

VIII CURSO INTERNACIONAL DE REFORMAS ECONÓMICAS Y GESTIÓN
PÚBLICA ESTRATÉGICA

Santiago de Chile, 3 de noviembre al 1 de diciembre del 2000

EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS
POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS

Juan Martin

Este documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos de la Dirección de Programación del Sector Público del ILPES.



EFICIENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS

CUATRO LECCIONES DE LA EXPERIENCIA RECIENTE

1. INTERACCIÓN Y ACOMODAMIENTO TEMPORAL ENTRE
 - medidas de compensación social \Rightarrow red social
 - inversión en capital humano \Rightarrow progreso social
2. PERÍODO ACTIVO EN REFORMAS TRIBUTARIAS
 - reordenamiento trilogía : eficiencia, simplicidad, equidad
 - objetivo de equidad : pierde preeminencia
énfasis ... vertical a horizontal
3. CONTEXTO DE LÍMITES FISCALES SEVEROS
 - ganan relevancia conceptos : prioridad, sustitución y productividad
 - convicción : sabemos que gastamos mal ... y todavía peor ...
no sabemos bien en qué gastamos
4. CENTRALIDAD DEL TEMA FISCAL EN EQUILIBRIOS MACRO
 - articular componentes : gasto, ingreso y financiamiento
 - establecer mayor unidad de comando intertemporal

PROPUESTA

recorrido por la realidad virtual del ámbito presupuestario a fin de asegurar mayor convergencia : discurso político y realidad concreta

EQUIDAD ¿ un concepto único ?

3

¿ POR QUÉ AHORA ?

- recuperación del crecimiento y mejor situación fiscal
- visibles signos de asimetría en el costo social del ajuste

¿ QUÉ ENARDECE LA DISCUSIÓN ?

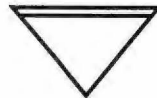
- avances en situación macro, sin progreso social creíble
- dificultad de los gobiernos para articular propuestas

DISCURSO GUBERNAMENTAL

papel del Estado ... ámbito fiscal ... políticas sectores sociales

NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN

privatización



focalización

descentralización

DESCENTRALIZACIÓN

4

- mayor control social ... esferas locales de gobierno
- descentralización fiscal ... responsabilidades / recursos
- inequidad entre jurisdicciones ... instrumentos efectivos
en realidad se requiere

definir estrategia de transición y ejercer regulación eficaz

reordenamiento de funciones en el aparato gubernamental

PRIVATIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN

la privatización ... introduce gran variedad de instrumentos

- recuperación de costos
- subsidios a la demanda
- provisión más flexible
- mayor subcontratación
- sist. premios y castigos

la focalización ... hace llamado de atención sobre la pobreza

EL PROBLEMA NO ES QUÉ SE DICE ... SINO QUÉ SE OMITE

ASÍ ... CABE PREGUNTARSE

¿ el nuevo modelo de intervención pública implica un papel subsidiario del Estado, o demanda políticas públicas activas orientadas al conjunto social ?

- + fallas de mercado y también fallos de gobierno
- + combinaciones novedosas de modalidades mixtas
- + mundo Institucional ... arbitraje eficiencia / equidad

¿ el combate a la pobreza constituye un objetivo prioritario, o es el único objetivo de la intervención pública en el campo de las políticas sociales ?

- + varias relaciones posibles entre equidad y pobreza
- + inversión en capital humano ... desafíos desarrollo
- + derechos ciudadanos e igualdad de oportunidades

¿ importa sólo hacia quiénes se direcciona el gasto social, o también es menester preocuparse de cómo se comparte el financiamiento entre distintos grupos sociales ?

- + no vale acaso preguntarse quién paga la focalización
- + dos vertientes : costo de oportunidad-financiamiento

TRIBUTACIÓN ¿ se perdió la vertical ?

REFORMAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS (muy activas)

- + inscritas en revalorización del mercado y de los precios
- + desplazamiento del eje : de la equidad ... a la eficiencia
- + ecuacionamiento particular : eficiencia ... neutralidad
- + neutralidad ... minimizar incidencia sobre decisiones
- + cambios sustanciales en los componentes básicos
 - en alícuotas ... reducción tasas marginales
 - en bases ... ampliación : equidad horizontal
- + reducción de tasas y ampliación de bases se conjugan para sostener nivel tributación media y financiar el gasto
- + afecta a todo componente de la estructura tributaria:
 - impuesto valor agregado ... generalización
 - impuesto a la renta ... tasa marginal y base
 - impuesto a importaciones ... arancel único

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS INTEGRADAS Y CONSISTENTES

¿ POR QUÉ IMPORTAN ESTOS DESARROLLOS ?

DOS RAZONES PRINCIPALES ...

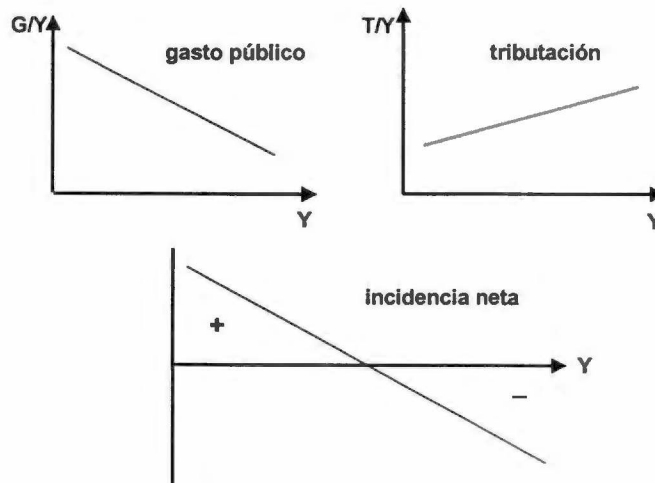
- + anaquel de ideas donde se nutre la discusión, a veces tergiversando sus contenidos ... ej : tasa marginal - tasa media de tributación
- + globalización y apertura ... empujan hacia la "frontera" y, al mismo tiempo, impiden transgredir principios básicos

■ REFORMAS EN AMÉRICA LATINA (también muy activas)

- + inscritas en escenario dominado por ... estabilización y ajuste
- + objetivo central y excluyente ... maximizar la recaudación
- + principal resultado ... mantener constancia de la carga tributaria
- + contenidos de las reformas
 - generalización del IVA, con una o muy pocas excepciones
 - reducción tasas marginal y media en el impuesto a la renta
 - reducción de dispersión y número posiciones arancelarias
 - desmantelamiento sistema incentivos vía gasto tributario
- + logros de las reformas
 - mayor simplicidad de los sistemas
 - significativas mejoras en la administración
 - reducción de la elusión y evasión

la propuesta prevaeciente reconoce la necesidad de introducir mayor progresividad, pero también indica cómo hacerlo

<< concepto de incidencia fiscal neta >>



AGENDA PENDIENTE EN AMÉRICA LATINA

- + impuestos indirectos
 - estructura simple, pero no necesariamente uniforme del IVA
 - complementación con impuestos específicos al consumo
 - base amplia (IVA) y tributación diferenciada (específicos)
- + impuestos directos
 - A L diez puntos por debajo OECD (con equivalencia)
 - evitar los excesivos refinamientos del pasado
 - relación impuestos a las personas / sociedades
- + las mejoras en el sistema de administración tributaria tienen todavía la mayor prioridad en esta agenda

GASTO PÚBLICO ¿ cuánto espacio ?






■ EL PUNTO DE PARTIDA






- + en el ámbito del gasto ... existen importantes holguras
- + concretar objetivos depende de recursos e instrumentos
- + sistema de programación y gestión de los recursos públicos
- + el punto focal por vigencia legal ... el presupuesto público
- + dimensión fiscal de la crisis externa
 - descalabro capacidad institucional para operario
 - requebrajamiento de las relaciones institucionales
 - pérdida generalizada de la cultura presupuestaria

■ REFORMAS EN PROGRESO

- + orientación inicial
 - controlar dimensión financiera del gasto público
 - recuperar vigencia plena del ciclo presupuestario
- + un aspecto novedoso ... la introducción de los SIAF
 - operaciones contables
 - presupuestación
 - gestión financiera (tesorería y crédito público)
 - gestión de personal y compras
 - control interno y externo
- + gestión por objetivos ... sistemas seguimiento y evaluación

UN DECÁLOGO EN EL CAMINO POR RECORRER

- 
 Incorporar a plenitud los centros gestores ... convertir las posibilidades metodológicas e informáticas en métodos ordinarios de trabajo
- 
 definición de políticas ... la bondad de la asignación global tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto
- 
 el problema específico en los SS SS ... políticas fundadas, ajustadas a límite presupuestario, programas eficaces y acciones correctivas
- 
 análisis de impacto sobre la población-objetivo ... con frecuencia sólo una porción reducida del gasto llega a sus supuestos beneficiarios
- 
 a veces, las posibilidades de reasignar el gasto no están limitadas por los recursos ... sino por la carencia de buenos programas

- 
 evitar un presupuesto rígido ... gobernado por inercia y compromisos burocráticos, privilegiando un cierre financiero
- 
 evaluaciones externas periódicas del desempeño ... conducentes a revisión y reestructuración presupuestarias
- 
 en el presupuesto inciden elementos técnicos ... pero también entraña un proceso de negociación política e institucional
- 
 el adjetivo de público que lleva el presupuesto ... la transparencia y la relación entre poderes del Estado y con la ciudadanía
- 
 las políticas de gasto ... para enfrentar la opacidad, el formato poco amigable y la maraña de asignaciones presupuestarias

CONSISTENCIA DINÁMICA ¿ cómo asegurarla ?

15

SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

- + enfoque actuales sobre el desequilibrio fiscal, acentúan
 - modalidades de financiamiento del déficit ... equilibrios macro
 - dinámica de la deuda pública ... sostenibilidad de las políticas
- + dos componentes en el presupuesto
 - política fiscal ... combinación de agregados → metas macro
 - supuestos y estimaciones de ... varias variables exógenas
- + tarea central en la preparación del presupuesto
 - lograr consistencia de ... metas y supuestos y estimaciones
 - compatibilizar programas y dar coherencia ... proyecciones de ingresos y gastos de los sectores institucionales
- + dilema del gobierno cuando variables exógenas se apartan de previsiones
 - reformular el presupuesto
 - ajustar las metas macroeconómicas
- + ciclo anual del presupuesto es una camisa de fuerza demasiado estrecha
 - no brinda información sobre viabilidad/sostenibilidad de agregados
 - restringe las opciones con sendas de actuación en el medio plazo

tendencia de los gobiernos a inscribir el ejercicio presupuestario en un marco plurianual y deslizante de proyecciones de ingreso/gasto

16



EL PRESUPUESTO EN UN MARCO PLURIANUAL

- + asimetría recurrente entre ... ingresos sólo probables y gastos rígidos
- + tarea central ... evitar que ingresos transitorios originen gastos permanentes
- + el por qué de un marco plurianual
 - obvio ... incorporar proyectos de inversión
 - menos obvio ... programas plurianuales (gasto corriente y de capital)
 - reformas ... que involucren gasto fiscal de transición
 - cambio prioridades ... tránsito progresivo fin reducir impacto gestión
 - general ... facilitar la gobernabilidad fiscal

EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD FISCAL

- + capacidad del gobierno para implementar una política fiscal
 - sostenible y creíble
 - con mínimo costo para su eficacia de gestión
- + transmitir a los actores los dilemas de la administración financiera pública
 - clima favorable hacia la disciplina fiscal
 - logro de acuerdos políticos específicos
 - evitar miopía impuesta por factores coyunturales
- + la producción de información sobre el futuro favorece la unidad y coherencia del proceso decisorio público

**la inserción del presupuesto en un marco plurianual
viabiliza la consistencia dinámica
entre crecimiento y equidad**

-  **enfrentar el falso dilema del arbitraje entre eficiencia y equidad**
 - crecer primero y distribuir después
 - distribuir de una manera no sostenible y afectar el crecimiento
-  **contribución de la política fiscal**
 - adoptar políticas activas de ingresos y gastos
 - evitar que la política fiscal sea una mera caja de resonancia del ciclo económico y de los *shocks* externos

A MODO DE CONCLUSIÓN



primero recapitulemos las preguntas ...

- ¿ qué significado se atribuye al concepto de equidad ?
- ¿ existen espacios en el ámbito tributario ?
- ¿ cuáles vías son posibles en la asignación del gasto ?
- ¿ cómo asegurar consistencia dinámica ?



ahora entonces ... los comentarios

uno ... la necesidad de compatibilizar la función distributiva de la política fiscal con las asignativas y de estabilización, por sus interacciones en gasto/ingreso ... ello impone la necesidad de su consideración simultánea

dos ... la recuperación de un horizonte de medio plazo es imprescindible, pues introduce holguras para acomodar demandas y concatenar acciones gubernamentales ... con consideración expresa de su sostenibilidad

tres ... dar prioridad al objetivo de equidad es una decisión política de primera magnitud que requiere de políticas activas :

- para que la decisión no sea sólo declarativa o clientelística se deben establecer prioridades explícitas orientadas al conjunto social
- para evitar su frustración, debe apoyarse en modalidades que combinen participación social con un uso juicioso y creativo de los instrumentos de política pública