

CENTRE DE DEVELOPMENT
DEVELOPPEMENT CENTRE

La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina

Introducción

¿Están aprovechando al máximo los gobiernos latinoamericanos la política fiscal para fomentar el crecimiento económico y combatir la pobreza y la desigualdad? ¿O podrían hacer un mejor uso de la gestión de la deuda, los sistemas impositivos y el gasto público para promover el desarrollo?

La mayoría de países de América Latina ha mejorado sus resultados fiscales en los últimos años. El déficit, por ejemplo, ha descendido significativamente, pero los resultados fiscales están todavía muy lejos de equipararse a las cifras de referencia de la OCDE. Entre 1990 y 2006 el total de ingresos gubernamentales alcanzó en Latinoamérica una media de sólo un 23% del producto interior bruto (PIB), frente a un 42% en los países de la OCDE. El gasto público nos cuenta una historia similar: en el mismo periodo alcanzó una media del 44% del PIB en los países de la OCDE, pero de sólo un 25% en América Latina. También existen marcadas diferencias en el modo en que se estructuran los ingresos públicos, el grado de descentralización de los sistemas fiscales y la cantidad y calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos a cambio de sus impuestos.

Una política fiscal bien administrada puede constituir la base de un contrato social renovado entre los latinoamericanos y sus gobiernos. Para ello es fundamental proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos, que pueden contribuir igualmente a la consolidación democrática en la región. ■

¿Cómo afecta la política fiscal al desarrollo?

¿Puede desvincularse la deuda pública de la política?

¿Cómo ampliar la base fiscal?

¿Cómo hacer que el gasto público sea más eficiente?

¿Cómo generar confianza en los sistemas fiscales?

Para más información

Referencias complementarias

Dónde contactarnos

Este documento analiza la evolución reciente de las políticas fiscales en América Latina, los esfuerzos que se están llevando a cabo para mejorar los resultados y los principales desafíos futuros. Está basado en la edición 2009 de *Perspectivas Económicas de América Latina* (Latin American Economic Outlook), una publicación anual del Centro de Desarrollo de la OCDE. El Centro de Desarrollo lleva a cabo análisis comparativos y promueve un diálogo informal sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo que son de interés mutuo tanto para los países Miembros de la OCDE como para los estados no miembros. Su objetivo es ayudar a los actores políticos a encontrar soluciones que promuevan el crecimiento económico y mejoren las condiciones de vida en las economías emergentes y en vías de desarrollo.

¿Cómo afecta la política fiscal al desarrollo?

El efecto que las políticas fiscales tienen en el desarrollo de los países es una cuestión no exenta de controversia. Algunos expertos señalan que los impuestos suponen un freno al crecimiento económico, y abogan por mantenerlos a un nivel mínimo; otros consideran que la política fiscal puede servir como mecanismo de estabilización de los ciclos económicos, evitando las escaladas bruscas en los precios y el desempleo. Va siendo hora de promover una tercera perspectiva: la política fiscal no sólo puede servir de motor del crecimiento, sino contribuir también a otros objetivos del desarrollo económico y social, como combatir la pobreza, evitar la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades.

El gasto público, por ejemplo, debería proporcionar a toda la sociedad bienes y servicios de calidad; si se lograra este objetivo, el gasto fiscal tendría un impacto positivo en obstáculos para el desarrollo como son la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Lo mismo ocurre con los ingresos públicos: si los sistemas de recaudación de impuestos fueran más justos, gozaran de una base más amplia y se adaptan a la naturaleza específica de la economía, podrían recaudar de manera eficiente y sostenible los fondos necesarios para proporcionar esos bienes y servicios básicos.

Un vistazo a los resultados fiscales de América Latina – especialmente si los comparamos con la experiencia de los países de la OCDE – ilustra la magnitud de la tarea que queda por hacer. El gasto público en la región sigue siendo mucho menor que en los países de la OCDE y la calidad de bienes y servicios vitales como la educación es pobre. La generación de ingresos públicos es limitada y regresiva –la tasa impositiva se reduce a medida que aumenta la renta–, de modo que los contribuyentes más pobres son, proporcionalmente, los que más sufren su impacto. Al mismo tiempo, a pesar de que la gestión de la deuda pública ha mejorado, los déficits siguen siendo altos, los plazos de vencimiento de la deuda en los mercados de bonos domésticos son cortos y los mercados de bonos soberanos siguen mostrándose demasiado sensibles a los ciclos políticos. Los gobiernos latinoamericanos no están aprovechando al máximo el potencial de la política fiscal para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad y proporcionar bienes y servicios públicos de buena calidad. ■

¿Puede desvincularse la deuda pública de la política?

La proporción de ingresos y gasto públicos como porcentaje del PIB es relativamente pequeña en los países latinoamericanos en comparación con los niveles de la OCDE, pero la diferencia entre gastos e ingresos ha generado a menudo déficits públicos de magnitudes similares a las observables en algunos países de la OCDE. Aunque los gobiernos de la región han progresado de forma importante en la gestión de la deuda – en parte por poder denominar en su moneda nacional las obligaciones de servicio de la deuda en el extranjero y, por consiguiente, reducir su exposición a los desajustes cambiarios – siguen existiendo desafíos importantes.

Uno de los principales problemas radica en la sensibilidad de los mercados de bonos soberanos de América Latina a los ciclos políticos, mucho mayor a la existente en la mayoría de países de la OCDE. En términos generales, los bancos de inversión empiezan a revisar a la baja la calificación de los bonos emitidos por países latinoamericanos unos tres meses antes de la celebración de elecciones

presidenciales. Al mismo tiempo, los mercados de capital en los que cotiza la deuda pública son especialmente sensibles al efecto de las elecciones en la propia gestión fiscal. Los inversores temen que los partidos políticos gobernantes opten por expandir el gasto para ampliar su respaldo político, mostrando igualmente recelo hacia aquellos candidatos que abrazan una retórica fiscal de corte populista, denominador común de no pocos procesos electorales en la región.

La elevada volatilidad de los mercados de capital durante los ciclos electorales podría interpretarse como una falta de credibilidad en la toma de decisiones económicas por parte de los gobiernos y los partidos políticos alrededor de los procesos electorales. Una comunicación más medida y cuidada por parte de los gobiernos contribuiría a reforzar la credibilidad de bancos, inversores y otros actores económicos en las políticas fiscales, al tiempo que una gestión prudente de las políticas económicas respaldaría esas palabras con hechos. Para desligar la política fiscal de los ciclos políticos, también sería crucial que entre las agencias de calificación y los bancos de inversión fluyera una información de mayor calidad acerca de los bonos soberanos. Los gobiernos, además, pueden continuar aprovechando las oportunidades de reestructuración de la deuda fiscal, prorrogando, por ejemplo, los plazos de vencimiento de la misma o intercambiando deuda en moneda extranjera por deuda en moneda nacional. ■

¿Cómo ampliar la base fiscal?

Dada la reducida magnitud de los ingresos públicos como porcentaje del PIB, uno de los retos más importantes que afrontan los sistemas fiscales latinoamericanos es la mejora de los mecanismos de recaudación. Evidentemente, los bajos niveles de ingresos fiscales en comparación con los países de la OCDE no significan necesariamente que en América Latina los ingresos sean “demasiado bajos” – ni, por supuesto, “demasiado altos”. Ambos grupos de países parten de una base histórica bien distinta y afrontan diferentes desafíos y oportunidades. En la propia América Latina, los ingresos fiscales del periodo 2000-2006 variaron desde cerca

Box 1.

BRASIL: CUÁNTO CAMBIAN LAS COSAS EN CUATRO AÑOS

Aunque sigue siendo problemático, el impacto de los ciclos políticos en los mercados de capital latinoamericanos se ha reducido en los últimos años. Las diferentes reacciones de los mercados de capital a las dos elecciones ganadas por el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, ofrecen un claro ejemplo de la importancia de los partidos políticos y los candidatos a este respecto. En 2002, la candidatura presidencial de Lula da Silva se consideraba una amenaza populista a la continuidad de unas políticas económicas creíbles, lo que generó recomendaciones negativas por parte de los bancos de inversión. El periodo de campaña vio los diferenciales brasileños dispararse de los 1100 puntos básicos 100 días antes de las elecciones a más de 2000 puntos básicos en las jornadas previas a la cita electoral. Durante todo un año, el gobierno brasileño se vio en la práctica incapacitado para emitir deuda pública en los mercados internacionales de capital.

El contraste con las siguientes elecciones presidenciales de 2006 difícilmente podría haber sido mayor. Cuando Lula fue reelegido, contra un oponente que también propugnaba políticas económicas creíbles, las elecciones presidenciales apenas tuvieron efecto en los mercados: los bancos de inversión mantuvieron sus recomendaciones al alza sobre la deuda pública brasileña durante el periodo de campaña y los diferenciales se mantuvieron en niveles históricamente bajos. Incluso yendo más lejos, menos de un mes antes de la jornada electoral el gobierno brasileño emitió un bono global en reais con vencimiento a 2022 – algo totalmente inimaginable en el contexto del año 2002.

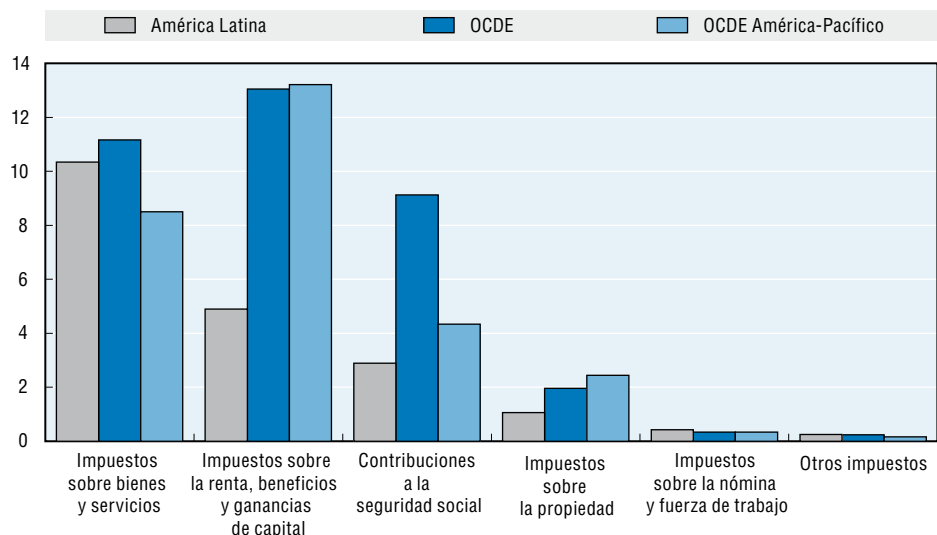
de un 32% del PIB en Brasil hasta poco más del 13% en El Salvador. Pero para cumplir los objetivos de desarrollo de la región, serán necesarios más y mejores recursos públicos.

El principal desafío que afrontan los gobiernos latinoamericanos es el de ampliar la base impositiva y diversificar las fuentes de ingresos para alejarse de su actual dependencia excesiva de ingresos no tributarios como las tarifas y los derechos por las exportaciones y la explotación de recursos naturales. Lo mismo cabe decir de la excesiva dependencia de los impuestos indirectos, que representan casi dos tercios de los ingresos fiscales en América Latina entre 1990 y 2006, frente a un tercio en los países de la OCDE. Por el contrario, los impuestos sobre la renta personal – que suelen ser más progresivos que otras fuentes de ingresos tributarios – aportan solamente un 4% del total de ingresos fiscales de Latinoamérica, lo que supone un marcado contraste con el 27% que representan en los países de la OCDE.

Una forma de solucionar este problema consistiría en una mejor adaptación de los regímenes fiscales a la naturaleza específica de la economía y los mercados de trabajo. Debido a los bajos niveles de renta, sólo uno de cada tres latinoamericanos está sujeto al impuesto sobre la renta. La sesgada distribución de la renta en la región también constituye un factor importante. En economías con una distribución de la renta tan desigual como las de América Latina, hay menos trabajadores en los niveles de rentas sujetos al pago de impuestos que en economías caracterizadas por una distribución más igualitaria de la renta, aunque la renta media sea igual.

Los responsables de formular las políticas fiscales en América Latina también deberían tener en cuenta la magnitud del sector informal o sumergido de la economía, que tiene consecuencias para los ingresos y los gastos del gobierno.

Gráficos 1.
INGRESOS FISCALES
EN AMÉRICA LATINA Y
LA OCDE



Nota: Cuando ha sido posible, los datos hacen referencia al gobierno general; si no, las estadísticas se restringen al gobierno central. Los países latinoamericanos que cubre esta gráfica son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela. Los países de la OCDE América-Pacífico son Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda.

Fuente: OECD Development Centre (2008); basado en OECD (2007), Revenue Statistics para los países de la OCDE, y cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE para América Latina.

Dado que muchos trabajadores y empresas se autoexcluyen por voluntad propia de los impuestos y las prestaciones sociales, los gobiernos deberían adoptar regímenes fiscales simplificados que equilibren mejor los costes y beneficios de cumplir con el sistema. Proporcionar una protección social universal para trabajadores formales e informales en igualdad de condiciones podría ciertamente fomentar el empleo no declarado, pero también protegería a los trabajadores más vulnerables y podría mejorar la productividad nacional al promover la movilidad laboral intersectorial e interregional. Combatir la evasión fiscal e impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales también podrían desempeñar un papel importante en el fomento de la legitimidad fiscal. ■

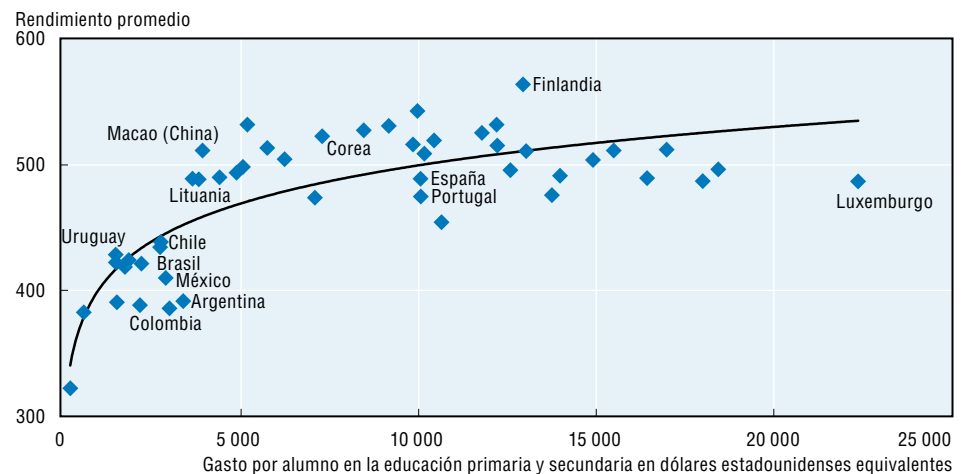
¿Cómo hacer que el gasto público sea más eficiente?

Otro de los pilares de la política fiscal en el cual los gobiernos de América Latina pueden hacer más y hacerlo mejor es el del gasto público. Para la región, el desafío se encuentra en mejorar la progresividad del gasto público, tanto para que los más pobres reciban una mayor proporción de éste como para incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

Desgraciadamente, los estados latinoamericanos presentan unos malos resultados en ambos aspectos. El potencial redistributivo de los impuestos y las transferencias se encuentra en gran medida infrutilizado y la política fiscal hace mucho menos por reducir la desigualdad de renta en la región que en los países de la OCDE. Al mismo tiempo, la calidad de los bienes y servicios públicos básicos que resultan claves para combatir la pobreza y la desigualdad, como la sanidad o la educación, es pobre.

Un análisis detallado de la educación en América Latina arroja algo de luz sobre cómo mejorar la eficiencia del gasto público para maximizar su potencial como instrumento para fomentar el desarrollo humano. En cuestiones de política

Gráficos 2.
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y RESULTADOS EN EL ESTUDIO PISA
Medidos como la media en la escala de ciencias PISA y como el gasto público medio en la educación primaria y secundaria por país



Nota: El gasto público se calcula como la media de los datos disponibles durante la década de 2000.
Fuente: OECD Development Centre (2008); basado en OECD (2007), PISA 2006 Science Competences for Tomorrow's World y la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, a la que se ha accedido el 12 de junio de 2008.

educativa, tanto la cantidad como la calidad resultan cruciales. El gasto en educación como porcentaje del gasto público total ha crecido significativamente en América Latina, contribuyendo a reducir el porcentaje de población no escolarizada. No obstante, el gasto por alumno es todavía cinco veces menor en América Latina que en los países de la OCDE, lo que se traduce en un mal rendimiento. La diferencia de resultados entre los alumnos de América Latina participantes en los exámenes del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment – PISA) y sus homólogos de la OCDE equivale a tres años de escolarización.

Unas políticas adecuadas pueden ser de ayuda. Economías como las de Lituania y Macao-China destinan recursos económicos por alumno similares a los de América Latina, pero sin embargo obtienen mejores resultados tanto en rendimiento estudiantil como en igualdad de oportunidades. El dinero, por lo tanto, es importante, pero la forma de gastarlo es igual de importante o incluso más. En América Latina no se pone el énfasis necesario en algunas de las políticas educativas con mayor impacto en el aprendizaje de los estudiantes. El ejemplo más importante es el tiempo que los alumnos dedican a sus clases normales, identificado como un factor clave en aquellos países con mejores resultados. Una mejor atribución de responsabilidades y unas políticas de admisión basadas en el mérito son políticas que también tienen un efecto destacado en la calidad de los sistemas educativos. El estudio PISA también demuestra que resultados y equidad no necesariamente están reñidos, pero hay una precondition: las escuelas deben reflejar la sociedad en su conjunto. Allí donde los colegios son inclusivos y el origen de sus estudiantes refleja la diversidad socioeconómica de las familias a nivel nacional, se observan mejores resultados tanto en términos de igualdad como de rendimiento.

El gasto educativo es un ejemplo más de cómo la política fiscal puede impulsar el desarrollo en América Latina, más allá del crecimiento económico. El desafío consiste en canalizar el gasto público hacia políticas que fomenten las prácticas manifiestamente mejores y aseguren el respaldo social necesario para reforzar las propias acciones del gobierno. Ciertamente, es necesario un mayor nivel de gasto en áreas clave de la formación de capital físico y humano, pero para la región la verdadera prioridad es mejorar la calidad del gasto, haciéndolo más eficiente y mejor dirigido. ■

¿Cómo generar confianza en los sistemas fiscales?

La prueba final de la política fiscal como instrumento para el desarrollo radica en su capacidad para proporcionar resultados. A este respecto, la agenda por delante es evidente: deberían mantenerse los esfuerzos exitosos por reducir la volatilidad fiscal, debería diversificarse la generación de ingresos para desvincularla de fuentes no impositivas e impuestos indirectos y debería centrarse el gasto público en la eficiencia, la calidad y la equidad. Los gobiernos de la región deberían asimismo consolidar e incorporar plenamente a sus sistemas muchas de las innovaciones fiscales ya existentes, como nuevas reglas de responsabilidad fiscal, programas de transferencia condicional de dinero en efectivo y mecanismos de presupuesto participativo.

Los logros en estas áreas ayudarían a construir la confianza pública necesaria para fortalecer los sistemas fiscales, lo que a su vez está íntimamente relacionado

con la propia legitimidad de los sistemas democráticos. Unos niveles elevados de legitimidad fiscal –la creencia en que el sistema impositivo y de gasto público funciona y es justo – ayudan a consolidar la confianza del público en las instituciones democráticas, algo de especial importancia para América Latina. De hecho, el sistema fiscal de un país ofrece una instantánea del contrato social que vincula a su gobierno con sus ciudadanos: si el sistema fiscal da frutos, los ciudadanos están más dispuestos a cumplir, lo que a su vez contribuye a fortalecer el sistema y las instituciones. Por el contrario, una sociedad desigual donde los bienes públicos son escasos y de baja calidad y donde una fracción significativa de la población trabajadora se autoexcluye del sistema fiscal formal es un sistema cuyo contrato social está roto.

Finalmente, la elaboración de políticas fiscales nunca puede ser una cuestión puramente tecnocrática: es tan política como técnica. La política fiscal se encuentra inextricablemente entrelazada con la naturaleza del Estado del bienestar, cuya configuración constituye un proceso profundamente político. Por consiguiente, las consideraciones de economía política son fundamentales a la hora de diseñar o tratar cuestiones fiscales. La elaboración de políticas fiscales siempre está sujeta a restricciones de carácter político, con las que hay que contar cuando se diseñan sistemas fiscales o se introducen reformas. Por todas estas razones, en América Latina las reformas tienen más probabilidad de éxito si los gobiernos correspondientes han cultivado unos niveles elevados de legitimidad fiscal. El impulso reformista se beneficiará de un mayor respaldo de la población si los actores políticos consiguen explicar cómo las nuevas medidas contribuyen a explotar el potencial de la política fiscal para impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. ■

Para más información

Para más información acerca de este documento y los trabajos de la OCDE sobre el desarrollo en América Latina, puede ponerse en contacto con:
Ángel Alonso Arroba, Responsable de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE, tel.: +33 1 45 24 94 11,
correo electrónico: angel.alonso@oecd.org.
O visite www.oecd.org/development, www.oecd.org/dev/leo.



Referencias complementarias

OECD (2008), **Perspectivas Económicas de América Latina 2009**, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, ISBN: 978-92-64-05514-8, € 20, \$ 30, 230 páginas (disponible en español).

OECD (2007), **Perspectivas Económicas de América Latina 2008**, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, ISBN: 978-92-64-04019-9, € 50, \$ 65, 188 páginas (disponible en español).

OECD (2007), **Revenue Statistics 1965-2006**, OCDE, París, ISBN: 978-92-64-03834-9, € 120, \$ 156, 344 páginas.

OECD (2007), **OECD Economic Surveys: Chile**, OCDE, París, ISBN: 978-92-64-04006-9, € 49, \$ 66, 183 páginas (disponible en español).

OECD (2007), **OECD Economic Surveys: Mexico**, OCDE, París, ISBN: 978-92-64-03843-1, € 49, \$ 66, 178 páginas (disponible en español).

OECD (2006), **OECD Economic Surveys: Brazil**, OCDE, París, ISBN: 978-92-64-02999-6, € 45, \$ 52, 152 páginas.

OECD (2006), **Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico**, OCDE, París, ISBN: 978-92-64-02207-2, € 45, \$ 56, 166 páginas.

Las publicaciones de la OCDE están a la venta en nuestra librería en línea:
www.oecd.org/librairie

Las publicaciones y las bases de datos estadísticos de la OCDE están también disponibles en nuestra biblioteca en línea: www.SourceOCDE.org

Dónde contactarnos

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALEMANIA

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ESTADOS-UNIDOS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPÓN

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MÉXICO

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Las Síntesis de la OCDE son elaboradas por la División de Relaciones Públicas de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicación.
Su publicación es responsabilidad del Secretariado General de la OCDE.