este tipo de impuestos sobre las empresas, como en la Unión Europea y otros países miembros de la OECD. Aumentar las tasas en este tributo colocaría a las empresas de la región en una

¹⁰ En el caso de este impuesto, no se hacen consideraciones sobre modificaciones a su aplicación sobre las empresas que operan en la explotación de recursos naturales no renovables, sean éstos minerales o hidrocarburos, así como tampoco a la aplicación de regalías u otro tipo de gravámenes de esa naturaleza sobre esas actividades. Ello se debe a que en esos casos, las características de ese tipo de gravámenes obedece a razones estructurales o de largo plazo y por lo tanto, no deberían modificarse por razones transitorias o de carácter cíclico. Hacerlo podría tener implicaciones de eficiencia que serían inconvenientes y modificarían “las reglas del juego” bajo las cuales se toman decisiones de inversión, exploración y explotación de esos recursos y que no son las que se buscan en un programa de ajustes temporales o anticíclicos.

¹¹ Para una discusión de estos aspectos, particularmente para el caso de la inversión extranjera, ver Bird (2008).

situación de desventaja y desestimularía nuevas inversiones. Por el contrario, en el mediano plazo, una vez superada la crisis, sí debería considerarse una reducción en la tasa del impuesto.¹²

3.- En el caso del *impuesto a la renta de las personas físicas o naturales* como fue comentado, una reducción de las tasas probablemente no produciría un aumento de la demanda agregada, ya que los sectores que contribuyen de manera efectiva son el último o dos últimos deciles de ingresos más altos. Por lo tanto, muy probablemente lo que se produciría es un aumento en el ahorro y además, con alta probabilidad de que se traslade a moneda extranjera. Más negativo aún sería el efecto si se establecen tasas de contribución excesivamente altas con el fin de incrementar los ingresos públicos. Si las tasas del impuesto se incrementan de manera significativa, se produciría un desincentivo a largo plazo en el ahorro y el emprendimiento, particularmente si se percibe que un aumento aún de manera temporal se podría hacer irreversible en el largo plazo por razones sociales y políticas. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que tampoco es conveniente utilizar el impuesto a la renta de las personas como un instrumento para hacer políticas fiscales de corto plazo, sean éstas de carácter anticíclicas o para recomponer la recaudación de ingresos públicos por efectos temporales. Por demás, la contribución de este impuesto es relativamente baja en la región, por lo que tampoco pueden crearse expectativas falsas en cuanto a los efectos de un cambio en las tasas en uno u otro sentido. Este impuesto también tiene rezagos importantes por ser un tributo de carácter anual y un aumento de la recaudación producto de tasas más altas es muy poco probable en el actual contexto recesivo.

No obstante que por razones de equidad el aumento de la tributación directa es altamente deseable a largo plazo en América Latina, la manera de lograrlo no es mediante elevadas tasas de impuestos. Por el contrario, impuestos con bajas tasas pero de base amplia, es decir, con muy pocas o casi ninguna exención, serían altamente eficientes, más equitativos tanto horizontal como verticalmente y además, más transparentes. Este argumento es aún más válido al considerar los elevados niveles de informalidad en la región y los débiles estímulos para la iniciativa empresarial o el emprendimiento, los cuales se reducirían aún más con tasas de impuestos más altas. Este argumento es también válido para el impuesto al valor agregado, no obstante que éste es un impuesto destinado al consumo y no afecta en teoría al ahorro y la inversión. Sin embargo, un IVA perforado con demasiadas exenciones o exoneraciones genera tasas efectivas de tributación entre diferentes actividades económicas, ya que el impuesto soportado por algunas empresas en ciertas actividades económicas cuyos productos o servicios están exentos no necesariamente puede ser trasladado en su totalidad a los consumidores, razón por la cual esos beneficios generan distorsiones económicas, siendo éstas más importantes en la medida que aumentan los beneficios tributarios sobre cierto tipo de transacciones o actividades económicas.

4.- A manera de conclusión preliminar, el contexto de elevada informalidad en la región, con bajos niveles de ahorro e inversión privada y pocos estímulos a la iniciativa empresarial, deja poco espacio para ajustar hacia arriba las tasas del impuesto a la renta

¹² Ver Owens (2008).

de las empresas y las personas, así como del IVA en algunos países que ya tienen tasas elevadas. Esta realidad debería mover a los países del área al establecimiento de impuestos de bajas tasas y bases amplias, tanto por razones de eficiencia como de equidad. Justamente, los llamados gastos tributarios producidos por las exenciones, exoneraciones, deducciones y rebajas, entre otros beneficios, se concentran en estos dos tipos de impuestos y los mismos representan una proporción elevada en la mayoría de los países de la región, alcanzando en algunos casos hasta un 7% del PIB. Estudios preliminares realizados en el Banco.¹³ muestran que para un grupo importante de países de la región esos beneficios representan un sacrificio fiscal en promedio cercano a 3% del PIB. Por lo tanto, una reforma pendiente en la región es hacer más eficiente, transparente y equitativo al sistema tributario mediante la eliminación o reducción sustancial de esos beneficios tributarios, los cuales no están bien focalizados, son poco transparentes, inequitativos e ineficientes. Esta sería una forma de hacer una política fiscal efectiva para aumentar la recaudación tributaria en un monto apreciable en aquellos países que tengan que recuperar el equilibrio presupuestario o quieran aumentar el gasto social para compensar los impactos de la crisis en los sectores de bajos ingresos, con efectos positivos o ganancias de eficiencia en el mediano y largo plazo. En el caso particular del IVA, los potenciales impactos negativos en la equidad que se producirían por la eliminación de algunas exenciones podrían ser compensadas con transferencias sociales bien focalizadas. Sin embargo, sólo en este impuesto se podría justificar la existencia de un número muy reducido de productos y servicios exentos que representen un peso importante en la estructura de consumo de las familias de bajos ingresos. En algunos casos, una lista reducida de ese tipo de exenciones genera una estructura progresiva de tasas efectivas de tributación, con un grado reducido de distorsiones y un sacrificio fiscal relativamente pequeño.

5.- Otros impuestos de menor cuantía en la recaudación de la mayoría de los países pueden ser ajustados en una u otra dirección, dependiendo de diversas circunstancias. Por ejemplo, algunos impuestos que regularmente son percibidos por los gobiernos subnacionales pueden ser incrementados en acuerdo con los gobiernos centrales, los cuales reconocerían los esfuerzos de aumento en la recaudación local mediante algún tipo de beneficio en las transferencias de recursos. Ese podría ser el caso de los impuestos prediales o a la propiedad inmobiliaria. Lamentablemente en muchos países o regiones existen importantes rezagos en la actualización de los catastros y en el ajuste frecuente en la valoración de esos bienes. Sin embargo, este sería un impuesto que puede ser incrementado en las actuales circunstancias, particularmente en algunas zonas comerciales o residenciales de altos ingresos. Ante la probabilidad de que la crisis se prolongue más allá de 2009, hacerlo cuanto antes sería un buen inicio para recoger los resultados a la vuelta de un año.

6.- La disminución de los precios del petróleo podría abrir una ventanilla para aumentar los impuestos a los combustibles destinados al consumo de vehículos particulares. En muchos países el uso de combustibles para el transporte en general está subsidiado o no son gravados, sin discriminar entre el transporte público y el de vehículos

¹³ Ver BID y FMI (2008), Villela (2008), y Barreix, Roca y Villela (2006) y Barreix, Bes y Roca (2009), en borrador.

particulares, lo cual genera efectos regresivos en la equidad, además de los impactos en la eficiencia y el ambiente. Estos subsidios implícitos o explícitos deberían ser eliminados para el uso de vehículos particulares o estar gravados en los casos que así no lo sean. Una posibilidad podría ser no gravar el uso del gasoil, el cual es utilizado fundamentalmente para el transporte colectivo y de carga y gravar con el IVA y/o un impuesto selectivo al consumo de gasolina, la cual es utilizada fundamentalmente para el transporte de vehículos particulares. Sin embargo, una política como ésta tendría que ser adaptada a las circunstancias del mercado de combustible de cada país. Tan sólo si se gravase este último tipo de consumo para financiar el subsidio del transporte público, particularmente de aquellas rutas utilizadas por los sectores de bajos ingresos sin un aumento fiscal neto en la recaudación, se producirían ganancias en términos de equidad y eficiencia.

7.- Los impuestos a la nómina podrían ser utilizados para estimular la actividad económica y generar empleos mediante una reducción temporal en las tasas o de suspensión temporal de los mismos, dirigidos exclusivamente en cualquiera de las dos alternativas a los sectores de salarios bajos, particularmente para el empleo juvenil o femenino, donde se concentran los niveles más elevados de desempleo. Probablemente los impactos fiscales no serían considerables, ya que estos tributos no constituyen una fuente importante de ingresos a nivel de los gobiernos centrales, excluidas las contribuciones a la seguridad social pública. Estos impuestos a la nómina si pueden ser importantes en algunos países para los gobiernos subnacionales, por lo que se tendrían que compensar a estos últimos si se pretende reducirlos o suspender temporalmente. En el caso de las contribuciones a la seguridad social, no sería aconsejable adoptar una decisión de esta naturaleza sin haber evaluado cuidadosamente los impactos en la sostenibilidad fiscal en general y en sostenibilidad financiera del propio sistema de pensiones y jubilaciones.

8.- No es recomendable por supuesto un aumento en las tarifas al comercio internacional, ya que además de las ineficiencias económicas que ello produciría al alterar los precios relativos, puede generar efectos de retaliación por parte de otros socios comerciales. Esas políticas incrementarían el precio de muchos bienes y servicios para los sectores de bajos ingresos, por lo que pueden resultar inequitativas y además, no estimularían la inversión y la generación de empleo al ser percibidas como medidas temporales que podrían ser revertidas eventualmente. Igualmente, podrían generar inconvenientes para aquellos países que forman parte de algunos acuerdos de integración regional. Finalmente, la depreciación que han registrado la mayoría de las monedas de la región desde el estallido de la crisis en la segunda mitad de 2008 ha eliminado el grado de apreciación cambiaria que se había acumulado previamente durante el boom de los precios de las materias primas. Por lo tanto, la pérdida de competitividad que se había producido por la apreciación cambiaria en los últimos años ha desaparecido en gran medida.

9.- Finalmente, como ya fue comentado arriba, debe evitarse la imposición de impuestos a las transacciones financieras o a los débitos bancarios, o el incremento en las tasas de los mismos donde éstos existen. En el caso de que un país haya sufrido una caída significativa de sus ingresos fiscales por la disminución de los precios de las

materias primas en el mercado internacional y esté considerando la imposición de este tipo de impuestos por una emergencia extrema para evitar caer en una situación de impago en el servicio de la deuda pública o en los compromisos de los sueldos y salarios de los empleados públicos, por citar dos ejemplos, debe dejarse claro que el impuesto sería de carácter temporal, con fecha preestablecida de terminación en la ley respectiva y a una tasa de contribución muy baja, con el fin de evitar impactos negativos en la estabilidad financiera de corto plazo. El diseño específico de este impuesto debe revisarse en conjunto con el impuesto sobre la renta de las empresas para evitar que el mismo se convierta en un impuesto a las ventas totales o a la producción bruta (*turnover tax*) y en consecuencia generar una tasa de tributación exageradamente elevada que podría generar graves consecuencias en las empresas, en el nivel de actividad económica y en la tasa de inflación. En el mediano plazo, una vez superada la crisis, aquellos países que todavía lo tienen o aquellos que lo tuviesen que establecer por razones de extrema urgencia fiscal, deberían considerar su eliminación gradual o por etapas, mientras se implementan otras alternativas sustitutivas de ingresos ordinarios menos distorsionantes como este impuesto.

10.- Una alternativa para la mayoría de los países podría consistir en el establecimiento de un *impuesto selectivo a la compra de nuevos vehículos automotores*, más el pago de una *matrícula anual*. En algunos países ya existen este tipo de tributos, bien sea como impuestos nacionales o como impuestos subnacionales. De hecho, por razones de administración tributaria el pago de un impuesto selectivo a la primera compra debería dejarse a nivel nacional, mientras que el pago de una matrícula anual debería dejarse a nivel de los gobiernos subnacionales.

V.- Sugerencias de políticas de gestión del gasto público.

La discusión anterior hace evidente que los márgenes de políticas fiscales por el lado de los ingresos son sumamente reducidos en la región, con la excepción fundamentalmente de la disminución de los gastos tributarios y algunos impuestos locales, como impuestos prediales y quizás, algunos impuestos a la nómina. Este último sería más bien un instrumento para tratar de mantener o defender el empleo para algunos sectores de la población, más que un instrumento efectivo de políticas contracíclicas. En consecuencia, el margen de maniobra se limita principalmente a la gestión del gasto público. Los países que tengan espacios fiscales suficientes deberían concentrar sus esfuerzos en esta área.

Acentuar de nuevo o recalcar algunas guías generales vale la pena antes de entrar en detalles sobre las medidas posibles en esta área. En primer lugar, los esfuerzos deben canalizarse hacia aquellas áreas del gasto en las cuales los impactos expansivos en la demanda agregada sean mayores y de más rápido efecto y preferiblemente, si producen también beneficios importantes de largo plazo en el crecimiento económico. En segundo lugar, para cualquier tipo de programa de gastos deben considerarse las posibles demoras y desfases en la ejecución que se puedan producir por aprobaciones requeridas previamente, como las modificaciones presupuestarias por parte de los parlamentos, procesos de licitación engorrosos, etc. En tercer lugar, deben evitarse nuevas rigideces presupuestarias, bien sea por decisiones que tienen efectos de largo plazo, como aumentos generales de sueldos, salarios y otros beneficios asociados a la nómina de los

empleados del sector público. De igual manera, deben evitarse nuevas asignaciones presupuestarias como proporciones fijas de los ingresos ordinarios o del gasto público (*entitlements*). Estos dos aspectos son cruciales si la recuperación de la economía mundial se demora o prolonga por algunos años, ya que complicaría la capacidad de ajuste del presupuesto público y la gestión de la política fiscal. En cuarto lugar, deben evitarse medidas que no puedan ser revertidas eventualmente, razón por la cual deben preverse cláusulas de salidas o la integración de esos gastos en la estructura del presupuesto y que éste sea reestructurado o reconfigurado para abrir espacio a esos gastos sin necesidad de causar un aumento efectivo del gasto público total que pueda poner en riesgo la sostenibilidad de la política fiscal. Finalmente y no menos importantes, las consideraciones de equidad deberían formar parte fundamental de los factores a ser analizados para escoger entre diversos programas de gasto. Sin embargo, este aspecto se aborda abajo en más detalle.

1.- La *inversión en infraestructura* física resalta obviamente como el destino más recomendable de gastos con fines contracíclicos, particularmente en aquellas áreas donde se pueden generar efectos favorables para una mayor inversión privada, bien sea porque se remueven cuellos de botellas para la actividad económica, se reducen significativamente algunos costos transaccionales para los agentes económicos o se amplían los horizontes de nuevos negocios o actividades económicas. Sin embargo, para realizar esas inversiones con el fin de estimular la actividad económica en el corto plazo, los países deberían tener proyectos de inversión ya identificados y bien evaluados, con posibilidades ciertas de comenzar su ejecución en el corto plazo o de manera inmediata. De lo contrario se podrían producir demoras y rezagos considerables que retarden los impactos contracíclicos buscados. Igualmente ocurriría si no se tienen identificados con antelación los recursos financieros necesarios para arrancar y terminar la ejecución de las obras, ya que la paralización o interrupción de las mismas limitaría o anularía el impacto expansivo buscado. En ese caso, es preferible que los recursos disponibles que serían incompletos para culminar el programa de inversión se destinen a otros programas con mayor certeza de ejecución y culminación. Obviamente, debe hacerse un esfuerzo importante para que aquellos proyectos que ya están en marcha no sea paralizados o interrumpidos y garantizarles el financiamiento.

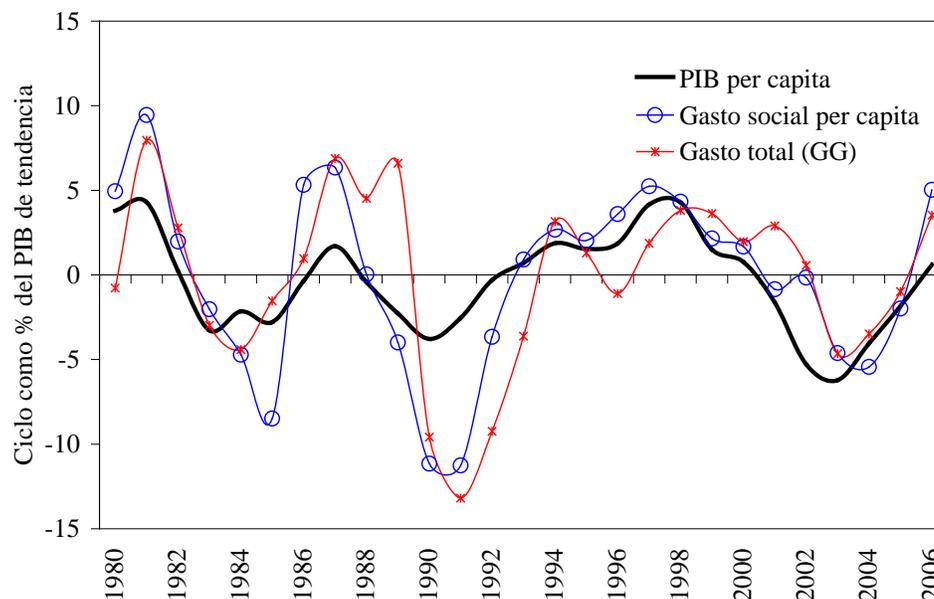
2.- Si no se disponen de programas de inversión bien diseñados y evaluados, con financiamiento asegurado en buena medida, se podría ganar tiempo mediante programas de *obras de mantenimiento y reparación de infraestructura*. Estas deberían concentrarse igualmente en aquellas áreas con mayores impactos en la demanda agregada y el empleo y que faciliten la actividad económica porque remueven cuellos de botellas o reducen los costos transaccionales para otras actividades económicas. Un plan masivo de obras de mantenimiento y reparación de la infraestructura existente puede ser más efectivo en generar un efecto expansivo rápido que nuevos proyectos que luzcan muy buenos como planes pero que se demorarían sustancialmente en arrancar o que no hayan sido bien evaluados en su factibilidad técnica, económica y financiera o que puedan sufrir interrupciones frecuentes o rezagos considerables. Un programa masivo mantenimiento y reparación de infraestructura pública podría ser instrumentado con empresas medianas y pequeñas y ejecutado a través de los gobiernos subnacionales. Mediante lo primero, se

ampliarían sus impactos en el empleo y mediante lo segundo, se aliviarían los impactos a niveles regionales.

3.-En aquellos países en los cuales los recursos disponibles sean más limitados o que se vean en la necesidad de introducir ajustes para reestablecer la sostenibilidad de la política fiscal, el esfuerzo debería concentrarse en los **programas sociales**, ya que estos tendrían efectos inmediatos de expansión de la demanda agregada e impactos equitativos importantes. No obstante que la prociclicidad del gasto público social ha disminuido en años recientes en la región, todavía muestra un comportamiento muy asociado al componente cíclico del PIB. En particular, el gasto en **asistencia social** destinado a los sectores más pobres de la población y en el cual se incluyen la mayoría de las **transferencias focalizadas**, es el que registra mayor prociclicidad. Otros gastos sociales, como educación, salud y seguridad social presentan una rigidez mayor, bien sea por los componentes de sueldos y salarios o por los compromisos contractuales de la seguridad social. Ver gráfico 3.

Gráfico 3

Prociclicidad del Gasto

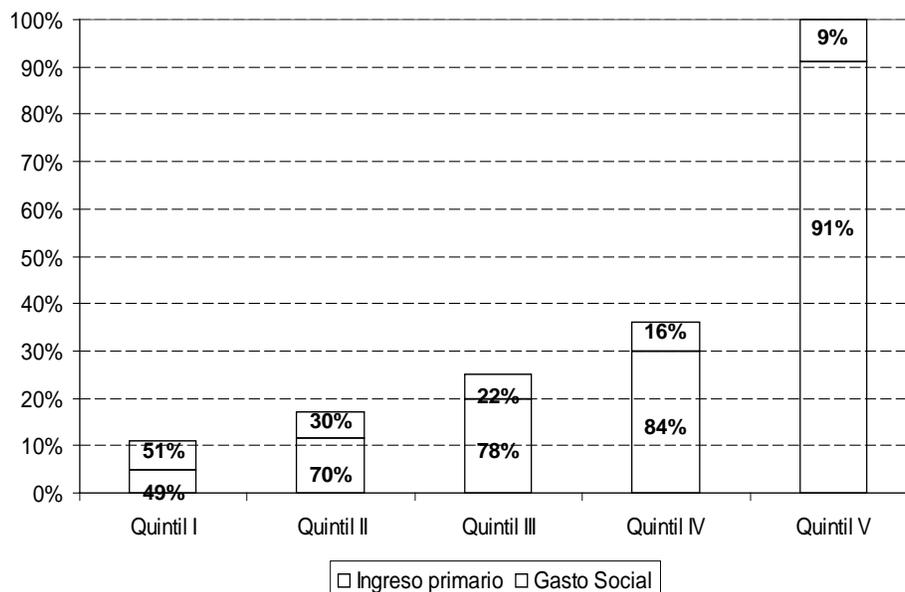


4.-En el caso de **educación y salud**, las mayores variaciones ocurren en la **compra de bienes y servicios** que son necesarios para la provisión de los mismos. Por lo tanto, estos servicios también deberían ser protegidos mediante la garantía de disponibilidad de ciertos insumos esenciales y cuya reducción podría generar efectos permanentes en ciertos sectores sumamente vulnerables, como la población infantil por falta de ciertas medicinas y nutrientes, o en la población de ancianos pobres que no están protegidos por el sistema de la seguridad social. En IADB (2009b) se presenta una lista comprensiva de diversos programas sociales hacia los cuales se debería canalizar

recursos para proteger a los sectores más pobres de la población y a los grupos socialmente más vulnerables.

Gráfico 4

IMPACTO EN LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL*
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2008

*Según quintiles de ingreso primario. Incluye 18 países de América Latina

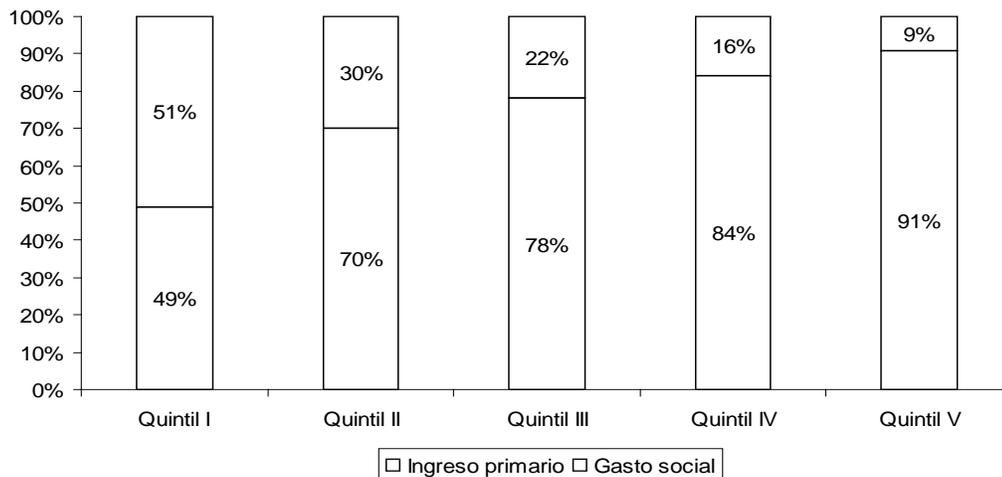
Como fue comentado anteriormente, estos tres rubros del gasto público son los componentes más procíclicos del gasto público total y por lo tanto, cualquier programa anticíclico de gastos debería concentrarse en estas tres áreas, sobretodo por razones de equidad.¹⁴ ¿Cuál debería ser el orden de prioridad entre ellas? Si bien es cierto que los programas de inversión podrían tener impactos más duraderos en el crecimiento a largo plazo y en la generación de empleo en el corto plazo, las condiciones de pobreza de los grupos más vulnerables de la población por razones de edad, salud, etc., podría tener carácter de urgencia. Tres factores serán determinantes para tomar una decisión final. Primero, el volumen de recursos o espacios presupuestarios disponibles. Segundo, la existencia de programas sociales o de transferencias focalizadas que ya funcionen satisfactoriamente y tercero, la posibilidad de involucrar al sector privado que podría ser atraído para la ejecución de obras de infraestructura que complementen o sustituyan el uso de recursos del sector público, los cuales podrían ser entonces canalizados hacia el gasto social, el cual muy difícilmente atraiga en volúmenes importantes recursos del sector privado. Es importante destacar también que el gasto social constituye el componente más importante del gasto público en la región (alrededor del 60% del gasto total) y se destina en una medida determinante a la población de bajos ingresos, con

¹⁴ En el caso de las compras de bienes y servicios nos referimos a las destinadas directamente al gasto social.

excepción de los gastos de la seguridad social y de educación superior, los cuales por razones obvias son menos progresivos. Ver gráficos 4 al 6.

Gráfico 5

IMPACTO EN LA EQUIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL*
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2008

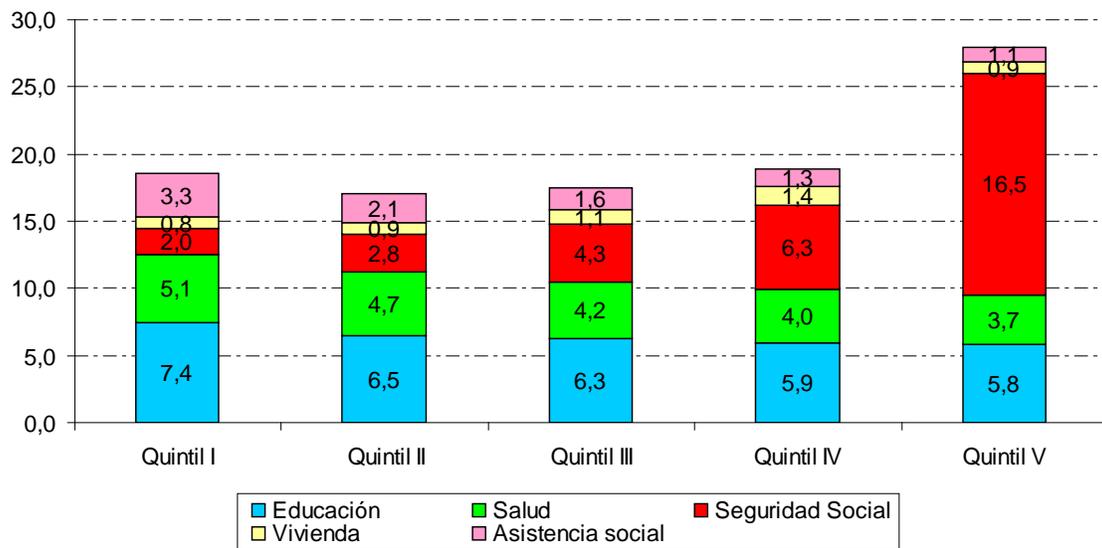
*Según quintiles de ingreso primario. Incluye 18 países de América Latina

Este último aspecto mencionado en el párrafo anterior y algunas de las decisiones que habría que tomar en cuanto al destino de los recursos entre el gasto de inversión en infraestructura o el gasto social, fundamentalmente el de las transferencias focalizadas, plantean el dilema fundamental de las finanzas públicas entre eficiencia y equidad, ya que algunas transferencias focalizadas pueden ser ineficientes económicamente pero serían más equitativas, mientras que las inversiones en infraestructura son más eficientes por sus impactos en el crecimiento y por lo tanto, también serían más efectivas en reducir las causas de la pobreza a largo plazo. El primer comentario que se puede hacer al respecto es que en un dilema entre eficiencia y equidad, planteado adecuadamente, no hay respuestas conceptualmente acertadas o técnicamente correctas. Es una decisión de economía política que depende de las preferencias de un gobierno determinado y de las preferencias del colectivo social de un país. Lo segundo es que no necesariamente una inversión en infraestructura es eficiente y una transferencia focalizada no. Muchos proyectos de inversión pública en la región han sido verdaderos desperdicios de recursos públicos. Por otra parte, algunas transferencias focalizadas pueden considerarse inversión en capital humano, como ocurre con el gasto en educación y pueden ser perfectamente eficientes. Por ejemplo, una beca escolar que logre mantener a un niño en el sistema educativo y lo convierta en un trabajador altamente productivo, o un programa que evite la desnutrición infantil que podría generar daños irreversibles en un sector de la población puede resultar sumamente eficiente en una perspectiva intertemporal o de largo plazo. Sin embargo, si el gasto en inversión se tuviere que destinar a obras de infraestructura en educación y salud; por ejemplo, mediante la construcción de escuelas, hospitales o dispensarios médicos, este dilema estaría quizás resuelto en gran medida.

Finalmente, en la medida en que los recursos disponibles por parte del sector público sean más limitados, los esfuerzos deberían canalizarse hacia el gasto social más urgente. Inclusive aquellos países que no dispongan de recursos o que se vean en la necesidad de introducir medidas de ajustes para reestablecer la sostenibilidad fiscal y mantener la estabilidad financiera, tendrán que hacer esfuerzos importantes para reestructurar o redireccionar el gasto público, lo cual implicará el recorte o eliminación de otros gastos cuyos impactos en la equidad o en el crecimiento y el empleo son nulos o escasos. Un primer candidato en esa dirección son los *gastos militares*, los cuales ocupan en algunos países de la región una proporción nada despreciable.

Gráfico 6

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO*
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2008
*Incluye 18 países de América Latina

VI.- Políticas de financiamiento o endeudamiento

No es mucho lo que se puede añadir en esta materia. El financiamiento del gasto en el mercado financiero local produciría un desplazamiento inconveniente del sector privado, por lo que cualquier intento contracíclico se revertiría inclusive en el corto plazo, además de las dudas que surgen en cuanto a las pérdidas de eficiencia que generaría este tipo de políticas. Si ese financiamiento se propicia con un aumento adicional de los agregados

monetarios para no restringir el acceso al crédito por parte de las empresas y los consumidores, se estaría arriesgando la estabilidad cambiaria y el control de la inflación en el corto plazo, lo que sería totalmente contraproducente y se revertirían con creces los esfuerzos para realizar una política anticíclica.¹⁵ Cualquier endeudamiento necesario para llevar adelante un programa de gastos contracíclico debería realizarse en moneda extranjera, ya que de esta manera se estaría reforzando la balanza de pagos y se mantendría la proporción entre las reservas internacionales por un lado y los agregados monetarios y pasivos de absorción de los bancos centrales por el otro. Sin embargo, el financiamiento en cualquier moneda extranjera debería realizarse a costos tolerables en términos de tasas de interés y plazos para no afectar la sostenibilidad de la política fiscal, lo que reduce las opciones en las actuales circunstancias a las instituciones multilaterales y algunas fuentes bilaterales. No quedan otras opciones y es altamente probable que las restricciones de acceso al financiamiento internacional se mantengan por un tiempo prolongado, dado el poco apetito por riesgo que se ha generado en los principales mercados financieros a raíz del estallido de la crisis. Esta es otra razón por la cual los países tienen que actuar con suma prudencia en la conducción de la política fiscal bajo las actuales circunstancias.

VII.- Las reformas fiscales pendientes en América Latina.

La actual crisis podría constituir una oportunidad sumamente propicia para seguir avanzando en las reformas fiscales que se iniciaron en las dos últimas décadas. Las debilidades estructurales de las finanzas públicas todavía presentes en la región se han puesto de manifiesto con esta crisis y las dificultades actuales en la mayoría de los países podrían facilitar la conformación de consensos mínimos para aprobar estas reformas. La primera de ellas es la elaboración de *presupuestos en base a resultados estructurales*, con el fin de reducir los efectos de los ciclos de los precios de las materias primas y de la actividad económica sobre la política fiscal y la política macroeconómica en general. Igualmente, este tipo de reglas debería incluir las normas sobre el uso y gerencia de los recursos excedentes que se producirían en períodos de bonanzas, particularmente en aquellos países donde las exportaciones de materias primas ocupan un lugar preponderante en la estructura de los ingresos públicos, mediante mecanismos explícitos y transparentes establecidos en las leyes presupuestarias. Este tipo de diseño presupuestario ha dejado a Chile como el país mejor preparado de la región para enfrentar una crisis como la actual, aún si la recuperación se prolongase por algunos años.

Aunado a lo anterior, es necesario fortalecer en el largo plazo los *mecanismos estabilizadores* de la política fiscal, dándole mayor peso y sostenibilidad financiera a los *seguros al desempleo*, a la par que se irían desactivando otros mecanismos o dispositivos procíclicos, como las *transferencias a los gobiernos subnacionales*. En el caso del primero, se podrían diseñar mecanismos que estimulen y propicien la participación de trabajadores informales o de pequeñas empresas, sean éstas formales o informales. En el caso de los gobiernos subnacionales, es necesario *fortalecer y ampliar la capacidad de generación de recursos tributarios propios, particularmente en el caso de los estados*, regiones o departamentos. Esas nuevas facultades deberían estar atadas a las

¹⁵ Para un mayor detalle de estos riesgos en el actual contexto internacional, ver IADB (2009a).

transferencias de responsabilidades en la asignación del gasto con el fin evitar la duplicación de esfuerzos y la creación innecesaria de nuevas instituciones o instancias administrativas.

Una de las áreas en la cual se ha avanzado poco es en las mejoras en la calidad y productividad del gasto público. Es necesario introducir una cultura de la eficiencia en la administración pública mediante la elaboración de un sistema de indicadores de desempeño y resultados por diversas áreas del gasto o de funciones administrativas. De esta manera se puede evaluar la gestión pública por resultados, con una estructura de incentivos que premie o castigue los avances o retrocesos mediante un conjunto o set de indicadores. Esto permitiría establecer a nivel de toda la administración pública un sistema de presupuesto por resultados, en el cual las asignaciones de recursos dependen en buena medida de los avances que se logren en la efectividad y eficiencia en el manejo de esos recursos.

Muchos países tienen todavía sistemas de seguridad social no financiados actuarialmente. En varios casos, el gasto anual en pago de pensiones y otros beneficios no es cubierto por las contribuciones, razón por la cual los recursos tienen que ser complementados mediante aportes presupuestarios importantes. Por otra parte, una proporción considerable de la población laboral ubicada en el sector informal no está cubierta por estos sistemas, lo cual obliga a muchos gobiernos a destinar recursos presupuestarios para atender a la población en edad de retiro que no contribuyó con el sistema, bien sea mediante transferencias asistenciales o mediante gastos dentro del propio sistema de la seguridad social. Finalmente, en la medida que la población promedio de la región continúe su envejecimiento y la relación de dependencia se reduzca, la demanda de recursos de la seguridad social aumentará significativamente. Por fortuna, como este es un proceso lento, todavía hay tiempo suficiente en muchos casos para establecer un período de transición antes de que sea demasiado tarde. En fin, retomar, continuar o acelerar los procesos de reformas de los sistemas de la seguridad social es un tema todavía pendiente en la agenda de muchos países.

Vinculado a lo anterior, se debería establecer un criterio de evaluación de la eficiencia de las administraciones tributarias nacionales y subnacionales en función de los ingresos estructurales o de tendencia, aislando los componentes cíclicos en el comportamiento de los ingresos fiscales. Muchas veces se percibe que las mejoras en la recaudación son producto de mayores esfuerzos o de mayor eficiencia en la recaudación de tributos y no el resultado de esos factores cíclicos. Cuando estos se revierten, aparecen las dificultades para mantener el gasto público, aún en áreas críticas. Por otra parte, todavía muchos países registran elevados niveles de evasión y elusión fiscal, por lo que es necesario revisar los marcos legales tributarios para detectar los resquicios que se utilizan para la elusión fiscal y determinar con mayor rigurosidad los márgenes de evasión fiscal, con el propósito de mejorar la eficiencia en la recaudación y reducir la evasión fiscal.¹⁶

¹⁶ Ver CEPAL (2009).

Finalmente, los gobiernos deberían establecer **sistemas de control, monitoreo y gestión de los riesgos fiscales** y sus impactos en el resultado fiscal, tanto en el corto plazo como en el largo plazo. Estos últimos no son otra cosa que la evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal, pero aún en el corto plazo es necesario monitorear y controlar esos riesgos, ya que si bien es cierto que éstos no necesariamente ponen en peligro la sostenibilidad de la política fiscal, hacen que el sector público incurra en ineficiencias y costos innecesarios que se podrían prevenir o destinar a fines más productivos en términos sociales y económicos. Estos sistemas de control de riesgos fiscales permitirían a los gobiernos diseñar y ejecutar **acciones correctivas tempranas** para evitar o reducir esos costos o ineficiencias en el manejo de la política fiscal y en particular del gasto público.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Fondo Monetario Internacional, FMI (2008): Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios. Resumen de las discusiones y presentaciones. Washington D.C.

Barreix, Alberto; Bes, Martín y Roca, Jerónimo (2009): “Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador. Washington D.C.

Barreix, Alberto; Roca, Jerónimo y Villela, Luiz (2006): “Equidad Fiscal en la Región Andina” Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador. Washington D.C.

Bird, Richard (2008): “Tax Incentives for Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: Do They Need to Be Harmonized? Chapter 7 in Tanzi Vito, Barreix, Alberto y Villela, Luiz: “Taxation and Latin American Integration”, Inter-American Development Bank, IDB and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Blanchard, Olivier; Cottarelli, Carlo; Spilimbergo, Antonio y Symansky, Steve, (2008): “Fiscal Policy for the Crisis” International Monetary Fund, IMF (2008). Washington D.C.

Buiter, Willem, (2009), “Macroeconomic Stability and Financial Regulation: Key Issues for the G20”, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, (www.voxeu.org).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008): “Gasto Social en América Latina y el Caribe: Tendencias recientes, orientación y efectos distributivos”. Capítulo II, “Panorama Social de América Latina” Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008), Presentación de Alicia Bárcena del “Panorama Social de América Latina” Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (2009) “La Política Fiscal en Tiempos de Crisis: Una Reflexión Preliminar Desde América Latina y el Caribe”, Santiago.

Fernández-Arias, Eduardo, (2009), “Fiscal Policy”, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Departamento de Investigación, draft.

Inter-American Development Bank, IADB (2009a) “Policy Trade-off for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean”, Trabajo coordinado por Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi.

Inter-American Development Bank, IADB (2009b) “Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean”, (2009), Washington D.C.

International Monetary Fund, IMF (2009): “Tax Policy and the Crisis – First Thoughts” Fiscal Affairs Department. Washington D.C.

International Monetary Fund, IMF (2009): “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies after the 2008 Crisis” Fiscal Affairs Department.

Levy, Santiago, (Marzo, 2009), “América Latina y el Caribe y la Crisis Financiera Global”, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
Presentación en PPT.

Owens, Jeffrey, (2008) “International Tax Trends: An OECD Perspective”, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, Centre for Tax Policy and Administration, CTPA.

Ter-Minassian, Teresa, (Enero, 2009): “Effects of the Global Financial Crisis en LAC’s Public Finances”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 21st Regional Fiscal Policy Seminar. Power Point Presentation.