



La Realidad Fiscal: Una
Introducción a los
Problemas y Políticas
Fiscales en América Latina

Introducción



**Director del curso**

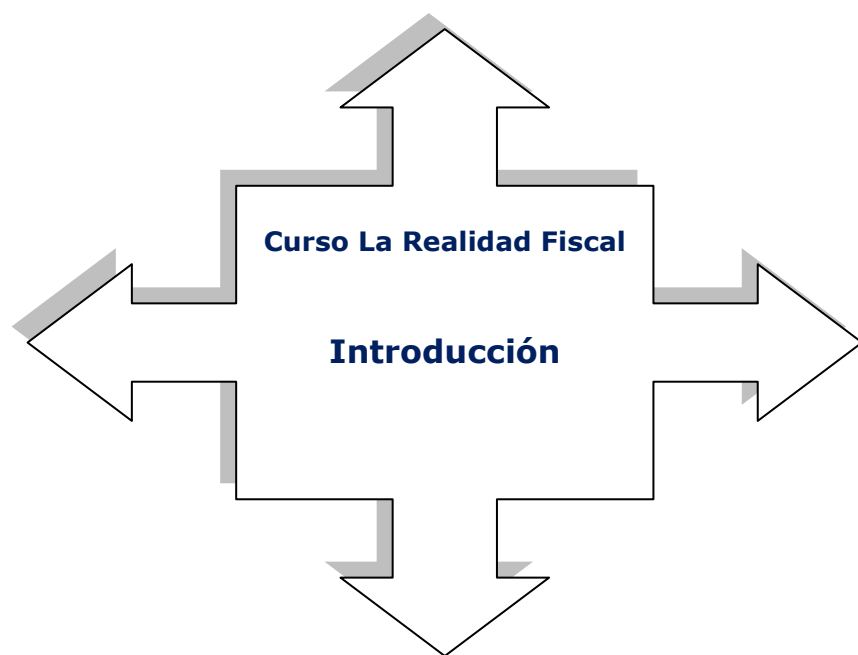
Eduardo Lora

Coordinador del curso

Carlos Gerardo Molina

Autor del módulo

Eduardo Lora



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a PID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

Introducción a la Política Fiscal	4
Potencial y limitaciones de la política fiscal en el ámbito macro y microeconómico	7
Restricciones macroeconómicas.....	8
Restricciones microeconómicas	11
Estructura del curso “La Realidad Fiscal: Una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina”	13
Reconocimientos	17

Objetivos de Aprendizaje

- Conocer y analizar el significado e impacto de la política fiscal en las políticas económicas y sociales.
- Identificar las restricciones micro y macroeconómicas en la política fiscal.
- Conocer los objetivos y expectativas de cada una de las temáticas que se abordan en el curso “La Realidad Fiscal: Una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina”.

Introducción a la Política Fiscal

La política fiscal es la columna vertebral de las políticas económicas y sociales. Sin un manejo de los recursos públicos que sea financieramente sostenible, eficaz en la recaudación y eficiente en la asignación de los recursos públicos es imposible tener buenas políticas de desarrollo económico o social.

Tener buenas políticas de desarrollo económico y social, requiere un manejo de los recursos públicos financieramente sostenible, eficaz en la recaudación y eficiente en la asignación de los mismos

Este curso es una introducción a la realidad de la política fiscal en América Latina, y tiene el propósito de ayudar al participante no especializado en economía a entender los problemas que suelen enfrentar los gestores de las políticas fiscales y las opciones que tienen para resolverlos o, al menos, atenuarlos.

La política fiscal cambió en forma dramática en América Latina durante la década del 2000. Las dos décadas anteriores estuvieron marcadas por crisis recurrentes que afectaron a muchos países, desde la crisis de la deuda que estalló con la moratoria de la deuda pública mexicana en agosto de 1982 hasta la crisis de fin de siglo que surgió cuando los países latinoamericanos sufrieron el contagio de la crisis rusa de 1998. La última gran crisis fiscal que experimentó algún país latinoamericano ocurrió en Argentina a fines de 2001 y comienzos del 2002, cuando el gobierno declaró que no podía pagar las deudas, decretó el abandono de la convertibilidad de la moneda peso y devaluó masivamente el peso.

Aunque las estrecheces fiscales no han desaparecido, una cierta tranquilidad fiscal ha sido la norma desde entonces. Esto es extraordinario, no solo en vista de los antecedentes de crisis e

inestabilidad de la región, sino en comparación con la situación de los países desarrollados. A raíz de la crisis financiera de Estados Unidos y Europa que se originó con la destorcida de los mercados hipotecarios desde 2007, los gobiernos de los países desarrollados se vieron forzados a generar grandes déficits fiscales para rescatar a sus sectores financieros y para impedir que ocurriera una depresión económica. Como resultado, sus deudas públicas aumentaron rápidamente, algunos de ellos se vieron envueltos en situaciones de crisis fiscal y prácticamente todos están abocados a realizar profundos ajustes fiscales durante la década del 2010 si quieren salvaguardar su sostenibilidad fiscal de mediano plazo. En contraste, por primera vez en su historia moderna, las economías más grandes de América Latina pudieron adoptar políticas fiscales contracíclicas para atenuar los efectos recesivos de la crisis financiera mundial de 2008-2009, sin comprometer con ello su estabilidad fiscal de mediano plazo ni generar temores de incumplimiento de sus obligaciones de deuda.

Esto no quiere decir que América Latina haya resuelto cabalmente sus más graves problemas fiscales, entre ellos los siguientes:

- los recursos fiscales son insuficientes para atender algunas de las demandas económicas y sociales más apremiantes,
- la recaudación impositiva es ineficiente,
- la evasión tributaria en la mayoría de países alcanza niveles alarmantes, y
- el gasto social es poco progresivo.

Con unas pocas excepciones, la descentralización del gasto y de las atribuciones tributarias a los gobiernos sub-nacionales es aún incipiente y su eficacia ha estado entorpecida por deficiencias de diseño de las políticas de transferencia de las obligaciones y de los recursos y por las limitaciones institucionales de dichos gobiernos. Después de más de una década de ambiciosos programas de

privatización de empresas públicas, el progreso en este frente también está prácticamente detenido en la región desde fines de los noventa y, en algunos países, el péndulo se ha movido nuevamente hacia la nacionalización de empresas en sectores considerados estratégicos. De forma semejante, después de una oleada de reformas de los sistemas de pensiones con miras a ampliar la cobertura y a reducir las cargas fiscales futuras, los logros en ambas áreas han resultado desilusionantes.

Las experiencias de los distintos países de la región han sido diversas en cada uno de estos frentes y, por consiguiente, es mucho lo que puede aprenderse de un enfoque comparativo internacional, como el que se ofrece en este curso con base en el trabajo analítico desarrollado en el Departamento de Investigación del BID desde su creación en 1995, con el apoyo de los principales centros de análisis económico de América Latina, y complementado con los estudios de otros organismos internacionales.

Aunque está fundamentado en la teoría, éste es un curso sobre la realidad de las políticas fiscales, no sobre el mundo idealizado de los modelos económicos. El lector no se tropezará en ninguna parte del texto con fórmulas matemáticas ni con deducciones formales, mucho menos con regresiones econométricas. Sin embargo, puesto que lo que aquí se dice está apoyado en estudios académicos que sí contienen todos estos ingredientes, en cada módulo el lector interesado encontrará una lista de lecturas adicionales de mayor nivel técnico. También encontrará temas de debate y estudio adicional para guiar su exploración sobre los distintos aspectos de la política fiscal.

Quizás para sorpresa de muchos economistas, en todos los módulos el lector encontrará alusiones y análisis sobre el contexto político en el que tienen lugar las decisiones de política fiscal en los países latinoamericanos. Es imposible entender la realidad fiscal sin reconocer

la naturaleza política de las decisiones fiscales. Los resultados fiscales dependen de los actores políticos que participan en las decisiones y, por consiguiente, están condicionados por las limitaciones a las que ellos se enfrentan debido a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso, la competencia y fragmentación de los intereses políticos o la influencia de los grupos de presión.

Potencial y limitaciones de la política fiscal en el ámbito macro y microeconómico

Antes de entrar en materia, es conveniente entender el potencial y las limitaciones de la política fiscal en el ámbito macro y microeconómico, ya que esto servirá de introducción a los problemas y políticas que se analizarán en mayor detalle a lo largo del curso.

Desde un punto de vista macroeconómico, el principal potencial de la política fiscal consiste en afectar el crecimiento económico en el corto plazo

Desde un punto de vista macroeconómico, el principal potencial de la política fiscal consiste en afectar el crecimiento económico en el corto plazo. Si hay más gasto público, habrá más demanda agregada por los bienes y servicios que produce la economía y –en ausencia de restricciones—aumentará la actividad económica, que se mide usualmente por el producto interno bruto, PIB. No solamente esto, sino que al generarse más actividad económica, y por lo tanto más ingresos, parte de ellos darán lugar a mayores gastos de consumo por parte de las familias, iniciando así un proceso multiplicativo de mayor actividad económica, que será mayor entre más baja sea la tasa (marginal) de ahorro de las familias y entre menos se desvíe la demanda adicional hacia productos importados y hacia el pago de impuestos (por supuesto, esta última desviación desaparece si el

gobierno gasta los impuestos adicionales que recibe). Esta es la base de la teoría del multiplicador de la que arranca cualquier libro de texto básico de macroeconomía. Idealmente, ajustando el gasto público (y/o las tasas de impuestos de las cuales depende la recaudación tributaria) la política fiscal tiene la posibilidad de elevar y estabilizar el crecimiento económico. Pero todo esto es en ausencia de otras restricciones.

¿Qué tipo de restricciones macroeconómicas se pueden encontrar?

Restricciones macroeconómicas

➡ **Primera restricción:** La restricción macro más obvia que puede enfrentar una política fiscal expansiva es que no haya más recursos productivos disponibles para aumentar la producción. En condiciones de “pleno empleo” los aumentos de demanda agregada no se traducirán en más producción sino en precios más altos, mayores importaciones y menores exportaciones.

➡ **Segunda restricción:** Una segunda restricción que puede surgir es que los aumentos de gasto público den lugar a aumentos de las tasas de interés, lo que por supuesto puede desalentar la inversión y el consumo. Si este efecto es suficientemente grande, la demanda agregada aumentará muy poco e incluso puede reducirse como resultado del mayor gasto público. La pregunta entonces es por qué razón el mayor gasto público podría llevar a aumentos de importancia en las tasas de interés. Esto puede ocurrir por diversas razones. Puede

ser que el banco central, si actúa independientemente del gobierno, y quizás para prevenir posibles aumentos de precios, decida contrarrestar con una política monetaria más austera la laxitud fiscal. Para hacer esto, elevará la tasa de interés de los créditos que otorga al sistema financiero (y del rendimiento que paga a las reservas del sistema financiero) lo cual equivaldrá a ponerle un piso más alto a los intereses que los bancos cobrarán por los créditos. Por consiguiente, la eficacia de la política fiscal para estimular la economía dependerá de su coordinación con la política monetaria. Pero las tasas de interés pueden aumentar por muchas otras razones, sin necesidad de intervención del banco central. Un tema central de este curso es que, si los bancos y los inversionistas en general perciben que el gobierno tendrá en el futuro dificultades para pagar las nuevas obligaciones de la deuda que tiene que incurrir para poder aumentar el gasto público, solo estarán dispuestos a prestarle a tasas de interés más altas que en el pasado. Usualmente, esto se traduce en mayores tasas de interés también para el sector privado, debido a la mayor competencia por los recursos de ahorro disponible, al temor de que los problemas de financiamiento del gobierno contaminen a los mismos bancos, o deriven en aumentos de impuestos, y a la mayor incertidumbre general sobre la estabilidad de la economía.



Tercera restricción: Incluso sin que aumenten las tasas de interés, la incertidumbre fiscal puede paralizar la inversión privada, por el temor de que se eleven los impuestos o se tomen otras medidas que afecten la rentabilidad de los negocios. En condiciones de severa desconfianza sobre la capacidad de pago del sector público, un aumento del gasto público puede producir una caída de la demanda agregada. En estas condiciones, reducir el déficit fiscal puede ser una medida de política más estimulante y estabilizadora que aumentar el gasto público.



Cuarta restricción: Aunque no haya aumento del gasto público ni caída en los ingresos fiscales, la situación fiscal puede deteriorarse por haber una sequía de alguna fuente de financiamiento importante. Puede ser que, aunque el gobierno sea solvente (es decir, que tenga capacidad de pagar en el futuro sus obligaciones de deuda), no encuentre cómo financiarse debido, por ejemplo, a un “frenazo súbito” de los flujos de financiamiento externo para el país (como ocurrió en 1998 a raíz de la crisis rusa). Si el gobierno no cuenta con sus propios recursos de ahorro y el banco central no tiene suficientes reservas internacionales a su disposición, pretender aumentar el gasto público (lo que en apariencia sería deseable para contrarrestar el efecto recesivo de la menor disponibilidad de financiamiento externo para el sector privado) puede agravar el problema, en vez de resolverlo.

Ahora bien, desde el punto de vista microeconómico el potencial de la política fiscal es múltiple. Por un lado, los impuestos pueden utilizarse para desestimular ciertas actividades, y los subsidios para estimular otras, lo cual ofrece el potencial de alterar la estructura de la producción y del consumo en la dirección que se considere más conveniente para el crecimiento, la competitividad o el bienestar. Igual puede razonarse respecto al gasto público corriente y de inversión, o respecto a que el Estado se convierta en propietario de ciertas actividades o sectores considerados estratégicos. Los impuestos, los subsidios y los gastos públicos de todo tipo pueden también diseñarse con el fin de alterar la distribución del ingreso y del consumo a favor de ciertos grupos sociales, idealmente los más pobres, o con el fin de proveer ciertos servicios esenciales, como la educación, la salud o la protección social. Todo esto sugiere un enorme potencial, pero las restricciones que pueden enfrentarse son también muy grandes.

¿Cuáles son las principales restricciones microeconómicas?

Restricciones microeconómicas

➡ **Primera restricción:** La principal restricción micro es que, para que las políticas fiscales puedan generar tasas sostenidas de mayor crecimiento, más competitividad o más bienestar, es necesario que puedan asignar los recursos productivos en forma más eficiente que el mercado. El mercado es el mecanismo más eficiente posible de asignación de recursos si hay libertad de entrada y salida en todos los mercados, un número grande de participantes, información disponible para todos y si no hay externalidades. Una externalidad es sencillamente un beneficio o un costo que resulta de la producción o consumo de un bien, que recae sobre alguien distinto al productor o al consumidor de ese bien (por ejemplo, la contaminación del aire es una externalidad de la producción de cemento o del consumo de hidrocarburos). Puesto que es difícil que esta lista de condiciones se cumpla en la práctica –en general, los mercados son imperfectos– casi siempre es posible encontrar una justificación para un impuesto, un subsidio o un gasto público que supuestamente puede corregir una fuente de ineficiencia. Pero eso no basta. Es necesario que el gobierno sea capaz de asignar los recursos mejor de lo que pueden hacerlo los mercados, por imperfectos que sean. Y en este punto las restricciones micro se multiplican. Para eso se necesita que el Estado tenga mejor información que los mercados, que la reasignación de recursos responda estrictamente a razones de eficiencia y que no se desvíen recursos hacia actividades improductivas, tales como la corrupción o la búsqueda de rentas. Como veremos en el módulo sobre privatizaciones y nacionalizaciones, la evidencia sugiere en forma

contundente que, en las actividades en que existen las señales de precios, el Estado asigna los recursos peor que los mercados, y que es más conveniente tratar de regular los mercados que sustituirlos.

➡ **Segunda restricción:** La segunda restricción micro consiste en que, aunque en teoría pueda diseñarse un sistema de impuestos y de gastos públicos que reduzca considerablemente la concentración del ingreso, en la práctica es difícil recaudar los impuestos y asignar los gastos en esa forma ideal. Para tomar un ejemplo extremo, un sistema fiscal totalmente redistributivo es aquel que grava todos los ingresos con una tasa de impuestos del 100% y los redistribuye por igual entre todos los individuos. Esto es equivalente a un sistema socialista, que no puede operar en la práctica sin enormes tendencias a la evasión, la corrupción y la malversación de los recursos. La capacidad redistributiva de la política fiscal está limitada en la práctica no sólo por las características del régimen tributario (tales como las tasas de los distintos impuestos y los mecanismos de control previstos en la ley), sino también por las capacidades de la administración tributaria y por el respeto de la ciudadanía a las obligaciones, lo cual depende crucialmente de factores políticos e institucionales complejos y difíciles de modificar.

Puesto que la política fiscal no ocurre en el vacío de los modelos teóricos sino en la práctica de las restricciones macro, institucionales y políticas con las que operan los gobiernos, entender los problemas y políticas fiscales en América Latina a nivel introductorio requiere mucho más conocimiento de la realidad que de la teoría. Más allá de este nivel introductorio, tanto el académico como el participante tendrán que acudir a los modelos teóricos y empíricos para desempeñarse en propiedad. Ojalá que este curso logre generar ese interés en unos cuantos latinoamericanos. Pero su objetivo inmediato es más modesto desde un punto de vista académico, aunque más

ambicioso desde un punto de vista público: es ayudar a que el funcionario público, el profesional no economista, el periodista no especializado en economía, y quizás el maestro de escuela preocupado por los temas de interés público, tengan una base para entender los problemas fiscales de su país y para opinar sobre sus posibles soluciones.

Estructura del curso “La Realidad Fiscal: Una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina”

Este curso está estructurado en seis módulos (véase el Recuadro 1).

El primer módulo lo hemos titulado “Gasto Público: Estructura, Estabilidad y Procesos de Decisión”. Nuestro objetivo es familiarizar al lector con los principales rasgos del gasto público y con las instituciones y prácticas de decisión presupuestal. Aspiramos a que, al final de este módulo, el lector conozca cómo es el gasto público en los países latinoamericanos, cuáles son sus aspectos más problemáticos, y cuáles son las principales razones institucionales y políticas que están detrás de esos problemas.

El segundo módulo se ocupa de los impuestos, y lleva el título “Políticas Tributarias: Suficiencia, Distribución y Eficiencia”, porque los tres principales retos que enfrentan la mayoría de los países latinoamericanos en materia tributaria son recaudar más, de forma más equitativa y con efectos menos dañinos sobre la actividad productiva. Este módulo le permitirá al lector entender los conflictos que hay entre estos tres objetivos, la necesidad de enfrentarlos en forma coherente y lo difícil que resulta lograrlo en la práctica por razones políticas.

En el tercer módulo nos ocupamos del endeudamiento público, sus riesgos y la forma de prevenirlos. El módulo lleva el título “Cómo Vivir

con Deuda” para enfatizar que en sí misma la deuda no es ni buena ni mala, todo depende de cómo se maneje. El lector entenderá al leer este módulo que, además de controlar el nivel de endeudamiento y sus tendencias, para tener una buena política de endeudamiento, es necesario prevenir diversas contingencias macroeconómicas, financieras e incluso políticas.

Un aspecto de creciente importancia para las políticas fiscales en América Latina es la descentralización de las actividades del gobierno nacional hacia los gobiernos sub-nacionales. En el cuarto módulo, titulado “Descentralización: Un Largo Proceso”, el lector se familiarizará con las cinco dimensiones de la descentralización y entenderá la necesidad de que avancen en forma coherente para aprovechar las ventajas y reducir los riesgos del proceso de descentralización.

Cumplir con las obligaciones de pago de pensiones es el principal reto de mediano plazo que enfrenta la sostenibilidad fiscal en la mayoría de los países latinoamericanos. En el módulo titulado “El Futuro de los Sistemas de Pensiones”, el lector entenderá cuáles son los problemas de los sistemas tradicionales de pensiones, qué objetivos tuvieron, en qué consistieron las reformas de las últimas décadas y qué tareas están aún pendientes para asegurar que los sistemas de pensiones sean viables en el futuro.

El curso termina con un módulo sobre “Privatizaciones y Nacionalizaciones”, un tema de renovada importancia en vista de que el péndulo político, al menos en esta materia, ha girado hacia la izquierda desde la década pasada. El estudiante entenderá las fuerzas que mueven dicho péndulo y las implicaciones económicas y sociales que acarrearán las privatizaciones y las nacionalizaciones de empresas en los sectores productivos.

Recuadro 1. Estructura del curso

Módulos	Contenidos
Módulo 1: Gasto público: estructura, estabilidad y procesos de decisión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conceptos fiscales básicos ▪ Tamaño y estructura del gasto público ▪ La inestabilidad del gasto público ▪ Cómo se decide cuánto y en qué gastar ▪ El papel de las instituciones presupuestales ▪ La política de los procesos presupuestales
Módulo 2: Políticas tributarias: suficiencia, distribución y eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las estructuras tributarias de América Latina ▪ El potencial redistributivo de los impuestos ▪ La complejidad de los sistemas tributarios ▪ La política de la política tributaria
Módulo 3: Cómo vivir con deuda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La sostenibilidad de la deuda pública ▪ La composición de la deuda sí importa ▪ El papel de la banca multilateral ▪ Los costos del incumplimiento de las obligaciones de deuda ▪ Cómo darle mayor seguridad a la deuda
Módulo 4: Descentralización: un largo proceso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La descentralización política ▪ La descentralización de las responsabilidades ▪ La descentralización del poder tributario ▪ Las transferencias a los gobiernos sub-nacionales ▪ La descentralización del poder de endeudamiento ▪ Medidas sintéticas del avance de la descentralización
Módulo 5: El futuro de los sistemas de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades financieras y sociales ▪ Los nuevos sistemas de pensiones: ¿resolvieron o agravaron los problemas? ▪ Los retos pendientes en seguridad social en pensiones
Módulo 6: Privatizaciones y nacionalizaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ciclos de privatización y nacionalización ▪ El impacto de las privatizaciones y las nacionalizaciones sobre la eficiencia ▪ Los impactos laborales de las privatizaciones ▪ Los efectos sociales de las privatizaciones y las nacionalizaciones más allá de su impacto laboral

Este curso sobre la realidad fiscal latinoamericana es parte de un curso virtual sobre problemas y políticas de desarrollo económico y social en América Latina. Aunque los módulos que conforman este curso se complementan entre sí, han sido escritos de la forma más autocontenida posible, de forma que puedan ser utilizados separadamente o en combinación con otros módulos. Debido a su nivel introductorio, y para facilitar la lectura, se han suprimido del texto principal las citas bibliográficas y las fuentes de información. Sin embargo, al final de cada módulo, aparecen las fuentes utilizadas y se ofrecen sugerencias de lectura adicional. Cada módulo contiene, como ayudas pedagógicas, algunos recuadros con términos importantes, conceptos clave, preguntas de repaso y temas de estudio adicional y de discusión en grupo. Estas lecciones han sido concebidas para un curso virtual, con apoyo (virtual o presencial) de tutores, pero también pueden usarse como material de base para el profesor en cursos presenciales. Después de que sea experimentado virtualmente, será publicado en forma de libro de texto.

¡Que lo disfrute! Sus opiniones críticas al final del curso serán muy importantes para mejorarlo y para adecuarlo a las necesidades e intereses de los participantes.

Temas introductorios de discusión

- ¿Cuál cree usted que son las funciones básicas de la política fiscal en cualquier economía?
- ¿Cuál considera usted que son las principales características de la política fiscal en su país?
- Mencione un defecto de la política fiscal en su país y sugiera cuáles son las causas y posibles soluciones para mitigar o eliminar dicho defecto.

Reconocimientos

Los autores principales de los módulos fueron:

- Gasto público: Eduardo Lora
- Política tributaria: Eduardo Lora
- Cómo vivir con deuda: Eduardo Borezstein, Eduardo Levy Yeyati y Ugo Panizza
- Descentralización: Robert Dughters y Leslie Harper
- El futuro de los sistemas de pensiones: Carmen Pagés y Eduardo Lora
- Privatizaciones y nacionalizaciones: Eduardo Lora

Los autores se beneficiaron de numerosos trabajos de investigación desarrollados por sus colegas del BID, del Banco Mundial y de decenas de universidades y centros de investigación de América Latina. La idea de producir un curso virtual pudo hacerse realidad gracias al apoyo y a la orientación del Departamento de Conocimiento y Aprendizaje del BID y, en particular, de Graciela Schamis y Carlos Gerardo Molina.

En el proceso de preparación de estos materiales, fue especialmente valiosa la ayuda editorial de Myriam Escobar Genes y el apoyo estadístico y técnico de Carlos Andrés Gómez.

Muchas personas aportaron sugerencias útiles y agudas, en especial Eduardo Cavallo, Vicente Fretes, Rita Funaro, Julián Moreno, Mauricio Olivera, Carlos Scartascini y Michael Treadway.

Se agradece, además, a Guillermo Perry, Alberto Barreix, José Antonio Ocampo, Eduardo Borensztein, y Jorge Martínez Vásquez por las entrevistas que nos concedieron para enriquecer este curso.

Eduardo Lora

Washington, marzo de 2012