



Vecinos fiscales

Canadá y Estados Unidos enfrentaron crecientes niveles de déficit presupuestario y deuda pública, pero los resultados fueron diferentes

Jiri Jonas y Cemile Sancak

LA DEUDA pública de muchas economías avanzadas ha crecido con rapidez como resultado de la grave desaceleración mundial reciente. Ahora, estos países tendrán que realizar ajustes sin precedentes del gasto y los impuestos (es decir, ajustes fiscales) para lograr la sostenibilidad de la deuda. Intentos de ajuste fiscal anteriores ofrecen importantes lecciones para las autoridades. Examinamos los esfuerzos que Canadá y Estados Unidos realizaron hace más de una década y son relevantes para la situación actual.

Ambos países enfrentaron crecientes niveles de déficit fiscal y deuda pública en la década de 1980, y los primeros intentos por corregirlos resultaron infructuosos. A medida que el déficit y la deuda crecían en el primer quinquenio de la década de 1990, ambos países establecieron planes de ajuste para restablecer la sostenibilidad de la deuda. En Canadá, el Plan 1995, incorporado a los presupuestos de 1994 y 1995, estaba concentrado en medidas de gasto encaminadas a recortar el déficit federal a no más de 3% del producto interno bruto (PIB) para el ejercicio 1997 (1 de abril de 1996 al 31 de marzo de 1997). El objetivo final era un

presupuesto equilibrado. En Estados Unidos, la Ley General de Reconciliación Presupuestaria de 1993 (conocida por las siglas en inglés OBRA-93) empleaba tanto recortes del gasto como aumentos de los impuestos para reducir el déficit federal de 5% del PIB en 1992 a 2,5% en 1997.

Ambos países lograron mejorar el saldo fiscal y revertir el crecimiento de la relación deuda/PIB. En Canadá, el saldo global mejoró 5% del PIB en los ejercicios 1995-97, y alcanzó un superávit en el ejercicio 1998, que se mantuvo hasta el comienzo de la recesión mundial de 2007-08. En Estados Unidos, el saldo global también mejoró de manera constante, en un 5% del PIB, durante 1993-98, e incluso alcanzó el superávit en 1998-2001. Sin embargo, los superávits estadounidenses no duraron, y para 2003 el déficit presupuestario nuevamente superaba 3% del PIB.

¿A qué se debe la diferencia de los resultados fiscales en la década de 2000 a pesar del éxito inicial de ambos países? La explicación radica en los distintos enfoques empleados para contener el déficit. En Estados Unidos, la mejora se debió en parte a reformas del gasto y los impuestos, pero también fue consecuencia de una actividad

económica vigorosa y de un crecimiento significativo de las ganancias de capital, que generaron ingresos tributarios insostenibles, pero que llevaron al país a descuidar la situación fiscal. Canadá, entre tanto, puso en marcha profundas reformas estructurales de la política de gasto y tributación que tuvieron un impacto más duradero.

Los desequilibrios fiscales impulsan a actuar

Antes de emprender el ajuste de mediados de la década de 1990, ambos países tenían situaciones económicas y presupuestarias parecidas. Los saldos primarios (es decir, antes del pago de intereses) eran casi idénticos (gráfico 1, panel superior), aunque el saldo global canadiense era peor al tener en cuenta el pago de intereses (gráfico 1, panel inferior). Los coeficientes de deuda estaban en rápido ascenso en ambos países (gráfico 2) y las tasas de crecimiento económico eran parecidas durante los dos episodios de ajuste coincidentes (gráfico 3). Hubo factores cíclicos, como la recesión mundial y el aumento de las tasas de interés, que empujaron al alza los coeficientes de endeudamiento, y lo propio ocurrió con factores estructurales como la indexación de varios programas de gasto en Canadá. La relación deuda/PIB también aumentó como consecuencia de políticas de estímulo encaminadas a promover el crecimiento económico, como recortes de los impuestos y aumentos de los gastos.

Para ambos países, la creciente deuda pública representaba una amenaza para la prosperidad económica, aunque por razones algo diferentes. El gobierno canadiense hacía hincapié en las implicaciones negativas de los elevados pagos de intereses para el crecimiento, la importancia de la equidad intergeneracional (es decir, que los ciudadanos de mañana no tengan que pagar las cuentas de los ciudadanos de hoy) y la necesidad de mantener la capacidad de gasto en programas públicos valiosos como la atención de la salud y la seguridad en la vejez, sin poner en peligro la estabilidad fiscal a largo plazo. El gobierno estadounidense ponía énfasis en los efectos perniciosos en la inversión privada de las altas tasas de interés y, a través de ese canal, en el crecimiento económico.

Los planes de ajuste también eran diferentes. En Canadá, el Plan 1995 puso en marcha un importante recorte del gasto y medidas estructurales profundas basadas en una evaluación exhaustiva del gasto, una reforma del seguro de desempleo, amplios cambios al sistema de transferencias del ingreso federal a las provincias, y una reforma de las pensiones. Las autoridades optaron por ajustar las finanzas públicas principalmente a través de la reducción del gasto, dado que la carga tributaria ya era mayor que en Estados Unidos, su principal socio comercial. En Estados Unidos, la OBRA-93 incluía tanto controles del gasto como medidas destinadas a incrementar el ingreso tributario.

Primeros éxitos

En ambos países, la reducción del déficit resultó ser superior a lo esperado, pero por distintas razones que, a su vez,

Gráfico 1

Casi sincronizados

Desde 1980 hasta 2000, Estados Unidos y Canadá tuvieron una situación fiscal parecida. Como porcentaje del PIB, sus saldos primarios (es decir, antes del pago de intereses) siguieron prácticamente la misma trayectoria . . .

(saldo primario, porcentaje del PIB)



. . . pero si se incluye el pago de intereses, la situación canadiense era peor.

(saldo global, porcentaje del PIB)



Fuentes: Ministerio de Hacienda de Canadá; y Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos.

Gráfico 2

Deuda en abundancia

Como porcentaje del PIB, la deuda pública de Canadá y de Estados Unidos creció con rapidez desde comienzos de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990, cuando los esfuerzos gubernamentales por recortar los déficits comenzaron a hacerse sentir y en Estados Unidos se registró un auge del ingreso público.

(deuda pública, porcentaje del PIB)



Fuentes: Ministerio de Hacienda de Canadá; y Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos.

contribuyen a explicar las divergencias registradas durante la década siguiente.

En Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto del Congreso (1993) proyectó que la OBRA-93 recortaría el déficit a la mitad, a 2,7% del PIB, para 1997, tras lo cual el déficit volvería a aumentar. Sin embargo, en 1997 el déficit era de casi cero, y el presupuesto registraba un superávit de más de 2% del PIB para el año 2000. Esta comparación de planes y resultados es muy reveladora de las razones de los primeros éxitos y de su duración limitada. La reducción del déficit —mucho más profunda de lo proyectado— se debió al aumento del ingreso público, y especialmente del ingreso tributario originado en la renta personal (gráfico 4) y, en menor medida, a un nivel inferior al proyectado de gasto no discrecional (principalmente en atención de la salud para personas de la tercera edad, con discapacidades o de ingreso bajo, así como en seguridad social). El Congreso por su parte se ciñó al tope que había fijado para el gasto discrecional.

El aumento del ingreso público se debió en gran medida a la progresividad del sistema tributario federal de Estados Unidos. Un *rápido aumento de los ingresos reales* durante la década de 1990 colocó a un número mayor de contribuyentes en categorías tributarias más altas. Al deteriorarse la distribución del ingreso, una creciente proporción de ingresos quedó en manos de particulares acaudalados sujetos a tasas tributarias más altas. Además, el *boom bursátil* hizo subir las ganancias de capital y, por ende, el ingreso público originado en la renta personal.

En Canadá, el déficit fiscal global se redujo en 4,7% del PIB en el curso de tres años, un resultado mucho mejor que la meta fijada. El gasto disminuyó más de lo proyectado, en parte porque los costos de intereses resultaron inferiores a lo previsto. El ingreso público también superó la meta, pero su contribución global a la reducción del déficit fue más pequeña que la del gasto. La situación fiscal siguió mejorando después de los tres años contemplados en el plan, y el saldo global entró en superávit en 1997–98.

El éxito canadiense fue producto de *una gran reestructuración de la función del gobierno federal* y de medidas estructurales profundas centradas en cuatro pilares:

- Una evaluación exhaustiva del gasto que ayudó a redefinir la función del gobierno mediante un examen de las funciones del gobierno federal en su totalidad, y de cada ministerio.

- Una reforma del mercado de trabajo que reorganizó el sistema de prestaciones, así como las políticas vigentes y el financiamiento del sistema, y que contribuyó a mejorar los incentivos laborales y a reducir el costo excesivo del sistema de seguro de desempleo.

- Importantes revisiones del sistema de transferencias a las provincias, que mejoraron la eficacia en función de los costos y la flexibilidad, así como los incentivos para que las provincias limitaran el gasto social adicional.

- Reformas del plan de pensiones, a nivel del gobierno federal y de las provincias, que promovieron la sostenibilidad a largo plazo de la deuda.

Estas reformas se sustentaron gracias a un decidido *respaldo público*, que el gobierno contribuyó a forjar a través de una estrategia de comunicación intensiva, incluidas conferencias nacionales y regionales organizadas por el ministro de Hacienda y extensos debates públicos a lo largo y a lo ancho del país. Los canadienses tomaron cada vez más conciencia de las implicaciones de los elevados niveles de deuda para el crecimiento y la equidad intergeneracional, así como de la manera en que los altos costos del servicio de la deuda, que consumía 35% del ingreso del gobierno a comienzos de la década de 1990, desviaban recursos que podían aprovecharse para un gasto más productivo.

Además, el gobierno adoptó supuestos fiscales y macroeconómicos prudentes, que ayudaron a lograr un resultado general constantemente mejor de lo previsto, lo cual reforzó la confianza del público en el Plan 1995. La proyección del déficit contenía una reserva para contingencias (de 0,4% del PIB) para cubrir los riesgos de sucesos impredecibles y errores de proyección. Esta reserva podía compensar gastos, pero no utilizarse para financiar iniciativas nuevas. Finalmente no se la necesitó, y se la empleó para recortar la deuda.

Las trayectorias fiscales se separan

La situación fiscal de ambos países comenzó a divergir a inicios de la década de 2000. La de Estados Unidos empeoró, y para 2003, el

Gráfico 3

Como mirarse en el espejo

En las tres décadas y media posteriores a 1973, el crecimiento del PIB real de Canadá y de Estados Unidos fue prácticamente idéntico.

(crecimiento del PIB real, tasa anual)



Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*.

Gráfico 4

Divergencia de ingresos

En Estados Unidos, a mediados de la década de 1990 se inició una escalada insostenible del ingreso tributario que colapsó alrededor de comienzos de este siglo, en tanto que el ingreso público de Canadá aumentó de manera más gradual.

(ingreso público, porcentaje del PIB)



Fuentes: Ministerio de Hacienda de Canadá; y Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos.

déficit superaba 3% del PIB. El saldo global de Canadá, por el contrario, se mantuvo en superávit hasta 2008, cuando se interrumpió por la crisis financiera internacional, y la relación deuda/PIB de Canadá es ahora la más baja de las economías del G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido).

En retrospectiva, está claro que la mejora fiscal que experimentó Estados Unidos a fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 tenía cimientos menos sólidos, porque en parte estaba impulsada por factores pasajeros relacionados con el boom burótico y las ganancias de capital, así como una actividad económica vigorosa estimulada por una rápida expansión del crédito. A comienzos de la década de 2000, las autoridades debatieron qué hacer con los superávits fiscales y manifestaron preocupación por las implicaciones de una deuda pública en vías de desaparición. Nadie esperaba que para finales de la década el déficit fiscal y la deuda como porcentaje del PIB fueran a marcar nuevos máximos en el período de posguerra. En ese momento, el panorama fiscal parecía favorable, y por eso fue más fácil relajar la disciplina fiscal.

El ajuste fiscal basado en reformas estructurales tiene más probabilidades de perdurar, en comparación con las mejoras basadas en factores temporales.

Sin embargo, los superávits fiscales estadounidenses no duraron, y la deuda del gobierno federal no desapareció. El aumento del gasto y, sobre todo, la disminución del ingreso público contribuyeron a la reaparición del déficit y al deterioro del coeficiente de endeudamiento. Nuevamente predominó la contracción del ingreso tributario originado en la renta personal, a la que pueden atribuirse tres cuartas partes de la disminución del ingreso público. En cuanto al gasto, casi todas las categorías, medidas como porcentaje del PIB, aumentaron durante 2000-03.

Por el contrario, los beneficios del ajuste realizado por Canadá gracias al Plan 1995 perduraron durante años porque eran fruto de reformas estructurales fundamentales. El Plan 1995 incrementó el superávit primario más de 4% del PIB en el ejercicio 1997. Como la relación deuda/PIB estaba encaminada por una trayectoria firmemente descendente, el gobierno decidió estabilizar con cautela la trayectoria del gasto y recortar los impuestos, manteniendo al mismo tiempo supuestos macroeconómicos y fiscales prudentes. En consecuencia, el ingreso público comenzó a disminuir y la reducción del gasto comenzó a desacelerarse de a poco a partir del ejercicio 1998. Durante 11 años seguidos se mantuvieron superávits primarios. En poco más de una década, la deuda neta federal bajó 40% del PIB.

La clave está en las reformas estructurales

¿Cuáles son las lecciones de la experiencia estadounidense y canadiense con el ajuste fiscal?

La lección principal es que *el ajuste fiscal basado en reformas estructurales tiene más probabilidades de perdurar*, en comparación con las mejoras basadas en factores temporales. Durante la década

de 1990, tanto Canadá como Estados Unidos recortaron los déficits fiscales significativamente y más de lo esperado, y alcanzaron incluso superávits presupuestarios. Sin embargo, estas mejoras parecidas eran consecuencia de diferentes elementos de base. En Estados Unidos, la mejora fue, en gran medida, resultado de un aumento del ingreso público que no estaba basado en reformas tributarias, sino que estaba vinculado a un auge de precios de los activos, que resultó ser pasajero, y a cambios en la distribución del ingreso que no podían durar para siempre. En realidad, el aumento del ingreso público, mucho mayor al previsto en el plan de ajuste fiscal inicial, podría haberse interpretado como una advertencia de que un déficit inferior a lo presupuestado quizás no duraría. Por el contrario, el ajuste canadiense estuvo basado principalmente en reformas estructurales. La disciplina del gasto, instituida a través de la reestructuración de la función del gobierno y medidas de gasto estructurales, perduró.

Segundo, aun si está basada en factores temporales, *una mejora del saldo fiscal puede reducir la presión para mantener la disciplina fiscal*. En cuanto los déficits estadounidenses se transformaron en superávits, se comenzó a hacer caso omiso de los límites de gasto adoptados a comienzos de la década de 1990, y se abandonaron oficialmente en 2002. Al mismo tiempo, la perspectiva de superávits fiscales ininterrumpidos contribuyó a la decisión de recortar los impuestos a comienzos de la década de 2000 para devolver dinero a los contribuyentes.

Dada la magnitud de los desequilibrios fiscales y las presiones fiscales futuras relacionadas con el envejecimiento de la población, muchas economías avanzadas tendrán que mantener la disciplina fiscal durante años, o incluso décadas. ¿Qué pueden hacer las autoridades para mantener la disciplina fiscal aun cuando regrese la prosperidad a la economía mundial? La solidez de los planes de ajuste fiscales a mediano plazo, las instituciones fiscales o las reglas fiscales puede ayudar. Sin embargo, como lo demuestran los superávits fiscales que mantuvo Canadá durante la década de 2000, en última instancia lo que cuenta es el compromiso político de mantener una gestión fiscal sólida. Y eso a su vez depende de que el público en general *comprenda con claridad los retos fiscales y respalde ampliamente el ajuste fiscal*. De hecho, la sostenibilidad del ajuste fiscal canadiense es producto de un firme mandato público y la estrategia de comunicación del gobierno sobre las implicaciones de los elevados niveles de deuda para el crecimiento y la equidad intergeneracional, que contribuyó a crear conciencia en la ciudadanía de la necesidad del ajuste fiscal y del respaldo a las reformas estructurales. ■

Jiri Jonas y Cemile Sancak son Economistas Principales del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Este artículo se basa en "United States: The Quest for Fiscal Discipline", de Jiri Jonas, y "Canada: A Success Story", de Cemile Sancak, Lucy Qian Liu y Taisuke Nakata. Ambos figuran en Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment, compilado por Paolo Mauro, y publicado en 2011 por John Wiley & Sons (Hoboken, Nueva Jersey).

Referencias:

Ministerio de Hacienda de Canadá, 2009, Fiscal Reference Tables (Ottawa).

Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, 1993, An Analysis of the President's February Budgetary Proposals (Washington, marzo).