

Title: OED Précis No. 144 - Gestión fiscal en los préstamos para el ajuste

Job number: 98S0198

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 6/7/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Abril de 1997

Gestión fiscal en los préstamos para el ajuste

Un estudio reciente del DEO confirma que la reducción del déficit fiscal lleva a la mejora de la balanza de pagos y al crecimiento económico. Pero el proceso exige un esfuerzo sostenido y a largo plazo y una vigilancia ininterrumpida para evitar retrocesos. En contra de la opinión que predominó en los primeros años de las operaciones de ajuste, del estudio se deduce que fue la mala gestión fiscal, y no las perturbaciones exógenas, la causa principal de los persistentes déficit presupuestarios. Casi la totalidad de los 26 países estudiados redujeron sus déficit, fundamentalmente aumentando los ingresos y, en menor medida, reduciendo los gastos de capital. Los recortes en los gastos corrientes encaminados a ese fin resultaron más difíciles. En los últimos años, no obstante, los déficit presupuestarios han vuelto a aumentar en varios países, junto con el aumento de la deuda externa y el incremento del coeficiente deuda-PIB.*

La conclusión del estudio es que las medidas fiscales no fueron lo bastante enérgicas para sostener la solvencia de muchos países clientes por varias razones: 1) no se tuvo en cuenta el papel del Estado, indispensable para determinar el nivel de las finanzas públicas; 2) las cuestiones fiscales se trataron por separado de otras reformas macroeconómicas; 3) apenas se prestó atención a cuestiones como la cobertura, la medida y la sostenibilidad del déficit fiscal, y 4) la condicionalidad fue demasiado flexible, ambigua o poco uniforme en los distintos préstamos concedidos a un mismo país.

¿Cuál es la razón del ajuste fiscal?

La gestión del presupuesto público influye en las decisiones económicas privadas tanto directamente, por conducto de los impuestos y la fijación de precios de bienes y servicios públicos, como indirectamente, por su efecto en otras variables macroeconómicas. Según la forma en que se financien, los déficit fiscales pueden provocar inflación, distorsiones en las tasas de interés y los tipos de cambio, déficit en cuenta corriente y problemas de solvencia exterior. La combinación de esos factores puede desplazar las inversiones privadas y menoscabar el crecimiento. El equilibrio fiscal es, pues, indispensable para el éxito del ajuste y, por ese motivo, el ajuste fiscal ha sido parte importante de la asistencia del FMI y el Banco para la reforma de las políticas macroeconómicas. Nada menos que 250 de los préstamos del Banco para ajuste estructural y sectorial aprobados en 1979-94 para 86 países contenían componentes de reforma fiscal.

Para estudiar la asistencia del Banco a la gestión fiscal, el DEO examinó 134 préstamos para ajuste, bien completados o todavía en curso, en 26 países con una larga historia de ajuste fiscal. La

muestra constaba de países de cinco regiones y abarcaba el 59% de los préstamos para ajuste con condiciones relativas a la reforma fiscal. En el estudio se examinaron los antecedentes fiscales de cada país en cuatro fases: cuatro años antes del primer préstamo para ajuste, a medio plazo (a los cuatro años de la aprobación del primer préstamo), a largo plazo (entre cinco y ocho años después del primer préstamo) y los dos años más recientes. Los países se agruparon por regiones, por características de su cartera (clasificación del DEO en relación con el comportamiento macroeconómico del país y la frecuencia de las operaciones de ajuste), y las características económicas (nivel de endeudamiento, ingresos y tipo de exportaciones).

Tendencias observadas en la reducción de los déficit

Aunque la escasez de datos dificultó las comparaciones entre países, el estudio reveló una intensa correlación entre los saldos fiscales del gobierno central, el crecimiento del PIB y los saldos exteriores. El ajuste fiscal resultó ser un proceso a largo plazo, con más probabilidades de éxito en las regiones y los grupos que llevaban de siete a ocho años de reducción de los déficit fiscales. Aunque en la práctica el promedio del déficit de la muestra de países aumentó a medio plazo, todos los países estudiados (salvo los que no consiguieron realizar el ajuste) redujeron sus déficit a largo plazo.

Si bien la mayoría de los países han tenido sus déficit más bajos en el período más reciente, se han producido retrocesos considerables, sobre todo en África, entre los países de ingreso bajo en período de ajuste, los países gravemente endeudados y los exportadores de productos primarios (véase el gráfico). Además, los déficit siguen estando muy por encima del 3% del PIB en el conjunto de la muestra y en casi todos los grupos de países. El promedio del coeficiente deuda externa-PIB (indicador tradicional de la capacidad crediticia) subió desde el 37% en el período anterior al préstamo hasta cerca del 64% en el período más reciente, lo que indica una menor solvencia. Habida cuenta de la persistencia de los déficit elevados, la capacidad crediticia y la sostenibilidad del ajuste fiscal siguen siendo motivo de grave inquietud respecto de varios países.

¿Cuáles fueron los obstáculos al ajuste fiscal?

La causa de los déficit invariablemente elevados fue la mala gestión fiscal, no las perturbaciones exógenas. Por ejemplo, salvo entre los exportadores africanos de productos primarios, no se observó apenas relación entre descenso de las relaciones de intercambio y problemas fiscales. En América Latina y el Caribe y en Asia meridional, los déficit fiscales disminuyeron como porcentaje del PIB a pesar del empeoramiento paulatino de la relación de intercambio. Del mismo modo, los pagos de intereses al extranjero a largo plazo (que, con valores comprendidos entre el 1,5 y el 3% del PIB, resultaban decididamente gravosos) no representaron en forma inequívoca un obstáculo al ajuste fiscal. De hecho, varios grupos de países fueron capaces de reducir sus déficit a pesar de sus considerables obligaciones de pago de intereses al extranjero.

A pesar de todo, el coeficiente cada vez mayor entre la deuda externa y el PIB en la mayoría de las regiones indica que las mejoras de la gestión fiscal no fueron suficientes para mantener la solvencia en muchos países. Las razones del escaso éxito del ajuste fiscal fueron las siguientes:

- En la mayoría de las operaciones se prestó escasa atención al papel del sector público (factor crítico que determina el nivel de las finanzas públicas), o a la cobertura y cuantificación del déficit.
- Tampoco se prestó atención a la sostenibilidad de los déficit, y los planificadores tendieron a pasar por alto la relación entre los déficit fiscales (y los instrumentos para reducirlos) y las otras variables macroeconómicas y las reformas estructurales ya iniciadas o previstas.
- Las complejas cuestiones relacionadas con la reforma del proceso presupuestario se trataron de resolver sobre la marcha, más que con un criterio integrado (que combinara, por ejemplo, mecanismos para aplicar la disciplina presupuestaria, el establecimiento de prioridades estratégicas, la mejora de la eficiencia técnica y la garantía de la transparencia mediante informes presupuestarios periódicos).
- Las condiciones de préstamo del Banco carecían de uniformidad en los distintos préstamos realizados a un mismo país o eran demasiado vagas o generales, lo que dificultó su aplicación y su vigilancia.

¿Cómo se redujeron los déficit?

La forma en que los países hacen frente a sus problemas de déficit fiscal (subidas de los impuestos, recortes de los gastos o una combinación de ambos) es importante, porque la elección repercute en los incentivos para el ahorro, la inversión y la producción. Los ajustes fiscales no se sostuvieron en los países que redujeron sus déficit mediante cambios a corto plazo en los ingresos o los gastos. A largo plazo y durante el período más reciente, las mejoras fiscales se consiguieron primordialmente mediante el aumento de los ingresos. Todas las regiones y grupos de países salvo Oriente Medio y Norte de África y los países de ingreso mediano aumentaron los gastos corrientes, y todos los grupos, excepto Asia oriental y el Pacífico, recortaron los gastos de capital en relación con el período anterior al préstamo. Fue difícil conseguir reducciones con fines específicos en los gastos corrientes, aunque se consideraban necesarias en muchos casos. En general, los países con déficit fiscales en aumento incrementaron los gastos corrientes sin aumentar los ingresos.

¿Cómo se aumentaron los ingresos?

Aunque fueron raros los casos en que el Banco pidió específicamente que aumentasen las tasas impositivas, el coeficiente entre ingresos tributarios y PIB aumentó en 17 (65%) de los 26 países que adoptaron reformas del ingreso. Las reformas tributarias apoyadas por el Banco siguieron las prácticas óptimas especificadas en su documento de política de 1991, *Lessons of Tax Reform*. Las condiciones de los préstamos tenían por objeto ampliar las bases imponibles y hacer que los sistemas fiscales fueran más sencillos, eficientes y fáciles de administrar. En general, los cambios de la estructura tributaria que siguieron estaban de acuerdo con los objetivos de la reforma. En 26 países que adoptaron reformas tributarias, la dependencia en general de los impuestos sobre el comercio disminuyó del 27% al 25%, mientras que aumentó del 41% al 43% la dependencia de los impuestos indirectos internos.

Las deficiencias de la *administración tributaria* explican en parte por qué los ingresos disminuyeron en algunos países (Bulgaria, Côte d'Ivoire, Hungría, Senegal, Venezuela) y por qué los aumentos de los ingresos, cuando se produjeron, no tuvieron las repercusiones fiscales previstas (Bangladesh, Pakistán, Uganda). Las reformas de la administración tributaria, que se pasaron por alto en los primeros préstamos para ajuste estructural, han pasado a ser cada vez más frecuentes en los programas de ajuste del Banco desde 1987. Sin embargo, se ha adoptado un planteamiento fragmentario, más que global. Las condiciones del Banco han carecido de precisión, lo que ha hecho más difícil la supervisión.

Reforma de los impuestos no comerciales. En general, las condiciones relativas a los impuestos no comerciales no eran más que un pequeño componente de los programas de ajuste y, al igual que en la administración tributaria, eran más selectivos que globales. Por lo general, las restricciones políticas han obstaculizado una reforma fiscal de conjunto. Además, desde finales de los años ochenta el Banco ha delegado en el FMI las cuestiones relativas a la reforma tributaria y se ha centrado más bien en el gasto público. En consecuencia, el Banco ha tendido a aplicar condiciones ya impuestas por el FMI u otros donantes que apoyan las reformas gubernamentales.

¿Hasta qué punto eran explícitas las condiciones en relación con los impuestos no comerciales? Cerca del 40% de las condiciones eran cuantitativas, y por ello fáciles de supervisar. El 60% restante apuntaba la dirección que debían seguir los cambios del código fiscal, pero no especificaba el alcance de los mismos o carecía de criterios tanto cuantitativos como cualitativos, lo que dejaba abierta la posibilidad de que los resultados fueran mediocres. Por último, en ninguna de las operaciones se fijaron los niveles anteriores a la reforma, como las tasas impositivas marginales efectivas, lo que dificultó la evaluación de la aplicación y los resultados de la reforma.

Reforma de los impuestos sobre el comercio. A diferencia de las condiciones en relación con los impuestos no comerciales, las condiciones de los impuestos sobre el comercio eran específicas y los objetivos de la reforma estaban claramente definidos, con objetivos de política cuantificados y plazos determinados. En este caso, el cumplimiento era fácil de supervisar. Aunque los datos muestran un elevado grado de cumplimiento, el ritmo de las reformas fue variable, según el grado de sincronización de la reforma del comercio con otras reformas. Las presiones relacionadas con los ingresos produjeron con frecuencia el mismo resultado que la falta de progresos en el camino hacia la estabilización: frenaron la reforma del comercio.

Reforma del gasto

A fin de alentar la reforma del gasto, las condiciones de los préstamos se centraron en el volumen y la composición del gasto. Las condiciones se centraron en la reducción y la reestructuración de los gastos de capital, la eliminación de las subvenciones, la reducción del empleo público y el recorte de la masa salarial, la insistencia en las operaciones y en el mantenimiento de los mecanismos de financiación existentes, y el aumento del gasto del sector social (aunque se prestó poca atención a la reducción de la pobreza). Los datos revelan resultados muy poco alentadores.

De los 27 países estudiados, 22 necesitaron recortes o limitaciones del gasto total. El gasto disminuyó sólo en 14 de ellos; en tres, los recortes fueron inferiores a los valores fijados como meta. En varios de los países (Côte d'Ivoire, Kenya y Túnez), las disminuciones se consiguieron en gran medida mediante reducciones del gasto de capital en lugar de mediante los recortes de los gastos corrientes exigidos en los programas de ajuste estructural. Aunque los 27 países intentaron reducir sus gastos corrientes, sólo diez lo consiguieron. Las razones de estos resultados mediocres fueron muy diversas: 1) debilidad de los sistemas y procesos presupuestarios; 2) incapacidad de los gobiernos para reducir o sostener los recortes en el empleo (y por tanto en los sueldos y salarios del sector público), y 3) deficiencias de las condiciones fijadas por el Banco.

Las comparaciones entre los países a los que se han impuesto condiciones en relación con el gasto y los países sin ellas indican que las condiciones sólo contribuyeron en forma marginal a mejorar las pautas de gasto. Los países del primer grupo demostraron mayor eficacia en aumentar el gasto social y recortar las subvenciones y el gasto en defensa, y terminaron el período con una masa salarial más baja que los del segundo grupo. Pero al mismo tiempo tuvieron peor fortuna en el recorte del gasto total (ambos grupos empezaron con coeficientes prácticamente iguales de gasto total respecto del PIB). Los intentos de reestructurar los gastos corrientes traspasando fondos de los sueldos y subvenciones hacia mantenimiento y operaciones no salariales y de recortar el empleo público en general fueron efímeros o modestos. Además, los países con condiciones respecto del gasto de capital terminaron el período con recortes relativamente grandes e insostenibles del gasto en infraestructura.

En los países cuyas operaciones contenían condiciones relativas al gasto en educación y salud, ambos sectores aumentaron su proporción del gasto total, aunque esa proporción sólo fue un poco mejor que en los países sin condiciones. Las tasas de analfabetismo disminuyeron en casi todos los países estudiados, particularmente entre las jóvenes y las mujeres, al igual que la tasa de mortalidad de lactantes.

Recomendaciones

- *Estimar el nivel de déficit sostenible para el país y ofrecer orientaciones para conseguirlo en los estudios económicos y sectoriales del Banco y los préstamos para el ajuste.* La integración de las cuentas fiscales en el marco macroeconómico de investigación es indispensable para encontrar la proporción más conveniente entre las variables fiscales y los niveles aceptables de endeudamiento y otras variables macroeconómicas, fijar metas cuantitativas para alcanzar la solvencia del sector público y la sostenibilidad fiscal y para vigilar los resultados macroeconómicos. Al mismo tiempo, debe ampliarse la cobertura de las cuentas fiscales y mejorarse su transparencia. Ello implica la necesidad de incorporar las cuentas estatales, locales y municipales a las cuentas fiscales, localizar los déficit cuasifiscales y calcular las repercusiones de los impuestos implícitos, las subvenciones y las garantías gubernamentales. Por último, es preciso determinar la medida apropiada del déficit para hacer frente al problema existente, se trate del déficit global o del déficit primario, operacional o estructural. Para todas esas tareas es imprescindible mejorar la calidad y la cobertura de los datos fiscales.

- *Mejorar la secuencia cronológica de los elementos de la reforma tributaria.* Si los impuestos sobre el comercio contribuyen de modo significativo a los ingresos, quizá convenga que las reformas de los impuestos no comerciales precedan a la reforma de los impuestos sobre el comercio. Las reformas de la administración tributaria deben estar estrechamente coordinadas en el tiempo con la reforma de la estructura tributaria.
- *Tener en cuenta el papel del Estado y la combinación más apropiada de prestación de servicios públicos y privados cuando se recomiende una reforma del gasto público.* ¿Cuál es la combinación concreta de bienes y servicios públicos que conviene a la situación de un país? ¿Debe el gobierno ayudar al sector privado con la financiación? ¿En qué esferas debe retirarse a una función reguladora?
- *Incluir en la reforma del gasto público los objetivos de alivio de la pobreza y de equidad.* Puesto que la reducción de la pobreza se puede conseguir con las soluciones que afectan a los gastos que con la reforma de los ingresos, deben existir programas de gastos que mejoren el destino de las subvenciones y el acceso de los pobres a los servicios básicos. Por ejemplo, pueden ofrecerse servicios básicos gratuitos de enseñanza y salud, para garantizar la cobertura universal, y buscarse soluciones innovadoras de recuperación de los costos para ayudar a financiar la enseñanza superior y los servicios de salud terciarios.
- *Elaborar mejores indicadores de vigilancia y comportamiento para las reformas tanto del sistema tributario como del gasto.* La incorporación de indicadores de resultados de mayor calidad en los programas de reforma de los impuestos y de su administración redonda en beneficio del diseño, la aplicación y la evaluación y centra la atención en los objetivos de la reforma. Entre los indicadores del comportamiento deben figurar las tasas tributarias marginales efectivas, y, para la administración tributaria, medidas del costo y los resultados. En lo que atañe a las reformas del gasto, los indicadores del funcionamiento y la vigilancia deben mostrar los resultados intermedios (a corto plazo) y los finales (a largo plazo), así como medidas del nivel y la composición del gasto.
- *El Banco debe reforzar su capacidad interna de análisis tributario para mejorar la coordinación entre el Banco y el FMI.* Tanto el Banco como el FMI reconocen la importancia crítica de la reforma tributaria para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Aunque respeta la función de dirección del Fondo en la labor de asesoramiento fiscal, el Banco debe participar más activamente en el diseño de la reforma fiscal en los préstamos para el ajuste, particularmente en los casos en que el Fondo no intervenga en forma directa.

La administración del Banco, en su respuesta al estudio del DEO, señaló que el estudio destacaba algunos aspectos importantes: que el ajuste fiscal en general se había conseguido aumentando los ingresos en lugar de reduciendo el gasto; que los problemas fiscales se debían a una deficiente gestión económica, y no necesariamente a perturbaciones de las relaciones de intercambio o al endeudamiento externo, y que la reducción del déficit va asociada a la mejora de la balanza de pagos y al aumento del ritmo de crecimiento. La administración convino con muchas de las recomendaciones del estudio, como hacer que las condiciones sean más

específicas y tengan referencias cronológicas más claras, establecer debidamente el orden de las reformas, velar por la transparencia y ampliar la cobertura de las cuentas fiscales, y basar la reforma del gasto público en consideraciones relativas al papel del Estado en la economía. Sin embargo, la administración también señaló que la insistencia del DEO en estimar el déficit sostenible se refiere a una cuestión teórica aún no resuelta: la determinación del déficit sostenible. La administración tiene previsto realizar un estudio sobre el déficit sostenible, posiblemente en colaboración con el FMI. En cuanto a la recomendación del estudio de que el Banco fortalezca el análisis de la política tributaria, la administración señaló que siempre hay margen para mejorar la colaboración entre el Banco y el Fondo, pero los beneficios de invertir los recursos en el análisis de la política fiscal deberían sopesarse respecto de otros usos de esos recursos, por ejemplo invertirlos en gastos públicos en el nivel sectorial, donde el Fondo no está realizando labor alguna.

***El Comité sobre la Eficacia para el Desarrollo**, en su examen del estudio del DEO, destacó la necesidad de que las condiciones fiscales en las operaciones de ajuste sean más precisas y estén apoyadas por indicadores del funcionamiento que sean específicos y se puedan supervisar, así como la necesidad de definir el déficit sostenible, la naturaleza y las causas de los retrocesos en las reformas fiscales y el papel más apropiado del sector público. A juicio del Comité, debe fortalecerse la colaboración entre el Banco y el Fondo en la política en materia de gasto, y es preciso reforzar las propuestas de reforma tributaria y presupuestaria. No obstante, conviene con la administración en que, de conformidad con el principio de selectividad y asociación entre instituciones internacionales de financiación, el Banco ha de evaluar cuidadosamente la labor de la que se hace cargo y cuáles son sus ventajas comparativas. En cuanto al papel más apropiado del sector público, el Comité dijo que cada uno de los prestatarios tiene la prerrogativa de decidir lo que más le conviene en el contexto de sus circunstancias locales.*

(BOX page 1)

Fiscal Management in Adjustment Lending, Estudio sobre la evaluación de operaciones del Banco Mundial, de Jayati Datta-Mitra, que se publicará próximamente. El presente Boletín fue escrito por Farah Ebrahimi.

[FIGURE, page 2]

Cambio en los déficit fiscales, por región y por grupo de países

Cambio del coeficiente déficit-PIB

AFR AOP ALC OMNA AM

AFR AM

AFR AOP ALC AM

AFR ALC OMNA

AFR ALC

Promedio regional

Ingreso bajo

Resultados mediocres

Gravemente endeudados

Exportadores de productos primarios

Mediano plazo

Largo plazo

Últimos dos años

Nota: AFR = África; AOP = Asia oriental y el Pacífico; ALC = América Latina y el Caribe; OMNA = Oriente Medio y Norte de África; AM = Asia meridional.

(BOX page 4)

OED Précis es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org