



SERIE POLICY BRIEFS

ESPACIO FISCAL Y POLÍTICAS DE COORDINACIÓN PARA EL CRECIMIENTO EN EL MERCOSUR

Nº 3 - ABRIL 2011

DIEGO ABOAL Y FIORELLA PIZZOLON.
CINVE, URUGUAY/RED MERCOSUR



Resumen

En el contexto macroeconómico favorable por el que pasan los países del MERCOSUR, la situación fiscal ha dejado de estar comprometida. La sostenibilidad fiscal alcanzada ha permitido ampliar el espacio fiscal potencial para el crecimiento, tal como indican los resultados obtenidos en una serie de investigaciones realizadas por la Red Mercosur para tres países del bloque: Argentina, Brasil y Uruguay¹.

Sin embargo, esto no se ha traducido en un impulso decidido a las políticas fiscales pro-crecimiento en la región como un todo, si bien se avanzó en la implementación de políticas fiscales anti-cíclicas a nivel doméstico. Este es un dato particularmente negativo si se considera que el MERCOSUR se encuentra en una región que ha estado perdiendo posicionamiento en relación al resto del mundo en cuanto a nivel de desarrollo.

Como un ingrediente posible para revertir esta situación surge la coordinación regional en el ámbito de políticas pro-crecimiento, con el objetivo de superar restricciones provenientes de la economía política del déficit fiscal, la calidad de las burocracias y la disponibilidad de instrumentos de política.

Los estudios sugieren incorporar lecciones de experiencias exitosas —como son la europea y la asiática— y fomentar el desarrollo de infraestructura, de actividades innovadoras y de auto-descubrimiento, e incentivar la productividad, con el objetivo de que, a través del MERCOSUR, pueda aprovecharse la bonanza actual canalizando recursos en pos del crecimiento.

El MERCOSUR se encuentra tímidamente encaminado en este sentido —en particular en materia de desarrollo institucional, temas energéticos, micro-emprendimientos, innovación, infraestructura y financiamiento—, por lo que resulta necesario consolidar y reforzar las iniciativas que se encuentran en curso.

Los estudios realizados señalan algunas recomendaciones de política a seguir en esta dirección. En primer lugar, resulta necesario consolidar y reforzar las iniciativas en la línea del fondo orientado a la convergencia estructural y al fortalecimiento institucional (FOCEM) y las iniciativas relacionadas con energía, biocombustibles, apoyo a pequeñas y medianas empresas e innovación. A su vez, es necesario reforzar y armonizar la relación del MERCOSUR con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y movilizar financiamiento a través de entes regionales (en la actualidad se trabaja en el Banco del Sur). En línea con las iniciativas asiáticas en el plano del manejo de reservas, se debería reforzar todas aquellas políticas que permitan liberar recursos para el crecimiento, como en el caso de la utilización de las monedas regionales para el comercio.

En síntesis, a partir de la constatación de que además de la disponibilidad de recursos, es necesario eliminar las restricciones que imponen los conflictos de intereses domésticos, la falta de instrumentos de política y un aparato burocrático no muy eficiente, surge la necesidad de elaborar propuestas coordinadas a nivel regional. Es vital para la región encontrar la forma de no desaprovechar la bonanza actual y capitalizarla canalizando más recursos para el crecimiento.

¹ Este documento fue elaborado usando como insumo el libro *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el MERCOSUR* editado en el año 2009 por la Red Mercosur de Investigaciones Económicas, y que se puede descargar libremente desde la página web: <http://www.redmercosur.org/espacio-fiscal-para-el-crecimiento-en-el-mercosur/publicacion/77/es/>

1 - Introducción

Las sensibles mejoras registradas en los últimos años en la situación macroeconómica de los países del bloque (y en particular en los dos más grandes), no se tradujeron en iniciativas pro-crecimiento de relevancia a nivel regional. En este sentido, la región estaría desaprovechando la posibilidad de capitalizar el período de bonanza en el que se encuentra, para alinear su ritmo de crecimiento al de otras zonas más dinámicas del mundo y reducir así su brecha de productividad.

Los estudios realizados por la Red Mercosur descartaron, a través del análisis del espacio fiscal existente

y de otras condiciones macroeconómicas de riesgo, la posibilidad de que la debilidad de las políticas pro-crecimiento en la región se debiera a situaciones macroeconómicas o fiscales desfavorables.

Esto obliga al planteamiento de hipótesis alternativas para explicar la ausencia de las mismas. Al mismo tiempo, esto genera la pregunta de si, dados los regímenes vigentes y el espacio fiscal existente, podrían detectarse ventajas no explotadas referentes a políticas de cooperación regional para el crecimiento. El resto de esta nota, se dedicará a la discusión de estos temas.

2 - Marco analítico

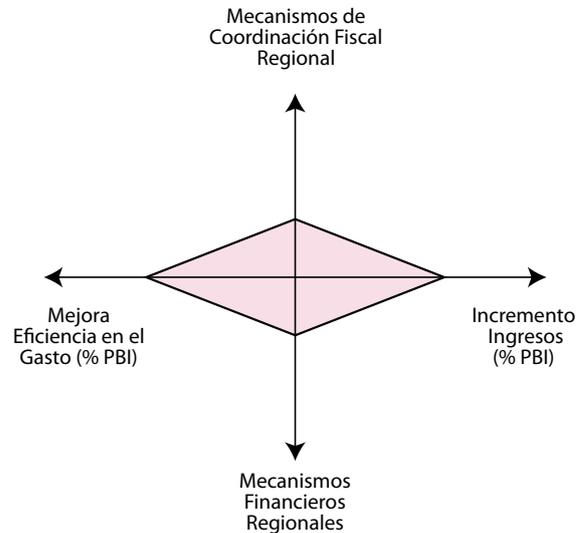
El concepto de espacio fiscal² es el que articula una serie de elementos analíticos desarrollados en los distintos estudios de la Red.

Para su caracterización se adaptó la metodología propuesta por el Banco Mundial, la cual consiste en identificar las vías para crear espacio fiscal. El núcleo de la misma es un diamante que tiene en sus vértices cuatro factores que son potenciales creadores de espacio fiscal: mecanismos financieros regionales, aumento en los recursos tributarios, mecanismos de coordinación fiscal regional, y mejora en la eficiencia del gasto.

El primer paso para la evaluación del espacio fiscal consistió en medir la importancia de los cambios ocurridos en la posición financiera del sector público, empleando metodologías que evaluaran la sostenibilidad de la política fiscal en un contexto de incertidumbre.

El paso siguiente fue caracterizar el espacio fiscal existente. Esto como meta intermedia para poder identificar luego aquellos componentes de la política fiscal pasibles de coordinarse a nivel regional, con el objetivo de acelerar el crecimiento.

Vías de generación de espacio fiscal



2 - Espacio fiscal se define como los recursos disponibles en el presupuesto del sector público que proveen los medios necesarios para el gasto deseado, sin alterar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad económica.

3 - Más espacio fiscal sin políticas pro-crecimiento en el MERCOSUR

Mejoras en las cuentas fiscales

Al analizar el comportamiento del resultado fiscal primario en el MERCOSUR, se observa un cambio de tendencia partir de 2001, común a todas las economías del bloque, verificando en todos los casos superávits y menor dispersión de los resultados. En concordancia con esto, la deuda pública se ha reducido.

Por su parte, la cuenta corriente mostró en los cuatro países miembros una situación positiva, al tiempo que la acumulación de reservas internacionales registró una aceleración. Las cifras analizadas dan cuenta de una clara mejoría de la situación macroeconómica de los países del bloque.

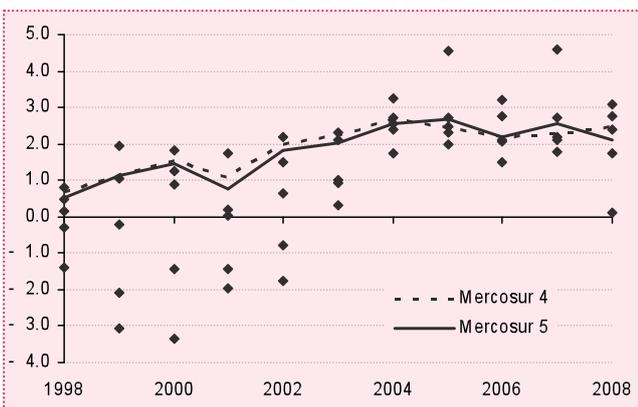


Gráfico 1. Evolución del superávit fiscal primario en el MERCOSUR (% del PIB)

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Nota: los rombos indican el superávit fiscal de los diferentes países en los diferentes años. La línea punteada muestra el promedio para los países del Mercosur y la continua para el Mercosur + Venezuela.

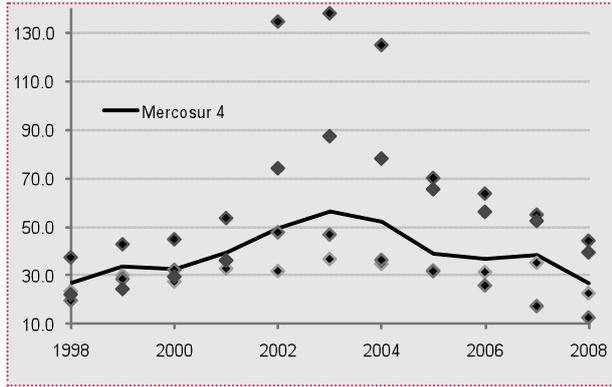
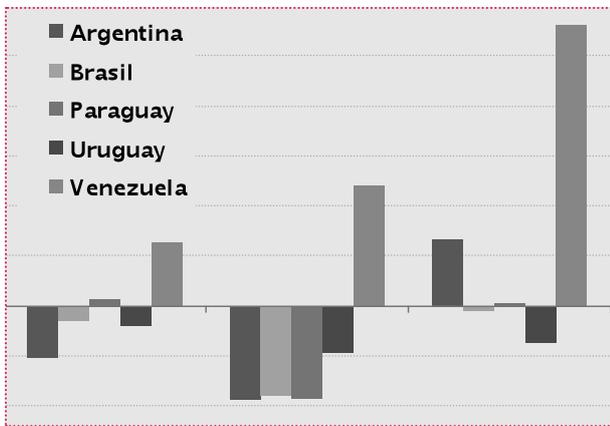


Gráfico 2. Evolución de la deuda pública en el MERCOSUR (% del pib)

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

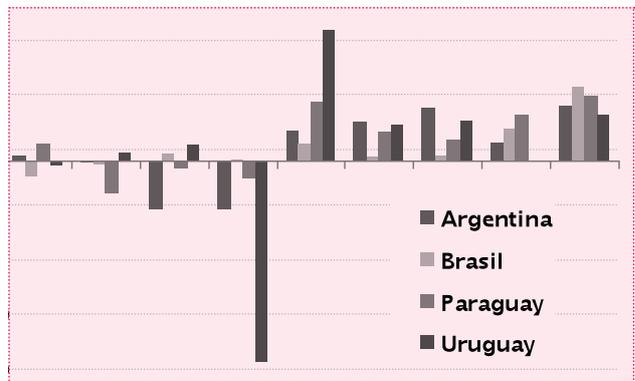
Nota: los rombos indican la deuda pública de los diferentes países en los diferentes años. La línea continua muestra el promedio para los países del Mercosur.

Gráfico 3. Cuenta Corriente en los países del MERCOSUR (% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Gráfico 4. Variación de las Reservas Internacionales en los países del MERCOSUR (% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Sostenibilidad fiscal

En los últimos años se dio una reversión de la propensión tradicional de la región a generar grandes déficits fiscales, difíciles de financiar, lo que puede ser positivo para el crecimiento, como indica cierta evidencia³.

Sin embargo, también es importante señalar que existen formas de superávit fiscales que pueden ser perjudiciales para el crecimiento. Una presión impositiva muy alta o una estructura impositiva inadecuada pueden afectar negativamente al crecimiento.

El superávit fiscal en la región registró un crecimiento menor al de la presión impositiva, con lo que el gasto público aumentó aunque sin canalizarse en rubros pro-crecimiento, como se verá más adelante.

Lo cierto es que la buena evolución del superávit primario tuvo efectos muy positivos sobre la sostenibilidad de la deuda, aunque resulta claro que este indicador puede no ser suficiente para evaluar cuán lejos se está de experimentar una crisis. Elementos como la dolarización de la economía y los plazos de la deuda son muy importantes. Sin embargo, los estudios muestran evoluciones positivas aun considerando estos aspectos.

nibilidad de la deuda, aunque resulta claro que este indicador puede no ser suficiente para evaluar cuán lejos se está de experimentar una crisis. Elementos como la dolarización de la economía y los plazos de la deuda son muy importantes. Sin embargo, los estudios muestran evoluciones positivas aun considerando estos aspectos.

A los efectos de evaluar el rol de la incertidumbre, se realizaron análisis econométricos de sostenibilidad, arrojando interesantes resultados. En el caso de Argentina se habría reforzado la sostenibilidad de la deuda, aunque la vulnerabilidad podría resurgir en un escenario de altas tasas de interés y bajo crecimiento. En el caso de Uruguay, la vulnerabilidad de las finanzas públicas se ha reducido, aunque persiste como amenaza la dependencia de la deuda de la trayectoria del tipo de cambio y del grado de dolarización. Por último, en el caso de Brasil, el problema de su perfil de deuda se debe a los plazos y no a la dolarización.

3 - ECLAC (2005) y Kneller et ál. (1999).

Impuestos y Gastos

Los estudios de caso realizados para Argentina, Brasil y Uruguay permiten identificar algunas claves relacionadas a la política fiscal que pueden haber afectado el crecimiento de los países de la región y su capacidad de crecer en el futuro.

Los estudios identifican dos canales de influencia centrales: los impuestos y el gasto vinculado a inversión, educación e innovación.

Los resultados muestran un crecimiento persistente de la presión impositiva en los últimos años en los tres países analizados, destacándose los casos de Argentina y Brasil.

Es interesante notar que la recaudación puede afectar el crecimiento no solo por su nivel sino también por su composición, pudiendo generar efectos distorsivos.

En cuanto a la estructura del gasto, la principal conclusión es que la inversión pública ha ido retrocediendo tendencialmente desde la década de 1980. Naturalmente, parte de esta caída se explica por el efecto de las crisis de fines de la década de 1990 y del 2001-2002, y también por las privatizaciones de empresas públicas, que ahora

contribuirían a la inversión total desde el sector privado. Sin embargo, con respecto a esto último, estudios recientes (e.g. Fay y Morrison, 2007) rechazan que se haya verificado una sustitución perfecta entre inversión pública y privada como consecuencia de las privatizaciones.

Dos temas claves para el crecimiento en lo que respecta al gasto público son los recursos asignados a educación y a innovación. A pesar que estudios de la CEPAL (CEPAL, 2006) afirman que los niveles de gasto público registrados en los tres países son consistentes con su grado de desarrollo, los gastos en la región asociados a la innovación son bajos cuando se los compara con regiones más dinámicas.

En síntesis, los estudios de caso permiten concluir que en los últimos años se ha verificado una ampliación del espacio fiscal y se ha reducido la amenaza de no sostenibilidad de la deuda. La situación de mayor solidez fiscal en la que se encuentra la región permitiría el planteamiento de políticas de largo plazo. Sin embargo, estas mejoras fiscales no se tradujeron en una ampliación inmediata del espacio fiscal dedicado al crecimiento. Esto indicaría la existencia de otras restricciones entre las que se puede mencionar la economía política de la distribución de los recursos impositivos, la calidad de las burocracias y la disponibilidad de instrumentos de política.

4 - Coordinación macroeconómica e iniciativas pro-crecimiento

El hecho de que los progresos en materia de sostenibilidad de la deuda y de recaudación tributaria no se hayan traducido en un ensanchamiento significativo del espacio fiscal para el crecimiento, constituyen un panorama poco auspicioso y el cual resulta imperante revertir.

Los estudios realizados indican que la cooperación regional ha jugado un rol nulo en la determinación de las políticas fiscales domésticas, a pesar de los intentos por parte de los socios de fijación de metas comunes.

¿Puede la cooperación regional ayudar a un mejor aprovechamiento del espacio fiscal para el crecimiento? Si así fuera, los estudios concluyen que esta debería dirigirse no a la generación de nuevos recursos y sí al relajamiento de las otras restricciones que limitan el espacio fiscal y que pueden ser clave para mejorar las políticas pro-crecimiento.

Obviamente las alternativas que puedan surgir dependerán de la voluntad de los países miembros a invertir políticamente en un acuerdo regional, y esto como es natural estará directamente vinculado con los beneficios derivados del mismo. Sin embargo, la

coyuntura actual, en la cual existe una mayor disponibilidad de recursos fiscales, es propicia para indagar si tales oportunidades existen.

Una mayor coordinación de políticas fiscales podría contribuir significativamente a la estabilidad macroeconómica y beneficiaría al crecimiento al mejorar el clima de inversión para la región como un todo al extender el horizonte de planificación. Sin embargo, los autores de los distintos trabajos no fueron en general optimistas respecto a la posibilidad de coordinación de las metas fiscales en un plazo más o menos cercano.

Esto implica que las oportunidades para actuar sobre las restricciones que limitan el espacio de las políticas fiscales, en caso de existir, estarían relacionadas con la cooperación regional en el ámbito de políticas pro-crecimiento.

Una estrategia de cooperación regional que tome en cuenta las lecciones de la Unión Europea y de la experiencia del área asiática y se oriente a aprovechar la mayor disponibilidad actual de recursos fiscales debería cumplir con cuatro requisitos básicos en el diseño de políticas pro-crecimiento.

En primer lugar, deben elegirse alternativas de alta rentabilidad en términos de aceleración del crecimiento. En segundo lugar, esta rentabilidad debe depender de la explotación de ventajas comparativas disponibles para la región, pero no para cada socio en particular. En tercer lugar, las iniciativas deben generar la creación de grupos de interés a nivel regional, con incentivos para defender la continuidad de las políticas. Y finalmente, es importante que la iniciativa aporte instrumentos de política que no estén disponibles para cada socio individualmente.

Para lograr alternativas de aceleramiento del crecimiento que tengan alta rentabilidad, se deberían diseñar políticas de cooperación regional que enfatizan la necesidad de actuar sobre las fallas de coordinación que obstaculizan la explotación de las economías de escala y de aglomeración y sobre las externalidades que debilitan la innovación y las actividades de auto-descubrimiento.

En cuanto a las fallas de coordinación, el MERCOSUR podría realizar un aporte en cuanto a construcción en infraestructura y facilitación del cambio estructural. Las inversiones en infraestructura son funcionales para la explotación de ventajas comparativas disponibles a nivel regional y generar grupos de interés a nivel regional, sea porque se beneficien por su locación, porque abaratan sus insumos o porque participan de su construcción.

Desde el punto de vista de la generación del espacio fiscal, la inversión pública es importante por otra razón. El planeamiento del gasto en infraestructura a nivel regional podría servir para aislarlo de presiones domésticas. De esta forma, la coordinación regional podría colaborar con la defensa del espacio fiscal para el crecimiento comprometiendo fondos específicos.

En cuanto al desarrollo de actividades innovadoras y de auto-descubrimiento, existen oportunidades de avanzar a través de iniciativas de integración de sistemas nacionales de innovación y armonización de las políticas orientadas a inversión extranjera.

En lo que respecta a políticas industriales para incentivar la productividad, la literatura reciente ha enfatizado su importancia con el objetivo de desarrollar potenciales ventajas comparativas. En particular, las iniciativas relacionadas con la explotación de externalidades en el proceso de descubrimiento de nuevas actividades y las intervenciones orientadas a solucionar fallas de coordinación a los efectos de facilitar la formación de *clusters*.

A nivel del MERCOSUR existen algunas iniciativas de esta índole, aunque de característica aislada y parecen tímidas a la luz tanto de la disponibilidad actual de recursos como del objetivo de cerrar la brecha de productividad con el mundo desarrollado y dar respuesta al reto asiático en los mercados de exportación industrial.



¿Por qué el espacio fiscal existente en el mercosur no ha sido dedicado a políticas pro-crecimiento más decididas?

Una hipótesis posible es que la recuperación en el plano fiscal mejoró la solvencia del sector público, pero no necesariamente amplió el espacio fiscal para realizar políticas pro-crecimiento.

Otra hipótesis plausible, y no incompatible con la anterior, es la existencia de restricciones adicionales que limitan el espacio de las políticas públicas, y que son independientes de la disponibilidad de recursos, como ser la falta de capacidad para actuar colectivamente, la escasez de instrumentos de política, la falta de coordinación de las políticas o la no disponibilidad de un aparato fiscal efectivo para

diseñar e implementar políticas pro-crecimiento.

Una tercera hipótesis refiere a la rapidez con la que se verificó el cambio de escenario señalado, con lo que las concepciones de política y el diseño de las estrategias de crecimiento estarían aún en proceso de adaptación; debido a que probablemente continúen muy influidas por las dificultades vividas en el período crítico de 1999-2002.

Los trabajos realizados por la Red Mercosur tienden a descartar la primera de las hipótesis y a favorecer la segunda sobre la tercera.

Bibliografía

ABOAL, D.; LANZILOTTA, B. y PERERA, M. (2009), “Espacio Fiscal para el Crecimiento en Uruguay”; en Aboal et ál. *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur*, Serie Red Mercosur N° 16 2009.

ALBRIEU, R. y FANELLI, J. (2009), “Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur -Introducción”; en Aboal et ál. *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur*, Serie Red Mercosur N° 16 2009.

ALBRIEU, R.; CORSO, E. y FANELLI, J. (2009), “Espacio Fiscal para el Crecimiento en Argentina”; en Aboal et ál. *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur*, Serie Red Mercosur N° 16 2009.

CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006*. CEPAL.

CEPAL (2005), *Growth, Debt and Finance in the Caribbean*. CEPAL.

FAY, M. y MORRISON, M. (2007), *Infrastructure in Latin America and the Caribbean - Recent Development and Key Challenges*. The World Bank.

KNELLER, R.; BLEANEY, M. y GEMMELL, N. (1999). “Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries” en *Journal of Public Economics* 74(2): 171-190.

LUPORINI, V. y LICHA, A. (2009), “Espacio Fiscal para el Crecimiento en Brasil”; en Aboal et ál. *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur*, Serie Red Mercosur N° 16 2009.





Fuentes para este brief: Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur Serie Red Mercosur No 16, Ed. Red Mercosur, Montevideo, Uruguay, 2009. Autores: ABOAL, Diego; ALBRIEU, Ramiro; CORSO, Eduardo Ariel; FANELLI, José María; LANZILOTTA, Bibiana; LICHA, Antonio; LUPORINI, Viviane y PERERA, Marcelo. CEPAL (2006), Panorama social de América Latina 2006. CEPAL. CEPAL (2005), "Growth, Debt and Finance in the Caribbean". CEPAL. Fay, M. y Morrison, M. (2007), Infrastructure in Latin America and the Caribbean - Recent Development and Key Challenges. The World Bank. Kneller, R.; Bleaney, M. y Gemmell, N. (1999). "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries". Journal of Public Economics 74(2): 171-190.

Compilación: Diego Aboal y Fiorella Pizzolón

Revisión: José María Fanelli (CEDES, Argentina)

Coordinación: Cecilia Alemany y Damián Osta

Diseño gráfico: Diego García

RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Red Mercosur es una red académica regional formada por doce instituciones (centros de investigación, universidades públicas y privadas) de los países del Mercosur, que cuenta con doce años de trayectoria colectiva y producción de conocimiento en temas de investigación económica. Sus objetivos centrales son promover, coordinar y desarrollar estudios conjuntos que abordan problemas importantes para los países del Mercosur y América Latina, con un enfoque regional, multi-país, independiente y riguroso. Su misión es generar conocimiento sobre los principales temas del desarrollo económico y social de América Latina, que sean pertinentes para la construcción de políticas públicas de los países de la región.

Dirección Ejecutiva: Andrés López (CENIT, Argentina)

Coordinación: Cecilia Alemany

Oficina de Coordinación:

Luis Piera 1992 Piso 3, Edificio Mercosur CP 11200 Montevideo, Uruguay. Tel.: (+598) 2410 1494 - Fax: (+598) 2410 1493 Email: coordinacion@redmercosur.org
Sitio web: www.redmercosur.org

© RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS 2011

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC).