

Reforma de la política fiscal en América Latina Miguel Braun – BID y CIPPEC

Introducción

América Latina ha sido desde hace mucho tiempo un caso perdido en cuanto al manejo fiscal. Desde los años 70 ha habido crisis de deuda y de la balanza de pagos, además de períodos de hiperinflación. Los mecanismos de gasto público y de tributación siguen siendo ineficientes y regresivos, y las políticas fiscales de naturaleza cíclica hacen aumentar aún más la inestabilidad macroeconómica. Las reformas fiscales y un nivel de crecimiento más alto han contribuido a mejorar la situación considerablemente en los últimos años, pero todavía no está del todo claro que se haya producido un cambio estructural. Todavía existe la posibilidad de que un agravamiento de la situación económica conduzca a problemas de solvencia fiscal aún más graves.

El reto

El desafío fiscal clave es consolidar los avances recientes en cuanto a la solvencia fiscal y reducir la naturaleza cíclica de las políticas. El despilfarro fiscal, o sea, imprimir dinero o endeudarse excesivamente, llevó a un nivel de endeudamiento de más de 75% para 1987 y a episodios de hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

La combinación de esos factores tuvo un efecto pernicioso en el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso. En general, se piensa que las crisis le han costado a la región hasta 7% de crecimiento del PIB por década desde los años 70. Afortunadamente las cosas han mejorado. Desde mediados de los años 90 se ha venido controlando la inflación y los niveles de deuda han venido mejorando. Pero las crisis siguen siendo un peligro importante, a menudo motivado por paradas súbitas de los movimientos de capitales. El colapso de Argentina en 2001 ilustra la persistencia de este peligro.

Aunque la situación ha mejorado, se quiere presentar la solvencia fiscal de la región mejor de lo que es en realidad, contra el telón de fondo de las buenas condiciones del entorno económico internacional. Un crecimiento económico mayor y el aumento concomitante de los ingresos fiscales y la baja de las tasas de interés han reducido los pagos de deuda, pero da la impresión de que será difícil sostener el aumento de los ingresos, mientras que el aumento del gasto es permanente. Un viraje de la situación económica podría fácilmente poner al descubierto el déficit estructural subyacente.

Los persistentes problemas subyacentes de solvencia se agravan a causa de la naturaleza marcadamente cíclica de la política fiscal en la región. A diferencia de la situación de los países desarrollados, en América Latina la política fiscal tiende a ser expansionista durante las épocas de crecimiento económico y contractiva durante las recesiones.

Con la salvedad de Colombia, todos los países de la región exhiben una correlación positiva entre el componente cíclico del PIB y el gasto oficial real, en promedio, más del doble de la correlación de los países miembros de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La amplitud del ciclo fiscal también es considerablemente mayor: en América Latina el gasto varía casi 7% entre las épocas buenas y las malas, mientras que entre los países miembros de la OCDE, de hecho, aumenta levemente durante las épocas difíciles.

La política fiscal hace aumentar aún más la ya de por sí elevada inestabilidad económica de la región, lo que repercute negativamente en el crecimiento. En el actual ciclo expansionista el gasto va en aumento. Este rasgo cíclico sigue siendo un reto considerable para el desarrollo de América Latina.

Factores determinantes de la insolvencia y la naturaleza cíclica

Estos problemas tienen dos tipos de causas: la inestabilidad económica y factores políticos e institucionales. El primer paso para superar este reto es entender cabalmente estas causas.

Inestabilidad, paradas súbitas y el pecado original

En una situación en la que un país tiene elevados niveles de deuda denominada en divisas, una parada súbita o un deterioro de los términos de intercambio puede provocar una recesión y con ella una parálisis de las finanzas públicas, provocada por el pago de la deuda o por la necesidad de acudir al rescate del sector privado, o ambas cosas. La insolvencia y la aplicación de políticas de naturaleza cíclica son el resultado de esta situación.

Un estudio de la reducción repentina de los movimientos financieros hacia los mercados en desarrollo después de la crisis de Rusia en 1998 demostró que Argentina sufrió su propia crisis, mientras que Chile no. En el caso de Chile, la deuda estuvo menos vinculada al dólar, el tipo de cambio se mantuvo flexible y el país tuvo una posición fiscal más sólida. Las economías más abiertas también necesitan ajustes menores del tipo de cambio para restablecer el equilibrio de la cuenta corriente.

No parece haber una correlación directa entre las relaciones de deuda/PIB o deuda/ingresos y la medida del "pecado original" (la parte de la deuda denominada en divisas) de un país. Los factores determinantes potenciales tanto de la insolvencia como de la característica cíclica son por lo tanto la inestabilidad económica, la deuda denominada en dólares tanto en el sector público como en el privado, una economía cerrada y antecedentes de intolerancia a la deuda y baja credibilidad. Estos elementos forman el punto de partida de las propuestas para hacer frente al reto.

Economía política

Paso ahora a las causas políticas subyacentes del reto. Una conducta fiscal precaria cae en dos categorías: problemas de mandante/mandatario y de cooperación.

Los problemas de mandante/mandatario adquieren la forma de posible abuso en la relación entre los ciudadanos (el mandante) y sus representantes elegidos (los mandatarios). El poder se delega en los funcionarios públicos, los que

pueden obrar en pro de sus intereses particulares, en vez de maximizar el bienestar de los electores. Un ejemplo relacionado directamente con la política fiscal es el gasto excesivo y el estímulo de la economía por parte del gobierno en años de elecciones.

Los problemas de cooperación surgen de la interacción de la multiplicidad de actores políticos con objetivos divergentes. Un ejemplo clásico es el problema del fondo común de recursos, que en el campo fiscal surge debido a que los programas oficiales a menudo concentran sus efectos en áreas limitadas, mientras que los recursos que destinan a ellos provienen de un fondo común de recursos; el uso de dichos recursos es un ejercicio colectivo de decisión en el que participan el presidente, los ministros a cargo del gasto, los legisladores, burócratas, grupos de presión, etc. Es más probable que el presidente (o el poder ejecutivo del gobierno) le dé más prioridad a la solvencia fiscal que los demás actores, ya que por lo general será a éstos que se achaque la responsabilidad de una crisis. Sin embargo, otros políticos responden a un electorado más reducido y por ende tienen más incentivos para incurrir en un gasto excesivo.

En la sección siguiente se pasa revista más detenidamente al aporte de las instituciones políticas al agravamiento de los problemas propios del proceso de diseño de políticas ("PMP", por sus siglas en inglés).

Problemas del fondo común: sobre las consecuencias de PMP fiscales fragmentados

La fragmentación del proceso de diseño de políticas tiende a empeorar el equilibrio fiscal, pero todo procedimiento que obligue a los actores a tomar en consideración toda la carga tributaria debería reducir tanto el gasto como los déficit presupuestarios.

Parece evidente que el grado de fragmentación —y por ende el alcance del problema del fondo común— responde a factores institucionales. Las reglas del proceso electoral, el tipo de gobierno, los sistemas partidistas, el federalismo y las instituciones encargadas de la gestión presupuestaria figuran entre las variables claves.

Las reglas del proceso electoral, tipos de gobierno y la cantidad de partidos

Los componentes básicos de todo sistema electoral son la magnitud de los distritos electorales (su población y, por lo tanto, el número de representantes elegidos por cada uno) y si la votación es por pluralidad ("PL" o "por orden de llegada") o por representación proporcional ("PR"). Otro factor importante es si las listas de candidatos son cerradas (los electores votan por el partido y el orden de los candidatos determina quién sale elegido) o abiertas (en cuyo caso se puede votar por candidatos individuales). En los sistemas abiertos hay incentivos para formar facciones dentro de partidos y el voto individual alienta a los políticos a ofrecer beneficios a grupos específicos de electores.

En 26 países latinoamericanos durante el período de 1990 a 1995, la gran magnitud de los distritos electorales, el gran número de partidos activos en el poder legislativo y el débil apoyo del partido oficialista en el Congreso (medidas de la fragmentación), son factores que se suelen vincular con déficit fiscales

mayores, mientras que los sistemas de pluralidad produjeron déficit menores. Otros estudios indican que un gobierno fuerte y estable es un fundamento positivo para la estabilidad fiscal. Igualmente también se ha demostrado que la competencia entre facciones poderosas también promueve las políticas fiscales de naturaleza cíclica: a medida que aumenta el número de grupos, lo mismo ocurre con el gasto dispendioso durante periodos de aumento de los recursos.

Federalismo y descentralización

La descentralización puede potencialmente agravar problemas fiscales corrientes. Se trata de un problema que no es exclusivo de países de régimen formalmente federal, sino que también aqueja a la región en su conjunto, donde una oleada de reformas ha hecho que se otorgue a los políticos una mayor medida de poder en áreas relacionadas con la política fiscal. El gasto normalmente es mucho más descentralizado que la generación de ingresos y la brecha resultante se salva mediante transferencias de recursos del gobierno central.

Claro que esto crea incentivos para que los gobiernos locales incurran en un gasto dispendioso de los recursos del fondo común, y este problema se exagera si los políticos locales gozan de un elevado nivel de autonomía de endeudamiento. Este nivel de autonomía, junto con el grado de desequilibrio entre el gasto local y la generación local de ingresos, es un indicador clave de las limitaciones propias de los presupuestos subnacionales. Las limitaciones presupuestarias considerables impuestas por el gobierno central, o facultades de tributación amplias a nivel local, tienden a conducir a una buena disciplina fiscal regional.

El federalismo político y la representación excesiva de unidades subnacionales más pequeñas en el gobierno nacional hacen aumentar las dificultades de alcanzar el equilibrio fiscal. Por último, las transferencias federales a los gobiernos locales pueden agravar el carácter cíclico si se basan en una proporción fija de ingresos federales.

Instituciones a cargo de la gestión presupuestaria

Las reglas y reglamentos que determinan la manera en que se elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos también inciden en la disciplina fiscal. Entre estos factores figuran las reglas fiscales (que establecen restricciones numéricas a los indicadores fiscales), las reglas de procedimientos y las normas sobre transparencia.

En principio, un sistema jerárquico en el que el ministro de finanzas tenga mucho más poder que el poder legislativo debería promover la disciplina fiscal al proporcionar un papel de liderazgo al poder ejecutivo. En la práctica, los estudios confirman que los países con entidades presupuestarias más jerárquicas y transparentes tienen déficit menores.

Problemas de mandante/mandatario: el ciclo del negocio político

Dado que los gobiernos tienden a aumentar el gasto y reducir los impuestos antes de las elecciones, está claro que el oportunismo electoral puede ser otra fuente de parcialización del presupuesto. En la práctica, da la impresión de que esos ciclos políticos presupuestarios son corrientes en las “democracias nuevas” que se encuentren en sus primeros años de adopción de un sistema democrático. Esto se ha atribuido a la falta de experiencia de los electores con la política electoral, mientras que los electorados de democracias más establecidas pueden estar más conscientes de los intentos de manipulación fiscal.

El tamaño de los ciclos políticos presupuestarios también es mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados. Esto obedece en particular a niveles más altos de corrupción y a una menor proporción de electores bien informados. La capacidad de los votantes de monitorear la política fiscal es importante para determinar las conductas políticas responsables.

Las soluciones propuestas

En el presente trabajo se presentan tres tipos de soluciones que acometen directamente las causas primarias de la insolvencia y el carácter cíclico: mejorar la gestión de la deuda, consolidar el proceso presupuestario y mejorar la eficiencia y equidad de los impuestos y el gasto.

Mejoramiento de la gestión de la deuda

El nivel de deuda denominada en divisas es un factor clave de generación de vulnerabilidad fiscal. Claro que para que esto cambie debe haber demanda de moneda nacional y debe haber un número de propuestas para la creación de un mercado adecuado. La propuesta que favorecemos es el uso de instrumentos contingentes de deuda que no estén vinculados con instrumentos financieros de mercados emergentes.

Un enfoque de este tipo se puede comparar con un seguro, en el que el costo se paga por adelantado y los beneficios se devengan en el futuro. El tamaño del ajuste fiscal necesario en caso de una crisis se reduce, igual que el carácter cíclico forzado.

Consolidación del proceso presupuestario

Aunque ya he analizado toda una gama de bases institucionales de la debilidad fiscal, no corresponde aquí proponer cambios de las reglas electorales o de los arreglos federales, los cuales pueden tener repercusiones más allá del ámbito puramente fiscal. Por lo tanto me concentro en las propuestas de mejoramiento de los procesos y de la transparencia en el manejo del presupuesto:

Aplicar leyes de responsabilidad fiscal

Es muy deseable contar con leyes que regulen factores tales como las estimaciones independientes de ingresos y los límites del nivel de déficit, gasto y deuda. Brasil es el mejor ejemplo actual de la región. Leyes de este tipo limitan el fondo común al que tienen acceso los mandatarios y también circunscribe el

problema de mandante/mandatario al mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Reglas sobre déficit estructurales

Chile aplica un superávit presupuestario estructural de 1% del PIB que permite que haya déficit de cuenta corriente durante épocas de recesión, pero exige superávit mayores durante los períodos de bonanza. Este enfoque puede limitar los déficit totales y alentar la aplicación de políticas fiscales anticíclicas.

Crear una oficina presupuestaria en el congreso

Una oficina independiente que esté a salvo de quedar bajo el control de facciones políticas puede hacer aumentar la capacidad del poder legislativo de analizar los presupuestos y evaluar sus efectos.

Por último, hay que subrayar la importancia de que todas las reglas fiscales se pueden hacer cumplir debidamente. De lo contrario, las reglas mismas quedan sin valor y contribuyen a una reducción aún mayor de la credibilidad política.

Mejoramiento de la eficiencia y equidad del gasto y los impuestos

Aunque una política fiscal mejorada no guarda una relación directa con los déficit y el carácter cíclico de la gestión fiscal, si puede contribuir a reducir los efectos negativos de entidades fiscales deficientes.

Gasto

Crear una entidad independiente que se encargue de realizar evaluaciones rigurosas y sistemáticas y análisis de costos/beneficios y de los efectos distributivos de programas oficiales

Dada la limitada capacidad de algunos países, una entidad de ese tipo debe ser de alcance regional en un principio. Al ir creando una base de datos de efectos, análisis de costos/beneficios, etc., esta iniciativa debería influir en los gobiernos nacionales y alentarlos a darle prioridad a programas más eficaces.

Mejorar la proporción de dispositivos de estabilización automática en el presupuesto

Los países desarrollados, cuyas economías tienen un carácter cíclico mucho menor, también tienen una preferencia mayor hacia las transferencias en sus presupuestos, muchas de las cuales actúan como estabilizadores automáticos. Por ejemplo, los programas de seguro de desempleo automáticamente desembolsan más dinero durante períodos recesivos y acumulan superávit cuando se crean más empleos. Sin embargo, si no se resuelven los problemas subyacentes, este tipo de ajustes pueden causar problemas fiscales aún más graves en otras áreas, y no considero que este enfoque sea adecuado para América Latina todavía.

Reforma tributaria

Eliminar impuestos excesivamente distorsionantes

Aunque la neutralidad de los sistemas tributarios ha mejorado considerablemente desde comienzos de los años 90, todavía hay una cantidad de impuestos excesivamente distorsionantes, incluidos los que se aplican a las operaciones financieras. Esto no sólo tiene las repercusiones negativas propias de cualquier impuesto a la producción, sino que también fomenta la economía informal en la región. Conviene promover su eliminación, pero de una manera gradual, a fin de evitar afectar el equilibrio fiscal.

Modificar el impuesto sobre la renta mediante: a) una reducción de la tributación empresarial y compensar la pérdida de esos ingresos incluyendo los dividendos y las ganancias de capital en la base individual del impuesto sobre la renta, y b) el reemplazo de los regímenes individuales de impuesto sobre la renta con un mecanismo de tasa marginal constante.

En vista de la movilidad del capital, la estructura actual le endosa la mayor parte de la carga a los trabajadores y limita los incentivos a la reinversión de las utilidades. Exentar las utilidades reinvertidas del impuesto sobre la renta empresarial e incluir los dividendos en el impuesto sobre la renta individual puede ser un incentivo para la inversión que contribuya al crecimiento. La simplificación del sistema tributario elimina el desincentivo para que los empleados productivos trabajen y se puede hacer de tal manera que el sistema en su conjunto siga siendo progresivo.

Efectos de las soluciones propuestas

Me concentro aquí en los efectos que pueden tener estas propuestas en el crecimiento económico. Extender el análisis a los efectos sobre el ingreso individual sería sumamente complejo y no agregaría mayor cosa a las conclusiones. En la obra publicada no hay consenso en cuanto a la magnitud de los efectos, ni siquiera para la economía en su conjunto. En el caso de algunas políticas recientes, sencillamente no ha habido tiempo suficiente para poder realizar una evaluación adecuada. Es sumamente difícil definir los costos y beneficios de manera precisa.

A continuación se tratan propuestas individuales, pero, en resumidas cuentas, los efectos potenciales son los siguientes: 0,7-0,8% del PIB al año en el caso de instrumentos contingentes de deuda, 0,35-0,6% en el caso de reglas fiscales y 0,47-1,82% en el caso de una reforma tributaria. No se dispone de estimaciones sobre los beneficios que pueda generar una entidad de evaluación de políticas. En principio, parece posible alcanzar un 3% de crecimiento anual adicional combinando las tres iniciativas.

Mejorar la gestión de deuda

Reducir los niveles de deuda es bueno para el crecimiento hasta cierto punto, pero hay estudios que señalan un nivel variable por debajo del cual nuevas reducciones de la deuda de hecho contribuyen a reducir el crecimiento. Países con instituciones más sólidas de hecho necesitan un nivel más alto de deuda para mejorar sus niveles de crecimiento. Protegerse contra la posibilidad de sufrir una parada súbita parece ser equivalente a una reducción de 10% del nivel de deuda externa. Diversos estudios indican que se puede producir un beneficio en

términos de crecimiento anual de 0,7% a 0,8%. Sin embargo, este cálculo tiene bases sumamente débiles.

Consolidar el proceso presupuestario

Las reglas fiscales inciden en los resultados del proceso presupuestario. Un índice que combine el grado de jerarquía y transparencia del proceso con la existencia de límites numéricos a las variables presupuestarias halló que los países ubicados en el cuartil superior tuvieron un equilibrio fiscal 2,5% del PIB mejor que los ubicados en el cuartil inferior. Combinando este resultado más bien especulativo con las cifras correspondientes al efecto del equilibrio fiscal sobre el crecimiento hace pensar que quizá sea posible darle un impulso al crecimiento de 0,3% a 0,6% moviendo a los países del cuartil inferior al cuartil superior.

Mejorar la eficiencia y equidad del gasto y la tributación

Gasto Aunque tanto la teoría como la práctica indican que un gasto más eficiente puede hacer aumentar el crecimiento, no es posible obtener cifras cuantitativamente significativas.

Reforma tributaria Ha quedado demostrado que los impuestos a las empresas y el impuesto sobre la renta individual reducen las conductas riesgosas y la innovación, mientras que un nivel relativamente bajo de tributación empresarial las alientan. Los cálculos indican que una reducción de 10% de la tasa de impuestos —quizá la mayor magnitud políticamente viable— conduce a un aumento de la tasa de crecimiento anual de entre 0,47% y 1,82%.

Conclusiones

A pesar de las mejoras recientes, persisten problemas estructurales subyacentes en la región en términos de solvencia fiscal y del elemento cíclico. Resolver las causas fundamentales —inestabilidad, la estructura de la deuda y problemas de economía política— tiene el potencial de producir un impulso total de 3% de las tasas anuales de crecimiento, si bien las cifras exactas son extremadamente tentativas.