

Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento

James Daniel, Jeffrey Davis,
Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem



FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2006

Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento

James Daniel, Jeffrey Davis,
Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Washington
2006

ISBN 13: 978-1-58906-603-8

ISBN 10: 1-58906-603-0

ISSN 0538-8759

Agosto de 2006

Cataloging-in-Publication Data

Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento/James Daniel . . . [et al.] —
Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2006 — (Serie de folletos;
No. 55)

“Updates and replaces the original 1995 pamphlet, Guidelines for fiscal
adjustment”— Introduction.

Includes bibliographical references.

ISBN 1-58906-603-0

1. Fiscal policy. 2. Economic stabilization. I. Daniel, James, 1967– II. Series:
Pamphlet series (International Monetary Fund) ; No. 55

Las opiniones aquí expresadas, incluido cualquier aspecto jurídico, son las de
los autores y no deben atribuirse a los directores ejecutivos del FMI ni a las
autoridades nacionales.

Edición en inglés

Diseño de la portada y producción:
División de Servicios Multimedia del FMI

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología y
Servicios Generales del FMI

Solicítese a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.

Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org

Internet: <http://www.imf.org>

Índice

Prefacio	v
Introducción	vii
I. ¿Cuándo es necesario el ajuste fiscal?	1
Ajuste fiscal para el crecimiento y la reducción de la pobreza ...	1
Ajuste fiscal para reducir la vulnerabilidad	4
Ajuste fiscal para la estabilidad macroeconómica a corto plazo ..	9
II. ¿Cómo debe evaluarse la situación fiscal?	16
Cobertura del sector público	16
Cuándo registrar las transacciones del gobierno	19
Principales indicadores fiscales	19
III. ¿En qué reside el éxito del ajuste fiscal?	27
Calendario y velocidad del ajuste	27
Dimensiones del ajuste fiscal	28
Calidad y durabilidad del ajuste	34
IV. ¿Cómo debe llevarse a cabo el ajuste fiscal?	41
Mejora del sistema tributario y movilización de ingresos	41
Racionalización del gasto público y protección de los pobres ...	47
V. ¿Qué instituciones pueden ayudar al ajuste fiscal?	56
Modernización de la administración tributaria	56
Gestión eficaz de las finanzas públicas	60
Relaciones intergubernamentales eficaces	66
Bibliografía	70
Recuadros	
1. Contracciones fiscales expansionistas	11
2. Principales diferencias entre el <i>MEFP</i> de 2001 y de 1986 ...	17
3. Política fiscal y recursos no renovables	22

ÍNDICE

4. La reforma de la función pública	37
5. Transparencia fiscal	40
6. Riesgos de las vacaciones fiscales	43
7. Reforma fundamental del gasto público	49
8. Aspectos esenciales de la reforma de las pensiones	52
9. Características de las oficinas especializadas de grandes contribuyentes.	59
10. Seguimiento del gasto destinado a reducir la pobreza.	63
11. La reconstrucción de las instituciones fiscales en los países en situación de posconflicto	66

Prefacio

El presente folleto es fruto del esfuerzo conjunto del personal del Departamento de Finanzas Públicas. En particular, Peter Barrand, Matt Davies, Robert Gillingham, Michael Keen, Wojciech Maliszewski, Paulo Medas y Theo Thomas realizaron valiosas aportaciones. Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a Teresa Ter-Minassian (Directora del Departamento de Finanzas Públicas) por sus consejos y apoyo. El folleto se benefició asimismo de los comentarios del personal de otros Departamentos del FMI. Marina Primorac, del Departamento de Relaciones Externas del FMI, coordinó la producción de la publicación.

This page intentionally left blank

Introducción

El planteamiento del FMI en torno al ajuste fiscal se centra en el papel que unas finanzas públicas saneadas y sostenibles desempeñan en la promoción de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Lograr y mantener dicha situación fiscal exige a menudo ajustar la política fiscal, así como fortalecer las instituciones fiscales. El ajuste fiscal puede conllevar el endurecimiento o flexibilización de la orientación de la política fiscal, según las circunstancias de cada país¹.

Este estudio actualiza y reemplaza el folleto original de 1995, *Directrices para el ajuste fiscal*. En él se reflejan los cambios significativos experimentados por la economía mundial y por el enfoque que el FMI ha adoptado con respecto al ajuste fiscal desde entonces. Entre los cambios esenciales figura la globalización, que plantea nuevos retos y oportunidades para la política fiscal; la creciente importancia de las variables del balance, puesta de relieve por las crisis de la deuda y de la cuenta de capital; la creciente percepción de las instituciones como determinantes esenciales del éxito del desarrollo y de la estabilidad macroeconómica, y el mayor hincapié en ayudar a los países de bajo ingreso a que amplíen el gasto productivo y hagan un buen uso del aumento de la ayuda.

La política y el ajuste fiscales llevan implícitas muchas cuestiones fundamentales y complejas, sobre las cuales se ha vertido mucha tinta y que aún suscitan debate. A efectos de centrar el folleto y de que se lo comprenda de forma generalizada, en este documento se simplifican necesariamente algunas de estas cuestiones. Asimismo, el documento se centra en temas de carácter general y en opciones de política eminentemente prácticas, en lugar de en aspectos más técnicos o teóricos, y es selectivo en los asuntos que aborda². Y si bien gran parte del análisis resulta pertinente para las economías avanzadas, el folleto gira principalmente en torno a los mercados emergentes y a las economías de bajo ingreso.

De acuerdo con este acento práctico, este folleto está organizado en torno a cinco preguntas:

- ¿Cuándo es necesario el ajuste fiscal?
- ¿Cómo debe evaluarse la situación fiscal?
- ¿En qué reside el éxito del ajuste fiscal?
- ¿Cómo debe llevarse a cabo el ajuste fiscal?
- ¿Qué instituciones pueden ayudar al ajuste fiscal?

¹Esta definición más amplia de ajuste fiscal (en comparación con el uso común que identifica ajuste fiscal con consolidación) refleja el creciente hincapié en las situaciones que justifican la expansión fiscal.

²En el texto principal solo se recogen algunas referencias. En la bibliografía se presenta una lista más completa.

This page intentionally left blank

I.

¿Cuándo es necesario el ajuste fiscal?

Los gobiernos son necesariamente empresas continuadas. Tienen que mantenerse en funcionamiento en los tiempos buenos y en los malos. Necesitan, por lo tanto, un amplio margen de seguridad. Si los impuestos y la deuda son los máximos que el pueblo es capaz de resistir en los buenos tiempos, sin duda serán un desastre cuando lleguen los malos.

—Calvin Coolidge (1872–1933)

El ajuste fiscal puede ser necesario para conseguir objetivos a más largo plazo, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, al tiempo que para atajar vulnerabilidades fiscales como la acumulación de la deuda pública. Los objetivos fiscales a más corto plazo deberán perseguirse dentro de este marco a más largo plazo.

Ajuste fiscal para el crecimiento y la reducción de la pobreza

Por lo general los gobiernos procuran promover un crecimiento económico fuerte y sostenible y la reducción duradera de la pobreza. Los estudios indican que una situación fiscal saneada resulta esencial para conseguir la estabilidad macroeconómica, cuya importancia para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza es objeto de un consenso cada vez mayor. Un ajuste fiscal de alta calidad puede asimismo movilizar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo.

Consecución de una estabilidad macroeconómica duradera

Una política fiscal expansiva, en cambio, puede acarrear inflación, desplazamiento del sector privado, incertidumbre, y volatilidad, todo lo cual constituye un obstáculo para el crecimiento (Gupta, Clements e Inchauste, 2004).

- *Inflación.* Una política fiscal expansiva, sobre todo cuando se financia imprimiendo dinero (véase, en la sección I, “Ajuste fiscal para la estabilidad macroeconómica a corto plazo”), puede acarrear tasas de inflación elevadas y volátiles. Además de otros costos, esto socava la eficiencia del sistema de precios pues induce a las empresas y los hogares a tomar decisiones incorrectas, al confundir los movimientos del nivel de precios con cambios en los precios relativos. Lo cual, a su vez, reduce la productividad global (Fischer, 1993).
- *Desplazamiento del sector privado.* Cuando el gobierno pide dinero prestado para financiar una situación fiscal más expansiva, la mayor demanda de fondos prestables puede reducir la inversión privada (y otros componentes del gasto privado sensibles a los intereses) al subir las tasas de interés³. Con un tipo de cambio flotante, unas tasas de interés más altas tenderán asimismo a atraer capital extranjero, lo que conducirá a una apreciación del tipo de cambio, que desplazará asimismo las exportaciones.
- *Incertidumbre y volatilidad.* Una política fiscal expansiva puede no ser sostenible. Implica, por ejemplo, unos niveles de endeudamiento continuamente en alza, lo que crea incertidumbre en cuanto a cómo y cuándo se corregirá esa política expansiva (por ejemplo, a través de un estallido de la inflación, una depreciación desordenada, restricciones de precios y al comercio exterior, o grandes subidas de impuestos). Estas circunstancias reducen la inversión privada por cuanto causan que los inversionistas esperen a ver cómo se resuelve la incertidumbre y estimulan la fuga de capitales. Una política fiscal expansiva puede inducir asimismo un entorno económico más volátil (por ejemplo, por los estallidos recurrentes e inoportunos de contracción y expansión fiscales), lo que puede debilitar la inversión al incrementar el riesgo y concentrar la inversión en el corto plazo (Bernanke, 1983)⁴.

De hecho, en situaciones de endeudamiento y déficit elevados, la consolidación fiscal puede expandir inmediatamente la producción (véase,

³Sin embargo, si el gobierno “reprime” los mercados financieros controlando las tasas de interés internas, el aumento del endeudamiento público dará lugar a mayor inflación y tasas de interés reales bajas (incluso negativas) o menor intermediación financiera: una reducción de la proporción del ahorro que se canaliza hacia los inversionistas privados a través de las instituciones financieras formales. La calidad de la inversión privada también se resiente: con el crédito racionado, los gobiernos suelen terminar eligiendo quién obtiene crédito y eligiendo peor de lo que lo haría el mercado.

⁴Un exceso de volatilidad económica puede causar asimismo pérdidas irreversibles de capital humano —incluido el efecto de los períodos más frecuentes de desempleo sobre las oportunidades de aprendizaje por medio de la práctica— lo que agrava el efecto negativo sobre el crecimiento (Martin y Rogers, 1997).

en la sección I, “Ajuste fiscal para la estabilidad macroeconómica a corto plazo”). En tales situaciones, la consolidación fiscal puede reducir la prima de riesgo sobre las tasas de interés, favoreciendo el crecimiento de la inversión privada y elevando el valor de los activos. Lo cual estimula el consumo privado y alivia las limitaciones de oferta. La expectativa de un menor gasto público puede asimismo llevar al sector privado a reducir sus estimaciones de deudas tributarias presentes y futuras, lo que fomenta aún más el consumo y la inversión. Sin embargo, no es solo el tamaño del déficit fiscal y la reducción inicial de la deuda lo que cuenta, sino también la composición y la percepción de la sostenibilidad del esfuerzo de ajuste (véase, en la sección III, “Calidad y durabilidad del ajuste”).

Movilización y asignación de recursos

El crecimiento económico y el desarrollo humano dependen de manera esencial de la acumulación de capital físico y humano, lo que, a su vez, requiere un nivel adecuado de ahorro nacional. Dado que el ahorro del sector privado es con frecuencia exiguo en los países en desarrollo (sobre todo en los de bajo ingreso), la política fiscal puede desempeñar un papel central en la movilización de recursos aumentando los ingresos y reduciendo el gasto menos productivo. Sin embargo, los recursos movilizados deben invertirse de manera productiva y la historia está repleta de ejemplos de malas inversiones públicas. De hecho, un canal básico a través del cual la consolidación del gasto en los países en desarrollo puede estimular el crecimiento es una mayor productividad de los factores, pues los recursos del sector público se liberan a favor del sector privado, más eficiente. El impacto del gasto público sobre la mejora del desarrollo humano y el crecimiento depende de la eficiencia de estos gastos y de lo bien que estén dirigidos hacia los pobres, no solo del nivel de desembolso.

Los argumentos a favor de la eficiencia sugieren que el gasto público debería dirigirse a los aspectos de mayor rentabilidad social y que debe complementar al sector privado en lugar de competir con él. Esto supone financiar o suministrar directamente bienes públicos necesarios que el sector privado no oferta adecuadamente debido a una deficiencia del mercado. Diversas categorías de gasto público pueden influir en el crecimiento a largo plazo —sobre todo el gasto en educación, sanidad e infraestructuras— aunque lo que funciona mejor depende de las circunstancias específicas del país. Un mayor crecimiento, a su vez, genera más recursos fiscales para financiar gasto productivo, lo que estimula aún más el

dinamismo de la economía. Los gobiernos, sin embargo, tratan en muchas ocasiones de estimular el crecimiento mediante subvenciones a los productores y a través del sistema tributario, por ejemplo, imponiendo elevados aranceles u ofreciendo generosas vacaciones fiscales (en lugar del mejor método, que es reducir los impuestos distorsionantes; véase, en la sección IV, “Mejora del sistema tributario y movilización de ingresos”). En general, estas medidas han creado ineficiencias y complicaciones administrativas, así como mayores déficits fiscales, y no se han traducido en los beneficios para el crecimiento previstos.

Cumplimiento de los objetivos de desarrollo

En los últimos años, la política fiscal de los países de bajo ingreso se ha orientado cada vez más hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos son el fruto de los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas desde el comienzo de la década de los años noventa. Se han aceptado a nivel general como marco para medir los progresos del desarrollo, y los indicadores de consecución de estas metas merecen el seguimiento de la comunidad internacional. Entre esas metas, que giran en torno a la reducción de la pobreza en todas sus formas, figuran reducir la pobreza mundial a la mitad, universalizar la educación primaria, detener la propagación del VIH/SIDA, reducir la mortalidad infantil y maternal, y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

La política fiscal puede desempeñar un papel central en la consecución de los ODM estimulando un sólido crecimiento económico, tan esencial para el desarrollo sostenible y para mejorar los resultados sociales. Por ejemplo, los estudios parecen indicar que el crecimiento suele beneficiar a los pobres y que existe una estrecha relación entre crecimiento económico y mejora de las dimensiones de la pobreza ajenas a la renta, como la mortalidad infantil y la alfabetización femenina (FMI, 2002). Asimismo, cumplir los ODM exigirá en general cambios en la estructura del presupuesto con el fin de incluir mayores partidas de gasto socialmente productivo, aumento de la ayuda y un gasto público más eficiente (véase, en la sección III, “Dimensiones del ajuste fiscal”).

Ajuste fiscal para reducir la vulnerabilidad

Las finanzas públicas de un país pueden parecer saneadas hoy, pero pueden resultar vulnerables si las deficiencias subyacentes amenazan su situación

fiscal futura y limitan la capacidad del gobierno de responder a los desafíos de la política fiscal. Reducir la vulnerabilidad fiscal hace posible que la política fiscal responda de manera anticíclica a las contracciones o shocks.

Todos los países, pero especialmente los países en desarrollo, se enfrentan a shocks (por ejemplo, cambios en los términos de intercambio, “interrupciones repentinas” de las entradas de capital, desastres naturales y déficits de ayudas) que socavan, directa o indirectamente, sus finanzas públicas. Dichos shocks pueden reducir los ingresos, generar necesidades acuciantes de gasto y hacer que el financiamiento resulte más difícil y costoso. Los países que han acumulado reservas en épocas de bonanza pueden hacer uso de estos recursos cuando la situación empeora. Y los que presentan bajos niveles de endeudamiento están en disposición de aumentar sus déficits fiscales, incluso a través de empréstitos, durante una fase descendente o durante una crisis, sin perder la confianza del mercado. En cambio, los países sin esas reservas se ven obligados muchas veces a adoptar medidas fiscales de emergencia y poseen un limitado margen para desarrollar una política fiscal anticíclica. Las medidas de endurecimiento fiscal de emergencia es más probable que dañen la inversión, el crecimiento y los indicadores sociales, pues no pueden planificarse tan bien y suelen basarse en medidas que producen ganancias financieras a corto plazo a expensas de la eficiencia a largo plazo.

Las vulnerabilidades fiscales más comunes se derivan de la deuda pública: su sostenibilidad, su estructura y el grado en que las vulnerabilidades están ocultas (detrás del pasivo contingente). Las rigideces de la estructura del sector fiscal pueden asimismo minar la política fiscal, al igual que las presiones fiscales a más largo plazo. También la globalización refuerza la importancia de una política fiscal saneada.

Sostenibilidad de la deuda

La deuda pública es sostenible cuando el gobierno puede mantener el servicio de la misma sin precisar una corrección excesivamente grande (desde un punto de vista social y político) de sus ingresos futuros o de su trayectoria de gasto primario (es decir, el que no está relacionado con los intereses). Esta definición de carácter general supone que, a niveles creíbles de resultados primarios, el gobierno es a la vez solvente (los resultados primarios futuros descontados superan el saldo neto actual de la deuda) y posee liquidez (es capaz de cumplir sus obligaciones a medida que vencen; véase, en la sección III, “Dimensiones del ajuste fiscal”).

Además de los parámetros fundamentales, las expectativas del mercado desempeñan un papel importante. Aunque la deuda se mantenga estable o descienda en virtud de las políticas vigentes, a los mercados les puede preocupar la capacidad continua del gobierno de generar los resultados primarios imprescindibles. Esto, a su vez, eleva las primas de riesgo de la deuda pública y puede hacer que devenga insostenible. Gestionar las expectativas se vuelve por lo tanto importante, los países que son capaces de ofrecer a los mercados garantías sobre sus políticas fiscales futuras pueden mantener mayores niveles de endeudamiento que los que no las ofrecen. Los gobiernos deben ser capaces de demostrar que la carga global de la deuda es manejable y que probablemente lo siga siendo en una serie de escenarios plausibles. Los marcos fiscales a mediano plazo, que establecen los objetivos y proyecciones del gobierno en materia de política fiscal, las instituciones fiscales sólidas, como administraciones tributarias y los sistemas de gestión del gasto efectivos, pueden ayudar a mejorar tanto las políticas como las expectativas (véase la sección V).

Pasivo contingente y estructura de la deuda

El pasivo contingente, consistente en obligaciones financieras desencadenadas por determinados acontecimientos, no es fácil de recoger en las estadísticas y análisis fiscales estándar. Existen dos categorías principales de pasivo contingente: el que vence si se materializan determinados acontecimientos, como el impago de deuda garantizada por el gobierno que, por lo tanto, este tiene que asumir; y el que se deriva del compromiso implícito o “moral” del gobierno, por ejemplo, de proteger a los depositantes en caso de la quiebra de un banco o de abonar las pensiones en el caso de que un plan de pensiones vaya a quiebra. Habida cuenta de que su costo fiscal suele ser invisible hasta que se desencadena, el pasivo contingente es una subvención oculta, empaña el análisis fiscal y puede consumir las finanzas públicas futuras.

La deuda contraída por empresas públicas, gobiernos locales y fondos extrapresupuestarios suele conllevar una garantía explícita o implícita del gobierno. Cuando dicha deuda no se reembolsa, el gobierno es quien tiene que asumirla. De manera análoga, en empresas público-privadas —como los contratos de construcción, explotación y transferencia— el gobierno suele ofrecer garantías de diversa índole (por ejemplo, de ingresos mínimos). Cuando las condiciones del mercado resultan desfavorables, puede surgir un pasivo para el gobierno.

La estructura de la deuda también puede ser una fuente importante de vulnerabilidad y riesgo. Por ejemplo, cuando la deuda pública es a corto plazo, está indexada a tasas de interés a corto plazo o denominada o vinculada a divisas extranjeras, las presiones en los mercados monetarios y de divisas pueden traducirse rápidamente en problemas para el servicio de la deuda. El “enfoque del balance”, que examina los vínculos entre los balances de los diversos sectores de la economía, puede ayudar a detectar vulnerabilidades y presiones potenciales derivadas de los balances (Allen *et al.*, 2002).

La gestión activa del pasivo del gobierno puede ayudar a hacer frente a estos problemas. Al reducir el riesgo de que la deuda del gobierno se convierta en fuente de inestabilidad para el sector privado, unas políticas prudentes en este ámbito —así como con respecto al pasivo contingente— pueden lograr que los países sean menos susceptibles al contagio y al riesgo financiero.

Rigideces fiscales

La experiencia sugiere que las rigideces en la estructura del sector fiscal pueden quebrantar la capacidad del gobierno de adaptarse a las circunstancias cambiantes. Al osificar las estructuras fiscales actuales, las rigideces pueden resquebrajar la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda y la política fiscal futuras. Por ejemplo:

- Destinar ingresos para ciertos gastos obstaculiza la capacidad del gobierno de ajustar los ingresos o de gastarlos en prioridades diferentes (por ejemplo, en colegios en lugar de carreteras). Si fuera necesaria una consolidación fiscal, el aumento de ingresos reservados para un fin específico tendría escasa utilidad pues automáticamente conduce a un mayor gasto.
- Ya se trate de un precepto constitucional o de otra índole, el gasto, los niveles de empleo o los tipos impositivos obligatorios afectan la capacidad del gobierno de ajustar su política fiscal. Las reglas fiscales de tipo numérico, como los límites a la deuda o al déficit, sobre todo si se fijan en la constitución, pueden tener asimismo el efecto (en algunos casos, deseado) de reducir el margen de maniobra fiscal del gobierno.
- Grandes proporciones de gasto no discrecional (por ejemplo, pagos de intereses o gasto en programas de subsidios) en el gasto total complican el ajuste del gasto y pueden forzar recortes de gasto discrecional de mayor calidad.

- Algunos acuerdos de federalismo fiscal pueden socavar el control fiscal. Por ejemplo, los arreglos que exigen que se compartan ciertos ingresos posiblemente dificulten la consolidación fiscal (véase, en la sección V, “Relaciones intergubernamentales eficaces”).

Globalización

La importancia de una política fiscal saneada queda subrayada aún más por la globalización. La credibilidad que se deriva del mantenimiento con resultados satisfactorios, o de la recuperación, de una política fiscal saneada puede ayudar a las economías de mercados emergentes (y a los países en desarrollo más en general) a explotar los mercados de trabajo y de capital abiertos y el libre cambio, incluso en servicios facilitados por modernos sistemas de comunicación. Sin embargo, si una disciplina fiscal deficiente compromete los objetivos de estabilidad y crecimiento, es muy probable que se reduzca el acceso al capital internacional. La competencia tributaria se ha convertido en una realidad de la vida y las reducciones arancelarias se han traducido en una cierta pérdida de ingresos, al menos hasta que se materializaron sus efectos positivos sobre el crecimiento⁵.

Presiones fiscales emergentes⁶

Los países en desarrollo en particular se enfrentan a muchos desafíos fiscales que pueden desembocar en una necesidad aguda de recursos y exigir la intervención del gobierno.

- En algunas regiones del mundo, la propagación del VIH/SIDA y otras pandemias infligen un elevado costo en cuanto a sufrimiento humano, pérdida de capital humano y necesidad de más ayuda del sector público. A nivel más general, las innovaciones tecnológicas que se están produciendo actualmente en el campo de la atención sanitaria, aunque

⁵Las etapas iniciales de la liberalización del comercio —que por lo general conllevan sustituir las barreras no arancelarias, como las cuotas, por aranceles— tienden a no asociarse con pérdida de ingresos (FMI, 2005a). Sin embargo, muchos países de bajo ingreso parecen haber experimentado dificultades para sustituir la pérdida de ingresos resultante de la reforma del comercio. Los que tuvieron éxito 1) realizaron esfuerzos sostenidos, durante varios años, para ampliar las bases tributarias, mejorando, entre otros aspectos, la administración de los ingresos; 2) fortalecieron el sistema tributario del consumo interno, a través de impuestos selectivos al consumo y especialmente mediante un IVA sencillo pero de base amplia, y 3) aumentaron los impuestos sobre la renta.

⁶Véase en Heller (2003) un análisis más detallado de los desafíos fiscales a largo plazo.

efectivas desde el punto de vista del aumento de la esperanza de vida, serán probablemente costosas en términos financieros.

- Los cambios demográficos, principalmente el envejecimiento de la población, posiblemente impongan cargas cada vez mayores a las finanzas públicas de algunos países en desarrollo, así como industrializados. La reforma de las pensiones puede plantear requisitos de financiamiento transitorio y mayor deuda pública explícita cuando los países pasen de los planes de pensiones públicos a los privados.
- La liberalización financiera que exige a los bancos de proporcionar crédito dirigido a sectores y empresas favorecidos puede desplazar esta carga al gobierno en forma de subvenciones presupuestadas o no presupuestadas de los créditos que se canalizarían a través de bancos públicos.
- La degradación del medio ambiente y el cambio climático global pueden tener implicaciones de gran alcance que exijan la intervención del gobierno.

Ajuste fiscal para la estabilidad macroeconómica a corto plazo

La política fiscal a corto plazo ha de ser coherente con las metas a más largo plazo. Dentro de este contexto a más largo plazo, la política fiscal puede contribuir a la gestión macroeconómica a corto plazo. De la manera más tradicional, el ajuste fiscal puede contribuir a mitigar el carácter cíclico (recesiones y auges recurrentes), reducir los grandes desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente y contener la inflación. En las crisis de la cuenta de capital, el ajuste fiscal puede restablecer la confianza, aliviar las limitaciones de financiamiento y apoyar el crecimiento.

Aplicación de una política anticíclica

Una política fiscal anticíclica —es decir, que aumenta la demanda agregada durante las fases descendentes y reduce la demanda durante las fases ascendentes— puede desempeñar un cierto papel en lo que se refiere a responder tanto a las variaciones normales de la demanda agregada como a las mayores shocks de la misma (los shocks de la oferta suelen requerir una repuesta fiscal neutral o procíclica pues la economía tiene que ajustarse a un menor nivel de producto potencial). Sin embargo, para que una política

fiscal anticíclica tenga éxito se han de satisfacer determinados requisitos (Hemming, Kell y Mahfouz, 2000).

La política fiscal debe estar bien coordinada con la política monetaria. La política monetaria es, en términos generales, un instrumento de política anticíclica más efectivo porque los cambios en las tasas de interés pueden realizarse en cuestión de días y pueden revertirse rápidamente. En cambio, los ajustes de la política monetaria pueden necesitar más tiempo que los ajustes de la política fiscal para influir en la demanda agregada. Además, la política fiscal contribuye a una estabilización de más amplia base a través de la repercusión de los impuestos y el gasto público sobre los componentes de la demanda agregada sensibles a la renta (además de sensibles a los intereses).

Cuando la política monetaria experimenta limitaciones para responder a las variaciones del producto, la política fiscal debe asumir un papel más central. Tal podría ser el caso si el mandato del banco central se centra en garantizar una inflación baja, más que en estabilizar el producto. Asimismo, si las tasas de interés nominal son próximas a cero, las opciones de la política monetaria son limitadas pues no es posible rebajar más las tasas de interés. La eficacia relativa de las políticas fiscal y monetaria dependerá asimismo del régimen cambiario. La política fiscal es relativamente menos efectiva en un régimen de tipos de cambio flexibles que en uno de tipos de cambio fijos.

En algunas circunstancias, la utilidad de una política fiscal anticíclica durante las fases descendentes y las recesiones resulta limitada. Y de manera muy especial:

- Si los desequilibrios internos y externos son grandes, la política fiscal anticíclica puede resultar inapropiada. Aunque la economía pueda encontrarse en declive o en recesión, puede resultar primordial evitar la subida de la inflación o responder a la misma, así como a una balanza de pagos debilitada.
- Las limitaciones financieras pueden establecer el tope máximo del déficit fiscal. Muchos países de mercados emergentes y países de bajo ingreso se enfrentan a limitaciones de su capacidad de endeudamiento, debido a unos sistemas financieros subdesarrollados y a la limitada capacidad para aprovechar los mercados financieros externos.

Aun cuando la política fiscal anticíclica sea apropiada, podría no tener el efecto deseado sobre la demanda agregada. Algunos factores podrían contribuir a que el efecto sea bastante reducido. Además, en determinadas

Recuadro 1. Contracciones fiscales expansionistas

La consolidación fiscal puede dar lugar a una expansión económica a corto plazo. Los episodios de consolidación de Dinamarca e Irlanda están especialmente bien documentados y hay pruebas de contracciones fiscales expansionistas en muchas otras regiones, en particular, en economías de mercados emergentes con un alto nivel de deuda, como Turquía. Estos episodios presentan una serie de características:

- *Están relacionados con el ajuste fiscal en países muy endeudados.* A medida que el gobierno gana credibilidad en cuanto a su capacidad de atender el servicio de su deuda y disminuye la amenaza de mayores impuestos e impago, desciende la prima de riesgo de las tasas de interés, aumenta la confianza y se estimula la demanda agregada.
- *Son una función de las dimensiones y composición del ajuste fiscal y del financiamiento del déficit.* En particular, las consolidaciones basadas en el recorte de las transferencias y los salarios públicos tienden a estar vinculadas con mejores resultados de crecimiento, al igual que aquellas que conducen a un menor financiamiento interno (véase, en la sección III, “Calidad y durabilidad del ajuste”).
- *Pueden manifestarse a través de cambios en el consumo privado y la inversión o a través de la productividad de los factores.* Los cambios en el consumo y la inversión se producen principalmente a través de los canales de efecto de la credibilidad y la riqueza. El canal del factor productividad es más importante en los países en desarrollo (debido a la menor productividad del gasto público).

circunstancias, las contracciones fiscales pueden resultar expansionistas (recuadro 1).

- Las expansiones fiscales pueden quedar desplazadas, al menos en parte. Es lo que sucede cuando el aumento del endeudamiento causa que las tasas de interés suban y que el tipo de cambio se aprecie. Las expansiones fiscales tienden, por lo tanto, a resultar relativamente ineficaces en economías abiertas con tipos de cambio flexibles.
- En respuesta a una expansión fiscal financiada con deuda, las personas que no tienen limitaciones de liquidez pueden incrementar su ahorro con la finalidad de poder ellos (o sus hijos, a través de sus legados) pagar los mayores impuestos que serán necesarios en el futuro para el servicio de la deuda (el “teorema de la equivalencia ricardiana”). Sin embargo, es probable que la compensación sea parcial y que dependa

del grado en que los consumidores puedan tomar en préstamo y prestar para suavizar el consumo, así como su grado de preferencia temporal (si desean consumir ahora en lugar de más adelante) con relación a la del gobierno.

- La composición de medidas puede ser inapropiada. Por ejemplo, los incrementos de transferencias que benefician a los individuos de rentas elevadas con tendencias relativamente marcadas a ahorrar más son menos eficaces en cuanto a influir en la demanda.
- Pueden producirse prolongados retrasos en la implementación, por ejemplo, debido a que las medidas tributarias y de gasto se sustentan en el proceso político y en los procedimientos presupuestarios.

Cuando la política fiscal anticíclica es apropiada, los estudios parecen indicar que puede ser mejor aplicarla a través de estabilizadores automáticos (FMI, de próxima publicación). Los estabilizadores automáticos tienen su origen en la receptividad que los ingresos tributarios y determinadas categorías de gasto (por ejemplo, las prestaciones por desempleo) encuentran en el producto, lo que quiere decir que surten efecto rápidamente y que revierten automáticamente. Sin embargo, los estabilizadores automáticos son un tanto arbitrarios, reflejo de las decisiones pasadas sobre la estructura de tributación y gasto, y sus efectos suelen ser débiles en países de mercados emergentes y países de bajo ingreso.

Las medidas discrecionales en el terreno de los impuestos y el gasto también pueden desempeñar un papel. Pueden utilizarse para estimular de forma rutinaria estabilizadores automáticos débiles o compensar los fuertes, o pueden tenerse de reserva para responder a mayores shocks de la demanda agregada. La ventaja de las medidas discrecionales es que pueden adecuarse a las necesidades de estabilización, en particular dirigiéndolas a donde vayan a tener la mayor repercusión sobre el gasto. Su principal inconveniente es que pueden verse sujetas a amplios retrasos en su implantación y no pueden revertirse rápidamente, y que han sido una fuente particular de prociclicidad, sobre todo en fases ascendentes.

Reducción de los desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente

El ajuste fiscal puede resultar necesario para facilitar el ajuste externo, sobre todo para reducir déficits o superávits en cuenta corriente excesivos (Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel, 1994). Como identidad *ex post*, el déficit fiscal tiene que igualarse con el ahorro interno neto del sector privado (el diferencial del ahorro privado sobre la inversión pri-

vada), con un déficit de la balanza en cuenta corriente, o con una combinación de ambos⁷. Sin embargo, rebajar el déficit (superávit) fiscal no se traduce generalmente en una disminución lineal del déficit (superávit) en cuenta corriente, pues el equilibrio ahorro-inversión del sector privado también se ve afectado. Por ejemplo, un menor déficit fiscal podría estimular la inversión privada, pues los créditos devienen más baratos y abundantes, y reducir el ahorro del sector privado.

El ajuste fiscal puede contribuir asimismo al ajuste de la balanza en cuenta corriente a través de sus efectos sobre el tipo de cambio real⁸. La consolidación fiscal, por ejemplo, tiende a depreciar el tipo de cambio real al reducir la demanda, y por ende el precio, de los bienes no transables, lo que incrementa la rentabilidad relativa del sector de bienes transables e impulsa las exportaciones (netas). Y devaluar el tipo de cambio nominal sin corregir los desequilibrios fiscales puede afectar principalmente a la inflación más que al tipo de cambio real, con lo que no se consigue un ajuste externo significativo.

Lucha contra la inflación (o deflación)

La política fiscal puede afectar a la inflación a través de muchos canales. A corto plazo, puede influir en el nivel de precios a través de su impacto sobre la demanda agregada. Más específicamente, las compras públicas de bienes y servicios no transables se suman a la demanda agregada, mientras que las transferencias y los cambios impositivos afectan a la demanda privada. Las subidas de precios regulados también afectan al nivel de precios y los incrementos salariales en el sector público pueden inducir presiones sobre los costos⁹. Sin embargo, una inflación sostenida, requiere en general un

⁷Expresado en términos más formales, $CA = (S_{priv} - I_{priv}) + (S_{pub} - I_{pub})$, donde CA es el saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente; S_{priv} es el ahorro del sector privado; I_{priv} es la inversión del sector privado; S_{pub} es el ahorro del sector público, e I_{pub} es la inversión del sector público. $S_{pub} - I_{pub}$ es un indicador del saldo fiscal global. La definición exacta de cada sector resulta, a estos efectos, esencial (véase, en la sección III, “¿En qué reside el éxito de un ajuste fiscal?”).

⁸El tipo de cambio real es el precio relativo de los bienes transables (como televisores) con respecto a los bienes no transables (por ejemplo, cortes de cabello). La depreciación (apreciación) del tipo de cambio real mejora (empeora) el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente al desviar recursos de los bienes no transables (transables) al sector transable (no transable).

⁹Los incrementos salariales en el sector público pueden aumentar los salarios del sector privado, por ejemplo, al constituir un patrón de referencia para las subidas de sueldo del sector privado o al elevar el salario que el sector privado necesita ofrecer para ser competitivo.

aumento continuo de la oferta monetaria que sobrepase la demanda de dinero. La política fiscal puede desempeñar un papel central en la medida en que la creación de dinero se debe a un déficit de financiamiento. El financiamiento monetario del déficit es una fuente barata de financiamiento a corto plazo, pero si va más allá de dar cabida al aumento de la demanda monetaria, contribuye al exceso de oferta monetaria y a la inflación.

El ajuste fiscal puede asimismo afectar a la inflación a través de la demanda de dinero, inclusive por medio de las expectativas de inflación, las tasas de interés y la confianza. Por ejemplo, si se percibe que la política monetaria tiene por objeto dar cabida a una expansión fiscal —aunque inicialmente no la financie el banco central— puede levantar rápidamente expectativas de futuros aumentos de la oferta monetaria y, por tanto, conducir a la inflación (Sargent y Wallace, 1981).

Los déficits de financiamiento por depender de una elevada inflación resultan especialmente perniciosos pero cada vez más raros. Suponen obtener recursos a expensas de quienes poseen activos o ingresos nominales fijos, generalmente los grupos más pobres de la sociedad. Con el tiempo, el margen de recaudación del impuesto de la inflación se estrecha: cuando la inflación aumenta, los hogares y empresas reducen su tenencia de moneda nacional (tras ajustarse a la inflación) pues buscan alternativas para preservar el valor de sus activos (como la de una divisa extranjera). Una inflación elevada también puede deteriorar los ingresos procedentes de los impuestos explícitos si se producen retrasos en la recaudación (el “efecto Tanzi”) o la fuerte dependencia de impuestos específicos.

De forma análoga, una política fiscal expansionista puede contribuir a hacer frente a la deflación. Un recorte de impuestos a tiempo aumentará la renta disponible, lo que estimulará el consumo, y un mayor gasto público puede ayudar a que la producción cobre impulso y disminuya el desempleo. Sin embargo, la política fiscal se debe adecuar con el fin de estimular de forma creíble la demanda agregada. Lo ideal sería que los programas de gasto y las desgravaciones se dirigieran a los consumidores con bajos ingresos y a proyectos de buena calidad que favorezcan el retorno a la inversión privada.

Gestión de la crisis de la cuenta de capital

Las crisis de la cuenta de capital —es decir, la pérdida de la confianza de los inversionistas que se pone de manifiesto en una rápida salida de

capitales— pueden constreñir severamente la política fiscal. Cuando una crisis de esta índole golpea a un país, la consolidación fiscal deviene inevitable pues el déficit encuentra el límite de una falta de financiamiento. En general, la consolidación fiscal es importante en aquellos países de mercados emergentes en los que las crisis tienen su origen principalmente en la percepción del mercado de que se ha caído en la prodigalidad fiscal y en una dinámica insostenible de la deuda. En estos países, el impacto contractivo directo del endurecimiento fiscal sobre la demanda posiblemente se vea compensado por el efecto beneficioso de la consolidación fiscal sobre el acceso al mercado y el costo del endeudamiento.

En cambio, cuando los problemas fiscales no se encuentran en la raíz de la pérdida de confianza, la reducción del gasto público puede resultar contraproducente, pues el efecto de atenuación del crecimiento exacerba la pérdida de confianza. Una orientación más expansiva de la política fiscal, en este contexto, podría compensar el debilitamiento de la actividad económica (Ghosh *et al.*, 2002). Además, en la medida en que dicho debilitamiento constituye en sí mismo una preocupación para los inversionistas, una orientación demasiado estricta de la política fiscal corre el riesgo de erosionar, en lugar de mejorar, la confianza. Lo cual subraya el argumento más general de que unas políticas fiscales prudentes en épocas de “bonanza” aumentan considerablemente el margen de maniobra durante las “malas” rachas.

II.

¿Cómo debe evaluarse la situación fiscal?

Sin datos, no eres más que otra persona con una opinión.

—Anónimo

De la misma manera que el ajuste fiscal tiene muchos objetivos, se puede medir de muchas maneras. El ajuste mejor diseñado fracasará si los indicadores fiscales en los que se basa son deficientes. La diversidad de problemas, objetivos y estructuras económicas implica que una misma medida no sirve para todas las circunstancias. Las prácticas de los distintos países reflejan esta diversidad y las propias normas estadísticas internacionales están cambiando a medida que los países adoptan gradualmente el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*¹⁰ del FMI (recuadro 2). Los principales problemas guardan relación con qué debe incluirse en el sector público, cuándo deben contabilizarse las transacciones fiscales y qué indicadores deben utilizarse.

Cobertura del sector público

Los componentes del sector fiscal son el gobierno central, los niveles subnacionales de gobierno, los fondos de la seguridad social y las empresas públicas.

- Por *gobierno central* se entienden las actividades de la autoridad central de un país. Las transacciones a este nivel deben reflejar el presupuesto del gobierno central prescrito por la ley así como las medidas fiscales de los fondos extrapresupuestarios u organismos autónomos relevantes para las políticas del gobierno central o sujetos al control efectivo de las autoridades centrales.
- Los *niveles subnacionales de gobierno* comprenden las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias de los gobiernos descentra-

¹⁰El *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* es un estudio de referencia para las estadísticas de las finanzas públicas. Abarca conceptos, definiciones, clasificaciones y normas contables y ofrece un marco analítico completo dentro del cual se reúnen y se presentan datos fiscales de forma apropiada para el análisis, la planificación y el diseño de políticas.

Recuadro 2. Principales diferencias entre el MEFP de 2001 y de 1986

La edición de 2001 del *Manual de estadísticas de finanzas públicas (MEFP)* difiere de la edición de 1986 en tres puntos fundamentales:

- **En base devengado.** A diferencia del *MEFP 1986*, el manual de 2001 hace hincapié en la contabilización de las estadísticas fiscales en base devengado, es decir, en el momento en que tiene lugar el hecho económico, no necesariamente cuando se abona o se recibe el efectivo.
- **Integración de saldos y flujos.** El *MEFP 2001* se basa en un conjunto bien definido de relaciones entre saldos y flujos. De manera específica, los saldos de apertura y cierre del gobierno se concilian con los flujos derivados de las operaciones del gobierno y otros flujos económicos (por ejemplo, cambios de valoración o la extinción de activos debido a desastres naturales).
- **El marco analítico.** Dicho marco consta de tres cuadros y cuatro balances principales.
 - El *estado de operaciones del gobierno* distingue entre transacciones 1) que afectan al patrimonio neto, es decir, ingresos y gastos; 2) en activos no financieros, y 3) en activos y pasivos financieros. La diferencia entre ingresos y gastos es el *resultado operativo neto* (similar al saldo corriente en el *MEFP 1986*). Restándole la adquisición neta de activos no financieros se obtiene el *préstamo neto/endeudamiento neto* (similar al saldo global del *MEFP 1986*, salvo por el préstamo neto que ahora queda excluido). El cual, a su vez, es igual a la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos incurridos.
 - El *balance* muestra el *patrimonio neto* del gobierno al final del período contable. Es igual al saldo de activos no financieros más el patrimonio financiero neto (el saldo del activo financiero menos el pasivo financiero). La variación del patrimonio neto durante el ejercicio es la suma de las variaciones atribuibles a las transacciones de ingresos y gastos y a otros flujos económicos.
 - El *estado de fuentes y usos de efectivo* muestra simplemente los flujos de efectivo relacionados con las transacciones de ingresos y gastos y las transacciones en activos no financieros, lo que arroja el *superávit/déficit de efectivo*. Sumando los flujos de efectivo de los activos financieros (distintos del efectivo) y los pasivos financieros al superávit/déficit de efectivo obtenemos la variación neta de los saldos de efectivo.

Si bien la implementación íntegra del *MEFP 2001* va a constituir un desafío para muchos países, muchos de sus beneficios se recogerán en el ínterin con solo presentar los datos fiscales existentes en este nuevo marco.

lizados que operan únicamente en partes del país, como gobiernos regionales, estatales y locales. El gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno constituyen, en conjunto, el *gobierno general*.

- Los *fondos de la seguridad social* constituyen un subsector propio o forman parte del nivel del gobierno al que operan y están consolidados con el gobierno central o con el gobierno general¹¹.
- Las *corporaciones públicas* se dividen en corporaciones públicas financieras (incluido el banco central) y las corporaciones públicas no financieras. Al consolidar las corporaciones públicas no financieras con el gobierno general obtenemos el sector público no financiero, y al sumar las corporaciones públicas financieras se obtiene el sector público consolidado.

La política fiscal puede desarrollarse a diferentes niveles del gobierno y a través de diversas instituciones. Lo normal es que la apliquen entidades consagradas por entero a las funciones económicas del gobierno, como el gobierno central y los gobiernos locales. Sin embargo, las corporaciones públicas (tanto financieras como no financieras) pueden asimismo desarrollar la política fiscal, generalmente sin que se consigne de forma explícita en el presupuesto. Por ejemplo, los bancos centrales pueden conceder préstamos subsidiados y las corporaciones no financieras pueden no operar a precios de mercado, o pueden prestar servicios sociales. Dichas actividades —denominadas “operaciones cuasifiscales” (Mackenzie y Stella, 1996)— pueden tener una repercusión fiscal comparable a las de las actividades públicas más tradicionales, aunque suelen ser difíciles de cuantificar.

Determinar la cobertura específica del sector público para un país dado conlleva alcanzar un compromiso entre lo que es administrativamente viable y lo que es importante para la política fiscal. Como norma, la política fiscal debe evaluarse, a efectos de esta, tomando como base el gobierno general más las corporaciones públicas (financieras o no) que plantean un riesgo significativo para las finanzas públicas. Si algunos niveles de gobierno (por ejemplo, los gobiernos locales) se ven limitados por la necesidad de ejecutar presupuestos equilibrados, tal vez sea posible abstraerse de ellos para ciertos fines analíticos.

Sea cual fuere la cobertura exacta de los indicadores fiscales a efectos de política, deben compilarse estadísticas fiscales tanto para el gobierno general como para el sector público. Dado que cualquier corporación pública, financiera o no, es una fuente potencial de riesgo fiscal, las operaciones de todas las corporaciones públicas deberán ser objeto de contabilización y control. Esto mejorará la transparencia y la responsabilidad y contribuirá asimismo a identificar problemas que puedan aparecer.

¹¹En las publicaciones del FMI, los fondos de la seguridad social suelen clasificarse con el nivel de gobierno al que operan. Si el sistema de la seguridad social es autónomo, y sus obligaciones se igualan a la perfección con sus activos (un plan de aportes definidos o de plena capitalización), se trata como parte del sector público no financiero.

Cuándo registrar las transacciones del gobierno

Los gobiernos suelen registrar las transacciones según cuatro bases: base compromiso, base devengado, base vencimiento de pago y base caja. Si se utiliza la base compromiso, las transacciones se registran en el momento de formalizar los compromisos de realizarlas (por lo general cuando se emiten órdenes de compra); si se utiliza la base devengado, las transacciones se registran en el momento en que ocurre el evento económico (por ejemplo, cuando cambia la propiedad de los bienes o cuando se prestan los servicios); si se utiliza la base vencimiento de pago, las transacciones se registran en el último momento en que pueden pagarse sin incurrir en gastos adicionales o sanciones (o, antes, al realizar el pago en efectivo), y si se utiliza la base caja, cuando se recibe o se desembolsa el efectivo.

Muchos países, sobre todo aquellos con sistemas públicos de gestión del gasto más débiles, utilizan la base caja (o caja modificada). Aunque desde el punto de vista operativo sea más fácil, puede distorsionar el análisis de la política fiscal (por ejemplo, su repercusión sobre la demanda agregada y la sostenibilidad fiscal). Y ello porque las transacciones se registran después de que hayan tenido lugar, desde una perspectiva económica, y porque se hace caso omiso de las transacciones que no son en efectivo, como los atrasos y las donaciones en especie.

La información sobre los flujos de efectivo sigue siendo importante, aun con una contabilidad en base devengado, por ejemplo, para gestionar la liquidez del gobierno y para evaluar su impacto sobre las variables monetarias. Lo cual no requiere una contabilidad en base caja sino un estado aparte relativo a los flujos de efectivo. Los sistemas que utilizan la base caja también pueden modificarse con el fin de permitir que algunas partidas se registren sobre otra base (por ejemplo, registrar los intereses al vencimiento en lugar de en el momento del pago).

Principales indicadores fiscales

La situación fiscal debe evaluarse tanto desde el punto de vista de los indicadores de flujos, como el resultado global, como de los indicadores de saldos, como el monto de la deuda pública.

Indicadores de flujos

El *resultado fiscal global* es el indicador fiscal más común. Es la diferencia entre los ingresos totales (incluidas las donaciones) y los gastos totales

más la concesión de préstamos menos recuperaciones. El uso generalizado del resultado global refleja sus vínculos con las necesidades de financiamiento neto del gobierno y con la balanza de pagos en cuenta corriente¹².

El *resultado fiscal global ajustado* es el resultado global del que están excluidas partidas como las donaciones o los ingresos de ciertas actividades realizadas por enclaves (por ejemplo, el sector del petróleo) o ciertas partidas de gasto heterogéneo.

- Las donaciones externas se incluyen en los ingresos y transferencias totales porque no incrementan la deuda y pueden ayudar a financiar gastos que de otra manera no podrían realizarse. Sin embargo, las donaciones son a menudo volátiles, imprevisibles y fuera del control del gobierno. Además, pueden no ser duraderas y no reducen la demanda interna. Así pues, cuando las donaciones son significativas, el resultado global aparece a menudo con y sin donaciones. El resultado que excluye las donaciones indica también el grado de dependencia con respecto a las mismas.
- Al igual que las donaciones, los ingresos derivados del petróleo son muy volátiles e imprevisibles. Pero, además, no son renovables y su consumo reduce la riqueza pública. Los países que son muy dependientes del petróleo (o de otros recursos no renovables) deberían centrarse en el resultado no petrolero, expresado teóricamente como la relación con respecto al PIB no petrolero (recuadro 3). Por razones similares, los recursos derivados de las privatizaciones a menudo quedan excluidos del resultado global.
- El gasto para proyectos financiado con recursos externos puede ser excluido, ya que queda fuera del control del gobierno, suele constar de un importante componente de importaciones cuyos efectos sobre la oferta interna son pues limitados, y se financia de forma automática (aunque si se financia a través de créditos eleva el nivel de deuda). Al excluir las donaciones externas, el gasto para proyectos financiado con recursos externos y los pagos externos de intereses obtenemos el *resultado interno* (cuyas definiciones específicas varían de un país a otro).

¹²Los vínculos exactos son complejos, y dependen de las definiciones contables concretas. Por ejemplo, incluir la concesión de préstamos menos recuperaciones “por encima de la línea” (a diferencia del *MEFP 2001*; véase el recuadro 2) puede suponer que el resultado global no sea igual a la variación en la posición financiera neta del gobierno.

- El *resultado primario* —ingresos menos gastos sin intereses (gasto primario)— es un indicador de “esfuerzo” fiscal, en el sentido de que el pago de intereses está predeterminado por la cuantía de los déficits anteriores; el resultado primario es una variable esencial para el análisis de la sostenibilidad de la deuda. El *resultado primario estabilizador de la deuda* es el resultado primario necesario para mantener estable la relación deuda/PIB.
- El *resultado operativo* (el resultado global menos aquella parte del servicio de la deuda que compensa a sus tenedores por la inflación) suele especificarse cuando la inflación es elevada.

El *resultado corriente*, la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, indica la cuantía del ahorro público. Fijar como objetivo el resultado corriente puede contribuir a salvaguardar la inversión en períodos de consolidación fiscal sin afectar al patrimonio neto del gobierno y fomentando la equidad intergeneracional. Sin embargo, centrarse exclusivamente en el resultado corriente es arriesgado (FMI, 2004a), por las siguientes razones:

- El gasto en inversión eleva la demanda agregada.
- En aquellos países donde el financiamiento es limitado, no hay demasiadas alternativas al resultado global. De hecho, si las amortizaciones son elevadas, es posible que las metas fiscales deban fijarse en función de la disponibilidad financiera total, más que neta.
- La obtención de préstamos puede verse limitada por preocupaciones acerca de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
- La deuda puede llegar a ser insostenible si los proyectos de inversión pública no son de gran calidad. Incluso cuando lo sean, los gobiernos podrían no ser capaces de materializar los dividendos fiscales del crecimiento (es decir, normalmente, la inversión pública no se autofinancia).
- Otros usos de los fondos públicos (particularmente, la reducción de los tipos impositivos o la inversión en capital humano y en operaciones y mantenimiento) pueden ofrecer una tasa de rendimiento superior a la de la inversión pública. Excluir a la inversión pública de las metas fiscales generaría un sesgo en detrimento de estas opciones y podría además discriminar la participación del sector privado en infraestructura.
- Centrarse en el resultado corriente puede fomentar la contabilidad creativa con vistas a clasificar el gasto corriente como capital.

Recuadro 3. Política fiscal y recursos no renovables

Poseer recursos no renovables, como el petróleo, debería ser una bendición, pero la experiencia sugiere que muchas veces resulta ser una maldición. Es una bendición en la medida en que la explotación de dichos recursos relaja los tradicionales obstáculos al crecimiento (divisas, ahorro interno e ingresos fiscales), pero es una maldición por cuanto muchos de esos países parecen depender de forma excesiva de estos recursos.

Una dependencia fuerte de los ingresos de un recurso no renovable complica la política fiscal. Los ingresos procedentes de recursos no renovables suelen ser volátiles e inciertos: vincular el gasto a dichos ingresos induce volatilidad macroeconómica y reduce su calidad. Como el recurso es, por definición, no renovable, tarde o temprano terminará por agotarse: consumir todos los ingresos hoy puede dificultar la consolidación fiscal más adelante. La afluencia de divisas puede apreciar el tipo de cambio real, lo que contraerá los sectores comerciales tradicionales (el “mal holandés”). Y los enormes ingresos imprevistos pueden estimular la corrupción y socavar el buen gobierno. Dicho lo cual, muchos países, sobre todo los de bajo ingreso, productores de recursos no renovables se enfrentan a importantes y urgentes necesidades sociales y de desarrollo.

No hay “un remedio mágico” que conjure estos problemas, ni sustituto para una gestión macroeconómica prudente. Sin embargo, los estudios parecen indicar que algunos enfoques pueden ser útiles (Davis, Ossowski y Fedelino, 2003).

- *Ajustar el gasto gradualmente.* Fijar el gasto (o, más exactamente, el resultado primario excluidos los ingresos por recursos no renovables en relación con el PIB excluido el sector de los recursos no renovables) en un marco a mediano plazo contribuirá a evitar la prociclicidad. Los países con situaciones financieras más sólidas poseen más margen para incrementar el gasto en respuesta a aumentos de precios más permanentes, mientras que los que presentan situaciones peores disfrutaban de un margen menor para financiar fases contractivas.

El *resultado cíclicamente ajustado*¹³: mide la situación fiscal, excluido el impacto de los efectos de la producción en el presupuesto (FMI, de próxima publicación). Se obtiene separando el componente cíclico del

¹³Aunque las expresiones *resultado cíclicamente ajustado* y *resultado estructural* se emplean a menudo como sinónimas, los resultados estructurales se refieren a los resultados fiscales ajustados a fin de tener en cuenta las desviaciones respecto a los niveles de referencia de todas las variables económicas con una repercusión fiscal significativa (no solo la producción).

- *Ahorrar parte de los ingresos por recursos no renovables.* La política fiscal se debe programar de tal manera que no haga falta una brusca consolidación fiscal cuando la producción se agote. Lo cual suele exigir ahorrar una parte significativa de los ingresos por recursos no renovables, sobre todo cuando se prevé que la producción no vaya a durar mucho. El ahorro financiero debería mantenerse en el extranjero para evitar transmitir volatilidad a la economía nacional y una excesiva apreciación real (aunque cierta apreciación real pueda constituir una parte intrínseca del proceso de absorción de los ingresos por esta clase de recursos).
- *Ser transparentes.* Los gobiernos deben establecer un marco jurídico y reglamentario claro para el sector de los recursos no renovables y difundir ampliamente los datos relacionados con los ingresos. Las empresas nacionales e internacionales de recursos no renovables deberán cumplir las normas internacionales de contabilidad.
- *Los fondos procedentes de recursos no renovables deberán ser transparentes y estar bien integrados dentro del presupuesto.* Un fondo bien diseñado, como el Fondo Estatal del Petróleo de Noruega, puede ayudar a gestionar los ingresos por recursos no renovables, principalmente por razones de economía política. En cambio, un fondo mal diseñado puede complicar la gestión de la política fiscal, por ejemplo, creando un doble presupuesto y haciendo ineficaz la gestión del efectivo.
- *Considerar la cobertura de riesgos.* El uso de la cobertura de riesgos puede ayudar a los gobiernos a que sus ingresos por recursos no renovables afluayan de manera más estable y predecible, pero esto requiere capacidad institucional y un control estricto.
- *Fijar los precios internos de los productos procedentes de recursos no renovables a niveles internacionales.* Las subvenciones a los precios resultan, en general, ineficaces, mal orientadas y muchas veces poco transparentes.

presupuesto del resultado fiscal nominal. Dicho componente cíclico, a su vez, depende del tamaño de la brecha de la producción y de la elasticidad del presupuesto con respecto a la producción (determinada por el grado en que las diversas partidas presupuestarias varían en respuesta a las fluctuaciones de la producción, así como por la cuantía del presupuesto).

Las metas presupuestarias rara vez se fijan en términos cíclicamente ajustados, lo que obedece en parte a la relativa complejidad de las técnicas empleadas para estimar las brechas de la producción y las elasticidades

presupuestarias. Sin embargo, aunque el cálculo de los resultados cíclicamente ajustados está plagado de dificultades, estas pueden superarse a través de diversas medidas¹⁴. Los resultados cíclicamente ajustados pueden desempeñar un papel útil como referencia para el diseño y la implementación de políticas.

El *resultado aumentado* es el resultado global, incluidos ciertos gastos excepcionales, tales como los costos fiscales derivados de las recapitalizaciones bancarias o las reestructuraciones de empresas, que de otro modo no quedarían reflejados en el gasto. Este tipo de gasto debe financiarse y puede tener una influencia significativa en la demanda agregada.

El concepto de *necesidades y fuentes de financiamiento brutas* nos ayuda a centrarnos en las cuestiones de liquidez. Las necesidades comprenden el déficit global y cualesquiera otras transacciones que precisen financiamiento, más las amortizaciones. Esto es igual al financiamiento necesario, del que pueden deducirse las consecuencias que se derivan de satisfacer esta necesidad. Por ejemplo, si el financiamiento necesario implica un grado de acceso a los mercados externos muy superior al que el gobierno ha tenido hasta el momento pueden plantearse problemas de liquidez.

Indicadores de saldos

Tradicionalmente, el análisis de la política fiscal se ha centrado en torno a variables de flujos, como el resultado global. Sin embargo, los flujos no son sino variaciones en los saldos, y los saldos son considerados cada vez más criterios importantes por sí mismos para evaluar la política fiscal. Conciliar los flujos y los saldos también sirve para poder verificar la calidad de los datos fiscales. El punto de partida es el saldo público (o del gobierno) en un determinado momento. Comprende, por un lado, los activos públicos, tanto financieros (como, por ejemplo, los depósitos públicos) como los no financieros (por ejemplo, las carreteras) y, por otro, los pasivos públicos (por ejemplo, la deuda pública) y el patrimonio neto (la diferencia entre activos y pasivos).

Los *pasivos*, el grueso de los cuales está constituido típicamente por la deuda, es una variable de los saldos de uso frecuente. Un pasivo elevado o

¹⁴Entre estas medidas se encuentran, por ejemplo, tener en cuenta la composición de la producción cuando se estima la brecha de la producción, así como utilizar estimaciones de las elasticidades incorporadas, excluidos los efectos de las medidas discrecionales.

creciente (normalmente medido en relación con otra cifra, como el PIB o los ingresos) puede indicar futuros problemas con el servicio de la deuda.

El *patrimonio financiero neto* reconoce que los pasivos pueden ser igualados por los activos financieros, de modo que tener en cuenta únicamente los pasivos puede no reflejar correctamente la situación fiscal del gobierno¹⁵. Pero solo los activos financieros líquidos pueden utilizarse para hacer frente a los pasivos que vencen. Las acciones que el gobierno posee en empresas públicas, por ejemplo, no son fáciles de vender, y una retirada de los depósitos estatales de los bancos públicos podría precipitar su quiebra. Además, cancelar o compensar los activos y pasivos entre sí dentro del sector público puede ocultar desajustes, como por ejemplo la incapacidad del gobierno central de atender el servicio de la deuda frente al fondo de la seguridad social.

El *patrimonio neto* es un concepto que va más allá y que reconoce que los pasivos pueden ser igualados no solo por los activos financieros, sino también por los activos no financieros. Esta es la variable de los saldos más difícil de medir, ya que implica, por ejemplo, valorar los activos no financieros.

El balance puede dejar de lado aspectos esenciales de la situación financiera del gobierno y debe complementarse con otra información, como por ejemplo:

- Los *pasivos contingentes*, como las garantías de préstamos (véase el análisis comprendido en la sección I, “Ajuste fiscal para reducir la vulnerabilidad”), son frecuentemente incluidos a efectos de política fiscal, tienen importantes efectos económicos y pueden poner en peligro la sostenibilidad fiscal. La cuantía nominal, así como la naturaleza, de estos pasivos, debe hacerse pública, del mismo modo que debería publicarse, siempre que sea posible, una estimación de su costo previsto. En caso de que las garantías sean significativas, debería limitarse su tamaño en el presupuesto e incluir provisiones para su costo previsto.
- Las *asociaciones público-privadas* son en esencia acuerdos de arrendamiento financiero en que el sector privado proporciona el financiamiento inicial y el Estado retiene la propiedad y asume ciertos costos futuros. Si bien estas asociaciones pueden obtener financiamiento adicional para

¹⁵La composición de los pasivos también puede representar una fuente importante de vulnerabilidad (véase, en la sección I, “Ajuste fiscal para reducir la vulnerabilidad”).

inversiones y elevar la eficiencia, también pueden (en ocasiones deliberadamente) ocultar la actividad fiscal y exponer a los gobiernos a unos costos mayores (a menudo ocultos) que la adquisición directa de obras públicas. Para mejorar su transparencia y evaluación, los gobiernos deberían incorporar información sobre las asociaciones público-privadas en los documentos presupuestarios y en los informes financieros de final de ejercicio.

III.

¿En qué reside el éxito del ajuste fiscal?

Si con hacerlo quedará hecho, entonces lo mejor sería hacerlo sin tardanza.

—*William Shakespeare (1564–1616)*

Los ajustes fiscales que tienen éxito mejoran la situación fiscal de forma duradera y eficiente, minimizando al mismo tiempo los costos en términos de bienestar. El éxito depende de diversas variables, especialmente de la cronología, la velocidad, el tamaño y la calidad del ajuste.

Calendario y velocidad del ajuste

La cronología del ajuste es un factor clave, aunque el margen de maniobra de que disponen los gobiernos es a veces estrecho. En presencia de restricciones financieras graves, por ejemplo, es posible que los gobiernos no puedan hacer mucho más que consolidar, y los argumentos de índole político pueden impedir una consolidación hasta que los problemas que plantean las políticas vigentes desemboquen en una crisis. Sin embargo, cuando los gobiernos tienen margen de maniobra, la consolidación fiscal debería llevarse a cabo, por regla general, en épocas de bonanza. En concreto, entre las recomendaciones esenciales pueden resultar útiles las siguientes:

- *El momento dentro del ciclo económico interno.* En teoría, la consolidación fiscal (sobre una base cíclicamente ajustada) debería comenzar cuando la economía inicia la fase expansiva del ciclo económico, de modo que puedan mitigarse los posibles primeros efectos contractivos. De forma análoga, el relajamiento de las condiciones fiscales resulta más apropiado cuando la economía entra en la fase contractiva del ciclo.
- *El momento dentro del ciclo económico global.* Una fase de recuperación económica mundial brinda la oportunidad de sustituir una demanda externa creciente por una demanda interna desacelerada mediante medidas fiscales.
- *La orientación de la política monetaria.* El ajuste será más eficaz si está bien coordinado con la política monetaria. Por ejemplo, para minimizar

las posibles pérdidas de producción, en teoría las condiciones monetarias deberían relajarse cuando la política fiscal es contractiva, siempre y cuando la situación macroeconómica y de endeudamiento público lo permitan.

El reparto de los posibles costos sociales puede con el tiempo contribuir a reducir la resistencia política a la consolidación fiscal. Y lleva tiempo diseñar e implementar medidas de calidad. Todos estos factores pueden contribuir también a que la consolidación goce de más crédito. Con todo, a veces se hace necesario un enfrentamiento directo, por ejemplo cuando el gobierno debe demostrar una decidida ruptura con el pasado o cuando quiere aprovechar la oportunidad de obtener un respaldo político que podría decaer con el tiempo. La resistencia a un enfoque gradual podría asimismo empeorar en alguna fase intermedia e impedir que el proceso se lleve a término, y un período prolongado de austeridad puede generar descontento.

Dimensiones del ajuste fiscal

La cuantía exacta del ajuste fiscal necesario depende de las circunstancias, objetivos y restricciones a las que se enfrente cada país, y debería valorarse en relación con un escenario de referencia (políticas estables). El análisis basado en árboles de decisión puede ayudar a definir la magnitud del ajuste. 1) ¿Existen limitaciones relacionadas con la sostenibilidad (o el financiamiento) de la deuda? 2) En caso negativo, ¿es necesario estabilizar la situación macroeconómica? 3) Si la respuesta a 1) y 2) es “no”, entonces la política fiscal tiene más margen de maniobra para alcanzar directamente los objetivos de desarrollo.

Garantizar la sostenibilidad de la deuda pública

En los países con problemas de sostenibilidad de la deuda pública, la necesidad de lograr la sostenibilidad fiscal debería asegurar la trayectoria fiscal a mediano plazo. En estos casos, el objetivo primordial es mejorar el resultado primario de modo que sea compatible con la sostenibilidad de la deuda. Cuanto más lenta sea esta mejora, mayor habrá de ser su magnitud, ya que mientras tanto la relación deuda/PIB seguirá creciendo.

En teoría, la solvencia exige que el valor presente descontado del gasto primario presente y futuro de un gobierno no supere al valor presente descontado de la trayectoria presente y futura de sus ingresos, deducido todo

endeudamiento inicial (Chalk y Hemming, 2000). En la práctica, la solvencia suele estimarse por el procedimiento de verificar si la relación deuda pública/PIB es estable o está disminuyendo. Dicho en términos generales, la relación deuda/PIB aumenta debido a la suma de su propia dinámica (el producto de su valor inicial y el exceso de la tasa de interés real sobre la tasa de crecimiento real) y el déficit primario¹⁶. Así, cuando la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento real, es necesario un superávit primario para estabilizar la relación deuda/PIB¹⁷.

El principal inconveniente de este enfoque es que no indica si la relación deuda/PIB inicial o la relación fijada como objetivo es o no apropiada. Por ejemplo, es posible que, aunque la relación deuda/PIB esté disminuyendo, la deuda siga siendo excesiva, ya que puede estar generando tasas de interés elevadas y un desplazamiento de la inversión privada. Y, lo que es esencial, las evaluaciones de solvencia ignoran los problemas de liquidez a corto plazo. Por ejemplo, un gobierno puede ser solvente pero carecer de la capacidad necesaria para obtener el financiamiento con el que cubrir un reembolso de un solo pago. La solvencia y la liquidez están a menudo relacionadas: la preocupación por la solvencia de un país puede llevar a problemas de financiamiento, y estos pueden generar insolvencia, en la medida en que se necesitan superávits primarios cada vez mayores para hacer frente al pago de intereses crecientes.

Las estimaciones sobre los niveles de deuda pública que se consideran “seguros” varían considerablemente y dependen de las circunstancias particulares de cada país. Se han producido crisis de liquidez y casos de impago de la deuda soberana con niveles de deuda pública muy diferentes. En los países de bajo ingreso, el nivel seguro de deuda pública depende especialmente de la calidad de las instituciones nacionales. Los países que operan en un entorno institucional y político menos consolidado tienen más probabilidades de experimentar dificultades con su nivel de endeudamiento a niveles de deuda mucho más bajos. La razón es que estos países tienden a

¹⁶En términos algebraicos, $\Delta b = d + (r - g) b$, donde b es la relación deuda pública/PIB (y Δ indica la variación de la relación de un año a otro); d , la relación déficit primario/PIB; r , la tasa de interés real; y g , la tasa de crecimiento del PIB real.

¹⁷Algunas versiones más sofisticadas de la fórmula distinguen entre la deuda en moneda nacional y la deuda en moneda extranjera, y también tienen en cuenta las fuentes de financiamiento del déficit no generadoras de deuda (como, por ejemplo, los ingresos derivados de privatizaciones) y partidas generadoras de deuda (como el reconocimiento de pasivos contingentes), que no aparecen reflejados en el déficit.

tener más dificultades en aumentar los ingresos o recortar el gasto, y son más proclives a utilizar y gestionar mal sus fondos. Asimismo, los gobiernos que disponen de bases de ingresos y resultados primarios más volátiles tienden a poder sostener un nivel de endeudamiento menor, sobre todo si sus economías son también volátiles. Dado que buena parte de la deuda pública externa de los países de bajo ingreso es de carácter concesionario, para calcular los coeficientes de deuda pública es necesario utilizar el valor presente descontado, y no cantidades expresadas en términos nominales (aunque esto exige decidir cuál es la tasa de descuento apropiada).

Los resultados primarios proyectados son otro instrumento útil para valorar cuáles son los niveles de endeudamiento sostenible. Si el valor presente descontado de los superávits primarios proyectados es inferior al nivel de deuda actual, el gobierno no podrá hacer frente a su deuda. Una decisión clave es cómo proyectar los niveles de superávit primario. En este sentido, existen dos criterios que pueden resultar útiles:

- ¿Cuál ha sido el superávit primario medio, o máximo, en el pasado? Aunque es una medida fácil de determinar y un instrumento valioso de control de la realidad, es posible que el pasado no refleje el marco en que se desenvuelve la política económica, actual o futuro.
- ¿Qué resultados primarios podría generar el país, dadas sus instituciones y otros factores fundamentales derivados de un modelo comparativo de países? Este criterio tiene como ventaja que se basa menos en la trayectoria histórica del país. Sin embargo, exige tener en cuenta factores propios de otros países y es posible que tampoco refleje la evolución del marco en que se desenvuelve la política económica.

Este reconocimiento de que los países siempre van a enfrentarse a shocks, de que las proyecciones son necesariamente inciertas y de que no existe una medida única de la sostenibilidad de la deuda implica que las proyecciones sobre la sostenibilidad deben someterse a pruebas de tensión y ser valoradas desde diferentes ángulos. Las pruebas de tensión deben adaptarse a los riesgos específicos de cada país, pero los riesgos más típicos son la reducción del crecimiento, el incremento de las tasas de interés, una notable depreciación, una disminución del superávit primario, el reconocimiento de la deuda y las restricciones de financiamiento en los mercados. Las comparaciones con los niveles históricos y la volatilidad pasada pueden ayudar a estimar el grado de riesgo. Otros indicadores útiles de sostenibilidad son la relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios, la relación entre la deuda (o el ser-

vicio de la deuda) y los ingresos, la relación entre el endeudamiento bruto nuevo y las amortizaciones que vencen (el coeficiente de “renovación”) y el cociente entre la deuda interna y el dinero en sentido amplio.

Estabilización de la macroeconomía

Determinar la magnitud exacta del ajuste fiscal depende de un modo fundamental de la calidad y el tipo de las medidas de ajuste fiscal. Lo ideal sería disponer de un modelo macroeconómico sólido en el que la política fiscal aparezca vinculada a los objetivos macroeconómicos mediante un conjunto de ecuaciones bien definido. Sin embargo, rara vez se dispone en la práctica de este tipo de modelos, sobre todo en los países en desarrollo.

En el caso de los programas de ajuste respaldados por el FMI, el marco metodológico habitual en el que se diseñan las políticas fiscales es llamado “programación financiera” (Ghosh *et al.*, 2005). Los objetivos de un programa financiero suelen especificarse en términos de metas de crecimiento, inflación y balanza de pagos. El programa se formula de forma individual en el marco de un conjunto de cuentas económicas y financieras (principalmente, las cuentas nacionales del ingreso y la producción, la balanza de pagos y las cuentas fiscales y monetarias) que proporciona un marco coherente para el análisis de las políticas económicas.

Una de las principales limitaciones de los programas financieros es que el financiamiento del déficit fiscal debería ser coherente con los objetivos y las restricciones macroeconómicas, en especial:

- El endeudamiento externo debería basarse en una valoración de la balanza de pagos, de la demanda que existe de títulos de deuda soberana en el mercado, de las perspectivas de otras fuentes de endeudamiento oficial y de los flujos de entrada esperados a través del sistema bancario.
- El endeudamiento interno debería basarse en supuestos acerca de las variaciones de la base monetaria en sentido amplio que, a su vez, dependen de la evolución de la demanda de dinero (dados ciertos parámetros macroeconómicos como el crecimiento y la inflación), proyecciones sobre los activos externos netos que sean coherentes con las proyecciones de la balanza de pagos, y supuestos relativos al crédito al sector privado que sean coherentes con el crecimiento proyectado.

Alcanzar los objetivos de desarrollo y crear espacio fiscal

Los países que no se enfrentan a restricciones limitantes relacionadas con la sostenibilidad, el financiamiento, o la estabilidad macroeconómica

disponen de un mayor margen para elevar el gasto público con vistas a alcanzar los objetivos de desarrollo. En particular, en muchos países de bajo ingreso, el gobierno desempeña un papel esencial como proveedor de infraestructura, educación y servicios de salud, y las necesidades de gasto público son elevadas. La cantidad y calidad de estos servicios es clave no solo para lograr un mayor crecimiento, sino también para el desarrollo humano. Las metas paralelas del crecimiento y el desarrollo humano están relacionadas entre sí, ya que el capital humano puede constituir un poderoso motor para el crecimiento económico.

Para ampliar el margen fiscal y aumentar el gasto público destinado a estas necesidades prioritarias pueden reconsiderarse las prioridades del gasto no productivo, incrementar los ingresos, aumentar el nivel de endeudamiento o atraer donaciones externas más elevadas (Heller, 2005a). Los análisis sobre la trayectoria del gasto público en algunos países de bajo ingreso revelan que existen un despilfarro considerable y fugas de gasto que podrían reducirse si la gestión financiera pública y la selección de proyectos mejoraran. Es posible incrementar los ingresos tributarios a partir de una base baja, pero una carga impositiva excesiva perjudicará a las actividades del sector privado. Por otro lado, un excesivo endeudamiento interno puede desplazar al sector privado y generar problemas de sostenibilidad de la deuda. Una posible opción consiste en la deuda externa concesionaria, pero se trata de una alternativa que no siempre está al alcance o es sostenible. Sin embargo, las donaciones externas pueden ser una forma apropiada y eficaz de sortear estas restricciones.

Con todo, las donaciones también pueden complicar la política fiscal, especialmente cuando son elevadas y volátiles. En particular, un rápido incremento de la ayuda podría 1) generar inflación y una apreciación del tipo de cambio (el “mal holandés”), si se gasta en bienes no transables; 2) desplazar al sector privado si, por ejemplo, el banco central vende deuda interna para tratar de compensar (“esterilizar”) el impacto de los flujos de ayuda sobre la oferta monetaria interna; 3) ejercer demasiada presión sobre la limitada capacidad de absorción¹⁸ (especialmente si el gasto aumenta

¹⁸La capacidad de absorción suele hacer referencia a los límites en la capacidad que tiene un país para emplear la ayuda que recibe de forma eficaz, debido a la calidad de las políticas e instituciones nacionales y a la falta de capacidad administrativa en forma de conocimientos específicos o, más en general, de recursos humanos y condiciones físicas (infraestructura y equipo) insuficientes para la implementación de políticas y programas.

rápidamente) y perjudicar el buen gobierno; 4) socavar los esfuerzos destinados a ampliar la base de ingresos internos, y 5) generar requisitos de gasto corriente que no podrán satisfacerse cuando los flujos de ayuda disminuyan (Heller, 2005b).

Estos posibles efectos adversos pueden mitigarse a través de medidas de política interna como suavizar las fluctuaciones de la ayuda utilizando las reservas internacionales, reforzar la gestión del gasto público, mejorar la gestión de gobierno, aliviar los cuellos de botella que se produzcan en la oferta y eliminar las restricciones a las que se enfrentan los empresarios. Los donantes pueden contribuir a ello haciendo que sus donaciones sean menos volátiles, más previsibles y menos condicionadas a proyectos específicos. Asimismo, pueden canalizar las donaciones a través del presupuesto y mejorar la coordinación con los organismos de desarrollo del país receptor y con otros países donantes.

Un elemento clave para gestionar el aumento de los flujos de ayuda es la coordinación de la política fiscal con la política cambiaria y la política monetaria (FMI, 2005b). Desde una perspectiva fiscal, el problema que se plantea es si las nuevas ayudas deben gastarse o ahorrarse. Desde la perspectiva del banco central, el problema es si deben o no absorberse esas nuevas ayudas permitiendo que el déficit en cuenta corriente (excluidas las ayudas) aumente, incluso a través de las políticas cambiaria y monetaria¹⁹.

A largo plazo, la absorción y el gasto constituyen las respuestas más apropiadas a la ayuda (el gobierno eleva el nivel de gasto y la ayuda financia el consiguiente incremento de las importaciones netas). Es posible que sea necesaria cierta apreciación del tipo de cambio real para hacer posible esta reasignación de los recursos. A corto plazo, otras respuestas también pueden resultar útiles:

- Ahorrar la nueva ayuda (es decir, no absorberla ni gastarla) puede ser un buen procedimiento para suavizar los flujos de ayuda volátiles y sus efectos sobre el gasto, acumular reservas internacionales a partir de un nivel demasiado bajo y evitar una apreciación del tipo de cambio real.

¹⁹En este contexto, la absorción mide el grado en que la ayuda genera una transferencia real de recursos, bien a través de un aumento de las importaciones o mediante una reducción de los recursos internos destinados a producir exportaciones. Si las nuevas ayudas se destinan directamente a financiar las importaciones o se trata de ayudas en especie, el gasto y la absorción tienen efectos equivalentes.

- Absorber pero no gastar es una opción que sustituye la ayuda por el financiamiento interno del déficit público. Cuando el nivel inicial de endeudamiento financiado internamente es demasiado elevado, esto puede ayudar a estabilizar la economía, recortar la deuda pública y reducir las tasas de interés, “reincorporando” así al sector privado.

Gastar y no absorber es una alternativa problemática que a menudo refleja una coordinación inadecuada entre la política fiscal y la política monetaria. Se trata de una respuesta que es similar a un estímulo fiscal en ausencia de ayuda. La ayuda va a reservas, de modo que el gobierno debe financiar el incremento del gasto público a través de la emisión de dinero o mediante la obtención de préstamos con fondos del sector privado interno. Dado que las importaciones netas no aumentan, no se produce una transferencia real de recursos. Dicho de otro modo: un dólar de ayuda puede emplearse para incrementar las reservas o para elevar el déficit fiscal, pero no para ambas cosas.

Calidad y durabilidad del ajuste

Los estudios indican que el éxito de un proceso de ajuste fiscal, y especialmente la respuesta del crecimiento, depende de la calidad y durabilidad de las medidas específicas que lo sustentan. El gasto público productivo y un sistema tributario eficiente y de base amplia favorecen el crecimiento y el desarrollo. Y las medidas que se perciben como duraderas disipan las preocupaciones por la sostenibilidad de la deuda y modifican los comportamientos individuales. Las leyes de responsabilidad fiscal, la transparencia y una buena gestión de gobierno también pueden desempeñar un papel importante para lograr un ajuste duradero y de calidad.

Ajustes rápidos

En realidad, los responsables de la política económica pueden enfrentarse a restricciones que impidan una implementación gradual y oportuna de reformas de alta calidad. Esto puede ser especialmente cierto cuando es necesario un endurecimiento fiscal inmediato para evitar una crisis inminente. En estos casos, las autoridades pueden optar por una reducción a corto plazo del déficit a través de medidas que no son sostenibles o que ponen en peligro el crecimiento económico (“ajustes rápidos”), que suelen consistir en recortes de gasto. En caso de que sea imposible evitar su aplicación, estas medidas deberían por lo menos ser sustituidas a la mayor brevedad por medidas de mejor calidad.

- Los recortes uniformes resultan a menudo atractivos. Este enfoque permite a cada uno de los ministerios decidir cómo recortar su presupuesto y parece implicar un esfuerzo igual para todos. Sin embargo, los recortes en programas que son diferentes entre sí tienen consecuencias económicas distintas. Además, este tipo de recortes puede generar rápidamente atrasos en los pagos, incrementar los costos a largo plazo (por ejemplo, al posponer las operaciones de mantenimiento), evitar un nuevo examen de las prioridades y, al alterar las pautas de trabajo (por ejemplo, falta de gasolina para los automóviles que utiliza la inspección tributaria o para las ambulancias), generar ineficiencias. Si no se lleva a cabo un examen más a fondo, el ahorro logrado probablemente se perderá tarde o temprano.
- Los recortes uniformes en el gasto corriente no salarial pueden dar lugar a que haya menos fondos disponibles para partidas de gasto social no salarial que son muy productivas, como por ejemplo las destinadas a medicinas o libros de texto.
- Es posible que deba eliminarse el gasto financiado mediante los ingresos derivados de las privatizaciones una vez que esta fuente de financiamiento puntual se agote.
- Los impuestos sobre las transacciones financieras pueden estimular que se oculten estas operaciones, especialmente si son relativamente elevados. Una disminución de las transacciones financieras se traduce en una caída de los ingresos y una pérdida de la productividad en la economía, y el sistema bancario se resiente.
- Los recargos sobre las exportaciones socavan la competitividad del esencial sector exportador, reducen el acceso del país a las divisas y debilitan el crecimiento.
- La aplicación de reiteradas amnistías fiscales, además de plantear cuestiones de equidad, erosionan los incentivos que tienen los contribuyentes para cumplir con las leyes tributarias y merman la credibilidad de las autoridades tributarias. La consecuencia de este tipo de medidas, que suelen beneficiar a los individuos más pudientes de la sociedad, es una disminución de los ingresos en el largo plazo.

Ajustes duraderos

Los recortes duraderos del gasto público en los países industriales suelen afectar a los salarios, las subvenciones y las transferencias (Alesina y Perotti, 1997). Los datos disponibles sugieren también que la consolidación

tiende a ser más duradera en las economías de mercados emergentes con menos subvenciones y transferencias o con ingresos más elevados. De forma análoga, el ajuste suele ser más duradero en aquellos países en desarrollo que recortan partidas determinadas de gasto corriente y protegen el gasto de capital. En aquellos países con un coeficiente bajo de ingresos en relación con el PIB (la mayoría de los países en desarrollo), el incremento de los ingresos también puede contribuir a ampliar la duración del ajuste de las finanzas públicas (Gupta *et al.*, 2004).

Las reformas de mayor calidad y más duraderas suelen requerir más tiempo para ser implementadas y generar beneficios presupuestarios. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con la ampliación de la base tributaria o la sustitución de los impuestos sobre los intercambios comerciales por impuestos sobre las ventas de base amplia, especialmente cuando la capacidad administrativa es escasa. La reforma de la función pública exige una preparación de campo previa, como por ejemplo la elaboración de censos de funcionarios públicos, y puede requerir también el pago de indemnizaciones por despido (recuadro 4). Por consiguiente, este tipo de medidas debería formar parte de un paquete global de políticas que permitan una reducción adecuada del déficit a corto plazo.

Leyes de responsabilidad fiscal

Las leyes de responsabilidad fiscal tienen por objeto imponer una disciplina fiscal duradera y resolver el problema del “sesgo deficitario” (FMI, de próxima publicación). Estas leyes tratan de imponer, con distintos grados de formalidad, una restricción subyacente a la política fiscal y, a menudo, a los responsables de la misma. Las leyes de responsabilidad fiscal pueden conllevar reglas numéricas (por ejemplo, presupuestos equilibrados) o imponer procedimientos destinados a aumentar la transparencia y la responsabilidad. Por regla general, exigen que el gobierno se comprometa a llevar a cabo una estrategia de política fiscal que sea susceptible de supervisión o a seguir metas fiscales específicas²⁰. Algunas de estas leyes prevén sanciones bien definidas para los supuestos de incumplimiento. La legislación sobre responsabilidad fiscal suele incluir cláusulas de escape

²⁰El nombramiento de autoridades fiscales independientes es una opción alternativa a las reglas numéricas que permite despolitizar las decisiones en materia de política fiscal, pero transferir estas facultades puede ser políticamente difícil. Los consejos fiscales, que proporcionan un análisis independiente, constituyen una opción menos complicada desde el punto de vista político, pero imponen límites menos rígidos sobre la política económica.

Recuadro 4. La reforma de la función pública

Las reformas de la función pública suelen desempeñar un papel central en los programas de ajuste fiscal. Normalmente, este tipo de reformas pretenden recortar el gasto en salarios (algo en lo que con frecuencia fracasan), mejorar la productividad y reducir los incentivos a la corrupción. Una estrategia de reforma centralizada se basa en una revisión funcional que identifica programas y puestos innecesarios. La estrategia descentralizada se centra en modificar la estructura de incentivos (libertad en materia de decisiones de contratación/despido/remuneración y presupuestación y evaluación del personal directivo en función de los resultados). Las condiciones necesarias para el éxito de la reforma descentralizada son un elevado grado de transparencia y responsabilidad.

La reforma de la función pública es particularmente difícil, pero una cuidadosa cronología ayuda a llevarla a cabo.

- El diseño de los programas de reducción del gasto debe ir precedido de censos de funcionarios públicos y revisiones funcionales. En Camboya, por ejemplo, parece que el censo de funcionarios públicos y la toma de huellas digitales y registro de los funcionarios en todas las provincias ha acabado con miles de falsos empleados.
- Los salarios de los funcionarios deben fijarse en el marco del proceso presupuestario (y no por el parlamento de forma independiente), y la monetización y consolidación de los beneficios debe ser anterior a la reforma de la estructura de retribuciones. En Honduras, por ejemplo, antes de reformar la estructura salarial tuvo que aprobarse una ley de política salarial que abolía los regímenes salariales especiales y otorgaba al ministerio de finanzas (y no al congreso) la facultad de fijar el incremento de los salarios públicos.

explícitas que suspenden su aplicación en circunstancias excepcionales, como por ejemplo desastres naturales o recesiones graves. La legislación puede definir las metas fiscales en términos de horizontes plurianuales o de indicadores ajustados estructuralmente.

Dado que en la mayoría de los países las leyes de responsabilidad fiscal llevan aplicándose solo unos pocos años, la evidencia sobre su eficacia aún no es firme. Aun así, parecen estar surgiendo ya algunas lecciones provisionales:

- *Las instituciones deben estar lo suficientemente desarrolladas como para respaldar los requisitos incluidos en el marco legal.* En particular, los sistemas de gestión de las finanzas públicas deben estar lo suficientemente desarrollados como para implementar y hacer cumplir las reglas fiscales y de procedimiento con credibilidad.

- *Para que tengan éxito, las leyes de responsabilidad fiscal requieren un consenso político amplio, y no pueden sustituir al compromiso político.* Aunque la adopción de este tipo de leyes puede catalizar reformas importantes que incentiven la prudencia fiscal, la experiencia sugiere que esta precisa de un amplio respaldo para que pueda aplicarse con éxito. El diseño del marco requiere tiempo y debe tratar de dar una respuesta a aquellas deficiencias específicas de la gestión fiscal en el país que explican los malos resultados fiscales. Estas condiciones pueden no satisfacerse en países que se enfrentan a grandes desequilibrios macroeconómicos o a una gran inestabilidad política.
- *Las leyes de responsabilidad fiscal deberían incluir una definición amplia del gobierno.* Las leyes con una cobertura más amplia del sector público tienden a tener más éxito las que se basan en una definición más estrecha (por ejemplo, las que se centran únicamente en el gobierno central).
- *En aquellos países con un historial deficiente en lo que a la implementación de políticas se refiere las reglas de procedimiento pueden funcionar mejor que las numéricas.* En circunstancias como estas, las reglas de procedimiento²¹ pueden resultar a menudo beneficiosas, porque al mejorar la transparencia y la responsabilidad promueven la disciplina fiscal.
- *Las reglas fiscales numéricas, en caso de incluirse, deben ser cuidadosamente diseñadas.* Las reglas numéricas pueden resultar útiles, por ejemplo, para contener un sesgo deficitario, pero no constituyen por sí mismas una solución a los problemas fiscales estructurales. Las reglas fiscales numéricas pueden incluso incentivar una contabilidad creativa y medidas de poca calidad.
- *Aunque las reglas fiscales han funcionado bien en algunos casos, la evidencia sobre su eficacia como instrumento para mejorar los resultados fiscales sigue siendo provisional.* En caso de adoptarse, las reglas fiscales deberían ser: 1) bien definidas en lo que se refiere al indicador fiscal concreto establecido como objetivo, la cobertura institucional y, en su caso, las cláusulas de escape; 2) sencillas y transparentes, de modo que puedan servir como un instrumento eficaz de comunicación de los objetivos políticos del gobierno, y 3) susceptibles de supervisión, de manera

²¹Las reglas de procedimiento tienen por objetivo mejorar la transparencia, la responsabilidad y la gestión fiscal. En general, exigen que el gobierno se comprometa por adelantado a diseñar una estrategia de política fiscal que se pueda supervisar (normalmente durante un período plurianual) y a informar y publicar regularmente los resultados fiscales y los cambios de estrategia.

que su incumplimiento pueda ser fácilmente detectado y resuelto. Su credibilidad depende en última instancia de la trayectoria del gobierno y del consenso político y social.

- *Los mecanismos para hacer cumplir las normas deben ser creíbles y eficaces.* Las cláusulas de escape deberían ser las mínimas posibles para garantizar la credibilidad del proceso. Estos marcos deberían asimismo definir los mecanismos para hacer cumplir las normas, entre los cuales deberían contarse sanciones financieras o administrativas para los funcionarios públicos responsables.
- *Las leyes de responsabilidad fiscal deben mejorar la transparencia.* En aquellos países en que la transparencia es escasa y los procedimientos presupuestarios de mala calidad es poco probable que pueda supervisarse de una manera eficaz una meta fiscal cuantitativa importante o hacer cumplir las responsabilidades.

Transparencia y buen gobierno

La transparencia fiscal puede ser útil en un proceso de ajuste fiscal, contribuyendo a que las políticas sean mejores y más sostenibles, y reforzando la responsabilidad. La transparencia fiscal tiene por objeto mejorar el conocimiento que la sociedad tiene de la estructura y funciones del gobierno, los objetivos de la política fiscal, la solidez de las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales (recuadro 5). Debe contribuir a un ajuste más equilibrado, especialmente a corto plazo, ya que las metas solo pueden establecerse con respecto a aquellas actividades que se declaran de forma razonablemente fidedigna.

La transparencia fiscal debería contribuir a que las medidas de ajuste fuesen más duraderas, ya que genera un apoyo público más amplio y un mejor conocimiento; facilita el apoyo de los donantes, que reciben garantías más creíbles acerca del uso de sus fondos, e incrementa la previsibilidad y la confianza en los mercados financieros. La transparencia también exige más responsabilidad a los funcionarios y reduce las posibilidades de burlar el esfuerzo declarado de ajuste (mediante, por ejemplo, intentos frustrados por sacar ciertas actividades del presupuesto). Los parlamentos pueden desempeñar un papel particularmente importante para hacer cumplir la transparencia.

La globalización ha incrementado la presión (y también las ventajas correspondientes) para que la gestión económica de los países sea más transparente y responsable. Genera incentivos para que las autoridades reformen las políticas y las instituciones con el fin de que sus países puedan beneficiarse de los crecientes flujos internacionales de capital, tecnología

Recuadro 5. Transparencia fiscal

El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI (FMI, 2001b) es un conjunto de buenas prácticas que pueden llevarse a efecto en la mayoría de los países entre el mediano y el largo plazo. El código presenta un criterio de transparencia fiscal que garantiza a la sociedad, los donantes y los mercados que existe una descripción de la estructura y las finanzas del sector público lo suficientemente completa como para realizar una valoración fidedigna de la solidez de la situación fiscal de un país. El código se basa en cuatro principios generales:

- El principio de *claridad de las funciones y responsabilidades* exige especificar la estructura y funciones del gobierno, las responsabilidades en el seno del gobierno, y las relaciones entre el gobierno y el resto de la economía.
- El *acceso del público a la información* hace hincapié en la importancia de la publicación completa de la información fiscal en períodos claramente especificados.
- La *transparencia en la elaboración, ejecución y divulgación del presupuesto* cubre el tipo de información que debe estar disponible acerca del proceso presupuestario. La documentación presupuestaria debería especificar los objetivos de política fiscal y el marco macroeconómico, y debería describir con claridad las nuevas políticas e identificar los principales riesgos fiscales.
- Las *garantías de integridad* ponen el énfasis en la calidad de los datos fiscales y en la necesidad de un escrutinio independiente de la información fiscal. Dicho escrutinio comprende una auditoría externa llevada a cabo por un organismo auditor nacional y la evaluación de los pronósticos fiscales, las previsiones macroeconómicas en que éstos se fundan y todos los supuestos subyacentes por parte de expertos independientes.

e información. Para atraer la inversión extranjera directa y acceder a los mercados financieros a tasas razonables es cada vez más necesario aplicar no solo políticas macroeconómicas sólidas, sino también instituciones públicas más transparentes y responsables por sus actuaciones.

El buen gobierno es un factor clave para determinar la calidad del ajuste fiscal, especialmente cuando se trata de aumentar el gasto en países de bajo ingreso. El buen gobierno suele considerarse un ingrediente esencial para el éxito del desarrollo. Es clave para traducir recursos en resultados, dado el estrecho vínculo existente entre la calidad del sistema de gobierno del país y sus resultados en términos de desarrollo. Y en un contexto en que la ayuda depende cada vez más de la responsabilidad recíproca entre los gobiernos donantes y los receptores, el buen gobierno es primordial para fomentar y mantener el flujo de donaciones.

IV.

¿Cómo debe llevarse a cabo el ajuste fiscal?

El procedimiento más adecuado para aumentar los ingresos consiste en que el príncipe elimine todo gasto superfluo, abole todos los cargos innecesarios, evite guerras y recorridos por otras tierras, . . . controle la codicia de la burocracia, y preste más atención a la justa administración de su territorio que a su expansión.

— *Desiderius Erasmus (1469–1536)*

El ajuste fiscal debe llevarse a cabo, en teoría, mediante la aplicación de medidas estructurales de alta calidad desde el comienzo del proceso. Dichas medidas comprenden desde políticas sólidas de ingresos y gasto a mediano plazo hasta políticas a corto plazo que favorezcan el crecimiento. Las redes de protección social pueden mitigar los costos a corto plazo de la consolidación fiscal soportados por la población más pobre.

Mejora del sistema tributario y movilización de ingresos

Los problemas estructurales del sistema tributario pueden convertirse en una de las causas principales de los déficits fiscales, del bajo crecimiento y del desempleo. La capacidad para generar ingresos elevando los impuestos puede ser limitada, particularmente cuando la economía está sometida a un proceso de cambio estructural profundo, las bases tributarias son estrechas, los sectores difíciles de gravar (como la agricultura y los trabajadores por cuenta propia) tienen gran peso, los tipos impositivos existentes son elevados y la administración tributaria es deficiente (circunstancias estas que a menudo se refuerzan entre sí). Por lo tanto, la consolidación fiscal viene acompañada a menudo por medidas cuyo objetivo es mejorar el sistema tributario, teniendo en cuenta siempre los efectos de las reformas sobre la equidad y la eficiencia.

Los sistemas tributarios tienen que mantener un equilibrio entre los objetivos macroeconómicos y los microeconómicos (Tanzi y Zee, 2000). En particular, el sistema tributario ideal debería ser:

- *Productivo.* Uno de los objetivos principales del sistema tributario es elevar los ingresos que permiten financiar el gasto público. Esto requiere disponer de un sistema que permita que los ingresos crezcan por lo menos al mismo ritmo que la renta, sin necesidad de modificar con frecuencia los tipos impositivos o de introducir nuevos impuestos. Por regla general, la mejor forma de alcanzar este objetivo es fijar unos tipos bajos sobre una base impositiva amplia. Las exenciones e incentivos —por ejemplo, las vacaciones fiscales (posiblemente el peor de todos)— pueden disminuir considerablemente la capacidad recaudatoria, con frecuencia a cambio de pocos o ningún beneficio (recuadro 6).
- *Eficiente.* Los impuestos distorsionan los precios relativos y, por consiguiente, afectan a las pautas de producción, consumo, inversión e ingresos. A menos que haya una razón sólida para suponer que los propios precios de mercado están enviando señales equivocadas (lo que puede ocurrir, por ejemplo, cuando alguna actividad genera un daño al medio ambiente), un sistema tributario eficiente debe imponer tipos impositivos bajos y razonablemente uniformes sobre una base tributaria lo más amplia posible. Asimismo, debe evitar exenciones o tipos impositivos especiales que fomenten artificialmente la inversión en proyectos con rendimientos por debajo de los de mercado. Sin embargo, en presencia de externalidades del medio ambiente o de otro tipo (cuando las partes en alguna transacción no asumen todos los costos sociales o disfrutan de todos los beneficios sociales) es apropiado establecer, en principio, impuestos concretos (por ejemplo, sobre la contaminación) o subvenciones concretas (por ejemplo, a la educación básica), aunque son menos frecuentes (dado su costo en términos de ingresos y la posibilidad de que se abuse de ellos).
- *Justo.* Cada país debe decidir por sí mismo qué es lo que entiende exactamente por justicia. Distinguir entre equidad vertical y equidad horizontal puede ser útil. La equidad vertical hace referencia a la diferenciación de la carga impositiva en función de la capacidad de pago, y la equidad horizontal al tratamiento igual para todos aquellos que se hallen en similares circunstancias económicas. Ciertos tipos de imposición pueden afectar a la distribución de los ingresos —así, por ejemplo, un impuesto progresivo sobre los ingresos o un tipo reducido en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) que grava los alimentos básicos. Sin embargo, la experiencia demuestra que los impuestos son relativamente poco eficaces cuando se trata de influir sobre la distribución de los ingresos en

Recuadro 6. Riesgos de las vacaciones fiscales

Las vacaciones fiscales (exenciones del pago de un impuesto) constituyen un procedimiento inadecuado para incentivar la inversión, por las siguientes razones:

- Atraen a aquellas empresas menos dispuestas a comprometerse, ya que pueden desplazarse fácilmente al término de las vacaciones. Son las empresas que probablemente tienen menos repercusiones en el conjunto de la economía en términos de formación o de vínculos fuertes con la economía interna.
- Son susceptibles de un uso fraudulento y reducen los ingresos fiscales no solo directamente, sino también de forma indirecta, al proporcionar a los empresarios un incentivo para utilizar precios de transferencia y estrategias financieras que trasladan los ingresos imponibles de las empresas sujetas a gravamen hacia aquellas que disfrutan de vacaciones fiscales. Por ejemplo, las empresas contribuyentes pueden obtener préstamos de empresas que disfrutan de vacaciones fiscales (no sujetas a gravamen sobre los intereses recibidos).
- En muchos casos, el atractivo de las vacaciones fiscales ha residido en que protegían a las empresas de la explotación por parte de administraciones tributarias corruptas. Y a la inversa, puede decirse que ofrecer unas vacaciones fiscales puede ser un indicio de mala calidad de la administración.
- Son relativamente ineficientes en lo que se refiere a la creación de empleo (que es a menudo su objetivo declarado), ya que, al igual que sucede con otros incentivos basados en la inversión, fomentan el uso del capital, no del trabajo.
- Los países en desarrollo se han sentido obligados a ofrecer este tipo de incentivos debido a la competencia fiscal existente entre ellos, y esta parece ser una de las razones que explican la disminución de los ingresos derivados de los impuestos sobre los ingresos empresariales en muchos países. Pero las vacaciones fiscales no hacen nada por resolver los problemas subyacentes que pueden estar disuadiendo a la inversión extranjera (por ejemplo, la inestabilidad del sistema tributario, un sistema judicial ineficaz, arbitrariedad y corrupción del gobierno y restricciones cambiarias). La evidencia sugiere, en efecto, que los factores fiscales, aunque tienen su importancia, no son ni mucho menos la principal preocupación que tienen los inversionistas extranjeros cuando deciden dónde invertir su dinero.

Existen mejores opciones para estimular la inversión: la depreciación acelerada y los fondos para la amortización del capital. Disponer de una base razonablemente amplia en el impuesto sobre la renta de las sociedades contribuye a que sea más fácil fijar un tipo impositivo bajo, y esto ayudará a proteger la base de ingresos y proporcionará un entorno favorable a la inversión. Conscientes de ello, algunos países han reducido las vacaciones fiscales y otros incentivos. En ocasiones, sin embargo, los países se sienten presionados a mantener o ampliar estos incentivos para competir con otros países, lo que conduce a una competencia fiscal que perjudica a unos y a otros. En estos casos pueden resultar útiles los acuerdos regionales (por ejemplo, un código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas, como el adoptado por la Unión Europea).

general, y de ayudar a los pobres en particular. Y esto es cierto hoy, a medida que la movilidad internacional de las bases tributarias (especialmente, aunque no solo, de los ingresos de capital) se hace cada vez mayor. La política de gasto suele ser, por lo general, más idónea para influir en la distribución de los ingresos, y los efectos sobre la equidad deberían diseñarse y evaluarse de forma global, incluyendo no solo todos los impuestos sino también el gasto que estos financian.

- *Scencillo y transparente.* Los impuestos con un solo o pocos tipos impositivos y un número mínimo de exenciones son más fáciles de administrar, y más fáciles de entender, cumplir y, en última instancia, criticar por parte de los contribuyentes. Los tipos impositivos deberían ser estables y previsibles. Una vez aprobadas las leyes que permiten generar un fuerte crecimiento de los ingresos, es necesario evitar alteraciones frecuentes. En caso de que haya cambios previstos, los contribuyentes en teoría deberían conocer sus implicaciones por anticipado (a menos que esto genere un margen inaceptable para la evasión de impuestos).

El diseño de los principales impuestos debería inspirarse en los siguientes criterios:

- *Impuesto sobre las ventas o IVA.* Debe ser un impuesto de base amplia sobre el consumo final interno, que no grave el consumo intermedio o las exportaciones ni diferencie por fuente de producción (externa o interna; véase Ebrill *et al.*, 2001). Dada su eficiencia (no afecta al uso de los factores por parte de las empresas) y la seguridad que proporciona en materia de ingresos (ya que los recauda en todas las fases de la cadena de producción, y no solo cuando se produce la venta final), el instrumento ideal para alcanzar este objetivo suele ser un IVA con un solo tipo impositivo positivo (los elementos principales son la deducción de los fondos de amortización con el fin de que el impuesto no grave las compras de factores que realizan las empresas y el establecimiento de un tipo cero para las exportaciones²²). En la medida de lo posible, deben evitarse las exenciones, ya que reducen la eficiencia del IVA haciendo que actúe como un impuesto en “cascada” a lo largo de toda la cadena de producción (Harrison y Krelove, 2005). También debe

²²Tanto el “tipo cero” como la “exención” suponen que las ventas no quedan gravadas por el impuesto; sin embargo, existe una diferencia entre ambos conceptos, y es que los impuestos que gravan a los factores se devuelven en el caso de un impuesto con tipo cero, pero no en el caso de una exención.

evitarse el establecimiento de un tipo cero (salvo en el caso de las exportaciones) que obligue a devolver lo recaudado, algo que puede generar importantes problemas administrativos. A pesar de ello, suelen establecerse exenciones, bien por razones de tipo técnico (en el caso de los servicios financieros), bien —de forma equivocada, ya que la mayoría de los beneficios suelen ir a parar a los más pudientes, que compran estos bienes en mayor proporción que las personas con menos recursos—, por razones de equidad, como sucede en el caso de los alimentos básicos o de los servicios básicos de educación y sanidad.

- *Impuestos específicos sobre el consumo.* El establecimiento de impuestos específicos sobre el consumo (que, a diferencia del IVA, no son recuperables) sobre un número limitado de bienes puede ser una buena alternativa fiscal cuando la demanda de productos básicos es inelástica y dichos productos son fáciles de supervisar. Son apropiados en presencia de externalidades negativas (por ejemplo, un impuesto sobre la gasolina en respuesta al problema de la contaminación atmosférica local y el calentamiento global) y, para algunos, tienen la ventaja de limitar el consumo de productos “perjudiciales” (por ejemplo, alcohol y tabaco). Los impuestos específicos deben gravar tanto la producción interna como las importaciones y, salvo en ciertas excepciones (en particular, en el caso de los productos derivados del petróleo, con el fin de evitar empeorar la volatilidad), sobre una base ad valorem²³.
- *Derechos aduaneros.* En aquellos países en que la gestión de otros impuestos mejores puede resultar compleja, puede ser útil establecer una tarifa baja y uniforme. En este caso, es necesario poner en marcha esquemas que compensen a los exportadores por el sesgo antiexportador que supone la presencia de derechos aduaneros sobre los factores de producción que utilizan, ya sea mediante un sistema de reintegro (que supone devolver los derechos pagados sobre aquellas importaciones que se utilizan para producir bienes de exportación) o a través de un sistema de suspensión (que excluye directamente dichas importaciones del pago del derecho). Las exenciones de los derechos aduaneros deben ser limitadas y estar claramente definidas para evitar posibles abusos. Con la creciente liberalización de los flujos comerciales, es probable que los ingresos derivados de esta fuente disminuyan. Para muchos países en desarrollo, uno de los principales retos es reforzar sus sistemas de

²³Un impuesto, derecho o tasa basados en el valor de los productos, los servicios o la propiedad sobre los que recae.

ingresos internos con el fin de compensar la pérdida de ingresos tributarios derivados del comercio.

- *Impuestos sobre las exportaciones.* Por regla general, deben evitarse los impuestos sobre las exportaciones, ya que tienden a desplazar recursos desde este sector hacia usos menos eficientes, poniendo en peligro el crecimiento. Sin embargo, el empleo restringido de este tipo de impuestos puede resultar útil en relación con aquellas actividades que son difíciles de gravar (frecuentes en el sector agrícola), como sustitutos temporales de la imposición sobre la renta o para absorber ganancias excepcionales imprevistas (derivadas, por ejemplo, de una devaluación o de fluctuaciones excepcionales del precio de los productos básicos en los mercados mundiales).
- *Impuestos sobre la renta de las sociedades.* En teoría, un impuesto sobre los beneficios debería consistir en un tipo único, comparable en términos generales con el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esto minimiza las posibilidades de que los impuestos induzcan desplazamientos entre la renta personal y la empresarial. Lo ideal es aplicar las deducciones, amortizaciones y créditos tributarios de forma neutral entre los distintos sectores y activos con el objetivo de fomentar la eficiencia. En caso de introducirse incentivos fiscales, estos deberían adoptar la forma de depreciación acelerada (es decir, permitir cancelar los activos a efectos tributarios más rápidamente de lo que se deprecian en la realidad). En ciertas circunstancias, puede utilizarse un impuesto sobre los beneficios mínimos basado en el volumen de ventas o en los activos brutos para incentivar el cumplimiento, fomentar la equidad y garantizar ingresos. En el caso de las pequeñas empresas y el sector informal, puede emplearse un impuesto sencillo de base presuntiva sobre los activos brutos u otros indicadores, dada la dificultad de valorar los ingresos reales.
- *Tributación de los recursos naturales.* Suele exigir instrumentos impositivos especializados para garantizar que el gobierno y los inversionistas compartan de forma apropiada riesgos e ingresos, y que el propio recurso se explote de forma responsable.
- *Impuestos sobre la renta de las personas físicas.* Debería establecerse una exención básica sobre la renta personal lo suficientemente elevada como para excluir a la población más pobre. Es posible garantizar una progresividad suficiente con solo algunos tramos de ingresos. Las bandas impositivas deben ajustarse periódicamente a la inflación con el fin de evitar una “progresión escalonada,” mientras que los argumen-

tos relacionados con los incentivos y el grado de cumplimiento aconsejan mantener los tipos tan bajos como sea posible. No es prudente, sin embargo, esperar que un recorte en los tipos marginales más elevados (como el que últimamente han practicado algunos países que han introducido un impuesto de “tipo único”) genere un verdadero incremento de los ingresos. Uno de los enfoques tradicionales es que los impuestos sobre la renta deben recaudarse sobre una base “global” (es decir, gravando la suma de todos los tipos de renta). Sin embargo, a menudo resulta conveniente desde un punto de vista administrativo establecer impuestos cedulares²⁴ sobre cada una de las distintas fuentes de renta (por ejemplo, a través del impuesto retenido en la fuente sobre la renta derivada de intereses). Diversos países han implantado en los últimos años con éxito un impuesto “dual” sobre la renta de este tipo, que combina un impuesto bajo de tipo único sobre la renta del capital con un impuesto progresivo sobre la renta del trabajo.

Las reformas de envergadura en el diseño de los impuestos y en la administración tributaria requieren tiempo para ser aplicadas y para generar los ingresos esperados. A menudo es necesario aprobar nuevas leyes y modificar los sistemas y procedimientos básicos. Por lo tanto, es posible que sea necesario adoptar medidas a corto plazo. Estas medidas deben ser valoradas en función de sus efectos sobre la asignación de recursos, equidad, viabilidad administrativa y coherencia con la dirección deseada hacia la que apunte la reforma impositiva a más largo plazo. Las medidas más prometedoras para incrementar los ingresos a corto plazo (y, de hecho, también a largo plazo) suponen, por lo general, ampliar la base tributaria a través de la eliminación de las exenciones (y, especialmente, de los privilegios fiscales). Esto no solo puede contribuir a elevar los ingresos, sino también a simplificar la administración, liberando recursos para actividades más productivas, y a fomentar el cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Racionalización del gasto público y protección de los pobres

La reforma del gasto público suele tener por objetivo recortar el nivel de gasto. Pero incluso cuando no hay necesidad de reducir el gasto público,

²⁴Los sistemas tributarios cedulares desagregan la renta en diversos componentes, como renta del trabajo, dividendos y regalías, y luego aplican diferentes tipos impositivos y exenciones.

una reforma del gasto puede ayudar a mejorar su productividad, liberar recursos para ayudar a cubrir nuevas necesidades y mejorar la gestión de gobierno y la transparencia (Gupta *et al.*, 2005a). Un recorte del gasto no tiene que perjudicar al crecimiento o a los indicadores sociales si se acompaña de una mejor composición del mismo.

Los recortes del gasto deben ser pragmáticos (adecuados para alcanzar las metas fijadas, pero al mismo tiempo sólidos desde un punto de vista económico y viables desde un punto de vista social). Muchas medidas pueden adoptarse de forma rápida, pero una reforma del gasto duradera y de calidad suele requerir una revisión de las políticas públicas subyacentes, de la composición del gasto, de la cobertura de actividades del sector público y de los procedimientos de prestación de los servicios públicos. Una reforma estructural exhaustiva de las políticas de gasto público exige a menudo un período de varios años (recuadro 7).

Reforma del gasto a más largo plazo

El gasto público debe ser juzgado por sus efectos sobre el crecimiento y la inversión, así como sobre la pobreza y la equidad. Al margen de las funciones básicas del gobierno, el principal argumento a favor de la intervención del sector público es la presencia de fallos de mercado (por ejemplo, externalidades positivas, bienes públicos y mercados financieros imperfectos). El gasto público también desempeña una función redistributiva, especialmente cuando se orienta a los pobres.

El sector privado puede abstenerse de participar en ciertas actividades con una alta rentabilidad social porque el rendimiento privado es demasiado bajo. Esto es lo que sucede en presencia de “externalidades” positivas y bienes públicos. En el caso de las externalidades positivas, el mercado produce una cantidad del bien demasiado baja en relación con la cantidad óptima desde el punto de vista social (por ejemplo, poca educación en relación con los beneficios que este bien genera para el conjunto de la comunidad). En el supuesto extremo de los bienes públicos, respecto de los cuales resulta imposible cobrar a la gente por los beneficios que percibe, lo más probable es que el sector privado no los produzca en absoluto. Otra posibilidad sería que el rendimiento privado de una inversión sea lo suficientemente alto, pero no exista el financiamiento necesario debido a un fallo de mercado.

Los gastos productivos son aquellos que tienen una alta tasa social de rendimiento. Estas tasas son difíciles de cuantificar, pero por funciones suelen ser más elevadas en infraestructura, educación primaria, atención

Recuadro 7. Reforma fundamental del gasto público

Una reforma estructural a fondo exige plantearse ciertas cuestiones elementales acerca de qué actividades públicas son necesarias, cuáles deben ser provistas por el sector público y cuáles podrían llevarse a cabo en mayor medida sobre una base de mercado. En el caso de que la actividad se mantenga dentro del sector público, es necesario establecer los objetivos específicos, cuantificar los resultados esperados (en caso de que sea posible), determinar los factores necesarios para llevar a cabo la actividad y conceder libertad de gestión para emplear las modalidades más eficientes de prestación de los servicios.

Una revisión general puede dar lugar a los siguientes tipos de reforma:

- Eliminar servicios improductivos o poco prioritarios.
- Privatizar aquellas actividades que pueden y deben ser llevadas a cabo por el sector privado.
- Introducir un enfoque más comercial en las actividades públicas, incluidas las licitaciones competitivas y la contratación externa de algunos servicios al sector privado.
- Simular la disciplina de mercado en actividades como las adquisiciones públicas y la prestación de servicios (por ejemplo, atención de salud).
- Mejorar la gestión de aquellos servicios que van a mantenerse dentro del sector público. Esto implica, por ejemplo, transferir más competencias de gestión y vincular los salarios de los gestores a los resultados.
- En los países en que los sistemas de gestión del gasto público están desarrollados, introducir presupuestos “basados en los resultados” que refuercen los vínculos entre los resultados alcanzados por los distintos organismos y el financiamiento que reciben.

preventiva y primaria de salud, y servicios públicos básicos. En términos de su impacto sobre la pobreza, los programas que parecen tener más influencia son los de educación primaria, atención básica de salud, agua y saneamiento, carreteras, desarrollo rural, agricultura, sistemas judiciales y lucha contra la corrupción. La composición actual del gasto en muchos países parece indicar que el margen de mejora es grande:

- Aproximadamente una quinta parte del gasto en educación se dedica a la educación terciaria, cuya tasa de rentabilidad social es inferior a la del gasto en educación en los niveles primario y secundario.
- De forma análoga, en el sector de los servicios de la salud el gasto en atención preventiva básica (por ejemplo, vacunas) tiene una alta rentabilidad social, además de una incidencia relativamente mayor en la población más

pobre. A pesar de ello, casi dos tercios del gasto público en la salud suelen destinarse a cuidados curativos más que a la atención básica y preventiva.

- Algunos gobiernos proporcionan subvenciones generalizadas, que a menudo resultan distorsionadoras. Las subvenciones, por ejemplo, que fomentan el despilfarro de la electricidad, el agua o los fertilizantes suelen perjudicar al medio ambiente y beneficiar a los sectores más pudientes de la sociedad, que consumen más que los pobres. En algunos casos, las subvenciones pueden orientarse a los pobres, mientras que en otros su eliminación permite destinar los fondos liberados a servicios que benefician a los pobres (por ejemplo, a través del desarrollo de redes de transporte rural).

El gasto no salarial en bienes y servicios puede ser muy productivo, pero a menudo es sobre el que recae el grueso del ajuste. Algunos insumos no salariales muy productivos, como los medicamentos o los libros de texto, resultan con frecuencia desplazados por las partidas de sueldos y salarios. La consecuencia de ello es que los trabajadores sanitarios y los profesores no disponen de los insumos complementarios necesarios. De forma análoga, los programas de inversión pública a menudo ignoran los costos ordinarios de un proyecto, lo que provoca el rápido deterioro de la infraestructura.

La productividad del gasto público puede aumentar, además de orientándolo hacia sectores específicos, afrontando problemas de gobierno y gestión. En educación, la calidad de los profesores, y el hecho de que asistan a clase y enseñen, es más importante que el tamaño de la clase. Esto pone de relieve la importancia relativa que tiene que los profesores perciban salarios razonables con respecto al número de profesores. El gasto en inversión es conocido por los “elefantes blancos” (es decir, proyectos demasiado costosos) que contiene, por ejemplo, aeropuertos y puertos infrautilizados. La productividad de la inversión puede aumentarse si se siguen ciertos principios básicos, entre otros someter los grandes proyectos a un escrutinio más estricto y a un análisis costo-beneficio riguroso y supervisar todos los proyectos propuestos y en curso tanto del gobierno central como de los gobiernos locales.

Reducir la corrupción tiende a mejorar la calidad del gasto y la cuantía de los ingresos que sirven para financiarlo (Tanzi, 1998). En particular, la corrupción suele aparecer vinculada a menos gasto en salud y menos gasto no salarial en operación y mantenimiento, y a más recursos destinados a proyectos de inversión menos productivos y al gasto militar.

Los países con poblaciones en proceso de envejecimiento requieren dos ajustes muy difíciles que implican un cambio, no solo en las pautas de gasto sino también en las promesas de los gobiernos.

- *Reforma de las pensiones.* Los sistemas de pensiones se enfrentan a dos tipos de retos. En primer lugar, la mayoría de los sistemas públicos de pensiones prometen prestaciones que no pueden financiarse mediante las contribuciones existentes. Los países disponen de diversas opciones para resolver este problema a mediano o largo plazo (recuadro 8). En un extremo, pueden reestructurar los sistemas de reparto para reestablecer el equilibrio actuarial entre las prestaciones y las contribuciones. En el otro extremo, pueden instaurar sistemas privados de capitalización, reduciendo gradualmente los pasivos implícitos actuales que suponen las pensiones. Pero incluso en este último caso será necesario introducir ajustes en los sistemas de reparto para que la transición sea asequible. En segundo lugar, la cobertura de muchos sistemas de pensiones con frecuencia es estrecha y concede un tratamiento preferente a determinados colectivos, como los empleados públicos. Es importante ampliar la cobertura; en países en desarrollo, esta ampliación exige que el mercado de trabajo se haga más formal. Sin embargo, no debe ampliarse la cobertura hasta que los sistemas existentes no hayan sido reformados para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.
- *Atención de la salud.* Los ajustes en los procedimientos de racionamiento y financiamiento de la atención de la salud pueden ser incluso de mayores proporciones que la reforma de las pensiones. Las personas mayores son los consumidores más intensivos de cuidados sanitarios, y la demanda agregada de estos servicios crece rápidamente a medida que envejece la población. El rápido cambio tecnológico en la atención de la salud ha venido ampliando, y probablemente seguirá haciéndolo, los tratamientos disponibles, a menudo a un costo sustancial. Otras necesidades a las que tiene que hacer frente el sistema de salud, por ejemplo, las de tratamientos contra el VIH/SIDA, pueden acrecentar la demanda de servicios de atención de la salud. Asignar el gasto en atención de salud de una forma que sea tanto responsable desde el punto de vista fiscal como equitativa desde el punto de vista social es uno de los principales retos a los que se enfrentan los responsables de la política económica en la actualidad.

Reforma del gasto a corto plazo

No existen reglas sencillas y rápidas sobre cómo debería recortarse el gasto público a corto plazo, cuando sea necesario. Dependerá en parte de los factores que estén detrás del crecimiento del gasto (por ejemplo,

Recuadro 8. Aspectos esenciales de la reforma de las pensiones

La insostenibilidad fiscal de muchos de los sistemas de reparto se ha hecho cada vez más evidente en las últimas décadas. Muchos países (en especial, los países desarrollados con unos elevados pasivos no financiados) están intentando solucionar este problema. Para hacerlo hay que seleccionar varias opciones:

- *Público o privado.* Una cuestión previa es determinar qué papel debería desempeñar el sector público en el sistema de pensiones. Es posible que el sector público quiera tener un papel activo en el sistema, por ejemplo, si considera que los trabajadores son miopes en relación con sus necesidades futuras de ingresos o que pueden abstenerse de ahorrar por sí mismos en el convencimiento de que el gobierno estará allí para ayudarles ante cualquier contingencia. El gobierno puede desear también que el sistema tenga un componente redistributivo.
- *Definidos en función de las prestaciones o de las contribuciones.* Los sistemas de pensiones son por lo general *definidos en función de las prestaciones* (éstas se determinan mediante una fórmula basada en el nivel de ingresos previo), o *definidos en función de las contribuciones* (las prestaciones se determinan a través de la cuantía de las contribuciones acumuladas). Estas dos opciones se distinguen por la forma en que el riesgo se reparte entre el patrocinador del plan (por ejemplo, el gobierno) y los participantes.

- *De capitalización o de reparto.* Los sistemas pueden ser de *capitalización*, en que las contribuciones se invierten y generan rendimientos de mercado, o de *reparto*, en que las contribuciones de los trabajadores actuales se destinan a pagar las prestaciones de los pensionistas actuales.

Las opciones en torno a estas dimensiones deben someterse a una cuidadosa valoración, y estarán dictadas (al menos en algunos países en desarrollo) por la capacidad del sector privado de administrar el sistema y proporcionar oportunidades de inversión. Además, el paso de un sistema de reparto a uno de capitalización conlleva unos costos significativos de transición, y la capacidad de un país para financiar estos costos determinará la viabilidad y rapidez del cambio en cuestión. La transición a un sistema de capitalización puede ser deseable, pero no existe una alternativa a la reforma de los actuales sistemas de reparto para reducir los pasivos sin financiamiento previsto.

suellos y salarios o el programa de capital), así como de las restricciones sociales y políticas a las que se enfrenten los responsables políticos. Sin embargo, la experiencia sugiere algunas directrices:

- *Proteger los programas esenciales.* Aunque la consolidación fiscal a corto plazo puede requerir una reducción del gasto total, es posible mantener la mayoría, si no todos, los gastos productivos esenciales y proteger a los pobres con redes de protección social bien focalizadas.
- *Identificar reducciones de programas concretos.* Muchos programas pueden y deben abandonarse, recortarse o ser consolidados a medida que la economía se desarrolla y las prioridades cambian. Así, por ejemplo, la distribución gratuita de leche puede resultar innecesaria cuando el nivel de ingresos supera un cierto umbral. La eliminación de programas suele permitir un ahorro efectivo (porque exige que los gobiernos redefinan sus prioridades y representa un primer paso hacia una revisión más profunda del gasto y preserva la eficiencia de las operaciones en otras partes del sector público).
- *Recortar el gasto en salarios del sector público.* Las restricciones salariales y la congelación de las contrataciones puede representar una fuente fundamental de ahorro en el corto plazo, pero son difíciles de sostener desde el punto de vista político y no necesariamente deseables desde la perspectiva de la eficiencia. En consecuencia, deberían considerarse como simples soluciones temporales de una reforma estructural que debe suponer una revisión más en profundidad de las políticas de empleo y salarios y de las necesidades de personal.
- *Focalizar estrechamente los programas sociales.* Si se definen estrechamente los requisitos necesarios para beneficiarse de estos programas y se reducen las tasas de sustitución de los ingresos podrían eliminarse las subvenciones generales y hacer más eficientes las transferencias (Gupta *et al.*, 2000a). Siempre que sea posible, deben consolidarse los múltiples programas de protección social en un sistema de transferencias de renta más global. Esto permite evitar que se produzca un solapamiento significativo entre las prestaciones provistas por diferentes organismos no coordinados.
- *Revisar el programa de capital.* El programa de capital es a menudo uno de los objetivos prioritarios de los recortes de gasto a corto plazo. El aplazamiento de proyectos que aún no se han iniciado puede ahorrar recursos provocando un trastorno relativamente menor en las operaciones públicas diarias. El costo, sin embargo, puede ser una reducción del crecimiento y del desarrollo. Lo más adecuado es que el recorte de los programas de capital se produzca en el marco de una

revisión de carácter global de la inversión pública (y a menudo solo como parte de una estrategia a mediano plazo).

- *Recaudar tasas y cargos.* Los gobiernos suelen mostrarse reacios a reducir el volumen o la calidad de los servicios en áreas prioritarias como la educación o la sanidad. Para ahorrar en estos servicios la solución más adecuada es la recuperación de costos mediante un aumento de las tasas y cargos que se cobran por ellos, protegiendo al mismo tiempo a la población más pobre.
- *Modificar los aranceles y las subvenciones de las empresas públicas.* Si las empresas públicas son deficitarias, es posible que sea necesario modificar su estructura de precios y eliminar las subvenciones. También es posible que haya que redefinir el alcance de sus actividades, ajustar sus políticas de empleo y racionalizar sus programas de capital.

Redes de protección social y Análisis del Impacto Social y en la Pobreza

Las redes de protección social consisten en una combinación de medidas destinadas a proteger a la población más pobre de las consecuencias negativas de los shocks económicos y las reformas estructurales, y a ayudarle a salir de la pobreza. La necesidad de que estas redes de protección social funcionen de forma rápida y eficaz requiere que estas se adapten a las circunstancias particulares de cada país, tales como su capacidad administrativa, la importancia de sus sistemas de protección social informales y formales y las características de la población pobre. Los principales componentes de las redes de protección social son, por lo general, los siguientes:

- *Prestaciones en efectivo focalizadas, subvenciones a los productos básicos y dispensa de tasas.* Junto con una focalización eficaz, estos son los procedimientos preferidos para proteger a los más pobres cuando los ingresos disminuyen o los precios aumentan. En los casos en que existen tasas por motivos presupuestarios, la dispensa del pago de dichas tasas se ha venido utilizando para ayudar a mantener el acceso de la población más pobre a los servicios educativos y de salud. Otra opción es proporcionar servicios mínimos básicos (tales como electricidad y agua potable) a un menor costo.
- *Mejores prestaciones por desempleo, indemnizaciones por despido y sistemas de obras públicas.* Dado que las reformas pueden provocar un aumento temporal del desempleo, la asistencia puede canalizarse a través de esquemas diseñados para mitigar la caída del empleo. Los

gobiernos deben mantener la distinción entre seguro social, que suele financiarse mediante contribuciones, y asistencia social, que debería financiarse a través del presupuesto. Una estrategia de reemplazo bien definida (a través, por ejemplo, de programas de actualización laboral) también puede resultar útil.

La focalización y los incentivos son los elementos fundamentales del diseño de las redes de protección social. La falta de capacidad administrativa impide, por lo general, el establecimiento de un sistema sofisticado de prestaciones condicionadas al nivel de ingresos. Por lo tanto, muchos países se basan en la focalización por categorías, limitando por ejemplo las prestaciones a los menores, a los pensionistas o a aquellos hogares situados en regiones particularmente pobres. Otra forma de focalización que requiere una escasa capacidad administrativa consiste en limitar las subvenciones a aquellos bienes que la población más pobre consume en mayor proporción, o en limitar la cantidad que puede consumir cada hogar (por ejemplo, mediante cupones). El costo fiscal de las redes de protección social se reduce más cuanto mayor es la reducción gradual de las prestaciones a medida que los ingresos de los hogares aumentan. Este procedimiento, sin embargo, eleva el tipo impositivo marginal implícito al que se enfrentan los beneficiarios y, por lo tanto, los posibles efectos perjudiciales sobre los incentivos al trabajo.

Para examinar cuál es la influencia del gasto (y de otras políticas) sobre la población más pobre puede realizarse un Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (PSIA, por sus siglas en inglés). Un PSIA es un análisis de las consecuencias positivas y negativas que tienen los diferentes cambios en las políticas (por ejemplo, impositivas, comerciales, de recorte de empresas públicas o de gasto social) sobre el nivel de bienestar de los distintos grupos sociales (con un énfasis explícito en los colectivos pobres y vulnerables). Según las circunstancias concretas del país, un PSIA puede emplear distintos instrumentos para valorar el impacto de las políticas, como por ejemplo análisis de incidencia, encuestas sobre el impacto social, modelos de microsimulación basados en encuestas a los hogares y modelos de equilibrio general cuantificables. Estos instrumentos se basan en los datos que proporciona el gobierno, el cual, a su vez, los obtiene a partir de un proceso de consulta abierta que incluye, entre otros, a la propia sociedad civil. Un PSIA puede indicar la necesidad de modificar las políticas propuestas o de reforzar las redes de protección social para acompañar a las nuevas políticas.

V.

¿Qué instituciones pueden ayudar al ajuste fiscal?

Cuanto más sientan los ciudadanos los impuestos, y cuanto mayor sea el celo con que vigilan el gasto público, mejor estarán ellos y sus gobernantes.

—Francis Wayland (1796–1865)

El ajuste fiscal no se produce en el vacío. No basta con que el ministro de finanzas simplemente decida que va a proceder a un ajuste; la decisión debe llevarse a cabo y contar con el respaldo de las instituciones públicas. Sin unas instituciones fiscales adecuadas, incluso las medidas mejor diseñadas corren el riesgo de fracasar. Algunas de las principales instituciones fiscales necesarias para lograr y mantener un ajuste fiscal son las responsables de la administración tributaria (impuestos y aduanas), del presupuesto (gestión financiera pública) y de las relaciones intergubernamentales.

Modernización de la administración tributaria

La capacidad para recaudar ingresos e implementar políticas de ingresos depende de manera fundamental de la calidad de la administración tributaria (Silvani y Baer, 1997). Los departamentos aduaneros se enfrentan además a otros retos, como los derivados de la liberalización de los flujos comerciales, las condiciones necesarias para formar parte de la Organización Mundial del Comercio y la necesidad cada vez mayor de proteger las fronteras nacionales (Keen, 2003). Las administraciones tributarias sólidas y modernas estarán mejor capacitadas para aplicar eficazmente nuevas medidas orientadas a generar ingresos, obteniéndolos de forma rápida. Por el contrario, las administraciones menos sólidas y más desfasadas generalmente precisarán de una reforma si se quiere que aumenten los ingresos de forma duradera.

La modernización de las administraciones tributarias implica pasar a un principio de cumplimiento voluntario, en virtud del cual se espera que los contribuyentes y los comerciantes cumplan con sus obligaciones fiscales con poca intervención de los funcionarios de la administración. Este principio viene a reconocer que ninguna administración tributaria puede determinar la cuantía exacta de las obligaciones fiscales y controlar el cumplimiento por parte de

todos y cada uno de los contribuyentes. El cumplimiento voluntario se logra a través de la autoevaluación, que supone que los contribuyentes y comerciantes (que disponen de acceso a información y ayuda de los departamentos tributarios y aduaneros) calculan sus propias obligaciones, presentan sus declaraciones fiscales y pagan los impuestos y derechos que ellos mismos han estimado. En caso de que no hagan una valoración correcta ni paguen las cantidades que les corresponde, se enfrentan al riesgo de someterse a una inspección y de pagar las sanciones que se les imponga. La función de los departamentos tributarios y aduaneros es, en primer lugar, ayudar a los contribuyentes y comerciantes a comprender y cumplir sus obligaciones, y, en segundo lugar, actuar frente a quienes incumplen, en particular frente a aquellos contribuyentes cuyo incumplimiento puede tener un mayor efecto sobre la recaudación.

Más allá de estos principios de carácter general, una administración tributaria moderna requiere lo siguiente:

- *Leyes claras y sencillas.* Unas leyes y reglamentos que sean fáciles de entender y aplicar favorecen una administración tributaria eficiente y minimizan el esfuerzo y los costos de cumplimiento de los contribuyentes/comerciantes.
- *Sistemas y procedimientos de recaudación eficientes.* Los formularios sencillos y los procedimientos claros de valoración, declaración y pago facilitan tanto la gestión como el cumplimiento. Las administraciones deben mantener un equilibrio entre los controles necesarios para proteger los ingresos y los costos e incomodidades que imponen a las empresas para que estas cumplan con sus obligaciones.
- *Orientación de los servicios.* Los departamentos tributarios y aduaneros se enfrentan a una presión creciente para que mejoren los servicios que prestan al sector empresarial. Esto es particularmente cierto en el caso de las administraciones de aduanas, donde las mejoras introducidas en el servicio reducen de forma directa los costos y aumentan la competitividad de exportadores e importadores.
- *Programas de verificación basados en el análisis de riesgos.* Las administraciones modernas optimizan la recaudación tributaria centrándose en aquellos contribuyentes y comerciantes que plantean un mayor riesgo para los ingresos. Las administraciones tributarias y aduaneras deberían aplicar enfoques de gestión del riesgo y desarrollar capacidades analíticas para entender mejor la composición y el grado de cumplimiento de la base de contribuyentes y comerciantes.
- *Estructuras organizativas basadas en funciones.* La experiencia indica claramente que un departamento tributario organizado sobre la base de ciertas

funciones fundamentales (por ejemplo, inspección y ejecución) funciona de forma más eficiente que uno estructurado en función del tipo de impuesto. Las administraciones organizadas sobre la base de un esquema funcional facilitan la especialización y eliminan la duplicación y las ineficiencias características de las estructuras organizadas en función de los tipos de impuestos.

- *Alto grado de automatización.* Dado que una parte sustancial de la recaudación tributaria requiere procesar un elevado número de transacciones, las administraciones tributarias modernas hacen un amplio uso de las tecnologías de la información. Los sistemas informatizados son además esenciales para respaldar las necesidades de información y los análisis relacionados con los enfoques de gestión del riesgo.
- *Tratamiento diferenciado de los contribuyentes en función de sus ingresos potenciales.* Una de las tendencias crecientes entre las administraciones tributarias es la de prestar especial atención a los mayores contribuyentes. Esto suele suponer, como primera medida, el establecimiento de una oficina de grandes contribuyentes (recuadro 9). Algunas administraciones tributarias han segmentado aún más a la población de contribuyentes y han desarrollado programas de ejecución y servicios adaptados a las necesidades y perfiles de riesgo de las empresas de tamaño mediano y de los negocios pequeños.
- *Gestión eficaz.* Las administraciones tributarias modernas son cada vez más conscientes de la importancia de un equipo gestor sólido y profesional para formular la estrategia de la administración; comunicar el rumbo y los objetivos de la organización a sus empleados y a los agentes externos interesados; asegurar que la organización se centre en lograr mejoras sostenidas y fundamentales en sus resultados, y no solo en las metas de ingresos a corto plazo, y garantizar que los recursos se correspondan con los resultados deseados.

Todo esto requiere bastante tiempo: un programa completo de modernización puede tardar de tres a cinco años en implementarse. Es probable que a medida que se ponen en marcha los nuevos sistemas y procesos empiecen a percibirse ya algunos beneficios. Pero el efecto retardado, a medida que los contribuyentes empiezan a modificar su comportamiento en respuesta a una administración tributaria más eficaz, puede tardar más. A corto plazo es difícil que la reforma de la administración genere por sí sola y rápidamente un incremento en la recaudación y los esfuerzos deberían concentrarse en áreas específicas de incumplimiento:

- Controlar mejor a los grandes contribuyentes. Por regla general, una oficina para la gestión de los mayores contribuyentes puede organizarse en un plazo de 12 meses y debería formarse con el mejor personal de la administración tributaria.

Recuadro 9. Características de las oficinas especializadas de grandes contribuyentes

Contribuyentes cubiertos. La cobertura depende de los criterios de selección empleados, de los impuestos cubiertos y de los recursos comprometidos, pero las oficinas de grandes contribuyentes suelen cubrir un 60%–80% de la base nacional de ingresos impositivos, aunque solo 500–1.000 contribuyentes (lo que suele representar un 1%–2% del total).

Impuestos cubiertos. La mayoría de las oficinas de grandes contribuyentes y de las unidades de inspección de grandes contribuyentes de los países en desarrollo se centran en la recaudación, la garantía del cumplimiento y la auditoría de 1) el impuesto sobre la renta de las sociedades y otros impuestos sobre la renta; 2) el IVA o el impuesto sobre las ventas; 3) los impuestos específicos sobre el consumo, y 4) los impuestos retenidos de los sueldos y salarios de los empleados.

Criterios empleados para identificar a los grandes contribuyentes. El volumen anual de ventas es la forma más eficaz y objetiva de identificar a los grandes contribuyentes. A veces se utilizan otros criterios (aunque no son los preferidos) como: 1) la cuantía de los atrasos impositivos; 2) el nivel de importaciones, y 3) los sectores económicos específicos (por ejemplo, bancos y compañías de seguros).

Organización y funciones de las oficinas de grandes contribuyentes. Las estructuras que mejor funcionan son las que están organizadas por funciones. Las principales funciones incluyen el registro, todas las tareas de procesamiento de información, la asistencia a los contribuyentes, la supervisión y ejecución de la recaudación, e inspección de los contribuyentes.

Estrategia de servicios. Las oficinas de grandes contribuyentes proporcionan un punto de acceso único para las consultas de los grandes contribuyentes, las solicitudes de directrices sobre importantes cuestiones técnicas y demás cuestiones.

Estrategia de auditoría. Debido al gran volumen de ingresos implicado y a la complejidad de muchas de las transacciones y de su tratamiento fiscal, los grandes contribuyentes suelen precisar una estrecha vigilancia auditora. Así que no es infrecuente que el 50% o más de los recursos de estas oficinas estén destinados a actividades de auditoría.

- Asegurar que las empresas de propiedad del gobierno cumplan con sus obligaciones. Esto envía al sector privado una clara señal de que el gobierno se toma en serio el cumplimiento.
- Poner en marcha programas de cumplimiento-ejecución con el fin identificar los atrasos de mayor cuantía y más recientes empleando equipos de personal especialmente formado al efecto.

- Establecer equipos de auditoría que se encarguen de los sectores más problemáticos, y poner en marcha un programa de auditorías rutinarias del IVA cortas y repentinas para generar una presencia creíble en el colectivo de contribuyentes.
- Formar equipos de registro para atraer contribuyentes importantes que hayan abandonado el sistema tributario puede resultar productivo, siempre que dichos equipos se centren en los contribuyentes medianos y no en un elevado número de pequeños contribuyentes poco productivos.
- Si el umbral del IVA es demasiado bajo, elevarlo puede liberar recursos destinados a gestionar a un elevado número de contribuyentes poco productivos para reconcentrarlos en el grupo más significativo de los contribuyentes medianos. Reducir la frecuencia (de mensual a trimestral) de las declaraciones de los contribuyentes medianos también podría contribuir sustancialmente a reducir la gestión y permitir una reasignación de los recursos.

Gestión eficaz de las finanzas públicas

Para llevar a cabo un ajuste fiscal es necesario un sistema público de gestión financiera (SPGF) eficaz (Potter y Diamond, 1999). Este sistema proporciona a las autoridades un marco para poder determinar cuál es la cuantía apropiada del ajuste y cuáles son los instrumentos para llevarlo a cabo. Un SPGF es un proceso técnico multifacético que empieza por la elaboración del presupuesto y abarca su ejecución, contabilidad y notificación. Sin embargo, una administración poco sólida y un marco institucional de mala calidad pueden llegar a minar incluso un buen sistema de elaboración y ejecución presupuestaria. En última instancia, los presupuestos y los SPGF están respaldados por funcionarios de alto rango y políticos. Los ministerios de finanzas tienen que tener capacidad para imponer disciplina fiscal a las unidades de gasto no protegidas por alguna influencia política. Además, las diferentes unidades que integran el proceso de gestión financiera pública deben estar bien coordinadas y el marco legal debe apoyar a un ejecutivo con una voluntad decidida y ser apoyado por este.

El objetivo principal de un SPGF en lo que se refiere al ajuste fiscal es el control agregado del proceso: debe generar resultados de gasto que sean coherentes con la política macroeconómica fiscal. Este principio fundamental de una gestión presupuestaria sólida exige *cubrir los aspectos esenciales*. El presupuesto debe reflejar plenamente los pasivos previstos. Es preciso que esté disponible una información regular y sólida sobre el gasto de modo que sea posible aplicar un control significativo del gasto que responda a las circunstancias macroeconómicas cambiantes. Sin estas funciones básicas, incluso la mejor de

las políticas puede fracasar, lo que podría significar el incumplimiento de los objetivos de déficit, la acumulación de atrasos persistentes en los pagos y el debilitamiento de las prioridades de gasto.

Para ir más allá de estas metas básicas de estabilización es necesario que el sistema público de gestión financiera se centre en *mejorar la eficiencia del gasto*. Debería proporcionar a los responsables de la política económica información y mecanismos que les permita buscar la eficiencia productiva (garantizar que los bienes se ofrezcan al mínimo costo posible) y la eficiencia asignativa (garantizar que se ofrezca la combinación óptima de bienes). Asimismo, deberían minimizarse los costos de gestión de los fondos públicos.

Elaboración del presupuesto

La elaboración del presupuesto varía de un país a otro, dependiendo de los sistemas y la capacidad presupuestaria. Sin embargo, existen ciertos principios comunes.

Cubrir los aspectos esenciales implica garantizar que el presupuesto abarca todos los gastos relevantes de un modo que permita a los responsables de la política adoptar las difíciles decisiones necesarias para asegurar una situación fiscal adecuada. Esto significa, en el caso de muchos países, extender rápidamente la cobertura del presupuesto, mejorando el realismo de las previsiones presupuestarias anuales y consolidando los presupuestos ordinario y de desarrollo. Los dos principios fundamentales son los siguientes:

- *Coherencia con las restricciones macroeconómicas*. Para lograr dicha coherencia el mejor procedimiento es que el ministerio de finanzas fije un tope global de gasto (un enfoque de arriba a abajo). Un enfoque de abajo hacia arriba, en que el gasto presupuestario se determine más por las solicitudes de los diferentes ministerios de gasto que por consideraciones macroeconómicas, puede socavar la credibilidad del presupuesto y poner en peligro la estabilidad macroeconómica.
- *Unificar el presupuesto*. Los ingresos y el gasto deben ser considerados juntos al determinar las metas presupuestarias anuales. El presupuesto debe cubrir a todas las entidades de propiedad del gobierno o controladas por este que operan al margen del mercado y cuyo financiamiento proviene fundamentalmente del presupuesto. La fragmentación del presupuesto (diferenciando, por ejemplo, el presupuesto de desarrollo del presupuesto ordinario y fondos extrapresupuestarios) complica el desarrollo de un panorama consolidado de las finanzas públicas, obstaculiza la valoración de los costos ordinarios de los planes de inversión y fomenta las duplicaciones.

Para *mejorar la eficiencia del gasto* es necesario un sistema de elaboración que permita identificar y dar prioridad a las actividades de fomento del crecimiento y reducción de la pobreza. Para muchos países, esto implica mejorar la clasificación presupuestaria, adaptándose a un marco plurianual e introduciendo gradualmente en el sistema de elaboración del presupuesto medidas de resultados y desempeño. Los principios fundamentales son:

- *Universalidad.* Todos los recursos deben integrarse en un fondo común que debe asignarse a las prioridades públicas. Las rigideces en las prioridades de gasto (como los fondos asignados a fines específicos) suelen introducirse por razones de política económica y pueden hacer que la asignación de los recursos sea ineficiente y difícil de cambiar. Las prioridades de gasto rígidas también pueden complicar el ajuste fiscal, ya que no se someten a revisión ni compiten por fondos con otros programas.
- *Planificación plurianual.* La eficiencia en el gasto exige marcos de planificación regulares a mediano plazo por función, ministerio y, en teoría, por programa. Los presupuestos a menudo se centran en el ejercicio actual o bien son incrementalistas, de modo que no tienen en cuenta las posibles circunstancias futuras y son, por lo tanto, insostenibles. El plan plurianual debería basarse en políticas existentes y facilitar la evaluación de nuevas políticas. Asimismo, debería estar coordinado con operaciones de gestión de la deuda.
- *Prioridades.* El establecimiento de prioridades del gasto es esencial para alcanzar los objetivos de déficit o de gasto y ayuda a que las unidades ministeriales de gasto limiten sus solicitudes. Si no se comunican las prioridades al principio del proceso de elaboración del presupuesto, es probable que se produzca un exceso de gasto o se incurra en atrasos.
- *Nomenclatura adecuada.* Los sistemas de clasificación presupuestaria deben permitir que los presupuestos puedan designarse, implementarse y verificarse de forma adecuada. En ausencia de una clasificación presupuestaria apropiada, es imposible entender cómo se asignan los gastos entre las diferentes partidas o programas y, por consiguiente, qué es lo que debe ajustarse y cómo. Las partidas de gasto deberían clasificarse en función del organismo ejecutor (clasificación administrativa), el objeto del gasto (clasificación funcional), el uso del gasto (clasificación económica), y, especialmente en el caso de los sistemas públicos de gestión financiera más desarrollados, el programa (por ejemplo, para facilitar el seguimiento del gasto destinado a reducir la pobreza) (recuadro 10).

Recuadro 10. Seguimiento del gasto destinado a reducir la pobreza

El gasto público puede, y debe, desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, pero esto exige que los gobiernos sepan cuánto se está gastando en reducir la pobreza y en qué partidas. Un principio básico es llevar un seguimiento de todo el gasto destinado a reducir la pobreza. Si se realiza un seguimiento limitado será imposible garantizar que el gasto total destinado a reducir la pobreza esté aumentando. Los sistemas de clasificación presupuestaria bien definidos pueden basarse en los sistemas existentes para identificar y controlar este tipo de gasto. En el caso de los demás, una solución a corto plazo puede consistir en establecer un fondo “virtual” para la pobreza, que constituya una clasificación limitada, diseñada para proporcionar información específica sobre el gasto en reducción de la pobreza. Las partidas presupuestarias que las autoridades consideran que contribuyen a reducir la pobreza se “codifican” y todas ellas juntas forman el fondo virtual. Todas las partidas codificadas se someten a la supervisión del ministerio de finanzas como parte del proceso global de ejecución presupuestaria.

Los fondos de pobreza institucionales independientes, en que los ingresos quedan recogidos en una cuenta aparte y los gastos se realizan al margen del sistema público normal de gestión financiera, resultan problemáticos por las siguientes razones:

- No necesariamente reflejan otros gastos destinados a reducir la pobreza. Los recursos son fungibles, y un país puede compensar el gasto realizado a través del fondo reduciendo su propio gasto en la misma área.
- Debilitan el carácter global del presupuesto. Desviar las escasas capacidades técnicas para crear y gestionar estos fondos agrava los problemas de transparencia, duplicación y gestión en el conjunto del presupuesto. Estos fondos hacen que el presupuesto sea menos flexible y no garantizan que vayan a dedicarse más fondos a la reducción de la pobreza.

Incluso en los casos en que el gasto destinado a la reducción de la pobreza queda identificado, su seguimiento requiere disponer de sistemas públicos eficaces de contabilidad, información y auditoría. En muchos países pobres, sin embargo, estos sistemas son muy deficientes y no siempre permiten un control adecuado. En particular, es posible que el gasto financiado por los donantes no esté cubierto y que la información sobre el gasto público no sea regular o correcta. La transferencia de los programas de reducción de la pobreza a los gobiernos locales también puede complicar el seguimiento de estas partidas.

Ejecución e información presupuestarias

Una vez aprobado, el presupuesto debe implementarse con el fin de llevar a efecto el ajuste que se pretende y de adaptarse a los shocks que puedan producirse durante el ejercicio, y esto exige disponer de procedimientos eficaces de ejecución presupuestaria.

Cubrir los aspectos esenciales implica resolver los problemas que provocan desviaciones presupuestarias o retrasos en los pagos. Entre estos problemas podemos mencionar la proliferación de procedimientos excepcionales que eluden el control del gasto, y las dificultades para conciliar los estados bancarios con la contabilidad presupuestaria, causadas en parte por la falta de datos fiables y oportunos sobre el gasto en efectivo. Estos problemas pueden resolverse mediante:

- El *control del gasto a lo largo del ejercicio*. Los controles deberían aplicarse sobre todas las etapas de la ejecución del presupuesto (normalmente, autorización, compromiso, verificación, autorización/orden de pago, pago y contabilidad). Muchos sistemas de contabilidad en valores de caja no proporcionan una información útil sobre los compromisos, y un control deficiente del gasto propicia los atrasos en los pagos.
- La *planificación de los pagos, que garantiza que el presupuesto se ejecute con los menores contratiempos posibles*. Dicha planificación debe prever los pagos que van a vencer y la disponibilidad de liquidez para hacer frente a los mismos. En caso de preverse una deficiencia en el curso de los siguientes meses y de no poder evitar un racionamiento de efectivo, pueden reducirse las autorizaciones correspondientes. Pero a menos que se recorten también los compromisos asumidos por los ministerios es posible que se produzcan retrasos en los pagos.
- La *información y conciliación*. Para garantizar que el ajuste fiscal se lleve a cabo tal y como se ha planeado es fundamental disponer de informes de ejecución presupuestaria anual oportunos, conciliaciones de datos sistemáticas y una contabilidad clara.

La mejora de la *eficiencia en el gasto* durante los procesos de ejecución e información puede lograrse principalmente reduciendo los costos de gestión de los fondos públicos (por ejemplo, mediante el establecimiento de una cuenta única del Tesoro y la implementación de un sistema de gestión financiera). También es importante reforzar la calidad de la información con el fin de mejorar la transparencia y la responsabilidad (pasando, por ejemplo, a un sistema contable en base devengado y mejorando la gestión y la contabilidad de los flujos de ayuda). Estos problemas pueden afrontarse mediante:

- La *implementación de un marco institucional apropiado*. Los ministerios del ramo y las agencias de gasto deberían ser responsables de la ejecución del presupuesto y de la prestación de los servicios. Y el ministerio de finanzas debería ser responsable de los controles reglamentarios, la planificación de los pagos y la gestión de la deuda. Con el fin de llevar a cabo estas tareas, un

número cada vez mayor de países en desarrollo está reforzando el departamento del tesoro (que en la mayoría de los casos ya existía antes) en el seno del ministerio de finanzas.

- La *consolidación de todos los recursos financieros públicos en un único sistema de contabilidad*. Existe una tendencia internacional clara y bien acogida hacia la consolidación de todos los acuerdos bancarios públicos en una cuenta única del Tesoro, controlada por el ministerio de finanzas. Dicha cuenta proporciona una información completa sobre los fondos públicos, refuerza el control (y la conciliación) de los flujos de efectivo, reduce el costo del endeudamiento, minimiza los saldos en efectivo inutilizados, y mejora la eficiencia y la transparencia del proceso de ejecución presupuestaria.
- La *integración de las diversas etapas del proceso de ejecución presupuestaria en un sistema integrado de información para la gestión financiera*. Esta medida contribuye a una mejor gestión del dinero público, favoreciendo un mayor control financiero, una supervisión más eficaz de la situación de liquidez del gobierno y una mejor planificación del efectivo, y una información fiscal de mayor calidad. Asimismo, proporciona mejores datos para la formulación del presupuesto. La informatización de estos sistemas integrados del tesoro puede contribuir a mejorar aún más la eficiencia, pero es costosa y compleja.
- La realización de *auditorías y controles internos y de auditorías independientes (o externas)*. Estas auditorías pueden resultar de gran utilidad cuando el personal que las lleva a cabo es calificado y el grado de cumplimiento de las recomendaciones que se derivan de las mismas es elevado. Sin embargo, pueden fomentar la corrupción si no se resuelven las deficiencias en la gestión de gobierno.

La lista de lo que en teoría debería suponer un sistema público de gestión financiera es larga, y los recursos disponibles en muchos países para reforzar estos sistemas son limitados. Además, lo que puede resultar adecuado para una economía avanzada puede no serlo tanto para un país en desarrollo. Esto significa que el diseño y la cronología de las reformas en la gestión de las finanzas públicas deberían tener en cuenta las características particulares del país, y llevarse a cabo en función de sus necesidades y su situación inicial, y en lo que es posible hacer en la práctica. El principio rector para muchos países en desarrollo debería ser llevar a cabo los aspectos esenciales de la reforma antes de embarcarse en reformas más sofisticadas. No hacerlo puede suponer un importante despilfarro financiero e incluso socavar partes esenciales del SPGF existente. Las cuestiones relativas a la cronología y el diseño de la capacidad

Recuadro 11. La reconstrucción de las instituciones fiscales en los países en situación de posconflicto

En los países en situación de posconflicto, la presencia de unas instituciones deficientes o simplemente inexistentes hace que la aplicación del ajuste fiscal resulte particularmente difícil. La estrategia de reconstrucción de estas instituciones debe adaptarse a la capacidad del país y centrarse en los aspectos esenciales, pero ser flexible y coherente con el objetivo a largo plazo de lograr un sistema fiscal moderno (FMI, 2004b). Esta estrategia implica un proceso que consta de tres fases:

- *Crear un marco jurídico/reglamentario para la gestión fiscal.* Esto implica revisar la legislación existente con objeto de simplificar las leyes y procedimientos impositivos o establecer unos nuevos si las leyes vigentes resultaran ser inadecuadas.
- *Establecer/reforzar la autoridad fiscal central.* Esta autoridad suele estar compuesta por cuatro departamentos: un departamento presupuestario, un departamento del tesoro y dos departamentos independientes para la administración de los impuestos y las aduanas. Algunos países han fijado también un mecanismo explícito para coordinar las ayudas procedentes de los donantes. La descentralización, a menudo necesaria para garantizar la paz, no debería poner en peligro las reformas económicas y el control fiscal.
- *Diseñar políticas de ingresos y gastos adecuadas, tratando simultáneamente de reforzar la administración tributaria y el sistema público de gestión financiera.* En el caso de la política impositiva, esto implica, por ejemplo, estar más abierto a ciertas políticas subóptimas (como por ejemplo los impuestos sobre las exportaciones) que generan recursos que se necesitan de forma urgente. Con respecto a la administración tributaria, implica centrarse en los procedimientos básicos, como por ejemplo sistemas de declaración y pago con los que sea fácil cumplir. Y en relación con la gestión financiera pública, supone poner en marcha sistemas simplificados (como una clasificación presupuestaria en categorías amplias de gasto) que deberán ser redefinidos más tarde.

necesaria son particularmente importantes en aquellos países que se encuentran en situación de posconflicto (recuadro 11).

Relaciones intergubernamentales eficaces

Si se quiere que el ajuste fiscal funcione para el conjunto del país, es necesario controlar las finanzas subnacionales. En particular, la experiencia demuestra que la disciplina de mercado es incapaz por sí sola de evitar una acumulación

insostenible de deuda y suele tener que complementarse con otras formas de control del endeudamiento (Ter-Minassian, 1997).

Los controles sobre el endeudamiento pueden adoptar la forma de reglas en los niveles inferiores de gobierno o de controles directos sobre el endeudamiento subnacional. En el primero de estos enfoques los límites de deuda de las diferentes jurisdicciones subnacionales pueden basarse en criterios que imitan la disciplina de mercado, como por ejemplo el nivel actual y proyectado del servicio de la deuda en relación con los ingresos. También pueden emplearse controles directos, entre los que se encuentran límites anuales sobre la deuda total contraída por las diferentes jurisdicciones subnacionales, revisión y autorización de las operaciones de endeudamiento individuales por parte del gobierno central y/o la centralización de todo el endeudamiento público.

En aquellos países con gobiernos subnacionales de carácter autónomo es posible que el gobierno central no pueda legislar sobre límites de endeudamiento u otras condiciones. En estos casos, la principal forma de apalancamiento son las transferencias procedentes del gobierno central, acompañadas por un compromiso del gobierno central de no intervenir en ninguna operación de rescate de los gobiernos subnacionales.

Aunque la mayoría de los países cuenta con alguna forma de reparto de ingresos (mediante el cual el gobierno central recauda los ingresos, pero transfiere parte de los mismos a los niveles subnacionales), un empleo excesivo de este método de financiamiento de los gobiernos subnacionales puede obstaculizar la consolidación fiscal. Por ejemplo, el gobierno central puede tener que incrementar los ingresos nacionales en una cuantía superior a la de la reducción pretendida del déficit global con el fin de hacer frente al gasto extraordinario de los gobiernos subnacionales que perciben ingresos compartidos o condicionados.

Cuestiones relativas al diseño y a los incentivos correctos

En teoría, la asignación de gasto a los niveles locales de gobierno contribuye a que la prestación de servicios sea más eficiente, porque la provisión de bienes públicos se adapta mejor a las necesidades de la comunidad y mejora las prácticas de gobierno. Sin embargo, las posibles ganancias de eficiencia pueden verse notablemente reducidas en la práctica por la ausencia de unas competencias de gasto claras y cuantificadas y por las restricciones institucionales. Además, la transferencia de las competencias de gasto a los niveles inferiores de gobierno en aquellos países con disparidades regionales en materia de ingresos debe acompañarse, por regla general, de transferencias de igualación de ingresos, que podrían no ser viables desde el punto de vista político (Ahmad

y Craig, 1997). En estas circunstancias, la descentralización puede provocar un aumento de las disparidades regionales en el nivel y calidad de los servicios y perjudicar a la población más pobre.

Por el lado de los ingresos, los principales objetivos son la responsabilidad en el uso de fondos públicos, dejando al gobierno central con instrumentos suficientes para las funciones de estabilización y redistribución. Estos objetivos apuntan a un sistema de asignación de fuentes de ingresos propios para cada nivel de gobierno, combinados con varias clases de transferencias intergubernamentales para cubrir cualquier posible brecha entre las asignaciones de ingresos y gastos.

El gobierno central debería conservar aquellos impuestos que gravan las bases tributarias más móviles (por ejemplo, los impuestos sobre los beneficios) con el fin de evitar la competencia entre los niveles inferiores de gobierno; los impuestos que son más sensibles a las variaciones en el nivel de renta (o los que resultan más útiles para llevar a cabo la función de estabilización), y, por razones distributivas, los impuestos que gravan aquellas bases cuya distribución regional es más desigual (por ejemplo, los impuestos sobre los recursos naturales) (Norregaard, 1997). Asimismo, es preferible que la recaudación de los impuestos multifásicos sobre las ventas, como el IVA, cuya coordinación y administración por los gobiernos subnacionales sería difícil, corresponda al gobierno central. Por el contrario, los impuestos monofásicos sobre las ventas y los impuestos sobre consumos específicos suelen ser buenos candidatos para su asignación a los gobiernos regionales. Los impuestos sobre la propiedad, las licencias comerciales y los distintos tipos de tasas por el uso de los servicios locales son candidatos ideales para la imposición local, ya que su base es relativamente inmóvil. El impuesto sobre la renta de las personas físicas también puede ser parcialmente transferido (mediante lo que se denomina *piggy-backing*, o impuesto “a cuestras”) a los gobiernos subnacionales.

La mayor parte de las asignaciones de impuestos genera grandes desequilibrios verticales (es decir, desequilibrios fiscales entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central), así como desequilibrios horizontales entre las distintas jurisdicciones, porque la capacidad para recaudar ingresos propios y las necesidades de gasto varían de una jurisdicción a otra. Estos desequilibrios deben corregirse a través de transferencias intergubernamentales. Esto es clave no solo para fomentar una distribución más equitativa de los recursos, sino también para garantizar que puedan establecerse límites efectivos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Las transferencias entre los diferentes niveles de gobierno pueden clasificarse, en términos amplios, en dos categorías principales: los acuerdos de reparto de ingresos y las transferencias directas. En las transferencias, a su vez, podemos distinguir entre las transferencias generales (o incondicionadas) y las específicas (o condicionadas). Estas últimas pueden ser de duración indefinida o estar sujetas a un límite. Tanto los acuerdos de reparto de ingresos como las transferencias pueden adaptarse a los objetivos distributivos. En general, las transferencias que se basan en criterios objetivos, tales como la población o la renta per cápita, permiten mantener los incentivos al uso eficiente de los recursos y al esfuerzo fiscal. Las transferencias destinadas a cubrir las diferencias entre ingresos y gastos, por el contrario, generan incentivos perversos que pueden provocar un reajuste excesivo del presupuesto o generar costos excesivos.

Principales instituciones

Para poder percibir los beneficios potenciales que se derivan de la transferencia de las competencias de gasto es preciso que existan unas instituciones fuertes y un elevado grado de transparencia en todos los niveles de gobierno. En la mayor parte de los países en desarrollo y economías de mercados emergentes, esto exige incrementar considerablemente la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales. Además, para coordinar la política fiscal global es necesario disponer de sistemas de información y control oportunos y completos en todos los niveles.

En muchos países, la escasa supervisión de los gobiernos subnacionales y unas restricciones presupuestarias laxas han empeorado la gestión de gobierno y se han traducido en una falta de responsabilidad. En estos casos, la descentralización ha generado resultados decepcionantes en lo que a la mejora de la eficiencia y la equidad del gasto público se refiere, y ha deteriorado la situación fiscal global. En este contexto, son varios los países que han optado por mejorar su proceso presupuestario y desarrollar leyes de responsabilidad fiscal y pactos internos de estabilidad que incluyen metas fiscales o límites sobre los gobiernos subnacionales. Pero para que estos cambios sean eficaces deben acompañarse de sanciones que sean creíbles y de mecanismos para imponer el cumplimiento en caso de que los gobiernos subnacionales incumplan las normas o no satisfagan las exigencias de información.

Bibliografía

- Ahmad, Ehtisham, y Jon Craig, 1997, “Intergovernmental Transfers”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian, compiladora (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Alesina, Alberto, y Roberto Perotti, 1997, “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects”, *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 44 (junio), págs. 210–48.
- Allen, Mark, Christoph Rosenberg, Christian Keller, Brad Setser y Nouriel Roubini, 2002, “A Balance Sheet Approach to Financial Crisis”, IMF Working Paper 02/210 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Baer, Katherine, Olivier Benon y Juan Toro, 2002, *Improving Large Taxpayers’ Compliance: A Review of Country Experience*, IMF Occasional Paper No. 215 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Baldacci, Emanuele, Arye Hillman y Naoko Kojo, 2004, “Growth, Governance, and Fiscal Policy Transmission Channels in Low-Income Countries”, en *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: Fondo Monetario Internacional), págs. 67–104.
- Barr, Nicholas, 2002, *El sistema jubilatorio: Un rompecabezas*, Tema de economía No. 29 del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Baunsgaard, Thomas, 2001, “A Primer on Mineral Taxation”, IMF Working Paper 01/139 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Bernanke, Ben J., 1983, “Irreversibility, Uncertainty and Cyclical Investment”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, No. 1, págs. 85–106.
- Bruno, Michael, y William Easterly, 1998, “Inflation Crises and Long-Run Growth”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 41, págs. 3–26.
- Bulíř, Aleř, y Javier Hamann, 2001, “How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?”, IMF Working Paper 01/167 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Bulíř, Aleř, y Timothy Lane, 2004, “Aid and Fiscal Management”, en *Helping Countries Develop; The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Benedict Clements y Gabriela Inchauste, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Chalk, Nigel A., y Richard Hemming, 2000, “Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice”, IMF Working Paper 00/81 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2002, “Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy”, IMF Working Paper 02/101 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Coelho, Isaias, Liam Ebrill y Victoria Summers, 2001, “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”, IMF Working Paper 01/67 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Corbacho, Ana, y Hamid Davoodi, 2004, “Expenditure Issues and Governance in Central America”, en *The Macroeconomy of Central America*, Robert Rennhack y Eric Offerdal, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Croce, Enzo, 2002, “Assessment of the Fiscal Balance”, en *Macroeconomic Management, Programs, and Policies*, Mohsin Khan, Saleh Nsouli y Chorong-Huey Wong, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Dabla-Norris, Era, y Paul Wade, 2002, “The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries”, IMF Working Paper 02/103 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Daniel, James, 1997, “Fiscal Aspects of Bank Restructuring”, IMF Working Paper 97/52 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2003, “Hedging Government Oil Risk”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Jeffrey Davis, Rolando Ossowski y Annalisa Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , Jeffrey M. Davis y Andrew M. Wolfe, 1997, “Fiscal Accounting of Bank Restructuring”, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 97/5 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Daniel, James, y Matthew Saal, 1997, “Macroeconomic Impact and Policy Response”, en *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, William E. Alexander, Jeffrey M. Davis, Liam P. Ebrill y Carl-Johan Lindgren, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Davis, Jeffrey M., *et al.*, 2000, *Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization*, IMF Occasional Paper No. 194 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Davis, Jeffrey, M., Rolando Ossowski, James Daniel y Steven Barnett, 2003, “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Policy Implications”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Jeffrey Davis, Rolando Ossowski y Annalisa Fedelino, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Davis, Jeffrey, M., Rolando Ossowski y Annalisa Fedelino, compiladores, 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Davoodi, Hamid, Erwin Tiongson y Sawitree Asawanuchit, 2003, “How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?”, IMF Working Paper 03/227 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Dornbusch, Rudiger, 1980, *Open Economy Macroeconomics* (Nueva York: Basic Books).
- Drummond, Paulo, y Ali Mansoor, 2002, “Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers”, IMF Working Paper 02/76 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Easterly, William, y Sergio Rebelo, 1993, “Fiscal Policy and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, págs. 417–58.
- Easterly, William, Carlos A. Rodríguez y Klauss Schmidt-Hebbel, 1994, *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance* (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).
- Easterly, William, y Stanley Fischer, 2001, “Inflation and the Poor”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 33 (mayo), págs. 160–78.
- Ebrill, Liam P., Reint Gropp y Janet G. Stotsky, 1999, *Revenue Implications of Trade Liberalization*, IMF Occasional Paper No. 180 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ebrill, Liam P., et al., 2001, *The Modern VAT* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fischer, Stanley, 1993, “The Role of Macroeconomic Factors in Growth”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32 (diciembre), págs. 485–512.
- Fondo Monetario Internacional, 1986, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (Washington).
- , Departamento de Finanzas Públicas, 1997, *Guidelines for Fiscal Adjustment*, IMF Pamphlet Series, No. 49 (Washington).
- , 1997, “El FMI adopta pautas sobre la gestión de gobierno”, *Boletín del FMI*, vol. 26, No. 15, 11 de agosto.
- , 2001a, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (Washington).
- , 2001b, *Manual de Transparencia Fiscal* (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.
- , 2002, *Las dimensiones fiscales del desarrollo sostenible*, Serie de folletos del FMI No. 54-S (Washington).
- , 2003, “¿Es demasiado alta la deuda pública en los mercados emergentes?”, *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre de 2003, Estudios económicos y financieros (Washington).
- , de próxima publicación, *Promoting Fiscal Discipline* (Washington).
- , 2004a, “Public Investment and Fiscal Policy” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/pifp.pdf>.
- , 2004b, “Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/2005/022505.htm>.

- , 2004c, “IMF Discusses Operational Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”, IMF Press Information Notice No. 04/119. Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04119.htm>.
- , 2005a, “Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021505.pdf>.
- , 2005b, “The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf>.
- , 2005c, “Review of PRGF Program Design—Overview” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm>.
- , 2005d, “Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805m.pdf>.
- , y Banco Mundial, 2001, *Guidelines for Public Debt Management* (Washington).
- , Oficina de Evaluación Independiente, 2003, “Evaluation of Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs” (Washington). Disponible en Internet: <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/fis/index.htm>.
- Fouad, Manal, Richard Hemming, Davide Lombardo y Wojciech Maliszewski, 2005, “Fiscal Transparency and State-Owned Banks”, en *The Future of State-Owned Financial Institutions*, G. Caprio, J. Fiechter, R. Litan y M. Pomerleano, compiladores (Washington: Brookings Press), págs. 75–92.
- Ghosh, Atish, y Steven Phillips, 1998, “Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth”, *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 45 (diciembre), págs. 672–710.
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Aleš Bulř, Javier Hamann y Alex Mourmouras, 2002, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises: Design and Experience*, IMF Occasional Paper No. 210 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Charalambos Christofides, Jun Kim, Laura Papi, Uma Ramakrishnan, Alun Thomas y Juan Zalduendo, 2005, *The Design of IMF-Supported Programs*, IMF Occasional Paper No. 241 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Glewwe, Paul, 2002, “Schools and Skills in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, No. 2, págs. 436–82.

- Gupta, Sanjeev, Kenneth Miranda y Ian Parry, 1995, "Public Expenditure Policy and the Environment: A Review and Synthesis", *World Development*, vol. 23 (marzo), págs. 515–28.
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2000a, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2000b, *Social Issues in IMF-Supported Programs*, IMF Occasional Paper No. 191 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Erwin Tiongson, 2001, "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services", en *The Political Economy of Corruption*, Arvind K. Jain, compilador (Londres: Routledge).
- Gupta, Sanjeev, Keiko Honjo y Marijn Verhoeven, 2001, "The Effectiveness of Government Expenditures: Experiences from Africa", *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, No. 4, págs. 433–67.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello y Raju Sharan, 2001, "Corruption and Military Spending", *European Journal of Political Economy*, vol. 17, págs. 749–77.
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2002, *Is the PRGF Living Up to Expectations?*, IMF Occasional Paper No. 216 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven y Erwin Tjongson, 2003, "Public Spending on Health Care and the Poor", *Health Economics*, vol. 12, No. 8 (agosto), págs. 685–96.
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2003b, "Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government?", *Comparative Studies*, vol. 45, No. 4, págs. 554–76.
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2003a, "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?", en *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: Fondo Monetario Internacional), págs. 385–406.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements y Erwin Tiongson, 2004, "Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid", *Review of Development Economics*, vol. 8, No. 3 (agosto), págs. 379–90.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements y Gabriela Inchauste, compiladores, 2004, *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2004, "The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries", *Applied Economic Letters*, vol. 11 (15 de marzo), págs. 209–12.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell y Yongzheng Yang, 2005, "The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa", IMF Working Paper 05/179 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2005a, "Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries", *Journal of International Money and Finance*, vol. 24, No. 3 (abril), págs. 441–63.

- Gupta, Sanjeev, *et al.*, 2005b, “What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?”, *International Journal of Finance & Economics*, vol. 10 (octubre), págs. 307–21.
- Harrison, Graham, y Russell Krelove, 2005, “VAT Refunds: A Review of Country Experience”, IMF Working Paper 05/218 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Heller, Peter, 1974, “Public Investment in LDCs with Recurrent Cost Constraint: The Kenyan Case”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 88, págs. 251–72.
- , 1979, “El financiamiento insuficiente de los costos ordinarios del desarrollo”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 16 (marzo), págs. 38–41.
- , 2002, “Considering the IMF’s Perspective on a Sound Fiscal Policy”, IMF Policy Discussion Paper 02/8 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2003, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2005a, “Understanding Fiscal Space”, IMF Policy Discussion Paper 05/4 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2005b, “Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling-Up of Aid Flows”, IMF Working Paper 05/180 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Hemming, Richard, 2003, “Policies to Promote Fiscal Discipline”, estudio presentado en la conferencia “Political Economy of Policy Transfer, Learning, and Convergence”, Universidad de Tulane, 11–12 de abril.
- , 2004, “Promoting Fiscal Discipline”, estudio presentado en una reunión de suplentes de la APEC, Santiago, septiembre.
- Hemming, Richard, Michael Kell y Selma Mahfouz, 2000, “The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity—A Review of the Literature”, IMF Working Paper 02/208 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Hemming, Richard, y Murray Petri, 2000, “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, IMF Working Paper 00/52 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ivanova, Anna, Michael Keen y Alexander Klemm, 2005, “The Russian ‘Flat Tax’ Reform”, *Economic Policy: A European Forum*, vol. 43 (julio), págs. 397–444.
- Keen, Michael, 2003, *La transformación de la aduana: Problemas y estrategias para reformar la administración aduanera* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Jenny Ligthart, 2002, “Coordinating Tariff Reduction and Domestic Tax Reform”, *Netherlands Journal of International Economics*, vol. 56 (marzo), págs. 489–507.

- Keen, Michael, y Alejandro Simone, 2004, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s, and Some Challenges Ahead", en *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Benedict Clements y Gabriela Inchauste, compiladores (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Khan, Mohsin S., y Abdelhak S. Senhadji, 2001, "Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 48, No. 1, págs. 1–21.
- Kopits, George, y Steven Symansky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Mackenzie, George A., y Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Mackenzie, George A., David W.H. Orsmond y Philip R. Gerson, 1997, *The Composition of Fiscal Adjustment and Growth: Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies*, IMF Occasional Paper No. 149 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Martin, Philippe, y Carol Ann Rogers, 1997, "Stabilization Policy, Learning-by-Doing, and Economic Growth", *Oxford Economic Papers*, vol. 49, No. 1, págs. 152–66.
- McLure, Charles E., 1999, "Tax Holidays and Investment Incentives: A Comparative Analysis", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, págs. 326–39.
- Mintz, Jack M., 1990, "Corporate Tax Holidays and Investment", *The World Bank Economic Review*, vol. 4 (Washington: Banco Mundial), págs. 81–102.
- Norregaard, John, 1997, "Tax Assignment", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian, compiladora (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ortiz, Guillermo, 2002, *Recent Emerging Market Crises: What Have We Learned?*, estudio presentado en la Conferencia Per Jacobsson (Basilea: Banco de Pagos Internacionales y Fundación Per Jacobsson, 7 de julio).
- Pattillo, Catherine, Hélène Poirson y Luca Ricci, 2004, "Through What Channels Does External Debt Affect Growth?", *Brookings Trade Forum 2003*, Susan M. Collins y Dani Rodrik, compiladores (Washington: Brookings Institution Press), págs. 229–78.
- Perotti, Roberto, 1996, "Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters", *American Economic Review*, vol. 86 (mayo), págs. 105–10.
- Petri, Murray, 2003, "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", IMF Working Paper 03/199 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Potter, Barry H., y Jack Diamond, 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Prud'homme, Remy, y Anwar Shah, 2002, "Centralization v. Decentralization: The Devil Is in the Details" (inédito; Washington: Banco Mundial).
- Sargent, Thomas, y Neil Wallace, 1981, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, *Quarterly Review*, vol. 5, No. 3.
- Schadler, Susan, *et al.*, 1995, *IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements, Part I, Key Issues and Findings*, IMF Occasional Paper No. 128 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Silvani, Carlos, y Katherine Baer, 1997, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines", IMF Working Paper 97/30 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Tanzi, Vito, 1998, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 45 (diciembre), págs. 559–94.
- , y Howell Zee, 1996, "Fiscal Policy and Long-Run Growth", IMF Working Paper 96/119 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 2000, "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries", IMF Working Paper 00/35 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Ter-Minassian, Teresa, compiladora, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 1997, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian, compiladora (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Jon Craig, 1997, "Control of Subnational Government Borrowing", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian, compiladora (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- von Hagen, Jürgen, 1998, "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline" (inédito; Bonn: Centro de Estudios de Integración Europea, febrero). Disponible en Internet: http://www.zei.de/download/zei_wp/B98-01.pdf.
- Zee, Howell H., 2004, *Taxing the Financial Sector: Concepts, Issues, and Practices* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , Janet G. Stotsky y Eduardo Ley, 2002, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries", *World Development*, vol. 30, No. 9, págs. 1497–516.