



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
NACIONES UNIDAS/CEPAL, CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

**EL PAPEL DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS
EN LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA**

Ricardo Martner

DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.160
7 de abril de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

EL PAPEL DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS EN LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Ricardo Martner *

* El Sr. Ricardo Martner es Experto de la Dirección de Programación del Sector Público del ILPES y las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

RESUMEN.....	1
I. INTRODUCCION	3
II. EL USO DE INDICADORES EN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.....	5
III. LA ESTIMACIÓN DEL PIB POTENCIAL.....	9
IV. EL SALDO PÚBLICO ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA	15
1) La definición del déficit estructural.....	16
2) El valor de las elasticidades tributarias	17
3) Principales resultados	18
V. CONCLUSIONES	25
REFERENCIAS	27
ANEXO: PIB POTENCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	29

RESUMEN

En este trabajo se estiman, con una metodología sencilla, indicadores de discrecionalidad fiscal. Se identifica así para un conjunto de países de América Latina en la década de los noventa lo que ha sido el componente cíclico en el saldo de las cuentas públicas, es decir el monto de ingresos y gastos que se asocian a movimientos transitorios del nivel de actividad. Por diferencia se obtiene una medida del saldo discrecional, variable que representa un indicador de mediano plazo del estado de las cuentas públicas. Las normas presupuestarias que contemplan estos mecanismos, además de asegurar sostenibilidad intertemporal, se orientan a disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas, siempre que se asegure transparencia y simetría en su aplicación. Se dispone así de series que permiten un seguimiento de los componentes estructural y cíclico de los déficits públicos en América Latina, con metodología homogénea y mínimas necesidades de información, de manera a centrar el debate (y los ajustes requeridos) en un horizonte de mediano plazo.

I. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es elaborar indicadores sencillos que permitan evaluar lo que ha sido la política fiscal en los últimos años en América Latina. Si la política fiscal tiene como objetivos macroeconómicos la sostenibilidad de sus propias cuentas y la regulación de la demanda agregada, es claro que se han concentrado los esfuerzos en el primero de ellos, dejando el rol regulador, cuando ha existido, a la política monetaria. Si los Gobiernos han recuperado grados de libertad, cabe preguntarse si también pueden asumir un rol más activo en la tarea de reducir la volatilidad de nuestras economías y de mejorar su desempeño macroeconómico.

En la segunda sección, luego de esta introducción, se enfatiza la importancia de la elaboración y del seguimiento de indicadores de discrecionalidad para el diseño y la conducción de la política fiscal. Si el criterio es buscar un presupuesto equilibrado en condiciones económicas “normales”, corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, es necesario entonces estimar la magnitud y la persistencia de los estabilizadores automáticos en América Latina.

La conducción de la política económica no se puede concebir sin una distinción adecuada entre tendencia y ciclo. El antiguo concepto de brecha de producción, definido como la distancia que separa el PIB efectivo de su nivel “normal”, representa una medida sintética y sencilla de la posición de la economía en el ciclo. Por esta razón, su uso es común entre los economistas empíricos, y se proponen múltiples métodos para elaborar un diagnóstico de la posición de la economía en relación con su potencial de crecimiento. El producto potencial es el nivel máximo de producción sostenible de manera duradera y sin tensiones en la economía, y más precisamente sin aceleración de la inflación. Si se busca una medida elemental e inmediata de las fluctuaciones macroeconómicas, el filtro de Hodrick-Prescott, a pesar de sus limitaciones, parece suficiente para estimar este PIB potencial. En la tercera sección, se analizan los detalles de la estimación de la brecha de PIB para doce países de la región en los años noventa.

La importancia relativa del déficit cíclico depende de dos factores, como son la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, esto es, la amplitud de las fluctuaciones macroeconómicas, y el peso de los impuestos en el PIB, es decir de los ingresos públicos directamente vinculados al

nivel de actividad. En la cuarta parte de este documento se calcula la magnitud de los estabilizadores automáticos y se presentan estimaciones del déficit estructural de los Gobiernos Centrales en doce países de América Latina durante los años noventa. Según estos cálculos, el componente cíclico del déficit del Gobierno Central llega a un máximo de un punto de PIB en Argentina y 0,5 puntos del PIB en Brasil, México, Perú y Uruguay. Aunque estos números son inferiores a los registrados en los países de la OCDE, su monto es bastante significativo. Cuando se fijan metas de saldo fiscal de corto plazo, tanto las autoridades del país como los organismos internacionales debieran contemplar explícitamente los efectos de la coyuntura.

II. EL USO DE INDICADORES EN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La disciplina fiscal y la flexibilidad aparecen como dos principios fundamentales de la política presupuestaria en el actual proceso de globalización económica y financiera. La disciplina fiscal es esencial para otorgar credibilidad a la política monetaria, y la flexibilidad es necesaria para enfrentar situaciones imprevistas inherentes a la alta variabilidad del entorno macroeconómico. El primer principio se plasmó con el Tratado de Maastricht en la etapa de transición hacia la Unión Monetaria en Europa, mientras que el segundo aparece como complementario a la creación del Euro en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, acordado en Amsterdam en el verano de 1997.

El objetivo de disciplina fiscal supuso primero fijar criterios de elegibilidad para la conformación de la zona de moneda única, imponiendo montos máximos en relación al PIB del déficit y del stock de deuda pública, y luego prever sanciones para los países que traspasen el límite de déficit. El Tratado de Maastricht estableció un límite de 3% de déficit público, y el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento contempla una escala de sanciones en el evento de déficits persistentes excesivos. Para continuar con la virtud fiscal, la declaración del Consejo Europeo de mayo de 1998 en Dublín recomienda a sus miembros consolidar la situación en orden a cumplir un objetivo de mediano plazo de una posición financiera “cercana al equilibrio o en excedente”. La posición fiscal buscada por los estados miembros en condiciones económicas “normales” corresponde a un presupuesto equilibrado, corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica.

Aunque esta última condición es un criterio más estricto que el de Maastricht, introduce un grado de flexibilidad bastante amplio en el manejo de la política fiscal, cuando se le compara con los paradigmas de equilibrio permanente. Como plantean Buti, Franco y Ongena (1998), el techo de 3% del PIB para el déficit efectivo no es muy diferente de un objetivo sobre el déficit estructural. La única diferencia es que los países pueden escoger ellos mismos este objetivo, fijando el “colchón” óptimo en función de sus propias preferencias. Para identificar un objetivo de mediano plazo “seguro”, es necesario estimar la magnitud y la volatilidad del componente cíclico del déficit.

En periodos de expansión, los ingresos públicos crecen rápidamente y los gastos asociados al desempleo tienden a reducirse, lo que alivia transitoriamente la gestión de las finanzas públicas. En cambio, en fases de recesión, el bajo nivel de actividad afecta adversamente el balance presupuestario, tanto por la parte de los ingresos impositivos como por ciertas partidas de gasto, tales como las correspondientes a prestaciones sociales, en general, y a promoción del empleo y ayuda a los desempleados, en particular. Los ingresos y gastos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos. La importancia de éstos varía según los países, de acuerdo con el tamaño del sector público, la progresividad del sistema tributario, la sensibilidad de las bases impositivas a las fluctuaciones de la actividad económica, la naturaleza de los esquemas de subsidio o apoyo al desempleo y el grado en que la tasa de desempleo refleja las variaciones del producto.

Las normas presupuestarias que contemplan estos mecanismos, además de asegurar sostenibilidad intertemporal, se orientan a disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas, siempre que se asegure transparencia y simetría en su aplicación. Se requiere así de un seguimiento de los componentes estructural y cíclico de los déficits públicos, con metodologías homogéneas e información oportuna, de manera a centrar el debate (y los ajustes requeridos) en un horizonte de mediano plazo. La necesidad de transparencia, de paso, ayuda también a un objetivo de eficiencia, en la medida en que disminuye la posibilidad de sobreajustes en la economía. Cuando se fijan metas de saldo fiscal de corto plazo, tanto las autoridades del país como los organismos internacionales debieran contemplar explícitamente los efectos de la coyuntura.

Sin embargo, los estabilizadores automáticos deben ser definidos en su sentido estricto, es decir como un mecanismo simétrico, que opere en ambas fases del ciclo. Ello significa contar con un diseño institucional que asegure la consistencia de la política fiscal, como por ejemplo fondos de estabilización de la recaudación tributaria (ver CEPAL, 1998). Estos mecanismos compensatorios permitirían ahorrar los ingresos transitorios durante los periodos de auge, y luego utilizarlos para estabilizar los gastos durante la crisis.

El uso de indicadores de discrecionalidad fiscal resulta muy útil para el análisis, la formulación y el diseño de las políticas presupuestarias. Al proporcionar una medida del déficit público independiente del ciclo económico, permite identificar con mayor claridad las decisiones

de la autoridad fiscal y calcular la magnitud del déficit que debe ser corregido por medidas discrecionales. En tal sentido, una norma de déficit discrecional dejaría espacio para el accionar de los estabilizadores automáticos. En el caso en que el PIB efectivo estuviese por debajo del PIB tendencial, se financiaría mediante endeudamiento el componente cíclico del déficit, el que sería atribuible a mayores gastos en desempleo y a una menor recaudación tributaria. Cuando el PIB vuelva a su tendencia de mediano plazo, este déficit se eliminaría automáticamente.

Si se respeta la restricción intertemporal, el monto de la deuda contraída durante la parte baja del ciclo se absorbería en la parte alta del ciclo. Tanto el saldo como el stock de deuda serían constantes en promedio durante el ciclo, siempre que la tasa de interés real sea en promedio igual o no muy diferente a la tasa de crecimiento de la economía. Una política de este tipo, óptima para un manejo eficiente de las finanzas públicas, parte sin embargo de supuestos vulnerables y/o controvertidos, como la necesidad de una cierta simetría en los ciclos y la inexistencia de efectos persistentes de éstos. La realidad incita a mantener una cierta flexibilidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto.

Es por ello que, más que definir el ciclo con exactitud, es conveniente reconocer la existencia del estrecho vínculo entre ingresos y gastos públicos y nivel de actividad, aceptando un cierto déficit en circunstancias excepcionales, pero acotándolo a un límite máximo. Se asegura de esta manera sostenibilidad intertemporal, y se mantiene al mismo tiempo la flexibilidad suficiente para enfrentar situaciones recesivas sin ajustes excesivos. Si se cumple la condición de convergencia del PIB efectivo y del PIB potencial en el mediano plazo, obviamente el saldo sería nulo en promedio en el ciclo.

En economías altamente inestables como las latinoamericanas, que adolecen de restricciones periódicas de financiamiento y dificultades para establecer políticas fiscales activas (debido en parte a que fuertes dosis de discrecionalidad fiscal han dado origen a una también fuerte ‘rigidez presupuestaria’), parece deseable consignar algunas normas de gasto público que permitan sostener su crecimiento mediante endeudamiento cuando la economía se encuentra en la fase baja del ciclo y reducir la deuda pública durante la fase alta. En condiciones normales, una práctica prudente sería dejar crecer los gastos a la par con el PIB que indica la tendencia.

Además del rol de los estabilizadores automáticos tradicionales, la programación plurianual del presupuesto de gastos de manera independiente de las fluctuaciones coyunturales acentuaría el impacto estabilizador de las finanzas públicas en el ciclo y, ciertamente, incrementaría la eficiencia del gasto público.

Como se ha enfatizado, una de las cuestiones centrales en materia de política fiscal es la separación clara de los componentes transitorios y permanentes en las finanzas públicas. Sin duda, la evolución económica de los noventa en nuestros países ha demostrado una vez más que las fluctuaciones asociadas a eventos transitorios o no sostenibles en el mediano plazo han tenido un rol preponderante en la evolución de las cuentas públicas. En este sentido, los indicadores de discrecionalidad pueden ayudar a enfatizar los problemas de mediano plazo de las finanzas públicas, a promover un debate informado y a reforzar la disciplina fiscal en períodos de auge económico. Los criterios que conducen a la definición de la política fiscal son los siguientes:

- Asegurar la sostenibilidad de la política fiscal, de manera que las reglas adoptadas satisfagan la restricción intertemporal del sector público. La aplicación sesgada del juego de los estabilizadores automáticos, en que se incurre en un excesivo optimismo en período de expansión, puede poner en peligro la restricción de solvencia;
- Sólo si la sostenibilidad está asegurada (es decir si la tasa de interés real no difiere mucho de la tasa de crecimiento de la economía), es posible dejar jugar los estabilizadores automáticos, definidos en el sentido estricto, es decir como un mecanismo simétrico;
- Sólo en la medida en que los márgenes de maniobra estén claramente identificados puede ser recomendable ir más allá de los estabilizadores automáticos, en particular por la vía de gastos de carácter transitorio en inversión pública, cuyo efecto sobre la demanda es fuerte y rápido.

Aunque no se trata de establecer criterios de valor universal, es claro que esta forma de plantear normas de política fiscal es más flexible y por lo mismo más realista que un simple axioma de equilibrio presupuestario. En un mundo de continuos cambios y situaciones inciertas, las políticas económicas deben ser muy activas en la tarea de aminorar las fluctuaciones excesivas, y ciertamente la política fiscal tiene un rol no menor que cumplir en ese objetivo. Más allá de las prescripciones de “buenas” o “malas” políticas, el desafío es avanzar hacia una mayor gobernabilidad fiscal, desarrollando instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un

esquema en que los gastos se adecuen a la disponibilidad permanente de recursos, identificando con claridad los factores transitorios y asegurando una visión de mediano plazo en las decisiones de política fiscal.

III. LA ESTIMACIÓN DEL PIB POTENCIAL

La conducción de la política económica no se puede concebir sin una distinción adecuada entre tendencia y ciclo. Esta descomposición permite analizar la evolución de la mayoría de los agregados macroeconómicos, como la inflación, el empleo, el déficit externo y el déficit público. Resulta fundamental para la toma de decisiones poder discriminar entre el componente coyuntural de un fenómeno, cuyos efectos se disiparán con el retorno del nivel de actividad a su trayectoria tendencial, y el componente estructural, permanente, para el cual se requieren políticas específicas. Así, para identificar fenómenos transitorios, como un alza temporal de la tasa de inflación, un cambio en el desempleo cíclico, un deterioro pasajero del déficit externo o un aumento del déficit público cíclico, es preciso tener un punto de referencia, un horizonte de mediano plazo que podamos definir como “normalidad”.

El antiguo concepto de brecha de producción, definido como la distancia que separa el PIB efectivo de su nivel “normal”, representa una medida sintética y sencilla de la posición de la economía en el ciclo. Por esta razón, su uso es común entre los economistas empíricos, y se proponen múltiples métodos en la literatura para elaborar un diagnóstico de la posición de la economía en relación con su potencial de crecimiento.

Este ejercicio dista de ser trivial, más aún en los países de América Latina. La interrogante de cuál es el crecimiento potencial de las economías de la región tiene variadas lecturas, que van desde una cierta inclinación a la euforia hasta un excesivo pesimismo. Ante la extraordinaria volatilidad de nuestras economías, la tarea de identificar una senda de mediano plazo y de tomar decisiones en función de este concepto abstracto puede parecer un ejercicio complejo, y hasta inútil en períodos de grandes turbulencias y convulsiones. Pero el hecho es indesmentible: los agentes, tanto públicos como privados, necesitan de un horizonte de mediano plazo para tomar sus decisiones de manera racional, y generar de esta manera las condiciones para incrementar el crecimiento potencial.

En virtud de la relevancia del tema (en palabras de Barrell, Sefton (1995): “dada su importancia, es desafortunado que la brecha de producción no pueda medirse directamente”), la mayoría de los organismos internacionales y nacionales dedicados al análisis macroeconómico tienen estimaciones propias del producto potencial en los países industriales¹.

No ocurre lo mismo en nuestra región, por al menos tres razones. La primera es de tipo económico: la volatilidad ha sido de tal magnitud en las últimas décadas que resulta muy difícil identificar el ciclo económico (gráficamente, la evolución del PIB se parece más a una montaña rusa que a un paisaje de suaves colinas). La segunda es de tipo político: muchas veces se confunde el concepto de producto potencial (lo que podemos crecer, dada la evolución de la productividad global de los factores de producción) con un objetivo voluntarista (lo que debemos crecer para atender demandas sociales y reducir la pobreza, por ejemplo). La tercera razón es ideológica: muchos analistas confían en las virtudes de las reformas económicas, como la apertura, las privatizaciones y las reformas al mercado laboral para elevar el PIB potencial, cuando las restricciones tienen mucho más que ver con aspectos relacionados con la frontera de producción, como la insuficiente dinámica del proceso de acumulación de capital, la lenta difusión del progreso técnico y el estancamiento de la productividad global de los factores de producción que acarrea.

Es por ello que el ejercicio parece aún más relevante en nuestros países. Porque, finalmente, el PIB potencial no puede alejarse mucho del PIB tendencial, y ambos tienden a converger en el mediano plazo, de tal manera que la estimación y utilización de este último en la toma de decisiones representa en sí un avance hacia un manejo prudente de las políticas fiscal y monetaria. En último caso, un ritmo de crecimiento sostenible no puede ser muy distinto del promedio de los últimos años, y ello debe reflejarse en la programación monetaria y fiscal de las autoridades públicas.

El producto potencial es el nivel máximo de producción sostenible de manera duradera y sin tensiones en la economía, y más precisamente sin aceleración de la inflación (Le Bihan, Sterdyniak, Cour, 1997). El producto potencial corresponde al nivel de actividad compatible con una inflación estable. Se define así como un indicador de oferta agregada, asociado a un sendero de crecimiento "normal", con una tasa de desempleo natural de tipo NAIRU, trayectoria sobre la cual no existen situaciones de exceso o de insuficiencia de demanda ni las consecuentes presiones inflacionistas o

¹ Este el caso del FMI (*World Economic Outlook*), de la OCDE (*Economic Perspectives*), de la Comisión Europea (*European Economy*) y de los Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas de los países industrializados.

deflacionistas. La tasa de crecimiento de la economía estaría de manera permanente en su “velocidad de crucero”, con una estabilidad de la tasa de utilización de los factores capital y trabajo y una tasa de interés constante. La brecha de producción (GAP) no es otra cosa que la diferencia entre el PIB efectivo (Y) y el potencial (Y^*), y la relación entre ambos puede escribirse:

$$GAP = \frac{Y - Y^*}{Y^*} \quad (1)$$

El nivel de producción potencial se concibe como un indicador de oferta, y por lo tanto la brecha de producción representa el exceso o la insuficiencia de la demanda agregada, obteniéndose de esta manera un indicador de la posición de la economía en el ciclo. En tal sentido, el PIB potencial se puede asimilar al pasado reciente registrado en el PIB tendencial. Porque, en el mediano plazo, se asume que el PIB tendencial y el PIB potencial deben converger...

Existen diversos métodos, de orden estadístico (ajuste de tendencias, promedios móviles, filtro de Hodrick-Prescott) y estructural (funciones de producción agregadas) para estimar el crecimiento de mediano plazo (para una evaluación de los distintos métodos existentes, ver [Giorno et al, 1995](#)). Los métodos estadísticos definen el crecimiento potencial calculando una tendencia pasada de la producción, asumiendo que el PIB observado fluctúa en torno al PIB potencial, y que este último puede ser evaluado como la tendencia del PIB observado.

La manera más tradicional de calcular el PIB potencial es el ajuste del logaritmo de la producción sobre una tendencia lineal; el crecimiento potencial es constante e idéntico al crecimiento promedio del período de estimación. En series largas, la tasa de crecimiento observada tiene muchas inflexiones; es por ello que se utiliza más bien el método de tendencias segmentadas. La metodología tiene las siguientes etapas: 1) identificación de los ciclos pasados; 2) estimación de las tasas de crecimiento promedio sucesivas para cada ciclo; 3) definición de una regla de cálculo de esta tasa de crecimiento promedio para el ciclo en curso; 4) cálculo de la brecha de PIB por diferencia entre la serie observada y la serie estimada de los niveles de PIB promedio. Se estima el PIB potencial efectuando una regresión simple entre el PIB efectivo y la variable de tendencia. El componente cíclico no es otra cosa que el residuo de esta ecuación.

El problema es que el método impone una tendencia determinística, lo que no permite la ocurrencia de quiebres estructurales dentro de cada ciclo. Por lo demás, se acepta generalmente que

la tendencia del PIB tiene componentes estocásticos, y no sólo determinísticos. Se supone que los quiebres estructurales sobre la oferta agregada, aunque sean discretos, representan shocks que tienen efectos permanentes. Por lo tanto, al confundir crecimiento potencial y crecimiento promedio, la representación lineal de la brecha de PIB no parece una descripción adecuada cuando la economía está sometida a continuos shocks de oferta.

El filtro de Hodrick-Prescott (HP), por el contrario, busca identificar el componente estocástico de la tendencia ajustando una serie variable en el tiempo, sin necesidad de identificar puntos de quiebre estructural. Se busca identificar una tendencia que minimiza simultáneamente un promedio ponderado de la varianza de la brecha entre el PIB y el PIB tendencial, y el cambio en la tasa de crecimiento del PIB tendencial. La tendencia Y^* para $t = 1, 2, \dots, T$ se estima minimizando:

$$\sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*) + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \quad (2)$$

donde λ es el factor de ponderación que controla el grado de suavizamiento de la curva de tendencia obtenida. Un valor pequeño de λ produce una serie cercana a la original (si $\lambda = 0$, ambas son idénticas), y un valor elevado de λ reduce la sensibilidad de la tendencia a las fluctuaciones de corto plazo del PIB efectivo (si $\lambda = \infty$, la tendencia se confunde con la tasa de crecimiento promedio de la serie de PIB efectivo).

El problema es que se le asigna un valor arbitrario a λ , lo que determina la varianza de la estimación del PIB potencial. La varianza del PIB tendencial cae a medida que aumenta λ , y por lo tanto la amplitud de la brecha de PIB aumenta con λ . Hodrick y Prescott (1980, 1997) recomiendan para series trimestrales un valor de $\lambda = 1600$ y de $\lambda = 100$ para valores anuales. Sin embargo, la mayor parte de los estudios empíricos referidos a comparaciones internacionales utilizan valores menores, que van desde $\lambda = 25$ (OCDE) hasta $\lambda = 6,5$ (Pedersen, 1998), pasando por $\lambda = 10$ (Doménech, Gómez, Taguas, 1997). Este último valor es el que se utiliza en el presente estudio. En todo caso, las simulaciones muestran que el valor obtenido no es muy sensible al valor de λ , cuando éste se encuentra en el intervalo de $[6,5;25]$.

El filtro HP es un operador simétrico, similar a un promedio móvil. Si los puntos iniciales y finales no tienen un comportamiento parecido a los restantes puntos del ciclo, la tendencia se pega a las observaciones iniciales o finales. Por ejemplo, si existe un menor crecimiento en el último año

de la serie, el filtro va a subestimar el crecimiento potencial de ese año. La manera de evitar este problema es realizando proyecciones “razonables” de crecimiento para uno o dos años. En nuestro caso, se presentan los resultados con un año de desfase. Se dispone de series para el período 1980-98, pero sólo se presentan los resultados para 1990-97.

La simplicidad es la gran virtud del filtro HP, para una aplicación generalizada en series de tiempo no estacionarias. Pero también es su gran defecto. Muchos autores critican el método, en la medida en que no existe estimación sino separación arbitraria entre tendencia y ciclo, sin tener en cuenta las propiedades de la serie estudiada. Además, la estimación del PIB potencial no incorpora ninguna estructura económica, lo que limita seriamente su utilización como indicador de desequilibrio en el mercado de bienes. Como alternativa a las técnicas de estimación univariadas, el método de estimación de una función de producción agregada relaciona el PIB potencial con las tendencias de la productividad total de los factores y de las cantidades de trabajo y capital utilizadas en el proceso de producción. Pero, como generalmente se utiliza el filtro de Hodrick-Prescott para calcular el progreso técnico exógeno y otros elementos de la función de producción, en la práctica las estimaciones son bastante similares (European Commission, 1995).

Una “tercera vía” consiste en utilizar métodos semi-estructurales, como en el caso del Banco Central de Nueva Zelandia (Conway, Hunt, 1997). La idea es utilizar un filtro multivariado, que utilice la información contenida en algunas relaciones macroeconómicas para identificar las variaciones del PIB que son atribuibles a shocks de oferta y de demanda. Estos autores aumentan el filtro HP con información relativa a una curva de Phillips, a la ley de Okun y a una medida del grado de uso de la capacidad instalada. Más precisamente, se utilizan los residuos de estas tres relaciones (entre la inflación esperada y la brecha de PIB, entre las desviaciones del desempleo a su tendencia y las desviaciones del PIB a su tendencia, y entre las desviaciones del grado de uso de la capacidad a su tendencia y la brecha de PIB) para calibrar un filtro que permite identificar los shocks de oferta y de demanda. Aunque se trata de una propuesta interesante, esta metodología adolece aún de algunos puntos débiles, como la dificultad de determinar los pesos relativos de cada relación macroeconómica en la trayectoria del PIB potencial y la mayor exigencia en materia de información, sobre todo cuando se trata de efectuar comparaciones entre países. Con todo, y a pesar de sus limitaciones, el filtro HP parece suficiente si se busca una medida elemental e inmediata de las fluctuaciones macroeconómicas.

IV. EL SALDO PÚBLICO ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA

La distinción discrecional - automático no es trivial puesto que en su origen todos los gastos e ingresos públicos son discrecionales, respondiendo a decisiones del gestor público. Por este motivo, el criterio de neutralidad o de discrecionalidad fiscal es necesariamente relativo, y depende de las definiciones propias de cada organismo técnico o investigador.

En una definición restringida, se trata de obtener indicadores de política fiscal independientes del ciclo económico. Esta es la metodología de la OCDE (Giorno et al., 1995), en que se descompone el déficit en un componente cíclico y en otro estructural. Una variación en un ingreso o gasto público tiene carácter cíclico cuando es producida por la diferencia entre el producto observado y el producto tendencial. La posición cíclica de la economía lleva a fluctuaciones que se reflejan en el presupuesto, sobre todo en la recaudación tributaria y en el gasto en subsidios de desempleo. Existen otros indicadores, como el del FMI (Chand, 1992), que enfatiza el concepto de neutralidad fiscal; el déficit tendencial se asocia a la evolución de gastos e ingresos según el PIB tendencial, y el déficit neutro es la suma del déficit cíclico y del déficit tendencial. Pero un indicador de política fiscal también puede separar todos los componentes automáticos del déficit, que escapan al control de la autoridad. Una variación de un gasto o un ingreso del sector público tiene carácter automático cuando responde a factores endógenos al modelo económico y exógenos al sector público. En otras palabras, se trata de las variaciones de los componentes del presupuesto que son sensibles a la influencia de los agregados económicos. A la inversa, cuando se trata de variaciones que responden a decisiones de la autoridad pública, éstas son de carácter discrecional.

Entre las principales variables macroeconómicas que influyen en los ingresos y gastos públicos, cabe citar al PIB, la tasa de desempleo, la tasa de inflación, el tipo de cambio real, el precio de las materias primas y las tasas de interés domésticas e internacionales. Pero los efectos mecánicos van más allá de estas variables; se puede definir el déficit automático como las variaciones de gastos e ingresos que se producen a legislación y reglamentación dada. Ello supone, por ejemplo, que los acuerdos salariales (y dentro de éstos las cláusulas de indexación de los contratos) de los funcionarios del sector público pueden ser considerados como variaciones automáticas del presupuesto. En la definición de la OCDE se consideran discrecionales los efectos

sobre el déficit de la inflación, de las variaciones de las tasas de interés y del precio de las materias primas. Esto se debe, sin duda, a la menor importancia relativa de estos elementos en los países desarrollados.

La importancia del componente exógeno, y en particular del sector externo en las finanzas públicas de la región dificulta la aplicación mecánica de este tipo de indicadores. Pero sin duda el ejercicio puede resultar esclarecedor, en el sentido de enfatizar la importancia del componente cíclico en la evolución reciente de las finanzas públicas en América Latina. Dada la variabilidad del entorno macroeconómico, parece relevante el fijarse objetivos de déficit independientes de las fluctuaciones de corto plazo.

1) **La definición del déficit estructural**

Podemos representar la relación entre los ingresos tributarios del sector público y el ciclo económico de la siguiente forma:

$$T = \bar{T} + aY \quad (3)$$

Donde Y es el PIB, T son los ingresos totales, \bar{T} los ingresos no vinculados al PIB y a representa el porcentaje de los ingresos tributarios en relación al PIB. El indicador de discrecionalidad de la OCDE desagrega los impuestos en sus principales componentes (impuestos a los bienes y servicios, a las sociedades, a las familias) y estima económicamente las elasticidades ingreso respectivas. El indicador de neutralidad del FMI, en cambio, supone una elasticidad ingreso unitaria. En ambos casos, se modeliza también el componente cíclico del gasto público, vinculado a las subsidios por desempleo. En los países de América Latina, estas partidas no son muy significativas, ya que no existen gastos ni transferencias que estén automáticamente vinculados al ciclo económico. Esto nos permite definir los conceptos siguientes:

- **Déficit cíclico**

$$D_c = aGAP \quad (4)$$

La brecha de PIB se calcula como porcentaje del PIB potencial, de manera que el saldo cíclico es positivo cuando el PIB efectivo es superior al PIB tendencial y negativo cuando es

inferior. Expresado en porcentajes del PIB, el déficit estructural se obtiene como la diferencia entre el déficit global y el déficit cíclico:

- **Déficit estructural**

$$De = D - Dc \quad (5)$$

Donde D es el déficit observado o efectivo. Conociendo la relación entre los ingresos tributarios y el PIB, basta estimar la elasticidad-ingreso de los impuestos para obtener esta descomposición.

2) El valor de las elasticidades tributarias

El valor de esta elasticidad depende básicamente de la estructura impositiva y de la progresividad del sistema. En el cuadro 1 se muestran las elasticidades respecto del PIB estimadas por la OCDE para algunos países miembros. Los ingresos de las empresas son muy sensibles al nivel de actividad, lo que explica las altas elasticidades de la recaudación de impuestos a las utilidades, las que fluctúan entre 2.4 y 4.5 según los países. Aunque se muestra en el cuadro la elasticidad total, cabe mencionar la importancia de los rezagos que existen entre el hecho imponible y la recaudación efectiva. Esto hace que la elasticidad de corto plazo o instantánea sea mucho menor a la de largo plazo en el caso de los impuestos a las empresas. Por su parte, la elasticidad ingreso de los impuestos a la renta depende de la progresividad del sistema. Las estimaciones para la OCDE oscilan entre 0.4 y 1.4, para un promedio simple de 0.9.

Cuadro 1
ELASTICIDAD CON RELACIÓN AL PIB EN PAÍSES DE LA OCDE

	Impuestos a las empresas	Impuestos a los hogares	Impuestos indirectos	Cotizaciones Seguridad Social
Estados Unidos	2.5	1.1	1.0	0.8
Japón	3.7	1.2	1.0	0.6
Alemania	2.5	0.9	1.0	0.7
Francia	3.0	1.4	1.0	0.7
Italia	2.9	0.4	1.0	0.3
Reino Unido	4.5	1.3	1.0	1.0
Canadá	2.4	1.0	1.0	0.8
Promedio simple	3.1	0.9	1.0	0.7

Fuente: Giorno, Suyker (1997)

En cambio, se supone que el IVA tiene una elasticidad unitaria e instantánea. En realidad, esta elasticidad depende de la composición del consumo privado entre bienes durables y no durables (en una recesión, el consumo de bienes durables disminuye más fuertemente, y por lo tanto la elasticidad del IVA respecto del consumo total es mayor que uno en esos períodos si existen tasas diferenciadas), de la elasticidad de las importaciones en relación al PIB (si ésta es superior a uno, el IVA por importaciones crece más rápidamente que el PIB) y de la relación entre la evasión fiscal y el ciclo económico, aspectos que no se toman en cuenta en el estudio citado. Por último, las elasticidades en relación al PIB de las cotizaciones a la Seguridad Social son inferiores a uno, mostrando que éstas son menos sensibles al ciclo económico². La elasticidad promedio agregada depende de la estructura tributaria. En los países en que los impuestos directos y en particular los impuestos a las empresas son dominantes, esta elasticidad va a ser superior a uno; en cambio, en aquellos en que los impuestos indirectos son los más significativos este parámetro es cercano a uno. Es el caso de los países de América Latina.

Las reformas tributarias modifican las tasas o las bases de los principales impuestos. Estas han sido muy frecuentes en América Latina en el pasado reciente, lo que hace muy difícil la estimación econométrica de las elasticidades tributarias. Es importante destacar además que los resultados de la descomposición del déficit son menos sensibles a cambios en los valores de estas elasticidades que a modificaciones en las mediciones de la brecha del PIB (Giorno, Suyker, 1997). Por estas razones, y siguiendo la metodología del indicador del FMI, suponemos una elasticidad ingreso unitaria para todos los países. Como es posible que ésta sea superior a uno en muchos países de América Latina, los cálculos que se muestran en lo que sigue tienden a subestimar el componente cíclico del déficit.

3) Principales resultados

Como se mencionó, la metodología adoptada tiende a subestimar el componente cíclico, al suponer para todos los países una elasticidad ingreso unitaria de los impuestos. La importancia relativa del déficit cíclico depende únicamente de dos factores: i) la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, esto es, la distancia entre el crecimiento efectivo de la economía y su trayectoria de mediano plazo, y ii) el peso de los impuestos —recaudación directamente vinculada al nivel de

² Otros autores, en cambio, estiman elasticidades superiores a uno en el caso de las cotizaciones sociales (ver, por ejemplo, Bosca, Doménech, Taguas, 1998).

actividad— en el total de los ingresos públicos. El efecto de estas dos variables en los ingresos cíclicos (y en el saldo cíclico, puesto que se supone que no existen gastos públicos cíclicos) puede apreciarse en el cuadro siguiente.

CUADRO 2
Ingresos tributarios cíclicos según la presión tributaria y la brecha de PIB

Presión tributaria (% del PIB)	8	10	15	18	20	30	40
Brecha de PIB							
-5,0%	-0,4	-0,5	-0,75	-0,9	-1	-1,5	-2
-4,0%	-0,32	-0,4	-0,6	-0,72	-0,8	-1,2	-1,6
-3,0%	-0,24	-0,3	-0,45	-0,54	-0,6	-0,9	-1,2
-2,0%	-0,16	-0,2	-0,3	-0,36	-0,4	-0,6	-0,8
-1,0%	-0,08	-0,1	-0,15	-0,18	-0,2	-0,3	-0,4
0,0%	0	0	0	0	0	0	0
1,0%	0,08	0,1	0,15	0,18	0,2	0,3	0,4
2,0%	0,16	0,2	0,3	0,36	0,4	0,6	0,8
3,0%	0,24	0,3	0,45	0,54	0,6	0,9	1,2
4,0%	0,32	0,4	0,6	0,72	0,8	1,2	1,6
5,0%	0,4	0,5	0,75	0,9	1	1,5	2

Si la elasticidad de los impuestos respecto del PIB es unitaria, una tasa impositiva de 40% y una brecha de PIB negativa de 5% (medida como porcentaje del PIB potencial) implica un deterioro cíclico de los impuestos de 2 puntos del PIB. Para presiones tributarias más cercanas a las de la región, del orden del 20%, el déficit cíclico sería de 1 punto del PIB para una brecha de PIB de – 5%. En otras palabras, la elasticidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad sería de alrededor de 0,2 (por cada punto porcentual de brecha de PIB, el saldo público varía en 0,2 puntos de PIB), que se compara con el valor de 0,5 que se calcula en promedio en la Comunidad Europea (Buti, Franco, Ongena, 1998).

En los países de la OCDE, el saldo cíclico ha fluctuado, en promedio, entre 0,8 y -0,5 puntos del PIB durante el período 1985-1996, aunque ha llegado a máximos de 2,6 puntos en el Reino Unido y de 1,4 puntos en Japón, así como a mínimos de -2 en Canadá y -1,8 en Francia (Giorno, Suycker, 1997). En el cuadro 3 puede observarse que la aplicación de este método a los países de América Latina pone en evidencia un componente cíclico del déficit significativo en los noventa, con fluctuaciones que se sitúan en un rango de -0,9 puntos de PIB en Argentina (1990), -0,6 en Perú

(1992) y de +1 punto en Argentina (1994). Como se mencionó, la metodología adoptada tiende inclusive a subestimar este componente cíclico.

Un elemento determinante es el peso de los ingresos tributarios en la economía, y en el total de los recursos del sector público. Los ingresos tributarios del Gobierno Central (gráfico 1), representaban en 1997 entre 16 y 18 puntos del PIB en Chile, Bolivia, Uruguay, Costa Rica y Argentina, entre 11 y 12 puntos del PIB en Colombia, Perú, Brasil y Paraguay, y menos de 10 puntos en Venezuela, México y Ecuador.

Según los resultados obtenidos, la brecha de PIB, medida en porcentaje del PIB potencial, ha fluctuado en los noventa entre -7% y 6,5% en Argentina, y entre -6,1% y 4,8% en Perú, por dar dos ejemplos extremos. En cambio, en la Unión Europea, la experiencia histórica muestra que este indicador, medido con el mismo método, no supera el 4% del PIB tendencial.

Obviamente, en los países de mayor fluctuación el componente cíclico del déficit tiene más gravitación. Entre 1990 y 1998 (gráfico 2), éste ha sido el caso, en orden decreciente, de Perú, Argentina, Venezuela, México y Brasil. En cambio, en los países más estables la influencia del ciclo del nivel de actividad en las cuentas públicas es menor. En la década de 1990 así ha ocurrido en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay.

Si combinamos ambos elementos (tasa impositiva y volatilidad del PIB), es en Argentina, Perú, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay donde la influencia del ciclo económico es significativa. Por lo tanto, parece relevante estimar este componente para evaluar adecuadamente la evolución de las cuentas públicas. En cambio, en Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela el componente cíclico no es superior a 0.2 puntos del PIB. En Bolivia y Paraguay las fluctuaciones macroeconómicas han sido moderadas en los años noventa, y en Ecuador y Venezuela los ingresos provenientes del petróleo son tanto o más importantes que los ingresos tributarios.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): SALDO ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO
CENTRAL, 1990-97** *(En porcentajes del PIB)*

País	Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	Saldo cíclico	-0,9	-0,3	0,4	0,6	1,0	-0,5	-0,5	0,1
	Saldo global (Sector Público Nacional)	-3,8	-1,6	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-2,3	-1,4
	Saldo global estructural	-2,9	-1,3	-0,5	-0,7	-1,4	0,0	-1,8	-1,5
	Saldo primario	-2,4	-0,1	1,6	1,2	0,8	0,9	-0,6	0,4
	Saldo primario estructural	-1,5	0,2	1,2	0,6	-0,2	1,4	-0,1	0,3
	Ingresos tributarios	12,4	14,2	16,6	16,4	16,2	16	14,6	15,7
	Tasa de crecimiento de PIB	0,1%	10,0%	9,5%	5,7%	7,5%	-5,0%	3,6%	8,4%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-7,2%	-1,8%	2,6%	3,4%	6,4%	-2,8%	-3,2%	0,7%
Bolivia a/	Saldo cíclico	0,1	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
	Saldo global	-1,2	0,7	-1,1	-3,8	-3,3	-1,4	-1,5	-1,0
	Saldo global estructural	-1,3	0,4	-1,0	-3,8	-3,4	-1,4	-1,5	-1,0
	Saldo primario	0,0	2,0	0,4	-1,9	-1,1	0,9	0,8	0,3
	Saldo primario estructural	-0,1	1,7	0,5	-1,9	-1,1	0,8	0,8	0,3
	Ingresos tributarios	14,6	15,4	15,7	16,5	16,9	16,5	16,8	17,5
	Contribuciones a la Seguridad Social	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5
	Tasa de crecimiento de PIB	4,6%	5,3%	1,6%	4,3%	4,7%	4,6%	4,1%	4,2%
Brasil	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	0,9%	2,1%	-0,3%	-0,3%	0,1%	0,3%	0,1%	-0,1%
	Saldo cíclico	-0,2	-0,2	-0,5	-0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
	Saldo global	-0,5	-3,6	-3,6	-4,7	0,9	-2,5	-2,4	-2,4
	Saldo global estructural	-0,2	-3,3	-3,2	-4,4	0,8	-2,7	-2,5	-2,6
	Saldo primario	-1,2	-2,2	0,3	-3,0	2,4	-0,5	-0,4	-1,0
	Saldo primario estructural	-1,0	-2,0	-0,8	-2,8	2,3	-0,7	-0,5	-1,1
	Ingresos tributarios	12,2	10,5	11,1	11,8	10,6	11,1	11,3	11,2
	Tasa de crecimiento de PIB	-4,7%	1,0%	-0,5%	4,9%	5,8%	4,2%	2,8%	3,0%
Chile	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-2,0%	-2,1%	-4,1%	-1,8%	0,8%	1,7%	1,3%	1,1%
	Saldo cíclico	-0,2	-0,2	0,3	0,1	-0,2	0,2	0,2	0,2
	Saldo global	0,8	1,5	2,3	2	1,7	2,6	2,3	1,9
	Saldo global estructural	1,0	1,7	2,0	1,9	1,9	2,4	2,1	1,7
	Saldo primario	2,7	3,8	3,6	3,0	2,5	3,1	2,8	2,4
	Saldo primario estructural	2,9	4,0	3,3	2,9	2,7	2,9	2,6	2,2
	Ingresos tributarios	14,5	16,6	17,3	18,1	17,5	17,0	18,2	17,6
	Tasa de crecimiento de PIB	3,3%	8,0%	11,4%	6,6%	5,6%	10,1%	7,3%	6,9%
Colombia a/	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-1,0%	-1,0%	2,0%	0,7%	-1,3%	1,0%	1,0%	0,9%
	Saldo cíclico	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,3	0,1	0,0
	Saldo global	-0,9	-0,2	-2,1	-0,9	-1,4	-2,4	-4,2	-4,2
	Saldo global estructural	-0,9	-0,1	-1,9	-0,8	-1,5	-2,7	-4,3	-4,2
	Saldo primario	0,4	1,1	-0,9	0,5	-0,1	-1,0	-2,1	-1,9
	Saldo primario estructural	0,3	1,3	-0,7	0,6	-0,2	-1,3	-2,2	-1,9
	Ingresos tributarios	9,3	10,7	11,2	11,6	11,8	11,4	11,5	12,2
	Contribuciones a la Seguridad Social	1,6	1,5	2,7	3,5	4,4	6,0	6,2	5,8
Costa Rica	Tasa de crecimiento de PIB	3,8%	1,6%	4,0%	5,8%	6,0%	6,2%	2,2%	3,2%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	0,7%	-1,7%	-2,0%	-0,7%	0,6%	2,4%	0,6%	0,1%
	Saldo cíclico	0,0	-0,3	0,0	0,3	0,3	0,2	-0,3	-0,3
	Saldo global	-4,4	-3,1	-1,9	-1,9	-6,9	-4,4	-5,2	-4,0
	Saldo global estructural	-4,4	-2,7	-2,0	-2,2	-7,2	-4,6	-4,9	-3,7
	Saldo primario	-1,1	1,1	1,7	1,2	-2,8	1,1	0,8	1,2
	Saldo primario estructural	-1,1	1,4	1,7	0,9	-3,1	0,9	1,1	1,5
	Ingresos tributarios	14,0	14,4	15,1	15,4	14,7	15,7	16,4	16,9
	Tasa de crecimiento de PIB	3,5%	2,1%	7,3%	6,0%	4,3%	2,2%	-0,5%	3,1%
	Brecha de PIB	0,0%	-2,3%	0,2%	1,8%	2,3%	1,3%	-2,0%	-1,8%

Cuadro 2 (continuación)

País	Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ecuador a/	Saldo cíclico	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
	Saldo global	1,6	1,3	2,9	1,7	-0,2	-1,2	-0,5	-1,5
	Saldo global estructural	1,8	1,3	2,9	1,7	-0,3	-1,3	-0,5	-1,6
	Saldo primario	5,5	4,0	5,3	3,5	2,3	3,3	2,7	2,4
	Saldo primario estructural	5,7	4,0	5,3	3,5	2,2	3,2	2,7	2,3
	Ingresos tributarios	7,5	7,4	7,1	7,4	7,7	8,6	7,2	8,1
	Contribuciones a la Seguridad Social	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3
	Tasa de crecimiento de PIB	0,3%	5,4%	3,7%	2,5%	4,8%	2,7%	2,0%	3,7%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-2,2%	0,0%	0,4%	-0,4%	1,1%	0,7%	-0,2%	0,7%
México a/	Saldo cíclico	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	-0,5	-0,3	0,1
	Saldo global	-2,6	-0,2	1,4	0,4	-0,7	-0,8	-0,5	-1,4
	Saldo global estructural	-2,7	-0,4	1,2	0,2	-1,1	-0,3	-0,2	-1,5
	Saldo primario	5,5	8,5	8,3	3,0	1,2	3,0	3,3	2,2
	Saldo primario estructural	5,4	8,3	8,1	2,8	0,8	3,5	3,0	2,1
	Ingresos tributarios	10,7	10,9	11,2	11,4	11,3	9,3	9,0	9,8
	Contribuciones a la Seguridad Social	2,1	2,1	2,3	2,5	2,7	2,3
	Tasa de crecimiento de PIB	5,2%	4,3%	3,8%	1,9%	4,7%	-6,6%	5,3%	7,3%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	0,6%	1,5%	2,2%	1,4%	3,7%	-5,3%	-2,9%	0,9%
Paraguay	Saldo cíclico	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
	Saldo global	3,0	0,8	-1,3	-0,8	1,0	-0,3	-0,9	-0,3
	Saldo global estructural	2,8	0,7	-1,1	-0,7	1,0	-0,5	-0,9	-0,3
	Saldo primario	3,9	0,8	-0,3	0,0	1,6	0,4	-0,4	0,2
	Saldo primario estructural	3,7	0,8	-0,2	0,0	1,6	0,2	-0,4	0,2
	Ingresos tributarios	10,2	9,4	9,3	9,3	10,7	12,2	11,6	11,5
	Tasa de crecimiento de PIB	5,2%	2,4%	1,6%	4,1%	2,9%	4,5%	1,0%	2,6%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	1,7%	0,5%	-1,2%	-0,3%	-0,3%	1,5%	0,1%	0,6%
Perú a/	Saldo cíclico	-0,5	-0,3	-0,6	-0,4	0,4	0,5	0,1	0,3
	Saldo global	-2,3	-1,4	-1,4	-1,9	2,9	-1,6	2,4	0,1
	Saldo global estructural	-1,8	-0,9	-0,8	-1,5	1,4	-2,1	2,1	-0,2
	Saldo primario	-0,2	1,3	0,7	1,4	6,1	1,4	4,6	1,7
	Saldo primario estructural	0,3	1,6	1,3	1,8	5,7	0,9	4,5	1,4
	Ingresos tributarios	7,7	8,6	9,5	9,3	11,1	11,5	11,9	12,0
	Contribuciones a la Seguridad Social	0,8	1,6	1,8	1,6	1,6	1,7	1,6	...
	Tasa de crecimiento de PIB	-5,4%	2,8%	-0,9%	5,8%	13,9%	7,7%	2,4%	7,7%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-6,1%	-3,3%	-5,9%	-4,2%	3,3%	4,8%	1,0%	2,6%
Uruguay	Saldo cíclico	-0,3	-0,4	0,2	0,1	0,5	-0,4	-0,1	0,1
	Saldo global	-0,1	0,4	0,3	-1,1	-2,1	-2,1	-2,0	-1,7
	Saldo global estructural	0,3	0,8	0,1	-1,2	-2,6	-1,7	-1,8	-1,8
	Saldo primario	1,8	2,1	1,8	0,3	-0,8	-0,6	-0,6	-0,2
	Saldo primario estructural	2,1	2,5	1,6	0,2	-1,3	-0,2	-0,5	-0,3
	Ingresos tributarios	16,1	16,0	16,6	16,1	14,2	15,9	16,0	17,0
	Tasa de crecimiento de PIB	0,6%	3,2%	7,9%	3,3%	6,4%	-2,1%	5,3%	5,1%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-2,2%	-2,6%	1,2%	0,6%	3,2%	-2,3%	-0,7%	0,8%
Venezuela	Saldo cíclico	-0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,2
	Saldo global	-2,1	-0,1	-3,7	-2,6	-6,8	-4,3	0,7	1,6
	Saldo global estructural	-2,0	-0,2	-4,0	-2,6	-6,7	-4,3	0,9	1,4
	Saldo primario	1,8	3,3	-0,3	0,4	-2,8	0,2	4,6	4,0
	Saldo primario estructural	1,9	3,2	-0,5	0,3	-2,7	0,2	4,8	4,2
	Ingresos tributarios	2,9	3,3	4,4	5,9	7,8	7,7	7,7	9,9
	Tasa de crecimiento de PIB	7,0%	9,7%	6,1%	0,7%	-2,2%	3,9%	-0,1%	5,6%
	Brecha de PIB (porcentaje del PIB potencial)	-2,7%	2,4%	4,8%	2,5%	-2,0%	-0,1%	-2,0%	1,7%

a/ En estos países, las contribuciones a la seguridad social no se incluyen en los ingresos del Gobierno Central.

Fuentes:

Resultados del sector público e ingresos tributarios: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales;

PIB: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, expresado en dólares de 1990

Gráfico 1
INGRESOS TRIBUTARIOS (Puntos de PIB, 1997)

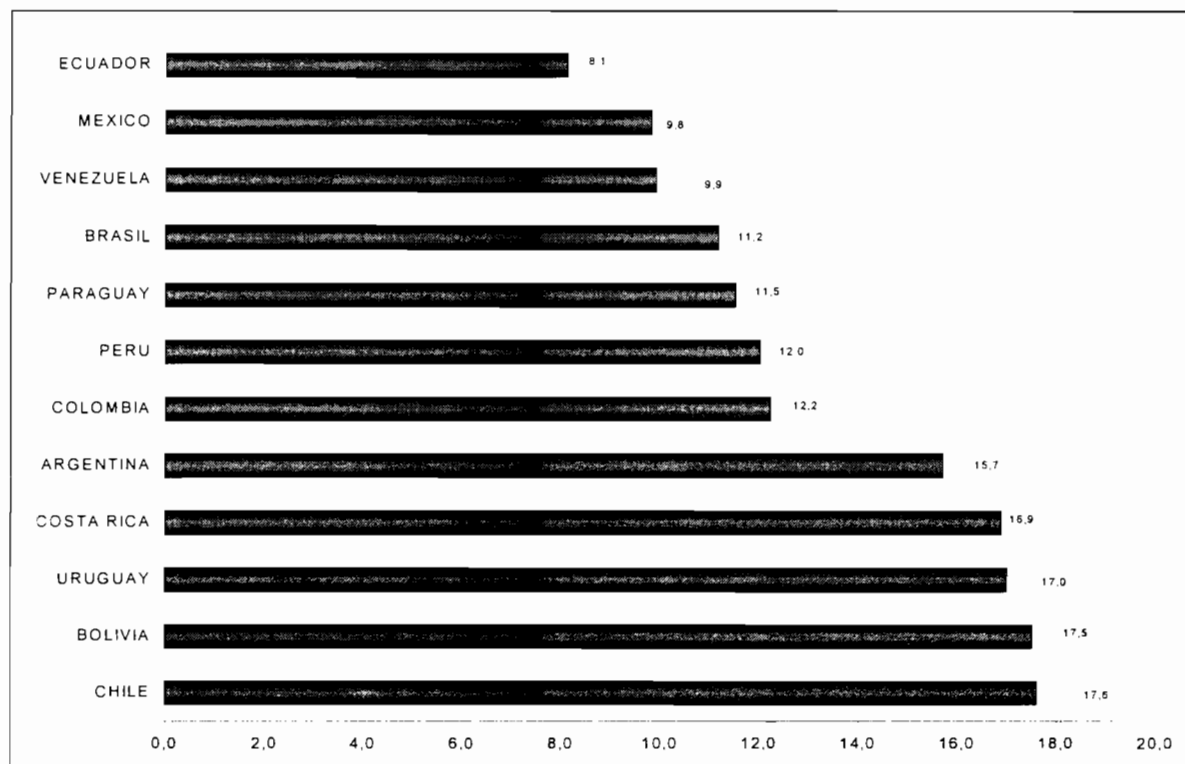
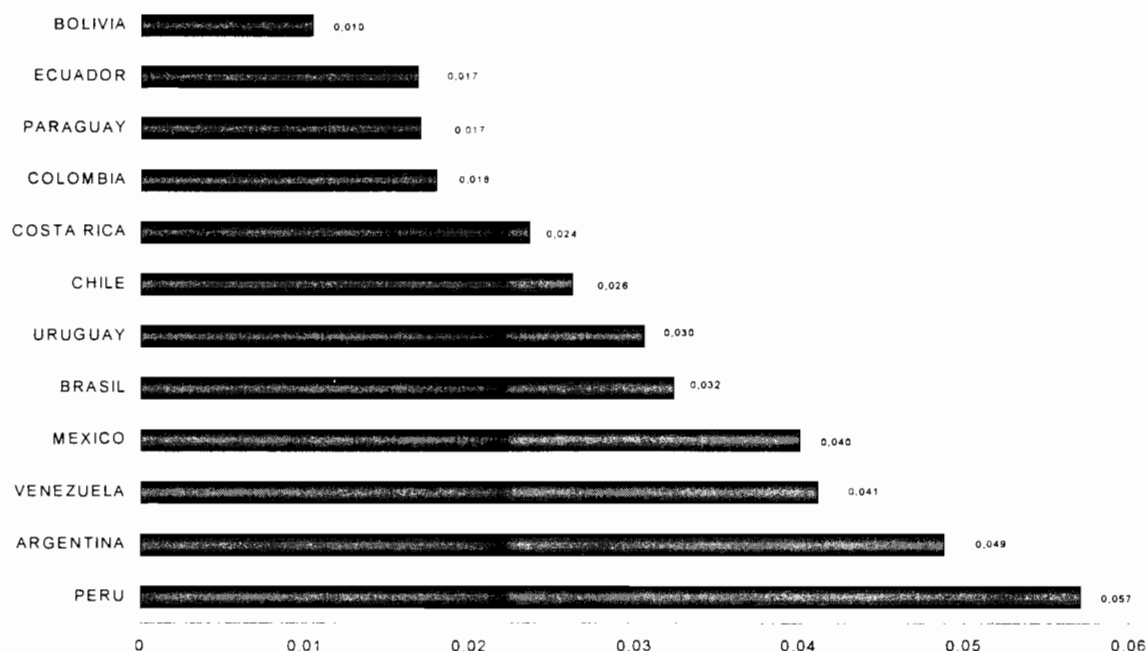


Gráfico 2
DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PIB (1990-98)



La descomposición presentada lleva en algunos casos a interpretar de manera radicalmente diferente el resultado de las cuentas públicas. En términos generales, se observa la relevancia del componente cíclico en la mejora de las cuentas públicas en los primeros años del decenio de los noventa. En muchos países, la reactivación de la economía a tasas que se situaron por encima de su tendencia de mediano plazo llevó a resultados fiscales positivos, pero obtenidos en parte sobre la base de recursos transitorios. En tal sentido, resulta fundamental identificar una trayectoria de mediano plazo “sostenible” y formular la política fiscal en función de los ingresos permanentes que se generan cuando la economía se sitúa en su senda tendencial.

También el deterioro de las cuentas públicas en algunas situaciones obedece a factores de carácter coyuntural, y no a acciones deliberadas de la autoridad. Por ejemplo, en Argentina el déficit efectivo en 1995 fue de 0.6 puntos del PIB. Pero, dada la magnitud de la crisis (la caída del PIB fue de 5%), las estimaciones presentadas indican que casi la totalidad de este déficit obedeció a factores cíclicos, obteniéndose un leve déficit discrecional. En este caso, la posición en el ciclo esconde un esfuerzo estructural de mejora de las cuentas públicas.

V. CONCLUSIONES

La estimación del PIB potencial por el método de Hodrick-Prescott ofrece una medida elemental e inmediata de las fluctuaciones macroeconómicas. Según los resultados obtenidos, la brecha de PIB, medida en porcentaje del PIB potencial, ha fluctuado en los noventa entre -7% y $+6,5\%$ en Argentina, y entre $-6,1\%$ y $+4,8\%$ en Perú. En cambio, en la Unión Europea este indicador, medido con el mismo método, no supera el 4% del PIB tendencial. Esta volatilidad acentuada del nivel de actividad tiene consecuencias adversas sobre el déficit público.

Según los cálculos presentados, el componente cíclico del déficit del Gobierno Central llega a un máximo de un punto de PIB en Argentina y 0,5 puntos del PIB en Brasil, México, Perú y Uruguay. Aunque estos números son inferiores a los registrados en los países de la OCDE (lo que se explica tanto por la metodología que puede sesgar hacia abajo los resultados como por la menor importancia relativa de los ingresos tributarios en el PIB), su monto absoluto no es despreciable. La elasticidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad sería de alrededor de 0,2 (por cada punto porcentual de brecha de PIB, el saldo público varía en 0,2 puntos de PIB), que se compara con el valor de 0,5 que se calcula en promedio en la Comunidad Europea.

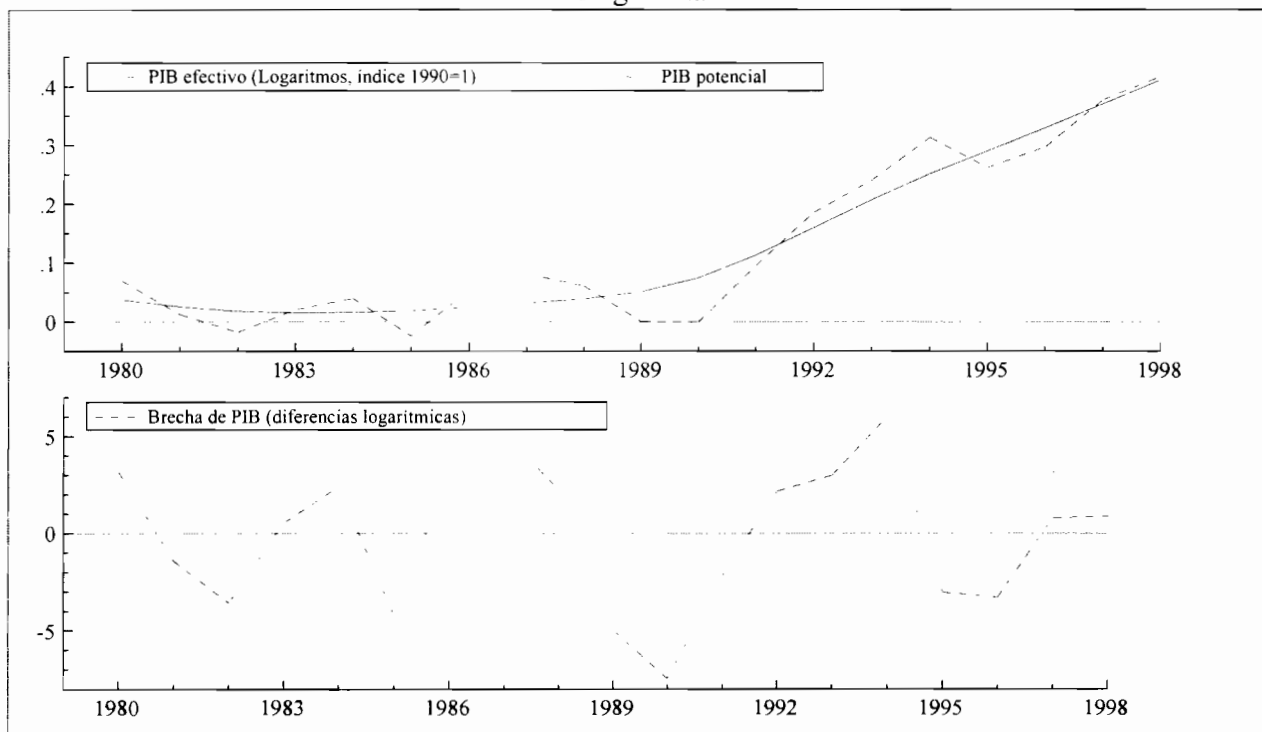
En tal sentido, la “norma” de política fiscal no puede ser el déficit, sino su componente discrecional. La programación de gastos e ingresos en función de un objetivo de déficit discrecional permitiría adoptar una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas, evitando de esta manera los continuos vaivenes en su formulación y ejecución. Con economías tan volátiles como las de América Latina, el sector público no puede convertirse en una caja de resonancia de las fluctuaciones de corto plazo. Si se dejase operar plenamente los estabilizadores automáticos en algunos países de América Latina, ello ayudaría a suavizar las fluctuaciones cíclicas, incrementando por esa vía el crecimiento de largo plazo.

REFERENCIAS

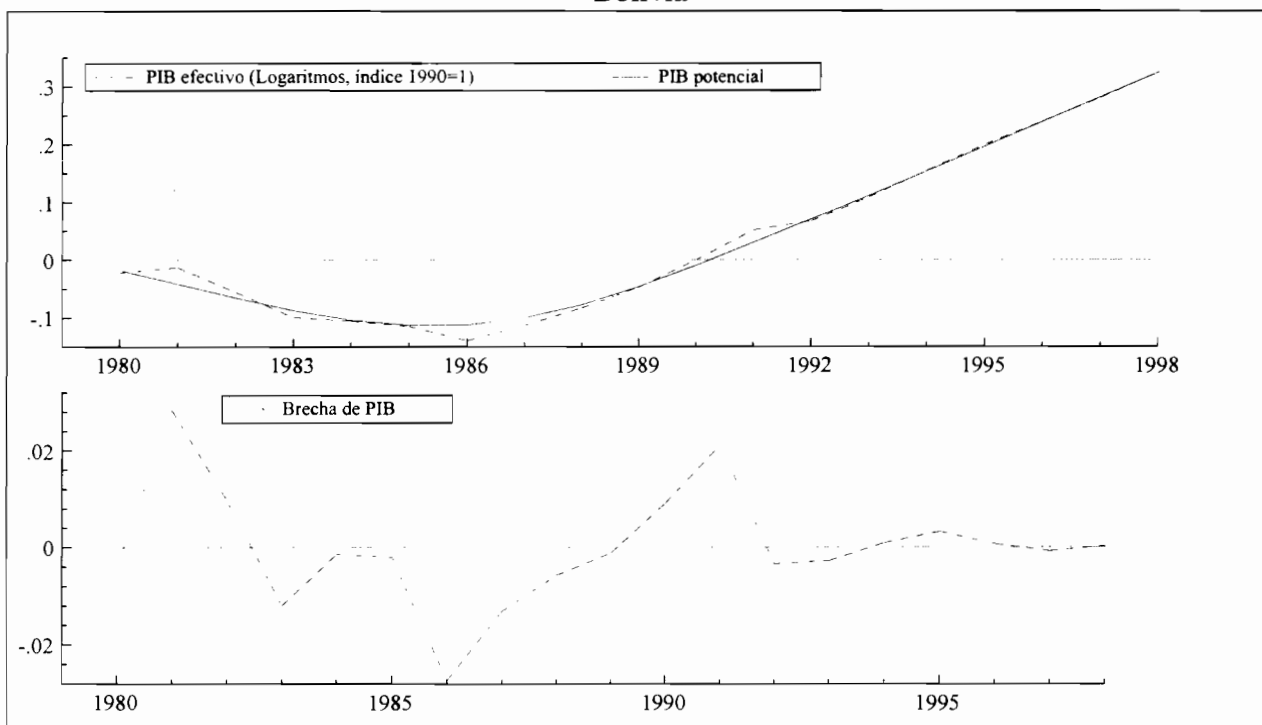
- Barrell, R., Sefton, J. (1995): "Output Gaps. Some Evidence from the UK, France and Germany". *National Institute Economic Review*, 151, 65-73, February, London: NIESR.
- Boscá, José., Doménech, Rafael, Taguas, David (1998): "La política fiscal en la Unión Económica y Monetaria", Trabajo presentado al XI Simposio de Moneda y Crédito, Madrid.
- Buti, M., Franco, D., Ongena, H. (1998): "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The implementation of The Stability and Growth Pact", *Oxford Review of Economic Policy*, 14(3), pp. 81- 97.
- CEPAL (1998): "El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos.", *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
- Conway, Paul, Hunt, Ben (1997): "Estimating Potential Output: a semi-structural approach", *Reserve Bank of New Zealand Working Paper*, G97/9.
- Chand, S.K.(1992): "Fiscal impulses and their fiscal impact", *IMF Working Paper*, 92/38.
- Doménech, Rafael, Gómez, Victor, Taguas, David (1997): "Filtering Methods Revisited", *Documento de trabajo*, Ministerio de Hacienda de España, D-97005.
- European Commission (1995): "Technical Note: the Commission Services' Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances", *European Economy*, 60, November.
- Giorno, Claude, Suyker, Wim (1997): "Les estimations de l'écart de production de L'OCDE", *Economie Internationale*, No 69, 109-134.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare, P. van de Noord (1995): "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", *OECD Economics Department Working Paper*, No 152, OCDE.
- Hodrick, R, Prescott, E. (1980, 1997): "Post-War U.S. Business Cycles: An empirical investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, 29(1).
- Le Bihan, Hervé, Sterdyniak, Henri, Philippine Cour (1997): "La Notion de Croissance Potentielle a-t-elle un sens?", *Economie Internationale*, No 69, 17-57.
- Pedersen, Mark (1998): "The Hodrick-Prescott Filter", *Working Paper*, Institute of Economics, University of Copenhagen.

ANEXO: PIB POTENCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

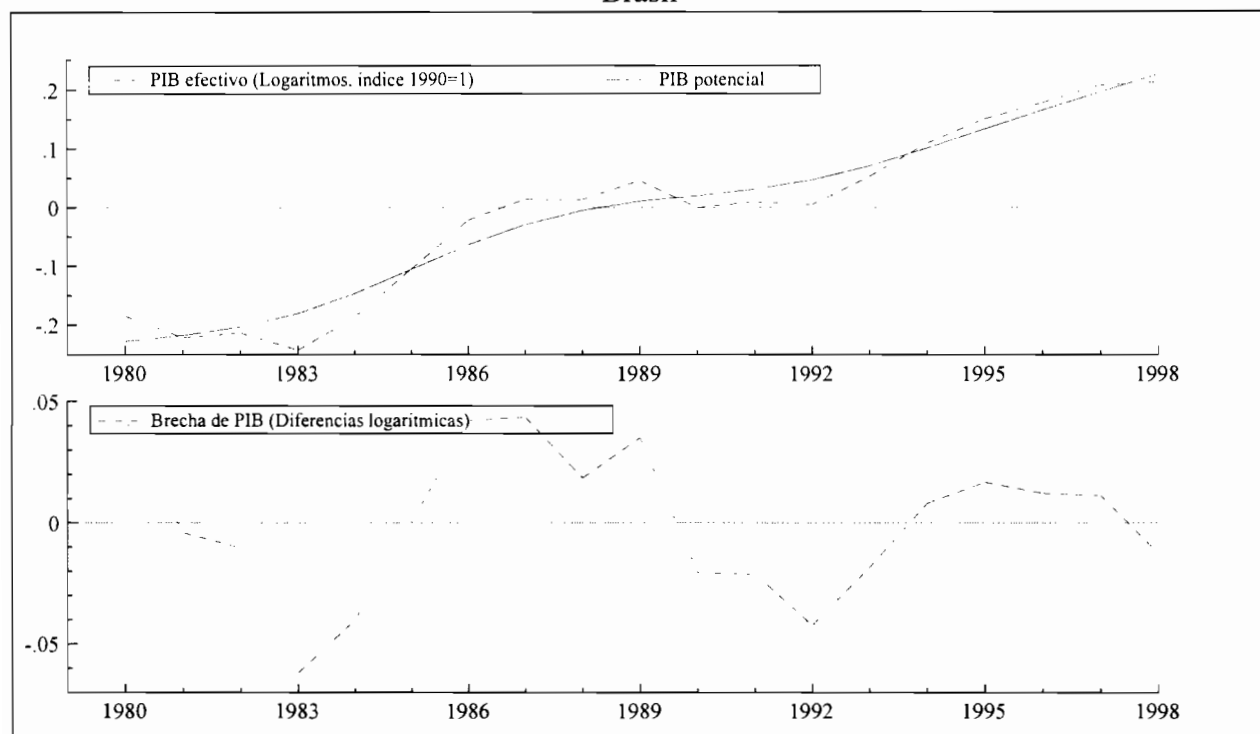
Argentina



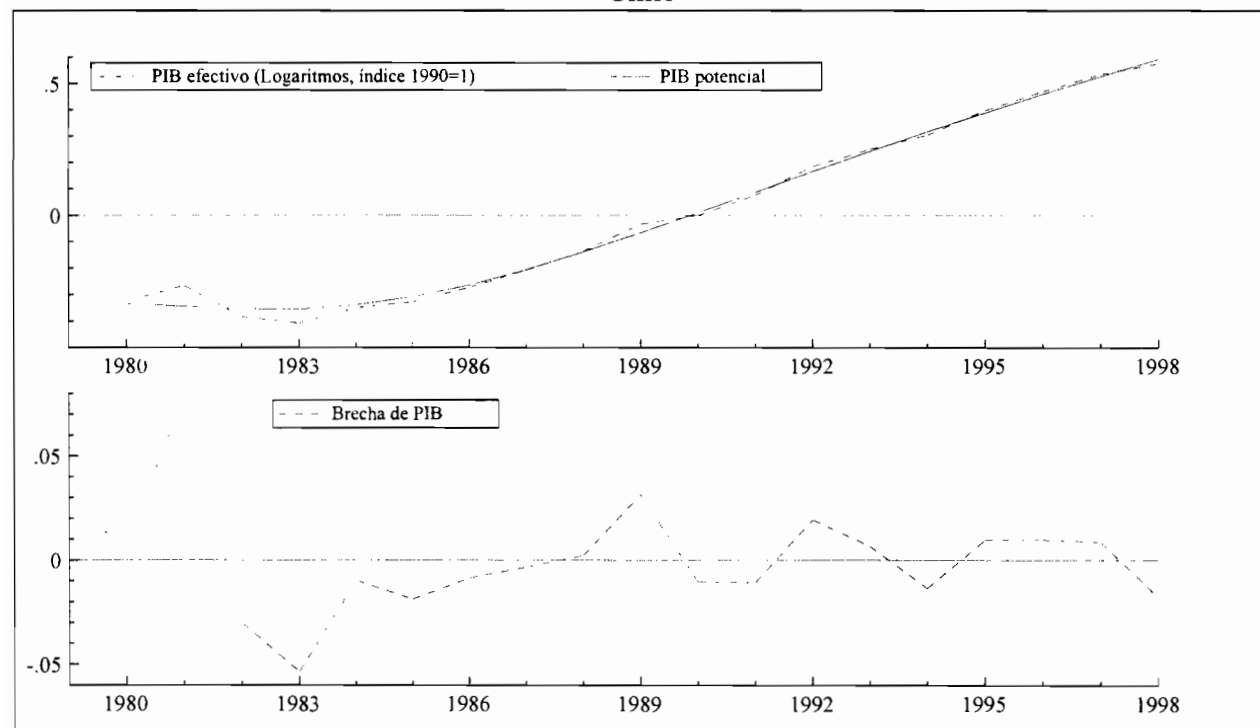
Bolivia



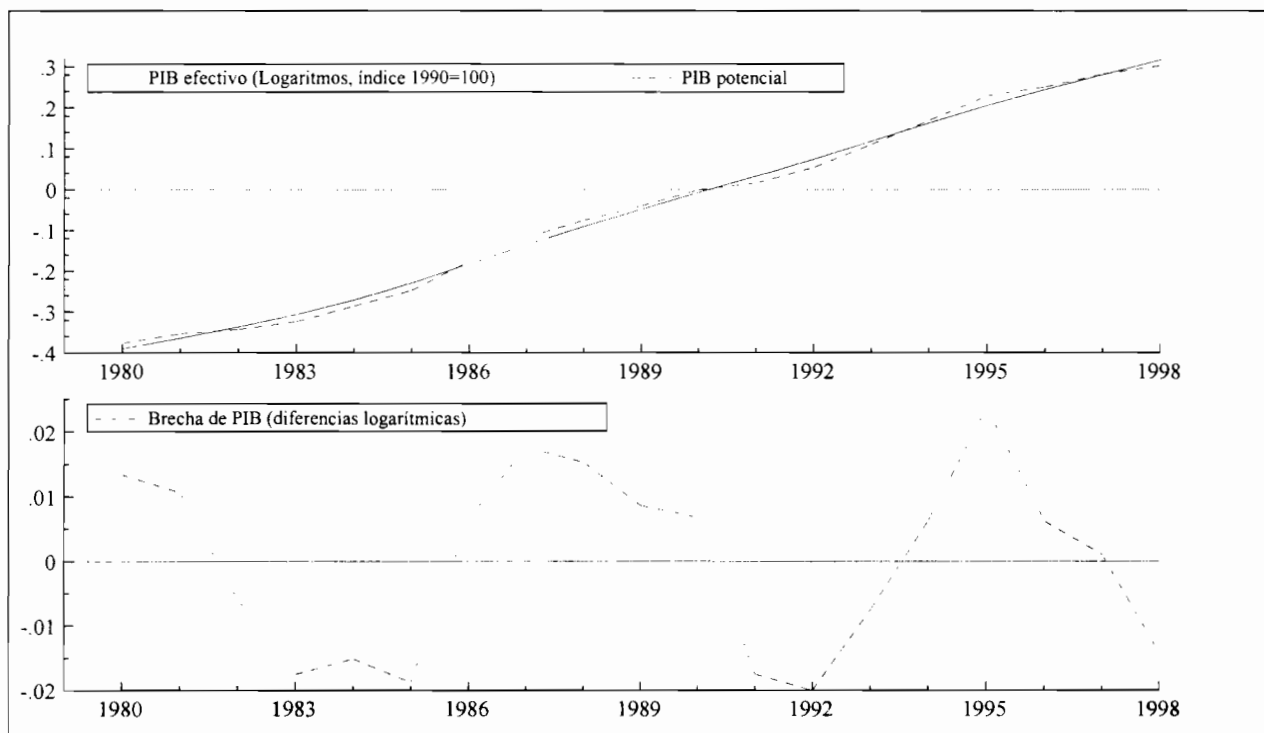
Brasil



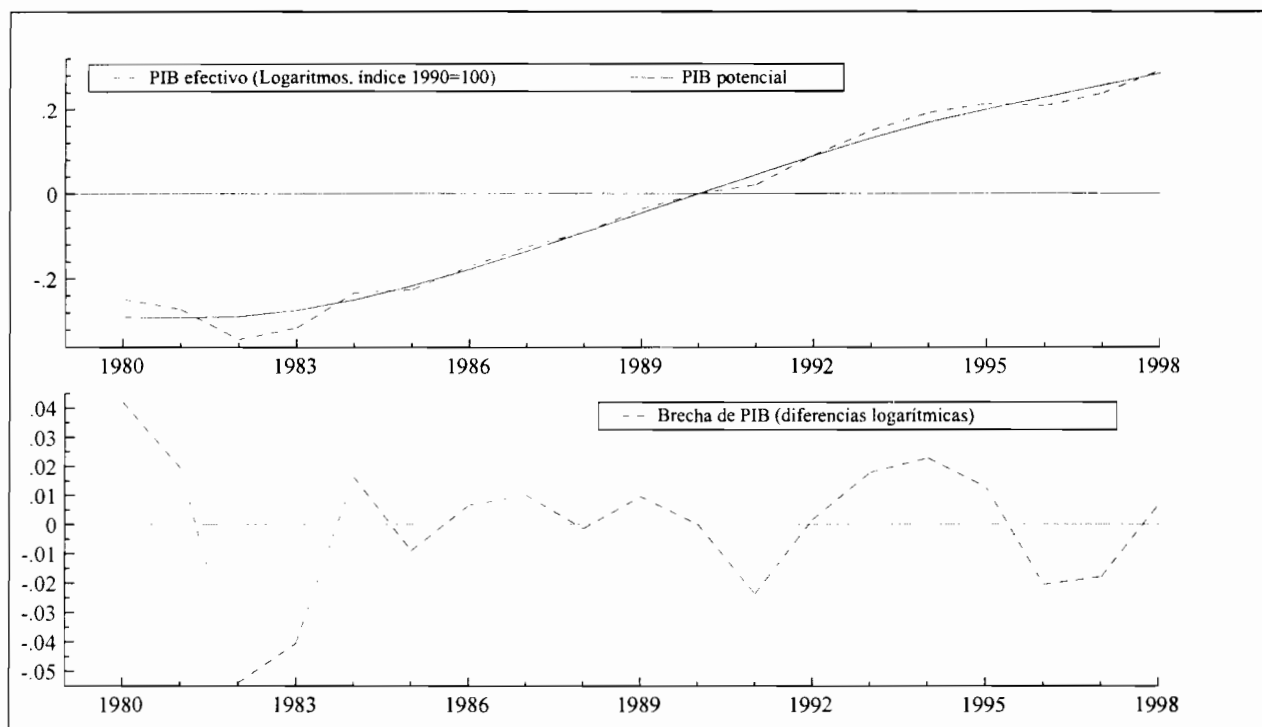
Chile



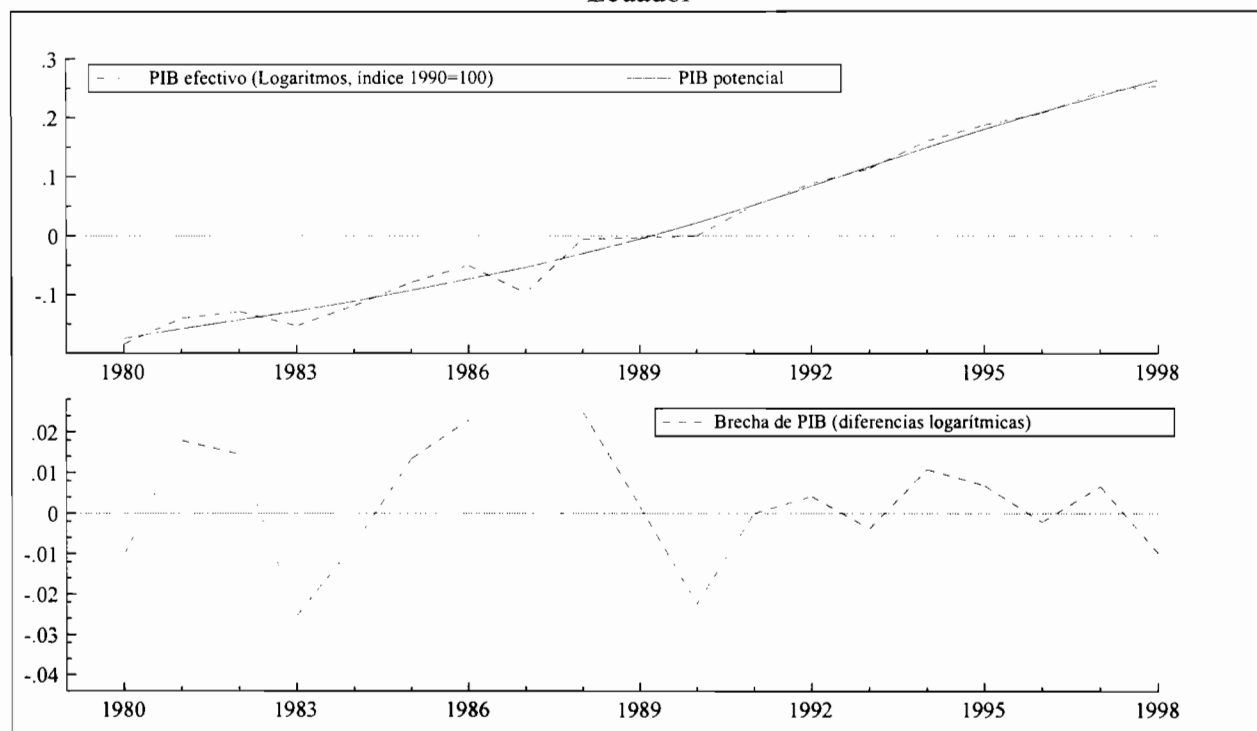
Colombia



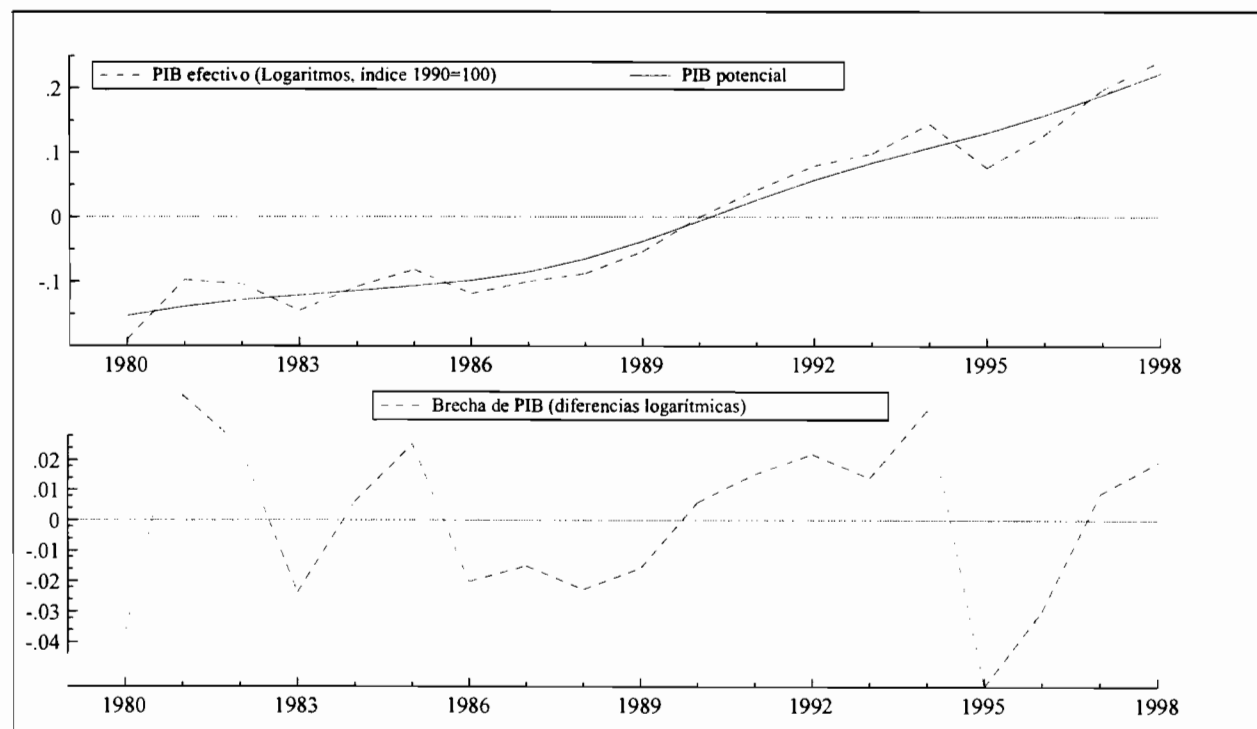
Costa Rica



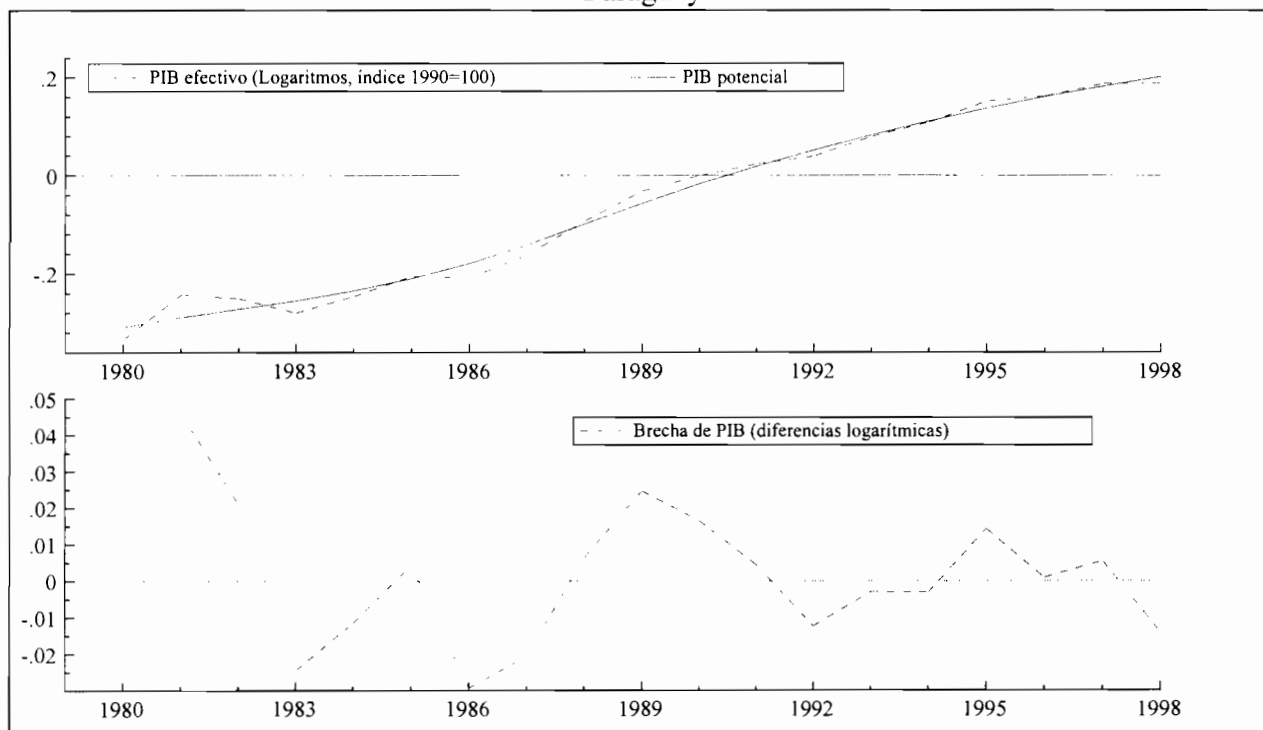
Ecuador



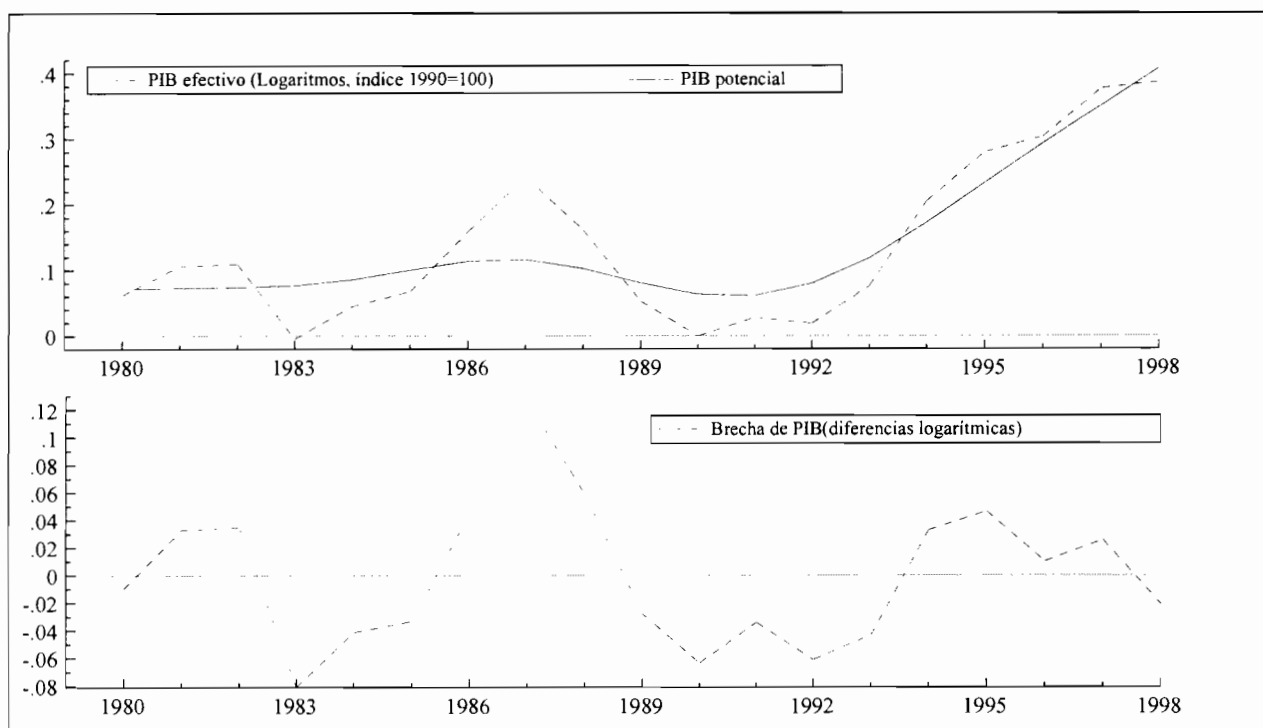
México



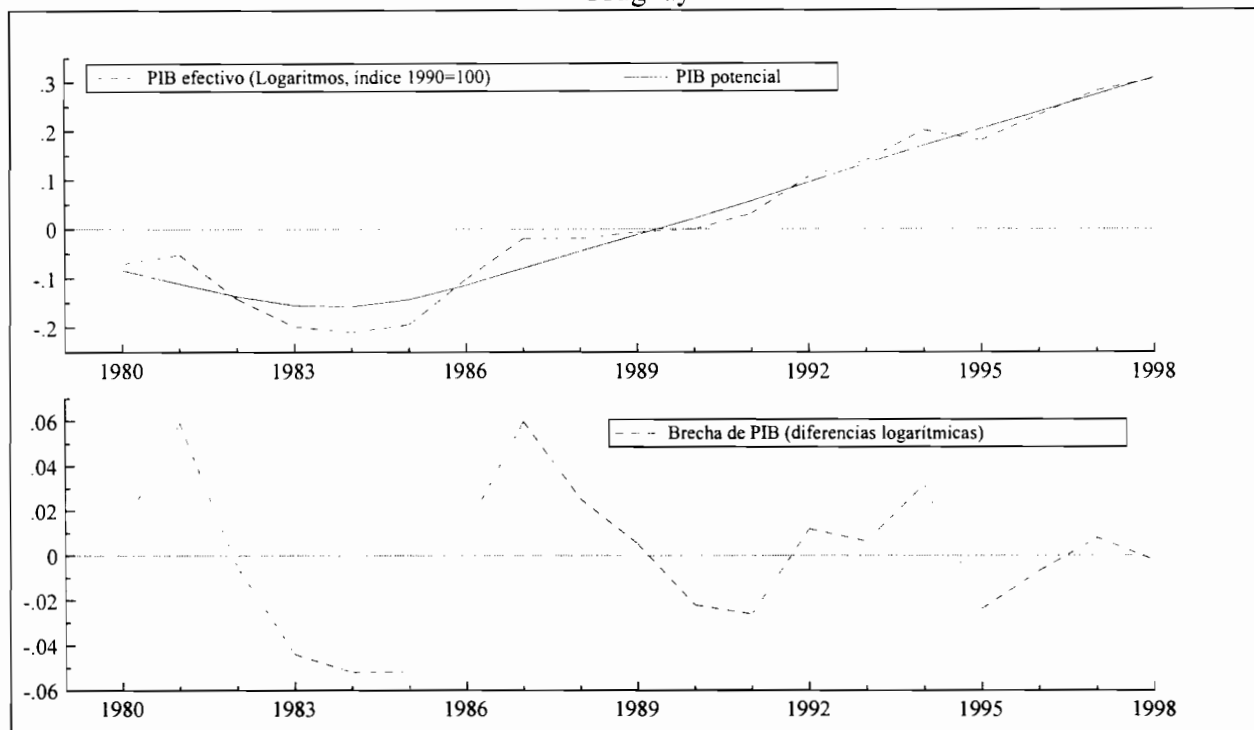
Paraguay



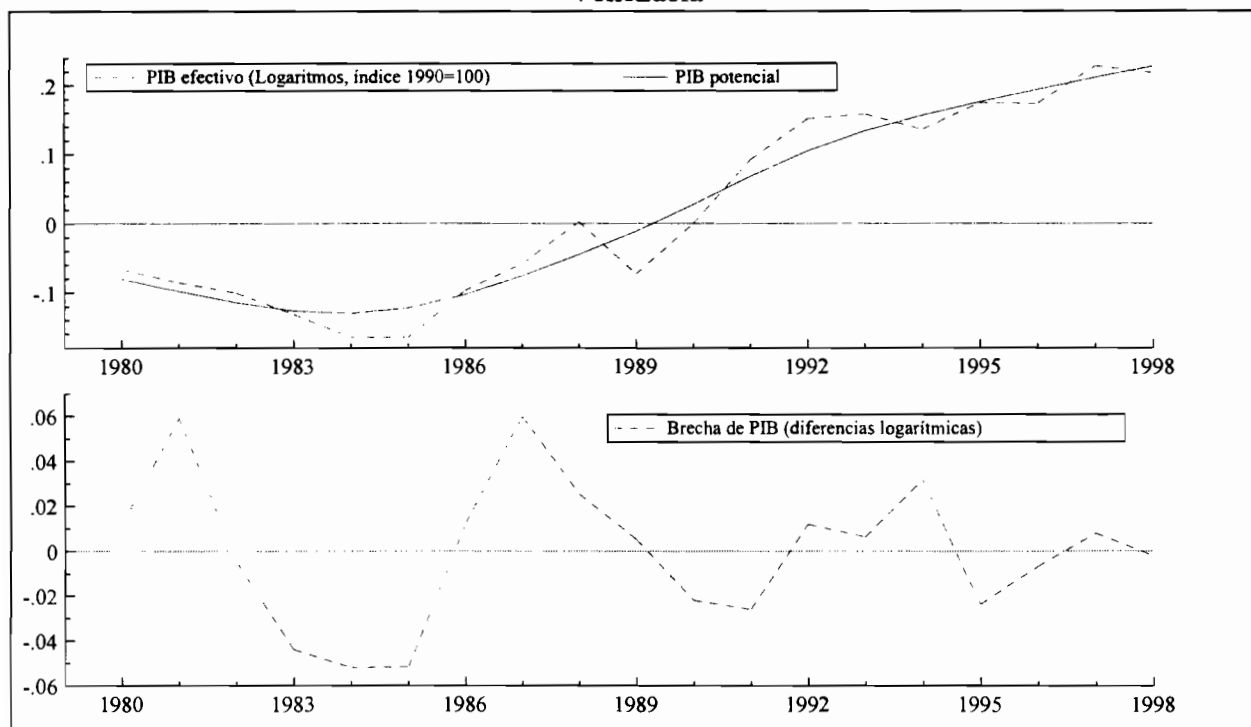
Perú



Uruguay



Venezuela



DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

INDICE

RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL USO DE INDICADORES EN LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL	5
III. LA ESTIMACIÓN DEL PIB POTENCIAL	9
IV. EL SALDO PÚBLICO ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA	15
V. CONCLUSIONES	25
REFERENCIAS	27
ANEXO: PIB POTENCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	29