

## **La política fiscal en América Latina**

*Submitted by admin on 16 June 2017 - 11:46am*

### **By:**

Juan Pablo Jiménez (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL)

Julio López Laborda (Universidad de Zaragoza)

Jorge Martínez Vázquez (Georgia State University)

Fiscal Policy - Public and Welfare Economics

### **Número especial de la revista Hacienda Pública Española/Review of Public Economics: Public economics in Latin America**

No resulta fácil tener un diagnóstico generalizado cuando se trata de analizar una región tan vasta y heterogénea como América Latina. Sin embargo, cuando de situación económica y social se trata, hay una serie de aspectos comunes que permiten entender la evolución y desempeño de las economías de la región. Dos rasgos principales resaltan en la evolución económica y social de los países de América Latina: una alta volatilidad macroeconómica y una elevada desigualdad en la distribución del ingreso.

El exceso de fluctuaciones macroeconómicas en los países de la región está relacionado con rasgos estructurales de sus economías, como las pautas de especialización e inserción internacional, el dualismo de su estructura productiva, la debilidad de sus instituciones y la falta de desarrollo en varios de sus mercados, especialmente en el financiero.

Por el lado de la desigualdad, a pesar de las recientes mejoras distributivas alcanzadas, América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta, lo que se observa en múltiples dimensiones que abarcan desde una alta concentración del ingreso a una significativa disparidad regional al interior de los países.

Estos rasgos generales, que por supuesto observan características particulares entre países, hacen especialmente relevante la acción del sector público a través de la política fiscal. No obstante, evaluada por su desempeño y resultados, la política fiscal en la región parece haber sido poco adecuada para atenuar la volatilidad y reducir la desigualdad.

Resulta importante entonces preguntarse por qué la política fiscal no ha cumplido en forma efectiva con estos roles. Varias características explican estas limitaciones que van desde espacio fiscal insuficiente; carga tributaria volátil; estructura impositiva sesgada hacia tributos indirectos; baja inversión pública hasta gasto público social y acceso al financiamiento pro-cíclicos.

En este escenario, la decisión de Hacienda Pública Española/Review of Public Economics de convocar a un monográfico especial sobre la política fiscal en América Latina resultó una gran oportunidad para revisar el rol de la política fiscal, en línea con los desafíos de la región. Luego de un largo proceso de revisión y selección (ya que todos los artículos presentados fueron sujetos al proceso de evaluación habitual), ya está disponible [el número especial de la Revista Hacienda Pública Española](#).

Una de las características más salientes de la política fiscal de los países de América Latina, que afecta la disponibilidad de recursos para la implementación de políticas de manera sostenible, es la elevada volatilidad de sus ingresos fiscales. La volatilidad macroeconómica impacta sobre los ingresos fiscales a través de las fluctuaciones de las bases tributarias, el PIB, el consumo o los precios de las materias primas. La volatilidad promedio de los ingresos tributarios en la región es casi tres veces mayor que en los países desarrollados. Debe tenerse en cuenta que la volatilidad excesiva en los ingresos fiscales tiene un impacto mayor sobre los segmentos más vulnerables de la población, en forma directa a través de las fluctuaciones del gasto público social y, en forma indirecta, a través del gasto en infraestructura.

Por supuesto que esta relación positiva entre recaudación, bases imponibles y ciclo no sería un problema si la política fiscal compensara ese comportamiento a través de medidas e instituciones de carácter contracíclico, ya sea por el lado del gasto público o del acceso al financiamiento. No obstante, la falta de mecanismos contracíclicos, junto con los recursos fiscales escasos y volátiles y las demandas sociales insatisfechas pueden limitar el espacio fiscal disponible y genera una política de gasto público muy vinculada con el ciclo económico. Esto ha significado que la política fiscal, en vez de cumplir con su rol estabilizador profundice la volatilidad del crecimiento.

De acuerdo con la literatura especializada, se pueden utilizar diferentes indicadores para analizar el carácter cíclico de la política fiscal. La técnica más frecuentemente utilizada es la estimación de saldos fiscales estructurales o ajustados por el ciclo económico, es decir corregidos por el impacto de la brecha entre el PIB actual y potencial sobre los ingresos y gastos presupuestarios. Estas estimaciones se complementan con otros ajustes, como por ejemplo, aquellos que permiten eliminar el impacto fiscal de los ciclos en los precios de los recursos naturales o de medidas fiscales de carácter transitorio. Los saldos resultantes se definen como estructurales.

En su artículo *“Evaluating fiscal performance in Latin America and the Caribbean: structural balance estimates from an original set”*, Ardanaz, Caballero, Corbacho y Gonzáles presentan una serie de estimaciones de los balances fiscales estructurales para una muestra de 20 países de la región, con el objetivo de analizar el comportamiento fiscal en relación con el ciclo. El documento muestra que, en promedio, el rango de estimaciones puede ser grande para algunos países, especialmente aquellos que obtienen ingresos fiscales sustanciales de las actividades relacionadas con la producción de *commodities*. También contribuyen con evidencia acerca de la prociclicidad de la política fiscal seguida por los países de la región, advirtiendo que este resultado oculta una heterogeneidad regional sustancial: la prociclicidad es más marcada en los países que enfrentan grandes choques comerciales, pero puede ser contrarrestada por una mayor calidad institucional. Resaltan también los autores que debido a la amplitud observada en el rango de las estimaciones de los saldos estructurales, se requiere un especial cuidado en el cómputo y la interpretación de estos indicadores, antes de incluirlos en una regla fiscal.

De una mirada en conjunto y de largo plazo, se observa que el resultado fiscal promedio de América Latina ha sido mayoritariamente deficitario, generando un estrecho espacio para la gestión de la política fiscal. Por ejemplo, en el período 1950-2016, menos del 20% de los resultados de las cuentas públicas de los países fueron superavitarios, lo que ha

tenido impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya sea a nivel del gobierno central como de los gobiernos subnacionales.

Relacionado con este último nivel de gobierno, Daude y de la Maisonneuve, en su artículo *“Subnational fiscal sustainability, risk sharing and fiscal fatigue in Colombia”*, analizan distintos aspectos del impacto de la descentralización fiscal sobre los resultados y comportamiento de las finanzas públicas departamentales en Colombia. En primer lugar, analizan el desempeño fiscal de los departamentos de Colombia, evaluando los aspectos de sostenibilidad de las finanzas subnacionales mediante la estimación de una función de reacción fiscal. La evidencia presentada por los autores muestra que el marco actual ha resultado propicio para la sostenibilidad fiscal, especialmente después de las reformas a finales de los años noventa y principios del 2000. El artículo también analiza el impacto de las transferencias y las regalías de petróleo y minería y el esfuerzo por aumentar los ingresos fiscales propios a nivel departamental. En general, hay poca evidencia de un efecto negativo de las transferencias del gobierno central sobre los ingresos tributarios departamentales, la llamada "pereza fiscal". Adicionalmente, el documento presenta evidencia que las transferencias del gobierno central han resultado altamente procíclicas, exacerbando las fluctuaciones de los ingresos fiscales a nivel departamental y complicando la gestión fiscal en el ciclo.

En los últimos años, el debate sobre la desigualdad y sus impactos económicos y sociales resurgió con fuerza a nivel global, como a nivel regional, tanto en las discusiones académicas como en el debate de políticas públicas. La utilización de nueva información y metodologías ha posibilitado recoger nuevas evidencias, permitiendo visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones con la que se estaba analizando previamente. Entre las múltiples dimensiones que observa la desigualdad, dos debieran requerir particular atención por parte de la política fiscal: la relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y aquella proveniente de las disparidades sociales y económicas entre territorios. Por su magnitud y permanencia, estas dos dimensiones resultan de particular interés para América Latina, tanto en términos analíticos como de diseño de políticas públicas.

Por el lado de la dimensión personal en la distribución del ingreso, De Mello y Brezzi, en su artículo *“Inequalities in Latin America: trends and implications for policy”*, documentan la reducción de las disparidades de ingresos en los países latinoamericanos desde comienzos del siglo XXI, tendencia opuesta a la de otras regiones del mundo. También afirman que esta mejora en la distribución de los ingresos ha contribuido a una reducción de la incidencia de la pobreza en la región, aunque los grupos vulnerables corren el riesgo de caer en la pobreza si el entorno económico se deteriora. A partir de este hecho, muestran que los factores estructurales, como la reducción de las primas de calificación (*skill premia*) y las ganancias del ingreso laboral en el extremo inferior de la distribución del ingreso, junto con el aumento del gasto público en programas redistributivos, han sido los principales impulsores y que los factores cíclicos a corto plazo, incluido el crecimiento del PIB y los considerables beneficios de términos de intercambio en las economías basadas en los recursos, han desempeñado un papel relativamente menor. Resaltan los autores que las desigualdades se han reducido también en otros indicadores de bienestar como logros educativos, el estado de salud de la población y el empleo.

¿Cuál ha sido el aporte específico de la política fiscal a esta reducción de la desigualdad en términos de distribución personal del ingreso? En su artículo *“The impact of the tax*

*system and social spending in income redistribution and poverty reduction in Latin America*”, Lustig y Pereyra evalúan cuánto de la redistribución y de la reducción de la pobreza es lograda a través de la política fiscal, sea el sistema tributario o el gasto social. En su artículo resumen los resultados para nueve países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay). A diferencia de otros artículos, el análisis es comprensivo: incluye el efecto de los impuestos directos, indirectos, subsidios y gasto social, aplicando una metodología común para los nueve casos. Si bien los países de la muestra difieren significativamente en tamaño tanto de su sector público como de su gasto social, sus resultados en términos de impacto redistributivo no están correlacionados con el tamaño. La inclusión de las transferencias en educación y salud reducen la desigualdad en la mayoría de los países en mayor medida que las transferencias monetarias. Como observan los autores, este resultado puede no ser sorprendente teniendo en cuenta la mayor participación de los gastos en salud y educación en el total de las erogaciones, comparados con las transferencias en efectivo. Los autores muestran también una reducción de la pobreza en seis países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay) mientras que en tres (Bolivia, Brasil y Guatemala) el efecto neto de impuestos y transferencias monetarias incrementa la pobreza. Por último, poniendo los resultados en perspectiva, la reducción promedio en el coeficiente de Gini post intervención fiscal para los países de la OECD es de 11.2 puntos porcentuales mientras que para el promedio de los nueve países analizados es de menos de 2 puntos porcentuales, lo cual muestra que la región tiene un amplio espacio aun para mejorar en términos de impacto redistributivo de su política fiscal.

El desarrollo económico y social de los territorios dentro de los países de América Latina ha sido llamativamente dispar, patrón que se evidencia tanto en la brecha de ingreso per cápita entre regiones de un mismo país así como en las desiguales capacidades, necesidades y oportunidades que poseen sus ciudadanos. Estas desigualdades tienen su correlato en el ámbito de las finanzas públicas intergubernamentales, ya que las capacidades fiscales subnacionales son distintas, tanto entre los diferentes niveles de gobierno (asimetría/desequilibrio vertical) como entre las jurisdicciones correspondientes a un mismo nivel (asimetría/desequilibrio horizontal), situación que tiene repercusiones directas en la cobertura y la calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos que se prestan en los territorios. A raíz de estas diferencias, los sistemas fiscales intergubernamentales han echado mano de las transferencias entre niveles de gobierno, diferenciando entre aquellas dirigidas a reducir las diferencias de renta entre territorios de un mismo país y las que tratan de evitar que esas diferencias se traduzcan en un acceso diferenciado a los servicios públicos, es decir, las transferencias de nivelación/igualación.

Partiendo de esta realidad, Muñoz, Radics y Bone, en su artículo *“Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in LAC”*, analizan las disparidades territoriales y las implicancias que estas tienen para el diseño y configuración de la política fiscal de los países de la región. Por el lado de la dimensión territorial de la desigualdad, para 11 países de la región para el período 2000-2012, Muñoz et al. documentan la presencia de disparidades fiscales entre los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe y muestran las limitaciones para reducirlas de los sistemas de transferencias intergubernamentales existentes, poniendo de manifiesto que a pesar de la reducción de las disparidades originadas en los ingresos propios subnacionales a través de este tipo de transferencias, las disparidades fiscales restantes entre gobiernos subnacionales siguen

siendo considerables. Los autores afirman que la capacidad de igualación/nivelación de los sistemas de transferencia no mejoró durante la última década y muestran que, en general, aquellos se distribuyen sin tener en cuenta la capacidad fiscal y las medidas explícitas de las necesidades de gasto, lo que dificulta su potencial de igualación. En este sentido, abogan por la introducción de criterios explícitos de igualación fiscal en los sistemas de transferencias, que puedan contribuir a la mejora de la equidad regional.

Siguiendo con la relación entre disparidades territoriales y política fiscal, Muinelo-Gallo, Rodríguez Miranda y Castro Scavone, en su artículo “*Intergovernmental transfers and regional income inequalities: an empirical analysis of Uruguay*”, exploran la relación bidireccional entre las transferencias intergubernamentales y las desigualdades de ingresos entre los gobiernos intermedios (departamentos) en Uruguay para el período comprendido entre 1990 y 2012. Los resultados obtenidos muestran que las transferencias del gobierno central a los gobiernos departamentales no tienen un impacto significativo en los niveles de desigualdad de los ingresos subnacionales. Más que eso, los departamentos más ricos reciben en forma proporcional más transferencias per cápita de parte del gobierno central. Los autores también muestran que las transferencias intergubernamentales per cápita están positivamente determinadas por el gasto público pasado de los gobiernos regionales y afectadas negativamente por el tamaño de la población de los departamentos. A partir de estos resultados, los autores sugieren una revisión del esquema actual de transferencias si el objetivo es dotar a Uruguay de mayor cohesión territorial.

Las disparidades territoriales tienen estrecha relación con las bases gravables de las regiones, lo que viene a determinar las diferencias de capacidades fiscales entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales, así como entre los mismos gobiernos subnacionales. Estas diferentes capacidades puede ser el origen de importantes asimetrías y de competencia fiscal entre gobiernos.

En su artículo “*Strategic fiscal interaction among local government in Colombia*”, Muñoz muestra la presencia de una interacción fiscal estratégica entre los gobiernos municipales de Colombia, específicamente en el establecimiento de impuestos, e intenta identificar su fuente. Utilizando datos de panel espacial de la mayoría de los municipios para el período 2000-09, el documento proporciona evidencia empírica de la existencia de interacciones estratégicas entre los dos impuestos locales más importantes: sobre la propiedad y sobre la industria y el comercio. El autor también muestra que las diferencias en las alícuotas de los impuestos a la propiedad afectan los resultados de las elecciones locales y la popularidad de los principales partidos políticos en los consejos locales, señalando la presencia de *yardstick competition* en esta fuente de ingresos. El autor sugiere también que esta competencia con efectos electorales no está presente en los impuestos sobre la industria y el comercio. La limitada movilidad de los factores entre municipios junto con la aglomeración de residentes y firmas en unas pocas ciudades principales explicarían la ausencia de una mayor competencia tributaria en Colombia.

En definitiva, los editores de este número especial de la revista Hacienda Pública Española/Review of Public Economics esperan que estos artículos y su difusión sirvan tanto para ampliar el conocimiento y necesario debate en términos de intervención pública y política fiscal como para apoyar a las autoridades de los países de la región en el análisis y diseño de medidas orientadas a mejorar el impacto y efectividad de las finanzas públicas en relación con los múltiples desafíos existentes.

