



# ¿Qué es la política fiscal?

Mark Horton y Asmaa El-Ganainy

**L**A POLÍTICA fiscal es el uso del gasto público y la tributación para influir en la economía. Generalmente los gobiernos la utilizan para promover un crecimiento fuerte y sostenible y reducir la pobreza. El papel y los objetivos de la política fiscal han ganado relevancia en la crisis actual al intervenir los gobiernos para respaldar los sistemas financieros, reactivar el crecimiento y atenuar el impacto de la crisis en los grupos vulnerables. En el comunicado emitido tras la cumbre de abril en Londres, los líderes del Grupo de los Veinte países industriales y de mercados emergentes expresaron que llevan adelante “una expansión fiscal concertada y sin precedentes”. ¿Qué significa expansión fiscal? Y, en términos más generales, ¿cómo pueden las herramientas fiscales dar impulso a la economía mundial?

Históricamente, la prominencia de la política fiscal como herramienta de política ha sufrido altibajos. Antes de 1930, prevalecía la teoría del Estado limitado, de tipo *laissez-faire*. Ante el desplome de la Bolsa y la Gran Depresión, los responsables de las políticas abogaron por un papel más proactivo del Estado. Posteriormente, los países redujeron el tamaño y la función del Estado, asumiendo los mercados un papel más relevante en la asignación de bienes y servicios. Ahora, en plena crisis financiera, vuelve a tener aceptación una política fiscal más activa.

## ¿Cómo funciona la política fiscal?

Para influir en la economía, las autoridades cuentan con dos herramientas principales: la política monetaria y la política fiscal. Los bancos centrales dirigen la actividad de manera indirecta al influir en la oferta monetaria mediante ajustes de las tasas de interés, los encajes bancarios y la venta de títulos públicos y divisas; los gobiernos influyen en la economía modificando el nivel y los tipos de impuestos, la medida y la composición del gasto, y el grado y la forma de endeudamiento.

Los gobiernos influyen directa e indirectamente en la forma en que se usan los recursos en la economía, como lo muestra la ecuación básica de la contabilidad del ingreso nacional:

$$\text{PIB} = C + I + G + \text{XN}$$

A la izquierda figura el producto interno bruto (PIB), el valor de todos los bienes y servicios finales de la economía (véase “Vuelta a lo esencial” en la edición de diciembre de 2008 de *F&D*). A la derecha figuran las fuentes del gasto o la demanda agregados: consumo privado (C), inversión privada (I), bienes y servicios adquiridos por el gobierno (G) y exportaciones menos importaciones (exportaciones netas, XN). Los

gobiernos afectan la actividad económica (PIB), controlando G directamente e influyendo en C, I y XN indirectamente, mediante modificaciones de impuestos, transferencias y gastos. Es expansiva o “laxa” una política fiscal que aumenta directamente la demanda agregada mediante un aumento del gasto público, mientras que aquella que reduce la demanda mediante un menor gasto suele considerarse contractiva o “restrictiva”.

Además de la provisión de bienes y servicios, los objetivos de la política fiscal varían. A corto plazo, los gobiernos pueden apuntar a la *estabilización* macroeconómica, por ejemplo, estimulando una economía debilitada, combatiendo un alza de la inflación o reduciendo las vulnerabilidades externas. A más largo plazo, el objetivo puede ser fomentar el crecimiento sostenible o reducir la pobreza con medidas por el *lado de la oferta* para mejorar la infraestructura o la educación. La importancia relativa de estos objetivos difiere según las circunstancias de cada país. A corto plazo, las prioridades pueden reflejar el ciclo económico o la respuesta a un desastre natural, y a más largo plazo, el nivel de desarrollo, los aspectos demográficos o la dotación de recursos. A fin de reducir la pobreza, un país de bajo ingreso podría inclinar el gasto hacia la atención primaria de la salud, mientras que en una economía avanzada se podría reformar el régimen jubilatorio para atender los crecientes costos a largo plazo resultantes del envejecimiento poblacional.

## Respuesta ante la crisis

La crisis ha tenido un impacto negativo en las economías de todo el mundo, ya que las dificultades del sector financiero y el debilitamiento de la confianza afectaron el consumo privado, la inversión y el comercio internacional (recuérdese la ecuación de la contabilidad del ingreso nacional). Los gobiernos respondieron procurando impulsar la actividad a través de dos canales: los estabilizadores automáticos y el estímulo fiscal mediante nuevo gasto discrecional o rebajas impositivas. Los estabilizadores se activan al variar el nivel de ingresos tributarios y de gasto y no dependen de medidas específicas sino que funcionan en relación con el ciclo económico. Cuando el producto se desacelera o cae, la recaudación impositiva decrece porque caen las utilidades de las empresas y los ingresos de los contribuyentes. Las prestaciones por desempleo y otros gastos sociales también aumentan durante una contracción económica. Estas variaciones cíclicas hacen que la política fiscal sea automáticamente expansiva durante la retracción y contractiva durante la fase alcista.

Los estabilizadores automáticos dependen del tamaño del Estado y tienden a ser mayores en las economías avanzadas. Si

son mayores, quizá sea menor la necesidad de estímulo —rebajas impositivas, subvenciones o programas de obras públicas— porque los dos enfoques contribuyen a suavizar los efectos de una contracción. En la crisis actual, los países que tienen estabilizadores más importantes han recurrido menos a medidas discrecionales. Además, los estabilizadores automáticos no están sujetos a demoras de implementación y su impacto se suprime automáticamente al mejorar la situación. En cambio, el estímulo fiscal puede ser difícil de diseñar e implementar con eficacia y de revertir cuando las circunstancias mejoran. En muchos países de bajo ingreso y de mercados emergentes, no obstante, los estabilizadores son relativamente débiles debido a las limitaciones institucionales y la estrechez de la base tributaria.

El tipo de respuesta depende en definitiva del espacio fiscal con que cuente el gobierno para emprender nuevas iniciativas de gasto o rebajas impositivas, es decir, su acceso a financiamiento adicional a un costo razonable o su capacidad de reformular las actuales prioridades de gasto. Algunos gobiernos no están en condiciones de dar estímulo fiscal porque sus potenciales acreedores creen que un mayor gasto y endeudamiento generaría una presión excesiva sobre la inflación, las reservas de divisas o el tipo de cambio, o que restaría demasiados recursos al sector privado local (efecto de desplazamiento), demorando así la recuperación. En otros casos, restricciones de financiamiento más severas han obligado a los gobiernos a recortar el gasto al caer los ingresos (funcionamiento de los estabilizadores). En los países que tienen altos niveles de inflación o déficits en cuenta corriente, el estímulo fiscal podría resultar ineficaz, e incluso desaconsejable.

### Calibrar la respuesta

Es importante considerar el tamaño, oportunidad, composición y duración del estímulo. Las autoridades procuran adaptar el tamaño del estímulo a sus estimaciones de la brecha del producto, es decir, la diferencia entre el producto esperado y el nivel que este alcanzaría si la economía funcionara a plena capacidad. La eficacia del estímulo en términos de producto se mide por el multiplicador. Este tiende a ser mayor si hay menos “filtraciones” (por ejemplo, si solo una pequeña parte del estímulo se ahorra o se gasta en importaciones), las condiciones monetarias son acomodaticias (las tasas de interés no suben como consecuencia de la expansión fiscal) y la posición fiscal del país después del estímulo se considera sostenible. Los multiplicadores pueden ser pequeños o incluso negativos si la expansión genera dudas acerca de la sostenibilidad futura, en cuyo caso el sector privado tendería a contrarrestar la intervención estatal aumentando el ahorro o incluso girando fondos al extranjero, en vez de invertir o consumir. Los multiplicadores también suelen ser mayores en el caso de las medidas de gasto que en el de las rebajas impositivas o transferencias y en los países más grandes, debido a que hay menos filtraciones. En cuanto a la oportunidad, a menudo lleva tiempo implementar las medidas de gasto y quizá ya no se las necesite una vez establecidas. No obstante, esta limitación no sería tan grave si se prevé que la contracción económica será prolongada, como sucede en la crisis actual. Por todo ello, las medidas de estímulo deben ser oportunas, focalizadas y temporales, y se las debe revertir una vez que la situación mejore.

También es posible ampliar la capacidad de respuesta y el alcance de los estabilizadores, por ejemplo mediante un régimen tributario más progresivo con tasas más altas para los hogares de ingresos altos que para los de menores ingresos. Los pagos de transferencias también pueden vincularse expresamente a las condiciones económicas (por ejemplo, a la tasa de desempleo u otros indicadores del mercado de trabajo). En algunos países, las reglas fiscales tienen por objeto limitar el aumento del gasto en épocas de bonanza, cuando crecen mucho los ingresos, particularmente los generados por los recursos naturales. En otros casos, los mecanismos formales de revisión o caducidad de los programas garantizan que las nuevas iniciativas no seguirán vigentes una vez cumplido su propósito inicial. Por último, los marcos a mediano plazo que contemplan una cobertura y evaluación integral de ingresos, gastos, activos y pasivos y riesgos permiten una mejor formulación de políticas durante todo el ciclo económico.

### Grandes déficits y deuda pública creciente

La respuesta fiscal ante la crisis ha provocado un fuerte aumento de los déficits fiscales y los coeficientes de deuda pública. El respaldo y las garantías otorgados a los sectores financiero e industrial generan más motivos de preocupación. Muchos países pueden permitirse contraer un déficit fiscal moderado por períodos prolongados, estando los mercados financieros internos e internacionales y los socios internacionales y bilaterales convencidos de su capacidad de cumplir sus obligaciones presentes y futuras. Un déficit que crezca excesivamente o dure demasiado puede, sin embargo, socavar esa confianza. Consciente de esos riesgos en la coyuntura actual, el FMI insta a los gobiernos a adoptar una estrategia cuádruple de política fiscal para garantizar la solvencia: el estímulo no debe tener efectos permanentes en los déficits; los marcos a mediano plazo deben incluir el compromiso de hacer una corrección fiscal una vez que la situación mejore; deben identificarse e implementarse reformas estructurales para reforzar el crecimiento, y los países que enfrentan presiones demográficas a mediano y largo plazo deben comprometerse firmemente a aplicar estrategias claras para reformar sus sistemas de salud y de pensiones. ■

*Mark Horton es Jefe de División y Asmaa El-Ganainy es Economista del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

#### Lecturas recomendadas:

Daniel, James, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, 2006, “Fiscal Adjustment for Stability and Growth”, IMF Pamphlet 55 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional, 2008, “La política fiscal como herramienta anticíclica”, Perspectivas de la economía mundial, capítulo 5 (Washington, octubre).

Fondo Monetario Internacional, 2009, “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis” (Washington); disponible en [www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf)

Heller, Peter S., 2005, “Understanding Fiscal Space”, IMF Policy Discussion Paper 05/4 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard y Carlo Cottarelli, 2008, “Fiscal Policy for the Crisis”, IMF Staff Position Note 08/01 (Washington: Fondo Monetario Internacional).