



~~CEPAL (ISPY)~~

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"EL PAPEL DEL GOBIERNO Y LA EFICIENCIA DE LOS INSTRUMENTOS
DE POLÍTICA ECONÓMICA"*/***

Vito Tanzi

**/* Disertación inaugural del VIII Seminario Regional de Política Fiscal. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

El papel del gobierno y la eficiencia de los
instrumentos de política económica 1/

Preparado por Vito Tanzi

Octubre de 1995

Sinopsis

En las comparaciones sobre el papel del gobierno en una economía suele tomarse como referencia la proporción de la recaudación impositiva o del gasto público en el producto interno bruto. Sin embargo, el gobierno utiliza frecuentemente otros instrumentos para cumplir sus objetivos. En el presente documento se analizan estos otros instrumentos, se muestra en qué medida pueden sustituir a los instrumentos fiscales tradicionales y se evalúa su importancia cuantitativa. Se presentan además varias hipótesis, de carácter muy especulativo, sobre la función de estos otros instrumentos en países con diferentes niveles de desarrollo.

Números de clasificación JEL:

H1, H2, H5

1/ Trabajo presentado en el 5lo. Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nova, Lisboa, Portugal, el 21 de agosto de 1995 y en un seminario que tendrá lugar en el Ministerio de Hacienda de China, Beijing, 29 de agosto de 1995. Las opiniones expresadas son de carácter estrictamente personal. Se agradecen mucho los comentarios recibidos sobre un borrador anterior de Roberta Gatti, del Profesor Agnar Sandmo y de Ludger Schuknecht.

Índice

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Resumen | iii |
| I. Debate actual sobre el papel del gobierno | iv |
| II. La "eficiencia" de los instrumentos de política económica | 3 |
| III. Importancia de las actividades y disposiciones cuasifiscales | 6 |
| 1. Disposiciones cuasifiscales | 6 |
| 2. Actividades cuasifiscales emprendidas a través del régimen cambiario | 7 |
| 3. Actividades cuasifiscales emprendidas a través del sistema financiero | 8 |
| IV. Algunas cuantificaciones | 9 |
| V. Conclusiones | 13 |
| Referencias | |
| <u>Cuadros</u> | |
| Cuadro 1. Crecimiento del gasto público, 1870-1990 | 2 |
| Cuadro 2. Monto de los ingresos como consecuencia de la represión financiera | 11 |
| Cuadro 3. Ingresos por concepto de señoreaje en 26 países en desarrollo, 1984 | 14 |
| Cuadro 4. Recaudación impositiva procedente de la tributación financiera implícita en algunos países, promedios correspondientes a 1971-1986 | 15 |

Resumen

En los últimos años se ha suscitado un intenso debate en torno al papel adecuado que le compete al sector público. Hay quienes se inclinan por un sector público reducido y quienes abogan por uno de mayor magnitud. Este debate se apoyó en la proporción de la recaudación impositiva o del gasto público en el producto interno bruto. Conforme a este enfoque, el sector público de China, por ejemplo, desempeñaría un papel mucho menor en la economía que en Japón o Estados Unidos. El problema con estas comparaciones es que se centran en instrumentos ortodoxos para alcanzar objetivos del sector público sin tomar en cuenta otros instrumentos no ortodoxos. En otras palabras, se centran en los impuestos y el gasto público y pasan por alto las disposiciones y actividades cuasifiscales.

En este documento se demuestra que los objetivos del sector público no sólo pueden alcanzarse mediante los impuestos y el gasto público, sino también mediante las disposiciones y actividades cuasifiscales en general. A menudo, los países que registran un bajo coeficiente tributario o una baja razón gasto público/PIB son los que más recurren a la reglamentación y a las actividades cuasifiscales. Esto es evidente cuando se comparan los países en desarrollo o las economías en transición con los países industriales. Se especula que, en un momento dado, la mayoría de los gobiernos desean lograr objetivos muy similares de manera tal que cuando no tienen acceso a los impuestos para financiar el gasto público, recurren a instrumentos menos convenientes.

En este trabajo se presenta una cuantificación del alcance de estos otros instrumentos y se demuestra que pueden ser muy importante desde el punto de vista cuantitativo. Se especula asimismo qué puede ocurrir si no se modifica el papel del gobierno pero se recurre menos a estos otros instrumentos.

I. Debate actual sobre el papel del gobierno

Durante los últimos años ha tenido lugar un acalorado debate en torno al papel que debería desempeñar el sector público en el mundo contemporáneo. El colapso de las economías de planificación centralizada y los fallos reales, o presuntos, del Estado de bienestar en las economías mixtas han traído aparejada una intensa reevaluación de dicho papel en un entorno mucho más orientado hacia el mercado que en las últimas décadas. Como lo confirman ésta y otras conferencias económicas recientes, quizás, nunca antes han prestado tanta atención los economistas, los politólogos y los responsables de formular la política económica a la función que debería competerle al gobierno.

En este debate de índole predominantemente normativa, algunos economistas se inclinan a favor de un Estado minimalista, en el que el gobierno debería tener funciones muy limitadas, esencialmente justificadas por la estricta aplicación de argumentos económicos vinculados a los fallos del mercado, como la existencia de externalidades, los bienes públicos, los monopolios y las deficiencias de información. Estos economistas revelan mucha fe en el mercado pero poca en las acciones del gobierno. Otros sostienen que si el Estado delega muchas actividades y adopta una función más retraída, se suscitarían muchos problemas, como la creciente incidencia de la delincuencia (sobre todo del crimen organizado), el aumento de la pobreza, una distribución del ingreso cada vez menos igualitaria, etc. Justifican una mayor función del gobierno recurriendo a las funciones musgravianas, como la asignación de recursos, cuando el mercado no lo hace de manera óptima; la redistribución del ingreso, cuando el mercado genera una distribución que la sociedad no considera justa, y la estabilización de las actividades económicas, cuando el funcionamiento automático del mercado conduce a la inestabilidad económica acompañada de desempleo, inflación y desequilibrios de balanza de pagos.

En las sociedades modernas y complejas, los objetivos adoptados por el gobierno se han vuelto cada vez más amplios y difíciles de definir. Por ejemplo, se reconoce actualmente que el sector privado puede dejar de asignar óptimamente los recursos no sólo en un momento determinado sino de manera intertemporal, justificándose de esa manera la intervención del sector público en muchas esferas nuevas que entrañan períodos diferentes, tales como el medio ambiente, la investigación y las pensiones. La distribución del ingreso también ha adquirido más facetas en la medida en que se ha justificado la intervención del gobierno no sólo por la distribución cuantitativamente desigual del ingreso sino, cada vez con más frecuencia, por las diferencias del ingreso que pueden suscitarse en función del género, la edad, y las características étnicas, regionales y físicas individuales. Incluso la función de estabilización se ha vuelto más multidimensional y, actualmente, puede vincularse al producto, al empleo, al nivel de precios, a la balanza de pagos, a la deuda pública, al nivel de gasto público y al nivel de tributación.

Cuadro 1. Crecimiento del gasto público, 1870-1990

Porcentaje del PIB)

| | Fines del siglo XIX, alrededor de 1870 <u>1/</u> | Período previo a la primera guerra mundial, alrededor de 1913 <u>1/</u> | Período posterior a la primera guerra mundial, alrededor de 1920 <u>1/</u> | Período previo a la segunda guerra mundial, alrededor de 1937 <u>1/</u> | Período posterior a la segunda guerra mundial, 1960 | 1980 | 1990 |
|--------------------------|---|--|---|--|---|------|------|
| Alemania | 10,0 | 14,8 | 25,0 | 42,4 | 32,4 | 47,9 | 45,7 |
| Austria | ... | ... | 14,7 | 15,2 | 35,7 | 48,1 | 48,6 |
| Bélgica | ... | ... | ... | 21,8 | 30,3 | 58,6 | 55,5 |
| Canadá | ... | ... | 13,3 | 18,6 | 28,6 | 38,8 | 45,8 |
| España | ... | 8,3 | 9,3 | 18,4 | 18,8 | 32,2 | 41,8 |
| Estados Unidos | 3,9 | 1,8 | 7,0 | 8,6 | 27,0 | 31,8 | 33,3 |
| Francia | 12,6 | 17,0 | 27,6 | 29,0 | 34,6 | 46,1 | 49,8 |
| Italia | 11,9 | 11,1 | 22,5 | 24,5 | 30,1 | 41,9 | 53,2 |
| Japón | 8,8 | 8,3 | 14,8 | 25,4 | 17,5 | 32,0 | 31,7 |
| Noruega | 3,7 | 8,3 | 13,7 | ... | 29,9 | 37,5 | 53,8 |
| Países bajos | 9,1 | 9,0 | 13,5 | 19,0 | 33,7 | 55,2 | 54,0 |
| Reino Unido | 9,4 | 12,7 | 26,2 | 30,0 | 32,2 | 43,0 | 39,9 |
| Suecia | 5,7 | 6,3 | 8,1 | 10,4 | 31,0 | 60,1 | 59,1 |
| Suiza | ... | 2,7 | 4,6 | 6,1 | 17,2 | 32,8 | 30,7 |
| Promedio | 8,3 | 9,1 | 15,4 | 18,3 <u>2/</u> | 28,5 | 43,3 | 45,9 |
| Australia | ... | ... | ... | ... | 21,2 | 31,6 | 34,5 |
| Irlanda | ... | ... | ... | ... | 28,0 | 48,9 | 41,0 |
| Nueva Zelandia <u>3/</u> | ... | ... | ... | ... | 26,9 | 38,1 | 44,0 |
| Promedio | ... | ... | ... | ... | 25,4 | 39,5 | 39,8 |
| Promedio Total | 8,3 | 9,1 | 15,4 | 20,7 | 27,9 | 42,6 | 44,8 |

Fuentes: Comisión Europea, *Tables on General Government Data*, 1995; *OECD Economic Outlook*, 1994 y 1995; Vito Tanzi y Domenico Fanizza, "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-94", WP/95/49, mayo de 1995; B. R. Mitchell, "International Historical Statistics", (varios números); Acha Hernández, "Datos básicos para la historia financiera de España", 1976; Bureau of Census, "Historical Statistics of the U.S.A.", 1975; FMI, *Estadísticas de las finanzas públicas*; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*. Cuadro reproducido de Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, "The Growth of Government and the Reform of the State" (documento de trabajo de FMI de próxima publicación).

1/ O del año más próximo para el cual se dispone de datos después de 1870, antes de 1913, después de 1920 y antes de 1937.

2/ Promedio calculado sin incluir Alemania, Japón y España (países que en esa época se encontraban en guerra o en preparativos de guerra).

3/ Datos de *Estadísticas de las finanzas públicas*, para 1960 se utilizaron datos correspondientes a 1970.

Las estadísticas históricas para el período 1870-1913 (véase el cuadro 1) presentan una imagen cuantitativa de lo que podría implicar un Estado minimalista en términos del nivel de gasto público. Puede observarse que el gasto público, medido como proporción del PIB, era mucho más bajo hace un siglo que en períodos posteriores. Esta baja participación del gasto público en el PIB no era típica de sociedades primitivas sino de sociedades muy avanzadas y adelantadas. No obstante, en ese período el Estado no participó en actividades tales como la educación superior, la prestación de servicios de salud, la seguridad social y el bienestar público a escala masiva, el seguro de desempleo, ni en muchas otras que son actualmente comunes.

Las estadísticas de años recientes, sobre todo en los llamados Estados de bienestar en el grupo de países industriales, presentan el nivel de gasto necesario si se amplía la función del sector público (véase el cuadro 1). Se observará que, para algunos países, el gasto público total ha sido superior al 50% del PIB e incluso se ha aproximado o ha superado el 60%. Para el grupo de países que figuran en el cuadro 1, el gasto público creció, como proporción del PIB, de un promedio de alrededor del 10% a principios de siglo al 45% en los últimos años 1/. Estos datos se refieren a países industriales con economías de mercado. En las economías de planificación centralizada que caracterizaban a Europa oriental, el papel del Estado era aún más amplio.

II. La "eficiencia" de los instrumentos de política económica

Las deliberaciones económicas sobre el papel del Estado han girado en torno a los fallos del mercado, con particular hincapié por parte de quienes desean justificar una función más amplia; o, en términos de fallos del gobierno, posición en la que hacen énfasis quienes desean ver limitado dicho papel (véase Stiglitz, 1995). Entre los que adoptan esta última postura, ha tenido particular influencia un grupo vinculado con la teoría de la elección social. Los integrantes de este grupo han demostrado cómo las actividades de captación de rentas emprendidas por grupos de intereses especiales y otros comportamientos burocráticos han provocado el crecimiento del gasto público y han impedido el logro de los objetivos especificados de la política pública 2/. (Véase Mueller 1989.) En el sector público, los problemas de mandante y mandatario son comunes y la dificultad de redactar contratos o instrucciones precisas pero no excesivamente restrictivas para el comportamiento de los mandatarios que actúan en nombre del sector público lleva a resultados que suelen contradecir los objetivos de quienes formulan la política económica. En muchos países, el problema se complica debido a la corrupción de algunos funcionarios públicos. (Véase Tanzi, de próxima publicación.)

1/ Este incremento se debió más a las políticas gubernamentales que a factores técnicos que suelen resumirse en la expresión "Ley de Wagner".

2/ Cabe destacar la contribución, en este contexto, de la "escuela neoitálica" a través de la obra de Alberto Alesina, Guido Tabellini y otros.

En este documento quisiéramos centrarnos en un aspecto diferente de la función del gobierno, aspecto que no está vinculado a los fallos tradicionales del mercado ni a los fallos del gobierno en el sentido de la elección social. Este aspecto ha sido en gran medida soslayado en la literatura y especialmente en los textos sobre finanzas públicas. Guarda relación con la brecha que existe frecuentemente entre las metas del gobierno y la disponibilidad de instrumentos fiscales necesarios para alcanzarlas y la manera en que los gobiernos reaccionan ante esa brecha. Dado que los instrumentos de política económica son los vehículos que deben implementar, o se suponen que implementen, las intenciones de las autoridades, cuando no se dispone de ellos o éstos no son eficientes, pueden surgir dificultades 1/. Cuando existe esta brecha, se presentan dos posibilidades: o bien las autoridades abandonan la consecución de algunos objetivos o, por lo menos, modifican sus objetivos para hacerlos coincidir con los instrumentos de los cuales disponen; o bien siguen empeñados en alcanzar los mismos objetivos pero apoyándose en instrumentos menos eficientes.

Lamentablemente, la segunda posibilidad parece ser común, lo que da como resultado una política económica deficiente y una función más confusa del Estado. Los resultados finales de las acciones gubernamentales suelen ser, entonces, diferentes de los resultados previstos. En este contexto, la "eficiencia" de un instrumento de política económica se define "a la Tinbergen": un instrumento es eficiente cuando al efectuársele una modificación moderada se obtiene un cambio significativo en el objetivo de política económica que se trata de alcanzar mediante el uso de ese instrumento. (Véase Johansen, 1965, págs. 12-14.) No es, entonces, la definición usual distributiva de la eficiencia.

Los economistas y los politólogos, en general, asocian el alcance y la importancia del sector público (o, dicho de otra manera, la función del gobierno) con la participación del gasto público o de la recaudación impositiva en la renta nacional. Los cursos de finanzas públicas tratan sobre la tributación y el gasto y no toman en cuenta la política monetaria o de comercio exterior porque se supone que esta última no tiene nada que ver con los objetivos *fiscales*. Además, por lo general no se discute la reglamentación en esos cursos 2/. El supuesto implícito es que esos objetivos sólo pueden alcanzarse mediante instrumentos tributarios y de gasto público. Cuanto mayor sea el nivel de imposición o de gasto público, mayor se supone que será la intervención del gobierno en la economía. Con base en este supuesto, el gobierno desempeñaría una función mucho más amplia en Suecia que en Japón, y en los países industriales más que en los países

1/ Por supuesto, la disponibilidad de instrumentos de política económica depende de la existencia de buenas instituciones. En este trabajo nos centramos en los instrumentos y no en las instituciones.

2/ Johansen (págs. 22-25) enumera los principales instrumentos de los que dispone el gobierno, entre los cuales se incluye la política monetaria, las prohibiciones y la actividad empresarial del propio gobierno, pero asimismo limita los instrumentos de política fiscal a los pagos que recibe el gobierno (impuestos) y a los pagos que efectúa.

en desarrollo. Quienes desean que se impongan límites constitucionales al nivel de tributación deberán sentirse satisfechos con el nivel que alcanza en los países en desarrollo.

En general, puede decirse que los países en desarrollo se caracterizan por: a) una distribución del ingreso menos uniforme que en los países industriales 1/; b) una evolución macroeconómica menos estable, medida en función de las fluctuaciones del producto, los precios o los resultados de la balanza de pagos, y c) fallos del mercado más generalizados debido a la falta de información, a la prevalencia de monopolios o prácticas monopolísticas, y a externalidades de diferentes tipos 2/.

Si bien la evidencia disponible señala una mayor *necesidad* de acción gubernamental en los países en desarrollo, en comparación con los países industriales, son estos últimos los que registran una función mucho mayor del gobierno cuando se la mide en función de los niveles de tributación y de gasto público: En promedio, el nivel de tributación y de gasto público, medido como proporción del PIB, es en los países industriales por lo menos el doble que en los países en desarrollo. Como se señaló anteriormente, esta diferencia no puede explicarse por una necesidad menor de intervención del sector público en los países en desarrollo. La explicación radica, más bien, en las dificultades que padecen esos países para captar ingresos tributarios. Por diferentes razones, que escapan al alcance de este trabajo, los países en desarrollo tienen muchos más problemas que los industriales en materia de recaudación impositiva. ¿Quiere decir esto que las autoridades de los países en desarrollo reducen sus objetivos de política económica para reflejar esta realidad? En la siguiente sección se expone el argumento de que, con frecuencia, los gobiernos que no pueden captar un nivel deseado de ingresos tributarios no reducen su papel en la economía, sino que tratan de desempeñar su función mediante instrumentos no fiscales. Esto significa entonces que no se reduce la función del gobierno, sino que se modifica la manera en que se desempeña la misma. Estos otros instrumentos son en gran medida, aunque no exclusivamente, *las actividades cuasifiscales y las disposiciones cuasifiscales*. Son ellas actividades que no están conectadas con el presupuesto pero que pueden tener efectos muy similares a los de las acciones fiscales.

Las actividades y disposiciones cuasifiscales también han cobrado importancia en países industriales cuando el deseo de mantener una función de mayor envergadura para el gobierno ha chocado con la realidad de una recaudación impositiva inadecuada. En algunos casos, como sucedió por ejemplo en Italia durante gran parte de los años setenta y parte de los ochenta, esto llevó a la creación de actividades cuasifiscales dentro del

1/ Los coeficientes de Gini suelen ser mucho más altos en los países en desarrollo que en los desarrollados.

2/ En el *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, el Banco Mundial intentó elaborar "índices de distorsiones de precios" para muchos países en desarrollo. No nos queda claro qué grado de precisión se logró con el panorama que presenta este heroico intento. Véase la pág. 60 de dicho informe.

sistema financiero que permitieron al gobierno financiar su deuda pública a menor costo (Véase Bruni, Penati y Porta, 1989.) En otros casos, como en Estados Unidos en los años ochenta, esto propició la aplicación de disposiciones cuasifiscales, a las que con frecuencia se hace referencia en términos de asignación de obligaciones a los gobiernos locales y a las empresas privadas sin financiamiento federal. En general, se ha encontrado que estas actividades cuasifiscales tienden a ser más empleadas en los países industriales menos avanzados.

III. Importancia de las actividades y disposiciones cuasifiscales

Si un gobierno quiere alentar una actividad económica determinada, normalmente lo más aconsejable sería hacerlo mediante una subvención presupuestaria a dicha actividad. Si, por el contrario, quiere desalentarla, lo más adecuado sería aplicarle un impuesto. Esta es la manera pigouviana estándar de hacer frente a las externalidades positivas y negativas. En realidad, sin embargo, y especialmente en los países en desarrollo, el estímulo o desincentivo de ciertas actividades no suele tener lugar a través del presupuesto sino por otros medios, sobre todo actividades cuasifiscales y disposiciones cuasifiscales 1/. Son éstas acciones *fiscales* realizadas por medio de instrumentos no fiscales. Son *extrapresupuestarias*, y remplazan la función de gasto-tributación del presupuesto.

En una economía de mercado en buen funcionamiento, la reglamentación deberá limitarse a ayudar a definir las reglas del juego y a proteger a los ciudadanos contra determinados riesgos. De esta manera, el gobierno podría regular la fusión de empresas para mantener la competencia; podría exigir la inmunización infantil para asegurar la buena salud; podría reglamentar la distribución de los productos farmacéuticos por la misma razón; podría determinar las reglas de tránsito y exigir licencias de conducir para asegurar la seguridad vial; podría reglamentar a los bancos y a las aseguradoras para proteger a los clientes contra un comportamiento injustificado de quienes dirigen esas instituciones, etc. Dentro de ciertos límites, éstas se consideran actividades regulatorias legítimas del sector público. No se considerarían disposiciones cuasifiscales. La función de una licencia de conducir o del reglamento de tránsito no puede ser sustituida por un impuesto y una subvención.

1. Disposiciones cuasifiscales

Supongamos, no obstante, que el gobierno desea ayudar a las familias de pocos recursos subvencionando el costo del alquiler de sus viviendas 2/. Podría hacerlo mediante una subvención explícita a las familias en cuestión,

1/ En materia ambiental, los países industriales han utilizado a menudo reglamentaciones, las que en muchas ocasiones tienen un efecto cuasifiscal. Por supuesto, también se emplean incentivos y gastos fiscales para lograr ese objetivo.

2/ Esto podría considerarse como una subvención a un bien de interés social.

otorgado presupuestariamente y financiado por medio de impuestos. Sin elaborar sobre el mérito de esta política, esto sería la aplicación normal de instrumentos de tributación-gasto por parte de un gobierno. Supongamos ahora que es limitado el monto de los impuestos u otros recursos ordinarios del gobierno, pero que las autoridades siguen empeñadas en alcanzar su objetivo de subvencionar el alquiler de las familias de pocos recursos. Una de las disposiciones cuasifiscales que fomentaría este objetivo sería el control de los alquileres, el que equivale a una política de subvención a los arrendatarios y de impuesto a los arrendadores 1/. En otras palabras, el control de alquileres sustituye la función del presupuesto y de esa manera reduce el nivel de imposición y el nivel de gasto en tanto sigue apoyando, en términos generales, los objetivos del gobierno. El hecho de que el resultado final de esta acción gubernamental tienda a ser menos eficiente en función del objetivo que se persigue que si la medida tuviera lugar mediante una asignación presupuestaria es sólo una parte de nuestro argumento, pero no modifica la realidad concreta de que el control de alquileres toma el lugar de acciones que podrían efectuarse presupuestariamente. Existen muchos otros ejemplos de reglamentación cuasifiscal, desde las leyes de zonificación hasta el servicio militar obligatorio y no remunerado.

2. Actividades cuasifiscales emprendidas a través del régimen cambiario

Supongamos que un país exporta café e importa medicamentos y que el gobierno tiene intención de subvencionar el uso de los medicamentos gravando a los productores de café. La política convencional del gobierno, aunque económicamente ineficiente, 2/ sería aplicar un impuesto a los exportadores de café, elevando de esa manera el nivel de tributación y subvencionar a los importadores de medicamentos, lo que elevaría el nivel del gasto público. No obstante, el gobierno puede tener dificultades (administrativas o políticas) para adoptar este curso de acción. Una alternativa más sencilla, desde el punto de vista administrativo o político, sería emplear el mecanismo cambiario para fomentar el mismo objetivo social, es decir, aplicando tipos de cambio apreciados para la importación de medicamentos y para la exportación de café 3/. El gobierno obliga a los exportadores de café a vender al banco central las divisas obtenidas en sus operaciones comerciales con el exterior recibiendo a cambio una cantidad menor (en moneda nacional) que la que hubiera recibido si hubiesen podido vender sus divisas en el mercado. El gobierno, a su vez, vende estas divisas (a un tipo de cambio apreciado) a los importadores de medicamentos, quienes pueden adquirirlos a un costo menor (en moneda nacional). Nuevamente, ha tenido lugar una imposición (a los productores de café) y una subvención (a los usuarios de medicamentos) sin efecto evidente sobre el nivel de tributación y sobre el nivel de gasto público. Si no se analiza

1/ Obsérvese que la carga impositiva no afecta a todos los contribuyentes sino únicamente a quienes son propietarios de las viviendas alquiladas.

2/ Obsérvese que en esta oración la eficiencia se refiere al concepto distributivo y no al concepto definido previamente.

3/ El efecto fiscal de los tipos de cambio múltiples ha sido reconocido desde hace mucho tiempo. Véase Bernstein (1950) y Sherwood (1956).

cuidadosamente este mecanismo, un observador que utilice datos convencionales sobre tributación y gasto podría deducir que la función del gobierno en ese país es más limitada de lo que realmente es.

El ejemplo precedente puede ampliarse a la exportación de otros productos agropecuarios y, en particular, a la exportación de minerales. En todos los casos se obliga a los exportadores a ceder al gobierno, a un tipo de cambio sobrevaluado, las divisas que reciben en sus transacciones comerciales 1/. De hecho, entonces, se grava a los exportadores a tasas muy altas. Cuando se proporcionan divisas a los importadores de ciertos productos, también a un tipo de cambio sobrevaluado, el resultado neto es similar al de una subvención presupuestaria a los bienes en cuya importación se emplea este tipo de cambio. Los regímenes de tipos de cambio múltiples son muy comunes (véase FMI, 1994). Dependiendo de la cobertura de las tasas especiales, los impuestos y subvenciones cuasifiscales que entrañan pueden ser considerables.

Muchos países recurren también a restricciones cuantitativas a la importación o conceden subvenciones implícitas a algunos grupos y aplican impuestos implícitos a otros, pero suele ser difícil cuantificar estos efectos.

3. Actividades cuasifiscales emprendidas a través del sistema financiero

Las actividades cuasifiscales se emprenden a menudo *a través del sistema financiero* y pueden adoptar muchas formas, pero, en definitiva, dan como resultado la tributación implícita de algunos grupos (depositantes, tenedores de efectivo) y la subvención implícita de otros (prestatarios, bancos con préstamos problemáticos, gobierno). En todos los casos, no provocan una recaudación impositiva ni un gasto público explícitos, por lo que tienden a registrar una proporción más baja de los impuestos o del gasto público en el PIB. Dado que no es posible incluir en este trabajo un análisis detallado de este aspecto 2/ nos limitaremos a presentar algunos ejemplos.

En ciertos casos se exige a las instituciones financieras que concedan préstamos a empresas o al gobierno a tasas de interés inferiores a las del

1/ De otra manera, podría obligárseles a vender sus productos en el mercado interno a precios muy inferiores a los niveles mundiales para esos productos. Esto ocurre frecuentemente con el petróleo. En países productores de petróleo, como Nigeria, Irán, Venezuela, Rusia y otros, se vende a precios que parecen ridículamente bajos. En este caso, la tributación implícita del sector petrolero y las subvenciones implícitas a los consumidores no aparecen en el presupuesto, destacándose que ambos montos pueden ser muy elevados.

2/ Véase G.A. Mackenzie (1994); Mackenzie y Stella (de próxima publicación); Maxwell Fry (1993), y Christopher Chamley (1991).

mercado ^{1/}. O bien, algunas instituciones financieras pueden beneficiarse de las prácticas de redescuento preferencial por parte del banco central y trasladar una subvención implícita a quienes contraen préstamos con ellas. Puede suceder asimismo que los prestatarios de alto riesgo obtengan los préstamos a una tasa de interés que no refleje el riesgo, o que algunos prestatarios obtengan préstamos a una tasa libre de riesgos porque el gobierno (o una parte del mismo, como el banco central) garantiza los préstamos. En otros casos, el gobierno obtiene un crédito subvencionado al obligar a los bancos a mantener en el banco central un alto encaje legal, no compensado o poco compensado. En la mayoría de los casos, "...el control de los flujos internacionales de capital [está] vinculado al control de los intermediarios financieros dentro del país" (Giovannini y De Melo, 1993, pág. 953). Estos controles dan como resultado una "represión financiera", que es una forma de tributación implícita.

Hemos presentado ejemplos de actividades gubernamentales comunes, especialmente entre los países en desarrollo y las economías en transición, que dan como resultado una tributación implícita. En algunos casos, esta tributación está acompañada de subvenciones implícitas a grupos específicos y en otros beneficia al gobierno, que de esa manera puede alcanzar algunos de sus objetivos sin elevar los impuestos explícitos. El financiamiento inflacionario, es decir, la concesión directa de préstamos al gobierno por parte del banco central, es un ejemplo de una operación cuasifiscal que es, básicamente, un impuesto implícito (a los tenedores de efectivo) recaudado por el gobierno. Hasta cierto punto, este impuesto eleva el nivel de inflación.

En la siguiente sección incluimos estimaciones cuantitativas de *algunas* de estas actividades. De ninguna manera son todos los canales por los cuales se busca alcanzar lo que en esencia son objetivos fiscales del gobierno mediante el uso de instrumentos no fiscales. En cierta forma, lo que hemos planteado es apenas la punta del iceberg.

IV. Algunas cuantificaciones

En la sección precedente presentamos ejemplos de disposiciones y actividades cuasifiscales que pueden aplicarse en lugar de las acciones de tributación y gasto del gobierno. Hemos sostenido que estas disposiciones y estas actividades permiten al gobierno desempeñar un papel más importante sin tener que elevar los impuestos o gastar más. No tenemos manera de cuantificar todas estas actividades cuasifiscales y mucho menos la reglamentación cuasifiscal. Si fuese posible, trataríamos de contestar la siguiente pregunta: ¿En qué medida deberá aumentar el nivel de tributación y el nivel de gasto para sustituir los impuestos y subvenciones implícitos

^{1/} En circunstancias particulares, sobre todo cuando la tasa de inflación es elevada y las tasas de interés son bajas, las subvenciones implícitas a los prestatarios pueden ser enormes. Dado que estas subvenciones no figuran en el presupuesto, un país puede tener una alta inflación aún cuando el presupuesto formal parezca estar equilibrado. Esto fue lo que ocurrió en Brasil hace algunos años.

por impuestos y gasto público convencionales o explícitos? Aún así, analizando algunas actividades cuasifiscales específicas puede concebirse qué dimensión se requiere. A continuación incluimos algunas estimaciones.

Giovannini y De Melo (1993) estimaron los impuestos implícitos que pueden obtener los gobiernos de varios países a partir del "control de los flujos internacionales de capital vinculado al control de los intermediarios financieros dentro del país" (*ibid.*, pág. 953). Estos controles permiten a los gobiernos autofinanciarse a tasas de interés artificialmente bajas. Los autores subrayan que sus estimaciones son mínimas porque limitan sus cálculos a los intereses que el gobierno ahorra en el servicio de su deuda. Por lo tanto, probablemente subestimen en gran medida el verdadero alcance del "ingreso" cuasifiscal del sector financiero.

En el cuadro 2 se presentan estas estimaciones para 24 países. Puede observarse que el ingreso procedente de la represión financiera puede ser muy elevado, como proporción del PIB y como proporción de la recaudación impositiva (medida convencionalmente). Para los años que figuran en el cuadro, estos impuestos implícitos generaron más del 5% del PIB en México y en Zimbabwe y montos más pequeños pero no obstante cuantiosos en varios otros países. Grecia, Portugal y Turquía son los únicos países europeos del cuadro, y en cada uno de ellos se ha "captado" poco más del 2% del PIB a partir de esta fuente. El promedio no ponderado de todo el grupo es 2% del PIB y 9% del ingreso fiscal 1/.

Maxwell Fry (1993) ha estimado, para 26 países, el señoreaje (monedaje) recibido por el gobierno debido a su monopolio sobre la creación de dinero en 1984 2/. Se trata de un ingreso *adicional* al de la represión financiera. Cuando este señoreaje lleva a la inflación, constituye una especie de impuesto selectivo cuyo ingreso se obtiene multiplicando la tasa impositiva (que es la tasa actual de inflación) por la base tributaria, que es el "...promedio geométrico de los valores, al inicio y al cierre del año, del circulante más las reservas bancarias" (pág. 10). Las estimaciones de Fry se presentan en el cuadro 3. Nuevamente, es sorprendente la importancia, desde el punto de vista del ingreso fiscal, de estos impuestos implícitos. En cinco países (Argentina, Egipto, México, Perú y Yugoslavia), esta fuente no ortodoxa de ingreso fiscal generó más del 7% del PIB y una abultada proporción de la recaudación impositiva. Se insiste en que estas estimaciones pertenecen a 1984 y que desde ese año ha habido grandes cambios en algunos de los países mencionados. Christopher Chamley (1991) también intentó estimar el ingreso tributario procedente de la imposición financiera implícita en cuatro países africanos --Ghana, Somalia, Zaire y Zambia-- para el período 1971-1986, empleando dos métodos distintos 3/. En el cuadro 4 se incluyen los ingresos fiscales *promedio* para todo el período, calculados como porcentajes del PIB. Es evidente la importancia de esta fuente

1/ Obsérvese que el cuadro se refiere a la década de los años setenta o al primer quinquenio de los ochenta. En algunos de los países presentados la situación actual puede ser muy diferente.

2/ Pueden encontrarse estimaciones de años anteriores en Fischer (1982).

3/ Véanse los detalles en el artículo original.

implícita de ingreso fiscal. Las estimaciones anuales, presentadas en el artículo de Chamley, indican una gran variabilidad de esta fuente. En determinados años, los valores fueron mucho más altos que los que figuran en el cuadro.

Cuadro 2. Monto de los ingresos como consecuencia de la represión financiera

Ingresos derivados de la represión financiera

| País | Muestra | Porcentaje del GDP | Porcentaje del ingreso tributario |
|--------------------|-------------------------|-----------------------|---|
| Algeria | 1971-1987 | 4,30 | 11,42 |
| Brasil | 1983-1987 | 0,48 | 1,57 |
| Colombia | 1980-1984 | 0,24 | 2,11 |
| Corea | 1975-1987 | 0,25 | 1,36 |
| Costa Rica | 1972-1984 | 2,33 | 12,76 |
| Filipinas | 1975-1986 | 0,45 | 3,88 |
| Grecia | 1974-1985 | 2,53 | 7,76 |
| India | 1980-1985 | 2,86 | 22,38 |
| Indonesia | 1976-1986 | 0,00 | 0,00 |
| Jamaica | 1980-1982 | 1,38 | 4,74 |
| Jordania | 1978-1987 | 0,60 | 2,40 |
| Malasia | 1974-1981 | 0,12 | 0,31 |
| Maruecos | 1977-1985 | 2,31 | 8,89 |
| México | 1984-1987 | 5,77 | 39,65 |
| Pakistan | 1982-1983 | 3,23 | 20,50 |
| Panamá | 1977-1987 | 0,69 | 2,49 |
| Papua Nueva Guinea | 1981-1987 | 0,40 | 1,90 |
| Portugal | 1978-1986 | 2,22 | 6,93 |
| Sri Lanka | 1981-1983 | 3,40 | 19,24 |
| Tailandia | 1976-1986 | 0,38 | 2,57 |
| Tunisia | 1978-1987 | 1,49 | 4,79 |
| Turquía | 1980-1987 | 2,20 | 10,89 |
| Zaire | 1974-1986 ^{1/} | 0,46 | 2,48 |
| Zimbabwe | 1981-1986 | 5,50 | 19,13 |

Fuente: Giovannini and De Melo, op. cit., p. 959.

^{1/} La muestra correspondiente a Zaire no incluye los años 1981, 1982 y 1983.

Lamentablemente no se cuenta con buenas estimaciones de los impuestos y subvenciones implícitos vinculados a regímenes de tipos de cambio múltiples, controles de precios internos o restricciones cuantitativas al comercio. Los pocos datos encontrados indican que estos impuestos o subvenciones pueden ser muy altos. Por ejemplo, Brian Pinto (1989, pág. 329) ha estimado que la tasa de impuesto marginal implícito a las exportaciones de Ghana era del 91%. Este impuesto implícito era consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio.

V. Conclusiones

En este trabajo se han abordado algunas cuestiones relacionadas con el papel positivo del gobierno. Se ha destacado el hecho de que los gobiernos pueden desempeñar sus funciones de diferentes maneras y mediante varios instrumentos. Estos instrumentos se extienden mucho más allá de la gama de impuestos y gasto público que son los que atraen la mayor atención, sobre todo de los economistas especializados en finanzas públicas. Muchos países emprenden actividades cuasifiscales y adoptan disposiciones cuasifiscales. Son éstos instrumentos no fiscales empleados para lograr o acercarse a los mismos objetivos que los que se persiguen a través de los impuestos y del gasto público.

Si bien todos los países utilizan en cierta medida estos otros instrumentos, su uso es mucho más generalizado en los países en desarrollo y, en menor grado, en los países industriales más pobres. Las economías en transición también recurren ampliamente a ellos. La información de la que se dispone sugiere que, cuantitativamente --en términos del porcentaje del PIB que sería necesario para sustituirlos por impuestos y gasto público explícitos-- estos otros instrumentos, en los países en desarrollo, podrían ser tan importantes como los instrumentos tradicionales de tributación y gasto 1/. Dado que los países en desarrollo registran niveles de tributación que, medidos como porcentajes del PIB, sólo llegan a la mitad de los que registran los países industriales, puede concluirse que mediante el empleo de estos instrumentos cuasifiscales los gobiernos de los países en desarrollo procuran desempeñar un papel que puede ser no muy diferente al de los gobiernos de los países industriales. La diferencia es que lo hacen con otros instrumentos. Por consiguiente, quienes se inclinan a favor de una función minimalista del Estado no deberán entusiasmarse demasiado cuando el nivel de tributación de un país es bajo hasta tanto haber confirmado que las fuentes impositivas tradicionales no hayan sido sustituidas por impuestos implícitos, ocultos o menos tradicionales.

Podríamos formular una hipótesis general que, admitimos, no ha sido plenamente demostrada en este documento. Con una variancia inevitable alrededor de la media --en parte debida a la presencia aleatoria de gobiernos más o menos conservadores en determinados momentos y en determinados países-- la mayoría de los gobiernos preferiría desempeñar funciones similares en términos generales. Cuando los impuestos que recaudan no son suficientes para financiar los gastos previstos, tienden a

1/ Esto es especialmente válido para las economías en transición.

Cuadro 3. Ingresos por concepto de señoreaje en 26 países en desarrollo, 1984

| <u>Ingresos tributarios por señoreaje</u> | | |
|---|--------------------|--|
| País | Porcentaje del PNB | Porcentaje del ingreso público corriente |
| Algeria | 1,6 | n.a. |
| Argentina | 7,4 | 46,5 |
| Brasil <u>1/</u> | 2,5 | 9,1 |
| Chile | 0,9 | 2,7 |
| Corea <u>3/</u> | 0,1 | 1,4 |
| Costa de Marfil | 0,4 | 1,5 |
| Egipto | 7,5 | 16,7 |
| Filipinas | 2,4 | 22,1 |
| Ghana <u>1/</u> | 0,7 | 6,2 |
| Grecia | 3,1 | 8,7 |
| India | 1,0 | 7,6 |
| Indonesia | 0,7 | 6,2 |
| Malasia <u>3/</u> | 0,1 | 0,5 |
| Maruecos | 1,7 | 6,8 |
| México | 7,2 | 41,9 |
| Nigeria <u>3/</u> | 0,9 | 5,1 |
| Pakistan <u>2/</u> | 0,5 | 2,6 |
| Perú <u>1/</u> | 8,7 | 58,0 |
| Portugal | 5,3 | 14,6 |
| Sri Lanka <u>2/</u> | 0,8 | 3,4 |
| Tailandia <u>3/</u> | 0,2 | 1,3 |
| Tanzania <u>4/</u> | 3,1 | 18,6 |
| Turquia <u>3/</u> | 2,6 | 13,9 |
| Venezuela | 1,5 | 5,7 |
| Yugoeslavia | 9,8 | 132,8 |
| Zaire <u>2/</u> | 3,0 | 16,1 |

Fuente: FMI, *Estadísticas de las finanzas públicas* y Banco Mundial, *World Tables 1989-90: Socio-economic Time-series Access and Retrieval System, Version 1.0* (Washington, D.C.: Banco Mundial, marzo de 1990). Tomado de Fry, op. cit., pág. 11.

1/ 1985.

2/ 1986.

3/ 1987.

4/ Señoreaje, 1985.

Cuadro 4. Recaudación impositiva procedente de la tributación financiera implícita en algunos países, promedios correspondientes a 1971-1986

(Porcentajes del PIB)

| País | Método de la tasa de rendimiento | Método del flujo de caja |
|---------|----------------------------------|--------------------------|
| Ghana | 6,8 | 4,8 |
| Somalia | 4,9 | 4,3 |
| Zaire | 7,8 | 7,2 |
| Zambia | 4,3 | 4,0 |

Fuente: Basado en el cuadro 2 de Chamley (1991), págs. 524-525.

recurrir a instrumentos no tributarios, menos ortodoxos. Quizás un corolario de esta hipótesis general es que *las metas del gobierno cambian más en el tiempo que en el espacio* ^{1/}. Los efectos de demostración podrían explicar la tendencia de los gobiernos de varios países (tras hacer los ajustes necesarios en función de la inclinación política o el partido que haya asumido el poder) a tratar de fomentar metas similares y a desempeñar funciones similares. Cuando estas funciones se modifican en el curso del tiempo, tienden a cambiar en todos los países.

Los especialistas en finanzas públicas y, quizá, la mayoría de los demás economistas, creen que los instrumentos *fiscales* son más eficientes que los instrumentos *cuasifiscales* en el desempeño del papel del Estado. Normalmente, los economistas prefieren los impuestos antes que la reglamentación, y las subvenciones presupuestarias directas antes que las que se otorgan por medio de cuotas, crédito subvencionado, etc. En este contexto, el término "eficiencia" tiene dos significados distintos: el que corresponde a la definición de Tinbergen, y el que generalmente utilizan los economistas (es decir, la eficiencia tiene que ver con el óptimo de Pareto y la asignación de recursos). Sobre ambas bases, los economistas, como grupo, tienden a preferir los instrumentos fiscales antes que los otros. No obstante, en casos particulares --como el financiamiento inflacionario-- algunos economistas renombrados, como Phelps (1972) y Dixit (1991) han sostenido que la eficiencia económica de determinados instrumentos sólo puede juzgarse en el contexto de un enfoque de equilibrio general. Por consiguiente, no es posible estar seguro *a priori* de que la tributación

^{1/} Esto puede explicar, por ejemplo, por qué hay mucho menos variación en la tributación y el gasto de los países industriales en un momento dado que con el correr del tiempo. Véase nuevamente el cuadro 1.

siempre es preferible al financiamiento inflacionario. Por otra parte, la alternativa de elevar la recaudación impositiva puede no ser viable y el beneficio marginal del gasto público puede ser muy alto. Este último punto fue planteado, en relación con los tipos de cambio múltiples, por E.M. Bernstein ya en 1950, cuando escribió:

"La validez de los tipos [de cambio] múltiples en tanto que servicio tributario... no reside en su mérito económico, sino en el hecho de que son fáciles de aplicar... [y] de hacer cumplir... No existen razones justificadas para preferir un tipo de tributación a otro. No obstante, en países con dificultades presupuestarias, pueden dar mejores resultados que la no aplicación de impuestos adicionales".
(Bernstein, 1950, págs. 236-37).

Aún así, hoy en día la mayoría de los economistas creen que estas otras fuentes posibles de ingreso fiscal son muy ineficientes. Es más, el argumento en favor del financiamiento inflacionario (el caso planteado por Phelps y Dixit) pierde fuerza cuando se toma en cuenta la pérdida de ingresos tributarios que suele acompañar a una alta inflación en presencia de retrasos significativos en la recaudación. (Véase una explicación más completa sobre este tema en Tanzi, 1978.)

La explicación precedente conduce a conclusiones bastante poco favorables. Las actitudes y el pensamiento actuales revelan una clara preferencia por a) instrumentos puramente fiscales frente a los cuasifiscales para fomentar las metas del gobierno; b) impuestos económicamente eficientes frente a impuestos distorsionantes; c) completa separación entre la política fiscal y monetaria y eliminación de la represión monetaria. La preferencia por esta separación es evidente en los estudios realizados en favor de la independencia completa de los bancos centrales, con lo que se aboliría la función cuasifiscal desempeñada por estas instituciones 1/, y d) la eliminación de todos los impedimentos al comercio y especialmente a los vinculados con los tipos de cambio múltiples y con las restricciones cuantitativas 2/.

Estas preferencias, con el correr del tiempo, reducirán significativamente los instrumentos y controles de los que disponen los gobiernos para alcanzar sus objetivos. Esto es claramente deseable y congruente con una mayor dependencia del mercado. Si los gobiernos pueden adoptar metas de menor magnitud para que coincidan con su capacidad limitada de control y con la mayor función asignada al mercado, la reducción del empleo de instrumentos cuasifiscales y de recursos fiscales que los gobiernos han controlado mediante impuestos explícitos e implícitos será conducente a una economía más sana. No obstante, si los gobiernos no pueden moderar sus objetivos y/o no encuentran formas de promoverlos que sean

1/ Un número cada vez mayor de países ha promulgado legislación que concede independencia al banco central.

2/ También existe la tendencia a eliminar impedimentos a los movimientos de capital.

compatibles con las fuerzas del mercado 1/, se multiplicarán los déficit fiscales porque los gobiernos pueden no reducir o inclusive pueden incrementar el gasto debido a la contracción de recursos. Este problema será de especial importancia para los países en desarrollo y las economías en transición 2/ primero, porque estos países son los que más han recurrido a instrumentos cuasifiscales, y segundo, porque estos países tendrán mayores dificultades para captar el ingreso fiscal necesario a partir de fuentes tributarias eficientes. En estos países será particularmente acuciante la necesidad de moderar las ambiciones de los gobiernos y de generar fuentes importantes de ingreso fiscal a partir de regímenes tributarios eficientes. En el futuro, cobrarán importancia crucial las reformas integrales en materia de tributación y gasto público 3/.

1/ El experimento iniciado por Chile de privatización de los fondos de pensión es un ejemplo de un mecanismo compatible con las fuerzas del mercado para fomentar un objetivo gubernamental.

2/ En Rusia, por ejemplo, el banco central, hasta hace poco, financiaba directamente las actividades de las empresas estatales a tasas de interés sumamente negativas. En cierta medida, ese financiamiento compensó el gasto social en que estaban incurriendo las empresas. (Véase Tanzi 1993.) Si las empresas dejan de financiar este gasto social, el presupuesto tendrá que absorber parte del mismo.

3/ Véase una explicación más detallada de cuestiones conexas en Tanzi y Schuknecht (de próxima publicación).

