

El Pacto Fiscal

José Luis Espert

Septiembre 1998

Preparado para la conferencia “El Pacto Fiscal:
Fortalezas, Debilidades y Desafíos”, organizado por la
CEPAL

I. EL ROL DEL ESTADO

Como plantea el trabajo de CEPAL “El Pacto Fiscal...”:

“Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.”

Su razón de ser es la provisión de bienes públicos y la eliminación de distorsiones (que generan incentivos artificiales en beneficio de algunas actividades económicas en detrimento de otras).

Bienes Públicos, Definición: Bienes que, si fueran ofrecidos privadamente y debido a la dificultad de que presenten características de exclusión, rivalidad en el consumo, apropiabilidad y divisibilidad, lo harían en un nivel subóptimo (en el sentido paretiano). De todas maneras, aún siendo prestados por el Estado, la condición para que la economía esté en una posición óptima en el sentido paretiano, será necesario que la *suma* de las tasas marginales de sustitución entre bienes públicos y privados de todos los individuos de la economía sea igual a la tasa marginal de transformación entre bienes públicos y privados. Al cambiar la distribución del ingreso, cambiará la demanda por bienes públicos y, por lo tanto, la cantidad óptima de bienes públicos a ser producida. Ejemplos de bienes públicos, diplomacia, defensa.

El Estado es el estado nacional y los gobiernos locales y por eso aparece la discusión de qué se debe proveer desde cada ámbito y desde dónde se debe financiar aquello que se provee.

- **Gasto Público**

Justificación de la descentralización del gasto público por cuestiones de accountability.

La descentralización del gasto del gobierno sería deseable para permitir una mayor responsabilidad (accountability) del sector público y permitiría, asimismo, un ajuste más preciso a las necesidades de los diferentes grupos.

Justificación de la centralización del gasto público por cuestiones de eficiencia.

La defensa nacional es una responsabilidad típica del gobierno federal porque no se puede excluir a los residentes de un municipio que están actuando de manera oportunista, por ejemplo, sin contribuir al financiamiento del servicio. Aquí, la dificultad de que exista exclusión obliga a que sea el gobierno federal preste el servicio de defensa para una asignación eficiente de recursos.

- **Ingresos Públicos**

Justificación de no imponer progresivamente a nivel local (por lo tanto si se decide hacerlo, debe ser a nivel nacional) por cuestiones de eficiencia.

No se aconseja establecer impuestos progresivos a nivel local porque la movilidad de los factores productivos capital y trabajo, facilitan la elusión de las tasas marginales más elevadas mediante la migración a las jurisdicciones que no gravan de manera progresiva (por eso, el impuesto a las ganancias es, en general, uniforme a nivel nacional). Sin embargo, existen argumentos que sugieren que el objetivo de igualdad territorial en el tratamiento fiscal local no debe llevarse al extremo de eliminar totalmente los diferenciales de costo en la provisión de bienes públicos, o de pretender que en todas las regiones se provean los mismos servicios. Cierta nivel de migración de recursos y personas entre regiones, de forma de mejorar el matching entre aptitudes personales y el medio económico regional, hace a una mayor eficiencia global en la asignación de los recursos. Al mismo tiempo, la migración puede generar incentivos para un mejor manejo de las finanzas locales.

Justificación de las transferencias intergubernamentales por cuestiones políticas

Existen limitaciones a la descentralización tanto del gasto como de los impuestos, si bien en general existe más descentralización de los gastos que de los recursos (desequilibrio vertical). La diferencia se cubre con transferencias desde el estado federal a los locales. Este “gap” es particularmente importante en los países menos desarrollados dado que se ha puesto especial énfasis en la redistribución de ingresos desde las regiones ricas a las pobres, por eso el gobierno federal concentra más recaudación que gasto. Ejemplos:

Justificación de las transferencias intergubernamentales por cuestiones de eficiencia.

Cuando los gobiernos locales prestan bienes públicos, pueden generar beneficios más allá de su propia jurisdicción. Si estas externalidades son ignoradas, se genera un nivel de prestación de los bienes públicos que no es óptima en el sentido paretiano. Luego, transferencias desde un nivel

superior de gobierno (¿nacional?) a la jurisdicción local que se ve beneficiada por el efecto derrame en la forma de fondos condicionados al aporte de recursos locales destinados al financiamiento de esos servicios con efecto derrame extrajurisdiccional, llevaría a solucionar esta falla de mercado.

Justificación de las transferencias intergubernamentales por cuestiones de equidad.

Existen también consideraciones de equidad distributiva para justificar la existencia de transferencias intergubernamentales. El objetivo de ellas debe ser las personas (y en particular, lo que deben *tender* a igualar son las condiciones iniciales y no las finales de los individuos, no totalmente porque puede fomentarse localizaciones ineficientes) y no las regiones; no hay motivos para preferir una región pobre a una rica -no daría la sensación que ha sido éste el caso en Argentina viendo cómo han “explotado” las transferencias a las provincias más pobres- porque sino puede ser que el pobre de una región rica subsidie a un rico de la región pobre. Hay ciertos bienes públicos, particularmente los “meritorios”, como por ejemplo la educación básica, que deberían ofrecerse equitativamente a lo largo del país, cosa que en la realidad no sería posible (si se las deja solas a las jurisdicciones locales) porque es claro que no todas las jurisdicciones locales tienen la misma capacidad o base tributaria. En algunas es alta y en otras es baja. De esta manera, la oferta de bienes públicos tenderá a ser buena en las primeras y mala en las segundas y por lo tanto, no habría que descartar migraciones ineficientes desde las jurisdicciones con una oferta de bienes públicos escasa hacia aquellas donde es adecuada.

Fondos de tipo no condicionado y previamente establecidos han sido propuestos con el objetivo de moderar los efectos que, sobre la distribución geográfica de la oferta de bienes públicos locales (y por lo tanto sobre el nivel de imposición de las jurisdicciones), tendrían las fuertes disparidades de capacidad tributaria entre jurisdicciones o las mayores demandas de gasto de las poblaciones (una población, con mayor cantidad de niños y/o ancianos y/o NBI que otra, requerirá más gasto público per cápita). Este es un subsidio. Asumiendo que el gobierno financia dichos pagos con impuestos cobrados uniformemente a lo largo del territorio nacional (respecto de esto hay que tener en cuenta que las transferencias se financian con impuestos progresivos que debilitan a las actividades de mercado y la asunción de riesgo y este costo aumenta con carácter exponencial), el establecimiento de estas transferencias implica una redistribución regional del ingreso desde áreas relativamente desarrolladas y con mayor capacidad tributaria hacia áreas más pobres y con menor capacidad tributaria. Apenas entran consideraciones como las NBI empieza a “ensuciarse” la discusión con cuestiones populistas porque si NBI es grande en una provincia debería tener mala distribución.

El subsidio federal debería compensar (lo podrá hacer en la realidad, más allá de que el objetivo sea el correcto definido en las próximas líneas, si se lo financia con impuestos cobrados uniformemente en todo el país con igual grado de cumplimiento) las diferencias de bases imponibles potenciales en las jurisdicciones (esas diferencias se llaman residuo fiscal y su compensación busca el logro de la igualdad horizontal) -no las efectivas- y la mayor demanda de erogaciones de una población, procurando financiar un nivel de gasto público local (per cápita) estándar (¿mínimo?) definido de

acuerdo con las características de la población (cosa que no tiene nada que ver con un gasto estatal per cápita que sea constante entre las regiones).

El énfasis en lo potencial y no en lo efectivo es porque si una jurisdicción tiene una mala recaudación efectiva puede no ser debido a una mala base imponible potencial y sí por alta evasión (ineficiencia administrativa) y/o elusión tributaria (alta dispersión de alícuotas respecto a otras jurisdicciones y/o reducciones en la base por exenciones).

Si el subsidio recoge la debilidad de base tributaria efectiva se estaría subsidiando la ineficiencia y entonces se tenderá a fomentar una ineficiente asignación de recursos. Incluso, yendo más allá todavía, ni siquiera en el plano de lo potencial la compensación debería ser total, porque la debilidad de base tributaria potencial podría estar indicando una localización ineficiente y no es conveniente compensar tal circunstancia en una magnitud que fomente una distribución espacial de alto costo en términos de acumulación de recursos y productividad de los mismos.

II. EL AJUSTE FISCAL EN EL CICLO

1. Porqué es tan importante plantear el ajuste fiscal desde una perspectiva de flujo de fondos de la determinación del tipo real de cambio de equilibrio.
2. Pero además, una política fiscal de gasto público restringido tiene externalidades positivas hacia el sistema bancario que es el que está en el centro de la crisis financiera mundial (tipicar con Florencia).
3. Se analiza Mercosur+México por su relevancia sobre Argentina.
4. El verdadero numerario para medir gasto público es el dólar y no el PBI.
5. Hay que evitar apreciar el tipo de cambio dado que en nuestras economías, por la volatilidad de precios reales es muy difícil predecir el tipo real de cambio de equilibrio.

A diferencia de economías desarrolladas, en que los factores internos dominan el comportamiento del ciclo económico, en las economías pequeñas y abiertas son los factores externos (movimientos de capitales, términos del intercambio) los principales determinantes de la evolución del ciclo. Las etapas de auge y depresión que se generan se caracterizan por una elevada volatilidad del producto, del tipo real de cambio, de la tasa de interés interna y del déficit en cuenta corriente. Los períodos de amplia liquidez y reducción en la tasa de interés en las economías desarrolladas, provocan generalmente un aumento en los precios de las commodities (parte importante de las exportaciones de las economías emergentes) y flujos abruptos de capital hacia las economías emergentes. Los recursos disponibles para el sector privado aumenta notablemente, como consecuencia de los mayores ingresos por exportaciones y del aumento de préstamos del sistema financiero que es hecho posible por el ingreso de capitales y el aumento de los depósitos. El consecuente aumento del gasto privado, reactiva la actividad económica, aumenta el nivel de precios internos en relación al tipo de cambio, aumenta la demanda por importaciones y aumenta el déficit en cuenta corriente. Estos procesos son generalmente exacerbados por el comportamiento del sector público, que aumenta su gasto y su déficit, aprovechando la mayor liquidez para endeudarse externamente.

Los procesos de depresión económica son iniciados por factores económicos o políticos, pero en cualquier caso son caracterizables por un proceso simétrico de fuga de capitales, brusca reducción de préstamos al sector privado, fuerte contracción del gasto y consecuentemente, caída de los precios internos en términos del tipo de cambio (ya sea por deflación o devaluación) y recesión económica. Estos procesos van acompañados por una reducción de las importaciones y del déficit en cuenta corriente (reflejo de la fuga de capitales) y en repetidas circunstancias por crisis financieras importantes. Los procesos de depresión son generalmente exacerbados por un comportamiento procíclico del sector público, el cual se ve forzado a reducir su gasto en medio del proceso recesivo al reducirse su recaudación y caer abruptamente sus posibilidades de

financiamiento externo. El origen predominante de los factores externos y la volatilidad de las principales variables macroeconómicas, son los rasgos diferenciales de los ciclos en esta economías.

1. Las estructuras impositivas más eficientes (en el sentido paretiano) tienen el costo de ser extremadamente procíclicas.
2. Así, la política de gasto público nominalmente constante es la de mínima ortodoxia.
3. Sin embargo y en el mejor de los casos, la región parecería haber aplicado una política de déficit fiscal nominalmente constante: cada peso recaudado se gastó.
4. Exacerbando, de esta manera, la demanda agregada que crecía fuertemente por la entrada de capitales (baja abrupta de la tasa de interés internacional).
5. Existen argumentos de eficiencia económica (en el sentido paretiano) para el control de los capitales golondrinas: las garantías explícitas o implícitas con que actúan los sistemas bancarios.

III. LA TRASPARENCIA EN LA INFORMACION

Las series oficiales de déficit fiscal en la Argentina tienen problemas de cobertura y de metodología. Entre los primeros está el hecho de que no se incluya ni a las Provincias ni a la actividad parafiscal del BCRA.

La exclusión sistemática que el Ministerio de Economía ha hecho de estos pagos para el cómputo del déficit fiscal, se ha justificado en términos de que son sólo un reconocimiento de deuda vieja, y por lo tanto no es una creación de deuda nueva que refleje un déficit fiscal del periodo en el que se entrega el papel. Así, la versión oficial del déficit refleja una mezcla inconsistente de criterios. Por un lado se ha continuado elaborando para la mayoría de los ítems una versión financiera del déficit. Pero en el caso de los pagos con bonos se ha hecho un ajuste ad-hoc basado en criterios correspondientes a una definición patrimonial del déficit fiscal.

Estrictamente tomado, el argumento de exclusión de los pagos con bonos por tratarse de deuda vieja no es sostenible, pues en aquellos casos en que la emisión de papeles reconoció deuda generada durante el período analizado (tal fué por ejemplo el caso de la segunda emisión de Bocon para jubilados), nunca se incorporó el devengamiento de esos gastos en el cómputo del déficit de los años iniciales del plan de Convertibilidad

Pero una de las posiciones importantes de este trabajo es que aún en los casos que la emisión de deuda hubiera reflejado el reconocimiento de deuda vieja, deben computarse esos gastos en el período que se entregan los papeles. Esta posición se fundamenta en el hecho de que el impacto macroeconómico del gasto se produce en el momento en el que la deuda se emite y no cuando se devenga.

Lo que el gobierno considera como deuda vieja eran a principios de la década activos de muy baja probabilidad de cobro para jubilados y otros acreedores, dado el estado de quiebra virtual del sector público y los antecedentes del Plan Bonex y de las Leyes de Emergencia Económica. La probabilidad de que esa deuda fuera honrada era muy baja. De hecho, el pago en bonos que se realizó a posteriori resultó de estimaciones aproximadas y reconocimientos parciales de la deuda teóricamente devengada durante años de incumplimiento de las leyes previsionales.

Pero aún cuando el devengamiento de esa deuda hubiera sido calculable y la probabilidad de su cobro hubiera sido percibida como alta, para impactar en el comportamiento del público y de la demanda agregada, se requería además una capacidad financiera que no existía en la gran mayoría de los beneficiarios de los bonos que finalmente se entregaron.

Para que pudiera justificarse el cómputo del gasto en el momento de su devengamiento, deberían haberse cumplido entonces tres condiciones necesarias: el devengamiento de una deuda cierta, la certeza sobre su futura exigibilidad y cumplimiento del deudor; y la capacidad financiera de gastar a cuenta, ya sea a través de la desacumulación de activos o de capacidad de endeudamiento. Ninguna de las tres condiciones se cumple generalmente, y menos aún se cumplieron en nuestro caso. Por estas razones este trabajo sostiene que una definición relevante de déficit fiscal, entendiendo por ésta aquella que tiene por objeto cuantificar la contribución del sector público a la inflación, la tasa de interés y/o el déficit en cuenta corriente, tiene que computar los gastos en el momento que se pagan, ya sea con medios de pago o con instrumentos de deuda transferibles.

La transferibilidad de los instrumentos de deuda es un elemento clave para el impacto macroeconómico de la deuda instrumentada. Si el gobierno hubiera decidido cuantificar y reconocer la deuda pero no instrumentarla, el tratamiento que correspondería hubiera sido distinto al realizado en este trabajo. Sin transferibilidad, el titular de la deuda carecería de capacidad de gasto o de endeudamiento, con lo cual el cómputo del déficit debería hacerse a medida que la deuda reconocida pero no transferible, sea servida. Pero éste no es el caso de los pagos con bonos realizados en el periodo analizado. Todos los bonos entregados han sido transferibles en mercados de elevada liquidez y por lo tanto deben computarse como gasto en el momento de su colocación.

Establecido el argumento para incorporar los pagos con bonos en el cómputo del déficit fiscal, puede plantearse la duda de si el cómputo debe hacerse al valor nominal de los bonos o alternativamente debería tomarse el valor de mercado de los mismos al momento de su colocación compulsiva.

IV. REFERENCIAS

“Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); 1993.

“El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe”, Organización de las Naciones Unidas.

“Priorities for strengthening Latin American banking”, Mario Teijerio, 23 de Marzo de 1996.

“La Política Fiscal durante la Convertibilidad, 1991-1995”, Centro de Estudios Públicos”, Julio de 1996.