

**AMERICA LATINA:  
LA POLITICA FISCAL  
EN LOS AÑOS OCHENTA**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL  
CEPAL — PNUD**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1989**

LC/L.490  
Mayo de 1989

Este trabajo fue preparado por los señores Jorge Marshall R. y Klaus Schmidt-Hebbel D. del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES). Las opiniones expresadas en este estudio, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO . . . . .	3
I. INTRODUCCION . . . . .	5
II. LOS ANTECEDENTES DEL PROBLEMA FISCAL . . . . .	9
1. La política fiscal en la pre-crisis . . . . .	9
2. La caída de los términos de intercambio y la restricción al financiamiento externo . . . . .	12
3. El ajuste interno y el déficit público . . . . .	13
III. LAS POLITICAS DE REDUCCION DEL DEFICIT PUBLICO . . . . .	17
1. El aumento en los ingresos . . . . .	19
2. La reducción de los gastos . . . . .	21
3. El financiamiento del déficit . . . . .	21
IV. LA EXPERIENCIA DE PAISES . . . . .	23
V. CONCLUSIONES . . . . .	47
Notas . . . . .	48
BIBLIOGRAFIA . . . . .	51



## PREFACIO

El presente documento forma parte de los estudios preparatorios del Proyecto de Política Fiscal que constituye el Módulo I ("Evaluación Prospectiva de los Procesos de Ajuste, Estabilización y Desarrollo") del Proyecto Regional conjunto CEPAL-PNUD, RLA/87/003, denominado "Identificación de Opciones de Políticas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de América Latina".

En el documento se analizan los antecedentes del problema fiscal que afecta buena parte de las economías de la región, dando énfasis a tres conjuntos de variables que explican la intensidad de las dificultades observadas hasta 1985: i) la propia política fiscal en los años de precrisis, ii) el efecto de los shocks externos de términos de intercambio (tanto real como financiero) y de las restricciones al financiamiento externo, iii) la interacción entre las políticas de ajuste interno y el déficit del sector público. También se analizan diversas políticas orientadas a ecuacionar las finanzas públicas, mediante aumento de los ingresos, reducción de los gastos y/o identificación de nuevas formas de financiamiento, seguida por una revisión de la experiencia de la política fiscal en siete países de la región. Por último, de este balance preliminar son extraídas algunas importantes lecciones para el diseño de una política fiscal más eficiente desde el punto de vista de los programas de ajuste con crecimiento en la región.

Esta reseña de los aspectos que condicionan la política fiscal en la actual fase de crisis por la que atraviesan los países de América Latina, ha sido preparada a fin de servir de referencia inicial para el análisis de la política fiscal basado en los estudios de casos nacionales contemplados en el proyecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela).



## I. INTRODUCCION

La evolución de la economía latinoamericana en los años 80 ha estado marcada por la crisis de financiamiento externo y los esfuerzos de ajuste que han debido realizar los países de la región. Este proceso, que se extiende ya por más de cinco años, se ha caracterizado por una prolongada situación recesiva, que ha recaído con mayor fuerza sobre los sectores de menores ingresos, una elevación del ritmo inflacionario y una gran incertidumbre sobre la capacidad de crecimiento de mediano plazo de las economías de América Latina.

El efecto directo de la restricción de financiamiento externo, a partir de fines de 1982, fue una reducción del ahorro externo desde un promedio de 5,0% del PIB entre 1980 y 1982 a una cifra inferior a 1,0% del PIB entre 1983 y 1986. Adicionalmente, la tendencia ascendente de la deuda externa durante la década de 1970 y el alza en las tasas de interés internacionales elevaron la participación del servicio neto de factores externos en el PIB desde niveles en torno al 2,0% hacia fines de los años 70 a un promedio de 5,0% entre 1982 y 1986. Por último, el deterioro de los términos de intercambio de la región ha significado una pérdida adicional de alrededor de 3,0% del PIB anual entre 1982 y 1986 (cuadro 1).

Este conjunto de factores originaron una enorme transferencia de recursos al exterior, causando graves efectos internos. En primer lugar, el ajuste de la región condujo a una caída de casi 10 puntos en el PIB por habitante entre 1980 y 1983, con una lenta recuperación posterior. Aún en 1987 el producto por habitante era un 5.5% inferior al de 1980. En segundo lugar, la inflación promedio se eleva sustancialmente hasta 1985, llevando a la aplicación de diversos planes de estabilización, cuyos resultados están estrechamente ligados a los del déficit del sector público. Luego de una reducción en 1986, el ritmo inflacionario vuelve a aumentar en 1987. Por último, como resultado del ajuste interno, la inversión bruta cayó desde un 23,4% del PIB a comienzos de los 80 a un promedio de 15,7% entre 1983 y 1986 (cuadro 1).

Una parte significativa de la transferencia de recursos al exterior ha recaído, directa o indirectamente, sobre el sector público. A ello se le agrega la reducción en la recaudación tributaria como resultado de la recesión interna. De allí que una de las manifestaciones de la crisis de financiamiento externo son los aumentos en el déficit del sector público que se observan en la mayoría de los países durante los años 80, aunque con mayor intensidad

Cuadro 1

## INDICADORES MACROECONOMICOS DE AMERICA LATINA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB per cápita (1980=100)	100	98.4	95.0	90.4	91.7	92.7	94.0	94.5
Inflación (Tasa %)	56,0	57.5	84.6	130.8	184.8	274.7	64.5	198.3
Servicio factores (% del PIB)	-2,7	-3,8	-5,4	-5,2	-5,3	-5,0	-4,4	-3,9
Ahorro externo (% del PIB)	4,0	5,4	5,5	1,0	0,0	0,5	2,1	1,3
Efecto términos de intercambio (% del PIB)	0,0	-0,7	-2,7	-3,0	-2,6	-3,3	-4,3	-4,3
Inversión (% del PIB)	23,7	23,3	20,0	15,3	15,9	16,0	15,7	16,5
Déficit público (% del PIB)	4,2	7,2	8,3	6,5	5,3	5,0	6,8	7,6

Fuentes: PIB per cápita e inflación: CEPAL (1987); servicio de factores, ahorro externo, efecto de términos de intercambio e inversión: cifras de CEPAL; déficit público: promedio ponderado de Argentina (Banco Mundial), Bolivia (Morales, 1987), Brasil (Banco Mundial, definición del déficit operacional), Chile (Ministerio de Hacienda), Colombia (Fedesarrollo), México (Hacienda), Perú (Banco Mundial) y Venezuela (Banco Central).



en los años 1982 y 1983. Diversos documentos oficiales y de organismos internacionales han señalado que el déficit público ha superado "los límites razonables", enfatizando la necesidad de aumentar los ingresos y reducir los gastos del sector público; en los años siguientes ha puesto a la política fiscal en el centro de los esfuerzos de ajuste en la mayoría de los países de la región.

Resulta algo paradójico observar que el déficit más elevado se alcanzó justamente cuando el esfuerzo de la política fiscal ha estado encaminado hacia la austeridad. Aún más, si bien el déficit del sector público se redujo entre 1983 y 1985 como resultado del ajuste interno, a partir de ese año se observa una nueva tendencia ascendente. Ello evidencia la importancia del problema fiscal en las políticas de ajuste y crecimiento de la región.

Dos hipótesis se han planteado para explicar la persistencia del problema fiscal: la primera enfatiza la propia permanencia de las restricciones de financiamiento externo y sus efectos internos como causas de los elevados niveles del déficit público. En esta visión la superación de la crisis fiscal requiere reducir las transferencias netas que el sector público realiza al exterior y reactivar la actividad económica interna. La segunda hipótesis postula que la persistencia del déficit público se debe a las políticas de ingresos y gastos que se han mantenido por más de una década y a la debilidad e ineficacia de las medidas de reducción del déficit en los años recientes. El debate sobre el papel de cada uno de estos factores en la evolución del déficit público resulta central para el diseño de una política compatible con los desafíos de ajuste y crecimiento.

En este trabajo se analizan los antecedentes del problema fiscal y las políticas orientadas a reducir el déficit público. En la sección que sigue se abordan tres conjuntos de variables que explican la intensidad del problema fiscal hasta 1985. Estas variables son: la propia política fiscal en los años de pre-crisis, el efecto de los shocks externos de términos de intercambio (real y financiero) y de restricción de financiamiento, y la interacción entre ajuste interno y el déficit. En esta interacción se consideran los cambios en las variables macroeconómicas internas como PIB, tipo de cambio real y tasa de inflación.

En la tercera sección del trabajo se analizan las políticas orientadas a reducir el déficit público. Se trata de una serie de medidas encaminadas a aumentar los ingresos, reducir los gastos o buscar nuevas fuentes de financiamiento del déficit público. Este análisis es complementado con una revisión de las experiencias de política fiscal en siete países de la región. Ella se presenta en la sección cuarta de este trabajo.

En la sección final se hace un balance de la política fiscal en la presente década, señalando las principales lecciones para el diseño de una política más eficiente en la reducción del déficit y que contribuya a los esfuerzos de ajuste y crecimiento de la región.



## II. LOS ANTECEDENTES DEL PROBLEMA FISCAL

El problema fiscal de los 80 se manifiesta no sólo en el nivel que ha alcanzado el déficit del sector público, sino también en su persistencia a través del tiempo. Como se muestra en el gráfico 1, luego de un aumento de este déficit en los años 1982 y 1983, se produce una reducción importante entre 1984 y 1985. Si bien varios países mantuvieron la tendencia a reducir el déficit público hasta alcanzar niveles razonables después de 1985, en otros casos se produjo un nuevo aumento del déficit entre 1986 y 1987. Este último es el caso de Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela.

En esta sección se analizan los antecedentes del problema fiscal. Para este efecto la trayectoria de la política fiscal se divide en tres fases, dependiendo de las variables que resultan determinantes en los cambios del déficit. Estas fases son: la política fiscal de pre-crisis, que contribuyó a intensificar los efectos de los shocks externos; los cambios en el escenario externo que enfrentó América Latina entre 1982 y 1983; y el ajuste recesivo, que tiene diversos efectos en el déficit. Las políticas activas de reducción del déficit público en los años recientes se analizan en la siguiente sección del trabajo.

### 1. La política fiscal en la pre-crisis

Durante la década de 1970 la política fiscal enfrentó condiciones de relativa holgura. El déficit público fue moderado y su financiamiento estuvo concentrado en fuentes externas. La deuda pública externa pasó de US\$ 20 800 millones en 1970 a US\$160 000 millones en 1980.

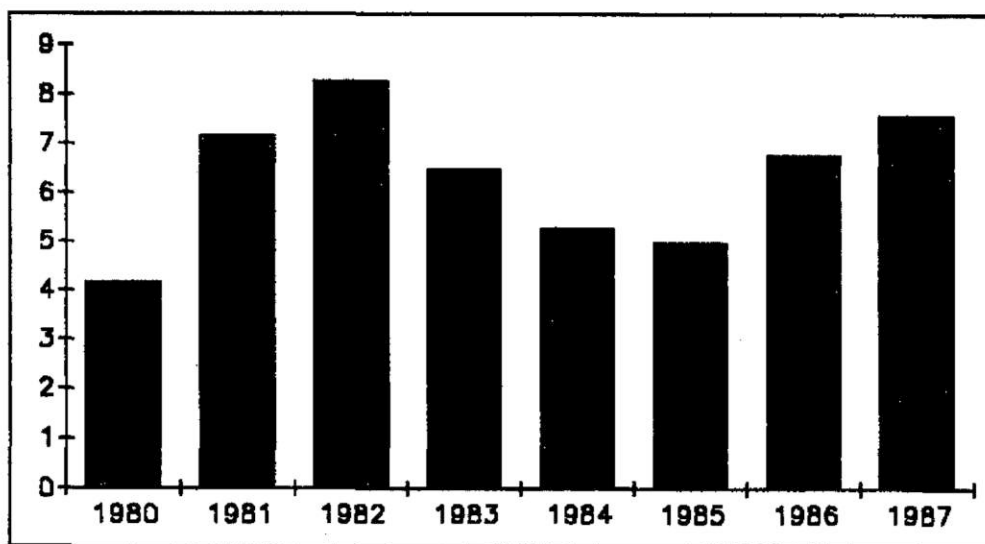
A comienzos de 1980 esta situación se modifica drásticamente. La política fiscal entra en una fase caracterizada por la caída en los ingresos, el aumento de los gastos y las fuertes restricciones en las fuentes de financiamiento. Si bien son los cambios en las condiciones externas los que marcan el inicio de esta fase, hay algunos elementos en el comportamiento del sector público hacia fines de los años 70 que contribuyeron a aumentar la intensidad del problema fiscal. Este es el caso del aumento del gasto público en aquellos países que enfrentaron holguras en su presupuesto o tuvieron

fácil acceso al crédito externo y el aumento en el ritmo de endeudamiento del sector público cuando el sector privado redujo sus pasivos netos en dólares.

Gráfico 1

EVOLUCION DEL DEFICIT PUBLICO EN AMERICA LATINA

(Porcentaje del PIB)



Fuente: cuadro 1

Respecto al primero de estos elementos, el aumento del gasto público alcanzó mayor intensidad en las economías exportadoras de petróleo. En estos países el aumento en las exportaciones de petróleo permitió elevar significativamente los ingresos del sector público. Al mismo tiempo que el comportamiento de las exportaciones permitía un acercamiento de estas economías al sistema financiero internacional. Las instituciones financieras se mostraron crecientemente interesadas en canalizar recursos adicionales a estos países.<sup>1</sup>

En este contexto de abundancia de recursos externos y de elevados ingresos públicos, se siguieron estrategias de aceleración del crecimiento en base al estímulo de la demanda agregada a través de la política fiscal. Los principales instrumentos utilizados fueron el aumento del gasto público, tanto en bienes y servicios corrientes como en formación de capital.

Estas políticas permitieron alcanzar altas tasas de crecimiento en la mayoría de los países de la región. Debido a rigideces en la oferta de algunos sectores, a la revaluación de la moneda local o al fuerte aumento del gasto, el volumen de importaciones se expandió más rápidamente que las exportaciones. El déficit comercial que se generó durante este período fue financiado con créditos externos. En muchos casos dichos créditos fueron contratados directamente por el sector público y en otros éste sirvió de aval a empresas privadas. Esta fase de endeudamiento tiene importantes consecuencias cuando se elevan las tasas de interés internacionales a fines de los 70 y, principalmente, cuando se cierran los mercados financieros externos.

Otro factor central en la trayectoria de la política fiscal en América Latina a comienzos de los 80 es el cambio en el comportamiento financiero del sector privado. En algunos países ello se expresa en una recomposición de sus pasivos desde moneda extranjera a moneda doméstica. La razón de este cambio son el aumento en la tasa de interés en dólares y el creciente riesgo de devaluación. En otros casos, la nueva estrategia se manifiesta en una salida de capitales privados al exterior. Ello tiene efectos sobre las variables macroeconómicas internas, especialmente el nivel de las reservas internacionales. Tales efectos y la reacción del sector público ante este comportamiento del sector privado generaron un aumento del déficit público.<sup>2</sup>

Uno de los resultados de la recomposición privada de cartera fue la prematura transferencia de la deuda externa privada hacia el sector público, como ocurrió en Brasil antes de 1982. Este fenómeno ocurre por la percepción por parte del sector privado del creciente peligro de una crisis cambiaria en los principales países a partir de 1981. El alza en el precio del petróleo, el menor crecimiento de las economías desarrolladas y el aumento de las tasas de interés en los mercados externos hicieron al sector privado anticipar un alto riesgo cambiario.

Ante este escenario, el sector privado inició un proceso de reducción de sus pasivos netos en moneda extranjera, de modo de convertirlos en deuda interna. Para asegurar un flujo de recursos externos que permitiera este traspaso, el gobierno de Brasil decidió utilizar al sector de empresas públicas para incrementar su deuda externa y de ese modo mantener la liquidez en dólares y evitar una crisis en balanza de pagos.

Por su parte, el aumento de la demanda por crédito interno eleva la tasa de interés que se aplica a la deuda pública doméstica, causando un mayor gasto en el servicio de esta deuda.

En el caso de países que enfrentaron una masiva fuga de capitales antes de 1982 se produce un fenómeno similar. Para evitar una crisis de balanza de pagos el sector público aumenta su deuda externa. Paralelamente, las medidas orientadas a reducir la fuga de capitales, como son el aumento en la tasa de interés interno o la reducción en los impuestos domésticos, también afectan negativamente el déficit público.

El problema que ocasiona el cambio en la política financiera del sector privado se hace más grave cuando la motivación para persistir en la recomposición de cartera pasa a ser el propio déficit del sector público. Este último es percibido como una señal de inestabilidad futura, lo que alimenta nuevas fugas de capitales.

En síntesis, las políticas de expansión de la demanda interna a través del gasto público hacia fines de la década de 1970 y el manejo de los primeros síntomas de la crisis externa debilitaron la capacidad del sector público para hacer frente a los cambios en la situación internacional a comienzos de los 80.

## 2. La caída de los términos de intercambio y la restricción al financiamiento externo

Los dos elementos anteriores agravaron el efecto de los shocks externos. El aumento de las obligaciones financieras externas y el deterioro de los términos de intercambio tuvieron un impacto que, sólo en 1982, equivale a un 3,6% del PIB. A ello se agrega una reducción igual a 4,5% del PIB en el ahorro externo durante 1983. Estos factores abren una nueva etapa en el problema fiscal.

Las consecuencias inmediatas de la caída en los términos de intercambio y del alza en la tasa de interés internacional para el presupuesto público son, en primer lugar, una reducción en la recaudación tributaria y una reducción del excedente generado por las empresas públicas (en la medida que las empresas públicas productoras de bienes exportables tienen mayores volúmenes de ventas que las productoras de importables); y en segundo lugar, se produce un aumento en el valor del servicio de la deuda externa.

Al menos al inicio de la crisis externa parecía válido considerar como transitorio el deterioro en los precios de comercio exterior y en las tasas de interés internacionales. En dichas circunstancias era razonable y eficiente intentar el financiamiento del mayor déficit en cuenta corriente con endeudamiento externo. En parte ello ocurrió entre 1980 y 1981. No obstante, al poco tiempo de presentarse esta mayor necesidad de financiamiento externo, se produce la drástica reducción de los créditos privados a la región luego de la moratoria en los pagos de la deuda mexicana. Ello motivó la revaluación de la exposición financiera en la región por parte de la banca privada internacional. Como resultado de esto se produce una violenta caída en los flujos de endeudamiento de la región, que se expresan en la reducción del ahorro externo y el aumento en el servicio de factores (véase el cuadro 1).

En ausencia de fuentes externas de financiamiento, las pérdidas por el deterioro en los términos de intercambio y aumentos en las tasas de interés debieron financiarse con recursos domésticos transferidos al exterior. Para el sector público se tornó inviable el financiamiento del servicio de la deuda pública externa. Ello planteó la necesidad de generar transferencias internas para enfrentar los

compromisos con el exterior. Dichas transferencias se expresan en los mayores déficit de este sector.

La restricción en el acceso al crédito externo para el financiamiento del servicio de la deuda plantea el imperativo de generar un saldo positivo en las transacciones de bienes y servicios. Vale decir, destinar una parte del ingreso interno al pago de intereses al exterior.

Desde el punto de vista interno, el esfuerzo de tal transferencia recae en el sector privado y en el sector público en proporción a su participación en la deuda externa. De allí que el proceso de estatización de la deuda tiene gran relevancia para el ajuste relativo que deben realizar ambos sectores.

### 3. El ajuste interno y el déficit público

Pero el deterioro de los términos de intercambio y el aumento de la tasa de interés también provocan una revaluación de la riqueza del sector privado, implicando una caída en el consumo privado. Si, además, el aumento de las tasas de interés internacionales se refleja en un incremento en las tasas domésticas, se afecta negativamente la inversión.

La correspondiente disminución en la demanda agregada privada tiene efectos contractivos sobre el producto. Ello ocurre por las numerosas fuentes de fricciones e inflexibilidades de precios en las economías de la región. Estos efectos pueden ser menores si los shocks externos son considerados transitorios por el sector privado. Pero en la mayoría de los casos, el ajuste de la cartera del sector privado (a través de la salida de capitales como en Argentina, México y Venezuela, o de reducción de pasivos en dólares como en las empresas privadas de Brasil), así como la reducción de la inversión privada desde fines de los años 70, indican que las expectativas de este sector apuntaban a un período más prolongado de dificultades económicas y financieras.

Por el lado de la oferta agregada, el aumento de la tasa de interés también genera efectos contractivos. En suma, la caída en la actividad económica interna tiende a aumentar la relación déficit público-producto.

En una primera fase el sector público puede financiar el aumento en su déficit con créditos externos, tanto directos como por medio de las empresas públicas. Sin embargo, en estas condiciones se presenta el segundo shock externo: la reducción de los préstamos por parte de la banca privada internacional.

En aquellos países en que el sector privado aún mantenía una fracción significativa de la deuda externa, como es el caso de Chile, la reducción o término en el acceso continuo al crédito externo provoca una crisis en el sistema financiero doméstico.<sup>3</sup> El sector público, a través del banco central u otra entidad financiera, interviene en su rol de prestamista de última instancia, abriendo líneas especiales de crédito, tomando la cartera vencida de la banca

privada y/o sirviendo directamente la deuda externa de empresas e instituciones financieras privadas. Estas operaciones, que alcanzan montos significativos en varios casos, elevan consiguientemente el déficit consolidado del sector público, a pesar que en la mayoría de los indicadores utilizados por los organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, se excluyen de la contabilidad del déficit.

La falta de recursos externos y la crisis del sistema financiero doméstico reducen el volumen de crédito para las empresas y aumentan las tasas domésticas de interés cuando ella es flexible. Esta situación agrava la caída del producto y del empleo interno.

Los ingresos tributarios del sector público se ven afectados por la reducción en los volúmenes de importaciones y por la caída en el gasto privado. Además, la caída en el empleo reduce el número de cotizantes activos a la seguridad social, y en aquellos casos en que existe seguro de desempleo, aumenta las obligaciones del sistema. En la mayoría de los países la recaudación real se redujo en relación al producto interno.

En el sector externo, durante la etapa inicial de la crisis, el mayor déficit en cuenta corriente es financiado con una desacumulación de reservas internacionales. Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo y permanecen los menores términos de intercambio, mayores tasas de interés y las dificultades para obtener créditos externos la autoridad cambiaria se enfrenta a la necesidad de devaluar la moneda doméstica.

El impacto neto de la devaluación sobre los flujos de gasto e ingreso del sector público depende de una serie de factores, incluyendo la importancia de los impuestos al comercio exterior en la recaudación tributaria, la proporción del gasto público en bienes transables y el monto del servicio de la deuda externa. Estos efectos no consideran los impactos indirectos de una devaluación, especialmente por la aceleración inflacionaria que genera la devaluación.

Por su parte, la combinación de devaluación con crisis financiera y recesión doméstica llevan al banco central a establecer un sistema de tipo de cambio múltiple, con los correspondientes subsidios a los beneficiarios con las paridades más bajas (en la mayoría de los casos, deudores en moneda extranjera), que se refleja en un mayor déficit consolidado del sector público.

La devaluación nominal es más efectiva en la medida de que induce una reasignación del gasto y de la producción. Pero en el corto plazo, la devaluación real tiende a ser contractiva al afectar negativamente tanto el gasto privado por efectos de sustitución y riqueza adversos, como la oferta por los efectos de sustitución en la producción. Estos efectos son más fuertes mientras mayor es la permanencia asignada a la devaluación por parte de los agentes económicos.

Al afectar negativamente al producto, la devaluación reduce los ingresos tributarios y también reduce, nuevamente, el denominador de la relación déficit público-PIB.



En esta etapa, que comprende los años 1982 y 1983, la relación déficit público --PIB alcanza su nivel máximo en prácticamente la totalidad de los países de la región. Si una vez que la crisis del déficit público ha alcanzado su nivel máximo el gobierno decide no sustituir el financiamiento externo del elevado déficit por transferencias internas del sector privado (a través de bonos públicos o impuesto inflación), la estrategia ortodoxa comienza a operar con reducciones en las variables de gasto y aumentos en las de ingreso del sector público.

Con ello se inicia una fase de reducción del déficit público que puede ser gradualista o de shock. Las consecuencias contractivas de la disminución del déficit público naturalmente implican que una parte de la disminución planeada es compensada por una menor recaudación tributaria.<sup>4</sup>

Una estrategia alternativa a la anterior se produce en un contexto institucional y político en que los cambios en precios relativos (los aumentos del tipo de cambio real y las disminuciones de los salarios reales) y la reducción en el ingreso disponible del sector privado, cuyos efectos de corto plazo son contractivos, son resistidos por los grupos sociales. Ello sucede cuando las devaluaciones nominales son sucedidas por aumentos en el crédito interno, impidiendo los cambios en los precios relativos, y el aumento de la recaudación tributaria es obstaculizado.

En este esquema, la reducción en el crédito externo se financia con transferencias del sector privado, a través de la emisión de bonos públicos y aumentos de la base monetaria. Así se evitan en el corto plazo los efectos contractivos del ajuste de precios relativos y de la disminución del déficit público.

Esta estrategia puede derivar en un proceso de inflación creciente, que es impulsado inicialmente por la devaluación y luego tiende a autosostenerse con una política monetaria pasiva que financia en forma creciente el déficit público, en un contexto de indización y rigidización de los precios relativos de la economía.

Una inflación creciente provoca, a su vez, un incremento en el déficit público por los rezagos que existen, aún en economías con sistemas tributarios indizados, en la recaudación tributaria.<sup>5</sup> Por los altos niveles de inflación, este efecto puede alcanzar una proporción significativa de la recaudación tributaria.<sup>6</sup>

La explosividad de los procesos inflacionarios, con sus repercusiones sobre la actividad económica, llevan a la adopción de planes de estabilización, ortodoxos o heterodoxos, que reducen, al menos temporalmente, la inflación. El éxito de estos planes está directamente vinculado a la evolución del déficit público, tanto por el efecto del déficit sobre la demanda agregada como por la necesidad de estos planes de lograr un quiebre de las expectativas de inflación.

Sin duda, el problema central de las economías con alta inflación es la implementación de un programa capaz de reducir el déficit público, minimizando los efectos contractivos de la restricción fiscal. Sin embargo, la experiencia en varios países indica que las medidas adoptadas no están enfocadas a las causas fundamentales

del déficit, sino tienden a posponer gastos en el tiempo. Con ello existe una aparente ganancia en el objetivo de reducir el déficit, pero este resultado tiende a revertirse en el tiempo. Este fenómeno se observa en el gráfico 1 sobre la evolución promedio del déficit público entre 1980 y 1987. En la sección que sigue se analizan las medidas de política fiscal que diversos países implementan con el objeto de reducir el déficit público y se hace un balance de tales políticas.

### III. LAS POLITICAS DE REDUCCION DEL DEFICIT PUBLICO

El problema fiscal se expresa en el nivel y la persistencia del déficit público en América Latina. Como se señaló en la sección anterior, el resultado de los shocks externos, la crisis de financiamiento externo y del ajuste interno de los países de la región fue el aumento del déficit público entre 1981 y 1983. Luego, entre 1984 y 1985 diversas medidas de austeridad permitieron reducir el nivel de dicho déficit. Pero entre 1986 y 1987 diversos países han experimentado un nuevo aumento en el déficit. De allí la importancia de analizar las políticas de reducción del déficit y su eficacia de corto y mediano plazo.

En general, el sector público enfrenta una serie de opciones de política para cerrar la brecha fiscal. Entre ellas está la reducción del gasto público (corriente y de capital), el aumento de la recaudación tributaria (incluyendo el aumento de las tarifas de las empresas públicas), el financiamiento del déficit a través de la emisión, el aumento de la deuda pública interna y el aumento de la deuda pública externa. El momento, la intensidad y los instrumentos específicos en la adopción de estas políticas varía considerablemente en los diferentes países de la región. Ello explica la diferencia en la eficacia de las diversas experiencias de austeridad fiscal y el nuevo aumento en el déficit público en varios países de la región entre 1986 y 1987. Este último fenómeno sucede aún en condiciones de un leve alivio en las variables externas (cuadro 1).

En esta sección se analizan las principales políticas de reducción del déficit, enfatizando las lecciones que se pueden extraer de las experiencias de países. Uno de los problemas que enfrenta el análisis que se desarrolla en esta sección y en la siguiente es la ausencia de estadísticas adecuadas para el estudio de la política fiscal. Ello debido a la inexistencia de estadísticas para el sector público consolidado en la mayoría de los países, y además, a la falta de una definición homogénea adecuada del déficit del sector público. Es frecuente encontrar fuertes discrepancias en las estadísticas de cada país, que se explican, principalmente, por la diferente cobertura del sector público y el distinto tratamiento del ajuste de la deuda pública en presencia de inflación.

En la mayoría de los países de la región se observa que la crisis fiscal afecta de manera diferenciada a los distintos sub-

sectores públicos: gobierno central, instituciones descentralizadas, gobiernos locales, empresas públicas, instituciones financieras públicas y banco central. En parte, este hecho se explica por las distintas fuentes de financiamiento de las instituciones públicas. Aquellas con mayor autonomía en sus ingresos tienen mejores posibilidades de mantener su nivel de gasto. Por otro lado, el gobierno central tiene menos control sobre los gobiernos provinciales y locales.

Además, las políticas de austeridad fiscal se aplican en forma diferenciada en cada subsector, la mayor de las ocasiones dependiendo del control que tiene el gobierno central sobre sus ingresos y gastos. Por estas razones, la evolución del déficit público varía según la cobertura que se considere en su medición.

Obviamente es importante desarrollar un esfuerzo por ampliar la cobertura del sector público para lograr una medición adecuada del déficit.

En segundo lugar, la mayor parte del análisis sobre política fiscal se apoya en la definición de déficit nominal. En ella se incluye dentro de los gastos (o usos de fondos) la corrección por la reducción en el valor de la deuda pública cuando existe inflación.

La inflación (interna y externa) tiene dos efectos importantes en la medición del déficit público: reducen el valor real de la deuda pública y, por consiguiente, aumenta el valor de la corrección monetaria o eleva la tasa de interés nominal, dependiendo si la deuda es indizada o no.<sup>7</sup> En general, el primero es el caso de la deuda interna y el segundo el de la deuda externa.

Para una mejor evaluación de la política fiscal es fundamental realizar un tratamiento adecuado de los efectos de la inflación en la deuda pública. Ello ha sido planteado, al menos respecto de la corrección por la inflación interna, por varios países de la región en sus negociaciones con el FMI. Se ha aceptado así el concepto de déficit operacional del sector público, como una medición adecuada de los recursos reales que el sector público debe captar desde el sector privado o el resto del mundo para realizar sus gastos con los ingresos que dispone.

Aparte de contar con las estadísticas y mediciones adecuadas, un segundo requisito para evaluar la política fiscal es la distinción entre los determinantes exógenos y endógenos del déficit público. Como se señaló en la sección II, el aumento del déficit público hacia fines de los años 70 y comienzos de los 80 se explica sólo en parte por los programas de expansión del gasto. También contribuyó la intención de evitar una crisis cambiaria cuando el sector privado inicia la recomposición de deuda en algunos países, o la salida de capitales en otros. Tampoco se puede restar importancia al efecto de la caída en los términos de intercambio, incluyendo el alza en la tasa de interés.

Así, no queda duda de la importancia de los factores exógenos en la generación del déficit. Su efecto se agravará luego, como resultado de la interacción entre el ajuste interno y el déficit público. La recaudación tributaria como proporción del PIB se redujo

en la mayoría de los países. Uno de los factores que explican este hecho es la falta de amplitud de la base imponible, lo que la hace fluctuante con los cambios en precios relativos y en el volumen de comercio.

En este último sentido es necesario destacar que la magnitud y la persistencia del efecto de los factores exógenos sobre el déficit se explica por la debilidad de los propios sistemas institucionales en el diseño y la administración de la política fiscal. El dilema de reducir el déficit manteniendo el crecimiento económico se resuelve, en muchos casos, a través de medidas y políticas de corto plazo, que no siempre resultan las más adecuadas en una perspectiva de crecimiento y desarrollo sostenido.

Por esta razón no basta con reconocer los factores exógenos en el origen de la crisis fiscal, así como el obstáculo que representan las transferencias al exterior para el ajuste del sector público. Resulta central analizar las políticas específicas de aumento de los ingresos y reducción del gasto.

### 1. El aumento en los ingresos

Durante los últimos años ha existido en la mayoría de los países analizados un esfuerzo significativo por aumentar los ingresos del sector público. Las medidas utilizadas para este propósito son: el aumento en la carga tributaria, el alza en el precio de venta de las empresas públicas y el aumento en el margen de utilidades en las operaciones del banco central.

Una primera dificultad de la política fiscal para obtener un incremento de los ingresos públicos es el efecto de los shocks externos y del ajuste interno sobre el presupuesto. En la mayoría de los países los shocks externos tuvieron un efecto directo sobre los ingresos públicos, a través de la caída de los precios de exportación, y luego un efecto indirecto, por la reducción en la recaudación tributaria sobre el comercio exterior.

Los sistemas tributarios en la mayoría de los países de la región se caracterizan por su alta complejidad, que normalmente reduce la base imponible a nivel agregado. Con ello la recaudación se hace muy vulnerable a las fluctuaciones internas, a los cambios en precios relativos y al volumen de comercio exterior de ciertos productos específicos.

Luego, el proceso de ajuste interno introdujo nuevas dificultades al esfuerzo de aumentar los ingresos del sector público. La caída en el ingreso y la aceleración inflacionaria redujeron la recaudación tributaria, y la devaluación cambiaria tuvo efectos mixtos, dependiendo de las operaciones del sector público en moneda extranjera y de los subsidios que recibieron, en varios casos, los deudores privados a través de tasas de cambio menores.

Así, el análisis de la política fiscal debe tomar debida cuenta de estos factores que afectan los ingresos del sector público. Incluso, es fundamental cuantificar su importancia para lograr evaluar

la eficacia de las políticas activas orientadas al aumento de los ingresos. Pero tan importante como ello es la evaluación de las políticas activas.

Al respecto, la experiencia de los países de la región indica que el aumento de la recaudación tributaria por medio de una reforma al sistema impositivo implica un esfuerzo que sólo entrega resultados efectivos al cabo de uno o más años. Por otro lado, existe un importante conflicto entre mejorar la estructura del sistema tributario y elevar su recaudación en el corto plazo.

El aumento de la recaudación tributaria en el corto plazo se obtiene a través del aumento en las tasas de impuestos directos específicos, los que requieren poco tiempo para su implementación. Especialmente aquellos que gravan el consumo de algún producto de uso generalizado como son los combustibles. Ello ocurre por la mayor facilidad para recolectar este tipo de impuestos, sobre todo en países con sistemas de administración tributaria poco desarrollados.<sup>8</sup>

Este tipo de medidas implica posponer las reformas orientadas a aumentar la eficiencia y equidad del sistema tributario. Ellas suponen, en muchos casos, modificaciones a los impuestos directos, especialmente en la ampliación de la base imponible. Estos impuestos son más progresivos, por lo que encuentran fuerte resistencia por parte de los grupos potencialmente afectados. Además, requieren de un sistema administrativo desarrollado para su implementación.

La experiencia de los países también indica una falla en los sistemas de planificación y estimación de los efectos de cada reforma tributaria. Normalmente los resultados de tales reformas, en términos de recaudación, fueron menores a los esperados por la autoridad, obligando a una nueva reforma. Ello significa una ausencia de coordinación entre los objetivos de largo y corto plazo en la política fiscal.

Otro de los mecanismos para aumentar la recaudación del sector público en el corto plazo es el incremento en las tarifas de las empresas públicas. Sin embargo, en la determinación de las tarifas públicas participan criterios de diversa naturaleza. En todos los países analizados las tarifas fueron utilizadas, en ciertos períodos, como instrumentos de la política antinflacionaria.<sup>9</sup> Ello sin considerar a las empresas públicas en el sector manufacturero.

La experiencia de América Latina muestra que el camino de la reforma impositiva ha sido intentado en la mayoría de los países que enfrentan una brecha fiscal, pero con muy variadas consecuencias. Por su parte, en la mayoría de los países las tarifas públicas no se determinan por el comportamiento de los costos, sino que varían en función de otros objetivos de política económica. De hecho, en varias ocasiones las tarifas públicas aparecen vinculadas a la política antinflacionaria, así como en otras oportunidades se utilizan para aumentar los ingresos del sector público.

## 2. La reducción de los gastos

El control de los gastos del sector público es otro de los objetivos de la política fiscal. La principal dificultad en este control han sido los efectos de los shocks externos, especialmente el alza en la tasa de interés internacional y el aumento en la deuda pública externa. Para evaluar la eficacia de la política fiscal en materia de reducción del gasto es necesario considerar adecuadamente el impacto de estos shocks.

Como resultado de los shocks exógenos, la política fiscal activa se ha planteado la tarea de reducir los gastos corrientes y de capital. El problema con esta estrategia se presenta cuando las partidas de gasto no están dentro del control inmediato de las autoridades o cuando las reducciones de gasto no logran ser acompañadas, en el corto plazo, de aumentos compensadores en la eficiencia del sector público. De allí que la implementación de la reducción de gastos termina generando costos económicos y sociales de importancia. La urgencia de actuar ante las dificultades de financiamiento del déficit impide utilizar los mecanismos más adecuados.

Las medidas para reducir el gasto no financiero más utilizadas en América Latina son la reajustabilidad de las remuneraciones de los trabajadores del sector público por debajo de la inflación, la suspensión o postergación de proyectos de inversión pública y el atraso en la cancelación de compromisos con el sector privado o con el exterior.

Si bien estas medidas contribuyen al objetivo de reducir el déficit, ellas generan otros problemas para el funcionamiento del sector público, como son la pérdida de funcionarios de alta calificación y la desviación de los recursos en contra de los sectores sociales, que tienen mayor impacto redistributivo.

Otra de las características de las medidas de reducción del gasto es el menor control que tiene la autoridad económica de los egresos de los gobiernos estatales y provinciales. Al extremo que la información del déficit de este sector no es siempre completa y actualizada. En general, mientras más alejados se encuentran los centros de gasto de la administración central, menor es el control que ejerce la autoridad. Este fenómeno tiene gran importancia en los casos de Argentina y Brasil.

Por último, es importante observar que cuando se producen ciertas holguras en el presupuesto público, las medidas de contención de gastos se relajan. Ello es un indicador del carácter transitorio de las medidas de reducción de gasto. Como se ha señalado, ello ocurrió entre 1986 y 1987 en varios países de la región.

## 3. El financiamiento del déficit

En la mayoría de los casos analizados el financiamiento se ha modificado significativamente en los últimos años. Hasta la crisis de la deuda, en 1982, el financiamiento externo cubría la mayor parte

del déficit. Desde 1983 esta situación se modifica, adquiriendo mayor importancia las fuentes internas de financiamiento.

En una primera fase el sector público logró recurrir al mercado financiero interno para cubrir sus necesidades de financiamiento. Sin embargo, la disposición del sector privado a prestar al sector público se reduce en la medida que el déficit y la deuda pública aumentan. Una posibilidad adicional es recurrir al ahorro forzado del sector privado y del resto del mundo. En la mayoría de los países se intentó recurrir a alguna forma de ahorro forzado (Argentina, Brasil, Perú), pero en escasas ocasiones esta fuente tuvo importancia en el financiamiento del déficit. Cuando ello ocurrió, como en el caso de Perú, se trataba de retrasos en el servicio de la deuda externa.

De allí que cuando se hace persistente, el financiamiento del déficit recae crecientemente sobre los créditos del Banco Central, con serias consecuencias sobre las tasas de inflación. A su vez, cuando se llega a esta situación, el problema ya no se resuelve modificando las fuentes de financiamiento, porque ellas se han tornado rígidas por la propia persistencia del déficit. De esta manera, el problema del déficit se debe resolver en sus determinantes estructurales: aumentando los ingresos o reduciendo los gastos públicos.

Otro de los problemas que es importante evaluar con más detalle es la interacción entre déficit público e inflación. Aparte de los problemas contables del déficit, mencionados anteriormente, la experiencia de los países analizados muestra que un aumento en la tasa de inflación reduce el valor real de la recaudación tributaria. Ello como resultado de los rezagos que existen en el proceso de recolección de impuestos. De allí que un programa de estabilización deba considerar este efecto, que reduce la presión sobre la reducción de otros gastos.

En síntesis, una característica común a la mayoría de las experiencias analizadas en la sección anterior es la falta de programación y consistencia de la política fiscal con la evolución macroeconómica deseada. La urgencia de actuar ante las dificultades de financiamiento del déficit impide utilizar los mecanismos más adecuados.



#### IV. LA EXPERIENCIA DE PAISES

El problema de la política fiscal consiste en el diseño de un programa que permita reducir el déficit minimizando los efectos negativos que ello pueda traer en la actividad económica y en la atención del gasto social. Para este efecto, el sector público enfrenta una serie de opciones de política entre las cuales está la reducción del gasto público (corriente y de capital), el aumento de la recaudación tributaria (incluyendo el aumento de las tarifas de las empresas públicas), el financiamiento del déficit a través de la emisión, el aumento de la deuda pública interna y el aumento de la deuda pública externa. El momento y la intensidad en la adopción de estas políticas varía considerablemente en los diferentes países de la región.

En esta sección se analiza la trayectoria de la política fiscal a partir de 1982 en siete países de la región, enfatizando las diferentes medidas orientadas a reducir los elevados déficit. La principal fuente de información utilizada en este análisis son los *Estudios Económicos de América Latina y el Caribe* de CEPAL, los que son complementados con otras fuentes que se indican en el texto. Un problema común en los siete estudios de casos son la debilidad de las estadísticas del déficit. Ello ocurre por dos razones: la diversidad de definiciones utilizadas y las diferentes coberturas del sector público.<sup>10</sup> Por esta razón se ha restado importancia a las cifras del déficit, enfatizando preferentemente su tendencia o trayectoria a través del período. Luego, en la sección siguiente se hace un balance de estas experiencias y se extraen conclusiones para una evaluación más detallada de la política fiscal en la región.

##### a) El caso de Argentina

En Argentina el déficit público se mantuvo en niveles elevados entre 1981 y 1984. En 1985 y 1986 se logró una reducción del déficit. Pero en 1987 el déficit público volvió a mostrar una tendencia ascendente.<sup>11</sup>

Luego del elevado déficit de 1981, la reducción de los gastos permitió que éste se redujera en 1982, a pesar de la menor recaudación tributaria, efecto de una disminución superior a la caída de la actividad económica. Además, en los primeros meses de 1982 no se

ajustaron las tarifas de las empresas públicas, situación que se trató de remediar en la segunda parte del año.

El financiamiento del déficit varió durante 1982. En un comienzo se restringieron los créditos del banco central al sector público pero, a partir de julio, se produjo un progresivo rescate de títulos públicos. Ello se reflejó en una reducción en la colocación neta de bonos públicos y en el crecimiento del financiamiento a través del banco central.

Durante 1983, se produjo un incremento del gasto público real de 80% en términos reales. En cambio, la presión tributaria se mantuvo a un nivel similar al mostrado en 1982, la cual estaba muy por debajo de los niveles históricos. Ambos hechos incidieron en el fuerte aumento del déficit público.

El incremento del gasto en 1983 respondió a tres factores principales: primero, las grandes transferencias que el Tesoro hubo de efectuar a algunas empresas públicas e instituciones descentralizadas, debido a la prohibición a este sector de acceder al crédito del sistema financiero interno; segundo, el Tesoro concurrió en auxilio de las provincias cuyas finanzas se habían deteriorado gravemente y, tercero, se registró un fuerte incremento en las erogaciones debido al incumplimiento del sector privado en sus deudas con garantía del Tesoro Nacional.

Por su parte, la baja recaudación pareció deberse a un relajamiento de la disciplina fiscal y a las elevadas tasas de inflación, que reducen el valor real de los ingresos por el rezago en la recolección de los impuestos.

Los principales problemas del sector público se concentraron en los gobiernos locales, cuyas recaudaciones cayeron al tiempo que aumentaban sus gastos. En este período se sigue la política de equiparar los salarios de los gobiernos locales con los del gobierno central. A ello se agrega el aumento de obligaciones originadas en garantías otorgadas por los gobiernos locales a operaciones de deuda privada, y los gastos ocasionados por las inundaciones del nordeste.

Al hacerse cargo las nuevas autoridades en diciembre de 1983 el gobierno se propuso reorientar el gasto público y disminuir el déficit público a través de un aumento de los ingresos tributarios y una moderada reducción del gasto, con recortes en las áreas de defensa y seguridad y aumentos en programas de interés social. La política impositiva propuesta estaba basada en un ataque a la evasión fiscal y en el refuerzo de los gravámenes sobre los grupos de mayores ingresos.

Durante 1984 se logró una reducción del déficit debido a una significativa contracción del gasto. Los ingresos se mantuvieron al mismo nivel que en el año anterior. Igualmente, declinó el financiamiento del déficit a través del Banco Central.

La recaudación de los principales impuestos se redujo notablemente. La excepción al respecto fue el impuesto a los combustibles, cuya recaudación aumentó un 30%, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos del Tesoro. En cambio, la recaudación por el

IVA se redujo en 15%, mientras los impuestos sobre el ingreso y el patrimonio disminuyeron un 30% y los que gravan el comercio exterior un 13%.

Por consiguiente, la reducción del déficit se logró mediante un fuerte ajuste de los gastos públicos. Sólo las partidas de intereses de la deuda pública y los gastos en personal aumentaron en 8% y 4% respectivamente. El resto de las partidas experimentaron disminuciones, en particular hubo una fuerte contracción de la inversión pública.

También en 1984 el principal problema del sector público se centró en los gobiernos provinciales y locales, cuyo desequilibrio se acentuó. En cambio, el resto de las instituciones del sector público exhibieron mejores resultados. Las empresas públicas aumentaron sus ingresos operacionales debido al ajuste de tarifas, lo que aún les permitió mejoras salariales.

Es importante señalar que el esfuerzo de restricción del gasto y reducción del déficit fue especialmente marcado en el gobierno central. Además destaca la dificultad de la política fiscal para aumentar la recaudación tributaria. En parte ello se revierte en 1985, cuando la caída en la tasa de inflación permite aumentar los ingresos corrientes, tanto de los provenientes de la tributación directa como de los originados en las ventas de bienes y servicios. También se llevó a cabo una disminución en los gastos de personal (en especial en el gobierno central), mientras las inversiones se mantuvieron en los reducidos niveles del año precedente.

Durante la primera parte de 1985 los precios y tarifas públicas aumentaron sustancialmente, mientras que las remuneraciones de los empleados estatales quedaban rezagadas respecto de la inflación. Además, en junio se efectuó una devaluación acompañada de un incremento en los gravámenes al comercio exterior. El efecto inmediato de esta medida fue aumentar la recaudación tributaria.

En junio de 1985 se implementa el Plan Austral, el que consiguió reducir la inflación y también el déficit público. Ambos hechos están vinculados en la medida que el mayor valor real de los ingresos se debió en gran parte al efecto de la caída de la tasa de inflación sobre la recaudación real. Las principales dificultades se localizaron en las empresas públicas y, en menor medida, en las finanzas provinciales.

En 1986 nuevamente se redujo la necesidad de financiamiento del sector público. Esta reducción fue marcada en el presupuesto del gobierno general y en las empresas públicas. En las administraciones provinciales, en cambio, no se registraron variaciones, mientras que en el sistema de seguridad social el desequilibrio se incrementó moderadamente.

El mayor valor real de la recaudación tributaria se debió a la menor incidencia del rezago fiscal, a la ampliación de la base tributaria de los impuestos directos y a la menor evasión (Frenkel y Fanelli, 1987). Sin embargo, la reducción del déficit no careció de dificultades, que básicamente son resultado de algunos ítemes de gasto y de los desequilibrios del resto del sector público. Los

gobiernos provinciales aumentaron sus gastos durante los años 80 sin un aumento paralelo en la captación de recursos locales. Esto ha significado que la Tesorería aporte los fondos destinados a los gobiernos locales y que antes éstos recaudaban directamente.

Por otra parte ha crecido la gravitación del sistema de seguridad social en las dificultades de la Tesorería, debido al agravamiento progresivo de la situación de dicho sistema.

En las empresas públicas, el gobierno ha planteado diversos programas de racionalización, incluyendo un severo control sobre la evolución de los salarios y el gasto de las empresas. Simultáneamente, el Tesoro se hizo cargo de parte de la deuda externa de las empresas.

Respecto a las empresas públicas, a fines de 1986 el gobierno anunció una serie de medidas tendientes a reestructurar el sector. Entre ellas está la creación de un directorio de empresas públicas, encargado del control y coordinación de su gestión operativa y con facultades para proponer reformas específicas para cada una de ellas. Asimismo se proclamó la intención de privatizar algunas empresas consideradas no estratégicas, con el fin de obtener recursos para desarrollar actividades de fomento industrial. Parte de este programa ha sido implementado entre 1987 y 1988.

#### b) El caso de Bolivia

Bolivia presentó elevados déficit públicos entre 1982 y 1985. Esta tendencia se quiebra a partir de 1986.

Durante 1982 los ingresos y los gastos presentaron disminuciones en términos reales. Por el lado de los ingresos se obtuvo una caída en la recaudación tributaria, especialmente los impuestos vinculados al comercio exterior. Además, las regalías mineras permanecieron inalteradas debido a los disminuidos precios internacionales. La reducción de los gastos, en términos reales, se debió a una política fiscal restrictiva iniciada en 1981.

En este contexto la autoridad buscó aumentar la recaudación fiscal y disminuir los gastos. Entre las medidas adoptadas se encuentra un aumento en los impuestos y en las cotizaciones previsionales.

La crítica situación del presupuesto público se mantuvo en 1983, con caídas tanto en los ingresos como en los gastos. Los mayores descensos en los ingresos públicos correspondieron a las regalías minera y petrolera y a tributación aduanera. Entre los gastos sólo aumentaron los desembolsos vinculados a emergencias por desastres y los pagos de la deuda pública.

Una característica de la crisis fiscal en Bolivia es la caída en los ingresos corrientes del gobierno central, que llegó a un 4% en 1983. Dichos ingresos cubrieron sólo un 15% de los gastos del gobierno central, lo que da una idea de la magnitud de la crisis fiscal de Bolivia.

En este contexto la autoridad buscó aumentar la recaudación fiscal y disminuir los gastos. Sin embargo, las medidas de política resultaron de escasa significación. Entre ellas se encuentran varias reformas tributarias, un aumento en las cotizaciones previsionales y algunas limitaciones a los gastos de las empresas públicas. Es importante señalar las dificultades que encuentra el gobierno para conseguir la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria integral.

En 1984 se acentuó el desequilibrio del sector público. Los ingresos del sector público volvieron a disminuir en 1984, mientras los gastos reales se incrementaron. El financiamiento del déficit recayó primordialmente en el crédito concedido por el banco central. Ello generó fuertes presiones inflacionarias.

Durante este período, gran parte del desequilibrio macroeconómico tuvo su origen en el sector público. La crisis fiscal se acentúa en los primeros meses de 1985. Ese año el déficit se financió nuevamente vía emisión del banco central, lo cual implicó reforzar las presiones inflacionarias ya existentes. A su vez, la aceleración inflacionaria introdujo un nuevo factor de aumento del déficit por el rezago en la recaudación tributaria.

El comportamiento del déficit público en 1985 mostró dos fases claramente diferenciadas a través del programa de estabilización de septiembre. El cambio más notable en este año se produce en el aumento de los ingresos corrientes del gobierno general desde un 4% a un 8% del PIB. El principal determinante de este aumento se encuentra en las mayores transferencias de las empresas petroleras, cuya participación en los ingresos corrientes del gobierno general llegó a un 65%. La causa fundamental de este hecho fue el aumento del precio interno de la gasolina a un nivel equivalente a US\$ 0,30 por litro.

Otras medidas para reducir el déficit público fueron la indización del pago de los tributos en mora al IPC, agregando un recargo de 45% para el pago de los impuestos atrasados; la fijación de una utilidad presunta de 30% sobre el precio de venta de bienes y servicios, en el caso del gravamen sobre las utilidades; y la creación de "unidades tributarias" como instrumentos de ajuste automático para los contribuyentes asalariados.

En materia de reducción del gasto público el esfuerzo más importante consistió en reducir el pago de intereses de la deuda externa y también en los salarios reales de los funcionarios públicos. A partir de septiembre de 1985 se congelaron las remuneraciones de todo el sector público y se emprendió una política de racionalización al interior de las empresas públicas. Estas medidas permitieron sanear la situación financiera del sector público. Ello le otorgó mayor credibilidad al plan de estabilización de fines de agosto. La política de estabilización llevada a cabo a partir de esa fecha, y que fue continuada en 1986, estuvo asociada al estricto control sobre el comportamiento del déficit público.

A lo largo de 1986 se registraron cambios sustanciales en el presupuesto público. Los ingresos aumentaron alrededor de 17% en

términos reales. Los ingresos petroleros se mantuvieron estables, a pesar de lo cual siguieron constituyendo la principal fuente de recursos (55% de los ingresos corrientes) y los ingresos tributarios aumentaron significativamente.

En 1986 el presupuesto del Tesoro generó superávit por primera vez en los últimos veinte años. Ello permitió un descenso en el coeficiente déficit público/PIB.

La reforma tributaria de 1986 introdujo importantes cambios en la legislación existente. Entre ellos se encuentran nuevos gravámenes sobre las ventas, importaciones y prestación de servicios (a través del IVA); también sobre los ingresos personales de cualquier origen (exceptuándose los dividendos pagados en acciones), sobre el valor del patrimonio neto de las empresas públicas y privadas, la propiedad rural, los inmuebles urbanos, las transacciones mercantiles y ciertos tipos de consumo (alcoholes, tabaco, etc.).

Sintetizando, el objetivo fundamental de las autoridades fue incrementar los ingresos del sector público, aún a costa de elevar la significación de los tributos indirectos, que en general tienen un carácter menos progresivo.

#### c) El caso de Brasil

La evolución de déficit público en Brasil se caracteriza por un elevado nivel en 1982, seguido por dos años de fuerte reducción en el déficit y luego, desde 1984, el déficit vuelve a elevarse. Por los niveles de inflación y deuda pública, en Brasil es importante la diferencia entre déficit nominal y operacional del sector público. La diferencia entre ambos conceptos alcanza a un 20% del PIB.

En 1982, el sector público brasileño presentaba dificultades para controlar sus gastos, a pesar de las medidas de austeridad adoptadas. La agudización del déficit en 1982 se debió, principalmente, a los gastos vinculados al servicio de la deuda pública y al déficit de las empresas estatales. Los primeros tienen un importante componente de corrección del valor de los títulos federales por motivo de la inflación. Por su parte, las empresas estatales se vieron afectadas por los aumentos de los costos financieros internos y externos, y también por la disminución real de sus ingresos. (Werneck, 1986)

La recaudación del gobierno federal presentó en 1982 un crecimiento real de 3% respecto de 1981. Este resultado se debió, principalmente, a la evolución de los ingresos no tributarios ya que la recaudación tributaria presentó una disminución real de 1%.

Algunas modificaciones en el sistema tributario fueron implementadas con el objetivo de lograr una mayor recaudación y mejor distribución de la carga tributaria. En el caso de los impuestos indirectos, las modificaciones se concretaron en mayores gravámenes a los productos suntuarios, como cigarrillos y bebidas. Además, las devoluciones de impuestos a las exportaciones de bienes manufacturados, que serían eliminadas en 1983, fueron extendidas hasta

abril de 1985. En el caso del impuesto sobre operaciones financieras, se alteró la base de cálculo en las operaciones de crédito al consumidor y se eliminó en las importaciones de algunos productos básicos y en las operaciones de crédito agrícola.<sup>12</sup>

Durante 1983 se introduce un programa de ajuste económico, acordado con el FMI, con el propósito de reducir el déficit público. Se fijó una meta de 7,9% para el déficit nominal, previéndose un crecimiento real de 16% en la recaudación del gobierno federal. Tras este objetivo, se adoptaron varias medidas tributarias, en especial con respecto al impuesto a la renta. Asimismo, se trató de implementar una política más adecuada de precios y tarifas de las empresas públicas.

Sin embargo, la aplicación del programa de ajuste se llevó a cabo con menos rigor que el establecido inicialmente, especialmente en lo que respecta a los ingresos tributarios y a las tarifas de las empresas públicas. La recaudación del gobierno registró una caída real de 3,5%. Este resultado se debió al comportamiento desfavorable en varios tributos importantes, tales como los impuestos a los productos industrializados, a los combustibles y lubricantes, a la importación y operaciones financieras, y la tasa única de circulación de vehículos. La explicación de este comportamiento se encuentra, en gran parte, en la contracción económica que afectó especialmente al sector industrial.

Por el lado de los gastos, en cambio, con la sola excepción del pago de intereses, la aplicación del programa de ajuste fue más severa. Así, se logró una reducción sustancial de los gastos en términos reales. Los gastos financieros considerados en la contabilidad del sector público incluyen los reajustes de la deuda, especialmente los de origen externo cuya causa se encuentra en la elevación del tipo de cambio muy por encima del aumento de los precios internos.

Como consecuencia del sensible incremento de los gastos financieros, las necesidades nominales de financiamiento del sector público, llegaron a equivaler casi al 18% del PIB. La meta convenida con el FMI (también en términos nominales) fue incrementada en tres ocasiones en la medida que la tasa de inflación era mayor que la anticipada por el propio programa. El déficit operacional, en cambio, se redujo sustancialmente en 1983.

En el año siguiente la austeridad fiscal se mantiene como uno de los elementos centrales de la política económica. Ello se expresa en la importancia que tenía la reducción del déficit público en el plan de ajuste firmado con el FMI a fines de 1982. Al igual que en el año anterior, los resultados obtenidos mostraron que las metas programadas se cumplieron sólo en el concepto de déficit operacional.

En el déficit nominal se produce un aumento debido al alza en la tasa de inflación, que hizo que se incrementaran los gastos por corrección monetaria y cambiaria. En el déficit operacional se logra una reducción, a pesar de lo cual la situación financiera del sector público continuó siendo difícil, fundamentalmente por gravitación del fuerte endeudamiento interno y externo.

Otro factor que incidió desfavorablemente en la situación del sector público fue la caída de 7% de los ingresos del gobierno federal. La expansión del nivel de actividad no tuvo repercusión sobre los ingresos fiscales, ya que ella se basó principalmente en las exportaciones de bienes, las cuales estaban exentas de impuestos.

Respecto a otros ingresos, en 1983 se produce un aumento de 8% real en la recaudación del impuesto a la renta y una expansión sustancial en el rendimiento del tributo sobre las operaciones financieras al incluir, desde enero de 1984, los contratos de cambio correspondientes a las importaciones de petróleo. Sin embargo, en octubre del mismo año, a fin de morigerar los reajustes de los precios internos de los combustibles, las operaciones asociadas al petróleo volvieron a quedar exentas del gravamen.

La política de contención de los gastos públicos no logró los resultados esperados. Sólo en los casos de las remuneraciones a los funcionarios públicos y los subsidios al crédito se logró una reducción del gasto. Por esta razón, los préstamos a actividades prioritarias, como la agricultura y la exportación, que antes recibían fuertes subsidios, quedaron sujetas a reajustes de acuerdo al índice de corrección de las obligaciones reajustables de la Tesorería Nacional. Por la misma razón, los créditos-premio a la exportación comenzaron a ser gradualmente rebajados a partir de noviembre, teniéndose prevista su extinción total para marzo de 1985.

Los gastos por concepto de servicio de la deuda pública interna y externa mostraron, en cambio, considerables incrementos reales. Ello afectó seriamente el control de los egresos del sector público.

Tampoco se lograron reducir los gastos públicos que son pagados por las autoridades monetarias por encargo del gobierno federal. Estos gastos corresponden a subsidios al sector privado, entre los cuales tuvo gran importancia el entregado a los productores de caña debido a los deprimidos precios internacionales.

La situación financiera de las empresas públicas enfrenta diversas dificultades en los años posteriores a 1982, llegando incluso a dejar de cumplir sus compromisos con el exterior en 1984, los que fueron cubiertos por el Banco do Brasil debido al aval otorgado por el Tesoro Nacional a estas deudas.

Por su parte, los gobiernos estatales encararon dificultades financieras similares al resto del sector público, pese que el impuesto de circulación de mercaderías, principal fuente de recursos tributarios a este nivel administrativo, mantuvo su rendimiento en términos reales. En consecuencia, los problemas derivaron básicamente de las dificultades para aplicar medidas de contención de gastos.

Durante 1985, el crecimiento económico y la adopción de nuevas medidas de política fiscal posibilitaron aumentos reales de los ingresos públicos. Entre tales medidas está el anticipo de la fecha de recaudación de impuestos, el incremento de los tributos sobre las ganancias financieras y la eliminación de los subsidios fiscales a la exportación. Con ello, los ingresos del gobierno federal se elevaron 17% en términos reales.



A su vez, los gastos de la Tesorería Nacional aumentaron 6% en términos reales, a causa, principalmente, de los mayores gastos en personal y de las transferencias en favor de los gobiernos estatales y de los municipios.

Las empresas estatales mantuvieron su presión sobre la política fiscal, debido a la congelación de sus precios y tarifas durante el período abril-julio y de la no introducción de mayores cortes en sus gastos. En este contexto, las empresas estatales utilizaron ampliamente el mecanismo de traspasar al Banco do Brasil el pago de sus deudas externas.

En noviembre de 1985 el gobierno decidió implementar un nuevo plan de reducción del déficit público. Las medidas de este plan formaron parte de una reestructuración fiscal que fue aplicada en 1986. Entre ellas se encuentra el incremento de la progresividad de los impuestos sobre los ingresos, modificando además la periodicidad de la recaudación proveniente de las empresas, y en la aplicación de nuevos gravámenes sobre las ganancias de capital en las operaciones financieras. Además se puso en marcha una reforma tributaria de emergencia con el objeto de distribuir mejor los recursos, en favor de los gobiernos estatales y municipios.

Esta reforma fiscal, junto con la creación de la Secretaría de la Tesorería Nacional, con el objeto de ampliar el control sobre los gastos del sector público, pretendió crear las bases para la implementación de un programa de estabilización. Este último fue anunciado en febrero de 1986.

Contrariamente a lo esperado, el balance de 1986 muestra que los gastos del sector público crecieron más que los ingresos.

La expansión de la actividad económica proporcionó una mayor recaudación, sobre todo por concepto de tributos indirectos, como son los que gravan los bienes manufacturados y las importaciones. También se elevó la recaudación del impuesto sobre las operaciones financieras. Los ingresos de los gobiernos estatales aumentaron debido al aumento de la recaudación del tributo sobre circulación de mercaderías. Además, la reforma tributaria de fines de 1985 posibilitó un incremento real de 39% en las transferencias del gobierno federal a los estados.

Sin embargo, el incremento de los ingresos tributarios no fue suficiente para cubrir los mayores gastos del sector público. El gobierno federal no materializó las anunciadas reformas administrativas en el sector público, manteniendo el nivel de sus gastos corrientes.

También las empresas estatales tropezaron con dificultades para financiar sus operaciones. Como las autoridades económicas no reajustaron las tarifas de estas empresas antes del anuncio del congelamiento de febrero, debieron operar con tarifas reales inferiores a las de 1985.<sup>13</sup> Ello les impidió cubrir sus costos, que aumentaron sustancialmente debido al incremento de los salarios reales y al peso de la deuda externa que ellas arrastraban. La brecha fue financiada con créditos del Banco Central y con una

sustancial ampliación del endeudamiento de dichas empresas con el sistema financiero local.

Para obtener nuevas fuentes de recursos el gobierno creó en julio el Fondo Nacional de Desarrollo, conformado por los ingresos recogidos a través de préstamos forzosos sobre las ventas de gasolina, alcohol combustible y también automóviles (nuevos o usados), de la aplicación de un gravamen de 25% sobre la venta de pasajes internacionales y la compra de dólares para turismo, y de la transferencia del 66% de las reservas obligatorias de entidades privadas de seguridad social.

La mantención del congelamiento de precios y tarifas en el marco de un elevado déficit público hizo perder la confianza en el plan de estabilización y acentuó las presiones inflacionarias derivadas del acelerado crecimiento económico.

#### d) El caso de Colombia

El déficit público de Colombia muestra una tendencia ascendente entre 1982 y 1984, la cual se revierte en los dos años siguientes.

En 1982, el déficit público aumenta significativamente con respecto al año anterior. Ello se debe a que los ingresos públicos se mantuvieron constantes mientras los gastos totales, y particularmente los gastos corrientes, aumentaron en términos reales. Los gastos de inversión se mantienen estables luego de fuertes aumentos en 1980 y 1981. Entre las inversiones públicas durante este período es interesante destacar la exploración y cubicación de yacimientos minerales, a cargo del Ministerio de Minas y Energía, que tuvo importantes efectos en la expansión de las exportaciones de Colombia a partir de 1985.

En el financiamiento del déficit hubo una importante modificación en las fuentes de los recursos. En 1981, la contratación neta de créditos externos fue mayor que el déficit del gobierno general, en cambio en 1982 las fuentes externas financiaron un 44% del déficit, correspondiendo el 56% restante a fuentes internas, hecho que no ocurría desde 1974.

El aumento del déficit público motivó una reforma fiscal que fue aprobada a fines de 1982 y entró en vigencia en 1983. Dicha reforma se presentaba como un medio para ampliar la base tributaria. Los ajustes se orientaron a facilitar la incorporación al sistema tributario a las personas que actuaban al margen de él, a crear y fortalecer los sistemas de presunción de renta para prevenir la evasión, y a reducir las tasas impositivas, como un medio de alentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Entre las medidas adoptadas se incluyó una amnistía patrimonial.

Los resultados alcanzados en 1983 mostraron que la recaudación proveniente del impuesto a la renta aumentó alrededor de 35% en términos reales. A pesar de ello, la contribución permanente de la reforma a la reducción del déficit público fue modesta porque el resto de los impuestos experimentaron reducciones reales. Este fue

especialmente el caso de los impuestos al comercio exterior. De este modo, los ingresos tributarios totales cayeron 7% en términos reales. Es decir, los ajustes fiscales no lograron contrarrestar la tendencia cíclica del sector externo.

Los gastos totales volvieron a aumentar en 1983 en un 5% real. Ello se debió al incremento en los gastos corrientes y a que la inversión pública se redujo en 10%.

El déficit del gobierno general fue financiado por tres conductos: crédito del banco central, con un 35% del déficit; colocación de títulos públicos en mercado abierto, con un 15%; e ingresos generados por operaciones de compra y venta de divisas, con un 50% del déficit.

Durante 1984 se hace un nuevo esfuerzo por aumentar la recaudación tributaria. Para ello se hace efectiva la sustitución del impuesto a las ventas por el IVA, reforma aprobada a fines de 1983. Las cifras de 1984 muestran que los ingresos generados por este impuesto aumentaron 15% en términos reales. La recaudación total en dicho año aumentó en alrededor de 8% real.

Al igual que en los años anteriores, en 1984 se produce un aumento en los gastos del gobierno general. Los gastos corrientes aumentaron en 8% real, lo que, a pesar de la leve caída en la inversión, significó un aumento del gasto total de 6%.

A pesar que la recaudación tributaria aumentó más que los gastos totales, el déficit del gobierno general fue casi 6% mayor que el año anterior, con el agravante que el nivel de reservas internacionales disponible ya no permitía compensar el efecto monetario del desequilibrio fiscal con un déficit externo. Esta situación, que encerraba serios riesgos inflacionarios, llevó al gobierno a diseñar una nueva reforma fiscal a fines de 1984. En ella se estableció un impuesto a las importaciones, se extendió el IVA a algunos bienes de consumo popular que se encontraban exentos, y se obligó a los agentes económicos de altas rentas a invertir en títulos de deuda pública que reeditaban una baja tasa de interés.

Las dificultades de la política fiscal fueron el resultado, al menos en parte, de fallas en la coordinación entre los propósitos de largo y corto plazo. Los ajustes tributarios adoptados desde 1983 se ubican dentro de una concepción de largo plazo, encaminada a equilibrar los ingresos y los gastos. En cambio, los incrementos de los egresos se orientan al manejo de la demanda agregada.

Por otro lado, la experiencia de Colombia ilustra el hecho que en la práctica los mayores gastos generan una dinámica que es muy difícil de detener. Así, en sucesivas ocasiones el gobierno se vio envuelto en un proceso en el cual tenía que aumentar los impuestos para compensar los gastos autorizados previamente con propósitos coyunturales. En estas circunstancias, el objetivo inicial de mejorar la estructura tributaria fue reemplazado por el de elevar la recaudación. Inicialmente, se acudió a los impuestos directos, luego al IVA, escalonado de acuerdo con las características de los bienes y, finalmente, a una serie de gravámenes indirectos que recaen principalmente en los bienes de consumo popular. Por otra parte, a

lo largo del proceso se afectó la progresividad del sistema fiscal. El peso de la reforma terminó cayendo principalmente en los grupos medios y no dejó de afectar a los grupos más pobres.

En 1985 se lleva a cabo una política más decidida para reducir el déficit público. Entre las medidas más importantes está la implementación de la reforma tributaria aprobada a fines de 1984 y una política de reducción del gasto. Para este efecto se limitó el aumento de las remuneraciones nominales a 10%, en circunstancias que la tasa de inflación era levemente superior a 20%. Además, se aplicaron las prácticas tradicionales para postergar los gastos y los pagos. Los resultados de esa política fueron incluso superiores a los previstos: los ingresos del gobierno general aumentaron 22% real, los gastos corrientes cayeron en 6% real.

La debilidad de la política fiscal aplicada en Colombia después de 1982 reside en la falta de programación. La urgencia para corregir rápidamente el déficit público impide utilizar los mecanismos más adecuados desde el punto de vista económico. Por ejemplo, los instrumentos empleados para elevar los ingresos significaron un aumento de la recaudación a cambio de una menor progresividad del sistema tributario.

La política de gasto público no fue muy diferente. Su reducción principal se debió al deterioro del salario real de los funcionarios públicos y a una acción generalizada para posponer los gastos y los pagos más que a un proceso destinado a contraer las actividades menos prioritarias. Esto lleva a pensar que la reducción del gasto sólo tiene carácter transitorio y que surgirán presiones para recuperar, en períodos siguientes, las pérdidas sufridas.

En 1986 se mantuvo una política restrictiva en materias de ingreso y gasto público. Debido al término de varios proyectos de inversión, sobre todo del sector energético, los gastos de inversión cayeron levemente. En cambio, los gastos corrientes aumentaron como resultado del efecto de la devaluación sobre el pago de intereses de la deuda externa.

Los ingresos corrientes, por su parte, crecieron en forma más marcada que los gastos. La recaudación tributaria se incrementó en cerca de 15% real, lo que implica un importante aumento por segundo año consecutivo. Esta vez la recaudación se benefició de la reactivación interna, del mayor volumen de importaciones de bienes de consumo y del aumento de la recaudación cafetera. También aumentaron los ingresos no tributarios (utilidades cambiarias e ingresos derivados de la venta de oro).

Como resultado de estos cambios, el déficit del gobierno general se redujo por segundo año consecutivo, llegando a representar sólo el 1,4% del PIB, la cifra más baja de los últimos cinco años.

#### e) El caso de México

Durante 1982 el sector público de México experimenta un aumento considerable de los gastos corrientes reales y una reducción en los

gastos de capital. La elevada tasa de crecimiento de los gastos corrientes respondió a la presión de los intereses de la deuda pública en un contexto inflacionario, y también al alza en las remuneraciones reales y en el empleo público. El déficit nominal del sector público alcanzó un nivel record de 17% del PIB, mientras el déficit operacional se situaba entre 7% y 8% del PIB.

A fines de 1982 se pone en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), uno de cuyos objetivos prioritarios era reducir el déficit público nominal a 8,5% del PIB en 1983, meta que casi se logró pues el déficit nominal fue 8,9% en ese año.

Pese a la enorme carga del servicio de la deuda interna y externa, la meta de 1983 se alcanzó debido a la reducción de los gastos, sobre todo el de inversión, y al aumento de los ingresos. Esto último se logró no tanto por los mayores impuestos, sino por una revisión activa de los precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas públicas. A ello se sumó el alivio financiero debido a la renegociación del servicio de la deuda externa y a la reducción en los subsidios cambiarios, que habían incidido fuertemente en el gasto público en 1982.

La inversión pública se redujo de 9,3% del PIB en 1982 a 6,6% en 1983. En los años siguientes se mantiene esta tendencia decreciente, hasta alcanzar un 5,1% del PIB en 1986. Respecto a otros gastos se congeló la planta del sector público y se siguió una política de reducción en las remuneraciones reales, las que cayeron alrededor de 25% en 1983.

En el lado de los ingresos, el sector público consolidado logró un pequeño incremento. La explicación de este hecho se encuentra, principalmente, en el aumento de las ventas de PEMEX (20% real), debido al alza de precios mayor que la disminución de la cantidad demandada.

Como parte del programa de saneamiento fiscal el gobierno introduce una serie de reformas al sistema tributario. Dentro de estas modificaciones destaca la elevación de la tasa del IVA de 10% a 15%, y la reducción a 6% de la tasa de 10% con que antes se gravaban los alimentos industrializados y los medicamentos. Además se estableció una tasa de 20% a los artículos de lujo.

Sin embargo, por la caída en la actividad económica los ingresos tributarios no respondieron a lo previsto. La recaudación de los impuestos directos experimentó una contracción real de 24% y la de los impuestos indirectos se expandió en 16% en términos reales. Estos cambios incorporaron nuevos elementos de regresividad en el sistema tributario.

Después de esta fase de ajuste el sector público logró mayor margen de holgura en su presupuesto. Sobre esta base, en 1984, se procedió a atender algunas de las demandas económicas más inmediatas que el programa de austeridad había obligado a sacrificar. El nuevo programa económico incorporó los objetivos de un crecimiento de 1% en el producto y la mantención del nivel de empleo. Para ello se aumentó el gasto público, dentro de un esquema que consideraba una

expansión equivalente sólo las holguras del presupuesto. Además, en esta fase se insistió en la racionalización del gasto público.

Respecto a los ingresos, no se introdujeron modificaciones tributarias de importancia y la política estuvo dirigida a combatir la evasión. Se perseveró, por otra parte, con la política de revisión de precios y tarifas de los servicios públicos.

Dos factores afectaron el programa fiscal de 1984. En primer lugar, se produjo un descenso de 12% real de los impuestos pagados por PEMEX. Ello se debió al estancamiento de las exportaciones de la empresa y a la revaluación real del tipo de cambio. En segundo lugar, la elevación de la tasa de interés en los mercados internacionales, durante los primeros meses del año, también alteró previsiones de gasto y déficit.

El déficit del sector público, que alcanzó un nivel equivalente a 7,4% del PIB, fue cubierto a través de créditos externos, de un aporte del Banco Central y de la colocación de bonos públicos.

En el balance de este año se destaca la reactivación económica, que supera la meta del 1%, y el incumplimiento de las metas sobre déficit público. En este contexto, el programa económico para 1985 consideró nuevamente que la política fiscal debía asumir un papel central en el proceso de ajuste y, por ende, se programó disminuir a 5,1% del PIB el déficit financiero del sector público.

Las medidas para reducir el déficit fueron una activa revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y una racionalización de los gastos, tanto corrientes como de inversión. Sin embargo, durante el año se realizaron una serie de recortes al presupuesto original debido a una caída en las exportaciones de petróleo. Además, la inflación fue mayor que la anticipada por la autoridad, originando distorsiones en el volumen de ingresos y gastos y en las tasas internas de interés, aparte de rezagos en la actualización de los precios y tarifas de bienes y servicios públicos. Por otro lado, los efectos de los terremotos de 1985 demandaron gastos extraordinarios que también incidieron sobre el déficit fiscal. En suma, los ingresos totales del sector público se contrajeron más de 5% en términos reales, mientras que los gastos sólo se pudieron bajar algo menos de 2% lo que hizo que el déficit público subiera a un nivel equivalente a 10% del PIB.

Entre las razones para la caída de los ingresos se encuentra la reducción en los ingresos reales de las empresas públicas debido al rezago en el ajuste de precios y tarifas y al menor volumen de ventas. Por su parte, los ingresos reales de PEMEX se redujeron más de 8% debido al descenso de sus exportaciones.

La caída real en el gasto del sector público contrastó con el aumento del pago de intereses de la deuda pública. Ello significó que los demás gastos corrientes y de capital sufrieran contracciones mayores, estimadas en 3 y 7% respectivamente. Dentro de los gastos corrientes, destacó el descenso de 5% en el pago de remuneraciones (política salarial restrictiva, congelación de plazas, y despido de 20 000 funcionarios públicos). En cambio, los pagos de intereses aumentaron 4% y las transferencias corrientes se elevaron 2%.

Con el propósito de lograr una mayor eficiencia y reducir el tamaño del aparato estatal, cerca de 170 empresas fueron ofrecidas en venta. No obstante, sólo se lograron vender algunas empresas turísticas. Unas 55 se liquidaron y otras fueron transferidas a los gobiernos de las entidades federativas. En total, los gastos corrientes del sector paraestatal se redujeron 6%, acusando el pago de intereses un pronunciado descenso; en parte, por haber asumido ciertos pasivos el gobierno federal.

El financiamiento del déficit en 1985 recayó casi exclusivamente en fuentes internas. El Banco Central aportó alrededor de la mitad de las necesidades de financiamiento del sector público, y la colocación de valores gubernamentales contribuyó con el resto. El creciente uso del financiamiento interno, otorgado a tasas de interés muy altas, elevó la deuda pública interna a un nivel equivalente al 23% del PIB.

El aumento de la deuda pública interna introdujo nuevas rigideces de las finanzas públicas. Por esta razón, a fines de 1985 fue preciso solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional, mientras se concretaba un nuevo convenio en virtud del servicio ampliado.

En el programa económico de 1986 se postulaba que el déficit financiero del sector público debería reducirse a menos de 5% del PIB. Para el logro de esta meta se consideraba, por el lado de los ingresos, una mayor recaudación tributaria y una revisión activa de los precios y tarifas públicos. Respecto de los gastos, se pretendía una contención más severa de los gastos corrientes.

Sin embargo, la caída de los precios del petróleo alteró profundamente las finanzas públicas en 1986. Además, el acelerado ritmo de devaluación, las tasas de interés más altas y el alza de los precios, provocaron serias distorsiones en el presupuesto. El déficit nominal del sector público representó algo más de 16% del PIB, siendo su mayor parte causada por el gobierno central. PEMEX dejó de obtener superávit, mientras que el resto de las entidades y empresas estatales, sujetas a control presupuestario, disminuyeron su déficit real.

El aumento del déficit del gobierno central se debió tanto a la contracción de los ingresos como a las alzas de los intereses de la deuda, cuyo pago representó el 38% del total de gastos. El resto de las erogaciones registró una disminución real de 6%.

En cuanto a las recaudaciones fiscales, las provenientes de PEMEX sufrieron una caída real de 42%, mientras que los ingresos tributarios procedentes del resto de la economía declinaron casi 2%.

En lo que respecta al sector paraestatal, continuó la política de venta, liquidación, transformación o fusión de empresas no rentables, con el fin de lograr mejores resultados financieros. El déficit de este sector disminuyó como efecto del aumento más que proporcional de sus precios y tarifas pese a las menores transferencias recibidas del gobierno. No obstante, los ingresos del sector paraestatal crecieron en grado insuficiente al contraerse sus ventas a causa de la debilidad de la demanda interna. Los gastos de las

entidades públicas, tanto de operación como de capital, se mantuvieron en niveles bajos. Sólo los intereses siguieron creciendo, en particular los pagados por PEMEX.

En síntesis, en 1986 se mantuvo la estrechez presupuestaria, causada en buena medida por la carga de los intereses de la deuda y agravada sustancialmente por los menores ingresos petroleros. Si bien ello obligó a buscar una mayor racionalidad en las operaciones del sector público, supuso también reducir, una vez más, el programa de inversiones, con efectos adversos en la coyuntura y también en el ritmo de crecimiento económico alcanzable en el mediano plazo.

f) El caso de Perú

El déficit público en Perú se mantiene elevado en todo el período que comienza en 1982. Una característica del déficit en Perú es la alta incidencia que tiene el sector de empresas públicas.

El déficit previsto para 1982 era de 4,2% del PIB. Para lograr esa meta se consideraba necesario introducir ajustes periódicos de los precios de los combustibles, el pan, el trigo y el arroz, además de lograr una mayor recaudación tributaria como resultado de cambios en el impuesto a las ventas. El presupuesto se diseñó basado en un financiamiento eminentemente externo del déficit, suprimiéndose el crédito neto adicional otorgado por el Banco Central al sector público. Esto último con el fin de combatir la inflación.

En el resultado del año, el déficit sobrepasó el 8% del PIB. A pesar de este aumento se cumplió con la reducción de la importancia del financiamiento interno del déficit del sector público (representó solamente un 1% del PIB), consonante con una política monetaria interna de restringir la liquidez real y canalizar el crédito interno hacia el sector privado. En cambio, el financiamiento externo aumentó a 7,8% del PIB.

A lo largo del año, especialmente a partir del tercer trimestre, se sucedieron algunos intentos de reducir el déficit del gobierno central, tanto restringiendo los gastos como procurando obtener mayores ingresos vía una mejora de la recaudación de impuestos. Se llegó incluso, a fines de año, a la postergación de los pagos a los contratistas de las obras públicas, pagándose a partir de noviembre con pagarés a 90 días.

Los ingresos totales del gobierno central permanecieron estancados, equivaliendo al 18% del PIB. El único rubro que creció en términos reales fue el de los impuestos a la producción y al consumo, que se expandió 13%, favorecido por la entrada en vigor de la nueva legislación tributaria, que instituyó el "impuesto general a las ventas", que grava también a las ventas al por menor, así como un nuevo impuesto selectivo al consumo. Por su parte, la recaudación del impuesto a la renta tuvo una leve reducción real mientras que el impuesto a la exportación sufrió una fuerte reducción, tanto por las bajas cotizaciones de las materias primas como por la reducción de las tasas que afectan a las exportaciones mineras. También los



derechos de importación se redujeron en términos reales, debido a la capitalización de estos tributos por parte de las empresas públicas, y a un cambio imprevisto en la estructura de las importaciones en favor de las sujetas a menores tasas. En todo caso, la recaudación de 1982 incluyó una sobretasa, aplicada todo el año, equivalente a 15% del arancel vigente.

Respecto de los gastos del gobierno central, equivalentes al 22% del PIB, se produjo una caída de 5% en términos reales. Esta reducción se explica por una menor inversión pública (de 22%) ya que los gastos corrientes mantuvieron su valor real.

Finalmente, las empresas públicas presentaron un elevado déficit. Este resultado se debe a diversos factores: primero, el alto endeudamiento de muchas empresas públicas comprometió gran parte de sus ingresos para pagos financieros; segundo, continuó durante el año la caída de los precios internacionales de las materias primas, que afectó seriamente a las empresas exportadoras de minerales; tercero, 1982 fue un año en que los ajustes de los precios subsidiados experimentaron importantes atrasos; cuarto, existió un plan de inversiones desmesurado en varias empresas. A todo lo anterior se agrega el hecho de que no existía un marco institucional apropiado para el sector de empresas públicas, aunque estaba en estudio una ley que regularía la actuación de las empresas del Estado.

En 1983 la reducción del déficit público volvió a ser uno de los principales componentes del programa económico, pero el resultado esperado estuvo muy lejos de lograrse. La meta era un déficit de 3,8% del PIB, que contrastaba con el resultado de 12%, cifra que constituye un record en la historia reciente de Perú.

En el caso de las empresas públicas, el financiamiento del déficit recayó, principalmente, en los recursos externos, aumentando la importancia de los créditos externos a largo plazo. En las fuentes de financiamiento del déficit del gobierno central se produce un aumento en la importancia del sistema bancario y la colocación de bonos públicos. Estos bonos (Bonos de Reconstrucción Civil) eran de adquisición obligatoria para todas las personas naturales cuyo ingreso superase cierto monto mínimo y por 10% de dicho ingreso.

Entre las razones del aumento en el déficit público se encuentran, en primer lugar, los desastres naturales, que generaron una aguda disminución de los ingresos, tanto por las exoneraciones y las facilidades tributarias otorgadas a las zonas afectadas, como por la baja recaudación derivada de los problemas que enfrentaron en ellas las diversas actividades económicas. Asimismo, los desastres dieron lugar a un gran aumento de gastos (de emergencia y reconstrucción), y produjeron pérdidas en diversas empresas públicas, especialmente Petroperú y Electroperú. Una estimación de estos factores alcanza a casi 4% del PIB. En segundo lugar, las diversas hipótesis económicas sobre las cuales se elaboró el presupuesto nacional, estuvieron muy lejos de los resultados efectivos. Por ejemplo, se supuso un crecimiento económico de 3% y hubo una caída de 12%; la inflación programada era de 45% y la efectiva fue 125%; el tipo de cambio promedio estimado era de 965 soles por dólar y el

efectivo fue de 1629 soles. Así, los ingresos del gobierno central fueron 12% menores que lo presupuestado y los gastos 30% mayores. Por último, a partir de septiembre de 1983, el ritmo de aumento de los precios de los bienes y servicios comercializados por las empresas públicas disminuyó sensiblemente, a la par que los gastos del gobierno central se expandieron con mayor rapidez.

En cuanto a los ingresos fiscales, la presión tributaria se redujo de 18% a 14,3% del PIB, debido a la menor actividad económica y a los problemas de liquidez enfrentados por las empresas a lo largo del año, elevando los niveles de evasión.

El único impuesto que no descendió su recaudación en términos reales fue el tributo sobre los combustibles. Por su parte, las mayores reducciones se concentraron en el campo del comercio exterior, donde los impuestos a las importaciones se redujeron un 29% real y los impuestos sobre las exportaciones se contrajeron en 61% real.

El programa de austeridad fiscal produjo una contracción real en los gastos del gobierno por tercer año consecutivo. Sin embargo, fueron los gastos de capital los que sufrieron las reducciones más agudas, contrayéndose 20%, frente a una reducción de 2% en los gastos corrientes. Esto aconteció porque los gastos de capital ofrecían una oportunidad mucho más rápida y expedita para adecuar el nivel de gasto fiscal al monto de recursos disponibles. Además, hubo un retraso en el desembolso de compromisos financieros con el exterior, resultado del retraso en el pago de las contrapartidas nacionales requeridas. Por último, los desastres naturales dieron lugar a notorios atrasos en el cumplimiento de los cronogramas de los proyectos de inversión en las zonas afectadas.

El déficit de las empresas públicas cayó de 4,5% a 3% del PIB debido a la fuerte devaluación real, que mejora los ingresos de exportación y a los precios internos más elevados.

Durante 1984 hubo una reducción en el déficit público, que se originó, fundamentalmente, en una marcada reducción del déficit del gobierno central. No obstante, el déficit público siguió siendo de enorme magnitud (alrededor de 8% del PIB), lo que mantuvo su reducción dentro de las prioridades de la política económica.

Debido a los esfuerzos de las autoridades monetarias, sólo una cuarta parte del déficit fue financiada con crédito interno. Los recursos externos contratados para este propósito fueron en su totalidad de mediano y largo plazo, ya que el sector público efectuó una amortización neta de sus líneas de crédito de corto plazo. Por otra parte, alrededor del 55% del crédito externo neto se originó en la acumulación informal de créditos, en la forma de atrasos con los acreedores extranjeros.

El fortalecimiento de la situación financiera del gobierno central obedeció a un alza de 18% de los ingresos y a un leve descenso (-2%) de los gastos, ambas partidas en términos reales. Prácticamente todos los tributos aumentaron su recaudación: el impuesto a la renta mostró una mejora de 4%, atribuible a la introducción de una escala más progresiva; el rendimiento del gravamen a la producción y el consumo se vio estimulado por alzas del impuesto selectivo al consumo

que se aplicaron a diversos productos. Además, la aplicación de una amnistía tributaria se reveló exitosa al traducirse en un incremento de los ingresos gubernamentales.

La recaudación derivada del comercio exterior, tanto de las importaciones como las exportaciones, tuvo una fuerte caída en términos reales. El rendimiento del gravamen sobre las exportaciones disminuyó debido a las menores tasas aplicadas a la venta de productos tradicionales. Por su parte, el rendimiento del impuesto sobre las importaciones perdió dinamismo a causa de las fuertes restricciones internas para efectuar compras en el exterior. Ello, a pesar del incremento de los aranceles y de las sobretasas para determinados bienes importados.

Contrariamente a lo sucedido en los años anteriores, la contracción de los gastos reales del gobierno central recayó sobre egresos corrientes, ya que los gastos de capital subieron 10%. El determinante de la caída de los gastos corrientes fue la disminución en el gasto de defensa, merced a las menores compras de equipo en el exterior. Hubo también una leve merma de los pagos por intereses, ya que la erosión del valor del servicio de los bonos públicos colocados en el mercado interno más que compensó la considerable expansión de remesas por este concepto relacionadas con la deuda externa. Los factores de expansión fueron las remuneraciones, que crecieron 4% real, y las transferencias, que subieron fuertemente con motivo de pagos adicionales de seguridad social.

Por último, el déficit de las empresas públicas cayó a un 2,2% del PIB. La mejoría estuvo asociada a una reducción de los déficits de ELECTROPERU, por una rebaja en los gastos de capital, y de las entidades públicas que importan alimentos, las cuales pusieron en vigencia políticas de precios más acorde a sus costos.

En 1985, el déficit del sector público como proporción del PIB se redujo a 3%, su menor valor desde 1979. La reducción fue significativa tanto a nivel de gobierno central como de las empresas públicas. El déficit público total fue financiado con recursos externos, correspondiendo una parte importante a intereses no pagados de la deuda externa pública.

La reducción del déficit se debió tanto a un mayor nivel real de ingresos como a una reducción de los gastos. En el caso del gobierno central, la recaudación tributaria se elevó de 13,5% a 15,6% del PIB. En este resultado influyó el aumento del impuesto a los combustibles, que llegó a representar un tercio de los ingresos tributarios totales. En las empresas estatales, también se verificó un mayor nivel de ingresos debido a las alzas de las tarifas de los servicios públicos.

La reducción de los gastos públicos en 1985 se debió, básicamente, a un repliegue de la inversión. Los gastos de capital del gobierno central se redujeron en 18% real. Esto se complementó con medidas de austeridad decretadas por el nuevo gobierno, entre las cuales se destaca el congelamiento de las contrataciones en el sector público y una disminución de los gastos de las representaciones

peruanas en el exterior. No obstante, los gastos corrientes crecieron levemente.

En 1986 la política fiscal fue utilizada decididamente para reactivar la economía. Más que un aumento en el gasto, las medidas adoptadas generaron una reducción en los ingresos públicos. Con ello, el déficit del sector público alcanzó al 6% del PIB.

El rendimiento de los tributos que afectan a la producción y al consumo se contrajo debido a la reducción de la tasa que grava a los combustibles y, en especial, la del impuesto general a las ventas (reducida a mediados de febrero). También disminuyó la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior, debido a la puesta en vigencia de rebajas arancelarias y al impacto de la fijación del tipo de cambio, lo cual erosionó la base gravable. Esto fue compensado sólo parcialmente por el aumento del ingreso del impuesto sobre la renta. Todos estos efectos significaron que la recaudación tributaria cayera de 17% a 15% del PIB.

Los gastos corrientes disminuyeron levemente en términos reales, aunque la evolución de sus componentes fue muy disímil. Los gastos por concepto de remuneraciones y de transferencias aumentaron notablemente debido a las políticas expansivas de salarios, empleo y subsidios a la producción. Una evolución similar experimentaron los gastos reales en bienes y servicios. En cambio los egresos reales por pago de intereses disminuyeron drásticamente, a causa de la declinación de las tasas de interés nacionales e internacionales.

Por otra parte, en 1986 se produce un considerable aumento de los gastos de capital del gobierno central (24%). Ello obedeció básicamente al fuerte aumento de las transferencias a las entidades públicas descentralizadas. La formación bruta de capital del gobierno central se mantuvo deprimida. Contrariamente a esta tendencia, el gasto social en educación, vivienda y salud aumentó su participación en forma sensible.

El mayor déficit del gobierno central fue financiado, en alrededor de un tercio, mediante atrasos en el pago de intereses sobre la deuda externa. El resto del financiamiento provino de operaciones crediticias con el Banco Central y el Banco de la Nación.

Las operaciones de las empresas públicas también fueron ampliamente deficitarias. La baja cotización internacional de los minerales y del petróleo, más la fijación del tipo de cambio y los controles sobre las tarifas públicas, provocaron una merma considerable del ingreso real de dicho sector. Esto fue compensado sólo en parte por un programa de limitación del gasto, que afectó más fuertemente al presupuesto de capital, con una caída de la inversión del sector.

Los atrasos en el pago de la deuda externa constituyeron la principal fuente de financiamiento del déficit de las empresas públicas.

g) El caso de Venezuela

A partir de 1982 Venezuela presentó un superávit en el presupuesto del gobierno general en 1984 y 1985, y un déficit en los años restantes. En 1982 el déficit alcanzó a 3,5% del PIB. La principal causa de este déficit fue la baja del precio del petróleo y las crecientes dificultades en su comercialización. Ellas ejercieron una marcada influencia en la gestión fiscal, ya que en los últimos años los ingresos corrientes han dependido en alrededor de 70% de los impuestos y contribuciones petroleros.

Ante la reducción de los ingresos, en abril de 1982 se tomaron medidas para reajustar el presupuesto fiscal. Los intentos de reducir gastos redundaron, por un lado, en una disminución de 7% de los egresos corrientes, que se descompone en una contracción de sólo 2% en las remuneraciones y de 17% en el monto de los subsidios otorgados por el gobierno. A su vez, los gastos de capital se contrajeron más de 40%, cifra que se descompone en una caída de la inversión financiera de 72% y de la inversión real de 7%. En cambio, el servicio de la deuda pública se incrementó en 67%. Por consiguiente, los gastos totales bajaron sólo 9%.

Por su parte, los ingresos decrecieron más de 15%, sobre todo a causa de la contracción de 31% de los ingresos petroleros, que redujo su participación en los ingresos fiscales de 77% a sólo 63%.

Dentro de las medidas implementadas en abril de 1982 está el aumento de los impuestos al consumo. Con ello se elevaron los ingresos tributarios indirectos, atenuando la caída de los ingresos totales.

En 1983 la gestión fiscal siguió enfrentando un marco restrictivo, al proseguir la merma experimentada en las principales categorías de ingresos. Los ingresos petroleros siguieron constreñidos por el deprimido panorama energético mundial, al que se sumaron las decisiones tomadas por la OPEP en marzo de 1983. Los descensos en los volúmenes de producción y exportación y en los precios medios de venta provocaron una baja de 17% en la recaudación petrolera.

Esta caída fue compensada en parte por un aumento en la recaudación proveniente del impuesto sobre el consumo interno de productos petroleros. Por lo tanto, los ingresos petroleros totales se redujeron 14%, bajando su participación en el PIB a 14%.

Además, y como consecuencia del estancamiento de la actividad económica y de la devaluación de febrero de 1983, se redujo la recaudación aduanera y la de tributos directos. Sin embargo, el efecto fiscal de las medidas cambiarias tuvo un resultado positivo por las sustanciales utilidades que pudo acumular el Banco Central en sus operaciones de compraventa de divisas. En virtud de un convenio bancario celebrado en junio de 1983, el instituto emisor entregó al fisco estas utilidades, lo que permitió contrarrestar buena parte del descenso mostrado por los ingresos tributarios. El total de los ingresos corrientes del gobierno central sólo disminuyó 8%.

Frente a esta circunstancia se intentó restringir los gastos fiscales. Este esfuerzo afectó en mayor medida a los gastos de capital, que cayeron alrededor de 25%. La mayor parte de esta reducción operó en las transferencias del gobierno central a otras instituciones del sector público. Los gastos corrientes se mantuvieron estables, aunque en su estructura se redujeron los subsidios económicos y aumentaron los pagos por concepto de intereses. Estos últimos llegaron a representar una cuarta parte de los gastos corrientes del gobierno. El aumento de los gastos financieros del gobierno central se explica en parte porque éste asume el servicio de la deuda de organismos públicos descentralizados en mora.

En 1983 el gobierno central terminó con un déficit equivalente a 2,2% del PIB. A pesar que ésta es una reducción de las necesidades de financiamiento el mercado financiero presenta en este año condiciones más desfavorables. Los préstamos externos caen respecto a 1982, y sólo representaron un 16% del déficit fiscal. Asimismo, y a pesar de la moratoria declarada en febrero de 1983, que permitió reducir en 25% los pagos de amortización sobre la deuda externa, se produjo una corriente negativa neta, al ser dichos egresos casi diez veces superiores a los desembolsos recibidos del exterior.

Por su parte, los pagos de amortización de la deuda interna casi se duplicaron, en buena medida debido a la inclusión en el presupuesto del gobierno central de algunos pagos correspondientes a organismos descentralizados. Para cubrir dichos egresos se recurrió a la emisión de bonos del Tesoro. Por las dificultades de captación en el mercado financiero interno subsistió un amplio déficit en el presupuesto del gobierno central, que tuvo que ser cubierto por el Banco Central a través de la monetización de la revalorización de sus reservas de oro.

En 1984 la gestión fiscal arrojó un superávit equivalente a 2,8% del PIB. Este vuelco se debió básicamente al incremento sustancial en los ingresos fiscales atribuible al nuevo régimen cambiario. El aumento en la paridad del dólar petrolero permitió que los ingresos por este concepto casi se duplicaran en moneda doméstica, volviendo así a constituir más del 60% del total de los ingresos fiscales corrientes. También se expandieron los ingresos por utilidad cambiaria.

Los gastos totales, en cambio, se redujeron en términos reales. Sólo el pago de intereses de la deuda pública muestra un incremento, debido tanto a la devaluación como al hecho que el gobierno tuvo que asumir nuevamente la deuda externa de instituciones descentralizadas.

El superávit fiscal permitió aumentar las reservas del Tesoro y la regularización de los pagos a los proveedores internos, cuyo monto había sobrepasado el 1% del PIB.

Durante los años de relativa holgura fiscal se insiste en medidas de racionalización y reorganización de algunas empresas públicas no financieras, que venían por años mostrando cuantiosas pérdidas. Es importante notar que las empresas estatales no petroleras presentan

un déficit de 6% del PIB. En buena parte ello se debe a los elevados pagos por concepto de intereses.

Así, después de varios años de austeridad en los gastos del sector público, en 1985 la política fiscal se tornó levemente expansiva. Se incorporó un programa de inversiones para incentivar los niveles de demanda interna y empleo. Con ello, los gastos de capital del gobierno central aumentaron en forma sostenida. No obstante ese incremento, la gestión fiscal volvió a arrojar, por segundo año consecutivo, un sustancial superávit (2,3% del PIB). Ello se debió a la introducción de reformas tributarias, las cuales permitieron aumentar casi 9% los ingresos corrientes, a pesar del estancamiento mostrado por los ingresos petroleros. Los ingresos tributarios directos no petroleros se expandieron casi 25%, a pesar del relativo estancamiento de la actividad interna. Por su parte, los aumentos de la recaudación arancelaria y de la proveniente de otros impuestos indirectos compensaron la merma sufrida por las utilidades cambiarias como consecuencia del proceso de unificación de los tipos de cambio.

Dado que los gastos corrientes se ampliaron sólo en forma moderada, el ahorro corriente del gobierno cubrió con creces el aumento antes mencionado de los gastos de capital. A este resultado contribuyó en buena medida la baja de las tasas de interés internacionales y la mantención de una política social más restrictiva. Esta última se manifestó en una disminución de los pagos por concepto de remuneraciones y subsidios.

El superávit de 1985 se dedicó esencialmente a la amortización de la deuda pública, tanto interna como externa. Por otra parte, durante 1985 se perseveró en los esfuerzos destinados a lograr una gestión más eficiente y racional de las empresas públicas, disminuyendo en más de 20% los gastos de consumo del sector público no financiero, al tiempo que la inversión real caía 16%. En cambio, aumentaron las transferencias al sector privado, tanto corrientes como de capital.

La política fiscal se tornó más expansiva en 1986. Ello con el propósito de sostener el proceso de reactivación interna que había empezado a observarse desde fines de 1985. Así, la inversión del gobierno central más que se duplicó, concentrándose en programas especiales diseñados para vigorizar la demanda interna y el empleo, principalmente en el sector de la construcción. Los egresos corrientes, en cambio, se redujeron levemente. A raíz de estos cambios, los gastos totales del gobierno se incrementaron 4%.

Por su parte, los ingresos fiscales disminuyeron en 6%. Es necesario señalar que la ágil política de recaudación logró contrarrestar buena parte del efecto contractivo que tuvo la caída del precio internacional del petróleo sobre los ingresos del gobierno. Los ingresos petroleros se contrajeron 30%. Esta reducción fue parcialmente compensada por la devaluación del tipo de cambio petrolero y el aumento del precio interno de la gasolina. Además se logró ampliar la recaudación proveniente de fuentes distintas al petróleo, mediante el aumento de varios impuestos indirectos y la

continuación del programa de fiscalización iniciado en 1985. Gracias a este último se logró racionalizar el sistema de recaudación fiscal, y disminuir significativamente tanto la evasión tributaria como los atrasos en los pagos. A causa de estos cambios, los ingresos petroleros representaron menos de la mitad de los ingresos totales del fisco, la proporción más baja registrada en medio siglo.

La gestión del gobierno central cerró con un déficit moderado, equivalente a 0,5% del PIB. Dicho déficit se financió casi enteramente con el uso de reservas acumuladas por el Tesoro durante el bienio 1984-85. Al igual que el gobierno central, también las empresas públicas elevaron sus gastos de inversión en 1986. Con ello, las operaciones del sector público, que en los dos años anteriores habían generado superávit, cerraron en 1986 con un déficit equivalente a 3% del producto.



## V. CONCLUSIONES

El comportamiento del déficit del sector público en la presente década en América Latina muestra una tendencia ascendente entre los años 1981 y 1983, seguida por una reducción en 1984 y 1985 y luego un nuevo aumento entre 1986 y 1987. Esta evolución está determinada por el efecto de variables externas, macroeconómicas internas y por la propia política fiscal en este período.

Entre los cambios en el escenario externo destaca la reducción del ahorro externo desde un promedio de 5,0% del PIB entre 1980 y 1982 a una cifra inferior a 1,0% del PIB entre 1983 y 1986; la tendencia ascendente de la deuda externa durante la década de 1970 y el alza en las tasas de interés internacionales elevaron la participación del servicio neto de factores externos en el PIB desde niveles en torno al 2,0% hacia fines de los años 70 a un promedio de 5,0% entre 1982 y 1986, y el deterioro de los términos de intercambio de la región ha significado una pérdida adicional de alrededor de 3,0% del PIB anual entre 1982 y 1986.

La evolución de las variables macroeconómicas internas se caracterizaron por las políticas de ajuste, que condujeron a una caída de casi 10 puntos en el PIB por habitante entre 1980 y 1983, con una lenta recuperación posterior --aún en 1987 el producto por habitante era un 5.5% inferior al de 1980--, a una aceleración en el ritmo inflacionario, y a una reducción del volumen de comercio internacional.

Estas nuevas condiciones elevaron el déficit público en los primeros años de la crisis de financiamiento externo hasta niveles que los propios gobiernos y los organismos internacionales han considerado superior a "los límites razonables". En este cuadro se han implementado diversos programas orientados a aumentar los ingresos y reducir los gastos del sector público. Es así como el déficit del sector público se redujo entre 1983 y 1985.

Sin embargo, a partir de 1986 se observa una nueva tendencia ascendente en el nivel del déficit promedio de América Latina. En parte ello ha sido resultado de la permanencia de las restricciones de financiamiento externo, pero también se debe a la debilidad e ineficacia de las medidas de reducción del déficit en los años recientes.

Entre las dificultades para una política fiscal activa se encuentran los problemas institucionales, tanto entre las institu-

ciones públicas orientadas a distintos sectores económicos como entre el gobierno central y las regiones. En general, las políticas de reducción del déficit han sido más estrictas a nivel del gobierno central y en el área de gasto social, por el mayor control de los gastos y la menor autonomía en sus fuentes de financiamiento.

En segundo lugar, la mayoría de los países de América Latina tienen sistemas tributarios altamente complejos, tanto por la estructura de impuestos como por los subsidios. Este hecho se refleja en la falta de amplitud de la base imponible, lo que la hace fluctuante con los cambios en precios relativos y en el volumen de comercio.

En tercer lugar, una reforma adecuada del sistema impositivo sólo entrega resultados al cabo de uno o más años. Esto plantea conflicto entre mejorar la estructura del sistema tributario y elevar su recaudación en el corto plazo. En general, los gobiernos han recurrido al aumento en las tasas de impuestos directos específicos, los que requieren poco tiempo para su implementación. Estas medidas tienden a posponer, en varios casos, las reformas orientadas a aumentar la eficiencia y equidad del sistema tributario.

En cuarto lugar, la experiencia en materia de recaudación tributaria evidencia una falla en los sistemas de planificación y estimación de los efectos de cada reforma tributaria. Normalmente los resultados de tales reformas, en términos de recaudación, fueron menores a los esperados por la autoridad, obligando a una nueva reforma.

En quinto término, por el lado de los gastos la urgencia de actuar ante las dificultades de financiamiento del déficit impide utilizar los mecanismos más adecuados. Las medidas más utilizadas son aquellas que significan posponer los gastos. Este es el caso de la suspensión o postergación de proyectos de inversión pública y el atraso en la cancelación de compromisos con el sector privado o con el exterior.

Por último, es importante observar que cuando se producen ciertas holguras en el presupuesto público, las medidas de contención de gastos se relajan. Ello es un indicador del carácter transitorio de las medidas de reducción de gasto. Como se ha señalado, ello ocurrió entre 1986 y 1987 en varios países de la región.

#### Notas

<sup>1</sup> Véase CEPAL (1986) y Bianchi, Devlin y Ramos (1987).

<sup>2</sup> Para un análisis del caso de Brasil, véase Werneck (1986).

<sup>3</sup> El Banco Mundial (1988) ha estimado estas transferencias en un monto equivalente a 6% del PIB en el caso de Chile.

<sup>4</sup> Cabe esperar que la determinación recíproca entre déficit público y producto en América Latina sea relativamente fuerte a lo largo del ciclo. Esto no contradice en hecho que en el largo plazo, más allá de un ciclo, la relación entre ambas variables sea débil o espúrea, como es destacado por Diamond y Tait (1988) en su revisión de la literatura empírica para distintos países del mundo.

<sup>5</sup> Otro efecto de la inflación es el aumento en el servicio nominal de la deuda pública, pero ello es sólo la compensación por la erosión en el valor del principal de la deuda pública. Para una discusión de la definición del déficit público en un contexto inflacionario ver Marshall y Schmidt-Hebbel (1988).

<sup>6</sup> Frenkel y Fanelli (1987) reportan una estimación superior al 2% del PIB para este efecto en Argentina en los meses previos al Plan Austral en 1985.

<sup>7</sup> Para un análisis comparativo de los efectos de la inflación sobre las diferentes definiciones de déficit público véase Marshall y Schmidt-Hebbel (1988a).

<sup>8</sup> Es así como en tres de los países analizados (Argentina, Bolivia y Perú) el aumento de la recaudación tributaria estuvo ligada al aumento en el precio o en el impuesto a los combustibles.

<sup>9</sup> Un aumento de 10% real en las tarifas de los servicios de utilidad pública puede significar un aumento en la recaudación del sector público en un monto superior a 1% del PIB.

<sup>10</sup> Véase Marshall y Schmidt-Hebbel (1988a).

<sup>11</sup> Para una evaluación de este período véase World Bank (1987) y Frenkel y Fanelli (1987).

<sup>12</sup> Para un balance de la carga tributaria en Brasil en los 80, véase Alfonso (1987).

<sup>13</sup> La evaluación de las tarifas públicas en Brasil se analiza en Portugal (1987).



## BIBLIOGRAFIA

- ALFONSO, JOSE ROBERTO (1987) "Carga tributaria no Brasil", manuscrito ANPEC.
- BIANCHI, ANDRES, ROBERT DEVLIN Y JOSEPH RAMOS (1987) "El proceso de ajuste en la América Latina: 1981-1986", *El Trimestre Económico*, LIV (4).
- CEPAL (1988) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1987*, Síntesis Preliminar.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios años.
- FRENKEL, ROBERTO Y JOSE MARIA FANELLI (1987) "El Plan Austral un año y medio después", *El Trimestre Económico*, LIV, número especial.
- HAUSMANN, RICARDO (1987) "La política fiscal en una estrategia de desarrollo para Venezuela", manuscrito IESA.
- LOPES, FRANCISCO (1987) "Nota Técnica: A Questão do Déficit Público", *Revista ANPEC*.
- MARFAN, MANUEL (1986) "Política fiscal macroeconómica", en R. Cortázar (ed.) *Políticas macroeconómicas, una perspectiva latinoamericana*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.
- MARSHALL, JORGE Y KLAUS SCHMIDT-HEBBEL (1988) "Un marco analítico contable para el análisis de la política fiscal en América Latina", manuscrito, ILADES-CEPAL.
- OCAMPO, JOSE ANTONIO (1987) "Una evaluación comparativa de cuatro planes antinflacionarios recientes", *El Trimestre Económico*, LIV, número especial.
- OCAMPO, JOSE ANTONIO (1987) "Colombia y la crisis de la deuda latinoamericana: lecciones y políticas futuras", manuscrito, FEDESARROLLO.
- PORTUGAL, MARCELO (1987) "La política de preços públicos no Brasil, 1980/1986: dois estudos de caso", manuscrito ANPEC.
- ROBINSON, DAVID Y PETER STELLA (1987) "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", *IMF Working Paper*.
- WERNECK, ROGERIO FURQUIM (1986) "Poupanca estatal, dívida externa e crise financeira do sector público", *Pesquisa e Planejamento Económico* 16 (3).
- WORLD BANK (1987) *Brazil. A Macroeconomic Evaluation of the Cruzado Plan*, World Bank Country Study.
- WORLD BANK (1987) *Argentina. Economic Recovery and Growth*, World Bank Country Study.

