

seminarios y conferencias

L a política fiscal en América Latina

Una selección de temas y experiencias de fines
y comienzos de siglo



NACIONES UNIDAS



XI Seminario Regional de Política Fiscal
Sede de ESAF, Brasilia D.F., Brasil, enero 1999.

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Esta publicación contiene las ponencias presentadas al “XI Seminario Regional de Política Fiscal”, realizado en la Sede de ESAF en Brasilia D.F., Brasil, entre el 25 y 28 de enero de 1999.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emitieron y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1456-P

ISBN: 92-1-321686-6

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.136

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Indice

Resumen	5
Prefacio	7
Tema I. Coordinación de políticas macro en presencia de choques externos: respuestas de política fiscal y cambiaria ante la actual crisis internacional	11
Ajustes después de los ataques especulativos en América Latina y Asia: ¿Historia de dos regiones? <i>Guillermo Perry y Daniel Lederman</i>	13
Grandes perturbaciones macroeconómicas y respuestas de política Algunas notas, <i>Daniel Heymann</i>	51
La coordinación de las políticas macroeconómicas en la zona euro: orígenes, desarrollo y retos actuales, con algunas posibles conclusiones para América Latina, <i>Christian Ghymers</i>	69
Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica: una interpretación, <i>Kevin Cowan, Cristina Betancour y Guillermo Larraín</i>	95
Tema II. El impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital: deberían las economías de la región comenzar a pensar en bases tributarias alternativas?	111
La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración <i>Parthasarathi Shome</i>	113

Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización, <i>Claudino Pita</i>	141
El futuro del impuesto a la renta en las economías abiertas, <i>Peter D. Byrne</i>	165
Tema III. Recientes avances en reformas de las instituciones presupuestarias y, particularmente, en la implantación de sistemas integrados de administración financiera	189
De la política a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera del sector público, <i>Lynnette M. Asselin</i>	191
Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal del Brasil, <i>Martus Antonio Rodrigues Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Rodrigues Afonso y Selene Peres Nunes</i>	207
Tema IV. Regulación e introducción de competencia en los procesos de privatización de empresas de servicios públicos e infraestructura: marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuesto a los usuarios	229
Privatización y posprivatización de servicios públicos: riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de España, <i>Antón Costas y Germà Bel</i>	231
Evaluación de los servicios públicos privatizados en Chile, <i>Pablo Serra</i>	253
Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública, <i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	283
Tema V. Descentralización fiscal y el problema del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades polo y en grandes áreas metropolitanas: Los desafíos más allá del año 2000	311
Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil, <i>Fernando Rezende</i>	313
Buenos Aires: una ciudad mirando más allá del 2000, <i>Eduardo Delle Ville</i>	325
Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C. 1990–2001, <i>Alexandra Rojas Lopera y Javier Alberto Gutiérrez</i>	343
Tema VI. Descentralización vs. centralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social	373
Los regímenes de pensiones para el sector público: La razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto, <i>Carla Bertoncino y Kerry Flanagan</i>	375
Proyecciones del déficit previsional chileno: gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010, <i>Alberto Arenas de Mesa</i>	407
Reforma de la seguridad social y federalismo: El caso brasileño, <i>Vinícius Carvalho Pinheiro</i>	421
Previsión Social: la posibilidad de centralizar o descentralizar estos servicios: especial referencia al caso argentino, <i>Walter E. Schulthess</i>	443
Serie seminarios y conferencias: números publicados	451

Resumen

Este volumen recoge la versión revisada de los trabajos presentados al XI Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la Escuela de Hacienda Pública (ESAF) de Brasil, localizada en Brasilia D.F., en enero de 1999.

Los temas abordados y los trabajos invitados fueron definidos por un Comité Organizador compuesto por representantes de CEPAL, FMI, Banco Mundial y BID. El primer tema está dedicado al análisis de los problemas de coordinación de políticas macroeconómicas en presencia de choques externos. El segundo analiza las perspectivas del impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital. El tercero está dedicado al examen de avances recientes en materia de reforma y modernización de las instituciones presupuestarias. El cuarto tema focaliza en los marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuestos a los usuarios. El quinto está dirigido al análisis de los problemas del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades-polos y en grandes áreas metropolitanas. El sexto y último tema aborda una dimensión complementaria de la anterior, relativa al dilema entre centralización y descentralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social.

Prefacio

Los temas fiscales son fuente de preocupación permanente para todos los países de la región y niveles de gobierno. En vista de ello, la CEPAL ha instituido desde fines de los años ochenta la realización anual de un Seminario Regional de Política Fiscal cuyo propósito es reunir a las máximas autoridades económico-fiscales de los países de América Latina y el Caribe, como también a especialistas de organismos internacionales y del mundo académico, para intercambiar experiencias, actualizar informaciones y compartir reflexiones sobre temas fiscales relevantes, de interés común.

El Seminario Regional de Política Fiscal fue inicialmente concebido como una actividad en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal de la CEPAL. Tras más de diez años de reuniones, se ha consolidado como un foro regional de discusión de temas fiscales de actualidad, pasando a ser una actividad regular sustantiva de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, la que, en los últimos años pasó a contar con el copatrocinio de importantes organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como así también, del Ministerio de Hacienda de Chile.

En enero de 1999 y por invitación del Ministerio de Hacienda de Brasil, el evento se realizó por primera vez fuera de Chile, en la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF) de dicho ministerio. La ESAF tiene como misión desarrollar recursos humanos para el perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas, y esa misión por cierto abarca la promoción de debates sobre estas materias con miras a promover una mayor eficiencia y eficacia en la administración

de los recursos públicos y así propender a la maximización del bienestar social. Fortaleciendo su papel como institución líder en materia de estudios destinados a mejorar el desempeño de la función fiscal de los diversos niveles de gobierno en Brasil, la ESAF movilizó gran parte de su estructura física y de su cuerpo de funcionarios para asegurar el éxito de la reunión. En su calidad de anfitriona, ESAF tuvo a su cargo todo el planeamiento y ejecución del evento, lo que fue favorecido por la extraordinaria adecuación de sus instalaciones y recursos pedagógicos, así como por la gran experiencia y profesionalidad de sus cuadros de funcionarios.

Este volumen es el compendio de la versión revisada de los trabajos presentados al XI Seminario Regional de Política Fiscal realizado en ESAF en enero de 1999. Los temas fueron definidos por un Comité Organizador de coordinación inter-institucional, compuesto por representantes de CEPAL, FMI, Banco Mundial y BID. Los criterios de selección y tratamiento de los temas de cada edición del seminario llevan en cuenta: (i) una visión conceptual amplia respecto al contenido y gama de problemas a los que se ven confrontados los tomadores de decisión en la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como también en la coordinación y armonización de ésta última con las demás políticas macroeconómicas, en particular con la política monetaria y de administración de la deuda pública; (ii) la conveniencia de efectuar un examen comparativo de problemas, diagnósticos y propuestas de política fiscal en las economías de América Latina y El Caribe, como también de identificar las mejores prácticas internacionales y los límites impuestos a la transferencia de enseñanzas de terceros países por las especificidades propias de cada realidad nacional; (iii) la utilidad de promover el uso flexible de diversas perspectivas de análisis teórico para orientar el proceso de diagnóstico, análisis y toma de decisiones gubernamentales en materias fiscales respecto a las funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución y crecimiento económico.

El presente volumen organiza su contenido en torno de seis temas de especial relevancia para los países de la región. El primer tema está dedicado al análisis de los problemas de coordinación de políticas macroeconómicas en presencia de choques externos. Los cuatro artículos invitados para esta sesión analizan diversos aspectos de las respuestas de política fiscal, monetaria y cambiaria ante la crisis internacional de fines de los años 90. El problema de los ajustes promovidos por ataques especulativos y por la volatilidad y comportamiento procíclico de la política fiscal en la región, es analizado y contrastado con las experiencias de manejo y coordinación macroeconómica en el área del Euro.

El segundo tema aborda el análisis de las perspectivas del impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital. Los tres artículos seleccionados describen las tendencias estructurales de la tributación en América Latina, los impactos que de ellas se derivan para las administraciones tributarias y en particular, la adecuación y el potencial del impuesto sobre la renta en un contexto de globalización.

El tercer tema del compendio está dedicado al examen de avances recientes en materia de reforma y modernización de las instituciones presupuestarias. El foco del primer trabajo está dirigido a la evaluación de los procesos de implantación de sistemas integrados de administración financiera, mientras que el del segundo desarrolla los diversos aspectos de una propuesta de ley de responsabilidad fiscal para el Brasil.

El cuarto tema cubre la discusión de los marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuestos a los usuarios. El primer trabajo presenta una evaluación de las experiencias de privatización en España y de cómo éstas han dado origen a diversos riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El segundo estudio evalúa el proceso de privatización de algunos servicios públicos en Chile, mientras que el tercero focaliza en los problemas asociados a la introducción de competencia y regulación en Chile, con énfasis en problemas de fortalecimiento institucional.

El quinto tema se inscribe en el contexto de la descentralización fiscal y está dirigido al análisis de los problemas del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades-polos y en grandes áreas metropolitanas. Los tres trabajos invitados se dividen el examen de tan importante materia a través del análisis de los casos de las grandes ciudades brasileñas, Buenos Aires y Bogotá.

El sexto y último tema aborda una dimensión complementaria del anterior, solo que esta vez centrado en el dilema entre centralización y descentralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social. Tres de los documentos presentados ofrecen un análisis de los casos de Argentina, Brasil y Chile, complementados por un cuarto estudio en el que se hace una revisión de la experiencia internacional.

Al propiciar la realización del XI Seminario Regional de Política Fiscal, así como la publicación de los trabajos invitados y debatidos en tan importante evento, la CEPAL y ESAF consideran haber cumplido con su misión de contribuir al examen y discusión de importantes temas fiscales de permanente actualidad para la región, reuniendo valiosos trabajos de especialistas de reconocido prestigio profesional y atendiendo los patrones de excelencia intelectual que distinguen a ambas instituciones.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo, CEPAL
Diciembre de 2000