

Los desafíos de la restricción fiscal en America Latina: entre los vaivenes y la desigualdad

Juan Pablo Jiménez

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

X Jornadas Tributarias
Dirección General Impositiva
27 y 28 Septiembre 2017

ECLAC

Indice

- I. Motivaciones de la presentación
- II. Desafíos estructurales de la economía pública en AL: entre los vaivenes y la desigualdad
- III. Volatilidad y comportamiento ciclico de la política fiscal
- IV. Desigualdad personal y territorial: el rol de la política fiscal
- V. Desigualdad territorial y recursos naturales
- VI. Características del ciclo 2009/2016: componentes de la demanda agregada
- VII. Características del ciclo 2009/2016: inversión y el rol de la politica fiscal

Motivaciones y esquema de la presentación

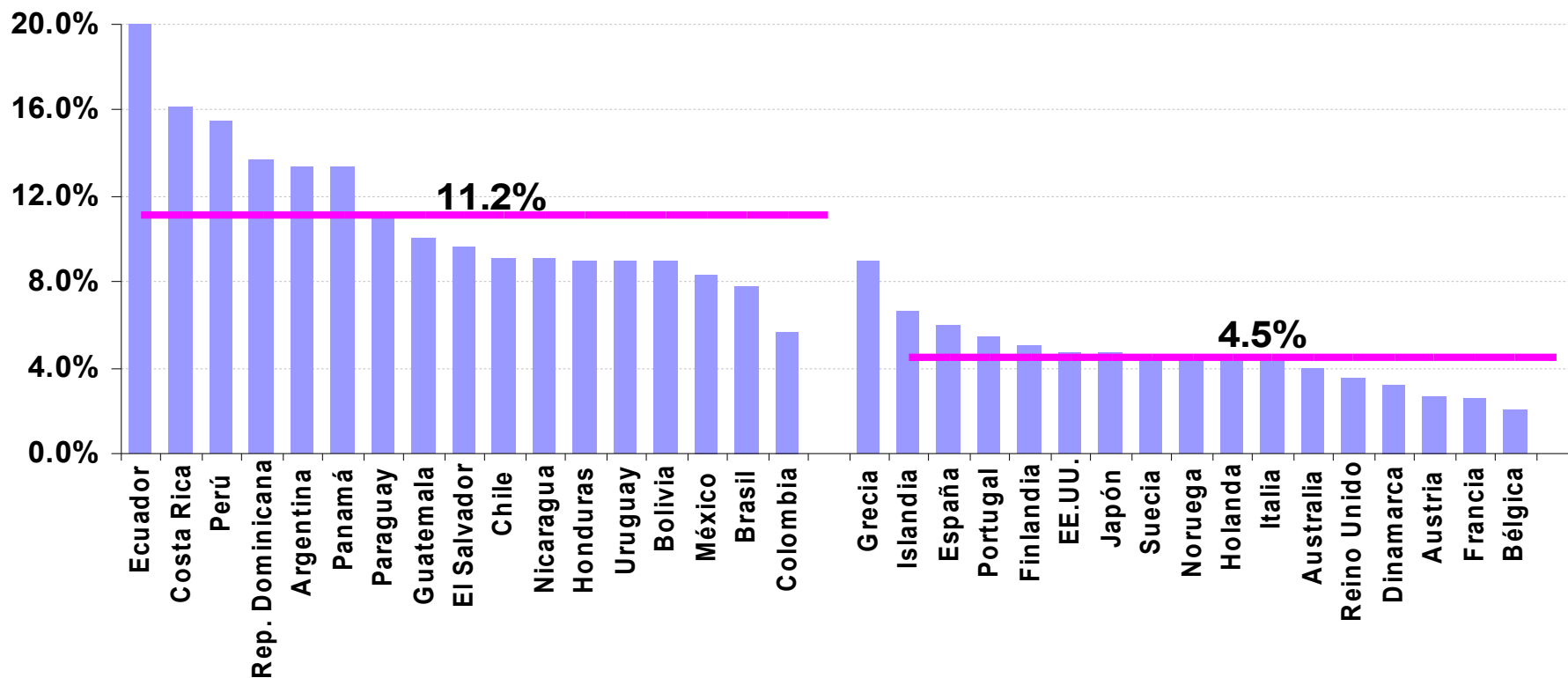
- I. De manera general, la evolución económica y social en America Latina se caracteriza por
 - I. Alta volatilidad macroeconomica, que dificulta el crecimiento sostenible
 - II. Elevada desigualdad , personal y territorial
- II. Especialmente importante la acción del Estado a través de la política fiscal
- III. Evaluada por su performance y resultados, la PF parece poco efectiva
- IV. Resulta importante preguntarse porque la PF no ha cumplido en forma efectiva estos roles
- V. “Public Economics in Latin America” Hacienda Pública Española

Volatilidad y ciclicidad de la política fiscal

- I. Una de las características más salientes de la política fiscal de los países de América Latina es la elevada volatilidad de sus ingresos fiscales.
- II. La volatilidad macroeconómica impacta sobre los ingresos fiscales a través de las fluctuaciones de las bases tributarias, el PIB, el C o los precios de las materias primas.
- III. La volatilidad promedio de los ingresos en la región es casi tres veces mayor que en los países desarrollados.
- IV. La volatilidad excesiva en los ingresos fiscales tiene un impacto mayor sobre los segmentos más vulnerables de la población, en forma directa a través de las fluctuaciones del gasto público social y, en forma indirecta, a través del gasto en infraestructura.

La volatilidad de los ingresos tributarios es más alta en América Latina

Volatilidad de los ingresos tributarios (excl. Seguridad Social)



Volatilidad y ciclicidad de la política fiscal

- I. Esta relación positiva entre recaudación, bases imponibles y ciclo no sería un problema si la política fiscal compensara ese comportamiento a través de medidas e instituciones de carácter contracíclico, ya sea por el lado del gasto público o del acceso al financiamiento.
- II. No obstante, la falta de mecanismos contracíclicos, junto con los recursos fiscales escasos y volátiles y las demandas sociales insatisfechas pueden limitar el espacio fiscal disponible y genera una política de gasto público muy vinculada con el ciclo económico.
- III. Esto ha significado que la política fiscal, en vez de cumplir con su rol estabilizador profundice la volatilidad del crecimiento.
- IV. Se pueden utilizar diferentes indicadores para analizar el carácter cíclico de la política fiscal. La técnica más frecuentemente utilizada es la estimación de saldos fiscales estructurales, es decir corregidos por el impacto de la brecha entre el PIB actual y potencial sobre los ingresos y gastos

Volatilidad y ciclicidad de la política fiscal

- I. Ardanaz et al (2017) presenta una serie de estimaciones de los balances fiscales estructurales para 20 países de la región.
- II. Muestra que, en promedio, el rango de estimaciones puede ser grande para algunos países, especialmente aquellos que obtienen ingresos fiscales de la producción de commodities.
- III. Resalta la prociclicidad de la política fiscal de la región, advirtiendo que este resultado oculta una heterogeneidad regional sustancial: la prociclicidad es más marcada en los países que enfrentan grandes choques comerciales, pero puede ser contrarrestada por una mayor calidad institucional.
- IV. Una nota de cautela: debido a la amplitud observada en el rango de las estimaciones de los saldos estructurales, se requiere un especial cuidado en el cómputo y la interpretación de estos indicadores, antes de incluirlos en una regla fiscal.

Desigualdad personal y regional: el rol de la política fiscal

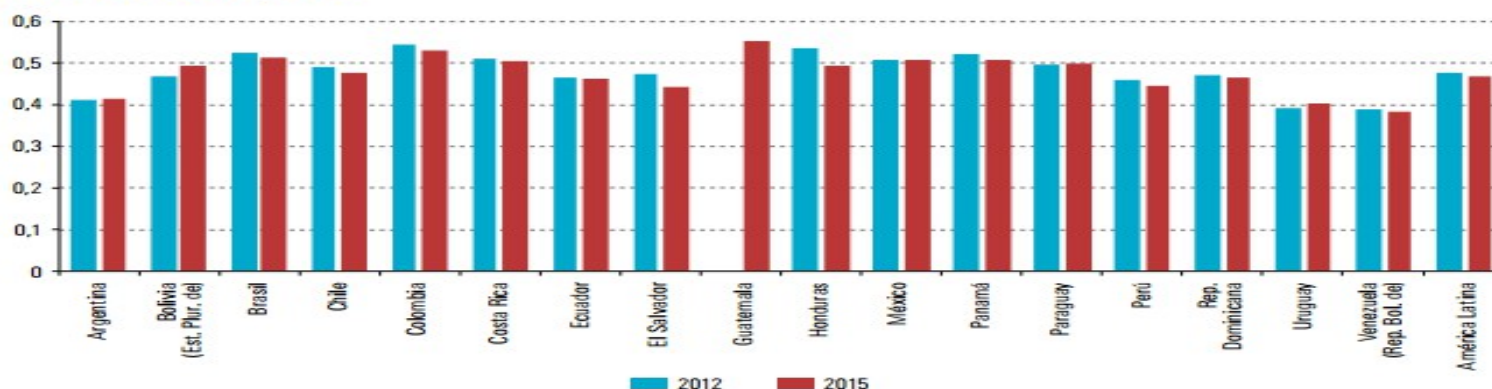
- I. En los últimos años, el debate sobre la desigualdad y sus impactos económicos y sociales resurgió con fuerza a nivel global, como a nivel regional, tanto en las discusiones académicas como en el debate de políticas públicas.
- II. La utilización de nueva información y metodologías ha posibilitado recoger nuevas evidencias, permitiendo visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones con la que se estaba analizando previamente.
- III. Entre las múltiples dimensiones que observa la desigualdad, dos debieran requerir particular atención por parte de la política fiscal: la relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y aquella proveniente de las disparidades sociales y económicas entre territorios.
- IV. Por su magnitud y permanencia, estas dos dimensiones resultan de particular interés para América Latina, tanto en términos analíticos como de diseño de políticas públicas.

Desigualdad personal: entre 2008 y 2012 se registró el mayor descenso, bajando la velocidad en años recientes

A. Alrededor de 2008 y de 2012



B. Alrededor de 2012 y de 2015



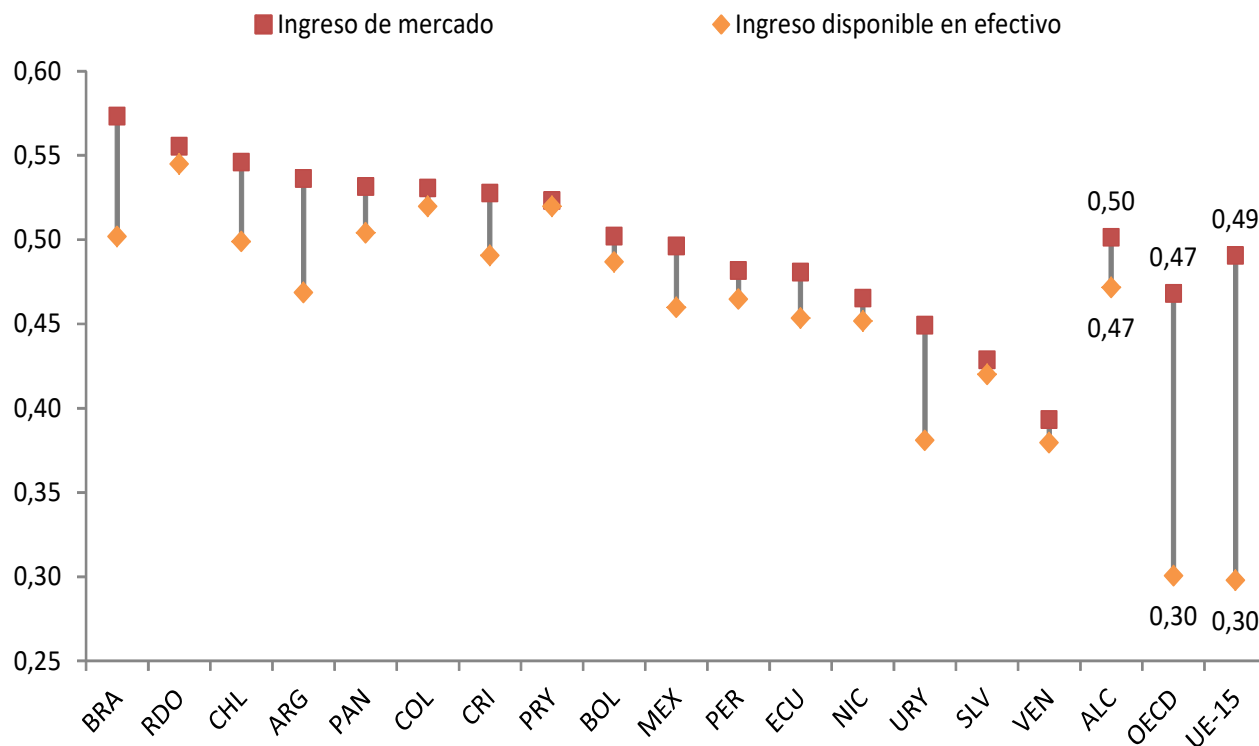
Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the respective countries; World Bank, World Development Indicators [online].

a The regional data are expressed as simple averages, calculated using the latest observation available in each country for the 2000-2009 period.

b Organization for Economic Co-operation and Development.

La política fiscal juega un papel limitado para mejorar la distribución del ingreso en AL

AMERICA LATINA Y OCDE: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES - Población total (*Índices de Gini – Alrededor de 2011*)

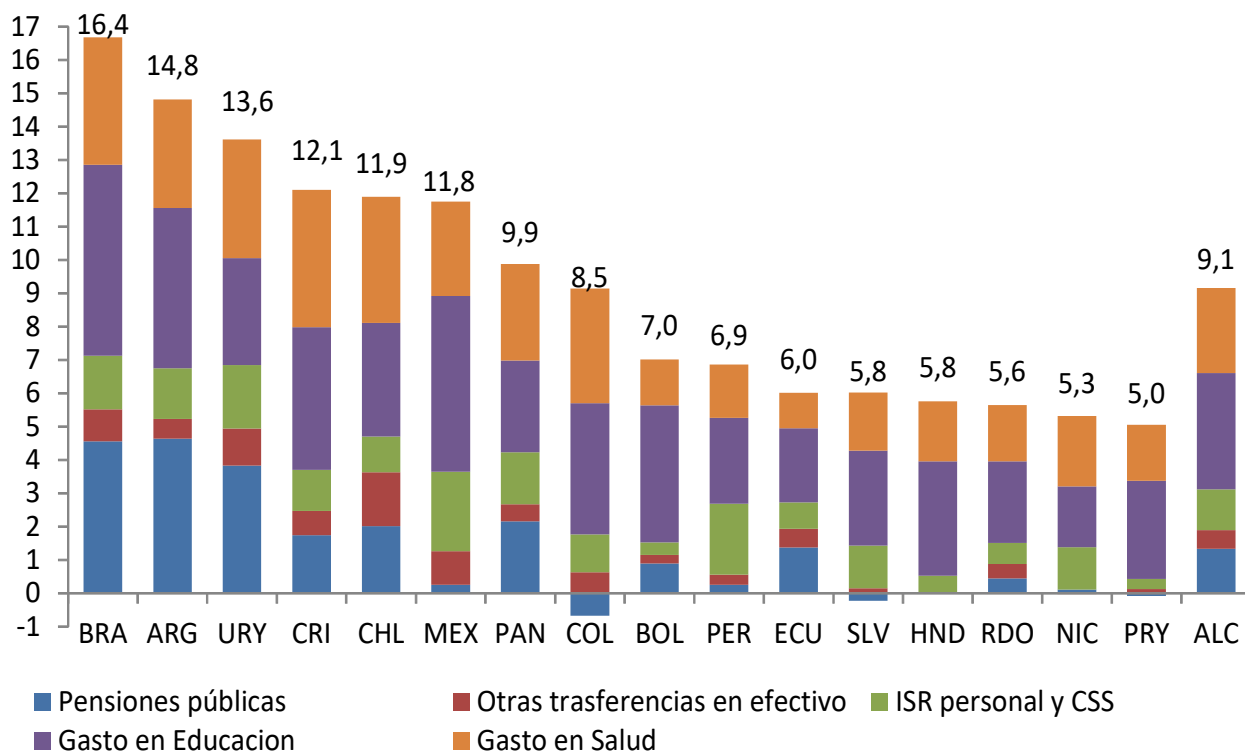


Fuente: Hanni, Marttner y Podestá (2016) sobre la base de encuestas de hogares para América Latina y OECDSTAT.



En general el impacto de la imposición ha sido mucho menor que por el lado del gasto

AMERICA LATINA: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL *(En puntos de Gini - Alrededor de 2011)*



Desigualdad personal y regional: el rol de la política fiscal

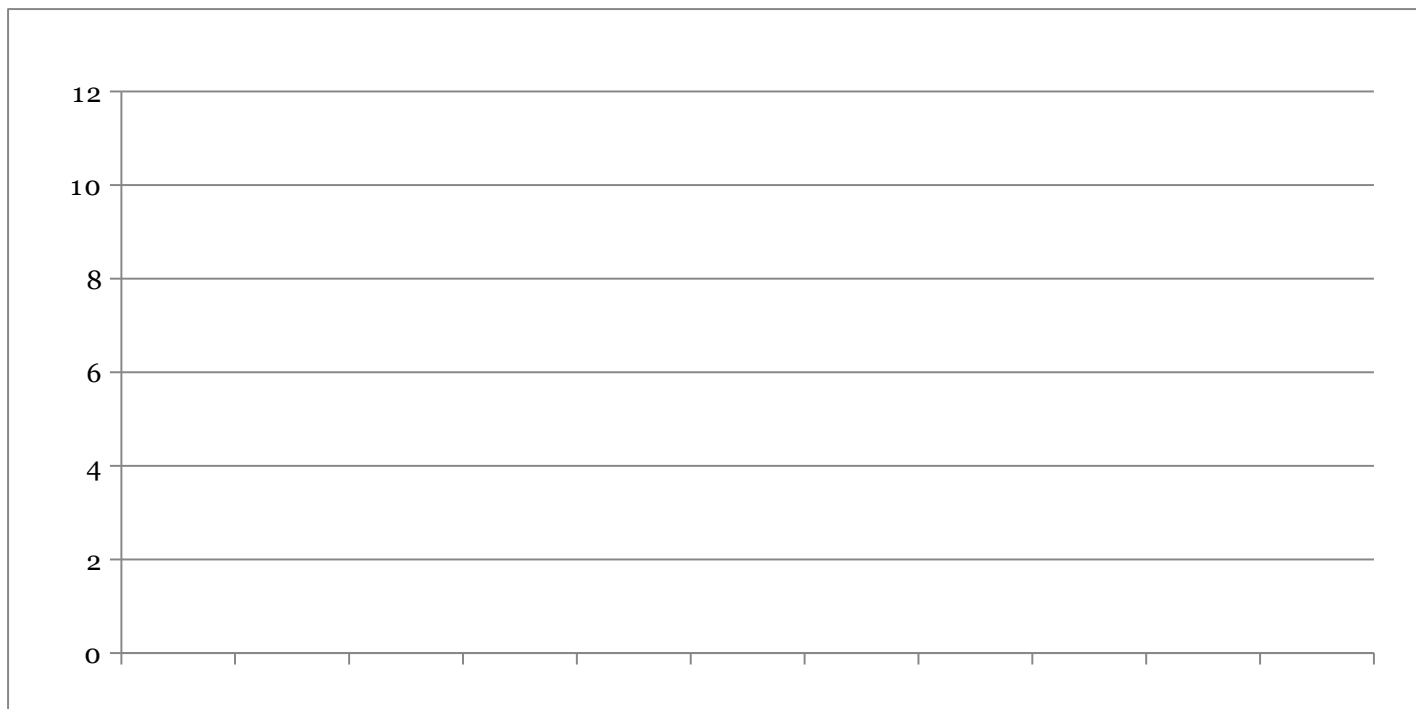
- I. ¿Cuál ha sido el aporte específico de la política fiscal a esta reducción de la desigualdad en términos de distribución personal del ingreso?
- II. En Lustig y Pereyra (2017) se incluyen también transferencias en educación y salud
- III. La inclusión de las transferencias en educación y salud reducen la desigualdad en la mayoría de los países en mayor medida que las transferencias monetarias.
- IV. Esto no es sorprendente teniendo en cuenta la mayor participación de los gastos en salud y educación en el total de las erogaciones, comparados con las transferencias en efectivo.
- V. Poniendo los resultados en perspectiva, la reducción promedio en el coeficiente de Gini post intervención fiscal para los países de la OECD es de 11.2 puntos porcentuales mientras que para el promedio de los nueve países analizados es de menos de 2 puntos porcentuales, lo cual muestra que la región tiene un amplio espacio aun para mejorar en términos de impacto redistributivo de su política fiscal.

Desigualdad personal y regional: el rol de la política fiscal

- I. El desarrollo económico y social de los territorios dentro de los países de América Latina ha sido llamativamente dispar, patrón que se evidencia tanto en la brecha de ingreso per cápita entre regiones de un mismo país así como en las desiguales capacidades, necesidades y oportunidades que poseen sus ciudadanos.
- II. Estas desigualdades tienen su correlato en el ámbito de las finanzas públicas intergubernamentales, ya que las capacidades fiscales subnacionales son distintas, tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre las jurisdicciones correspondientes a un mismo nivel, que tiene repercusiones directas en la cobertura y la calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos que se prestan en los territorios.
- III. A raíz de estas diferencias, los sistemas fiscales intergubernamentales han echado mano de las transferencias entre niveles de gobierno, diferenciando entre aquellas dirigidas a reducir las diferencias de renta entre territorios de un mismo país y las que tratan de evitar que esas diferencias se traduzcan en un acceso diferenciado a los servicios públicos, es decir, las transferencias de nivelación/igualación.

Disparidades regionales dentro de los países

Brecha del pib per capita de las jurisdicciones en países de AL y OCDE



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Cepal y Ocde.

Desigualdad personal y regional: el rol de la política fiscal

- I. Muñoz et al (2017) analiza las disparidades territoriales y las implicancias que estas tienen para el diseño y configuración de la política fiscal de los países de la región (11 países)
- II. Se documenta la presencia de disparidades fiscales entre los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe y muestran las limitaciones para reducirlas de los sistemas de transferencias intergubernamentales existentes
- III. Se afirma que la capacidad de igualación/nivelación de los sistemas de transferencia no mejoró durante la última década y muestran que, en general, aquellos se distribuyen sin tener en cuenta la capacidad fiscal y las medidas explícitas de las necesidades de gasto, lo que dificulta su potencial de igualación.
- IV. En este sentido, abogan por la introducción de criterios explícitos de igualación fiscal en los sistemas de transferencias, que puedan contribuir a la mejora de la equidad regional.

Desigualdad personal y regional: el rol de la política fiscal

- I. En Muinelo, Rodríguez Miranda y Castro Scavone (2017) se explora la relación bidireccional entre las transferencias intergubernamentales y las desigualdades de ingresos entre los gobiernos intermedios (departamentos) en Uruguay para el período comprendido entre 1990 y 2012.
- II. Los resultados obtenidos muestran que las transferencias del gobierno central a los gobiernos departamentales no tienen un impacto significativo en los niveles de desigualdad de los ingresos subnacionales.
- III. Más que eso, los departamentos más ricos reciben en forma proporcional más transferencias per cápita de parte del gobierno central.
- IV. También se muestra que las transferencias intergubernamentales per cápita están positivamente determinadas por el gasto público pasado de los gobiernos regionales y afectadas negativamente por el tamaño de la población de los departamentos.

Desigualdad regional: concentración de los yacimientos de los RRNN

- I. Existe una alta concentración territorial de la producción de RRNN en América Latina (Brosio y Jimenez, 2017). Por ejemplo:
 - I. Argentina: el 85% de la producción de hidrocarburos se concentra en 4 provincias (Neuquén, Chubut, Sta. Cruz y Mendoza)
 - II. Peru: en 12 (de 195) provincias se concentra el 50% del canon minero (provincias productoras).
 - III. Bolivia: el 56% de los RNNR se concentra en Tarija
 - IV. Brasil: la producción se concentra en 2 Estados (RJ y ES) .

Desigualdad regional: distribución de los ingresos provenientes de los RRNNRR

- I. Distribución asimétrica de ingresos provenientes de RRNN
 - I. En Chile, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela los NNRR quedan prácticamente en manos del GC
 - II. En Argentina y Perú la asignación de estos recursos está sesgada hacia los territorios productores
 - III. En Brasil, Bolivia y Colombia existen ciertos mecanismos para compensar a los territorios no productores

Concentración y disparidades en la distribución de los RNNR

Parte importante de la desigualdad de ingresos entre jurisdicciones se explica por RNNR

País	Instrumento	Ingresos propios		RNNR		Otros ingresos (transferencias, donaciones, etc.)	
		% de los ingresos totales	Participación relativa en el Gini	% de los ingresos totales	Participación relativa en el Gini	% de los ingresos totales	Participación relativa en el Gini
Argentina	Regalías	36.39	24.71	5.65	16.05	57.96	59.24
Bolivia	Minera (aurífera y no aurífera), regalías, impuesto específico a hidrocarburos, impuesto directo a hidrocarburos	9.27	8.22	43.9	40.76	46.83	51.02
Colombia	Regalías	28.05	13	24.71	51.72	47.24	35.28
México	Participaciones	14.13	40.19	33.1	30.43	52.78	50.59
Perú	Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	24.08	20.89	47.65	76.65	28.27	2.46

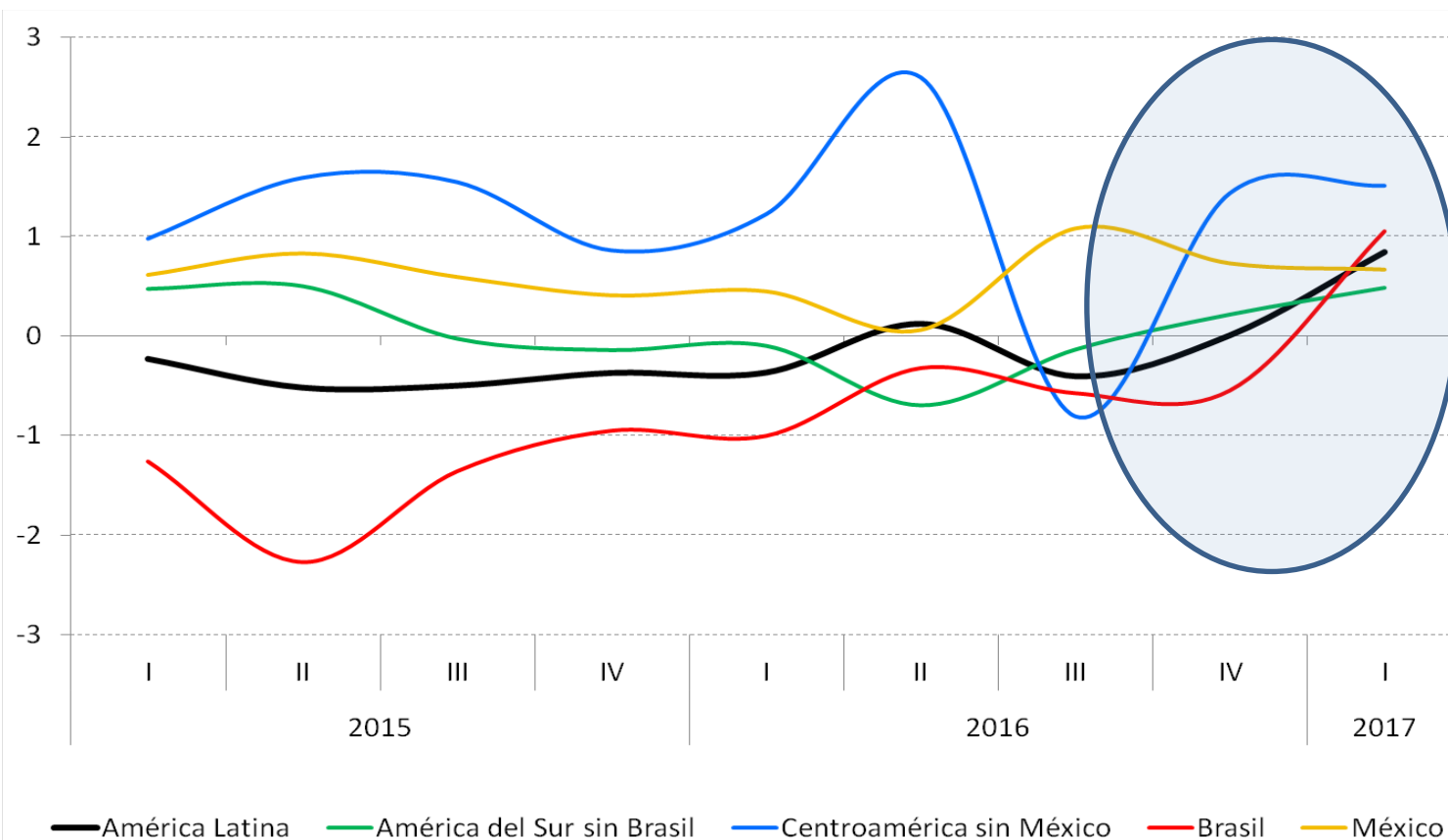
Características del ciclo 2009-2016

Una comparacion entre el ciclo actual y los anteriores

- I. El ciclo de la inversion ha tendido a atenuarse durante el tiempo: duración menor o igual y menor amplitud
- II. El gasto en el consumo privado: componente mas importante en la fase expansiva
- III. El gasto de gobierno central : papel impulsor de la fase expansiva del ciclo actual.
 - I. Se explica por los programas anticíclicos de 2008-2009
 - II. Incremento del gasto de gobierno como proporcion del PIB a partir del 2011.
- IV. Limitado rol de las exportaciones: caida del comercio, deterioro terminos de intercambio y desaceleración de los principales socios comerciales de AL.

La región mejora su desempeño económico a partir del tercer trimestre del 2016

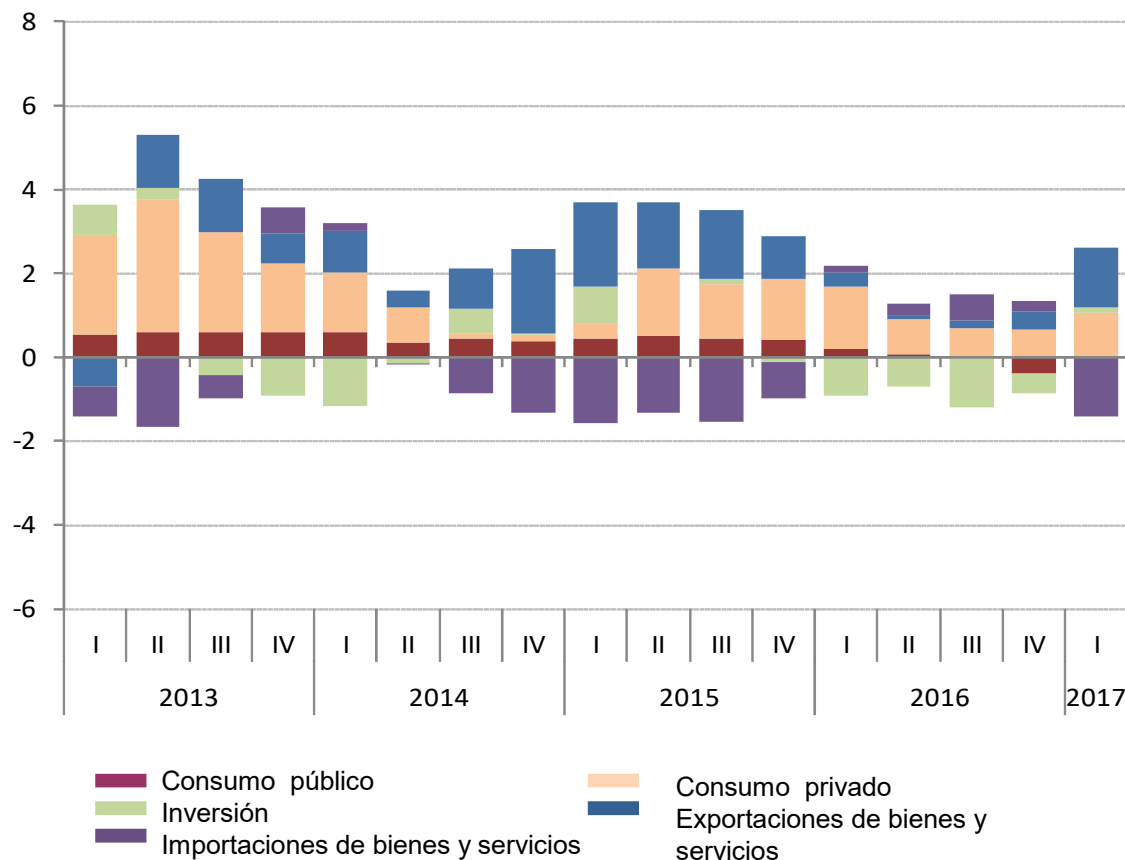
AMÉRICA LATINA: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB TRIMESTRAL, PRIMER TRIMESTRE DE 2015 A PRIMER TRIMESTRE DE 2017
(Porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de cifras oficiales.

Mejora económica muestra mayor dinamismo exportador pero baja contribución de la inversión

AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO AL CRECIMIENTO,
PRIMER TRIMESTRE DE 2013 A PRIMER TRIMESTRE DE 2017
(Porcentajes)

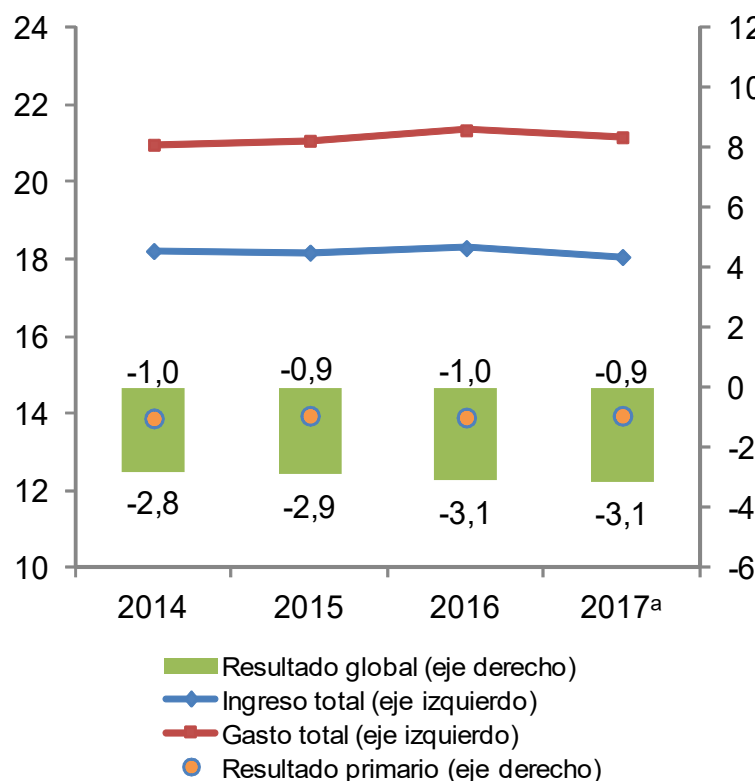


- Las **exportaciones** de bienes y servicios explican **1,4 puntos porcentuales** del crecimiento del primer trimestre del 2017 mientras que la **inversión** sólo contribuyó en **0,12 puntos porcentuales**.
- El **consumo privado** es otro de los factores que ha impulsado el crecimiento y explica **1,0 punto porcentual**.

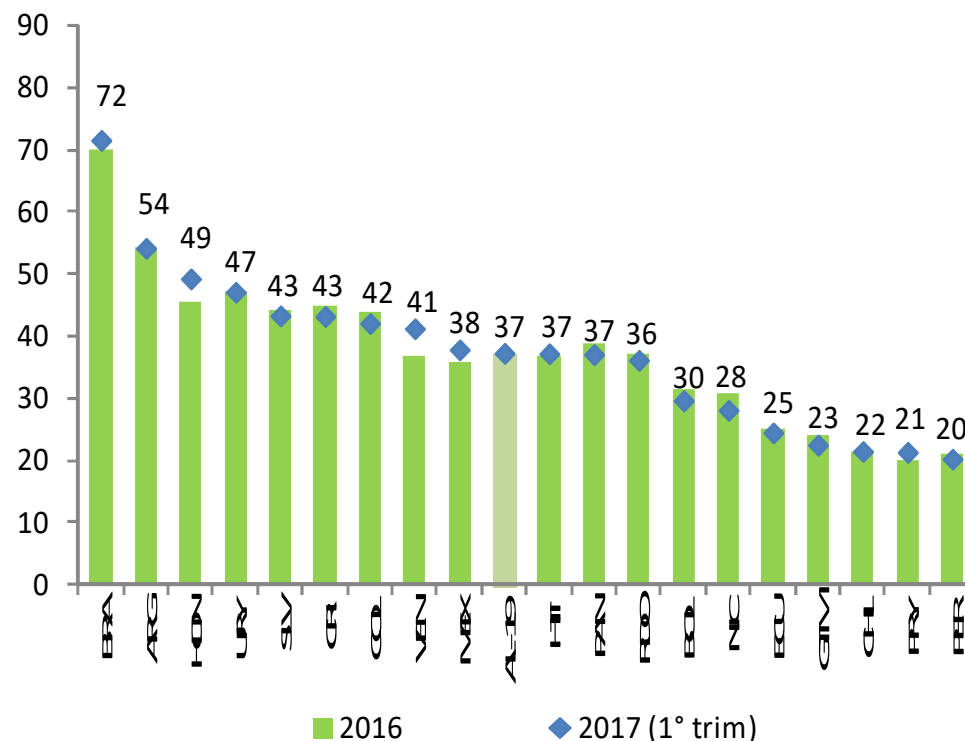
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de cifras oficiales.

El impulso fiscal a la demanda interna se restringe por la persistencia del déficit público y la trayectoria al alza de la deuda pública

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RESULTADO GLOBAL Y PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2014 A 2017a
(Porcentajes del PIB)



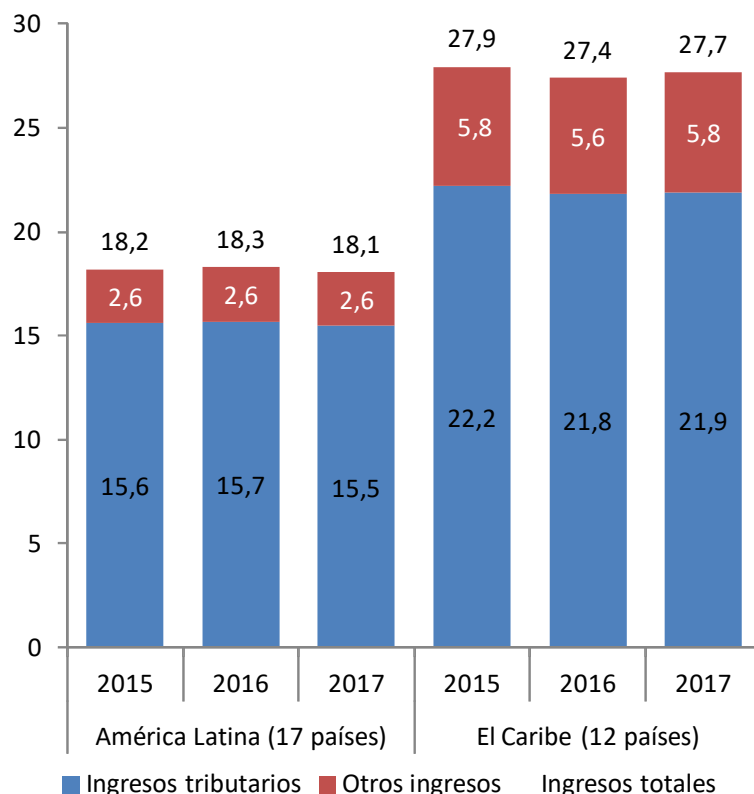
AMÉRICA LATINA: DEUDA PÚBLICA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2016 Y PRIMER TRIMESTRE DE 2017
(Porcentajes del PIB)



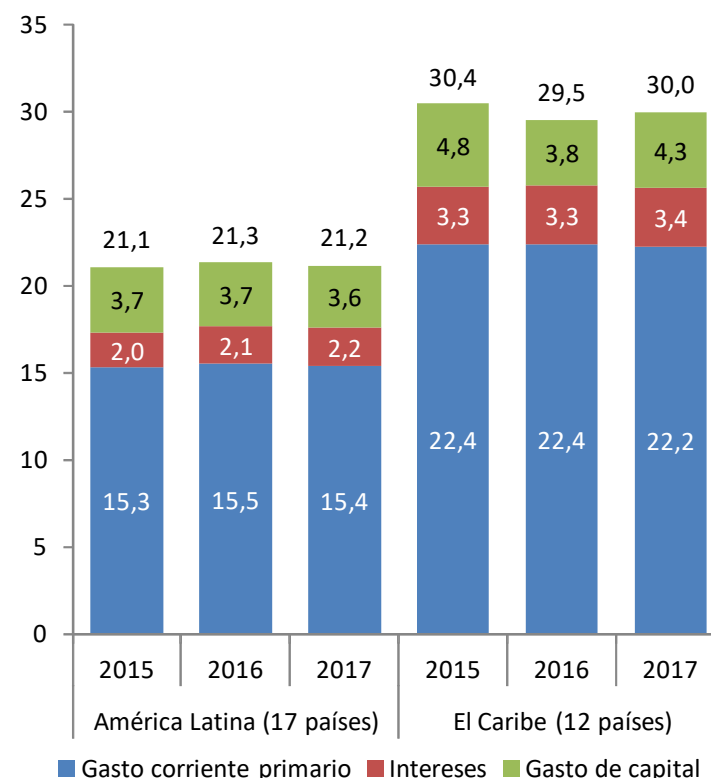
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales. a Promedios simples. Las cifras de 2017 corresponden a proyecciones provenientes de los presupuestos.

Bajo dinamismo de los ingresos públicos también incide en una contracción del gasto público

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESAGREGACIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2015 A 2017 a
(Porcentajes del PIB)



AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESAGREGACIÓN DE LOS GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2015 A 2017 a
(Porcentajes del PIB)



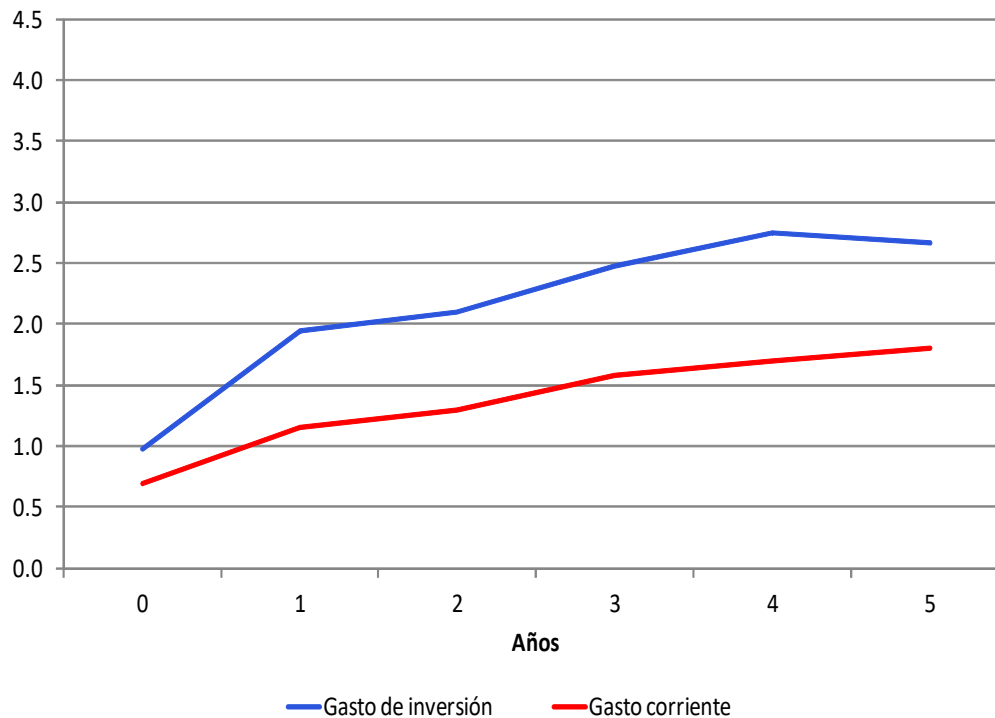
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
a Promedios simples. Las cifras de 2017 corresponden a proyecciones provenientes de los presupuestos.

Características del ciclo 2009-2016: la política fiscal

- I. Los desafíos actuales son considerables, dado el reducido espacio fiscal con que cuentan los países, que no lograron recuperar el espacio del periodo 2008-2009
- II. La forma en que se recupera ese espacio no es neutra en terminos de impacto sobre el crecimiento en el corto y en el largo plazo
- III. Tradicionalmente, la principal manera de ajustar las cuentas publicas: reducir inversión publica y el gasto en mantenimiento
- IV. Reglas fiscales mejoraron solvencia (deficit y variacion deuda) pero escasa preocupación por los gastos de capital
- I. No solo el nivel de la inversión importa sino también la composición sectorial.

La evidencia muestra que el impulso que imprime la inversión pública al crecimiento económico de mediano plazo es claramente relevante

AMÉRICA LATINA: MULTIPLICADORES ACUMULATIVOS
DESAGREGADOS
POR TIPO DE GASTO, 1990 A 2014



- El multiplicador acumulativo del gasto público en inversión es sustancialmente mayor que el de consumo.
- Un aumento de una unidad en el gasto de inversión tiene un impacto inmediato cercano a 1 mientras que el multiplicador de gasto corriente es cercano a 0,7.
- El valor del multiplicador del gasto en inversión es de 2,6 en

La política fiscal debe lograr equilibrios apropiados entre gasto corriente e inversión pública, y entre endeudamiento y saldo público

- I. Separar el tratamiento de los gastos de inversión y los gastos corrientes puede atenuar el sesgo en contra de la inversión en los procesos de ajuste del gasto público.
- II. Para proteger o estimular la inversión pública se requieren mejorar la institucionalidad fiscal de manera de reducir, en lo posible, la excesiva expansión y ajuste del gasto público, en general, y de las erogaciones de capital, en particular.
- III. Fortalecer otros aspectos del marco contracíclico de la política fiscal
 - I. Fortalecer el impuesto a la renta: estabilizador automático y mejora impacto redistributivo
 - II. Imposición patrimonial: permite reducir asimetría vertical entre niveles de gobierno.
 - III. Insuficiente desarrollo de las redes de protección social

Los desafíos de la restricción fiscal en America Latina: entre los vaivenes y la desigualdad

Juan Pablo Jiménez

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



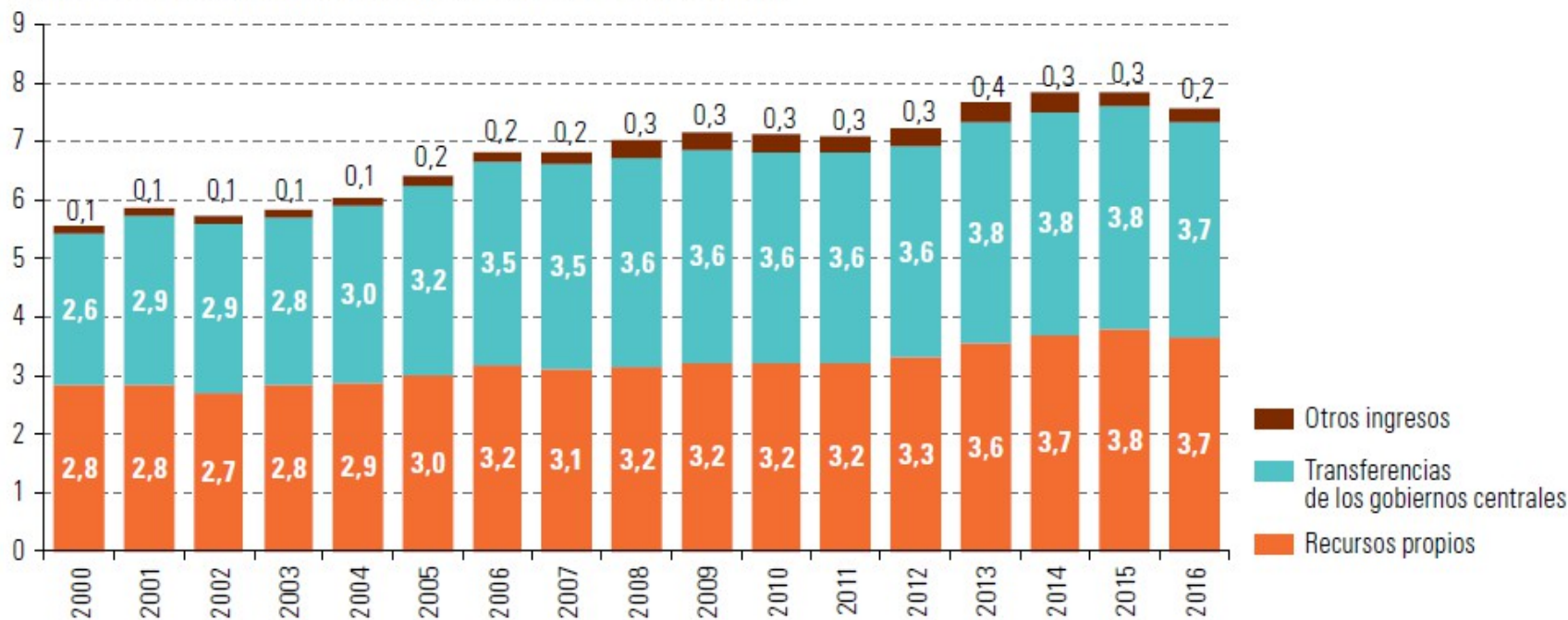
NACIONES UNIDAS

CEPAL

X Jornadas Tributarias
Dirección General Impositiva
27 y 28 Septiembre 2017

ECLAC

Los ingresos tributarios propios a nivel SN explican poco del crecimiento de los últimos años



Source: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de CEPAL.

Ingresos tributarios SN en América Latina

- Los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son en general aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores.
- La baja recaudación de impuestos propios es un problema central de la autonomía de los GSN y ello tiene dos vertientes: las escasas bases disponibles, el bajo esfuerzo tributario y las dificultades de los mismos para aprovechar las potestades tributarias ya asignadas

Alta asimetría vertical en los sistemas de relaciones intergubernamentales...



Fuente: OECD/ECLAC/CIAT (2017).

Estructura de los Ingresos Totales de los Gobiernos Subnacionales

Países	Recursos propios		Transferencias		Otros Ingresos		Ingresos Totales
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB
Argentina	6.38	42.04	8.80	57.96	0.00	0.00	15.2
Bolivia	4.84	37.02	8.23	62.98	0.00	0.00	13.1
Brasil*	10.72	79.28	2.80	20.72	0.00	0.00	13.5
Chile	2.36	61.38	1.48	38.51	0.004	0.11	3.8
Colombia	6.72	57.17	5.03	42.83	0.00	0.00	11.8
Costa Rica	1.15	99.91	0.001	0.09	0.00	0.00	1.1
Ecuador *	1.0	31.48	2.28	68.52	0.00	0.00	3.3
Mexico*	1.36	14.46	8.03	85.54	0.00	0.00	9.4
Perú	1.1	28.21	2.6	66.67	0.200	5.13	3.9
Uruguay	1.99	63.83	1.13	36.17	0.00	0.00	3.12

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales