

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

Nº 64

Julio - Agosto 2007



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Susana Vega (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Rubén Lemus (Guatemala)
Secretario: Carlos Gonzalez (Panamá)
Consejero: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Consejero: Manuel López García (Cuba)
Consejero: José Arista (Perú)
Consejero: Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)
Consejero: Guillermo Bernal (México)
Consejero: Carlos Salazar (El Salvador)
Consejero: Isaac Umansky (Uruguay)
Consejero: Rodolfo Danery Funez (Honduras)
Consejero: Aida Pagan (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: José Luis Ruiz Álvarez (España)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: José Luis Araya (Costa Rica)
Secretario: Alejandro León Duarte (Paraguay)
Consejero: Mitzila Samudio (Panamá)
Consejero: George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

AUDITORES

Auditor: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Alterno: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO 64

Julio / Agosto 2007

Año XXXV

N° 64

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio - Agosto 2007

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española
de Presupuesto Publico*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

CódigoPostal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial	7
----------------	---

Artículos:

Reforma de las tarifas externas en los países de África Central y Occidental Lubin Doe	11
La contribución del sector público a la competitividad de la economía chilena Wally Meza San Martín y Raúl Núñez Brantes	51
Apuntando hacia el equilibrio estructural Laura Dos Reis, Paolo Manasse y Ugo Panizza	93

Nota editorial

Durante largos años muchos países han tenido serias dificultades para crecer, con lo cual sus sectores públicos se han visto obligados a recurrir a políticas públicas procíclicas y, frecuentemente, a grandes endeudamientos para poder desenvolverse en medio de las restricciones. Esto hizo que se reforzara un círculo vicioso caracterizado por grandes desequilibrios y enormes limitaciones de los Estados para proveer bienes y servicios.

Afortunadamente, la situación ha cambiado. Muchos países están logrando crecer sostenidamente en los últimos años gracias a los altos precios de las materias primas. En América Latina se destacan Argentina, con un crecimiento acumulado en los últimos cuatro años del 40,5%; Venezuela, con el 32,4%, y Chile, con el 22,1%. En otras regiones del mundo la situación es similar.

Junto a las altas tasas de crecimiento que se observan, han aumentado los ingresos fiscales y con ello han reaparecido, después de mucho tiempo, los superávits fiscales primarios. En Australia, por ejemplo, el gobierno está alcanzando enormes superávits fiscales como resultado del aumento de sus exportaciones debido a la gran demanda china de minerales.

Como puede observarse, en algunos casos fue el precio del petróleo o del cobre lo que hizo posible la recuperación, mientras que, en otros, se han producido combinaciones más complejas de precios relativos favorables. Lo cierto es que, en esta época de bonanza que impacta favorablemente en el sector público, no todos los gobiernos están reaccionando de la misma manera.

Muchos países están aumentando el gasto público, con lo cual los superávits muestran una tendencia a disminuir. Venezuela acaba de pasar de un resultado primario del 4,7% del PBI en 2005 a poco más del 2% en 2006.

En Brasil, el resultado fiscal primario fue del 3% del PBI en 2004, pero comenzó a declinar tanto en 2005 como en 2006, no obstante el aumento de los impuestos que se observó en ese mismo lapso. La reforma tributaria que está en estudio en este país no sería ajena a este problema. En Australia, el gran superávit ha permitido que el nuevo presupuesto, aprobado el 8 de mayo pasado, prevea invertir significativos montos en la creación de centros de investigación

en las universidades públicas y que se otorguen fuertes incentivos a los particulares para que utilicen paneles de energía solar que abastezcan sus hogares, mientras se anuncia, al contrario de lo que ocurre en Brasil, el quinto recorte de impuestos consecutivo. Si bien el gobierno australiano persigue importantes objetivos, como, por ejemplo, mejorar la competitividad de la economía y combatir los efectos del recalentamiento climático, el superávit disminuirá, el gasto público crecerá de forma sustantiva en un año en el que habrá elecciones y se teme que esto sea inflacionario.

Hay, por otro lado, países que están tomando medidas para enfrentar un posible cambio en las condiciones externas. En la Argentina –donde el ahorro fiscal también ha decrecido con relación al resultado del año anterior debido al aumento del gasto público–, se ha resuelto utilizar recursos provenientes del superávit para llevar a más del doble un fondo anticíclico creado hace unos años, el que tiene por objetivo transformarse en un reaseguro en caso de que cambie la situación y disminuya significativamente el superávit fiscal. Chile continúa observando la regla fiscal sancionada en el año 2001 que ordena alcanzar un superávit estructural y, si bien éste disminuirá del 1% al 0,5% del PBI de conformidad con un nuevo proyecto de ley enviado al parlamento por el Poder Ejecutivo, el gobierno continuará invirtiendo en el extranjero una buena parte de las ganancias extraordinarias provenientes de sus exportaciones de cobre, ya sea en fondos especializados en acciones internacionales o en instrumentos de renta fija. El modelo noruego está siendo utilizado como marco de referencia por los gobiernos que intentan curarse en salud: aquel país cuenta con una cartera de inversiones de más de U\$S 300.000 millones, una cifra asombrosa para un país de tan sólo 4,6 millones de habitantes.

Las inquietudes que despierta esta compleja dinámica entre los gobiernos y la circunstancia global son muchas. ¿Es correcto que el sector público se apropie de una parte tan significativa del ahorro nacional, en lugar de dejarlo en manos del sector privado? Pero una vez que lo ha hecho, ¿es correcto que lo atesore para conservar la estabilidad en épocas de crisis, o corresponde gastarlo? Si así fuera, ¿con qué criterios debe efectuarse el gasto? ¿Resistirán los gobiernos las presiones para utilizar los excedentes en gasto social y obras públicas o para aumentar salarios? ¿Lograrán mantener las reglas fiscales que inducen al sector público a ahorrar cuando las demandas sociales y las necesidades políticas son tan fuertes?

Se trata de preguntas válidas, sobre todo teniendo en cuenta que muchos gobernantes piensan que ahorrar tanto no es aconsejable cuando existen muchas necesidades insatisfechas, o se sienten presionados por urgencias políticas en el marco de apremiantes calendarios electorales.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* incluye en esta edición trabajos que tienen por objetivo examinar el comportamiento del sector público en diferentes partes del mundo con relación a las cambiantes circunstancias internacionales.

El documento titulado *Reforma de las tarifas externas en los países de África Central y Occidental*, escrito por **Lubin Doe**, examina la reforma de las tarifas externas iniciada por la West African Economic and Monetary Union (WAEMU) (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) y la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) (Comunidad Económica y Monetaria de África Central) que está destinada a reforzar la integración económica. El autor sugiere las medidas que es necesario tomar, incluyendo la creación de incentivos financieros, a nivel regional y de países.

El artículo de **Wally Meza San Martín y Raúl Núñez Brantes**, *La contribución del sector público a la competitividad de la economía chilena*, permite al lector tener una amplia visión sobre el potencial de los instrumentos disponibles con que cuentan distintas instituciones públicas chilenas para el fomento y financiación de programas y proyectos vinculados con el fortalecimiento de la competitividad nacional en un escenario globalizado.

Por último, la *Revista* incluye un documento de trabajo del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo escrito por **Laura Dos Reis, Paolo Manasse y Ugo Panizza**, titulado *Apuntando hacia el equilibrio estructural*. Los autores discuten si un país deberá llevar a cabo la política fiscal apuntando hacia un equilibrio estructural o cíclicamente ajustado.

De esta forma, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* incorpora al debate algunos enfoques originales que tienen por objetivo hacer una contribución significativa al mejor manejo de la administración financiera pública.

Reforma de las tarifas externas en los países de África Central y Occidental *

Lubin Doe**

I. Introducción

En reconocimiento de las distorsiones que surgen de los dispares y complejos regímenes impositivos (impuestos y tasas de niveles múltiples, movilidad de la base impositiva, bajo rendimiento, incertidumbres acerca de la estabilidad de precios, débil confianza de los inversores, etc.) los miembros de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU)¹ decidieron establecer una tarifa exter-

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI.

** El autor agradece efusivamente a Edouard Maciejewski por sus extensos comentarios. Reconoce muy cálidamente los muy útiles comentarios y el apoyo de Thanos Catsambas. Su agradecimiento especial para Michael Keen, Adrienne Cheasty, Jean-Paul Bodin, James Daniel, y Thomas Dalsgaard por sus útiles comentarios sobre documentos anteriores. También agradece a Seth Terkper y Olumuyiwa Adedeji por el generoso tiempo dedicado a discutir este documento y a brindar comentarios profundos. Por último, agradece los útiles comentarios efectuados por varios otros colegas.

¹ La Unión Económica y Monetaria de África Occidental comprende a Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo. Los otros dos grupos de países cubiertos son la CEMAC (Camerún, República del África Central, Chad, la República del Congo, Guinea Ecuatorial, y Gabón), y la Zona Monetaria de África Occidental (Gambia, Ghana, Nigeria, y Sierra Leona). La cobertura de Guinea-Bissau, miembro de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental desde 1994, y de Guinea Ecuatorial, es limitada por la falta de información.

na común² a mediados de los noventa. La Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) precedió a la Unión Económica y Monetaria de África Occidental armonizando³ sus tarifas a comienzos de 1994.

La Unión Económica y Monetaria de África Occidental es parte

² El término *tarifa externa* se refiere aquí a las tarifas a la importación. Las tarifas a la exportación no están armonizadas. La armonización de los impuestos al consumo interno es analizada en un documento de Doe (2006).

³ En este documento, la palabra "armonización" es usada para indicar la adopción de una ley común. No significa que esta ley haya sido o esté siendo efectivamente implementada.

Recuadro 1 CEMAC, Unión Económica y Monetaria de África Occidental y Zona Monetaria de África Occidental: Criterios de Convergencia

Los criterios de convergencia son variables macroeconómicas cuantitativas y vinculantes que los países miembros de una zona económica y monetaria usan para supervisar su desempeño. Los indicadores son variables macroeconómicas no vinculantes que brindan información adicional, y en algunos casos más estructural, sobre desempeño económico. El cumplimiento de las referencias incrementa las posibilidades de los países de observar el criterio de convergencia.

La justificación principal para el criterio de convergencia es inducir a los países miembros de una zona a implementar políticas que promuevan el crecimiento económico armonioso y sostenible dentro de la zona. En este sentido, la política fiscal, en particular la política impositiva, está estrechamente supervisada porque es un insumo clave en la formación de precios y, por lo tanto, una importante fuente potencial de distorsiones de incentivos a la inversión y al crecimiento.

La Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU) clasificó sus variables de convergencia por grado de acciones disciplinarias. El no-cumplimiento con (i) el criterio clave (es decir, el equilibrio fiscal básico) trae aparejado sanciones; (ii) los **criterios de primer orden** (es decir, tasa de inflación, coeficiente de deuda pública, pagos atrasados internos y externos) exigirán instrucciones del consejo de ministros en cuanto a que el país que no cumple presente un programa de reformas que contenga medidas correctivas dentro del mes de la notificación; y (iii) los **criterios de segundo orden** (es decir, coeficiente de costos salariales, coeficiente impositivo, coeficiente de capital financiado internamente, y coeficiente de cuenta corriente) no dan lugar a sanciones. La CEMAC utiliza una clasificación de dos categorías, también basada en el nivel de medidas disciplinarias, la falta en observar cinco criterios de convergencia (igual que los criterios clave y de primer orden de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental) exigirán que el consejo minis-

de un grupo más grande de 15 países denominada Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS). Cuatro de los miembros no-Unión Económica y Monetaria de África Occidental de ECOWAS formaron la Zona Monetaria de África Occidental (en adelante denominada WAMZ). La Zona Monetaria de África Occidental no ha armonizado su tarifa externa. No obstante, algunos de sus miembros tienen regímenes impositivos que comparten rasgos comunes con los sistemas armonizados. Resulta útil revisar sus sistemas impositivos porque las perspectivas de una fusión exitosa y un crecimiento regional mejorado se acrecentarían si las políticas fiscales en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la Zona Monetaria de África Occidental fueran convergentes.

terial reclame la presentación de un programa correctivo mientras que la falta en cumplir con los indicadores de vigilancia no requiere ninguna medida.

La Zona Monetaria de África Occidental (WAMZ) ha fijado criterios primarios y secundarios para evaluar el desempeño de las economías miembro. Los **criterios primarios** son tasa de inflación, reservas externas brutas, financiamiento del déficit presupuestario por el banco central, y déficit presupuestario total. Los **criterios secundarios** son pagos atrasados internos, coeficiente impositivo, coeficiente de costos salariales, gasto de capital financiado internamente, tasa de interés real, y tipo de cambio real. No corresponden medidas disciplinarias al no-cumplimiento de los criterios de desempeño de la Zona Monetaria de África Occidental.

Por lo tanto, en términos de estructura, el marco de supervisión macroeconómica de la CEMAC y la Zona Monetaria de África Occidental es el mismo, teniendo cada zona sus criterios/indicadores principales y secundarios. Sin embargo, el número y la naturaleza de los criterios/indicadores son diferentes. La CEMAC busca observar cinco criterios de desempeño principales mientras que la Zona Monetaria de África Occidental busca cuatro. De estas nueve variables, sólo la inflación es un criterio común.

En contraste, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental tiene un marco de convergencia de tres niveles (es decir, criterios clave, de primer orden, y de segundo orden). El conjunto de criterios clave y de primer orden de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental es el mismo que los criterios principales de la CEMAC. El único criterio principal que es común a las tres zonas es la inflación. En conjunto, la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental se concentran menos en las variables del sector interno que la Zona Monetaria de África Occidental, en parte porque el acuerdo entre los grupos de habla francesa y Francia (conocido como la cuenta de operaciones), por el cual el tesoro francés suministraría moneda extranjera al BEAC (Banco de los Estados de África Central) y el BCEAO (Banco Central de los Estados de África Occidental) en caso de necesidad.

Un mayor ingreso por impuestos es esencial para brindar una base estable para la prestación sostenida de servicios públicos puntuales y de buena calidad. Es también un componente clave del marco de supervisión macroeconómica instituido por los tres grupos de países. Dos de estos grupos (la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental) comparten monedas comunes. El tercer grupo (la Zona Monetaria de África Occidental) está promoviendo la creación de una zona monetaria común que se fusionaría eventualmente con la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. La estabilidad de las monedas de los tres grupos está siendo supervisada por criterios de convergencia (Recuadro 1). Estos criterios incluyen ingresos por impuestos como indicador separado o como factor de escala para otros indicadores, todos los cuales son metas asignadas. Un ingreso impositivo más vigoroso que surja de un mayor cumplimiento de los regímenes simplificados facilitará la observancia del criterio de convergencia.

Con respecto a las tres zonas, el documento explora las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son los rasgos clave de la tarifa externa armonizada en la CEMAC y en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, y cómo se comparan entre grupos?
- ¿Han sido implementados en forma efectiva? De no ser así, ¿por qué?
- ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en los regímenes de tarifas externas en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la Zona Monetaria de África Occidental?
- ¿Cuál es el mejor método hacia el futuro?

A modo de antecedente, el sistema impositivo externo antes de la armonización en la CEMAC y en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental es presentado brevemente en la Sección II. Está seguido por un análisis de las principales características de la tarifa externa armonizada en la Sección III. Los adelantos logrados en la implementación de las tarifas comunes se comentan en la Sección IV. La Sección V pone de relieve los rasgos comunes de los regímenes de impuestos externos de la Zona Monetaria de África Occidental y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y sus diferencias. El documento finaliza con un pedido de mayores reformas en la Sección VI.

Recuadro 2

Evolución de la UDEAC

En junio de 1959, se creó una unión aduanera conocida como *Union Douanière Equatoriale* (UDE) para reagrupar Chad, la República del Congo (anteriormente Congo Brazzaville), la República de África Central, y Gabón. Camerún ingresó a la unión en 1962. El 8 de diciembre de 1964, los cinco países decidieron expandir su cooperación para cubrir las cuestiones económicas creando la *Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* (UDEAC), con vigencia a partir del 1 de enero de 1966. La unión buscaba crear un mercado común y promover la coordinación de programas y políticas industriales y de producción entre los miembros. Más específicamente, el Tratado de la UDEAC¹ estableció una unión aduanera entre los miembros considerando su espacio geográfico como formando un único territorio aduanero dentro del cual iba a haber libre movimiento de personas, bienes, servicios y capital (Artículo 27). La unión aduanera apuntaba a:

- aplicar un derecho aduanero y arancel fiscal común (en estructura, base y tarifas) a las importaciones de todos los países no miembros (Artículo 28);
- imponer un impuesto complementario sobre muchos bienes importados, a tasas a ser fijadas en forma independiente por cada uno de los países miembro;
- instituir el libre ingreso para las importaciones de productos no procesados dentro de la unión;
- imponer un impuesto especial a la producción (es decir, un impuesto preferencial denominado *taxe unique*) sobre las importaciones de productos industriales de un país miembro; y
- tomar medidas para eliminar las prácticas comerciales restrictivas entre los miembros.

Los impuestos a la exportación debían seguir siendo una responsabilidad nacional (Artículo 34).

La presente tarifa externa común, creada en 1993, entró en vigencia en enero de 1994.

La UDEAC se expandió agregando otro miembro (es decir, Guinea Ecuatorial) y fue reemplazada por la CEMAC el 5 de febrero de 1998. La CEMAC, que asumió las responsabilidades de la UDEAC, apuntaba a reforzar la competitividad de las economías de los miembros y facilitar la integración en la economía mundial.

¹ El Tratado original de la UDEAC del 8 de diciembre de 1964 fue modificado posteriormente por la conferencia de Jefes de Estado del 7 de diciembre de 1974, 19 de diciembre de 1983 y 19 de diciembre de 1984. La última versión del tratado no indica los cambios introducidos en estas distintas ocasiones. Por lo tanto, la presentación antedicha está basada en la última versión del Tratado de la UDEAC.

II. Regímenes de tarifas externas en la CEMAC y la unión económica y monetaria de África Occidental antes de la armonización y posibles beneficios de allí en más

Los países de África Central de habla francesa tienen una larga experiencia de cooperación de sus tarifas externas que se remontan a la creación en diciembre de 1964 de la unión aduanera conocida como *Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale* (UDEAC, Recuadro 2). La tarifa externa única adoptada por la UDEAC en diciembre de 1965⁴ fue simplificada en junio de 1993.⁵

Antes de la promulgación de la actual tarifa en el CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, sus regímenes impositivos tenían algunos rasgos en común pero también notables diferencias.

A. Similitudes

Los rasgos comunes estaban en la estructura de impuestos, siendo las diferencias en las tasas bastante significativas. En 1993, la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental tenían tres impuestos en común (derechos aduaneros, aranceles fiscales y el impuesto estadístico), aunque no todos los países los aplicaban (Apéndice, Cuadros 1 y 2). La totalidad de los 12 países promulgó un arancel fiscal. Todos los países de la CEMAC y la mayoría de los de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental también impusieron un derecho aduanero, pero Benin y Togo fueron las excepciones. Todos los países salvo Camerún y Níger gravaron un impuesto estadístico.

B. Diferencias

Existían disparidades entre y dentro de las zonas.

⁴ También se adoptó un código de inversión común en 1965.

⁵ Una tarifa preferencial que rige el comercio intra-UDEAC entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

Diferencias entre zonas

La principal diferencia en la estructura de tarifas entre las dos zonas era el impuesto a la importación complementario que la CEMAC autorizó gravar a los miembros. La tasa de este impuesto de protección fue fijada en forma independiente por los países.

Si bien la CEMAC inició la cooperación en cuanto a impuestos externos mucho antes que la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, las tasas diferenciadas de los impuestos a la importación eran consideradas más altas en los países de África Central que en los de África Occidental. En 1993, la tasa de los derechos aduaneros era más alta en la CEMAC (90% en la República de África Central, el Chad y la República del Congo) en comparación con la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (15% en Costa de Marfil y Senegal). Asimismo, la tasa más alta de arancel fiscal era del 260% en Camerún y Gabón frente al 180% en Costa de Marfil.

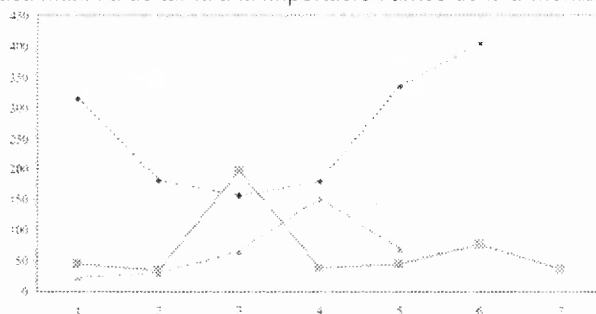
Las bandas de tasa de estos dos impuestos también eran más anchas en la CEMAC que en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Tomando en cuenta la tarifa complementaria, en 1993, las tarifas combinadas sobre las importaciones, salvo el IVA, eran del 405% en Gabón (país de la CEMAC) comparado con el 195% en Costa de Marfil.

Diferencias dentro de las zonas

En la CEMAC, las disparidades en las tasas eran significativas. Gabón y Camerún emergieron como países de altas tasas, con una tarifa máxima acumulativa que alcanzaba el 405% y el 315% respectivamente, reflejando políticas de protección de su base industrial relativamente más fuerte (Figura 1). En comparación, la República de África Central y la República del Congo (180%) y Chad (155%) eran menos protectoras.

Las diferencias eran notables en las tarifas individuales a través de los países también. La tasa máxima para los derechos aduaneros en Camerún y Gabón era de alrededor de la mitad de la del Chad o la de la República de África Central. Lo opuesto se aplicaba para el arancel fiscal, teniendo Camerún y Gabón tasas tan altas como el 260% de algunas importaciones, comparado con un límite del 40% en los otros países. Las tasas máximas no se aplican en general. El nivel de la tasa de derechos aduaneros aplicado con más fre-

Figura 1
CEMAC, Unión Económica y Monetaria de África Occidental
y Zona Monetaria de África Occidental:
Tasa máxima de tarifa a la importación antes de la armonización



Fuentes: Cuadro 2, Apéndice Cuadros 1 y 2.

---▲--- 1. Camerún; 2. República del África Central; 3. Chad; 4. República del Congo; 5. Guinea Ecuatorial; 6. Gabón
 ---●--- 1. Benín; 2. Burkina Faso; 3. Costa de Marfil; 4. Malí; 5. Níger; 6. Senegal; 7. Togo
 ---+--- 1. Gambia; 2. Ghana; 3. Guinea; 4. Nigeria; 5. Sierra Leona

cuencia en los países de la CEMAC era de alrededor de un tercio de su tasa más alta, mientras que la tasa común para el arancel fiscal estaba en la escala del 10 al 30% comparado con la escala máxima del 0 al 260%.

Los sistemas tarifarios en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental pudieron ser reagrupados en dos amplias categorías. Cinco países (Burkina Faso, Costa de Marfil, Senegal, Malí y Níger) tenían tres impuestos en común (derechos aduaneros, arancel fiscal, e impuesto estadístico⁶), mientras que el otro grupo (Benín y Togo) impusieron sólo un arancel fiscal⁷ y un impuesto estadístico. Por ejemplo, mientras Burkina Faso, Níger y Senegal aplicaron un derecho aduanero de tasa única, Costa de Marfil y Malí impusieron tasas múltiples. El impuesto estadístico también tiene tasas múltiples en Malí y Senegal, con la tasa más alta fijada en el 12% en este último país. Los sistemas impositivos se complicaron aún más por

⁶ El impuesto estadístico o cargo al usuario es un impuesto gravado para obtener ingresos para cubrir las necesidades administrativas de recopilar estadísticas (compra de equipos, uso del teléfono, etc.). Parte de este impuesto se puede distribuir a los funcionarios aduaneros para promover la buena gobernabilidad. Los impuestos estadísticos de tasas altas reducen la competitividad de las exportaciones.

⁷ Todos los países tienen un arancel fiscal de tasa múltiple.

la imposición de recargos.⁸ Los esquemas de excepción variaban con los códigos de inversión y acuerdos especiales celebrados con empresas. En total, Costa de Marfil y, en menor medida, Senegal (los dos países de habla francesa más industrializados de la región), también eran los más proteccionistas en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental; los menos proteccionistas eran Burkina Faso y Togo.

C. Beneficios de la armonización de impuestos

La armonización de impuestos puede contribuir a reducir la competencia de impuestos dañinos y las tendencias proteccionistas, incrementar la inversión, el empleo y el crecimiento, y, finalmente, expandir la base impositiva.

La base impositiva puede incrementarse si los bienes y factores de la producción⁹ son móviles a través de los países. Uno de los principales objetivos de la armonización de las tarifas externas en las uniones económicas Áfricanas es promover el comercio intra-zona eliminando derechos de importación entre los miembros. El principal beneficio para los países importadores consiste en precios de venta más bajos, que potencialmente pueden llevar a una mayor producción, consumo y base para impuestos internos. Debido al crecimiento en las exportaciones, los países originarios también pueden mantener o incrementar la inversión, el empleo y la producción, contribuyendo con ello a la expansión de las bases impositivas.

Los factores de movilidad de la producción, en particular mano de obra, en una unión aduanera crea oportunidades para una mayor

⁸ Por ejemplo, Senegal cargó un recargo a tasas que oscilaban entre el 5 y el 20% sobre diversos productos básicos y artículos de lujo. El bienestar del consumidor también se vio erosionado al proteger a los productores domésticos de azúcar. La eficiencia en la producción doméstica se vio socavada en Costa de Marfil por la imposición de recargos sobre importaciones tales como bolsas para el envasado de cacao y café, aceite y tomate. Níger impuso un recargo a las importaciones de Nigeria.

⁹ El Artículo 91 del Tratado de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental autoriza el libre movimiento de las personas (es decir, mano de obra) dentro de la unión mientras que el Artículo 4 del Tratado de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental promulgó el movimiento irrestricto de dinero (moneda, cheques, transferencias bancarias, uso de tarjetas de crédito, etc.) entre países miembros. La CEMAC también dispone el libre movimiento de la mano de obra, aunque en forma condicionada (Artículo 27 del *Convenio que rige la Unión Económica del África Central*).

producción en el país anfitrión, en el ingreso, el consumo y una base impositiva más grande que de otro modo. Pero los países de origen de los trabajadores migrantes también se pueden beneficiar si parte del ingreso generado de tal modo vuelve en la forma de remesas.¹⁰ Estas transferencias financiarán las actividades económicas (consumo e inversión en vivienda), que contribuirán a un agrandamiento de la base impositiva en los países receptores.

¿La armonización impositiva produjo un incremento en el comercio dentro de la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental?

Esta cuestión está más allá del alcance de este documento. Los indicios muestran que este comercio no se incrementó en forma significativa como resultado de la armonización impositiva (o la devaluación de 1994 del franco CFA usado en ambas zonas). La razón principal es la falta de diversificación de la producción en los países. Si bien el sector manufacturero ha alcanzado cierto progreso en algunos países (Camerún, Costa de Marfil, Senegal), las principales exportaciones de los miembros de las uniones son materias primas, muchas de las cuales son similares en especie, mientras que sus importaciones son principalmente productos manufacturados. Sus demandas no pueden ser satisfechas por las importaciones de otros países miembros. De allí que no se materializó la fuerte expansión prevista de bienes negociables al eliminar las tarifas a la importación intra-zona.

Otro importante obstáculo a los movimientos de productos básicos y al incremento en la base impositiva en las zonas de habla francesa (y más generalmente en África) es la falta de infraestructura de comunicación adecuada entre países. Los costos de transporte son altos. En la Unión Europea, en donde la red de transporte está desarrollada, el comercio internacional puede generar una significativa transferencia de la base impositiva.¹¹

Las disparidades en las leyes impositivas crean oportunidades

¹⁰ En el largo plazo, la movilidad de los factores de producción plantea desafíos que están más allá del alcance de este documento, como por ejemplo, capacidad de absorción limitada, disminución de la tasa marginal de retorno de la mano de obra y el capital en los países anfitriones, efectos de los cambios tecnológicos, y reversión de la dirección de la movilidad del factor.

¹¹ Existe un gran comercio internacional entre Benin y Níger por una parte, y Nigeria (todos miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental) por la otra parte, y ninguno entre Benin y Costa de Marfil (ambos miembros de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental).

para que los gobiernos se embarquen en una competencia impositiva para atraer la inversión extranjera, en particular de empresas multinacionales. En países en donde las tasas de impuestos son comparativamente altas, los precios también tienden a ser más altos que en otros lugares. Los precios más altos dan como resultado pérdidas de eficiencia y bienestar para los consumidores. En este sentido, la competencia impositiva es dañina para los consumidores. Las bajas demandas y ganancias impulsan a las empresas a buscar reubicarse u obtener concesiones impositivas. Para mantener el empleo y la base impositiva, los gobiernos en países de altas tasas ofrecen eventualmente desgravaciones impositivas, afectando así en forma negativa las recaudaciones de impuestos y debilitando su capacidad para prestar servicios públicos. La competencia impositiva también reduce los incentivos de las empresas multinacionales para bajar costos y mejorar la productividad.

La base impositiva también se puede expandir mejorando el clima de inversiones, incluyendo reducir las incertidumbres acerca de la dirección de la política fiscal. En general, los países forman uniones económicas, o ingresan a las ya existentes, para permitir a los productores beneficiarse con las economías de escala proveyendo a mercados más grandes. Pero la armonización impositiva también es conveniente en aquellos espacios más amplios, porque reduce las incertidumbres en la toma de decisiones económicas al acrecentar la transparencia y el carácter predecible de la política fiscal. A menudo, para protegerse de estas incertidumbres, los productores incluyen primas en sus costos. Un sistema impositivo armonizado reduce estas primas al hacer más fácil para los productores anticipar su carga impositiva y, por lo tanto, sus costos de producción y precios de venta. Los consumidores por igual pueden planear mejor sus gastos con la expectativa de que los precios serán estables en el momento de pago. La combinación de estos comportamientos crea un mejor entorno global para la inversión, el empleo, el crecimiento y un mayor bienestar.

III. Armonización de las tarifas externas en la CEMAC y la Unión Económica de África Occidental: marco político

La armonización de la tarifa externa en el CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental apunta a:

(i) establecer una protección común de la producción regional frente al resto del mundo; (ii) expandir el comercio intra-zona; y (iii) generar ingresos para el gobierno, reflejo de las pequeñas bases industriales de los países y debilidades en sus administraciones de ingresos. Los rasgos clave de las tarifas armonizadas en las dos zonas son compatibles con las prácticas modernas: pocos impuestos y de base amplia, exenciones mínimas, y tasas bajas. El asesoramiento del Fondo fue útil para introducir la tarifa externa armonizada en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental en 2000 (Recuadro 3). En la CEMAC, la tarifa externa común simplificada que reemplazó el régimen de 1965 fue adoptada el 21 de junio de 1993 y entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

A. Rasgos comunes de los regímenes de tarifas externas de la CEMAC y de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental

Similitudes en estructura

Derecho aduanero único

Antes de la creación del régimen de derecho aduanero único, toda la CEMAC y la mayoría de los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger y Senegal) operaban tarifas externas de niveles múltiples, incluyendo un arancel fiscal y un derecho aduanero. Siguiendo la actitud de la CEMAC, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental instituyó un derecho aduaneros único en enero de 2000. En forma concomitante, el nivel de protección se redujo sustancialmente para acrecentar la competitividad, los incentivos para cumplir con las leyes impositivas, y la administración aduanera. Por ejemplo, se recortó en 375 puntos porcentuales y 175 puntos porcentuales en Gabón y Costa de Marfil, respectivamente.¹²

¹² La tasa máxima acumulativa de derechos aduaneros, arancel fiscal e impuesto complementario en Gabón bajó del 405% en 1993 al 30% en 1994. En Costa de Marfil, las tarifas combinadas fiscales y aduaneras cayeron del 195% en 1993 al 20% en 2000.

Recuadro 3
Asistencia técnica sobre ingresos del Departamento
de Asuntos Fiscales del FMI para la Unión Económica
y Monetaria de África Occidental

En la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, el asesoramiento del FMI cubrió el diseño de nuevos impuestos, la evaluación del riesgo y la administración de ingresos, incluyendo la revisión de los adelantos logrados para el cumplimiento de los impuestos reformados.

El mapa de ruta para la ejecución de la Tarifa Externa Común (CET) en enero de 2000 incluía: (i) la reducción de la tasa máxima de los derechos aduaneros y aranceles fiscales combinados al 30% para el 1 de julio de 1998, y al 25% el 1 de junio de 1999; (ii) la clasificación de bienes en cuatro grupos para el 1 de enero de 1999; (iii) una reducción en las tarifas aplicada al comercio intra-Unión Económica y Monetaria de África Occidental; y (iv) la eliminación de exenciones otorgadas bajo el código de inversión y proyectos con financiamiento externo.

Los progresos para lograr estas metas fueron más fuertes en Costa de Marfil. Malí observó el límite de tasa, mientras que Níger reformó su política de exenciones.

En cuanto a riesgos, utilizando datos de 1997 y suponiendo una elasticidad cero de las importaciones y políticas impositivas internas sin cambio, los equipos del Fondo que visitaron los países estimaron que la promulgación de la nueva tarifa externa generaría pérdidas de ingresos, como porcentual del PBI, por un total del 0,8% en Costa de Marfil, 0,9% en Malí, 1,7% en Senegal, y 1,8% en Níger.¹ Benin ganaría el 0,9% del PBI en ingresos, dado que la reforma llevaría a que subieran las tasas. Las misiones propusieron diversas medidas para mitigar las pérdidas, incluyendo la reducción de las exenciones impositivas (Benin, Malí y Senegal), una mejor coordinación entre los organismos de impuestos (Benin y Malí), y una mayor capacitación (Costa de Marfil, Malí y Níger), más equipos, materiales y suministros, como así también incentivos financieros para funcionarios impositivos (Costa de Marfil, Benin y Níger).

¹ No se obtuvo estimación alguna de Burkina Faso y Togo.

Protección adicional

Conocedoras de las dificultades que enfrentan las empresas locales, protegidas durante largo tiempo de la competencia extranjera, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la CEMAC ofrecieron una protección adicional a productos seleccionados para facilitar su adaptación a la reducción mundial de tarifas. Esta protec-

ción tenía la forma de un recargo temporario en la CEMAC y un impuesto de protección regresivo en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

A diferencia de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental en donde todas las importaciones que califican tienen la misma tasa de impuesto de protección regresivo, los países de la CEMAC estaban en libertad para aplicar tasas que no superaran el 30%. Esta flexibilidad permitió a los países fijar su tasa de acuerdo con sus necesidades de ingresos y capacidad administrativa.

Comercio preferencial intrazona

Uno de los principales objetivos en la armonización de tarifas en ambas zonas era promover el comercio intra-comunidad. La naturaleza de los productos protegidos era la misma en ambas zonas. Sin embargo, las tarifas y la duración de la tarifa preferencial diferían entre zonas.

Similitudes en la base y en las tasas

La tarifa externa cubría materias de interés mutuo con respecto a la base, y clasificación de bienes así como tasas.

Base

En ambas zonas, la base era el valor ad valorem de las importaciones. Todas las importaciones debían ser clasificadas en cuatro grupos basados en factores sociales, el grado de transformación de los productos, su utilidad en el proceso de producción y facilidad de administración. De allí que algunos bienes de consumo masivo atrajeran las tasas más bajas. Los cuatro grupos eran: productos esenciales en la Categoría 1, materias primas y equipos en la Categoría 2, productos intermedios y algunos seleccionados en la Categoría 3, y bienes de consumo en la Categoría 4. Los bienes difíciles de categorizar fueron clasificados en el grupo de tarifas más altas.

Tasa

Para estar de acuerdo con la clasificación de bienes en cuatro categorías, el régimen de derechos aduaneros único tenía cuatro tasas.

Asimismo, el impuesto a los servicios tenía también una única tasa.

Sin embargo, las similitudes en estructura y políticas que rigen la tarifa externa enmascaraban diferencias sorprendentes.

B. Rasgos específicos de los regímenes de tarifas externas de la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental

Estructura

Nivel de protección

Además del derecho aduanero y del impuesto de protección regresivo, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental otorgó protección adicional a productores seleccionados (agricultura, ganado, pesca y agroindustria¹³) en la forma de un impuesto a la importación cíclica. Este impuesto se podía gravar si los precios de los bienes importados bajaban para hacer que sus sustitutos producidos domésticamente fueran no competitivos (es decir, argumento de la eficiencia marginal). Al permitir que los precios a la importación se incrementaran a niveles cercanos a los precios domésticos, el impuesto a la importación cíclica no incentiva a los productores locales para que reduzcan costos. La naturaleza permanente del impuesto incrementa el riesgo de considerar las mejoras estructurales en los costos de producción en los mercados mundiales llevando a precios más bajos duraderos como factores cíclicos que no deben impulsar un ajuste de costos en los sectores meta en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Fijada en el 10%, la tasa del impuesto a la importación cíclica le permite a la Unión Económica y Monetaria de África Occidental ofrecer un nicho de protección mayor y no conveniente respecto de la CEMAC.¹⁴

¹³ La agroindustria pareció haber sido la más protegida de todos los sectores porque, además de la tarifa externa común, se benefició con el impuesto de protección regresivo y el impuesto a la importación cíclica.

¹⁴ Los principales beneficiarios son Costa de Marfil y Senegal, los dos países más industrializados de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, que han protegido durante mucho tiempo a sus productores detrás de altas tarifas. Por otra parte, en la CEMAC, sólo Camerún tiene una producción relativamente diversificada y

Impuesto comunitario de solidaridad (Prélèvement Communautaire de Solidarité, PCS)

La eliminación de derechos aduaneros en el comercio intra-Unión Económica y Monetaria de África Occidental llevó a una significativa pérdida de ingresos para países que son grandes importadores de otros países miembros (Malí, Níger y Burkina Faso). Para compensar esta pérdida, se instituyó el impuesto comunitario de solidaridad que se grava sobre todas las importaciones imponibles,¹⁵ incluyendo bienes de la categoría 0, a la tasa del 1%. Parte del producido de este impuesto se puede usar para financiar el costo de eliminar las disparidades regionales, los déficits debidos a factores exógenos imprevistos, y los presupuestos de instituciones comunitarias.

La CEMAC también grava un impuesto del 1% sobre todas las importaciones no-CEMAC para financiar a sus instituciones.

Otros gravámenes

La ley de la CEMAC prohíbe explícitamente la imposición de otros impuestos aparte de la tarifa externa común (es decir, derechos aduaneros y recargos temporarios) y el impuesto a los servicios (Artículo 2 del Apéndice al Acta 7/93/UDEAC/556/SE1). La ley de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental no brinda instrucciones explícitas en este sentido. En consecuencia, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental grava un impuesto para la organización más grande de la ECOWAS (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental).

precios competitivos en general (debido a la mano de obra abundante, educada y bastante barata, y a la mayor productividad). Los productores de Camerún y más generalmente los de la CEMAC han enfrentado y se han adaptado a la fuerte competencia extranjera durante un largo período. En efecto, los países de África Central examinados han aplicado tarifas externas moderadas desde 1994, mientras que una importante reducción de tarifas tuvo lugar en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental recién en 2000.

¹⁵ Las importaciones con financiamiento extranjero, desgravaciones e impuestos diplomáticos, productos en tránsito, importaciones de productos del petróleo, e importaciones intra-Unión Económica y Monetaria de África Occidental, están excluidas de la base del impuesto comunitario de solidaridad (Artículos 17 y 18 del *Acte additionnel*/04/96)

Diferencias

Base

Aunque ambas zonas tienen una estructura de cuatro niveles y usan el código HS¹⁶ de cuatro dígitos, las clasificaciones en las subcategorías pueden diferir entre los dos grupos de países.¹⁷

Tasas

La CEMAC instituyó tarifas moderadas mucho antes que la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. En 1994, la tasa de derechos aduaneros aplicable a productos clasificados en las categorías 1, 2, 3 y 4 fue fijada en el 5%, 10%, 20% y 30%, respectivamente (Cuadro 1). En comparación, se produjo una reducción armonizada en las tarifas en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental sólo seis años más tarde. Sin embargo, aun en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, las altas tarifas fueron re-

Cuadro 1
Tasas de derechos aduaneros de la CEMAC
y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU)
(como porcentual)

Categoría de productos	Naturaleza	CEMAC	WAEMU
		1994	2000
Categoría 1	Bienes esenciales	5	0
Categoría 2	Materias primas y equipos	10	5
Categoría 3	Productos intermedios y seleccionados	20	10
Categoría 4	Otros bienes de consumo	30	20

Fuentes: Acta 5/94/UDEAC/556 y Reglamento 2/077CM/UEMOA.

¹⁶ HS quiere decir Sistema Armonizado, sistema de clasificación establecido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

¹⁷ Por ejemplo, mientras que la misma nomenclatura de cuatro dígitos es usada por todos los países para designar a los relojes de pulsera, los países pueden diferenciarlos aún más sobre la base de criterios tales como artículo de lujo, antigüedad, artículo de colección, resistencia al agua, etc. De allí que, dependiendo de la subcategoría de clasificación, la base del impuesto a la importación en términos de valor por unidad puede diferir entre zonas.

cortadas a niveles moderados para 1996, salvo en Senegal, donde la tasa combinada de derechos aduaneros y aranceles fiscales ascendía al 60%. La reducción más grande de la protección tuvo lugar en Costa de Marfil, en donde la tasa combinada de derechos aduaneros y aranceles fiscales cayó 160 puntos porcentuales entre 1993 y 1996 al 35%.

En la actualidad, la estructura de tasa armonizada para los derechos aduaneros es más alta en la CEMAC que en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental por 10 puntos porcentuales. La estructura de tasa más baja en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, después de la armonización en 2000, refleja mayores esfuerzos por incrementar la competitividad y reducir los incentivos a la expansión del sector informal.¹⁸

Otros gravámenes

La ley de tarifa externa de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental grava un impuesto explícito sobre los servicios, o sea un impuesto estadístico. La CEMAC también autoriza la imposición de un impuesto a los servicios (Artículo 3 del Apéndice del Acta 7/93/UDEAC/556/SE1), pero este impuesto es considerado un impuesto nacional.

Exenciones

Ambas zonas reconocen que reducir las exenciones es esencial para limitar el impacto negativo de la reducción de tarifas. De allí que sus leyes sobre tarifas requieran una reducción de las exenciones impositivas. Sin embargo, esto no se logró por la falta de consenso acerca de un código común de inversiones. La CEMAC, no obstante, adhiere más a esta cuestión porque su ley de tarifas externas prohíbe las excepciones más allá de aquéllas descritas en la ley de impuestos.¹⁹ La falta en controlar las exenciones es una fuente importante de escape de ingresos en ambas zonas.

¹⁸ Las tarifas más altas en la CEMAC son compatibles con el principio de capacidad de pago (el ingreso per cápita es más alto en la CEMAC que en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental por los ingresos provenientes del petróleo y su producción).

¹⁹ Existen indicios en cuanto a que algunos países no están cumpliendo con esta dis-

IV. Implementación de tarifas armonizadas en países de habla francesa

El desempeño de cada grupo de países es evaluado en relación con sus objetivos armonizados.

A. CEMAC

La imposición de importaciones de países no miembros fue armonizada en la forma de un derecho aduanero de cuatro niveles y un recargo temporario destinado a proteger industrias vulnerables. Los países también podían imponer un cargo por servicios a una tasa de su elección. Todos los países de la CEMAC adoptaron los nuevos derechos aduaneros a las tasas prescriptas (Apéndice, Cuadro 3). Sin embargo, no es seguro que los bienes hayan sido clasificados de acuerdo con el código establecido. La mayoría de los países también grava el impuesto a los servicios a tasas moderadas (1 ó 2%). No obstante, esta aparente armonía oculta significativos desvíos de los objetivos comunes en varios países. Sin duda, además de los derechos aduaneros comunes, Guinea Ecuatorial impone un arancel fiscal a la tasa del 25% sobre el azúcar y una tasa sobre los animales y las plantas, que está destinado a un fondo de acción rural. En la República del África Central, las importaciones tienen dos impuestos adicionales, cada uno a la tasa de 0,25%, destinados a la computarización del Ministerio de Hacienda y el Consejo de Despachantes de Aduana. Las importaciones exentas de impuestos soportan un alto cargo por procesamiento del 8% en la República del África Central. Camerún también impone un impuesto a las importaciones destinado a la computarización del Ministerio de Hacienda. Sólo Gabón parece aplicar la tarifa externa armonizada sin ningún desvío significativo.

Ni la CEMAC ni la Unión Económica y Monetaria de África Occidental regulan los impuestos a las exportaciones. Si bien estos impuestos erosionan la competitividad de los productos exportados, por razones de ingreso y equidad, varios gobiernos los gravan (Camerún, la República del África Central, la República del Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón). Camerún y la República del África Central también gravan un impuesto de control de calidad.

posición de la tarifa común externa, porque continúan otorgando exenciones imposibles sobre y por encima de aquellas autorizadas bajo la ley de la CEMAC.

B. Unión Económica y Monetaria de África Occidental

Los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental han implementado la estructura de tarifas armonizadas consistente en un derecho aduanero único, un impuesto estadístico, un impuesto a la importación cíclica y un impuesto de protección regresivo (Apéndice, Cuadro 4).²⁰ Las importaciones están siendo gravadas de acuerdo con la clasificación de la categoría en cuatro niveles. Al igual que en la CEMAC, es posible que el mapeo de las categorías de bienes no se ajuste exactamente a la directiva de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

El vencimiento del impuesto de protección regresivo, originalmente programado para finalizar en 2003, ha sido postergado hasta finales de 2005. Los productores en la mitad de los países miembro (Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí y Senegal) se beneficiaron con este impuesto. Los menos (Costa de Marfil, Malí, Senegal) buscaron una protección adicional en la forma de un impuesto a la importación cíclica. Los otros países (Benin, Guinea-Bissau, Níger y Togo) no solicitaron protección adicional bajo el impuesto de protección regresivo o el impuesto a la importación cíclica, reflejo del bajo grado de diversificación de sus economías.

Como ocurre en la CEMAC, existen desvíos de la norma de la tarifa externa en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Además del derecho aduanero armonizado, países como Senegal y Benin gravan otros impuestos, algunos a altas tasas.²¹ Togo también impone un alto impuesto a los sellos (4%) sobre las importaciones por encima del impuesto estadístico del 1% autorizado por

²⁰ Tanto la CEMAC como la Unión Económica y Monetaria de África Occidental aplican impuestos comunitarios que son usados para financiar el presupuesto de las instituciones de la unión y, en el caso de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, también compensan en parte las pérdidas por ingresos debido a la eliminación de tarifas a la importación intra-Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

²¹ Por ejemplo, Senegal cobra un recargo a la tasa del 20% de las importaciones de bananas, arroz, cebollas, papas y cigarrillos, y del 10% sobre el mijo y el sorgo importado. Los textiles importados también atraen un impuesto especial. Benin grava una serie de impuestos importantes fuera del marco de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Más notablemente, todas las importaciones soportan un impuesto de sellos del 4% (además del impuesto estadístico del 1%). Los bienes de consumo importados, como los aparatos de radio y televisión, y los vehículos de pasajeros están sujetos a gravámenes especiales.

la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Burkina Faso grava un impuesto de peaje sobre todas las importaciones a tasas variables. Níger parece ser el único país de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental que tiene una importante estructura de tarifas a las importaciones.

La mayoría de los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental tiene impuestos a la exportación, con distintos nombres y bases: impuesto de salida e impuesto de caminos en Benin, impuesto único de salida (llamado DUS en francés) en Costa de Marfil, impuesto especial a la re-exportación en Níger y Togo.

C. Evaluación de la implementación de las tarifas armonizadas en las dos zonas

En conjunto, hay un amplio cumplimiento con la tarifa externa común en ambas zonas. Todos los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental están aplicando el derecho aduanero de cuatro niveles y el impuesto estadístico. El impuesto de protección temporaria fue reducido en etapas en la CEMAC, pero se amplió en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Varios países de la zona de África Occidental buscaron una protección adicional bajo el impuesto a la importación cíclica.

También hubo desvíos significativos de las normas de las tarifas externas en varios países (Guinea Ecuatorial, Chad, la República de África Central, Senegal y Benin). Los desvíos fueron en términos de impuestos adicionales a la importación (cinco en Benin, tres en la República de África Central y Chad), y con respecto al tipo de bienes (productos de consumo masivo), la naturaleza de la base (generalmente amplia), la tasa (hasta el 20% en Senegal, 40% en Guinea Ecuatorial), y la naturaleza del receptor (administración central, para-estatales). Benin y Togo gravaron un impuesto de sellos que es, en efecto, un impuesto estadístico adicional. La imposición de altas tasas a las importaciones de otros países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental obstaculiza la expansión del comercio intra-Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Todos estos desvíos de la tarifa armonizada se traducen en distorsiones de precios que pueden llevar a la introducción de barreras no tarifarias en los países importadores y crear incertidumbres acerca de la eficacia de las políticas de impuestos comunes. La falta en cumplir totalmente con las reglamentaciones so-

bre impuestos comunes refleja debilidades institucionales y falta de incentivos para el cumplimiento.

Debilidades en el marco institucional

El actual marco institucional en ambas zonas es una sobrecarga para la determinación de las políticas en detrimento de la implementación y ejecución (Recuadro 4). Las dos principales autoridades a cargo de tomar decisiones de la unión son la conferencia de Jefes de Estado y el Consejo de Ministros.²²

²² Los únicos órganos técnicos son la Secretaría Ejecutiva en la CEMAC y la Comisión en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

Recuadro 4 Marco Institucional de la CEMAC y de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental

La más alta autoridad en la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, es decir la **Conferencia de Jefes de Estado**, tiene las mismas atribuciones en ambas uniones. Determina las políticas económicas y financieras de la unión y da directivas políticas a los Consejos de Ministros. El tratado de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental asigna responsabilidades explícitas a la Conferencia de Jefes de Estado con respecto a la armonización de las legislaciones, incluyendo leyes impositivas (Artículo 60). El tratado fija prioridades, objetivos y pautas para la armonización impositiva. El tratado de la CEMAC es más general en este sentido, limitando el alcance de las decisiones políticas de la conferencia de Jefes de Estado para dar orientaciones amplias. El grado más alto de delineación de responsabilidades en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental debería conducir a mayor claridad y capacidad de gestión en la formulación de la política. Las decisiones de la conferencia llamadas "actas" son vinculantes para los estados miembro tanto en la CEMAC como en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

Consejo de Ministros. En la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, el Consejo de Ministros (organismo de toma de decisiones) es responsable de la armonización de la política impositiva en las uniones. Está asistido en ambas zonas por un **comité de expertos**, compuesto por representantes de los estados miembro, encargados de revisar y preparar la agenda para las reuniones del Consejo de Ministros.

La **Secretaría Ejecutiva de la CEMAC** (designada por cinco años) tiene amplias responsabilidades. Las mismas incluyen: (i) la administración de la unión; (ii)

El compromiso efectivo y el impulso en búsqueda de resultados sólo pueden provenir de los Jefes de Estado. Su apoyo activo, indiferencia o resistencia a las políticas clave determinan el resultado de las políticas comunes.

Los actuales tratados brindan amplia autoridad legislativa al poder ejecutivo del gobierno, con poco contrapeso de otras fuentes de poder. La concentración de la autoridad legislativa y ejecutiva en manos de los gobiernos complica la capacidad de gestión dado que hace difícil atribuir el mal desempeño al diseño de políticas erróneas o a la falta de compromiso respecto de la implementación.

Los resultados limitados del proceso de integración también se deben a la falta de priorización de la extensa lista de temas financieros y de desarrollo económico que la Secretaría Ejecutiva de la

recomendaciones para reformas políticas en todos los campos cubiertos por el tratado; (iii) la ejecución, a diferencia de la Comisión de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, de las decisiones de la CEMAC; y (iv) la preparación de informes sobre los progresos alcanzados para lograr los objetivos de la unión.

La **Comisión de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental** (organismo administrativo de la unión), al igual que la CEMAC, es responsable de realizar recomendaciones sobre cuestiones económicas y presentar un informe de los progresos alcanzados respecto de la integración económica al parlamento regional. Sin embargo, una diferencia clave con la CEMAC es que la comisión también debe enviar una copia de su informe a las legislaturas nacionales. Esta disposición es importante porque el informe ilustra a los parlamentos nacionales sobre el desempeño de sus propios gobiernos con respecto a los objetivos de la comunidad y la experiencia de otros países. Esto promueve y estimula el buen desempeño dado que el progreso alcanzado en otros países es examinado para aprender.

El tratado de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, a diferencia de lo que ocurre en la CEMAC, no faculta a la comisión a asegurar la implementación efectiva de las decisiones.

Supervisión y control judicial. El tribunal de justicia de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la cámara judicial¹ de la CEMAC son responsables de interpretar los tratados de las uniones. El control externo de las operaciones del gobierno es responsabilidad del auditor general establecido por los tratados. Mientras que el tribunal de justicia y el auditor general son dos instituciones separadas en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, están combinados en la CEMAC. Las decisiones del tribunal de justicia y de la cámara judicial son definitivas y ejecutables.

¹ Los miembros del tribunal de justicia y de la cámara judicial son designados por un plazo de seis años por la conferencia de Jefes de Estado.

CEMAC y la Comisión de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental deberían revisar y recomendar para las reformas. Otro factor que contribuye al lento progreso es la falta de experiencia en los cuerpos administrativos en sus muchas áreas de responsabilidades.

Incentivos para el cumplimiento

Los rasgos modernos de los impuestos reformados deberían promover normalmente la toma de conciencia de los contribuyentes, y su cumplimiento. La transferencia de la autoridad impositiva a las instituciones supranacionales también conduce a más estabilidad y carácter predecible de la política fiscal. Esto reduce la incertidumbre en la toma de decisiones respecto de la inversión en el sector privado. La simplificación del sistema impositivo debería facilitar también la administración de los ingresos.

Bajo el presente acuerdo, los tribunales regionales son responsables de evaluar el cumplimiento de los miembros de la unión con las reglamentaciones comunitarias. El no cumplimiento está virtualmente libre de costos porque no corresponde ninguna penalidad o sanción a la falta de cumplimiento pleno de las directivas impositivas.

La integración planificada de las economías de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la Zona Monetaria de África Occidental requiere una revisión de la política fiscal en el último grupo a fin de evaluar su distancia de los regímenes impositivos de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y las condiciones para la implementación efectiva del modelo por parte de los países de la Zona Monetaria de África Occidental. Este es el tema de la próxima sección.

V. Regímenes de tarifas externas en la zona monetaria de África Occidental

En comparación con la zona de habla francesa, los sistemas de impuestos limítrofes de la Zona Monetaria de África Occidental se pueden clasificar en dos grupos. El primer grupo, que comprende a Ghana solamente, implementó la reforma impositiva de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (un derecho aduanero

único aplicado a importaciones clasificadas en forma similar, Cuadro 2)²³. Ghana grava un recargo sobre productos seleccionados²⁴ y también un impuesto estadístico a la misma tasa del 1% que en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Al igual que en Costa de Marfil, Ghana grava un impuesto a la exportación sobre el cacao, los troncos y la madera de obra. El régimen tarifario del segundo grupo, formado por los restantes países de la Zona Monetaria de África Occidental, muestra significativas disparidades en comparación con el modelo de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental/CEMAC.

Cuadro 2
Zona Monetaria de África Occidental:
Regímenes de tarifas externas 1/

Tipo de impuesto	Gambia Dic.2003	Ghana Dic.2002	Guinea Dic.2002	Nigeria Oct.2002	Sierra Leona Abril 2004
Como porcentual					
Derechos aduaneros	0-18	0, 5, 10, 20	2, 6, 7	2,5-150	5, 15, 40
Arancel fiscal			6-8		
Recargo a las importaciones	5	10	8-50		30
Impuesto a las exportaciones					
Cacao		100			
Troncos		20			
Madera de obra		10			
Oro y diamantes			3		2,5
Impuesto estadístico	1				

Fuente: Artículo IV Informes de consulta del Fondo.

1/ Todas las tasas son ad valorem.

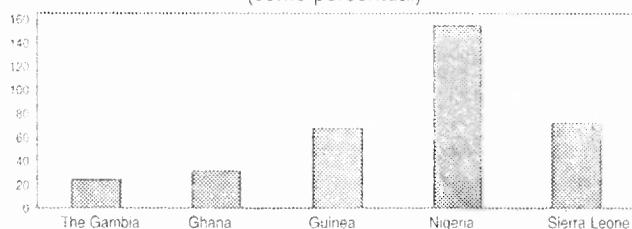
Si bien Gambia y Nigeria imponen sólo un derecho de importación, tienen un gran número de categorías de productos básicos imponibles (por ejemplo, 14 grupos en Nigeria comparado con cuatro en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental/CEMAC). Es probable que la administración de los impuestos sea más com-

²³ Es posible que los rubros incluidos en cada categoría no sean los mismos en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental que en la CEMAC.

²⁴ Los mismos incluyen frutas y vegetales, carne congelada, aves y productos lácteos, cerveza, trigo, jabón, aceite comestible, y vestimenta.

plificada en estos países que en la zona de habla francesa. Con respecto a las tasas, mientras que la tasa máxima es moderada en Gambia (18%), es prohibitiva en Nigeria (150%, Figura 2). La tasa máxima aplicable a algunas materias primas en Nigeria es más alta que la tasa máxima sobre bienes de consumo en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (25% contra 20%). Este diferencial de tasa alienta el comercio ilegal y socava la recaudación de impuestos en Nigeria. Mientras que Guinea²⁵ y Sierra Leona imponen derechos aduaneros sobre sólo tres categorías de productos, los agrupamientos de estos productos difieren en forma significativa de los de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental/CEMAC. Por ejemplo, Sierra Leona aplica la misma tarifa (5%) a las materias primas y a la mayoría de los bienes de consumo, mientras que las importaciones de bienes de consumo en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental atraen una tarifa del 20%. Asimismo, Sierra Leona impone una tarifa del 40% sobre artículos de lujo,²⁶ una categoría que no está aislada en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental/CEMAC. Otra disparidad se encuentra en el número de tarifas impuestas. Mientras que la Unión Económica y Monetaria de África Occidental/CEMAC tienen un único derecho aduanero, Guinea tiene tres tarifas (es decir, un derecho

Figura 2
Zona Monetaria de África Occidental: Tasa máxima de tarifa de importación antes de la tarifa externa común
(como porcentual)



Fuente: Cuadro 2

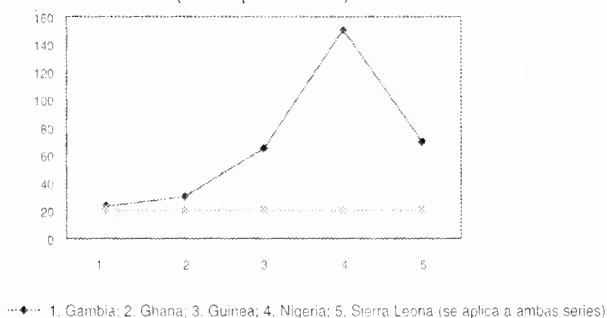
²⁵ Se informa que Guinea ha adoptado el régimen de tarifa externa de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental con vigencia a partir de julio de 2005. Los otros miembros de la Zona Monetaria de África Occidental (Gambia, Nigeria, y Sierra Leona) están tratando de implementarla para 2007.

²⁶ Incluye automóviles, cámaras, películas y ropa de cuero.

aduanero, un arancel fiscal, y un llamado arancel fiscal único aplicable a materias primas, productos del petróleo, y cigarrillos).

Como en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental-/CEMAC, todos los países de la Zona Monetaria de África Occidental, salvo Nigeria, gravan un recargo sobre importaciones seleccionadas, cuyas listas difieren significativamente entre países.²⁷ En total, la tasa acumulativa de tarifas a la importación de Gambia y Ghana están más cerca de la tasa máxima de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (Figura 3). En cambio, hay una amplia diferencia en las tasas entre Nigeria y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

Figura 3
Zona Monetaria de África Occidental:
Tasa diferencial de la tarifa externa común de la Unión Económica
y Monetaria de África Occidental
(como porcentual)



Fuentes: Cuadros 1 y 2.

La falta de armonía en las tarifas externas en la Zona Monetaria de África Occidental no debe, sin embargo, refrenar los esfuerzos de convergencia hacia el régimen de tarifas externas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental porque, según lo antes

²⁷ En Gambia, la complejidad del régimen de tarifas está compuesta por la combinación de recargos específicos y ad valorem. Los cigarrillos y las bebidas alcohólicas tienen tasas específicas, mientras que los vehículos nuevos atraen una tasa ad valorem y los importadores de vehículos usados pagan una tasa específica. En Guinea, la lista incluye cerveza y bebidas alcohólicas (tarifa del 50%), harina y vino (25%), gaseosas (20%), video (10%), aceite (10%), y pinturas (5%).

mencionado, los regímenes aduaneros en las zonas de habla francesa también fueron dispares, complejos y no transparentes antes de la armonización. La lección clave de las experiencias de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la CEMAC es que la voluntad política es esencial para reformar las tarifas externas. Las pérdidas por ingresos se pueden mitigar derogando exenciones.

VI. Agenda sin terminar

La eliminación de las barreras a las tarifas internas y la reducción en las tasas en la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental deberían estimular la inversión, el empleo y el crecimiento. La limitación de las categorías de importación a cuatro y la reforma de la estructura del impuesto a la importación a solo dos impuestos en la CEMAC y tres en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental está en línea con los principios internacionales, y debería facilitar la administración y el cumplimiento. La cuestión principal es la implementación efectiva de las políticas comunes por parte de todos los miembros de las uniones. En este sentido, varios países de la CEMAC y de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental no alcanzan las expectativas en términos de logros (es decir, mejoras significativas en competitividad, mayor empleo, más exportaciones a países no pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, creciente comercio intra-comunidad y vigorosos ingresos por impuestos). Se pueden tomar medidas para mejorar el cumplimiento.

A. Marco institucional

Idealmente, debería haber un organismo supranacional dotado de facultades para requerir el cumplimiento de los países miembros con las reglamentaciones de la comunidad. Sin embargo, esta opción no es realista, porque es probable que los países miembro no se despojen de tales facultades. Otra alternativa es establecer un sistema de recompensas y sanciones financieras en un intento por estimular el cumplimiento voluntario. La última opción se podría implementar a través de la creación de un fondo central en cada zona. En la actualidad, las ganancias obtenidas por los bancos centrales comunes (en la CEMAC y en la Unión Económica y Monetaria de África Occi-

dental) son distribuidas. La liberación automática de dividendos a todos los países miembro sin condiciones llegará a su fin. Las ganancias de los bancos centrales y otras instituciones regionales como los bancos de desarrollo, y los gravámenes a la comunidad (impuesto comunitario de solidaridad en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, impuesto comunitario en la CEMAC)²⁸ serán usados para financiar los fondos centrales de la CEMAC y de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.²⁹ Después de las afectaciones a los presupuestos de las instituciones regionales, los recursos del fondo central serán distribuidos a los miembros que cumplan plenamente con las reglamentaciones de la comunidad. A los países que no cumplan se les confiscará su parte de la distribución. La evaluación será realizada por los tribunales regionales, que deberán estar equipados con jueces de credenciales impecables en cuanto a competencia e independencia.

B. Reformas de diseño

El impuesto a la importación cíclica en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental es una falta de incentivo para los productores locales en sectores seleccionados (agricultura, ganado, pesca y agroindustrias) para reducir sus costos de producción. Por lo tanto, priva a los consumidores de los beneficios de una mayor eficiencia en el comercio global y debería ser eliminado.³⁰ También es conveniente revisar las sanciones por incumplimiento de las reglamen-

²⁸ Para asegurar el cobro y entrega de los impuestos comunitarios, la Secretaría Ejecutiva de la CEMAC y la Comisión de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental pueden establecer en cada país una pequeña unidad encargada de cobrar los gravámenes comunitarios en el punto de entrada y transferir el producido al fondo central.

²⁹ En la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, el fondo central de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental podría ser financiado por el saldo del gravamen comunitario y una parte de la ganancia del banco central de cada país miembro. Se requerirán aportes presupuestarios a falta de ganancias suficientes o en el supuesto de pérdidas.

³⁰ La derogación se puede efectuar en etapas a lo largo de unos pocos años para facilitar el ajuste (es decir, medidas para reducir los costos de producción domésticos). Durante este período, los ingresos cobrados deberán ser considerados como sumas recibidas regionales (para reducir los incentivos para imponer el impuesto), no nacionales, y ser depositados, por ejemplo, en el fondo central propuesto.

taciones comunes, que en la actualidad son pocas y leves. Se deben considerar sanciones graduales pero más fuertes (disminución de la condición de miembro a la de observador; suspensión de su participación en reuniones, incluyendo la conferencia de Jefes de Estado y los consejos ministeriales; publicación de informes de evaluación de miembros no cumplidores, etc.).

C. Acciones de Cumplimiento

El cumplimiento de la tarifa externa armonizada en la Unión Económica y Monetaria de África Occidental parece no tener desvíos en Níger. Togo también parece haber implementado los principales elementos de la tarifa externa.³¹ En la CEMAC, Gabón es el único país que parece haber cumplido en forma satisfactoria con las disposiciones clave de las tarifas reformadas. En ambas zonas, el principal desvío es la imposición de recargos, en varios casos a tasas altas. De allí que la medida clave a tomar sea la eliminación de recargos y otros impuestos a la importación disfrazados gravados por los países de la CEMAC y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (en particular Chad, Gabón y Senegal; véase Recuadro 5).³² También se requiere la implementación efectiva de la tarifa externa común por parte de Guinea Ecuatorial.

En cuanto a la Zona Monetaria de África Occidental, es conveniente que sus miembros implementen, como lo hizo Ghana, la reforma tarifaria de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Tal decisión traerá aparejado, en particular (i) una aguda reducción en la protección en Nigeria; (ii) la eliminación del arancel fiscal en Guinea; y (iii) una reforma de las tarifas externas en Gambia y Sierra Leona.

³¹ Togo grava a las importaciones con un alto impuesto de sellos.

³² Las disparidades son mayores en Chad con un recargo del 25% sobre las importaciones de azúcar; Gabón con un impuesto adicional del 20% sobre las importaciones de grasas y aceites comestibles, jabones, productos avícolas, cigarrillos y harina; y Senegal, con un recargo del 20% sobre las importaciones de cebolla, papa, banana, arroz y cigarrillos.

Recuadro 5**CEMAC y Unión Económica y Monetaria de África Occidental:
Medidas para acrecentar el cumplimiento de la tarifa armonizada**

Para hacer que sus actuales regímenes impositivos cumplan totalmente con la tarifa externa armonizada, los países de habla francesa deben tomar las medidas que se indican a continuación.

Camerún

- eliminar el impuesto adicional a la importación del 0,45% destinado a la computarización del Ministerio de Hacienda; y
- remover el impuesto al control de calidad del 0,95%.

República del África Central

- remover los impuestos adicionales a la importación, cada uno del 0,25%, destinado al Consejo de Despachantes de Aduana, y la computarización del Ministerio de Hacienda; y
- eliminar el arancel de proceso de exención del 8% gravado sobre las importaciones exentas de impuestos.

Chad

- eliminar el impuesto complementario del 25% sobre el azúcar importado;
- remover el impuesto adicional del 1% sobre la importación de animales y plantas destinado al Fondo de Acción Rural; y
- eliminar el impuesto de pago anticipado a la importación del 4%.

Guinea Ecuatorial

- implementar la tarifa externa común; y
- eliminar el arancel fiscal del 15 al 40% sobre las importaciones.

Gabón

- eliminar el recargo del 20% sobre las importaciones de grasas y aceite comestible, jabón, productos avícolas, cigarrillos y harina.

Benin

- remover el recargo del 5% sobre la importación de aparatos de televisión; y
- el adicional del impuesto del 0,15% sobre las importaciones destinadas a obras viales.

Burkina Faso

- eliminar impuestos gravados a tasas específicas para la Cámara de Comercio sobre importaciones, en particular sobre arroz, azúcar, cemento, productos de metal y vehículos.

Costa de Marfil

- no hay información disponible sobre eventuales desvíos de los impuestos armonizados.

Senegal

- eliminar el recargo del 1% sobre los textiles importados seleccionados; y
- remover el recargo del impuesto a la importación del 10% sobre mijo y sorgo, y del 20% sobre cebolla, papa, banana, arroz y cigarrillos.

Togo

- eliminar el impuesto de sellos del 4% sobre las importaciones.

Apéndice Cuadro 1. CEMAC: Estructura de impuestos a la importación

	Camerún				República de África Central				Chad			
	1993		1996		1993		1996		1992		1996	
	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)
Impuestos a la importación	Múltiple	2.5- 45	4	5,10,20,30	Múltiple	2.5- 90	4	5,10,20,30	Múltiple	0-90	4	5,10,20,30
Derechos aduaneros	Múltiple	0- 260			Múltiple	10- 40			Múltiple	10- 40		
Arancel fiscal	Múltiple	5- 10			Múltiple	10- 50			Múltiple	5- 10		
Impuesto comp. a la import.									3	5,10,15		
Recargo a la importación					1	1	1	1.1	1	1	1	2
Impuesto estadístico								2				
Gravamen de solidaridad												
	República del Congo				Guinea Ecuatorial				Gabón			
	1993		1996 1/		1993		1997		1993		1996	
	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)	Número de tasas	Clases de impuestos (%)
Impuestos a la importación	Múltiple	2.5- 90			Múltiple	2.5- 45	4	5,10,20,30	Múltiple	2.5- 45	4	5,10,20,30
Derechos aduaneros	Múltiple	10- 40			Múltiple	0- 260	Múltiple	15- 40	Múltiple	0- 260		
Arancel fiscal	Múltiple	10- 50							Múltiple	5- 100		
Imp. a la import. complement.					Múltiple	25- 30	Múltiple	20- 35				
Recargo a la importación		0.2									1	2
Impuesto estadístico												
Gravamen de solidaridad												

Fuente: Informes de consulta del Fondo, Artículo IV.

Apéndice C. 2. Unión Económica y Monetaria de África Occidental: Principales impuestos basados en importaciones antes de la armonización

	Benin				Burkina Faso			
	1993		1996		1993		1996	
	Número de tasas	Clases de impuestos %	Número de tasas	Clases de impuestos %	Número de tasas	Clases de impuestos %	Número de tasas	Clases de impuestos %
Derechos aduaneros					1	5	1	5
Arancel fiscal	12	0- 46	4	0, 5, 10, 20	3	0, 4, 26	3	0, 4, 26
Imp. estadístico				2		4		4
IVA	1	18	1	18	2	0, 15	2	0, 15
Gravamen solidaridad		1		1		1		Repealed
	Costa de Marfil				Mali			
	1993		1996		1993		1996	
	Número de tasas	Clases de impuestos %	Número de tasas	Clases de impuestos %	Number de tasas	Clases de impuestos %	Number de tasas	Clases de impuestos %
Derechos aduaneros	3	5, 10, 15	1	5	2	0.5	1	0.5
Arancel fiscal	39	10- 180	7	0 - 30	7	0 - 30	3	0, 10, 25
Imp. estadístico	1	3	1	3	2	3.5	2	3.5
IVA	4	5, 11, 25, 35	3	0, 11, 20	3	0, 10, 15	3	0, 10, 15
Gravamen solidaridad					1	1	1	1
	Niger				Senegal			
	1993		1996		1993		1996	
	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)
Derechos aduan.	1	5	Repealed		1	15	1	10
Arancel fiscal	Multiple	3- 40	3	5, 10, 30	4	10, 20, 30, 50	3	20, 30, 50
Imp. estadístico					2	6, 12	1	5
IVA	2	0, 17	2	0, 17	4	0, 7, 20, 30	3	0, 10, 20
Gravamen solid.	1	3	1	5				
	Togo							
	1993		1996		1993		1996	
	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)	Número de tasas	Clases de imp. (%)
Derechos aduan.	1	5	Repealed		1	10	1	10
Arancel fiscal	Multiple	3- 40	3	5, 10, 30	4	10, 20, 30, 50	3	5, 10, 20, 35
Imp. estadístico					1	5	1	3
IVA	2	0, 17	2	0, 17	4	0, 7, 20, 30	3	0, 7, 18
Gravamen solid.	1	3	1	5				

Fuente: Informes de consulta del Fondo, Artículo IV.

Apéndice Cuadro 3: CEMAC: Resumen de la tarifa externa común

	Camerún 2004	CAR 2002	Chad 2001	República del Congo 1/	Guinea E. 2003	Gabón 2003
Derechos aduaneros:						
Mercadería						
general						
Clasificación						
de productos	sí	sí	Sí		Sí	sí
Aplicación de						
tasas armonizadas	sí	sí	Sí		Sí	sí
Recargo temporario						
Fecha de finalización						Aplicación
de aplicación del recargo		junio 2000				selectiva 2/
Impuesto estadístico						
Base	Importaciones certificadas- SGSTodas las importac.					Importac.
Tasa		1,00%	2%			2%
Exenciones		Sí	Sí			
Imp. integración regional						
Base	Importac. No-CEMAC		Importac. No-CEMAC			
Tasa	1%		1% de importac. cat.III			
			2,5% para bienes de consumo			
Exenciones	sí					
Derecho de exportación						
Base	Valor export. troncosFob o valor ref.			Valor Fob		Valor Fob
Tasa	17,50%	Variable 3/			Variable 4/	Valor 5/
Otros impuestos a la import./export.						
Arancel fiscal						
Base					Todas las importac. 6/	
Tasa					15%-40%	

Consejo de Despachantes de Aduana

Base	Importac.y exportac.
Tasa	0,25%

Computarización del Min. de Hacienda

Base	Importac.y exportac.	Importac.y exportac.
Tasa	0,45%	0,25%

Arancel de procesam. de exención

Base	Import. exentas de imp.
Tasa	8,00%

Impuesto suplementario

Base	Import.seleccionadas
Tasa	25%

Imp. de almacenaje y custodia

Base	Mercaderías no despachadas
Tasa	CFAF 30/días/50 kg.

Impuesto de tránsito

Base	Productos del petróleo	Productos del petróleo	Valor de los bienes	Valor Fob
Tasa	Variable	0,80%	3%, 5%	3%, 5%

Imp. productos animales

Base	Importac.No UDEAC
Tasa	0,4% de la tasa UDEAC

Imp. fondo acción rural

Base	Animales y plantas importadas
Tasa	1%

Imp. investig.y control

Base	Exportaciones
Tasa	0,50%

Imp. de salida

Apéndice Cuadro 3: CEMAC: Resumen de la tarifa externa común (continuación)

	Camerún 2004	CAR 2002	Chad 2001	República del Congo 1/	Guinea E. 2003	Gabón 2003
Base			Exportac.prod. animales y plantas			
Tasa			0,5%-30%			
Control de calidad						
Base	Valor de merc.selecc..Valor de mercad.					
Tasa	0,95%	0,3% p/algodón				
		0,5% para otros 7/				
Arancel p/la madera en pie						
Base	Valor de exportación			Valor export.troncos	Valor Troncos	
Tasa	2.50%			1%, 2,7%	3% a 9%	
Arancel de reforestación						
Base				Valor Fob troncos export.		
Tasa				5%		
Impuesto puerta fábrica						
Base	Valor exportaciones					
Tasa	2,25%					
Impuesto de caminos						
Base				Valor Fob troncos export.		
Tasa				2,5%		

Fuentes: Informes de consulta del Fondo, Artículo IV (el año que aparece bajo el nombre del país es el del informe).

1/ Los datos para la República del Congo no están disponibles debido en parte a los varios años de guerra civil.

2/ Se grava un impuesto del 20% sobre las grasas y aceites comestibles, jabon, productos avícolas, cigarrillos y harina. Desde fines de 2003, este impuesto ha sido suspendido para el agua mineral y los lubricantes industriales.

3/ Las tasas son 0.75% para la madera, 8.15% para el café, 6.08% para el algodón, 4.75% para la madera procesada, 5% para los diamantes, 3% para el oro, 0.3% para el algodón y 0.5% para otros rubros.

4/ Las tasas son 1% para café y cacao, 15.8% para troncos (más CFAF 650 por metro cúbico), 9% para madera terciada (más CFAF 650 por metro cúbico).

5/ Las tasas son 3.5% para manganeso y 20% para troncos.

6/ Salvo alcohol, tabaco, y vino, para los que las tasas son específicas.

7/ Incluyendo café, pimienta, cacao, tabaco y caucho.

Apéndice Cuadro 4. Unión Económica y Monetaria de África Occidental: Resumen de tarifa externa común

	Benim 2004	Burkina Faso 2003	Costa de Marfil 2003	Guinea-Bissau 2003	Malí 2003	Níger 2004	Senegal 2004	Togo 2003
Derechos aduaneros:								
mercadería general								
Clasificación de bienes	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Aplicación de tasas armonizadas	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Impuesto estadístico								
	Todas las importac.p/el mercado							
Base	local, tránsito y re-exportac.	Todas importac.	Todas importac.		Todas importac./export.	Todas importac./export.	Todas import.	No WAEMU
Tasa	1%	1%	1%		1%	1%(import), 3%(export)	1%	1%
Exenciones	sí						sí	no
Impuesto de integración regional								
Imp. comunit.de solidaridad								
		Importac.	Importac.		Import. No WAEMU	Import. No WAEMU	Import.	Import.
Base	Import.No WAEMU	No WAEMU	No WAEMU				No WAEMU	No WAEMU
Tasa	1%	%	1%		0,50%	1%	1%	1%
Exenciones	sí	sí	sí		sí	sí	sí	no
Gravamen ECOWAS								
	importac.	Importac.			Importac.	Importac.	Importac.	Importac.
Base	No ECOWAS	No ECOWAS			No ECOWAS	No ECOWAS	No ECOWAS	No ECOWAS
Tasa	0,5%	0,5%			0,5%	0,5%	0,5%	1%, 4%
Exenciones	sí	sí				sí	sí	no
Impuesto de protección declinante (TDP)								
Base		Import.seleccionadas			Import.seleccionadas		Import.seleccionadas	no
Tasa		2,5%-5% 1/			10%-20%		2,5%-5% 1/	

Continúa en la página siguiente

Exenciones		si	no
Impuesto a la importación cíclica (CIT)			
Base		Azúcar, harina de trigo, arroz	No WAEMU seleccionadas
Tasa		Variable	Variable 2/
Exenciones			
Derecho aduanero			
Base		Valor de	
Tasa	Peso	castañas de cajú	
	Variable 3/	10%	
Otros imp. a la import./export.			
Imp. a la tecnología de la inform.			
Base	Declaración de aduana		
Tasa	Declaración /CFAF 2000		
Impuesto a la radio			
Base	Importac.de aparatos de radio		
Tasa	Aparato/CFAF 500		
Impuesto a la televisión			
Base	Valor aparato de TV importado		
Tasa	5%		
Imp. temporario a la import.			
Base	Vehículo de pasajeros importado		
Tasa	Vehículo/CFAF 5.000		
Imp. especial a la re-export.			
Base	Valor ítems seleccionados	Valor re-exportac.Ventas en negoc.aerop.	
Tasa	8	Vana con el destino	1%-4%
Impuesto al peaje			
Base	Todas las importac.		
Tasa	Variable 4/		
Impuesto a los textiles			
Base			Textiles importados seleccionados

Tasa		1%
Recargos		
Base		Importaci. seleccionadas
Tasa		10%, 20% 5/
Impuesto al tránsito		
Base	Mercaderías en tránsito seleccionadas	
Tasa	Tasas variables 6/	
Impuesto de salida		
Base	Valor de exportac.	
Tasa	Tasa variable	
Impuesto a los caminos		
Base	Todas las import.y exportac.	
Tasa	0,15%	
Impuesto a los sellos		
Base	Imp. estadístico	Todas las importac.
Tasa	4%	4%
Imp. adicional a la import.		
Base	Volumen	
Tasa	CFAF 2.200/litro	

WAEMU: Unión Económica y Monetaria de África Occidental

ECOWAS: Comunidad Económica de Estados de África Occidental

Fuentes: Informes de Consulta del Fondo. Artículo IV (el año que figura debajo del nombre del país es el del informe).

1/ Tasa declinante que comienza en julio de 1999.

2/ La tasa es del 10% para soja, semillas de colza, aceite de maní. Este impuesto también se grava sobre el azúcar, la harina, el arroz y los cigarrillos.

3/ La tasa (en CFAF/kg) es de 160 para el cacao, 10 para el café, castañas de caju y nueces de shea. 1%-25% para troncos. La tasa para nueces de cola es ad-valorem y está fijada en el 14%.

4/ Impuesto gravado para la Cámara de Comercio a la tasa de CFAF 75/ton. sobre arroz, azúcar y cemento. CFAF 150 por tonelada sobre productos de metal. CFAF 3.000 por vehículo. y CFAF 500/ton. para otras importaciones.

5/ La tasa es de 10% para mijo y sorgo, y 20% para cebolla, papas, bananas, cigarrillos y arroz.

6/ Impuesto específico que oscila entre CFAF 200 a CFAF 1.500 por rubro. Aplicado a lana y tejido de pelo fino, sábanas y manteles, productos del tabaco y bebidas alcohólicas.

La tasa es de CFAF 5.000 por camión para camiones que transportan 1,5 toneladas de mercadería.

Referencias

Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), 1993, Tarifa Exterior Común y Tarifa Preferencial Generalizada, Acta No. 7/93/UDEAC/556/SE1, del 21 de junio de 1993.

_____, 1994, Revisión de la Tarifa Exterior Común, Acta No. 5/94/UDEAC/556/CD/56, del 19 de diciembre de 1994.

_____, 2001, Criterios e Indicadores Macroeconómicos de la Supervisión Multilateral, Directiva No.01/01/UEAC/094/CM/06 del 3 de agosto de 2001.

Doe, Lubin, 2006, "Armonización de los impuestos de consumo interno en los países de África Central y Occidental," de próxima aparición como un Documento de Trabajo de FMI, (Washington: Fondo Monetario Internacional)

Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA) 1996, Impuesto Comunitario de Solidaridad, Acta Adicional No. 4/96 del 10 de mayo de 1996.

_____, 1997, Tarifa Exterior Común, Reglamento no. 2/97/CM/UEMOA del 28 de noviembre de 1997.

_____, 1999, Impuesto Regresivo de Protección (TDP), Reglamento No. 03/99/CM/UEMOA del 25 de marzo de 1999.

La contribución del sector público a la competitividad de la economía chilena. Eficacia y eficiencia del gasto público en I+D+D.*

Wally Meza San Martín**

Raúl Núñez Brantes***

I. Introducción

1.1. Justificación

En la actualidad Chile enfrenta un escenario externo mejor de lo previsto en años anteriores, pero al mismo tiempo más complejo en cuanto a la competitividad que debe enfrentar. Lo primero es el resultado de importantes recursos fiscales dispuestos en forma permanente, los cuales están destinados a estimular la inversión, el empleo, la innovación y la productividad; lo segundo es porque al igual que Chile, otros países han entrado al ruedo internacional con estrategias agresivas que obligan a poner atención en los factores productivos y competitivos estructurales de la economía nacional. Realizar un cambio de esta magnitud, donde proponemos cambiar el enfoque de “hacer gobierno”, exige conducir una estricta disciplina fiscal en cuanto a la elaboración y ejecución presupuestaria, midiendo en el tiempo el impacto macroeconómico de las medidas adoptadas, y a establecer exigentes criterios para resguardar el uso eficiente de los recursos¹.

* El presente trabajo obtuvo una Mención Especial en el Premio Anual ASIP del año 2006 que otorga la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

** Ingeniero Comercial – Economista Consultor Senior.

*** Ingeniero Civil Mecánico, MBA – Consultor Senior.

¹ “Aprovechemos la oportunidad. Asumamos el desafío del crecimiento”. Septiembre de 2006. Patricio Arrau et col.

La política fiscal –que se ha venido administrando desde el año 2000–, consistente en la confección de un presupuesto anual sobre la base de una contabilidad estructural, debe perfeccionar sus mecanismos de generación y control de indicadores de gestión y resultado apuntando a priorizar el impacto del gasto público antes que la sola eficiencia en su ejecución.

El grueso de esta nueva disponibilidad de recursos se debe destinar a impulsar un fuerte crecimiento de la inversión, del empleo y de la productividad sobre la base de una agenda concreta que reduzca los riesgos de su captura por parte de sectores específicos y cuya aplicación sea gradual, cuidando minimizar la ocurrencia de efectos macroeconómicos no deseados. Específicamente, un grupo de 20 economistas de distintas corrientes políticas ha propuesto (2006):

- El financiamiento de una reforma profunda del Estado que incorpore criterios de eficacia y eficiencia en la gestión y mayor flexibilidad operativa al interior del aparato público que no responda a la contingencia mediática, que es el que finalmente decide la tercera parte de la demanda agregada de la economía.
- Un potente impulso a la inversión y la innovación incluyendo un aumento de la inversión en educación y capacitación, con el propósito de fortalecer el capital humano nacional, aplicando un programa de reducción gradual de los impuestos que en la actualidad traban el crecimiento de la actividad económica y la generación de empleos.

La pronta aplicación de un programa dirigido a elevar la productividad e impulsar la inversión no solo redundará en un paulatino aumento del crecimiento potencial de la economía nacional –y la correspondiente creación de bienestar duradero–, sino que es el mejor modo de levantar las expectativas racionales y superar el inesperado debilitamiento de la actividad económica registrado en el bienio 2005-2006. Tomado en cuenta el desafío de mejorar la productividad de los trabajadores chilenos, es fundamental el fortalecimiento de la inversión en capital humano mediante una reingeniería de la educación a todo nivel a fin de incrementar la competitividad de los educandos nacionales frente a sus pares extranjeros.

Un requisito básico que se debe cumplir para financiar nuevos gastos fiscales, es la reforma del aparato estatal. Esto implica revi-

sar los procedimientos de evaluación y gestión de los diversos programas de gasto público, y de las leyes que lo soportan como el Estatuto Administrativo y el sinceramiento de la dotación real versus la necesaria para el Estado en el cumplimiento de sus funciones, y perfeccionar consecuentemente los criterios para su focalización priorizando áreas de alto impacto productivo y competitivo y no solo mediático, de manera de asegurar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. El incremento de la mayor productividad originada por una reforma del Estado no se limita al impacto directo en el mejor uso de los recursos fiscales, sino que genera importantes beneficios en eficiencia en el sector privado, al reducirse el peso ocasionado por una carga burocrática que, en la mayoría de los casos, solo traba la iniciativa privada.

1.2 Objetivos del Estudio

Los objetivos del presente estudio son:

- Poner a disposición de los agentes económicos públicos y privados, especialmente empresarios, un análisis sistemático de los principales instrumentos existentes para impulsar la competitividad de la economía nacional.
- Establecer la contribución y el apoyo que están recibiendo actividades como el fomento de las exportaciones, estudios de preinversión, investigaciones tecnológicas, etc.
- Precisar sectores o actividades que posean insuficiente apoyo financiero y, finalmente, describir algunas dificultades que se han presentado en la colocación de los créditos y subvenciones, tales como incapacidad económica para cubrir parte de la inversión, investigaciones tecnológicas, etc.

A través del desarrollo de estos puntos se entrega una amplia visión sobre el potencial de los instrumentos disponibles con que cuentan distintas instituciones públicas para el fomento y financiación de programas y proyectos vinculados al fortalecimiento de la competitividad nacional en un escenario globalizado; estableciendo la información relacionada con las líneas de apoyo financiero vigentes hasta la fecha, la cual se presenta en forma ordenada por cada institución de fomento y financiera encargada de administrar los recursos disponibles para líneas y acciones de apoyo.

II. Políticas e instrumentos gubernamentales para fortalecer la competitividad e incentivar la innovación² en Chile

2.1. Gobierno Central

2.1.1. Plan de medidas para potenciar el crecimiento económico del país³

Bajo el lema “Chile compete”, el Gobierno Central enmarcó un conjunto de medidas administrativas, proyectos de ley en curso y en espera (como la reforma al mercado de capitales II y la implementación de los tribunales tributarios), y algunas modificaciones tributarias complementarias. Una de las iniciativas más esperada por los gremios empresariales, era la reducción anual de la tasa del impuesto a los timbres y estampillas del 1,6% actual, pasando por 1,5% en 2007 y 1,35% en 2008, para terminar en 1,2% en 2009. Sobre la base de que la entrega de créditos está subiendo a una tasa más alta que el Producto Interno Bruto (PIB) –14,0% versus 5,0%– la autoridad descartó que esta medida implique una menor recaudación, pues el incremento de los créditos lo compensaría. El gobierno agrupó la batería de quince medidas en cuatro grandes ejes: emprendimiento; tecnología y competitividad; mercado de capitales e institucionalidad para el crecimiento (ver Cuadro N° 1).

² **Innovación** (del latín *Innovatio*). f. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado.

Innovar (del latín *Innovare*) tr. Mudar o alterar algo, introduciendo novedades. (Del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, www.rae.es)

³ Orientó su agenda para lo que resta del año. Velasco lanza plan de 15 medidas para potenciar crecimiento. Diario *La Segunda*. Miércoles, 19 de julio, 2006.

Cuadro Nº 1
Plan Chile compete ⁴

Emprendimiento	Tecnología y competitividad	Mercado de capitales	Institucionalidad para el crecimiento
1. Facilidades para el cumplimiento tributario. Julio 2006: Se dicta la resolución que facilita el pago de deudas tributarias, facultando a Tesorería a reducir hasta en 80% las multas e intereses a quienes salden sus compromisos.	1. Incentivo a la adopción de nuevas tecnologías. Agosto 2006: Se envía al Congreso el proyecto de ley que uniforma en 15% el impuesto a la importación de software, patentes y asesorías tecnológicas.	1. Reformas al mercado de capitales. Agosto 2006: Se reactiva el trámite legislativo del proyecto MKII, centrado en tres áreas: financiamiento de nuevos proyectos, seguridad en el mercado de valores y desarrollo del mercado de capitales.	1. Responsabilidad fiscal. Segundo semestre 2006: La aprobación del proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal que permitirá la puesta en marcha de los nuevos Fondos de Estabilización Económica y Social y de Reserva de Pensiones.
2. Perfeccionamiento y reducción del Impuesto de Timbres y Estampillas. Agosto 2006: Se ingresa en el Congreso el proyecto de ley que evita el pago de este impuesto a las reprogramaciones y reduce gradualmente la tasa hasta 1,2% para nuevas operaciones.	2. Subsidio a inversión privada en I+D. Septiembre 2006. Se envía al Congreso el proyecto de ley que subsidia en 35% la inversión en I+D realizada por empresas en conjunto con universidades y centros de investigación acreditados.	2. Internacionalización del peso. Segundo semestre 2006: Se implementan normas que permiten a extranjeros emitir bonos en pesos en Chile con el objetivo de desarrollar un mercado internacional para instrumentos financieros en pesos.	2. Libre competencia. Julio 2006: Se califica con Urgencia Simple el proyecto de ley que fortalece el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica.

Continúa en página siguiente

⁴ Orientó su agenda para lo que resta del año. Velasco lanza plan de 15 medidas para potenciar crecimiento. Diario *La Segunda*. Miércoles, 19 de julio, 2006.

3. Fortalecimiento del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fopage)

Julio 2006:

Se ingresa al Congreso un proyecto que perfecciona su operación y aumenta su patrimonio, permitiendo un incremento de 46% en las operaciones.

3. Institucionalidad para la innovación.
Julio 2006:

Se califica con Urgencia Simple el proyecto de ley que crea el Fondo y el Consejo Nacional de Innovación.

3. Integración financiera.

Segundo semestre 2006:

Se impulsan iniciativas que profundizan el mercado de derivados y que permiten a extranjeros transar sus valores en Chile.

3. Tribunales tributarios.

Septiembre 2006:

Se reactiva el trámite legislativo del proyecto de ley que crea Tribunales Tributarios, con indicaciones que garanticen tanto la defensa de los derechos de los contribuyentes como la recaudación fiscal.

4. Simplificación tributaria para micro y pequeños contribuyentes.

Julio 2006:

Se califica con Urgencia Simple esta iniciativa, que reduce los costos asociados al cumplimiento tributario para este sector.

4. Comité de mercado de capitales.

Segundo semestre 2006:

Se renueva el trabajo de la instancia integrada por SVS-S-BIF- SAFP-Banco Central y Hacienda, para diseñar políticas de desarrollo de mercados financieros y llevar a cabo consultas con el sector privado sobre estas materias.

5. Reconocimiento expedito del financiamiento de obras viales de uso público.
Agosto 2006:

El Servicio de Impuestos Internos, SII, dicta una norma de carácter general que permite de manera expedita el reconocimiento como gasto para fines del impuesto a la renta a los aportes efectuados por empresas para financiar infraestructura vial de beneficios públicos.

*2.1.2. Proyecto que subsidia la inversión en investigación y desarrollo*⁵

El gobierno firmó en 2006 un proyecto de ley que subsidia la inversión en Investigación, Desarrollo y Difusión (I+D+D), la que busca incentivar la investigación en I+D+D realizada por el sector privado, fortaleciendo la innovación tecnológica en las estrategias empresariales. No obstante, en el caso de CORFO es posible que exista una parálisis en la presentación de proyectos realmente innovativos ya que las prioridades cambian año a año sin un lineamiento estratégico claro, a lo que se agrega que muchos evaluadores de proyectos no tienen los conocimientos para realizar este trabajo y terminan asignando los recursos en una suerte de cuoteo presupuestario.

*2.1.3. Chile define prioridades de innovación para el mediano y largo plazo*⁶

A mediados del año 2006 el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC, con dependencia directa de la presidencia) definió once pilares en la nueva Estrategia Nacional de Innovación. Los temas son variados y van desde el desarrollo de la institucionalidad, la distinta focalización de los instrumentos de asignación de recursos públicos, y el fomento de la innovación en empresas y regiones de todo el país. Una de las principales debilidades que identificó el Consejo para realizar esta estrategia es la falta de conexión de las empresas con las universidades y otros centros de I+D+D; y la falta de “brokers” tecnológicos, que generen vinculaciones entre ambos conjuntos de actores. Otro pilar de apoyo es la creación de mecanismos para evaluar los resultados del Sistema Nacional de Innovación.

*2.1.4. Lineamientos programáticos de la política agroalimentaria y forestal chilena*⁷

La política agroalimentaria y forestal para el período 2006–2010, comprende seis ejes rectores:

⁵ Presidente firmó el proyecto de ley que subsidia Inversión en I+D. Diario *La Segunda*, 27 de Septiembre de 2006.

⁶ Chile define prioridades de Innovación para próximos años. www.emol.cl Economía y Negocios. Miércoles 10 de Julio de 2006.

⁷ Lineamientos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena. Ministerio de Agricultura. Gobierno de Chile. Mayo 2006. Chile en el Mundo. www.gobiernochile.cl

- a. Consolidar a Chile como potencia agroalimentaria
- b. Provocar un desarrollo de carácter inclusivo
- c. Adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria ajustándola a los nuevos escenarios internacionales
- d. Contribuir a ampliar y diversificar la matriz energética de Chile, promoviendo la generación de energía a partir de fuentes renovables (agroenergía y biocombustibles)
- e. Programa Nacional de Fomento al Riego
- f. Promover el uso sustentable de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad

Chile ha asumido los acuerdos surgidos de la Cumbre de la Tierra y las Convenciones de Cambio Climático y de Biodiversidad pero con un alto grado de interpretación local, casi oportunista, cediendo rápidamente ante grupos de presión social. El marco jurídico internacional circunscribe el escenario para desarrollar una legislación nacional que considere la preservación y uso sustentable de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad; pero esto va a implicar una revisión completa de las políticas y prácticas sectoriales, las que admitan la persecución efectiva de los delitos “contra la biodiversidad” que incluyan el seguimiento y anulación de las amenazas que afectan a la misma, lo que implicará el uso de las fuerzas armadas y con aplicación de fuerza mortal si fuese necesario.

2.1.5. La acción del Servicio Agrícola Ganadero, SAG ⁸: Objetivos estratégicos

- Mantener y mejorar la situación fito y zoonosanitaria nacional con miras a respaldar el esfuerzo productivo y exportador del país, mediante la vigilancia, mitigación al ingreso de enfermedades exóticas, de plagas cuarentenarias y de especies invasoras, el manejo de emergencias y el control de plagas y enfermedades de importancia económica de acuerdo a las prioridades de la política silvoagropecuaria del país.
- Proteger, mantener y acrecentar el estado y la condición de los recursos naturales renovables, base de la producción agrope-

⁸ Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. www.sag.gob.cl

cuaria, el medio ambiente y la biodiversidad asociada que la conforman, asegurando, a través de su manejo y utilización, su sustentabilidad.

- Implementar aspectos de calidad agroalimentaria relacionados con productos de origen animal, vegetal e insumos agrícolas, según lo establecido en las normas legales y reglamentarias del Servicio, contribuyendo al desarrollo agropecuario del país, consolidando y profundizando la inserción internacional del país con la finalidad de facilitar el intercambio de productos de origen animal y vegetal, de acuerdo a las exigencias de bioseguridad de los mercados y la normativa en esa materia.

2.2. Ámbito de acción protección agrícola⁹

2.2.1 Acciones específicas

- a. Exportaciones agrícolas y forestales
- b. Plaguicidas y fertilizantes
- c. Sistema Nacional de Vigilancia Fitosanitaria Forestal y de Control Oficial de Plagas¹⁰
- d. Proyecto de la Plaga de la Mosca de la Fruta
- e. Vigilancia agrícola
- f. Defensa agrícola: a) Prefrontera; b) Frontera y c) Post Frontera
- g. Viñas y vinos

*2.2.2. Ámbitos de acción protección pecuaria*¹¹

- a. Sanidad animal.
- b. Registro de insumos pecuarios.
- c. Inspección de la inocuidad de los alimentos.
- d. Fiscalización Ley de la Carne.
- e. Certificación de exportaciones.
- f. Comercio exterior.

⁹ Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura www.sag.gob.cl.

¹⁰ Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. www.sag.gob.cl.

¹¹ Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. www.sag.gob.cl.

2.2.3. Protección de los recursos naturales renovables¹²

Su objetivo general es orientar la gestión de los recursos naturales de forma que los productos del sector sean más competitivos, desde la perspectiva del cumplimiento de la legislación ambiental y la sustentabilidad de los procesos.

2.2.4. Departamento laboratorios y estaciones cuarentenarias

Su misión es apoyar, mediante una red de laboratorios internos y externos a nivel nacional, la labor de los departamentos técnicos en el diagnóstico fito y zoonosanitario, en materias ambientales, de calidad (semillas) e inocuidad, fortaleciendo el comercio interno y externo del país.

2.3. Sistema Nacional de Acreditación de Terceros¹³

El Sistema Nacional de Acreditación de Terceros es el medio definido por el SAG para la incorporación de personas externas a la institución como apoyo para la ejecución de actividades en el marco de programas oficiales, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos y de ampliar la cobertura, capacidad y eficiencia de los servicios prestados por el SAG.

2.4. Ministerio de Economía

2.4.1. ChileCompra: Sistema de Compras y Contratación Pública¹⁴

El Estado chileno es el mayor poder comprador del país, lo cual se encuentra doblemente regulado en la Ley de Presupuesto (en cuanto a partidas y montos) y en la Ley de Compras del Estado (para los mecanismos y procedimientos). A causa de que esta herramienta apunta a hacer más transparente el proceso de compras del Estado y sus órganos, aún es débil en cuanto a los criterios de selección de

¹² Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. www.sag.gob.cl.

¹³ Sistema Nacional de Acreditación de Terceros. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG. Gobierno de Chile. Ministerio de Agricultura. www.sag.gob.cl.

¹⁴ ChileCompra. Sistema de Compras y Contratación Pública. www.chilecompra.cl.

bienes y servicios (por costo o selección de la oferta más barata, en detrimento de otras consideraciones técnicas o cualitativas); además, no considera la variable temporal en la ejecución del presupuesto, esto es, se produce históricamente una concentración de adquisiciones hacia fin de año a causa de la falta de ejecución previa con el consiguiente efecto en la calidad y oportunidad de los bienes y servicios adquiridos. El Sistema necesita perfeccionarse para evitar distorsiones en su aplicación, pero más importante aún, debe conducir a una revisión de la lógica de la elaboración presupuestaria y de los criterios de adquisiciones incluyendo elementos como la obligatoriedad de uso de infraestructura local por sobre la foránea, ya que muchas veces ésta es desarrollada y mantenida con recursos del mismo Estado.

2.4.2 Rotulación de transgénicos ¹⁵: normas y obligatoriedad de la rotulación

La iniciativa legal que busca etiquetar productos que los incorporan está próxima a convertirse en Ley de la República²¹. En la práctica, la normativa significará agregar a la lista de componentes de los alimentos la leyenda respectiva que indica que el producto contiene X o Y transgénicos. De acuerdo con la legislación aplicable, será obligatoria la rotulación en productos que contengan algún componente transgénico en un porcentaje igual o superior a un límite especificado, aspecto particularmente sensible cuando no se cuenta con laboratorios que monitoreen y fiscalicen muestras rutinariamente, en particular al nivel de detectar trazas de transgénicos o que puedan efectivamente identificar transgenia sintética de la mutación natural. **La única forma de rastrear materias primas transgénicas es que el producto contenga ADN o proteínas sintetizadas a partir de ADN de otras especies**, o que se encuentren marcadas con biotrazadores, tecnología que aun se encuentra en desarrollo en los más avanzados laboratorios de I+D.

¹⁵ Ingeniería genética: Diputados aprueban rotular transgénicos. La iniciativa, que exigirá contenido de maíz o soya genéticamente modificados, presenta obstáculos de aplicación. Columna Ciencia y Tecnología. Diario *El Mercurio*. Jueves 22 de Junio, 2006. Autora: Lilian Duery A.

2.5. Ministerio de Educación, MINEDUC

2.5.1. Visión de una política de formación técnica¹⁶

Resulta clave generar una política y una estrategia para mejorar la calidad y la cobertura de la formación técnica, que incluya y articule los distintos niveles formales, la capacitación laboral y el reconocimiento de los aprendizajes que derivan de las experiencias de trabajo de las personas, para contribuir a mejorar la competitividad y el desarrollo económico del país. Se ha convertido en una meta estratégica garantizar una formación que otorgue las competencias, tanto técnicas como personales –incluyendo ética–, para aumentar sus oportunidades de aprender e insertarse en el Chile global.

En el Sistema de Formación Técnica se consideran las experiencias formales e informales de aprendizaje, una de cuyas expresiones es la experiencia laboral acreditable, que debe ser vinculada con los niveles formales de Formación Técnica posibilitando el desarrollo de trayectorias de las personas. Ello implicará:

- La formación en oficios para las personas adultas que nivelan Educación Básica.
- La formación de técnicos de nivel medio, para jóvenes y adultos del sistema escolar que estudien en liceos técnicos-profesionales y en educación de adultos.
- La formación de técnicos de nivel superior, para quienes estudien en Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades.
- La capacitación laboral impartida en Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)¹⁷.

El Ministerio de Educación asume el compromiso de promover, normar cuando y donde corresponda y entregar los apoyos e instru-

¹⁶ Estrategia Bicentenario. Más y Mejores Técnicos para Chile. CHILE CALIFICA. Educación. Nuestra Riqueza. Gobierno de Chile. Ministerio de Educación 2006. Serie Bicentenario.

¹⁷ Esto requiere una importante tarea de coordinación y acuerdo con el SENCE, donde las instituciones públicas, tanto MINEDUC como MINTRAB, organicen una oferta pertinente y atractiva a las necesidades de las personas que demandan formación en el país.

mentos que permitan el desarrollo de los distintos niveles de la Formación Técnica. No obstante, se debe recordar que las OTEC dependen funcionalmente de SENCE-MINTRAB y no de MINEDUC, por lo que un esfuerzo en la coordinación de estos programas tendría un enorme impacto.

2.5.2. Situación de la formación técnica en el país ¹⁸

La perspectiva desde la cual se debe analizar la situación de la formación técnica en el país debe incluir la descripción de los principales cambios en curso y de los problemas importantes que todavía persisten, desde la perspectiva de la creación de un Sistema de Formación Técnica que apunte a la formación permanente de las personas.

- a. Los cambios a un esquema de competencias laborales y de la evaluación del desempeño.
- b. Avances en la formación inicial de docentes técnicos y perfeccionamiento de profesores en servicio.
- c. Mecanismos de aseguramiento de la calidad de la Formación Técnica
 - Acreditación de especialidades técnicas en Enseñanza Media Técnica Profesional.
 - La Comisión Nacional de Acreditación.
- d. Avances en el mejoramiento de espacios y equipamiento para la Formación Técnica (secundaria y superior)
- e. Avances en el mejoramiento de los servicios de información
- f. Avances en liceos de Educación Media Técnico Profesional.

2.5.3. Problemas y desafíos para la construcción de un Sistema de Formación Técnica

- a. Necesidad de ampliar la cobertura y mejorar la equidad en el acceso ya que Chile presenta la peculiaridad de un crecimiento acelerado de la cobertura de técnico de nivel medio y un lento crecimiento de la técnico superior.

¹⁸ Estrategia Bicentenario. Más y Mejores Técnicos para Chile. CHILECALIFICA. Educación. Nuestra Riqueza. Gobierno de Chile. Ministerio de Educación 2006. Serie Bicentenario.

- b. Necesidad de profundizar la pertinencia de los programas de formación, en relación con las competencias requeridas por el mundo productivo presente y futuro, dotando a los planificadores de herramientas que permitan anticipar la demanda.
- c. Necesidad de consolidar la vinculación de instituciones del mundo de la Formación Técnica y el mundo productivo público y privado.
- d. Insuficiencia en ofertas de formación inicial y continua de docentes técnicos y de evaluación de su desempeño.
- e. Insuficiencia de espacios y medios para la enseñanza técnica efectiva.
- f. Necesidad de profundizar y articular los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la Formación Técnica.
- g. Insuficiencia de información sobre la oferta y demanda del mercado laboral y del sistema formativo.
- h. La ausencia de una política de financiamiento integrada.
- i. Ausencia de una institucionalidad de la formación técnica en el Ministerio de Educación.

2.5.4. Propuesta de estrategia ¹⁹

Establecer una oferta de Formación Técnica para jóvenes y adultos, de calidad, pertinente y oportuna frente a la demanda del desarrollo, integrando a todos los niveles educativos, y articulada con la capacitación laboral. Esto dentro de un marco de Formación Permanente de personas.

- Mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia de la Formación Técnica, orientándola a un enfoque de competencias, y que reconozca lo adquirido en la formación laboral (*aprender haciendo*).
- Mejorar las oportunidades de acceso a la Formación Técnica a los sectores más pobres de la población.
- Generar una institucionalidad capaz de establecer y sostener un sistema de Formación Técnica en el marco de la educación permanente de las personas.

¹⁹ Estrategia Bicentenario. Más y Mejores Técnicos para Chile. CHILECALIFICA. Educación. Nuestra Riqueza. Gobierno de Chile. Ministerio de Educación 2006. Serie Bicentenario.

III. Políticas, instrumentos, programas especiales, fomento, transferencia, apoyo y difusión para fortalecer e incrementar la calidad, la innovación y la competitividad

3.1. Una nueva política de fomento productivo

Los sucesivos gobiernos que ha tenido Chile desde la administración Aylwin han destacado que la productividad implica innovación, impulsando, con diverso ímpetu y éxito, una política de fomento productivo, innovación y desarrollo activo, con una gran colaboración pública-privada, en que participan empresas, universidades²⁰, centros de investigación y agencias estatales a través de estímulos focalizados.

Entre las medidas se ha considerado la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, una ventanilla digital única para realizar trámites, y el proyecto de ley que establece un sistema simplificado de tributación para las PYME. No obstante, se debe destacar la pesada carga burocrática que deben soportar los ciudadanos. Por ejemplo, la prontitud con la que el Estado exige, pero en la contraparte es posible encontrar la falta de ejecución porque el funcionario está "con licencia" o "de vacaciones", no teniendo nadie más la autoridad para aprobar el trámite.

3.1.1. Agencias Regionales de Desarrollo Productivo²¹

Creado el marco legal para instalar las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, lideradas por un Consejo Estratégico Público-Privado, cada agencia contará con un Comité Ejecutivo, conformado por expertos de primer nivel en materia de desarrollo productivo. Sus funciones se darán en torno a tres ejes: Agendas Regionales de Desarrollo Productivo, Cadenas Productivas Regionales y Locales (*clusters*) y Sistemas de Información sobre Oportunidades Productivas. Estas agencias fijarán prioridades y coordinarán los esfuerzos

²⁰ En este punto sería importante una revisión de las políticas en uso en el sistema universitario chileno, donde se privilegia el "*paper-ismo*" antes que los intereses de las empresas, lo cual desincentiva la participación de estas últimas. Algo similar ocurre con la participación de académicos en actividades de interés nacional, que no es reconocida para efectos de evaluación.

²¹ Una Nueva Política de Fomento Productivo. Gobierno de Chile. SERCOTEC.

de todos los programas públicos de fomento que operan en cada una de las regiones de Chile.

3.1.2. Portal del Emprendimiento ²²

El gobierno, a través del Ministerio de Economía, definió que SERCOTEC es el administrador del Portal del Emprendimiento, que constituye el acceso compartido del conjunto de instituciones públicas y privadas al sistema que apoye el emprendimiento a distinta escala. Acortar las brechas de acceso de los micros y pequeños empresarios al financiamiento, mejorar su competitividad y fomentar la cultura del emprendimiento (www.portalemprendimiento.cl).

3.1.3. El nuevo foco de SERCOTEC

Según autodefinición, el principal desafío para el servicio es ser parte de la política pública de democratización de la economía. El énfasis lo ponen en el concepto de “crecimiento con equidad”, esto es: “...A la pequeña empresa no sólo hay que dirigirla un conjunto de instrumentos, sino hay que situarla en el contexto de que lo que representa para la sociedad”. La PYME es el principal empleador del país al generar el 62,6% del empleo privado; sin embargo, su participación en las ventas es bajo (12,9%), lo mismo que su peso en el total de exportaciones (3,9%). El asunto es que de la calidad y cantidad de ingresos, trabajo, tecnología e innovación que genere este segmento, dependen las condiciones de vida de una gran cantidad de ciudadanos.

3.2. SERCOTEC ²³

3.2.1. SERCOTEC y cuál es su objetivo básico

El Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, es una filial de CORFO. Su tarea central es apoyar iniciativas de mejoramiento de

²² Para una mayor información se recomienda consultar: Una Nueva Política de Fomento Productivo. SERCOTEC.

²³ Chile crece con la Pequeña Empresa. Gobierno de Chile. SERCOTEC. www.sercotec.cl.

la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios. Su objetivo es contribuir a que las empresas de menor tamaño conformen un sector dinámico de la economía que aporte significativamente al aumento de la producción, a la creación de mejores empleos, al desarrollo local, a la superación de la pobreza y a una mejor distribución de los ingresos. SERCOTEC trabaja impulsando proyectos productivos y de servicios en alianza con organizaciones gremiales de empresarios, municipios y demás organismos públicos que apoyan el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Los proyectos son administrados por propios empresarios y cofinanciados entre éstos y las instituciones de fomento.

3.2.2. Sectores productivos apoyados

SERCOTEC apoya a los microempresarios de todos los sectores en el desarrollo asociativo de sus negocios y en la gestión de sus empresas, por medio de asesorías técnicas especializadas y la captura de oportunidades de negocios, facilitándoles el acceso al crédito y su incorporación a redes de información y de apoyo empresariales. El Servicio ha concentrado sus proyectos en los sectores de turismo; artesanía; madera y muebles; pesca artesanal; y comercio detallista.

3.2.3. Principales líneas de acción

- Acceso al crédito.
- Fortalecimiento municipal.
- Tecnologías de información (www.redsercotec.cl).
- Fortalecimiento de organizaciones gremiales y empresariales.
- Emprendimiento.

3.2.4. Capital semilla ²⁴

El Capital semilla de SERCOTEC es un aporte en dinero a la inversión de microempresarios y de emprendedores para la puesta en

²⁴ Capital semilla. Gobierno de Chile. SERCOTEC.

www.sercotec.cl; www.redsercotec.cl; sercotec@sercotec.cl; <http://ojs.sercotec.cl>.

marcha y/o ampliación de nuevos negocios. Su incorporación permite hacer realidad proyectos con reales probabilidades de éxito comercial y de generación de empleo. El monto mínimo de entrega de recursos es de \$ 650 mil y el máximo es de \$ 5 millones, con cofinanciamiento de los empresarios, aportando en las áreas de:

- Desarrollo de prototipos (modelos de prueba) y/o productos.
- Gastos de puesta en marcha.
- Habilitación de infraestructura (equipamiento de local de producción).
- Adquisición de máquinas y equipos.
- Capital de trabajo.
- Gastos de comercialización.

3.3. Instrumentos y programas de apoyo de CORFO ²⁵

3.3.1. Productividad, Calidad y Asociatividad ²⁶

En el marco de fortalecer la competitividad de las empresas nacionales, CORFO realiza una acción tendiente a elevar la calidad y la productividad de éstos y del sistema productivo, a través del mejoramiento de la gestión y la conformación de alianzas empresariales, actuando en forma coordinada con el ámbito público y privado. Por medio de sus instrumentos de fomento a la calidad y la productividad, CORFO aporta recursos a las empresas, fundamentalmente a las pequeñas y medianas, para:

- El mejoramiento de la gestión empresarial.
- La creación y reforzamiento de alianzas empresariales.
- El fortalecimiento de las relaciones entre las empresas y su entorno.
- La generación de nuevos negocios en sectores con potencial de desarrollo.

²⁵ Para una mayor información se recomienda consultar: CORFO 2005. *Acercando El Futuro*, Parte III. Instrumentos y Programas de Apoyo. Gobierno de Chile. CORFO. www.corfo.cl.

²⁶ Calidad y Productividad. Fomento a la Calidad. CORFO. Gobierno de Chile. 13 de Enero, 2005.

- a. Instrumento de Fomento de la Calidad
- b. Proyecto Asociativo de Fomento (PROFO)
- c. Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)
- d. Programa Territorial Integrado (PTI)
- e. Programa de Fomento al Cine y la Industria Audiovisual
- f. Fondo de Desarrollo y Modernización de Microempresas

3.3.2. Inversión ²⁷

Para aumentar la competitividad del sistema productivo, CORFO contribuye a facilitar el acceso de las empresas a fuentes de financiamiento adecuados para sus requerimientos de inversión y de comercialización, en condiciones especiales de tasas y plazos, y con modalidades de cobertura de riesgo. Con ello complementa la operación del mercado financiero, en aspectos donde existen carencias que constituyen limitaciones para las empresas medianas y pequeñas, obstaculizando su crecimiento o impidiendo la materialización de iniciativas de mayor riesgo. No obstante, esta herramienta debe perfeccionarse ya que muchas veces la cobertura no es apropiable por el beneficiario sino por el operador, que ve securitizada su operación.

- a. Financiamiento de Operaciones de Leasing para PYME.
- b. Financiamiento de Operaciones de Factoring para PYME.
- c. Financiamiento de Inversiones de la PYME, incluidas las líneas de apoyo a la inversión multisectorial, medioambiental y en regiones.
 - Inversión multisectorial.
 - Inversión regiones.
 - Inversión medioambiente.
- d. Financiamiento al comprador extranjero de bienes durables y servicios de ingeniería chilenos y financiamiento para exportadores
- e. Coberturas de préstamos para exportación e inversiones
 - Cobertura a Préstamos Bancarios de Pre y Post Embarque a Exportadores (COBEX).

²⁷ CORFO 2005. Acercando El Futuro Parte III. Instrumentos y Programas de Apoyo. CORFO. www.corfo.cl.

- Cobertura a préstamos bancarios para inversiones en regiones (Sucoinversión)
- f. Microcrédito
- g. Financiamiento para Estudios Superiores²⁸
 - Crédito CORFO para Estudios de Pregrado.
 - Crédito CORFO para Estudios de Postgrado.
- h. Capital de riesgo a través de Fondos de Inversión
- i. Programa TODOCHILE de promoción y atracción de inversiones regiones
- j. Programa de atracción de inversiones de alta tecnología

3.3.3. *Innovación Tecnológica (INNOVA CHILE)* ²⁹: áreas de trabajo

- a. Apoyo a la innovación empresarial (productos y procesos)
- b. Apoyo al emprendimiento innovador
- c. Apoyo a la transferencia tecnológica
- d. Apoyo a los proyectos de interés público

3.3.4. *Mejoramiento empresarial* ³⁰

CORFO ayuda a mejorar la gestión y operación de pequeñas y medianas empresas nacionales para que puedan competir con mayores posibilidades del éxito en los mercados y satisfacer las necesidades de sus clientes a través de un Fomento a la Calidad (certificación). No obstante lo atractivo, este fondo presenta varios aspectos que deben ser revisados, sobre todo aquellos relacionados con la calidad técnica de la consultoría (registro llevado actualmente al Instituto Nacional de Normalización, cuya matriz de negocio hace que trate de rentabilizar el registro de consultores) y de la certificación (con un componente que ha sido muy cuestionado por el con-

²⁸ Cabe destacar que muchos bancos no saben operar con estos recursos y los tramitan como créditos de consumo, produciendo una distorsión en el mercado ya que el operador ve securitizada la operación en desmedro del estudiante. Muchas veces la única concesión se produce con un mínimo período de gracia al momento de comenzar el servicio de la deuda.

²⁹ CORFO 2005. *Acercando El Futuro Parte III. Instrumentos y Programas de Apoyo*. CORFO. www.corfo.cl.

³⁰ Guía de Programas para PYMES. Gobierno de Chile. CORFO. Diario *La Tercera*. Agosto, 2006.

junto de casas certificadoras presentes y ha ido posicionando una certificación cada vez más desprestigiada).

3.3.5. Apoyo a la Producción Limpia ³¹

- a. Crédito para respaldo energético de PYMEs
- b. Cofinanciamiento a estudios de preinversión medioambiental
- c. Crédito CORFO inversión medioambiente

3.3.6. Innovación y emprendimiento ³²

La innovación está ligada de manera indisoluble al emprendimiento. Ella es la vía que les permite a los emprendedores aprovechar un cambio como una oportunidad para crear un producto o servicio, como también mejorar los ya existentes.

- El crecimiento está determinado por la mayor productividad total de los factores. El factor de mayor impacto sobre la productividad es la innovación tecnológica.
- Innovar es una estrategia indispensable para la supervivencia económica de cualquier empresa en las actuales economías de mercado.
- La innovación es importante, pues tiene como resultado, además del mejoramiento o creación de nuevos productos y servicios, generar, como externalidad fundamental, nuevos conocimientos y capacidades que quedan disponibles para enfrentar nuevos desafíos en el futuro.

3.3.7. Aprendiendo de la experiencia extranjera y de empresas líderes en el mundo

Una de las razones que determinan la falta de capacidad de emprendimiento e innovación, además de las culturales, tiene que ver con la escasa información o acceso a ella de una gran masa de micro y pequeños empresarios, tal que permita mejorar sus procesos productivos. Esto implica que mientras hay empresarios que tienen

³¹ Apoyo a la Producción Limpia. Gobierno de Chile. CORFO 2005. www.corfo.cl

³² Guía del Emprendimiento. Gobierno de Chile. CORFO INNOVA Chile. Diario *El Mercurio*. Julio de 2006. www.corfo.cl.

acceso a tecnologías y otras maneras de hacer las cosas que los ponen en clara ventaja competitiva, también hay otros que muchas veces, por falta de recursos o simplemente de información, no cuentan con esas oportunidades. CORFO se ha percatado de que muchas tecnologías no se incorporan porque los empresarios no entran en contacto directo con ellas, aun cuando CORFO mismo no es un buen difusor de estas herramientas. De hecho, por cultura organizacional, no fomenta el uso de los proyectos que apoya a través de sus herramientas y deja esto al arbitrio del mercado.

La creación del Comité INNOVA Chile tiene por objetivo profundizar los procesos de transferencia tecnológica, no sólo para quienes realizan acciones específicas, sino que permite al empresariado chileno crear redes y alianzas productivas y potenciar la respectiva industria. De esta manera, con los instrumentos del Área de Difusión y Transferencia Tecnológica de INNOVA Chile, se busca potenciar el acceso de los empresarios a distintos tipos de tecnologías, entendidas éstas como “formas de hacer las cosas”, que les permitirán agregar valor a sus procesos productivos. CORFO facilita la realización de diferentes actividades a fin de recabar información y transferirla a los interesados:

- Misiones tecnológicas.
- Consultoría especializada.
- Pasantías tecnológicas.
- Centros de Transferencia y Difusión Tecnológica (CDT).
- Programas de difusión tecnológica.

3.3.8. Redes de capitales-ángeles ³³

El emprendimiento de un proyecto innovador requiere de capital para avanzar CORFO contribuye a la creación de redes de capitalistas para que inviertan en negocios innovadores con alto potencial de crecimiento. Los inversionistas “ángeles” son personas naturales o jurídicas que buscan invertir en negocios emergentes a cambio de participación accionaria. Se trata de personas que asumen riesgos económicos incentivados por el éxito técnico y comercial de un pro-

³³ Guía del Emprendimiento. CORFO INNOVA Chile. Diario *El Mercurio*. Julio de 2006. www.corfo.cl

yecto innovador. Por eso sus aportes incluyen financiamiento, traspaso de experiencia empresarial y contactos (Capital Inteligente). INNOVA Chile cofinancia proyectos para la organización, formalización y operación de redes de capitalistas ángeles en Chile, mediante la constitución de una nueva entidad con personalidad jurídica.

3.3.9. Negocios tecnológicos

CORFO otorga apoyo para comercializar desarrollos de vanguardia, a través de Innova Chile, subsidiando actividades destinadas a introducir en el mercado resultados o productos innovadores, cuyo ingreso en general es complejo y requiere de un importante esfuerzo económico.

3.3.10. Capital semilla

CORFO, a través de Innova Chile, apoya a las personas que quieren convertir su idea en un nuevo negocio mediante la dotación de un capital semilla, un subsidio no reembolsable que incentiva la creación, puesta en marcha y despegue de estos emprendimientos. A un capital semilla pueden postular todas las iniciativas referidas a productos o servicios técnicamente validados, que presenten una diferencia significativa respecto de otros que ya están en el mercado, que no hayan sido implementados en el país y que muestren oportunidades comerciales, expectativas de rentabilidad y de crecimiento futuro.

3.3.11. Incubadoras de negocios ³⁴

Las incubadoras son organismos destinados a poner a disposición de los emprendedores redes y gestión de conocimientos para potenciar sus habilidades y actitudes innovadoras.

3.3.12. Emprendimiento e innovación

Para CORFO el proceso de emprender está ligado de manera indi-

³⁴ Guía del Emprendimiento. CORFO INNOVA Chile. Diario *El Mercurio*. Julio de 2006. www.corfo.cl

soluble a la innovación, ya que en la raíz de todo emprendimiento se encuentra la capacidad de transformar una idea en una oportunidad creativa que posea un valor transable, es decir, en un nuevo producto o servicio por el cual las personas están dispuestas a pagar. Ese paso, del proyecto al nuevo negocio, generalmente resulta difícil de transitar. El emprendimiento innovador implica mayor incertidumbre y riesgo que la puesta en marcha de una actividad tradicional. Ello determina que encuentre mayores obstáculos para acceder a financiamiento como el que otorga, por ejemplo, el sistema bancario. Eso, sin contar con el necesario aprendizaje que el emprendedor debe realizar en múltiples aspectos, tanto en torno a la gestión del negocio como de su mercado y clientes.

3.4. CONICYT y FIA

CORFO no es la única entidad del Estado que provee fondos para proyectos de desarrollo productivo; otros organismos, como CONICYT y FIA, apoyan, desde sus respectivas áreas, el desarrollo de una cultura innovadora en Chile. El Fondo de Innovación Agraria, FIA, lleva proyectos de I+D en el sector silvoagropecuario, favoreciendo con ello la adopción de nuevas especies, el mejoramiento de las existentes o de la incorporación de tecnología al sector.

En el área de ciencia y tecnología se destaca la Comisión Nacional Científica y Tecnológica, CONICYT. Los recursos que recibe impulsan un importante proceso de modernización a nivel universitario, potenciando las áreas de Formación de Capital humano Avanzado y Desarrollo Regional en Ciencia, entre otras. En la Formación de Capital Humano, impulsa un plan estratégico nacional para diversificar la actual oferta de becas de que dispone en las distintas áreas de las ciencias, priorizando determinadas líneas de especialización, considerando que en CONICYT recae la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros de Becas de Postgrado recién creado.

3.5. Instituto Nacional de Normalización, INN³⁵

3.5.1. Creación del INN: institucionalidad, funciones y labores

Fundación de derecho privado creada por CORFO bajo el nombre de INDITECNOR y refundado como INN en 1973, es un organismo técnico que tiene como líneas de trabajo la elaboración y difusión de las normas chilenas (NCh), la acreditación y la coordinación de la Red Nacional de Metrología.

Como organismo nacional de normas es miembro fundador de ISO (Organización Internacional de Normalización), representante de Chile ante el CIPM (Comité Internacional de Pesos y Medidas) y participante en la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC por sus siglas en inglés). Además, cabe destacar que las particularidades de ser una Fundación, hacen que la acreditación sea una actividad apta para un *spin off* ya que es, desde el punto de vista técnico, una actividad privada.

Sus objetivos estratégicos (públicos) son contribuir al desarrollo productivo del país y al Sistema Nacional de Calidad, apoyando a entidades públicas y privadas en la aplicación, obtención y conocimiento de normas técnicas; y la administración técnica de la Red Nacional de Metrología, organismo homólogo al Instituto Nacional de Metrología de otros países, cuya principal característica es la apropiabilidad pública de su gestión.

3.6. Programa de apoyo al emprendimiento³⁶

3.6.1. Dónde se desarrolla el Programa

El Programa se está desarrollando en 20 territorios de las 13 regiones del país. De modo general, cada territorio está conformado por un conjunto de comunas. En cada espacio territorial se definen proyectos compartidos entre las empresas, las instituciones públicas y

³⁵ Instituto Nacional de Normalización, INN. www.inn.cl

³⁶ Para una mayor información se recomienda ver los siguientes documentos:

- Apoyo al Emprendimiento. Nuevos Instrumentos para generar Ingresos y Empleos. Chile Emprende. FOSIS - SERCOTEC - INDAP - SENCE.

- Territorios que participan con Chile Emprende. Chile Emprende.

www.chileemprende.cl

los municipios. Sobre la base de concordar objetivos comunes de desarrollo en el territorio se pueden establecer las redes de cooperación para alcanzarlos, de una manera propia, de acuerdo con la gente, los recursos y las potencialidades de cada lugar.

3.6.2. Cuáles son las metas de Chile Emprende

El Programa Chile Emprende busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos en todas las regiones del país. Chile Emprende es una modalidad de trabajo que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad moderna: más oportunidades, más empleo, más participación.

- Lograr un desarrollo territorial más equilibrado.
- Impactar positivamente en la generación de empleo.
- Profundizar la participación y la democracia.

*3.6.3. Cómo opera Chile Emprende*³⁷

Chile Emprende promueve la cooperación entre los empresarios y la conexión de éstos con los mercados, sobre la base de una gestión participativa público-privada que se expresa en una mesa de trabajo por territorio y en un proyecto compartido. El Estado actúa en red para poner el conjunto de instrumentos que opera de modo que las oportunidades detectadas sean plenamente aprovechadas.

3.6.4. Quiénes participan en Chile Emprende

Los principales servicios públicos participantes son ocho distintos ministerios y los siguientes servicios públicos: SERCOTEC, CORFO, FOSIS, SENCE, SUBDERE e INDAP. A éstos se suman los gobiernos regionales; los empresarios, sus redes y organizaciones; y los municipios de los territorios definidos. Las instituciones de fo-

³⁷ Para una mayor información se recomienda ver los siguientes documentos:

- Apoyo al Emprendimiento. Nuevos Instrumentos para generar Ingresos y Empleos. Chile Emprende. FOSIS – SERCOTEC – INDAP – SENCE.

- Territorios que participan con Chile Emprende. Chile Emprende.

www.chileemprende.cl

mento que son parte de Chile Emprende cuentan con una glosa común que facilita la complementación de recursos e instrumentos, cuestión que está contenida en la Ley de Presupuesto.

3.6.5. Apoyo al emprendimiento

La equidad y la generación de ingresos están íntimamente relacionadas con las oportunidades de empleo, capacitación y de emprendimiento. Por eso, durante los primeros años del Siglo XXI se han impulsado diversas iniciativas para estimular el trabajo por cuenta propia, el fortalecimiento de micro y pequeñas empresas y la generación de nuevos negocios. Las MIPYMES (micro, pequeña y mediana empresa) están distribuidas en todo el territorio nacional, y 7 millones 500 mil personas obtienen su sustento de ellas, es decir, más de la mitad de los chilenos sumando a los empresarios, sus trabajadores y sus familias.

En el marco del Programa Chile Emprende se han diseñado instrumentos para el desarrollo de iniciativas emprendedoras en sus distintas fases de crecimiento, reconociendo en el emprendimiento individual y colectivo una adecuada alternativa para quienes buscan empleo o necesitan generar nuevos ingresos y perspectivas para sus negocios. Los cuatro instrumentos a través de los cuales se canalizan dichos aportes, se pueden resumir en:

- a. FOSIS - Empleo "Iniciativa Emprendedora"³⁸
- b. SERCOTEC "Capital Semilla"
- c. INDAP "Emprendimiento Rural"
- d. SENCE "FONCAP Microempresas"

³⁸ Para una mayor información se recomienda ver los siguientes documentos:

- Apoyo al Emprendimiento. Nuevos Instrumentos para generar Ingresos y Empleos. Chile Emprende. FOSIS - SERCOTEC - INDAP - SENCE.

IV. Contribución del Gobierno Central a la competitividad de la economía nacional

4.1. Financiamiento para internacionalizar la agricultura chilena³⁹

El FIA ha dispuesto un importante incremento en los recursos disponibles para apoyar la internacionalización de la agricultura chilena, que para el año 2006 ascienden a \$ 600 millones. Los fondos se canalizan a través de concurso público "Internacionalización de Proyectos de Innovación Agraria" y cuenta con financiamiento para realizar diferentes actividades, entre las que se cuentan: giras tecnológicas internacionales, asistir a eventos técnicos y ferias tecnológicas en otros países, contratar consultores extranjeros, realizar eventos técnicos o ferias tecnológicas internacionales, publicar documentos técnicos, obtener becas para actividades de formación que se desarrollen en el extranjero y financiar cursos o capacitaciones formales con la participación de especialistas internacionales. Los proyectos de innovación agraria que pueden postular pueden estar en ejecución en áreas como la agrícola, pecuaria, forestal o dulceacuícola, incluyendo el sector agro-alimentario, lo cual le da el sentido de continuidad que el sector requiere, ya que muchas veces los períodos de maduración de los proyectos exceden largamente los plazos convencionales establecidos (cuyo máximo es de 36 meses). Esta iniciativa también apoya la organización y realización en Chile de actividades de formación que permitan adquirir competencias en manejo productivo, tecnológico y de gestión en el sector agrario y que cuenten en su equipo docente con especialistas extranjeros.

4.2. ProChile

De acuerdo al rol, funciones y labores de PROCHILE, entidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno de Chile, se han obtenido los logros y avances por intermedio de su apoyo a la competitividad empresarial de la industria con manos chilenas, que se resumen a continuación⁴⁰:

³⁹ Diario *Estrategia*. \$ 600 Millones para Internacionalizar la Agricultura Chilena.

⁴⁰ "Chile, Sorprende, Siempre". Chile a un Clic de Distancia. PROCHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREL. Julio, 2006.

www.prochile.cl; www.chileinfo.com E-mail: chileinfo@prochile.cl

4.2.1. Comercio exterior: abierto e integrado

Chile es un país abierto al mundo y comprometido con el libre comercio. En los últimos diez años ha desarrollado una creciente red de acuerdos comerciales con Canadá, México, Unión Europea, Estados Unidos, Corea, NAFTA, MERCOSUR, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, Nueva Zelanda, Brunei, Singapur, India y China. Más del 65,0% de los envíos chilenos se dirigen a estos mercados.

4.2.2. Chile proveedor de productos y servicios para el mundo

- a. Alimentos y bebidas
 - Agricultura orgánica: salud y cuidado del medioambiente.
 - Vinos: el espíritu de los valles chilenos.
 - Carnes de cerdo, aves, bovino y ovino: variedad y calidad excepcional.
- b. Industria
 - Envases: para la exportación.
 - Muebles: diseño y calidad.
 - Riqueza forestal: reserva de la biósfera mundial.
- c. Servicios
 - Tecnologías de información: a la cabeza de América Latina.
 - Ingeniería y construcción: ejemplo exportador.
 - Industria audiovisual: creciente desarrollo.

4.2.3. Inversiones País Plataforma

a. Inversión extranjera en Chile ⁴¹

El clima de negocios caracterizado por su estabilidad política, fundamentos macroeconómicos sólidos, inserción internacional, alto nivel de conectividad y amplia disponibilidad de recursos humanos calificados posiciona a Chile como una buena plataforma para exportar bienes, servicios y tecnologías hacia el resto del mundo. En la actua-

⁴¹ "Chile, Sorprende, Siempre". Chile a un Clic de Distancia. PROCHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREL. Julio, 2006. www.prochile.cl; www.chileinfo.com
E-mail: chileinfo@prochile.cl

lidad, hay más de cuatro mil empresas extranjeras operando en Chile. De hecho, el stock de inversión extranjera en Chile alcanzaba el 65,0% del PIB en 2003, comparado con 31,4% para los países en desarrollo y 22,9% para el mundo. Entre 1974 y 2004, el sector Minería captó el 32,6% de los ingresos brutos de IED que se materializaron a través del Estatuto de Inversión Extranjera (D.L. 600). Le siguen Electricidad, Gas y Agua (19,6%); Servicios (19,6%); Industria (12,9%); Transporte y Comunicaciones (11,5%); Construcción (2,4%) y Agricultura, Silvicultura y Pesca (0,5% cada uno). En tanto, los principales países de origen de los capitales brutos al amparo del D.L. 600 durante el período 1974–2004 fueron Estados Unidos (29,2%), seguido por España (23,4%), Canadá (14,2%), Reino Unido (8,9%), Australia (3,8%) y Japón (3,0%).

b. Inversión directa de Chile en el exterior

Las empresas de retail concentran un tercio del total invertido en el extranjero. Energía ocupó el segundo lugar, con una participación de 25,0% en el año 2004. Más atrás le siguieron los sectores Industrial y Forestal; con 15,0% y 10,0%, respectivamente.

4.3. Transporte y telecomunicaciones Conexión Global⁴²

Chile posee una sólida red de conexiones con el resto del mundo, contando con líneas aéreas de excelente calidad. Se puede acceder a prácticamente cualquier ciudad importante del país por vía aérea.

4.4. Medioambiente: creando conciencia⁴³

En general, las empresas exportadoras chilenas son respetuosas de las normas ambientales y de calidad exigidas a nivel internacional y están certificadas de acuerdo a estos requerimientos. Chile, como exportador, ha integrado tempranamente los conceptos relacionados con las Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufacturas, HACCP, y las Cadenas de la Trazabilidad. Estos procedimientos garantizan productos sanos, inocuos y cuidado por el medio ambiente.

⁴² "Id def 41".

⁴³ "Chile, Sorprende, Siempre". Chile a un Clic de Distancia. PROCHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREL. Julio, 2006.
www.prochile.cl; www.chileinfo.com E-mail: chileinfo@prochile.cl

V. Contribución del sector público a la competitividad nacional

5.1. Corporación de Fomento de la Producción de Chile, CORFO.

5.1.1. Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) ⁴⁴

Crear una alianza estratégica entre cliente – proveedor tal que redunde en un beneficio mutuo implica inyectar una serie de mejoras en la gestión. Por ejemplo, se puede llegar a un sistema de gestión de inventarios *just In Time* (JIT) que lleva a reducir las mermas por almacenamiento y el lucro cesante del espacio usado en bodegaje, o a tener rutas de despacho exclusivas que permitan disminuir el riesgo de pérdidas por transporte.

5.1.2. Microcrédito

CORFO ha dispuesto de esta línea para afiliados a cajas de compensación y sus cargas, socios de cooperativas de ahorro y crédito; entre otras entidades no bancarias, financia inversiones y capital de trabajo.

5.1.3. Programas especiales

Evaluar la factibilidad de un proyecto de Inversión en Riego y Medio Ambiente es una herramienta fundamental antes de la creación o ampliación de cualquier negocio. CORFO subvenciona la etapa de preinversión en el ámbito del riego y el medioambiente. El riego, como factor productivo, es uno de los principales insumos para el desarrollo de la agricultura nacional. Para ayudar a los pequeños y medianos productores agrícolas a acceder a infraestructura y sistema de riego tecnificado, el Estado otorga un subsidio para obras menores de riego y drenaje, previsto en la Ley 18.450 y que opera mediante un sistema de concurso público.

5.1.4. Programa audiovisual

Iniciativa conjunta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes,

⁴⁴ Guía de Programas para PYMES. CORFO. Diario *La Tercera*. Agosto, 2006.

PROCHILE y CORFO, enmarcada en un esfuerzo estratégico por apoyar el desarrollo de nuevos negocios para la industria audiovisual chilena.

5.1.5. Crédito CORFO Exportación ⁴⁵

- a. Apoyo a la PYME Exportadora.
- b. Crédito CORFO para Exportación.

5.1.6. Apoyar a las PYMES en la generación de riqueza para el país ⁴⁶

CORFO está constantemente revisando y mejorando las herramientas de apoyo diseñadas para las PYMES, actores relevantes para el crecimiento económico del país ya que constituyen una fuente de generación de empleo, y son, dentro de los márgenes que permite la estructura sociocultural del país, flexibles y dan espacio al emprendimiento.

5.1.7. Financiamiento de largo plazo

De acuerdo a CORFO, una inversión productiva, la construcción de una instalación, la compra de maquinarias y equipos, en general toda inversión en inventarios fijos, normalmente tiene retornos al cabo de varios años. Por eso es importante que el empresario o empresarial PYME determine muy bien el horizonte del proyecto y el punto de rentabilización, de modo que los flujos de ingresos proyectados de su negocio calcen con los plazos de pago de crédito que tome para realizar la inversión.

5.1.8. El enfoque de CORFO a la PYME

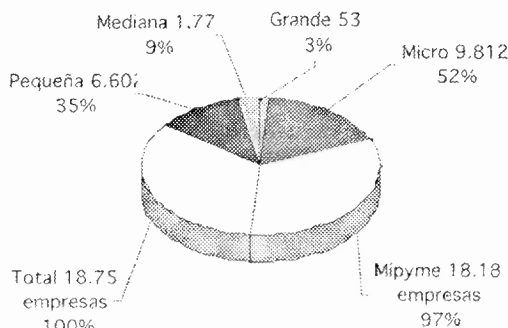
A modo de ejemplo de la forma en que CORFO interviene en el mercado, en el año 2005 un total de 18.753 empresas recibieron subvenciones. De éstas, 44,0% corresponde a la clasificación PYME (pequeña y mediana), porcentaje que sube al 97,09%, si se incluye

⁴⁵ Guía de Programas para PYMES. CORFO.

⁴⁶ Guía de Programas para PYMES. CORFO.

a las microempresas, abarcando el segmento de empresas de menor tamaño, es destacado en cuanto a montos: dichas subvenciones totalizaron \$ 27.718 millones. A esta cifra se suman subvenciones indirectas por otros \$ 13.913 millones, destinadas a programas que benefician a conglomerados de empresas, a un sector productivo o a un territorio. Todos estos aportes se orientaron a apoyar básicamente tres ámbitos de la actividad empresarial; Fomento a la Calidad y Productividad, Innovación y Atracción de Inversiones.⁴⁷

Gráfico N° 1
Empresas beneficiarias de Corfo al 2005



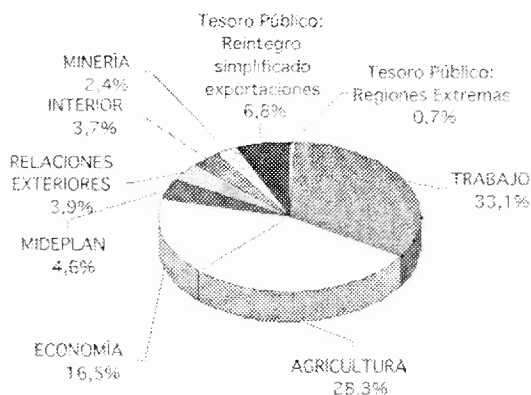
5.2. Evolución y uso de recursos públicos totales para fomento productivo período 1990–2004

CORFO ha entregado recursos públicos no reembolsables por un total de millones \$ 263.185,1 (de 2003) para fomento productivo, correspondiente al período 1990 a 2004, descontando el Reintegro Simplificado de Exportaciones (RSE), instrumento de fomento que en 1990 era el más cuantioso y que actualmente está en su etapa final de eliminación. Todos los instrumentos mostraron un gran aumento, al tiempo que el reintegro a exportadores presentaba un cier-

⁴⁷ El detalle de los proyectos cofinanciados con aportes CORFO se puede encontrar en las memorias institucionales.

to estancamiento. En el período 2000–2004, mientras el SENCE muestra 75,0% de aumento, el reintegro simplificado es un instrumento en proceso de eliminación, y se estima que en el año 2004 los recursos entregados por este concepto sólo eran un cuarto de lo que eran en el 2000. Por su parte, CORFO e INDAP representan montos similares entre sí y bastante estables en los últimos años. Las otras doce partidas muestran un crecimiento acelerado en la década del noventa, una leve disminución el año 2000, una significativa alza entre 2000 y 2003, y una reducción en el monto presupuestado para el 2004. La participación en el total de los recursos de fomento por ministerio en el 2004 se puede observar en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 2
Distribución por Ministerio de los recursos públicos para fomento productivo (Año 2004)



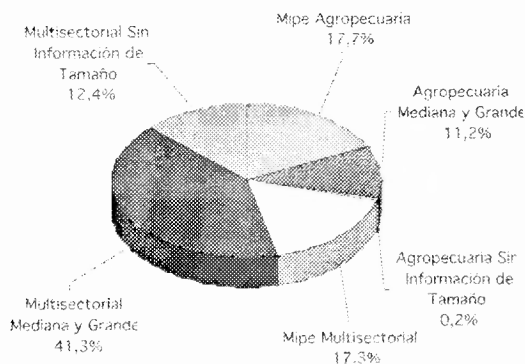
Fuente: Evolución y Uso de los Recursos Públicos para Fomento Productivo. Capítulo II. SERCOTEC.

Los recursos disponibles son entregados por ventanillas o a través de concursos para empresas o proyectos de diferentes sectores (incluyendo también las silvoagropecuarias) con excepción de los subsidios directos agrícolas y silvícolas, sin que haya en este caso actividades priorizadas de antemano o con cuotas preestablecidas. Se puede apreciar que los empresarios privados del sector silvoagropecuario reciben fondos de fomento –sin competir con pro-

yectos de otros sectores y sin compromiso de devolución— por cifras entre \$ 90.000 y \$ 100.000 millones al año. Los empresarios mineros y turísticos juntos reciben directamente apoyo por montos muy inferiores (entre 2,0% y 3,0% del gasto total en fomento). Los dos tercios restantes son de carácter multisectorial.

5.3. Recursos no reembolsables por institución y tamaño de empresa

Gráfico Nº 3
Participación en los recursos públicos para fomento productivo,
por tamaño y sector productivo, Año 2002



Fuente: Evolución y Uso de los Recursos Públicos para Fomento Productivo. Capítulo II. SERCOTEC.

5.4 Lo que queda pendiente

El propósito de los cambios que se detallan es poner a Chile a la cabeza de la gestión tributaria, estimular la innovación y la inversión y acelerar el crecimiento de la capacidad productiva⁴⁸. La propuesta en materia tributaria es la siguiente:

- Acelerar la rebaja en el impuesto de timbres.

⁴⁸ Documento "Senadores esperan contar con US\$ 400 millones. Proponen un sistema de innovación tecnológica". 04 de mayo de 2004. *Diario Financiero*.

- Alivio en la tributación de la pequeña empresa.
- Estimulo tributario a la inversión.
- Estímulo tributario a la innovación tecnológica.
- Estímulo a la contratación de alto nivel.

Además, generalizar este beneficio para la innovación realizada directamente por las empresas o en asociación con centros no universitarios y derogar el impuesto a las regalías, servicios profesionales o software, excepto cuando pueda presumirse que tales operaciones procuran eludir el impuesto adicional que grava las rentas de inversión extranjera.

Estas propuestas están orientadas precisamente a mejorar la competitividad de la economía chilena, y por tanto las industrias orientadas a las exportaciones serían beneficiadas por este concepto. A su vez, los trabajadores se favorecerán con mejores oportunidades de empleo y salario; y los consumidores, en general, se verán ampliamente beneficiados al mejorar su poder adquisitivo. Es crucial perfeccionar las regulaciones ambientales, laborales y sectoriales a fin de desencadenar un proceso de crecimiento en la productividad y competitividad. No obstante, se debe destacar que ello conlleva la revisión de las tareas y funciones de los distintos cuerpos del Estado, donde es fácil encontrar superposición de funciones y prerrogativas, así como interpretaciones particulares de las prerrogativas de cada servicio, lo que lleva a confusión por parte de la autoridad o de un excesivo personalismo en el proceso decisional.

En este análisis se ha estimado que los ingresos provenientes de los royalties se deben destinar al Fondo de Innovación que —además— debiera contar con los dineros que están en otros fondos que cumplen fines parecidos, de modo de *“construir una masa de recursos de suficiente envergadura que permita cambiar el sentido del desarrollo de esta economía hacia una mayor diversificación productiva y con mayor valor agregado y mayor tecnología”*.

Hay que recordar que entre otros paradigmas, actualmente el apoyo estatal a la innovación tecnológica en el sector privado forma parte de un complejo tejido dedicado al fomento productivo, algunas de cuyas características son la fragmentación, la compartimentalización de la información, y la duplicidad de recursos, sin mencionar la falta de obligatoriedad de usar la infraestructura generada con proyectos previos. Es así que, de acuerdo a un catastro realizado por el Ministerio de Economía en el año 2001, existían en ese momen-

to 85 instrumentos activos.⁴⁹ Si bien los antecedentes estadísticos muestran un avance real en el desarrollo productivo del país, diversos especialistas sostienen que la gama de instrumentos disponibles presenta deficiencias como las siguientes:

- Inercias presupuestarias, que se reflejan en la ineficiencia de las asignaciones (perdiendo muchas veces la ventana de oportunidad temporal);
- Recursos despilfarrados en proyectos improductivos (muchas veces originados solo para asegurar la existencia de organismos desperfilados o ineficientes);
- Horizontes de evaluación y apoyo demasiado estrechos con relación a la duración real de los proyectos (como el sector silvícola, donde un proyecto puede tomar 20 años);
- Descoordinación entre las instituciones que ofrecen los fondos (desde todo punto de vista, incluyendo los criterios de evaluación, información, etc.);
- Duplicidad de instrumentos para un mismo sector;
- Falta de coordinación y comunicación para usar la infraestructura y capacidades generadas por un proyecto determinado (se crean herramientas que después mueren por falta de demanda ya que no se cumplen los requisitos funcionales básicos);
- Falta de capacidad de los organismos para realizar un análisis técnico completo y sustentado (muchas veces los proyectos son evaluados por personas o instituciones que responden a criterios no técnicos o que simplemente carecen de las competencias necesarias para realizar dichos análisis);
- Falta de la adecuada difusión y de acceso a recursos adicionales, para asegurar la sustentabilidad de largo plazo de la actividad generada.

Según expertos, el problema se produce por la gran cantidad de instrumentos disponibles que no tienen una adecuada evaluación o seguimiento desde la institucionalidad pública, y para los cuales la medición de impacto es prácticamente inexistente. Otro grave pro-

⁴⁹ "Recursos fiscales se triplicaron entre 1990 y 2002. La Oferta de Instrumentos para el Fomento Productivo: una Hidra de 85 Cabezas". 14 de Mayo de 2004. *Diario Financiero*.

blema es la confusión existente entre políticas de fomento productivo y políticas sociales para los grupos más vulnerables, lo que genera la existencia de más de un fondo para un solo sector o que se distraigan fondos de una función hacia otra, con la consiguiente pérdida y subutilización de recursos. Los recursos destinados a fomento productivo se reparten en las áreas de:

- Promoción de la inversión e infraestructura productiva;
- Apoyo al desarrollo de la capacidad emprendedora;
- Diversificación de productos y servicios exportables;
- Acceso al financiamiento;
- Capacitación de los recursos humanos;
- Innovación y transferencia tecnológica;
- Acceso a la información;
- Apoyo a la asociatividad;
- Sistemas de intervención territorial.

Para ganar en el globalizado Siglo XXI hace falta imaginación y atrevimiento, se debe desarrollar un modelo autóctono que dé cuenta de las particularidades del país y de la diversidad y regionalización de sus factores productivos, transformando de paso el Sistema de Protección Social⁵⁰ en vista de que simultáneamente nos acercamos a la estructura poblacional de los países desarrollados.

Por lo anterior, el Estado tiene que coordinar esfuerzos con empresarios, universidades y centros tecnológicos dedicados a la I+D+D (Investigación, Desarrollo y Difusión). Incorporarse a la sociedad del conocimiento e innovación es difícil, en particular en países donde socialmente nunca se ha privilegiado el riesgo. Para ello hay que disponer de un muy buen nivel en la educación formal, para luego reforzar el concepto y aplicación de la educación – capacitación continua. Para ser sujeto activo de la globalización hay que mantener los niveles de calificación de manera tal que las mareas del mundo no lo dejen atrás.

Existe consenso en que el crecimiento se genera por la acumulación y gestión de los factores productivos: recursos humanos; recursos financieros; y recursos tecnológicos (que comprenden la in-

⁵⁰ Alejandro Foxley. "Cómo hacer dinero para que el país de un salto histórico. Anticiparse es el juego". Entrevista. 04 de abril de 2004. *Diario Financiero*.

formación y la infraestructura, entre los que incluimos los recursos naturales renovables y no renovables), los que generan un desarrollo del estadio en que se encuentra la sociedad en cuestión. Sin embargo, desde la visión clásica, la simple acumulación de estos factores no genera el máximo potencial de la economía nacional, en particular cuando existen obstáculos o fricciones que impiden el uso de los factores productivos indicados. La SOFOFA ha trabajado y participado en pro de los propósitos descritos en una veintena de proyectos de Ley y/o temas específicos, vinculados a la competitividad, donde destacan los siguientes tópicos muy vinculados a la competitividad, como son:

- Desarrollo exportador;
- Educación;
- Eficiencia y eficacia del gasto público;
- Encadenamiento productivo.

Como nota anecdótica queda que el mismo Estado, y en particular el Gobierno, no fomenta el concepto de “intraempresario” (*entrepreneur*) como motor de la innovación endógena. Muy por el contrario, al no incentivar en forma real y efectiva el desarrollo de sus propios recursos humanos, nos encontramos ante una crisis de crecimiento por “agotamiento genético”, lo cual conlleva a que sistemáticamente los nuevos funcionarios estén insuficientemente preparados para enfrentar sus tareas ya que no han tenido un espacio previo para desarrollarse.

VI. Conclusiones

Al revisar esta monografía, es fácil entender que aún hay oportunidades de crecimiento en la medida que adoptemos un criterio más abierto y expansivo con respecto a la integración de tecnologías blandas y duras; pero esto implica también cambiar la óptica con la que enfrentamos la matriz de productos y servicios disponibles para los empresarios y otras partes interesadas. En este sentido, es evidente la gran cantidad de traslajos que existen entre los distintos instrumentos, lo que si bien es fácil de corregir, requiere sincerar los objetivos de cada institución, reduciendo cuando no eliminando la burocracia innecesaria que muchas veces se disfraza como controles pero que en realidad no agregan valor al resultado final. Por ejemplo, eliminando de las universidades el *paperismo* que conduce a tratar de publicar todo lo que los académicos realizan desincentivando de paso la participación de las universidades ya que el empresariado, en lugar de ver la cuna del conocimiento, ve una fuga de información.

6.1 Es un hecho que los actores activos y pasivos de la economía chilena, es decir, tanto los sectores público, privado, la academia y, en general, los ciudadanos, han aceptado la globalización como un hecho cierto, aun cuando no compartan de ella. Lo más importante es que todos están, desde su perspectiva, concientes de los costos y beneficios que implica estar presentes en una economía global, de la cual cada día es más difícil sustraerse.

6.2 Los agentes económicos nacionales están prestando atención a las normas internacionales presentes en el comercio exterior. No obstante existir una compenetración aparente con las reglas acordadas en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aún no se encuentra cimentada una cultura de la calidad, ya que muchas veces las empresas solo ven en el cumplimiento de estas reglas un elemento de marketing que no asocian con un proceso de mejoramiento continuo real o de fondo. Esto hace que la posición de Chile, lejos de estar consolidada, sea tremendamente vulnerable, ya que en muchos casos se ha seleccionado al proveedor de servicios tecnológicos (sean servicios de consultoría especializada, ensayos, calibraciones o certificación por poner algunos ejemplos más críticos) solo por un argumento de precio y no de calidad demostrable.

6.3 El punto anterior hace necesario que sea el mismo Estado el principal promotor de nuevas prácticas, ya que, como se indicó anteriormente, es el principal poder comprador del país, por lo que su conducta va a ser rápidamente seguida por otros actores más pequeños. No obstante, esto tendrá grandes implicancias pues conlleva la revisión de la lógica presupuestaria y de adquisición de bienes y servicios.

6.4 Aun cuando se han presentado políticas e instrumentos específicos tanto por el Gobierno Central como por diversas agencias gubernamentales destinando recursos a fortalecer la competitividad nacional en los mercados internos y externos, no es menos cierto que han sufrido muchos cambios sin el necesario análisis y difusión, quedando muchas veces la sensación de una suerte de voluntarismo y una marcada tendencia a “dejar la firma” en lugar de propender a políticas de Estado, las cuales se justifican como una “modernización de las herramientas”, uno de cuyos mayores ejemplos es la CORFO, donde cada nuevo funcionario anhela dejar su impronta en instrumentos que, mecánicamente, son muy similares a los anteriores y donde no siempre los criterios de asignación están establecidos o son transparentes. Ante esto se podría oponer la disposición en el más corto plazo de un sistema que permita medir la efectividad y eficacia de cada uno de los proyectos apoyados por el Estado a través de los distintos instrumentos de los que dispone, midiendo su impacto cualitativa y cuantitativamente.

6.5 El sector privado, a través de sus organizaciones, también ha apoyado las políticas gubernamentales con distintos grados de éxito, pero abstrayéndose de ser un crítico frente a las desviaciones que puede encontrar en el día a día. En este sentido cabe destacar la importancia de un adecuado control presupuestario que no solo dé cuenta de la eficacia en el gasto, sino también de su eficiencia, sobre la base de indicadores claros y consecuentes con las capacidades reales, y den debida cuenta de las oportunidades que el mercado va creando. Esto implica necesariamente la independencia de los directorios de los organismos que entregan recursos de los paradigmas presentes en los primeros años del siglo, y la realización de auditorías independientes y objetivas sobre el desarrollo de los planes y programas, indicando las oportunidades de mejora que se deben acometer. No obstante se debe señalar que esta acción cons-

tituye un cambio sustancial de la forma en que muchos ven la gestión pública, desligando de esta manera la función pública de la función política.

6.6 Los economistas nacionales, cualquiera sea su preferencia en la política contingente, han realizado macizos diagnósticos, apoyando y proponiendo una visión prospectiva de nuevas ideas en pro de que el país pueda enfrentar la competitividad nacional, pero con un marcado sesgo a mantener la lógica de “la opción más barata”, lo cual conlleva intrínsecamente la semilla de la mediocridad. El hecho de no participar otros expertos en estos debates hace que de por sí estas propuestas no pasen del campo teórico, ya que no atacan las causa raíz de la incapacidad de dar el salto al estadio de desarrollo.

6.7 Es preciso recalcar que un excesivo culto a la innovación tecnológica no va a conducir necesariamente a un estadio de desarrollo ya que en el proceso muchas veces se olvida que lo que se debe innovar es donde se es más conservador. Es más, se puede llegar a convertir a empresarios y funcionarios en adictos a la innovación sin un objetivo nacional claro ni específico, olvidando de paso la razón por la cual debemos innovar.

Finalmente, este trabajo no es sino un primer paso en estas materias y aún se debe realizar un importante esfuerzo que implique la generación de propuestas que deben ser discutidas al más alto nivel con la participación de especialistas hasta ahora ausentes de estos temas, de tal manera que la generación de recambio aporte una óptica diferente que la que inició estas discusiones en 1991. En este sentido se deben realizar estudios de campo, desarrollar modelos de comportamiento e integrar algoritmos que permitan, en distintos escenarios, manejar más y mejor información para una toma de decisiones racional. Así, el paso siguiente debería ser la generación de un plan de trabajo que desemboque en un modelo de desarrollo a implementar en el Chile del 2010.

Apuntando hacia el equilibrio estructural *

Laura Dos Reis **

Paolo Manasse ***

Ugo Panizza ****

1. Introducción

Las motivaciones políticas y las consideraciones electorales pueden distorsionar la política fiscal. Un mecanismo propuesto a menudo para asegurar que las políticas de deuda no se vean perjudicadas por las influencias políticas es confiar en *normas fiscales* que impongan límites sobre el uso no garantizado de las expansiones fiscales. A veces se incluyen objetivos fiscales que comprenden leyes de presupuesto equilibrado y leyes que ponen un tope al tamaño del déficit permitido en las leyes de responsabilidad fiscal que han sido adoptadas por muchos países latinoamericanos durante la última década. Estas normas de política fiscal difieren en la medida del desempeño fiscal que involucran (por ejemplo, un límite estricto o simplemente un objetivo) y en las disposiciones a tomar si los objetivos no se cumplieran. La gama de indicadores de desempeño incluyen el déficit presupuestario, la deuda y el gasto público en

* Este documento de trabajo fue publicado originalmente por el Departamento de Investigaciones del Banco Inter-Americano de Desarrollo y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso concedido por la institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del BID ni la política del BID.

** Grupo de los Veinticuatro.

*** Banco Mundial.

**** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

diversos niveles del gobierno. Algunas de las normas permiten que los márgenes sobre el objetivo o el promedio de tiempo brinden la oportunidad de compensar las deficiencias, y muchas permiten la posibilidad de desviarse en caso de crisis internacionales o desastres naturales.

Algunos autores señalan que hay costos asociados con tal marco político. Las normas son rígidas, porque esa es su naturaleza. Bajo circunstancias excepcionales, tales como una recesión inusualmente severa, una crisis financiera o un desastre natural, puede ser conveniente, para lograr la estabilización, recortar impuestos o incrementar la deuda pública en más que en el descenso económico típico. Algunas normas incluyen "cláusulas de excepción" para hacer frente a tales contingencias. Pero esto podría dar lugar a otros problemas. Aquellos políticos inclinados a usar el gasto público para adelantar sus perspectivas de reelección estarán tentados a citar una contingencia no prevista justificando un incremento discrecional en el gasto cada vez que se aproxime una elección. Este problema podrá ser mejorado asignando responsabilidad por declarar la existencia de una contingencia pertinente a un organismo apolítico e independiente. Sin embargo, en la práctica, es difícil delegar tales funciones a un organismo extra político.

Este documento discute si un país debe llevar a cabo la política fiscal apuntando a un equilibrio fiscal estructural (o cíclicamente ajustado). El documento está dividido en tres secciones. La primera sección debate el concepto del equilibrio cíclicamente ajustado y señala problemas prácticos y conceptuales relacionados con la interpretación y medición de un equilibrio cíclicamente ajustado. La segunda sección debate la justificación teórica para tener una norma fiscal en general y una norma definida en términos de un equilibrio cíclicamente ajustado en particular. La tercera sección debate problemas prácticos y conceptuales resultantes de adoptar normas fiscales y normas que apuntan hacia el equilibrio estructural.

2. El equilibrio cíclicamente ajustado

Uno de los aspectos difíciles para evaluar la posición fiscal de un país se relaciona con la necesidad de aislar los cambios en la política del impacto de los cambios temporarios en las circunstancias económicas (tales como la actividad económica, la inflación, las ta-

sas de interés o los tipos de cambio). Por ejemplo, una aguda declinación en el ritmo de la actividad puede conducir a un significativo empeoramiento de la situación fiscal sin traer aparejada ninguna medida discrecional. Si tal empeoramiento es considerado temporario —suponiendo que la declinación sea cíclica y que haya posibilidades de revertirla con rapidez— y haya financiamiento disponible, es posible que las medidas correctivas no sean necesarias.

El papel de la actividad económica para influir sobre la posición presupuestaria es reconocido en los marcos fiscales adoptados en muchos países emergentes e industriales que llevan a cabo una rutina y evaluación sistemática del impacto de los cambios en la actividad económica sobre el presupuesto. El papel de la actividad en influir la posición presupuestaria del gobierno también es reconocido a nivel internacional. El FMI, la OCDE y la Comisión Europea publican regularmente cifras para los equilibrios cíclicamente ajustados de los respectivos países miembros.

Los equilibrios “estructurales” o “cíclicamente ajustados” son calculados en general para remover el impacto del ciclo comercial sobre la situación fiscal y brindan un indicio estructural del equilibrio que se abstrae de los efectos temporarios en el ritmo de actividad. De este modo, el equilibrio cíclicamente ajustado pregunta: *“¿qué parte de los cambios en la posición fiscal se debe a cambios en el entorno y qué parte a cambios en la política?”*

Blanchard (1990) señala que hay cinco usos posibles del concepto de equilibrio cíclicamente ajustado y que tener un indicador con usos múltiples puede ser una fuente de confusión. Los cinco usos puestos de relieve por Blanchard (1990) son: (i) como índice de la política fiscal discrecional; (ii) como índice de la posición fiscal permanente; (iii) como índice de cómo la política fiscal afecta a la economía; (iv) como índice de la sustentabilidad fiscal; y (v) como una meta política. Este documento se concentra en el último uso del equilibrio cíclicamente ajustado.

Existen varios ejemplos de países que implícita o explícitamente apuntan a un equilibrio cíclicamente ajustado. En Chile, por ejemplo, el gobierno apunta a un “equilibrio estructural” que refleja el ajuste del ingreso para la “brecha de la producción” como así también para el precio del cobre (Franken, Lefort y Parrado, 2004; Valenzuela, 2006). De igual modo, Polonia, reciente miembro de la Unión Europea, incluye en su presupuesto anual una medida del equilibrio cíclicamente ajustado. En el Pacto de Estabilidad y Creci-

miento de la Unión Europea existen disposiciones que requieren que los resultados fiscales sean cercanos al equilibrio o al superávit en el mediano plazo, que se entiende como abarcando un ciclo comercial completo. La regla de oro en el Código para la Estabilidad Fiscal del Reino Unido establece que, a lo largo del ciclo económico, el gobierno tomará préstamos sólo para invertir y no para financiar el gasto corriente.¹

2.1 Problemas de interpretación

Antes de comentar los problemas prácticos asociados con la medición del equilibrio cíclicamente ajustado, vale la pena recapitular algunas cuestiones con las cinco interpretaciones estándar del equilibrio cíclicamente ajustado detalladas más arriba.

El equilibrio cíclicamente ajustado como medida de la política fiscal discrecional. Muy a menudo, los cambios en el equilibrio cíclicamente ajustado son interpretados como políticas discrecionales más que no discrecionales, en oposición a las no discrecionales. Estas últimas traen aparejada una respuesta automática de los componentes presupuestarios al ambiente económico (por ejemplo, los ingresos impositivos que responden a los ingresos, los pagos sociales que responden al desempleo, el servicio de la deuda que responde a las tasas de interés, etc.). Sin embargo, esta interpretación no está totalmente garantizada. Se puede argüir que la decisión, digamos, de no modificar las tasas de impuestos ante los cambios grandes y observables en la base tributaria es tan discrecional como la decisión de modificarlas. De este modo, las respuestas políticas “activas” (o exógenas) versus las “pasivas” (endógenas) parecen una descripción más precisa de lo que la corrección cíclica nos permite estimar.

El equilibrio cíclicamente ajustado como medida de la postura política estructural. Otra interpretación del equilibrio cíclicamente ajustado, que posiblemente conduzca a error, es que representa un

¹ Un modo más indirecto de tomar en cuenta los efectos del ciclo en las normas fiscales es a través del uso de los fondos de contingencia, que liberan recursos para financiar un déficit cíclicamente inducido o retirarlo de un superávit cíclicamente generado. Los ejemplos de países en los que existen tales fondos contracíclicos son Argentina, Perú y Estonia. En los Estados Unidos, la mayoría de los Estados tienen los llamados “fondos para emergencias” (*rainy-day funds*).

cambio permanente (“estructural”) en contraposición con un cambio “temporario” (cíclico) en la posición política. Esta interpretación surge de la suposición de que los cambios cíclicos en la producción consisten en desvíos transitorios al azar de una tendencia no fortuita. Resulta claro que ante la presencia de shocks de tendencia fortuita y quebrantamientos estructurales, el equilibrio cíclicamente ajustado no puede ser usado para desentrañar los componentes estructurales de los cíclicos.

El equilibrio cíclicamente ajustado como indicador del impacto de los shocks fiscales en la economía. Blanchard (1990) advierte nuevamente contra el uso del equilibrio cíclicamente ajustado como medida de cómo la política fiscal afecta las condiciones económicas. La posibilidad de inferir el impacto de la política fiscal a partir de los cambios en el equilibrio de un ejercicio mal fundado como, incluso en el modelo multiplicador keynesiano más simple, cambios de presupuesto equilibrados (es decir, cambios en los gastos equiparados por cambios en el ingreso) implican un multiplicador de producción unitario. Ninguna estadística simple como el equilibrio cíclicamente ajustado puede compensar un modelo de política fiscal con equilibrio general totalmente específico.

El equilibrio cíclicamente ajustado como indicador de la sustentabilidad fiscal. Esta es también una interpretación problemática porque cualquier superávit (primario) dado, ajustado o no, puede tener implicancias muy distintas para la dinámica de la deuda y su solvencia, dependiendo de la relación entre la tasa de interés real, la tasa de crecimiento de la economía, y la estructura de la deuda. Esto es particularmente problemático en los países de mercados emergentes, en donde los problemas de liquidez pueden convertirse pronto en problemas de solvencia (Calvo, 2005). De este modo, basarse exclusivamente en el equilibrio presupuestario no es sustituto para un análisis completo de sustentabilidad de la deuda.

El equilibrio cíclicamente ajustado como meta política. Aquellos que proponen metas en términos de equilibrio cíclicamente ajustado alegan que los equilibrios cíclicamente ajustados son “buenos” para la estabilización a corto plazo o para la estabilidad a largo plazo (Blanchard, 1990). Las secciones 2 y 3 de este documento tratarán esta cuestión en mayor detalle. Por el momento, vale la pena señalar que si bien no existe argumento teórico para estas conclusiones, las implicancias políticas de esta interpretación parecen ser similares al concepto popular que establece que “se debe permitir

que los multiplicadores automáticos operen libremente". Sin embargo, existen pocos motivos para pensar que el ahorro público debe estar en un nivel dado en promedio, o para pensar que los estabilizadores automáticos brindan la proporción óptima de estabilización. En realidad, los multiplicadores automáticos operan en forma muy diferente de país en país, dependiendo de la estructura de los sistemas de gastos e impuestos y del volumen del gasto y los ingresos respecto del PBI (Fatàs y Mihov, 2001). Asimismo, los estabilizadores automáticos amortiguan la economía contra los shocks de la demanda, pero pueden ser improductivos si también amortiguan la respuesta de la economía a los shocks de la oferta (Blanchard, 2000).

2.2 Problemas de cálculo del equilibrio cíclicamente ajustado

La implementación práctica del equilibrio cíclicamente ajustado es simple en cuanto a concepto y en general comprende dos pasos. El primer paso descompone la producción en componentes de tendencia y de ciclo. El segundo paso estima el impacto del ciclo sobre el presupuesto (véase Apéndice 1 para una descripción de esta metodología de dos pasos).

Un primer problema con esta simple metodología de dos pasos es que no considera varios factores que pueden afectar el equilibrio fiscal. En la metodología de dos pasos ilustrada en el Apéndice 1, la única variable empleada para el ajuste es el PBI. Las condiciones normales se identifican con aquellas prevalecientes cuando la producción está en su nivel de tendencia o de potencial. El componente cíclico del equilibrio fiscal se obtiene multiplicando la elasticidad de la producción del presupuesto por los desvíos de la producción de la tendencia/potencial (brecha de la producción). El equilibrio ajustado se obtiene residualmente. Dicho procedimiento no tiene en cuenta el hecho de que existen varias otras variables que también afectan el presupuesto.

Cuatro variables que son particularmente importantes en los países de los mercados emergentes son la inflación, la tasa de interés, los precios de los commodities, y el tipo de cambio real. La inflación tiene un efecto incierto sobre el presupuesto. Por una parte, el efecto de "lastre fiscal" eleva los ingresos por impuestos por el ajuste de inflación incompleto de las escalas de impuestos. Por otra parte, el

“efecto Tanzi” reduce el valor real de los ingresos impositivos por los desfases en las cobranzas. Las tasas de interés son extremadamente volátiles en los mercados emergentes, y los saltos repentinos en el riesgo país pueden llevar a cambios en el presupuesto que están completamente fuera del control de los responsables políticos (por lo menos en el corto plazo). Una solución estándar para este problema es concentrarse en el equilibrio primario.

Varios países de mercados emergentes son exportadores de commodities, y las fluctuaciones en los precios de los commodities internacionales pueden tener un fuerte impacto en sus presupuestos. Para ocuparse de esta cuestión, algunos países incorporaron ajustes a los precios de los commodities en su marco de política fiscal. En Chile, por ejemplo, el gobierno central apunta hacia un equilibrio estructural que refleje los ajustes no sólo para los efectos del ingreso de la brecha de producción, sino también para aquellos que surgen de los desvíos en el precio del cobre con respecto a un precio de referencia (véase Apéndice 2).

Las fluctuaciones del tipo de cambio real también afectan el presupuesto de diversos modos. La reciente literatura sobre “Pecado Original” y Dolarización con Responsabilidad, que se concentró en el efecto valorización de la deuda expresada en dólares, ha mostrado que una depreciación importante del tipo de cambio real empuja a los países hacia la insolvencia.

Por último, los cambios en el equilibrio cíclicamente ajustado se producen a menudo debido a un desdoblamiento de las implicancias presupuestarias de la legislación previa. Como ejemplos, considere los implicancias presupuestarias de los cambios políticos que son implementados a través de un programa gradual pero predeterminado (por ejemplo, reducciones progresivas en las tasas de impuestos) o la ejecución gradual de un sistema de jubilación, por el cual el gasto crece “automáticamente” durante unos años a medida que maduran nuevos grupos de jubilados con reclamos mayores que sus predecesores.

El segundo problema es que, aun si olvidáramos todas las complicaciones detalladas más arriba, la implementación de una metodología de dos pasos conceptualmente simple descrita en el Apéndice 1 está lejos de ser trivial. Discutimos ahora problemas con cada uno de los dos pasos: descomposición entre tendencia y ciclo y estimación de las elasticidades.

2.2.1 Descomposición entre tendencia y ciclo

La producción potencial es igualada en general con la producción de *tendencia*. Dado un nivel particular de producción potencial, la producción real por encima de la potencial, es decir, una brecha de producción positiva, significa que la situación presupuestaria puede ser sin duda peor de lo que parece, dado que los ingresos son altos y el gasto es bajo sólo por razones puramente cíclicas. De igual modo, una brecha negativa implicaría que la situación presupuestaria puede ser mejor que lo que parece dado que la posición presupuestaria débil se debe en parte a una actividad más lenta.

En macroanálisis se realizan rutinariamente descomposiciones ciclo-tendencia. La idea básica es descomponer la serie de tiempo de producción en la suma de producción potencial y un desvío transitorio de la misma que se clasifica como ciclo:

$$\text{Producción observada} = \text{Producción de tendencia} + \text{Ciclo}$$

Este enfoque tiene una serie de problemas. Primero, dado que las partes constituyentes –tendencia y ciclo– no se observan rápidamente, cualquier descomposición debe necesariamente ser construida sobre un artificio conceptual. De este modo, cualquier método que no siga la tendencia debe comenzar definiendo arbitrariamente de cierto modo lo que será considerado como *tendencia* y como *ciclo*, antes de que estos elementos se puedan estimar a partir de los datos. Surgen, en consecuencia, dos problemas importantes:

- a) Los diversos métodos que no siguen la tendencia propuestos en la literatura tienen implicancias drásticamente distintas para las propiedades cíclicas de los datos (véase Canova, 1999).
- b) Independientemente del método usado, la descomposición es en general sensible al tiempo, en el sentido de que la descomposición puede cambiar sustancialmente, según (i) la extensión del período de muestra; y (ii) las revisiones de datos (véase, por ejemplo, la Figura 1 más adelante, para una ilustración de estos efectos).

El método más común usado para extraer la tendencia de una serie de tiempo es el filtro Hodrick-Prescott (HP) (Hodrick y Prescott, 1977), que se aplica directamente a series de PBI o a facto-

res de producción que se combinan luego en una función de producción (en general Cobb-Douglas) usada para descomponer la producción.²

Existe extensa evidencia según la cual, independientemente de la metodología utilizada, las estimaciones de las brechas de producción están en general sujetas a márgenes de error considerables, especialmente al final del período de muestra. Sin duda, como se señalara anteriormente, las revisiones de las estimaciones de brecha son a menudo del mismo orden de magnitud y pueden incluso superar la de la brecha misma (véase más adelante). Hay dos fuentes de error principales en la estimación *concurrente* de la brecha de producción:

Primero, existe la cuestión de la naturaleza preliminar de los datos de producción disponibles en tiempo real. Las revisiones de datos, que en general no son desdeñables, darán naturalmente como resultado revisiones de producción-brecha. Este problema, sin embargo, acosará a cualquier metodología para corregir el equilibrio en cuanto a cambios en la actividad. Segundo, y más importante, la mayoría de los métodos para estimar la tendencia o la producción potencial en cualquier tiempo dado requieren observaciones *a futuro* para diversos períodos más allá de ese tiempo. Esto es así porque la mayoría de las técnicas emplean filtros simétricos (es decir, que miren hacia atrás y hacia delante). En la práctica, dado que las futuras observaciones no están disponibles todavía en el momento del cálculo, se usan filtros truncados para las observaciones más recientes. A medida que las observaciones se tornan disponibles, se revisa la tendencia pasada, y por lo tanto la brecha en la producción, a menudo en forma sustancial.

Los problemas anteriores acosan a los países tanto de mercados

² El filtro HP extrae la tendencia encontrando un acuerdo entre fluidez y adecuación de la tendencia estimada a la serie real (los investigadores pueden controlar esta compensación eligiendo un parámetro de fluidez). El filtro HP es uno de los dos métodos usados por la Comisión Europea (CE) para generar cantidades cíclicamente ajustadas, y es también parte integrante del otro método utilizado: el enfoque de producción-función. En el enfoque de producción-función, las descomposiciones ciclo-tendencia se realizan sobre series de mano de obra y productividad factor total (sin distinción entre el capital real y el potencial). El enfoque Cobb-Douglas soporta la crítica común que no puede acomodar el cambio en las proporciones del factor en la producción.

industriales como emergentes.³ Sin embargo, en el último caso, el concepto de una tendencia firme de lenta evolución alrededor de la cual fluctúa la economía es en sí mismo difícil de determinar por la presencia de los shocks más grandes, más frecuentes y más persistentes. Por ejemplo, Aguiar y Gopinath (2004) muestran que, a diferencia de las economías desarrolladas en las que la producción fluctúa alrededor de una tendencia relativamente estable, los shocks al crecimiento de la tendencia son la fuente primaria de las fluctuaciones en los mercados emergentes, tornando confusa la simple distinción entre tendencia y ciclo.

La Figura 1 da un ejemplo de las implicancias de las revisiones de datos para el cálculo de la brecha de producción en Brasil en 1990 estimado con el filtro HP estándar y usando los datos del *World Economic Outlook* en cada punto del tiempo (véase FMI, 2004). El gráfico muestra que la variabilidad de las revisiones en la brecha de producción para el mismo año puede ser especialmente grande en los años posteriores a la primera estimación. En 1990 la brecha se estimó en -3,5%; dentro de los dos años se vio que era sólo del -2%; y la estimación convergía sólo lentamente al -2,5% durante los períodos subsiguientes. Cabe señalar que este cambio se produjo porque la revisión en estimaciones del nivel (y crecimiento) de la producción no sólo modificaban los valores del nivel concreto, sino también provocaban una sustancial revisión de las estimaciones de la producción potencial. En consecuencia, sólo los niveles pasados de la brecha se vieron afectados.

Tales grandes cambios en las estimaciones de la brecha de producción conducirán obviamente a los cambios correspondientes en las estimaciones de los equilibrios fiscales cíclicamente ajustados. El FMI (2006) estima brechas para cada año basadas en la información disponible en el momento utilizando las proyecciones WEO de dos años disponibles en cada fecha para calcular la tendencia. Esta estimación (la “brecha concurrente”) se compara con la estimación “final”, que incorpora cinco años más de datos. Los resultados se encuentran resumidos en el Cuadro 1. La revisión media absolu-

³ Diversos estudios han documentado las dificultades para estimar la brecha de producción en tiempo real. Por ejemplo, para los EE.UU., Orphanides y van Norden (2002) muestran que las revisiones de brecha de producción son del mismo orden de magnitud que la brecha misma. Komaki (2003) llega a la misma conclusión para Japón, y advierte contra el uso de estimaciones en tiempo real como base para la política.

ta (1,5) asciende al 47% de la brecha media absoluta (3,4). Alrededor del 93% de la revisión se debe a revisiones de datos, y sólo el restante 7% se debe a la extensión de la serie de datos. Las revisiones son relativamente más grandes en los países del Hemisferio Occidental, en donde ascienden al 90% de la brecha final absoluta, y más pequeñas en Asia: 35% de la brecha final. Las revisiones de la brecha en la producción se trasladan a las revisiones en el equilibrio cíclicamente ajustado. González-Mínguez, Hernández de Cos y del Río (2005) y el FMI (2006) ilustran el impacto de las revisiones del PBI sobre los equilibrios cíclicamente ajustados para los miembros de la UME al comparar estimaciones para los distintos años a partir de dos publicaciones de la CE sólo separadas por seis meses: la publicación de la Primavera 2003 y la publicación del Otoño 2003 (Cuadro 2). Las revisiones de brecha mínima (por ejemplo, las de España) tienen un impacto significativo sobre los equilibrios cíclicamente ajustados para el año en curso y los subsiguientes.

2.2.2 Elasticidades presupuestarias

El segundo paso para el procedimiento estándar para calcular los equilibrios cíclicamente ajustados requiere la estimación de las elasticidades de la producción para los ingresos y los gastos. Estas estimaciones están sujetas a incertidumbre y pueden ser proclives a quebrantamientos estructurales, dando como resultado cambios en el equilibrio cíclicamente ajustado, incluso si las estimaciones en la brecha de la producción no son revisadas.

En general, las elasticidades de ingresos y gastos se obtienen haciendo retroceder la tasa de crecimiento de los rubros pertinentes a la tasa de crecimiento de la producción. Las elasticidades calculadas de este modo son aplicadas luego a la brecha en la producción para extraer los equilibrios cíclicamente ajustados. En principio, este procedimiento, al desglosar el equilibrio estructural en sus componentes, permite un análisis del efecto de la composición de los cambios de la producción sobre los ingresos y gastos por separado, y esto brinda información útil. Esta metodología puede resultar valiosa cuando las elasticidades de ingresos y gastos cambian en direcciones opuestas. Supongamos que una reforma convierte al sistema impositivo en menos progresivo y a los beneficios del desempleo en más generosos: el ingreso caerá menos y los gastos se elevarán más en una recesión, y lo opuesto ocurrirá en el caso de un

período de bonanza. Si se emplean las estimaciones correctas, mejorará la confiabilidad del equilibrio estimado. Sin embargo, si las elasticidades de los impuestos y los gastos cambiaran en dirección similar, la estimación total se haría menos confiable.

Una cuestión similar surge de los efectos de los cambios en las composiciones de la producción sobre las elasticidades del presupuesto. Momigliano y Staderini (1999), por ejemplo, calculan los valores de la tendencia para las variables macroeconómicas que representan buenos sustitutos para las bases impositivas cuyo impacto en las finanzas públicas es particularmente grande. Sostienen que los efectos de los cambios en la composición pueden ser grandes, socavando seriamente la confiabilidad de los procedimientos globales y sostienen su argumento con evidencias desde Italia. Langenus (1999) sostiene un punto similar en relación con Bélgica. El cálculo del equilibrio cíclicamente ajustado basado en los valores de la tendencia para los componentes del PBI es aplicado en general por el Sistema Europeo de los Bancos Centrales. Si estos procedimientos generan elasticidades de presupuesto que son más resistentes a los quebrantamientos y a los cambios estructurales es, en definitiva, la cuestión empírica que debemos tratar de resolver.

3. Caso del objetivo de equilibrio estructural

Acontecimientos recientes en los Estados Unidos, en donde el presupuesto ha disminuido de un superávit a un déficit récord para tiempos de paz, y en Europa, en donde se ha tenido que aflojar el Pacto de Crecimiento y Estabilidad para adaptarse a las violaciones sistemáticas del límite déficit/PBI por parte de los grandes países en recesión, han renovado el interés por las restricciones institucionales en la política fiscal.

Existe una gran variedad de normas fiscales. Algunas se concentran en metas o normas numéricas y se aplican a diferentes sumas globales (préstamos, gastos, equilibrio primario), mientras que otras involucran requisitos de procedimiento y de transparencia. Las diferencias adicionales incluyen el alcance de la cobertura (por ejemplo, gobiernos federales y/o estatales), la presencia de cláusulas de excepción, y la presencia de sanciones explícitas. Muchos países también han introducido marcos de presupuesto a mediano plazo y "leyes de responsabilidad fiscal" (véase FMI, 2006). Algunos autores

han abogado incluso por la delegación de la política fiscal en Consejos Fiscales independientes (Wyplosz, 2005), por razones semejantes a la delegación de la política monetaria en Bancos Centrales independientes.

Existen dos puntos de vista opuestos respecto de la conveniencia de dichas normas. Estos puntos de vista reflejan la compensación estándar entre ganancia de credibilidad y pérdida de estabilización que tales normas pueden traer aparejada. Los que se oponen alegan que las normas fiscales limitan la capacidad del gobierno para estabilizar la economía y alentar, de este modo, la prociclicidad. Esta idea se remonta a las críticas del Pacto Europeo de Crecimiento y Estabilidad (véase Buiter y otros, 1993). Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), y Roubini y Sachs (1989) documentan en qué forma las restricciones fiscales inhiben la reacción de la política a los shocks inesperados. En pocas palabras, cuando la economía es golpeada por un mal shock, el tope de déficit (o deuda) / PBI se torna obligatorio, y requiere un ajuste fiscal procíclico (mayores impuestos y/o recortes de gastos en una recesión).

Aquellos a favor de las normas alegan que, en lugar de ser benevolentes, los gobiernos están sujetos a distorsiones políticas que los hacen incurrir en déficits excesivos. Por lo tanto, las normas que limitan la discreción política pueden alcanzar una senda intertemporal conveniente de tasas impositivas y nivel sostenible de deuda y reducir una fuente potencialmente importante de volatilidad macroeconómica.

En un marco simple Barro-Gordon, Manasse (2005) racionaliza la idea de que los límites de déficit/PBI, que implican un castigo lineal (fortuito) cuando son transgredidos, traen aparejada una compensación entre los beneficios de reducir la propensión al déficit promedio, que se supone como políticamente motivada, y los costos de la estabilización anterior (a los que se debe agregar el castigo esperado cuando la estabilización requiera una violación del límite). Como resultado de la restricción fiscal, la política óptima se convierte en contingente respecto del Estado: en tiempos moderadamente malos, se alcanza la restricción y el gobierno elige mantener la relación déficit/PBI tan cerca como sea posible del límite para evitar el castigo (la política fiscal es "acíclica"). Sin embargo, durante depresiones económicas, el costo de la estabilización antedicha supera el castigo esperado por quebrantar la norma, de modo que el gobierno elige violar la norma e implementa una política expansiva (contracíclica).

Resulta claro que las implicancias políticas de las normas fiscales dependen en gran parte de los detalles de su diseño. Las normas “bien diseñadas” pueden reducir la propensión al déficit y promover, más que inhibir, una política apropiada (contracíclica). Una norma que penaliza los déficits y *también* recompensa los superávits, digamos por medio de un fondo de estabilización, brinda incentivos para que el gobierno eleve los superávits en los buenos momentos para acumular “créditos” que serán gastados en los malos momentos (Manasse, 2005). El mismo resultado se podría lograr al permitir que los gobiernos intercambien “permisos” de déficit (véase Casella, 1999).

En un sentido similar, Tanner (2004) comenta un modelo dinámico en el cual los responsables de la política están sujetos a una distorsión electoral y prefieren los consumidores (votantes) actuales en lugar de los futuros. En este contexto, las normas fiscales bien diseñadas pueden reducir la necesidad de futuros incrementos en las tasas de los impuestos, permitiendo así que los responsables de la política mitiguen mejor las distorsiones impositivas con el tiempo, reduzcan la prociclicidad y mejoren el bienestar.

En resumen, la teoría sugiere que las normas fiscales deberán estar asociadas con un déficit promedio más bajo, pero el efecto de la volatilidad de la producción es ambiguo y depende del diseño actual de la norma, la naturaleza de la distorsión política, y el horizonte de tiempo de los responsables de la política.

Abogar por la adopción de un marco de política fiscal basado en una meta de equilibrio estructural requiere dos pasos lógicos. El primero consiste en establecer que una norma presupuestaria puede ser superior a lo prudente. El segundo consiste en establecer que una norma en términos de equilibrio estructural es superior a lo prudente y a una simple norma basada en el equilibrio concreto.

3.1 Normas fiscales y prociclicidad

Las políticas fiscales procíclicas, es decir, políticas que son expansivas en los períodos de bonanza y se retraen en las recesiones, son consideradas en general como potencialmente dañinas para el bienestar: elevan la volatilidad macroeconómica, disminuyen la inversión en el capital real y en el humano, obstaculizan el crecimiento, y perjudican a los pobres (Banco Interamericano de Desarrollo; 1995, Servén, 1998, Banco Mundial; 2000; FMI, 2005a; FMI, 2005b). Por

otra parte, si las políticas expansionistas en los buenos tiempos no son totalmente compensadas en los malos tiempos, también pueden producir una gran propensión al déficit y conducir a una dinámica de deuda insostenible y a un eventual default o incumplimiento.

El hallazgo de que las políticas fiscales tienden a ser procíclicas es sorprendente, porque no encaja con la sabiduría común de que los gobiernos deberían tomar préstamos en los “malos tiempos” cuando los ingresos se encogen y el gasto “social” crece, y reembolsar las deudas en los buenos tiempos. Más específicamente, la política fiscal procíclica está en conflicto con la noción neoclásica de que la política impositiva debe ser usada para mitigar las distorsiones impositivas y los gastos a lo largo del ciclo comercial –siempre que los shocks a la base impositiva o al gasto sean temporarios– y la noción keynesiana de que los impuestos y los gastos deben tratar de amortiguar, más que exacerbar, las fluctuaciones en el ciclo comercial.

Gavin y Perotti (1997) fueron los primeros autores en documentar que los déficits de presupuesto en América Latina en 1970-95 fracasaron en gran parte en responder al crecimiento económico, sugiriendo que la política discrecional fue usada de modo procíclico para compensar los estabilizadores automáticos (por ejemplo, elevando los gastos para compensar los ingresos inesperados en los buenos tiempos). Sugirieron que la explicación podría relacionarse con el hecho de que los flujos de capital también están fuertemente asociados con el ciclo comercial: tienden a ser altos en los buenos tiempos y bajos (o negativos) en los malos tiempos. La idea de que los países en desarrollo pueden enfrentar restricciones de préstamos, en los malos tiempos pero no en los buenos tiempos, también está respaldada por los datos presentados en Kaminsky, Reinhart y Végh (2004). En particular, muestran que las calificaciones de crédito para los emisores soberanos latinoamericanos tienden a ser buenas durante períodos de gran crecimiento y malas durante las recesiones.

Otros estudios también presentan evidencias de prociclicidad para los países desarrollados, aunque en menor medida. Por ejemplo, el FMI (2005a) encuentra que un incremento de un punto en la brecha de producción (definida como el desvío porcentual entre la producción concreta y la potencial) en estos países está, en promedio, asociada con una mejora del coeficiente de déficit global del 0,3% en los países industriales. Dado que se estima que los estabilizadores automáticos mejoran el desempeño del presupuesto glo-

bal en 0,5 puntos porcentuales (van den Noord, 2000; Bouthevillain y otros, 2001; FMI, 2005a), este resultado sugiere que la política discrecional también ha sido usada procíclicamente en los países desarrollados.

Un hallazgo relacionado es que la política fiscal es asimétrica a lo largo del ciclo comercial y que esto ocurre en los países desarrollados en particular. Por ejemplo, la Comisión Europea (2001) encuentra que en 1970-2000 los países europeos dejaron que el déficit global se ampliara en los ciclos descendentes, pero no lo redujeron en los ascendentes. Hercowitz y Strawczynski (2004) encuentran un “trinquete cíclico” similar para el gasto del gobierno en los países de la OCDE, mientras que Balassone y Francese (2003) y Buti y Sapir (1998) confirman estos resultados para los países de la OCDE y de la UE, respectivamente. Manasse (2006) encuentra que, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la política fiscal es “acíclica” (es decir, la relación equilibrio primario/PBI no responde a la brecha en producción) cuando las condiciones de la naturaleza son malas y se convierte en procíclica en los buenos tiempos.

Mientras que Gavin y Perotti (1997) alegaron que la diferencia en prociclicidad entre los países latinoamericanos y los de la OCDE se debió a la presencia de restricciones al préstamo, los trabajos sucesivos se han enfocado en instituciones débiles, la corrupción, información asimétrica, “efectos de voracidad”, y problemas de reservas comunes.⁴

⁴ Lane y Tornell (1999) comentan un efecto “voracidad” que puede tener lugar en las economías que carecen de instituciones políticas y legales fuertes. En tales circunstancias, un mayor ingreso inesperado exagera la lucha por la redistribución fiscal, dado que cada grupo de interés trata de apropiarse de su parte sin internalizar plenamente la consecuencia de su propia exigencia sobre los impuestos generales. La falta de coordinación, en esta versión del familiar problema de las reservas comunes, es, en definitiva, responsable de un incremento más que proporcional en el gasto. Talvi y Végh (2005) presentan un modelo de comportamiento óptimo que introduce una distorsión política, que incrementa el costo de los superávits ordinarios en los buenos tiempos. Si bien esta distorsión no se produce explícitamente, se supone que captura las presiones políticas y las instituciones débiles. Alesina y Tabellini (2005) sugieren una explicación de la política fiscal procíclica basada en la desconfianza hacia los políticos corruptos por parte de los votantes. Los votantes no están totalmente informados de las transferencias del gobierno y de las tomas en préstamo pero observan la producción de cerca. Dado que no pueden impedir que el gobierno tome préstamos en los buenos tiempos, van a exigir impuestos más bajos y más consumo en tales momentos, dado que prevén (correctamente) que, de lo contrario, los mayores in-

Una implicancia de este acercamiento "institucional" es que los países en los que el poder presupuestario se diluye entre diversos agentes experimentarán mayores grados de prociclicidad fiscal. Sin embargo, el soporte empírico de esta hipótesis no está claramente definido. Por ejemplo, Lane (2003) encuentra que la medida de restricciones políticas desarrollada por Henisz (2002) tiene un impacto débil en el grado de prociclicidad. Un factor institucional que puede impactar en el grado de prociclicidad es la estructura de los gobiernos locales. Braun y Di Gresia (2003), por ejemplo, alegan que el sistema del gobierno general contribuye a la prociclicidad fiscal en la Argentina. Esto está vinculado con el hecho de que los impuestos cobrados por los gobiernos locales (provincias) son menos elásticos respecto del ingreso que los impuestos federales. Por lo tanto, los ingresos de las provincias son muy procíclicos. Asimismo,

grosos inesperados se dispararán a través de rentas improductivas. Guerson (1993) propone un modelo interesante que combina elementos de ambos: el punto de vista de las "instituciones" y las "restricciones/normas". En un modelo de generación que se superpone en donde el gobierno actúa como un planificador benevolente, muestra que una política procíclica puede ser socialmente óptima cuando el gobierno no se puede comprometer a no incumplir su deuda. Dado que la tentación por incumplir es mayor en los malos tiempos, la prima de riesgo es también mayor en tales condiciones. Por ende, después de un shock negativo, el gobierno no se adapta a él plenamente tomando préstamos, que elevarían la prima de riesgo en forma considerable, y le parece óptimo reducir el gasto en parte. Esto mitiga la suba en las tasas de interés y la caída en el consumo futuro. Riascos y Végh (2003) sostienen que la falta de un menú de activos financieros suficientemente rico podría ser un determinante importante de la prociclicidad en los países en desarrollo. Bajo esta explicación, aun suponiendo el acceso pleno a los mercados de capital, la incapacidad de tomar préstamos que se desprende de la situación económica reduce la diversificación de su riesgo idiosincrásico de la economía, llevando a una correlación positiva entre el gasto del gobierno y el ciclo. Por razones similares Borensztein y Mauro (2002) sugieren la adopción de bonos indexados según el PBI, que pagarían intereses más bajos durante las recesiones, reduciendo de este modo la necesidad de ajustar el gasto en los malos tiempos. Una razón similar se encuentra detrás de la propuesta de emitir bonos del gobierno indexados por los ingresos con líneas de crédito del IFI contingentes en las recesiones. Otra posible explicación (véase Galiani y Levy-Yeyati, 2003) es que la prociclicidad de produce porque el gasto fiscal converge con el tiempo hacia un nivel de gasto deseado determinado por razones fundamentales de largo plazo y que la velocidad de la convergencia aumenta con la distancia entre el gasto deseado y el concreto. En este escenario, la prociclicidad es generada por el hecho que la convergencia es más rápida durante los períodos de bonanza que durante las recesiones, sugiriendo que los gobiernos en economías con consumo público postergado se ven presionados a gastar cualquier ingreso inesperado que reciban casi de inmediato.

mo, dado el problema de la 'reserva común', las provincias también tienen incentivos para hacer uso excesivo de los recursos comunes, implementando de este modo un gasto muy procíclico. Este comportamiento se ve reforzado por una historia de rescates federales, que reducen los incentivos de la prudencia fiscal durante los períodos de bonanza.

Calderón, Duncan y Schmidt-Hebel (2005) se concentran en 20 países del ME y también encuentran que la prociclicidad depende de la calidad institucional (los países con mayores niveles de calidad institucional son menos procíclicos). Akitoby y otros (2004) encuentran que la prociclicidad tiende a ser más baja en los países más ricos con menos poder político concentrado, calificaciones ICRG más bajas del riesgo financiero (indicador que reemplaza a la calidad institucional), y sectores públicos más grandes. Braun (2001) también encuentra que el tamaño del sector público es un determinante importante de la prociclicidad y que las transferencias actúan como estabilizadores automáticos y reducen la prociclicidad. Manasse (2006) encuentra resultados similares para una amplia muestra de economías en desarrollo y emergentes.

Sólo existen algunas pruebas formales de los efectos de las normas fiscales sobre la prociclicidad de la política fiscal. Manasse (2006) construye una ficción para la presencia de una "norma fiscal" en cada país-año en una muestra de 49 economías desarrolladas y emergentes (el Cuadro 3 describe los episodios de las normas fiscales en la muestra).⁵ OLS estima una "función de reacción política" de la autoridad fiscal según las siguientes especificaciones:

$$S_{v,t} = a_0 + a_1 Gap_{v,t-1} + a_2 Debt_{v,t-1} + a_3 S_{v,t-1} + a_4 FR_{v,t} + a_5 FR_{v,t} Gap_{v,t-1} + a_6 X_{v,t-1} + u_{v,t}, \quad (1)$$

⁵ Siguiendo a Kopits y Symansky (1998), una norma fiscal se define como "... una restricción permanente de la política fiscal, definida en general en términos de un indicador del desempeño fiscal global... como por ejemplo el déficit de presupuesto del gobierno, los préstamos, la deuda y sus principales componentes —expresado a menudo como un tope numérico o meta, en proporción del Producto Bruto Interno". También se consideran las leyes de responsabilidad fiscal. Las fuentes alternativas, tales como el estudio detallado de la OCDE-Banco Mundial (2003) sobre prácticas y procedimientos presupuestarios carecen de una dimensión en cuanto a tiempo.

en donde $S_{v,t}$ es el superávit primario del gobierno general expresado como una proporción del PBI en el país v en el tiempo t , $Gap_{v,t}$ es la brecha de producción, $Debt_{v,t}$ es la proporción de existencia de deuda pública sobre el PBI, $FR_{v,t}$ es la ficción que indica la presencia de una Norma Fiscal en el país v en el tiempo t , y X representa un vector de otros controles, incluyendo efecto fijo país.

La constante, a_0 , se puede interpretar como una medida del perjuicio del déficit (de ser negativo), o sea el equilibrio promedio que queda después de controlar la reacción del superávit ante la brecha entre deuda y producción. Un coeficiente negativo a_1 significa que el superávit crece en los buenos momentos, indicando una postura contracíclica. Una estimación negativa de a_1 señala una política procíclica. Por último, el efecto promedio de la norma fiscal (FR) es captado por el coeficiente a_4 . Si este coeficiente es positivo, significa que la presencia de una norma fiscal ($FR = 1$) está asociada con un superávit más alto (un perjuicio de déficit más bajo). Un coeficiente positivo a_5 sugiere que la norma fiscal incrementa la respuesta contracíclica del superávit a la brecha de producción, mientras que una estimación negativa sugiere que una norma fiscal agrava la naturaleza procíclica de la política.

Los resultados son informados en el Cuadro 4. Sugieren que la política fiscal está en promedio sujeta a un perjuicio de déficit de aproximadamente el 1,5% del PBI ($a_0 = 1,5$); que la política fiscal es débilmente procíclica (a_1 es negativa y significativamente distinta de cero); que las normas fiscales tienden a reducir el perjuicio del déficit ($a_4 = 0,66$) en alrededor de dos tercios de punto porcentual del PBI; y que las normas fiscales hacen que la política sea más contra que pro cíclica (a_5 es positivo). Estos resultados tienen una interpretación simple: si el criterio fiscal es una fuente de inestabilidad macroeconómica, las restricciones planteadas por las normas fiscales inhiben en realidad una política de desestabilización en lugar de impedir una política de estabilización.

Los datos provenientes de otros estudios parece corroborar esta interpretación. Fatàs y Mihov (2003) para una muestra de noventa y nueve países encuentran que el gasto del gobierno es una fuente importante de volatilidad de la producción. En un estudio diferente de los Estados Unidos, los mismos autores presentan pruebas que respaldan la presunción de que las restricciones presupuestarias están asociadas con una volatilidad de gastos más baja, que interpretan como una medida de criterio, y que este efecto domina el efec-

to inhibitor sobre la capacidad para estabilizar las fluctuaciones de la producción (Fatàs y Mihov, 2006). Gali y Perotti (2003) encuentran que desde el tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la política fiscal en los países de la UME se ha tornado más contracíclica con el tiempo, siguiendo lo que parece ser una tendencia que afecta también a otros países industrializados.

Un posible problema con los regímenes fiscales basados en normas es que pueden limitar la posibilidad de llevar a cabo políticas contracíclicas y así incrementar la volatilidad de la producción. Si éste es el caso es, en mucho, una cuestión empírica. Mientras Manasse (2006) encuentra que las normas fiscales reducen la prociclicidad, sus estimaciones agrupan varios tipos de normas presupuestarias y, en consecuencia, no pueden decir nada acerca del efecto de una norma fiscal específica como una norma de equilibrio estructural.

Idear una prueba destinada a evaluar el efecto de una norma de equilibrio estructural es complicado por el hecho de que muy pocos países adoptan tal norma (véase Apéndice 2 para una descripción de la norma chilena). Dos Reis y Guerson (2006) tratan de vencer esta limitación estimulando el efecto de imponer una norma de equilibrio estructural en una muestra de cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay). En su experimento, comparan la volatilidad de un vector de variables según lo estimado a partir de dos simulaciones de Monte Carlo basadas en un modelo VAR para estudiar cómo se hubieran comportado estas economías si hubieran podido implementar una norma de gasto de equilibrio estructural.⁶ En particular, adoptan el siguiente procedimiento. Comienzan simulando la volatilidad del componente cíclico del PBI obtenido al estimar un modelo VAR en donde el gasto del gobierno es establecido como igual a un porcentaje fijo de ingresos del gobierno a largo plazo.

El Cuadro 5 resume los hallazgos de Dos Reis y Guerson (2006) y muestra que la norma estructural descrita más arriba deberá reducir siempre la volatilidad del PBI. El efecto parece ser extremada-

⁶ Las variables incluidas en el modelo VAR son flujos de capital como una proporción del PBI, gasto primario, ingresos del gobierno, y el tipo de cambio real. Esta elección de variables proviene de la evidencia empírica en cuanto a que la política fiscal procíclica está impulsada por la prociclicidad en flujos de capital (véase Kaminsky, Reinhart y Végh, 2004).

mente grande para Brasil, México y Uruguay (en donde la volatilidad disminuye en más del 20%) y mucho más pequeña en Argentina y Colombia.

Mientras que este simple ejercicio brinda algunos resultados sugestivos sobre el impacto potencial de imponer un equilibrio estructural, vale la pena mencionar que existen varios problemas con la simulación VAR descrita más arriba. Las principales cuestiones son: (i) el ejercicio del VAR usa datos pasados y por ello sólo puede estimar los ingresos de tendencias pasadas e ignora por completo la naturaleza con visión de futuro de cualquier política destinada a imponer un equilibrio estructural; (ii) el ejercicio supone que las diversas elasticidades son estables y pueden ser estimadas (permitiendo el intercambio de información). Por lo tanto, los resultados comentados más arriba deben ser interpretados con cuidado.

4. El caso de la política fiscal discrecional

La sección anterior sostuvo que las normas de presupuesto equilibrado en general, y las normas de equilibrio estructural en particular, pueden eliminar el prejuicio del déficit que caracteriza al sistema político en varios países mientras que permite la presencia de una política fiscal contracíclica. Esta sección sostiene que podría haber problemas prácticos y conceptuales con la implementación de un marco de política fiscal basado en un equilibrio estructural.

En particular, consideramos tres cuestiones: (i) Una meta de equilibrio estructural puede imponer restricciones innecesarias a políticos *virtuosos* durante los buenos tiempos; (ii) las normas fiscales pueden ser la fuente de una contabilidad creativa, y las normas estructurales pueden empeorar el problema; y (iii) incluso si son respetadas y efectivas, es posible que las normas destinadas a una meta de equilibrio estructural no tengan éxito en impedir explosiones de deuda y una política fiscal procíclica.

4.1 Restricciones innecesarias a políticos virtuosos

El hallazgo comentado en la sección anterior en cuanto a que las normas están asociadas con una política fiscal menos procíclica no implica que las normas fiscales sean necesariamente una panacea, reduciendo el déficit promedio y mejorando la respuesta de la políti-

ca al ciclo comercial. La razón es que las normas fiscales pueden ser endógenas. Es más probable que los países/gobiernos virtuosos implementen marcos fiscales conducentes a la sustentabilidad fiscal y a una respuesta política correcta al ciclo, en lugar de ser marcos que hagan que los países/gobiernos sean más virtuosos. Es fácil encontrar lagunas en cualquier norma ante la ausencia de la voluntad política de cumplirla (Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE).

Las pruebas parecen confirmar esta intuición: los marcos fiscales pueden en sí mismos estar determinados por variables institucionales “más profundas”, de modo que no afectan la política en forma significativa cuando se controla la calidad de las instituciones. El Cuadro 6 introduce variables institucionales en la ecuación (1). Las mismas incluyen índices de la calidad del gobierno, la presencia de conflictos internos y externos, religiosos, derechos civiles, ejecución de las leyes, corrupción, percepción del riesgo del crecimiento, la solvencia, el riesgo de tipo de cambio y demás (un valor más alto representa mejores instituciones).

El rasgo sorprendente de este cuadro es que mientras los coeficientes entre la brecha de producción y la proporción de deuda permanecen virtualmente sin estar afectados, las ficciones de la norma fiscal en nivel e interacción se tornan insignificantes cuando estas variables institucionales son explicadas. Entre las variables recientemente afectadas, el índice de Estabilidad del Gobierno y el índice de (falta de) tensiones religiosas son significativos y con el signo positivo esperado, indicando que mejores instituciones están asociadas con equilibrios promedio más altos. Este hallazgo indica que la presencia de una norma fiscal es solo una causa próxima de la política contracíclica. Los países con buenas instituciones llevan a cabo políticas contracíclicas y deciden dotarse con un conjunto de normas fiscales.

Resulta claro que esto simplemente dice que las normas fiscales podrían ser inútiles pero no dice nada acerca de los posibles efectos dañinos de una norma fiscal. Consideremos, sin embargo, el caso de un país regido por responsables políticos fiscalmente conservadores que están bajo constante presión de expandir el gasto público (uno puede pensar en un juego en el cual un ministro de Hacienda conservador en cuanto a impuestos necesita resistir presiones de una asamblea legislativa). De no haber cambios en el crecimiento de la tendencia, una meta de equilibrio estructural puede tener efectos benéficos y brindar al responsable político conservador en cuanto a impuestos suficientes motivos para mantener el gasto

bajo control. Pero una norma fiscal puede ser una espada de doble filo. Supongamos ahora que la comisión (posiblemente independiente) que está a cargo de estimar la tendencia de la producción considera que el país atravesó un quebrantamiento estructural y que se incrementó el crecimiento de la tendencia (una revisión hacia arriba del precio a largo plazo de un commodity exportado por el país tendría un efecto similar). En tal situación, los responsables políticos fiscalmente conservadores estarán forzados a saltar de inmediato hacia un nuevo nivel de gasto de tendencia, y esto puede provocar varios problemas. En primer término, el salto repentino puede recalentar una economía que ya está creciendo a un ritmo rápido. En segundo término, es posible que el país no tenga la capacidad para manejar adecuadamente un incremento repentino en el gasto público. Por último, si los expertos demuestran estar equivocados y el crecimiento del PBI se revierte a su nivel anterior (más bajo), el país terminará en un nivel más alto de gasto público difícil de revertir. Este problema es particularmente importante en los países de mercados emergentes, que se caracterizan por la gran volatilidad de la producción, y en donde es extremadamente difícil separar el ciclo de la tendencia (Aguiar y Gopinanth, 2004).

Las cosas serían distintas si la política fuera discrecional y fijada por un responsable político fiscalmente conservador. En este caso, el responsable político tratará de suavizar cualquier cambio en la política. Si, sin duda, el país se está moviendo hacia un nuevo camino de mayor crecimiento, el responsable político ajustará el gasto lentamente hacia un nivel más alto (suponiendo que haya buenas razones para incrementar el gasto), pero si el incremento en el crecimiento termina siendo temporario, el responsable político revertirá lentamente el gasto hacia su nivel anterior.

En resumen, las normas de equilibrio estructural pueden ser buenas cuando es fácil separar la tendencia y el componente cíclico de la producción, pero esto ocurre rara vez en los países de mercados emergentes. Aun en casos en los que no es fácil separar la tendencia y el componente cíclico de la producción, las normas de equilibrio estructural pueden jugar un papel útil en restringir a los responsables políticos fiscalmente irresponsables. Sin embargo, las normas pueden empeorar la situación en presencia de responsables políticos fiscalmente responsables. El problema es que el resultado de Manasse (2006) parece sugerir que sólo los políticos fiscalmente responsables deciden adoptar normas presupuestarias.

4.2 Contabilidad creativa

Las normas presupuestarias impuestas en países que no tienen un proceso de presupuesto transparente pueden llevar a los responsables políticos a realizar prácticas contables creativas (Milesi-Ferretti, 2004) que, al crear “cadáveres en el armario”, tendrán en último término efectos negativos sobre la capacidad de un país para llevar a cabo una política fiscal óptima. No queda claro si las normas que apuntan hacia el equilibrio estructural aumentarán o disminuirán el incentivo (con respecto a una norma destinada al equilibrio presupuestario corriente) de recurrir a prácticas contables creativas. Por un aparte, la mayor flexibilidad de la norma estructural puede dar a los responsables políticos cierto margen y reducir su incentivo para falsear los datos. Por otra parte, las normas de equilibrio estructural son más complejas que las normas basadas en el equilibrio corriente y son, por lo tanto, más fáciles de manipular.

De allí que las normas fiscales pueden terminar reduciendo la transparencia del proceso de hacer política en general y de las cuentas públicas en particular. Esto es malo para cualquier país, pero puede tener un costo particularmente alto para los países de los mercados emergentes en donde hay pruebas de que la transparencia de las cuentas públicas está estrechamente relacionada con los costos de tomar préstamos y la probabilidad de episodios de una suspensión repentina.⁷

4.3 Sin ayuda para reducir la prociclicidad y las explosiones de la deuda

La justificación estándar para adoptar una norma fiscal es atacar el perjuicio del déficit que conduce al continuo crecimiento de la deuda; y la justificación para definir una norma en términos de presupuesto estructural es enfrentar el perjuicio del déficit garantizando al mismo tiempo una postura de política fiscal contracíclica.

⁷ La relación entre la calidad de los datos y los costos de los préstamos está documentada por Cady y Pellechio (2005) y Wallack (2005). Calvo (2005) muestra que pueden surgir episodios de contagio por la presencia de inversores desinformados.

4.3.1 Déficit y deuda

La idea de que al controlar el déficit se puede controlar el crecimiento de la deuda puede parecer trivial. Después de todo, la ecuación estándar de acumulación de deuda 101 de la economía establece que el cambio en la existencia de deuda es igual al déficit presupuestario:

$$DEBT_t - DEBT_{t-1} = DEFICIT_t \quad (2)$$

y que la existencia de deuda es igual a la suma de déficits presupuestarios anteriores:

$$DEBT_t = \sum_{i=0}^t DEFICIT_{t-i}$$

Quienquiera haya trabajado con datos concretos sobre deuda y déficit sabe que la Ecuación (2) rara vez se sostiene y que la acumulación de deuda se puede describir mejor como:

$$DEBT_t - DEBT_{t-1} = DEFICIT_t + SF_t \quad (3)$$

en donde SF_t , es lo que generalmente se llama “conciliación del flujo de existencia”. Resulta claro que la Ecuación (2) es una buena aproximación para la acumulación de deuda sólo si suponemos que SF_t no es muy grande. Sin embargo, Campos, Jaimovich y Panizza (2006) muestran que, contrariamente a lo que se supone en general, el déficit de presupuesto es responsable de una pequeña fracción de la variable dentro del país del cambio en la deuda con respecto al PBI y que la conciliación del flujo de existencia juega un papel importante para explicar la dinámica de la deuda. También muestran que, en promedio, SF_t tiende a ser positiva y que existen grandes diferencias a través del país en la magnitud de la entidad residual. Esto sugiere que es probable que la magnitud de la conciliación del flujo de existencia no se deba puramente a un error de medición al azar.

En particular, Campos, Jaimovich y Panizza (2006) definen la siguiente medida de la diferencia entre el cambio en la deuda y el déficit para el país i en el tiempo t .

$$\delta_{i,t} = \frac{(DEBT_{i,t} - DEBT_{i,t-1}) - DEFICIT_{i,t}}{Y_{i,t}} \times 100 \quad (4)$$

Está claro que $\delta_{i,t}$ es simplemente la conciliación del flujo de existencia de la Ecuación (2) expresada en términos de PBI

$$GDP (\delta_{i,t} = \frac{SF_{i,t}}{Y_{i,t}})$$

y muestra que el cambio en la deuda es de casi cinco puntos porcentuales más alto que el déficit (con los valores más altos en América Latina y el África Subsahariana [Cuadro 7]. El Cuadro 7 también muestra que existen varios países con valores extremadamente grandes de $\delta_{i,t}$ (en algunos casos muy por encima del 200%). En América Latina, por ejemplo, la diferencia entre el cambio en la deuda y el déficit tiene una escala de 350 puntos porcentuales (de -73 a 281). Los países industriales tienen la escala más pequeña, pero incluso en este caso la misma está cercana a los 30 puntos porcentuales. Estos valores extremos se deben a acontecimientos excepcionales o errores de medición. En la segunda columna del Cuadro 7, el valor promedio de $\delta_{i,t}$ es calculado bajando el techo y el piso en 2% de la distribución. Después de bajar estos valores atípicos, encontramos que $\delta_{i,t}$ tiene un valor promedio del 3% y que los valores promedio de $\delta_{i,t}$ para América Latina y el Medio Oriente bajan del 7% al 4% y 2%, respectivamente.

Campos, Jaimovich y Panizza (2006) también muestran que hay 238 años/país (correspondiente al 13% de las observaciones) para los que $\delta_{i,t} > 10$, y 50 años/país (3% de las observaciones) para los que $\delta_{i,t} < -10$. Los países industriales, el Este de Asia y el Sur de Asia son las regiones con el número más bajo de episodios (y muy pocos episodios en los que $\delta_{i,t} < -10$). El África Subsahariana, el Medio Oriente y el Norte de África, y América Latina son las regiones con el número más grande de episodios.

Para evaluar la importancia de SF_t , Campos, Jaimovich y Panizza (2006) dividen la deuda y el déficit por el PBI corriente y usan nuestro gran panel para estimar la siguiente regresión de efectos fijos:

$$d_{i,t} = \alpha_i + \beta * def_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (5)$$

en donde α_i es el efecto fijo de un país (los efectos fijos de un país controlan el hecho de que los datos provienen de distintas fuentes, los países tienen distintos niveles de deuda, y usan distintas metodologías para calcular la deuda y el déficit) y $def_{t,i}$ es déficit sobre PBI. Si la Ecuación (2) se sostiene, se debería esperar un alto R^2 (la regresión de R^2 debería ser 1 si la Ecuación 1 se sostiene exactamente), $\alpha_i=0$, y $\beta=1$. De allí que los coeficientes de la regresión y R^2 se puedan usar para evaluar la importancia relativa del déficit para explicar los cambios en la deuda. Campos, Jaimovich y Panizza (2006) encuentran que β es mayor que 1 (pero no significativamente distinto de 1) indicando que un incremento del 1% en la proporción déficit/PBI tiende a traducirse en un incremento del 1,3% en la proporción de deuda/PBI. Resulta muy interesante que la regresión de R^2 muestre que los déficits explican menos que el 8% de la variación dentro del país de $d_{t,i}$ y que SF_t explique más del 90% de la variación.

Cuando Campos, Jaimovich y Panizza (2006) corren regresiones separadas para distintas regiones del mundo encuentran muy pocos ajustes. En el África Subsahariana el déficit explica sólo el 3% de la variación de $d_{t,i}$. En América Latina y el Caribe y América del Sur el déficit explica entre el 5 y el 6% de la variación de $d_{t,i}$, mientras que en el Este de Asia y el Medio Oriente y el Norte de África el déficit explica entre el 14 y el 20% de la variación dentro del país de $d_{t,i}$. La región en vías de desarrollo con el mejor ajuste es el Este Europeo y Asia Central. En este caso, el déficit explica el 23% de la variación de $d_{t,i}$. Sólo en el subgrupo de países industriales el déficit explica más de un cuarto de la variación dentro del país de $d_{t,i}$ pero incluso en este caso, la regresión sólo puede explicar la mitad de la variación de la variable dependiente.

Después de haber documentado que existen grandes diferencias entre los déficits y el cambio en la deuda, Campos, Jaimovich y Panizza (2006) corren un conjunto de regresiones destinadas a explorar los determinantes de estas diferencias. Encuentran que la inflación, el crecimiento del PBI, los efectos de la valuación asociados con la depreciación del tipo de cambio real en presencia de la deuda en moneda extranjera, las crisis bancarias, y los episodios de incumplimiento están todos asociados con la conciliación del flujo de existencia, pero que estas variables sólo explican el 20% de la variación de la conciliación del flujo de existencia.

El hallazgo de que la mayoría de las explosiones de la deuda tienen poco que ver con los déficits registrados si no que surgen de obligaciones contingentes –a menudo asociadas con políticas pasadas o con vulnerabilidades inherentes a la estructura de deuda de un país– tiene varias implicancias políticas importantes. En primer término, apunta hacia la necesidad de mejores sistemas contables públicos que permitan rastrear las obligaciones tan pronto como aparecen y, además, serían útiles para evitar la creación de “cadáveres en el armario” y sucesivas explosiones repentinas de deuda. También sería ideal tener un sistema contable que rastreara las obligaciones implícitas (como sistemas de jubilación sin fondos o los peligros que surgen de un sistema bancario pobremente capitalizado). Es importante señalar que la mala contabilidad fiscal es a veces una elección explícita de los políticos. Aizenman y Powel (1998) sugieren que los gobiernos tienen incentivos para informar erróneamente el gasto público y que esto vuelve para acosarlos a medida que la deuda es evaluada nuevamente en el futuro. Es posible, además, que las normas fiscales puedan exacerbar este problema.

Pero incluso en presencia de cuentas transparentes, la explosión de la deuda es a menudo debida a la estructura de la deuda o a obligaciones contingentes. Si bien la regresión de Campos, Jaimovich y Panizza (2006) muestra que los efectos de la valuación juegan un papel clave en la conciliación del flujo de existencia, unos pocos ejemplos concretos pueden resultar útiles para mostrar que los déficits juegan un papel muy menor en las explosiones de la deuda. En la República Dominicana, por ejemplo, la proporción deuda/PBI creció del 25% del PBI en 2002 al 55% del PBI hacia fines de 2003 como resultado de una costosa crisis bancaria. En diciembre de 1998, la proporción deuda neta/PBI de Brasil estaba en aproximadamente el 42% del PBI, pero después de una devaluación del real esta proporción superó el 51% del PBI. En 2001, la proporción deuda/PBI de la Argentina estaba justo por encima del 50% del PBI, pero la devaluación del peso provocó un salto repentino en la proporción deuda/PBI, que para 2002 estaba bien por encima del 130%. En marzo de 2002, la proporción de deuda/PBI del Uruguay era del 55%, pero como resultado de una devaluación de la moneda y la resolución de una crisis bancaria, esa proporción había crecido al 110% del PBI para fines de 2003.

El punto de este comentario es que quizás no sea lo ideal concentrarse tanto e invertir capital político para desarrollar e implemen-

tar un conjunto de normas que probablemente tengan sólo un efecto marginal en el comportamiento de la deuda pública en los países de los mercados emergentes.

4.3.2 ¿La prociclicidad es un hecho?

La sección anterior comentaba una extensa literatura que demuestra que la política fiscal es procíclica y que esto ocurre especialmente en los países en desarrollo. Sin embargo, Jaimovich y Panizza (2006) cuestionan el punto de vista de la prociclicidad y muestran que una vez que reconocen que el crecimiento del PBI está afectado por la política fiscal y controlan esta endogeneidad instrumentando el crecimiento del PBI, el resultado estándar cambia drásticamente. En particular, demuestran que las estimaciones OLS estándar muestran que la correlación entre gasto y crecimiento del PBI es esencialmente cero (un hecho compatible con una política fiscal acíclica o contracíclica) en los países industriales y es grande, positiva y significativamente distinta de cero (un hallazgo compatible con la presencia de una política fiscal procíclica) en los países en desarrollo. Sin embargo, cuando instrumentan el crecimiento del PBI con un shock externo real,⁸ encuentran que los coeficientes son drásticamente distintos de aquellos de las estimaciones del OLS. En el caso de países industriales, la estimación de las variables instrumentales sugiere que el coeficiente es grande y negativo, un hallazgo compatible con una política fuertemente contracíclica. En los países en desarrollo encuentran que el comportamiento procíclico sugerido por las estimaciones del OLS desaparece por completo (una prueba F no puede rechazar el vacío de que los coeficientes IV para los países industriales y en desarrollo no son significativamente distintos entre sí).

Si bien los resultados de Jaimovich y Panizza son todavía preli-

⁸ El shock externo real es definido como el promedio ponderado del crecimiento del PBI en los socios de exportación del país i que se caracterizan por ser un buen instrumento. Formalmente:

$$SHOCK_{i,t} = \frac{EXP_i}{GDP_i} \sum_j \phi_{j,i} GDPGR_{j,t}$$

donde $GDPGR_{j,t}$ mide el crecimiento del PBI real en el país j en el período t . $\phi_{j,i}$ es la fracción de exportación del país i que va al país j , y EXP_i/GDP_i mide las exportaciones promedio del país i expresadas como proporción del PBI.

minares, cuestionan el resultado procíclico estándar y, si fueran a ser confirmados, sugerirían que las políticas destinadas a ocuparse de la prociclicidad (como apuntar hacia el equilibrio estructural) pueden estar mal encaminadas (o por lo menos ser inútiles) porque la prociclicidad no es una cuestión con la cual se pueda empezar.

5. Conclusiones

Barro y Gordon (1983) fueron los primeros en mostrar que la incapacidad para comprometerse del Banco Central conduce al perjuicio de la inflación, y una amplia literatura de la economía política muestra que la presencia de políticos miopes genera un perjuicio de déficit. Algunos conciben las normas monetarias y presupuestarias como mecanismos apropiados destinados a enfrentar estos perjuicios. Sin embargo, las normas tienen un costo porque no pueden incluir todas las contingencias posibles y, por ende, no permiten una respuesta óptima a circunstancias imprevistas.

En política monetaria la tensión ha sido resuelta al delegar la tarea de conducir la política a un organismo independiente (el Banco Central) que puede actuar con discreción pero no sufre el perjuicio de la inflación porque es más conservador que la sociedad en su conjunto (Rogoff, 1985) o bien tiene un objetivo explícito en términos de inflación (que se puede pensar como un contrato que elimina el perjuicio de la inflación, Walsh, 1995). En política fiscal las cosas son más complicadas porque las decisiones presupuestarias están en el centro del proceso político y, por ello, no pueden ser delegadas a un organismo políticamente no responsable que podría expandir la frontera de la eficiencia en la compensación entre flexibilidad y credibilidad.

Este documento muestra que no existe un claro consenso sobre la conveniencia de las normas de política fiscal. Mientras existan ciertas evidencias en cuanto a que las normas fiscales pueden reducir la prociclicidad, y la experiencia chilena con una norma de equilibrio estructural ha sido exitosa hasta el momento, el documento señala que hay circunstancias bajo las cuales incluso las normas políticas que apuntan al déficit estructural pueden ser ineficaces en el mejor de los casos y dañinas en el peor.

Existen, sin embargo, otras políticas que podrían expandir la frontera de la eficiencia. Por ejemplo, las instituciones presupuesta-

rias apropiadas pueden reducir el perjuicio del déficit sin sacrificar la política discrecional. Una extensa literatura empírica muestra ahora que procedimientos fiscales más centralizados que dejan menos autonomía de gasto a los ministerios conducen a mejores resultados fiscales. Los sistemas fiscales federales que limitan las transferencias fiscales verticales desde el gobierno central hasta los Estados y las provincias limitan en forma similar el alcance de estos últimos para gastar ahora y exigir transferencias adicionales del centro más tarde. En forma análoga, procedimientos más jerárquicos con mayor poder para fijar agendas para el Primer Ministro o el ministro de Hacienda hacen más difícil para los ministerios individuales comprometer al sector público con niveles de gasto excesivos. Una mayor transparencia en el proceso presupuestario está también asociada con mejores resultados fiscales. En realidad, este documento demuestra que las instituciones de presupuesto adecuadas son un elemento clave, en especial si un país decide adoptar una norma fiscal. Por ejemplo, en presencia de un proceso presupuestario no transparente las normas pueden conducir a una rendición de cuentas creativa y terminar siendo contra productivas. El documento también demuestra que, si el objetivo es controlar el nivel de deuda, los responsables políticos no deberán concentrarse en la política fiscal solamente. En realidad, este documento muestra que los déficits registrados solo juegan un papel menor en explicar las explosiones de la deuda y que esto ocurre en los países de mercados emergentes en particular.

Apéndice 1. Cálculo del equilibrio cíclicamente ajustado

El componente cíclico c del equilibrio presupuestario, b , es identificado generalmente con el efecto de los desvíos del PBI de su producción potencial/de tendencia ($gap = (y - y^p)/y^p$) sobre el equilibrio. Esto se obtiene multiplicando la elasticidad de producción estimada del presupuesto (ϵ) por la brecha de producción:

$$c = \epsilon \cdot gap \quad (A1)$$

El equilibrio cíclicamente ajustado se obtiene residualmente

$$cab = b - c \quad (A2)$$

El componente cíclico, c , se puede expresar como el producto de una elasticidad de presupuesto global y la brecha de producción, en donde y denota la producción real y el sobrescrito p significa "potencial". A su vez, esta elasticidad se descompone en el efecto de la brecha de producción sobre los gastos y los ingresos:

$$c_t = \epsilon \cdot \underbrace{\left(\frac{y_t - y_t^p}{y_t^p} \right)}_{\text{Output Gap}} = (\epsilon_R - \epsilon_G) \cdot gap_t = \left(\eta_R \frac{R_t}{Y_t} - \eta_G \frac{G_t}{Y_t} \right) \cdot gap_t \quad (A3)$$

En donde $\eta_R = (\Delta R / \Delta Y)(Y/R)$, y $\eta_G = (\Delta G / \Delta Y)(Y/G)$ son las elasticidades de los ingresos y gastos de presupuesto para la producción nominal, de modo que:

$$c ah_t = h_t - c_t = h_t - \left(\eta_R \frac{R_t}{Y_t} - \eta_G \frac{G_t}{Y_t} \right) gap_t \quad (A4)$$

Si, bajo condiciones neutrales, el equilibrio es cero, de modo que $(R/Y) = (G/Y)$, entonces:

$$c ah_t = h_t - (\eta_R - \eta_G) \frac{R_t}{Y_t} gap_t \quad (A5)$$

Por ejemplo, si $(\eta_R - \eta_G) = 1,5$ y $(R/Y) = 0,4$, entonces una brecha de producción negativa de un punto porcentual empeora el equilibrio cíclicamente ajustado en 0,6 puntos porcentuales del PBI.

Apéndice 2. Norma fiscal chilena⁹

El presupuesto chileno para el año 2001 introdujo una norma fiscal destinada a mantener un superávit fiscal estructural de 1% del PBI (no existe, sin embargo, ninguna ley que exija a las autoridades chilenas alcanzar esta meta).¹⁰ A diferencia de una norma basada en el equilibrio fiscal concreto, la norma chilena hace posible que el gobierno lleve a cabo conductas contra cíclicas permitiendo déficits durante las recesiones y exigiendo superávits durante las expansiones. Formalmente, la norma chilena puede ser descrita con la siguiente ecuación:

$$SB_t = B_t + T_t \times \left(\left(\frac{Y^*}{Y_t} \right)^\varepsilon - 1 \right) - IC_t + ICE_t = 0.01 \times Y^* \quad (A6)$$

en donde SB_t es el equilibrio presupuestario estructural; B_t es el equilibrio concreto; T_t son los ingresos netos de impuestos; Y_t es el PBI concreto; Y^* es el PBI potencial; ε es la elasticidad de la producción del ingreso por impuestos; IC_t son los ingresos brutos de la empresa estatal que controla la producción de cobre (CODELCO); y ICE son los ingresos de CODELCO que prevalecerían si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo.

Hasta ahora, la norma fiscal chilena ha funcionado bien. Aunque los equilibrios estructurales imitaron al equilibrio concreto antes de la adopción de la norma, a partir de 2001 el equilibrio estructural promedio ha estado más o menos constante al 0,9% del PBI; ello ha permitido al gobierno chileno incurrir en déficits efectivos en los períodos de bajo crecimiento y altos superávits, durante los años más recientes, caracterizados por un crecimiento sostenido del PBI y altos precios del cobre (Figura A1).

⁹ Este apéndice está basado en Valenzuela (2006).

¹⁰ La concepción de las autoridades chilenas exige un superávit estructural porque las autoridades tienen el objetivo de reducir el déficit estructural de algunas empresas públicas y del Banco Central de Chile y acumular fondos para enfrentar posibles obligaciones contingentes asociadas con el sistema público de jubilación.

Referencias

- Aguiar, M., y G. Gopinath. 2004. "Ciclos comerciales de los mercados emergentes: El ciclo es la tendencia". Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=527005>
- Aizenman, J., y A. Powell. 1998. "La economía política del ahorro público y el papel de la movilidad del capital". *Journal of Development Economics* 57(1): 67-95.
- Akitoby, B. y otros 2004. "El comportamiento cíclico y a largo plazo de los gastos del gobierno en los países en desarrollo". Documento de Trabajo del FMI 04/202. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.
- Alesina, A., y Guido Tabellini. 2005. "¿Por qué la política fiscal es a menudo procíclica?" Milán, Italia: IGIER-Università Bocconi. Manuscrito.
- Alt, J.E., y R.C. Lowry. 1994. "Gobierno dividido, instituciones fiscales, y déficits de presupuesto: Evidencia de los Estados Unidos". *American Political Science Review* 88(4): 811-828.
- Balassone, F., y M. Francese. 2004. "Asimetría cíclica en la política fiscal, acumulación de deuda y el tratado de Maastricht". *Temi di Discussione* 531 (Diciembre). Roma, Italia: Banca d'Italia.
- Barro, R.J., y D.B. Gordon. 1983. "Normas, criterio y reputación en un modelo de política monetaria". *Journal of Monetary Economics* 12(1): 101-121.
- Blanchard, O. 1990. "Sugerencias para un nuevo conjunto de indicadores fiscales". Documento de Trabajo de la OCDE 79. París, Francia: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
- . 2000. Comentario sobre D.Cohen y G. Follette, "Estabilizadores fiscales automáticos: haciendo lo suyo con calma". Banco de la Reserva Federal de Nueva York. *Economic Policy Review* Abril: 69-74.
- Borensztein, E., y P. Mauro. 2004. "El caso de los bonos indexados por el PBI". *Economic Policy* 19(38): 165-216.
- Bouthevillain, C. y otros 2001. "Equilibrios presupuestarios cíclicamente ajustados: Enfoque alternativo". Documento de trabajo del ECB 77. Frackfort, Alemania: Banco Central Europeo.
- Braun, M.. 2001.
- Braun, M., y L. di Gresia. 2003. "Hacia el seguro social efectivo en América Latina: La importancia de la política fiscal contracíclica". Documento presentado en las reuniones anuales de la junta de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Milán, Italia.
- Buiter, W. y otros. 1993. "Déficits excesivos: Sentido y sinsentido del Tratado de Maastricht." *Economía Política. Economic Policy* 8(16): 57-100.

Buti, M., y A. Sapir. 1998. *Economía Política en la UME: Estudio del Servicio de la Comisión Europea*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.

Cady, J., y A. Pellechio. 2005. "Coherencia de los datos en las publicaciones del FMI: Informes del personal del país versus estadísticas financieras internacionales" Documento de Trabajo del FMI 05/46. Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional.

Calvo, G. 2005. *Mercados de capital emergentes agitados: ¿Mala suerte o mala política?*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

Calderón, C., R. Duncan y K. Schmidt-Hebbel. 2004. "La calidad de las instituciones y las propiedades cíclicas de las políticas macroeconómicas". Documento presentado en la Sociedad Econométrica, Reuniones Latinoamericanas 2004, Santiago, Chile.

Campos, C.F.S, D. Jaimovich y U. Panizza. 2006. "La parte no explicada de la deuda pública". Departamento 554 del Departamento de Investigaciones. Washington, DC. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Canova, F. 1999. "¿Importa ignorar la tendencia para la determinación del ciclo de referencia y la selección de puntos cruciales?". *Economic Journal* 109(452): 126-50.

Casella, A. 1999. "Permisos de déficit negociable: Implementación eficiente de la estabilidad y pacto de crecimiento en la Unión Monetaria Europea". *Economic Policy* 14(29): 321-362.

Dos Reis, L., y A. Guerson. 2006. "Política Fiscal Contra-cíclica y Shocks Financieros Internacionales: Evaluación Empírica de las Normas del Equilibrio Estructural en LAC". Washington, DC, Estados Unidos, Grupo Inter-gubernamental de los Veinticuatro (G-24) y Banco Mundial. Documento mimeografiado.

Comisión Europea. 2001. *Finanzas Públicas en la UME-2001*. Economía Europea, Informes y Estudios 3. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.

Fatàs, A., y I. Mihov. 2001. "Volumen del Gobierno y Estabilizadores Automáticos: Pruebas Internacionales e Intranacionales". *Journal of International Economics* 55(1): 3-28.

—. 2003. "El caso del criterio de política fiscal restrictiva". *Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1419-1447

—. 2006. "Los Efectos Macroeconómicos de las Normas Fiscales en los Estados Unidos". *Journal of Public Economics* 90(1): 101-117.

Franken, H., G. Le Fort y E. Parrado. 2004. "Respuestas del ciclo comercial y resiliencia de la economía chilena durante los últimos cincuenta años". Santiago, Chile: Banco Central de Chile.

<http://www.bcentral.cl/esp/estpub/conferencias/anuales/pdf/2004/Franken-δLeFortδParrado.pdf>

- Gali, J., y R. Perotti. 2003. "Política fiscal e integración monetaria en Europa". *Economic Policy* 18(37): 533-72.
- Galiani, S., y E. Levy Yeyati. 2003. "La brecha del gasto fiscal y la prociclicidad del gasto Público". Documento de Trabajo CIF 15/2003. Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato Di Tella.
- Gavin, M., y R. Perotti. 1997. "Política Fiscal en América Latina". En: B.S. Bernanke y J.J. Rotemberg, editores. *NBER Macroeconomic Annual*. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- González-Mínguez, J.M., P. Hernández de Cos y A. del Río. 2003. "Análisis del Impacto de las revisiones del PBI sobre los Equilibrios de Presupuesto Cíclicamente Ajustados (CABS)". Documento Ocasional 0309. Madrid, España: Banco de España, Servicio de Estudios.
- <http://www.bde.es/informes/be/ocasional/do0309e.pdf>.
- Guerson, A. 2003. "Sobre la optimalidad de la política fiscal procíclica cuando los gobiernos no son creíbles". Washington, DC, Estados Unidos: George Washington University. Disertación doctoral.
- Henisz, W.J. 2002. "Entorno Institucional para inversión en infraestructura." *Cambio Industrial y Corporativo* 11(2): 355-89.
- Hercowitz, Z., y M. Straczynski. 2004. "Efecto trinquete cíclico en el gasto del gobierno: datos de la OCDE". *Review of Economics and Statistics* 86(1): 353-61.
- Hodrick, R., y E. Prescott. 1997. "Ciclos comerciales posteriores a la guerra: investigación empírica". *Journal of Money, Credit and Banking* 29(1): 1-16.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1995. *Venciendo la Volatilidad*. Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2004. "Medición de la Postura Fiscal y del Rol Estabilizador de la Política Fiscal". Washington, DC, Estados Unidos: FMI. Documento Mimeografiado.
- . 2005a. *Perspectiva económica mundial: estudio realizado por el equipo del Fondo Monetario Internacional*. World Economic and Financial Surveys. Septiembre Washington, DC, Estados Unidos: FMI.
- . 2005b. "Leyes de responsabilidad fiscal". Washington, DC, Estados Unidos: FMI. Documento no publicado.
- . 2006. *Perspectiva Económica Mundial: Sistemas financieros y ciclos económicos*. Septiembre. Washington, DC, Estados Unidos: FMI.
- Jaimovich, D., y U. Panizza. 2006. "Prociclicidad o Causalidad Revertida?" Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.

Kaminsky, G.L., C. Reinhart, y C. Végh. 2004. "Si no llueve, diluvia: flujos de capital procíclicos y políticas macroeconómicas". Documento de Trabajo NBER 10780. Cambridge, Estados Unidos: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas

Komaki, Y. 2003. "Keikishihyou no fukakujitsusei, -real-time data ni yoru GDP gap no suitei". (En Japonés.) en: *Ciclos comerciales y pronóstico comercial*. Tokio, Japón: University of Tokyo Press.

Kopits, G., y S. Symansky. 1998. *Normas de Política F*. Documento Ocasional del FMI 162. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional

Lane, P.R. 2003. "Ciclos económicos y política macroeconómica en las economías de los mercados emergentes". *International Finance* 6(1): 89-108.

Lane, A., y P. Tornell. 1999. "El efecto voracidad." *American Economic Review* 89(1): 22-46.

Langenus, G. 1999. "El trabajo del NBB sobre los indicadores fiscales estructurales o cíclicamente ajustados". En: *Indicadores de equilibrios presupuestarios estructurales*: Ensayos presentados en el Banco de Italia. Taller celebrado en Perugia, 26-28 de Noviembre de 1998. Roma, Italia: Banca d'Italia.

Manasse, P. 2005. "Límites del déficit, normas presupuestarias y política fiscal". Documento de Trabajo del Equipo del FMI 05/120. Washington, DC, Estados Unidos: FMI

—. 2006. "Política fiscal procíclica: Shocks, Normas e Instituciones—Panorama desde Marte". Documento de Trabajo del FMI 06/27. Washington, DC, Estados Unidos: FMI.

Milesi-Ferretti, G.M. 2004. "Bueno, malo o feo? Sobre los efectos de las normas fiscales con contabilidad creativa". *Journal of Public Economics* 88(1-2): 377-394.

Momigliano, S., y Staderini. 1999. "Un nuevo método para evaluar el equilibrio del presupuesto estructural: Resultados para los años 1995-2000". En: *Indicadores de los Equilibrios de Presupuesto Estructurales*: Ensayos presentados en el taller del Banco de Italia celebrado en Perugia, 26 al 28 de Noviembre de 1998. Roma, Italia: Banca d'Italia.

OCDE/Base de datos de procedimientos y prácticas de presupuesto del Banco Mundial. 2003.

http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_826498337358249446181818181,00.html

Orphanides, A., y S. van Norden. 2002. "La no fiabilidad de las estimaciones de la brecha de producción en tiempo real". *Review of Economics and Statistics*, 84(4), 569-583, Noviembre.

Poterba, J.M. 1994: "Respuestas del estado a las crisis fiscales: Los efectos de las instituciones presupuestarias y la política". *Journal of Political Economy* 102(4): 799-821.

Riascos, Á., y C. Végh. 2003. "Política fiscal procíclica en los países en desarrollo: El papel de los mercados incompletos". Los Angeles, Estados Unidos: University of California, Los Angeles. Manuscrito

Rogoff, K. 1985 "El grado óptimo del compromiso con una meta monetaria intermedia". *Quarterly Journal of Economics* 100(4): 1169-1189.

Roubini, N., y J. Sachs. 1989. "Gasto del gobierno y déficits de presupuesto en las economías industriales". Documento de Trabajo del NBER 2919. Cambridge, Estados Unidos: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas

Servén, L. 1998. "Incertidumbre macroeconómica e inversión privada en los países menos desarrollados: investigación empírica". Documento de Trabajo de Investigaciones Políticas 2035. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Talvi, E., y C. Végh. 2005. "Variabilidad de la base tributaria y política fiscal procíclica en los países en desarrollo". *Journal of Development Economics* 78(1): 156-90.

Tanner, E. 2004. "Reglas fiscales y política contracíclica: Encuentro entre Frank Ramsey y Gramm-Rudman-Hollings". *Journal of Policy Modeling* 26(6): 719-731.

Valenzuela, P. 2006. "Presupuesto fiscal estructural del gobierno de Chile: ¿balance o superávit?" Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.

van den Noord, P. 2000. "Volumen y Rol de los estabilizadores fiscales automáticos en los 90s y más allá". Documento de Trabajo de Economía 230. París, Francia: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Wallack, J. 2005. "Invirtiendo en la oscuridad: calidad de los datos y percepciones de solvencia". San Diego, Estados Unidos: University of California, San Diego. Documento mimeografiado.

Walsh, C.E. 1995. "Contratos óptimos para banqueros centrales". *American Economic Review* 85(1): 150-167.

Banco Mundial. 2000. *Atacando la pobreza*. Informe sobre desarrollo mundial. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Wyplosz, C. 2005. "Política Fiscal: Instituciones versus reglas". *National Institute Economic Review* 191: 70-84.

Cuadro 1
Brechas de producción

Todos los países (N = 411)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	3.9	3.7	1.5	2.5
sd	2.7	2.6	2.1	2.8
median	3.2	3.1	0.8	1.7
Países industriales (N = 188)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	3.2	2.7	0.9	1.6
sd	2.3	1.8	1.5	1.9
median	2.7	2.4	0.6	1.2
África (N = 20)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	2.4	2.7	1.4	2.7
sd	2.0	2.0	1.2	1.7
median	1.9	2.0	1.0	2.2
Asia (N = 90)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	5.8	6.8	2.3	3.4
sd	2.8	2.5	3.0	4.0
median	6.3	6.8	1.0	1.9
Medio Oriente (N = 43)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	4.2	2.9	2.4	3.7
sd	2.9	2.0	2.6	2.9
median	4.1	2.5	1.3	3.4
Hemisferio Occidental (N = 70)				
	Brecha media absoluta		Reversión media absoluta	
	Concurrente	Final	Rev de datos	& Ext.
Media	3.4	3.1	1.7	3.0
sd	2.5	2.0	1.4	2.1
median	3.0	3.0	1.4	2.6

Cuadro 2
Impacto de las Revisiones de PBI: Primavera 2003 vs. Otoño 2003, Publicación de la CE

	Revisión de las tasas de crecimiento del PBI (puntos porcentuales)					Elasticidad del equilibrio respecto del ciclo					Revisiones de los ECA (puntos porcentuales del PBI)				
	2001	2002	2003			2001	2002	2003	2004	2005					
Austria	0.1	0.3	-0.2	-0.1	0.3	0.00	0.02	0.05	0.08	0.12					
Bélgica	-0.1	0.0	-0.4	-0.5	0.6	-	-	-	-	-					
						0.16	0.20	0.24	0.26	0.26					
Finlandia	0.6	0.6	-0.8	-0.4	0.7	-	-	-	-	-					
						0.04	0.09	0.17	0.29	0.45					
Francia	0.3	0.1	-1.1	-0.6	0.4	-	-	-	-	-					
						0.08	0.15	0.23	0.31	0.39					
Alemania	0.3	0.0	-0.4	-0.4	0.5	0.00	-	-	-	-					
							0.02	0.04	0.07	0.08					
Grecia	0.0	-0.2	0.4	0.4	0.4	0.04	0.08	0.13	0.18	0.23					
Irlanda	0.5	0.9	-1.8	-0.8	0.4	0.06	-	-	-	-					
							0.06	0.24	0.49	0.78					
Italia	0.0	0.0	-0.6	-0.6	0.5	-	-	-	-	-					
						0.11	0.19	0.29	0.40	0.53					
Luxembourgo	0.1	0.9	0.1	-0.8	0.6	0.95	1.08	1.15	1.18	1.16					
Portugal	0.0	0.0	-1.3	-1.1	0.4	-	-	-	-	-					
						0.18	0.31	0.48	0.66	0.85					
España	0.2	0.0	0.3	-0.2	0.4	0.08	0.08	0.18	0.25	0.32					
Holanda	0.0	-0.1	-1.4	-1.1	0.7	-	-	-	-	-					
						0.31	0.52	0.78	1.06	1.33					
Revisión promedio absoluta	0.2	0.3	0.7	0.6		0.17	0.24	0.33	0.44	0.54					

(Fuente: Cuadro 3 en González-Mínguez, J.M., P. Hernández de Cos y A. del Río y otros (2003) y FMI (2006).)

Cuadro 3
Países y Ejercicios con Normas Fiscales

País	Período
Argentina	2000-04
Austria	1998-04
Brasil	2001-04
Bulgaria	2002-04
Canadá	1970-04
Chile	1970-04
Colombia	1997-04
República Checa	2002-04
Dinamarca	1998-04
Ecuador	2003-04
Egipto	1970-04
Francia	1998-04
Hungría	1990-04
India	2004
Indonesia	1970-04
Italia	1998-04
Japón	1970-04
Marruecos	1970-04
Holanda	1970-04
Noruega	1970-04
Panamá	1998-04
Perú	2002-04
Filipinas	1970-04
Polonia	1998-04
Rusia	2002-04
España	1998-04
Suecia	1998-04
Reino Unido	1998-04
Ucrania	2002-04

Fuente: Manasse (2206).

Cuadro 4
Normas fiscales y política procíclica

Parámetros	Estimación	E.S.	Coefficiente T	Valor P
Equilibrio primario	0.61	0.03	20.24	0.00
Deuda pública	0.02	0.00	5.10	0.00
Brecha de producción	-0.09	0.03	-2.91	0.00
Norma fiscal	0.66	0.29	2.30	0.02
Brecha norma fiscal	0.13	0.07	1.81	0.07
Constante	-1.56	0.78	-2.01	0.04

No. de Obs: 737 ; R al cuadrado: 0.63; R al cuadrado ajustado: MES: 2.12.]

Cuadro 5
Simulaciones VAR: Volatilidad del PBI Cíclico (%)

Países	Simulación Monte Carlo desvío estándar (%)	Simulación Monte Carlo (Norma SB) desvío estándar (%)	Cambio porcentual (%)
Argentina	6.1	5.6	-8.1
Brasil	3.3	2.4	-26.6
Colombia	2.7	2.5	-7.6
México	2.8	2.3	-20.6
Uruguay	4.5	3.4	-24.8

Fuente: Dos Reis y Guerson (2006).

Cuadro 6
Prociclicidad, Normas Fiscales e Instituciones

Parámetro	Estimación	E.S.	Coefficiente T	Valor P
Equilibrio primario	0.54	0.04	14.36	0.00
Relación deuda/PBI	0.03	0.01	3.89	0.00
Brecha de producción	-0.07	0.04	-1.70	0.09
Norma fiscal	0.33	0.37	0.90	0.37
Norma brecha	0.09	0.08	1.15	0.25
Calidad de la burocracia	-0.07	0.26	-0.27	0.79
Conflicto interno	0.12	0.13	0.90	0.37
Estabilidad del gobierno	0.23	0.12	1.92	0.06
Calificación del riesgo financiero	-0.03	0.06	-0.56	0.58
Conflicto externo	0.12	0.12	0.99	0.32
Tensiones étnicas	0.04	0.19	0.20	0.84
Responsabilidad democrática	0.22	0.17	1.26	0.21
Corrupción	0.18	0.17	1.04	0.30
Calificación compuesta del riesgo	-0.05	0.07	-0.68	0.50
Condiciones socioeconómicas	0.18	0.12	1.54	0.12
Tensiones religiosas	0.64	0.20	3.18	0.02
Calificación del riesgo político	-0.08	0.08	-1.14	0.256
Militares en política	0.12	0.18	0.68	0.50
Orden público	0.01	0.19	-0.08	0.94
Porcentual de riesgo-PBI	0.22	0.09	2.45	0.01
Porcentual de riesgo-para deuda	0.12	0.11	1.05	0.30
Porcentual de riesgo-estabilidad de cambio	-0.03	0.09	-0.40	0.69
Porcentual de riesgo-servicio de deuda	-0.01	0.11	-0.12	0.90
Constante	-0.95	2.77	-0.34	0.73

No. de Observ. : R al cuadrado = 0,59; R al cuadrado ajustado = 0,54; MES = 2,18.]

Cuadro 7
Cambio en Deuda menos Déficit (δ)

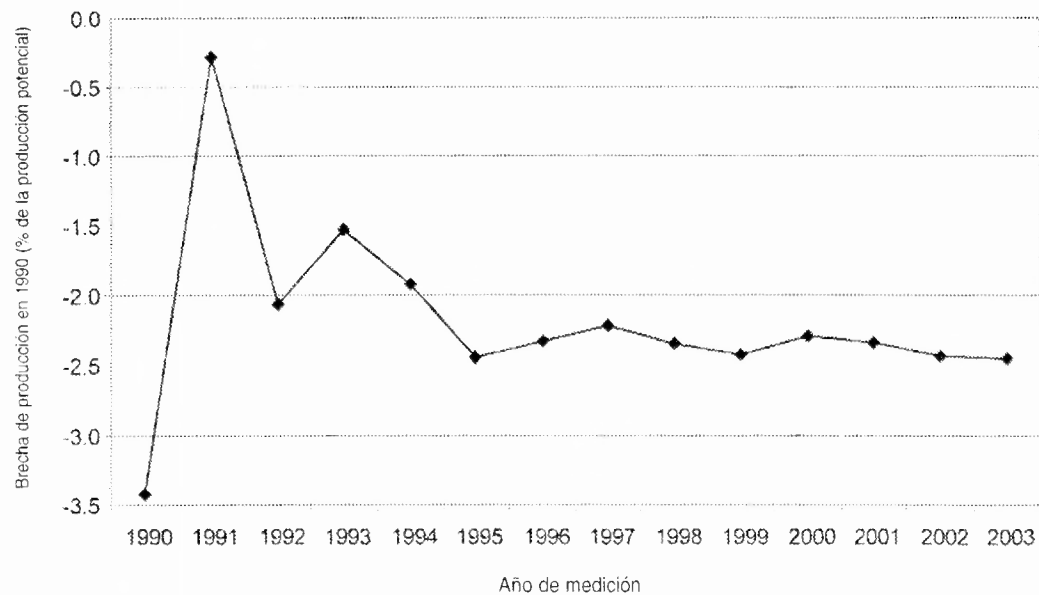
Grupo país	μ (%)		σ (%)		Min (%)	Max (%)	No. de países	No. de observaciones
	Todos	Sin todos los valores*	Global	entre				
Todos los países	4.93	3.15	21.84	13.29	-116.61	281.93	117	1872
Por región								
EAP	2.46	2.46	7.99	4.28	-10.00	51.14	8	126
ECA	3.35	2.86	8.37	4.91	-11.03	72.56	15	142
IND	0.77	0.79	2.83	1.07	-12.16	14.07	24	485
LAC	7.52	4.32	28.82	13.68	-73.29	281.93	25	417
MNA	7.02	2.44	31.39	14.62	-39.15	273.36	11	201
SAS	1.45	2.14	7.55	1.86	-38.58	37.41	5	119
SSA	8.76	6.11	28.12	21.22	-116.61	226.90	29	382
Por grupos de ingresos								
Bajos	9.63	6.09	30.85	21.57	-116.61	247.90	34	440
Medios	4.87	3.09	21.88	8.87	-64.66	281.93	59	947
Altos	0.77	0.79	2.83	1.07	-12.16	14.07	24	485

Notas: el grupo de ingresos y las clasificaciones regionales son los usados por el Banco Mundial.

*Los valores atípicos están en el 2% tope y piso de la distribución.

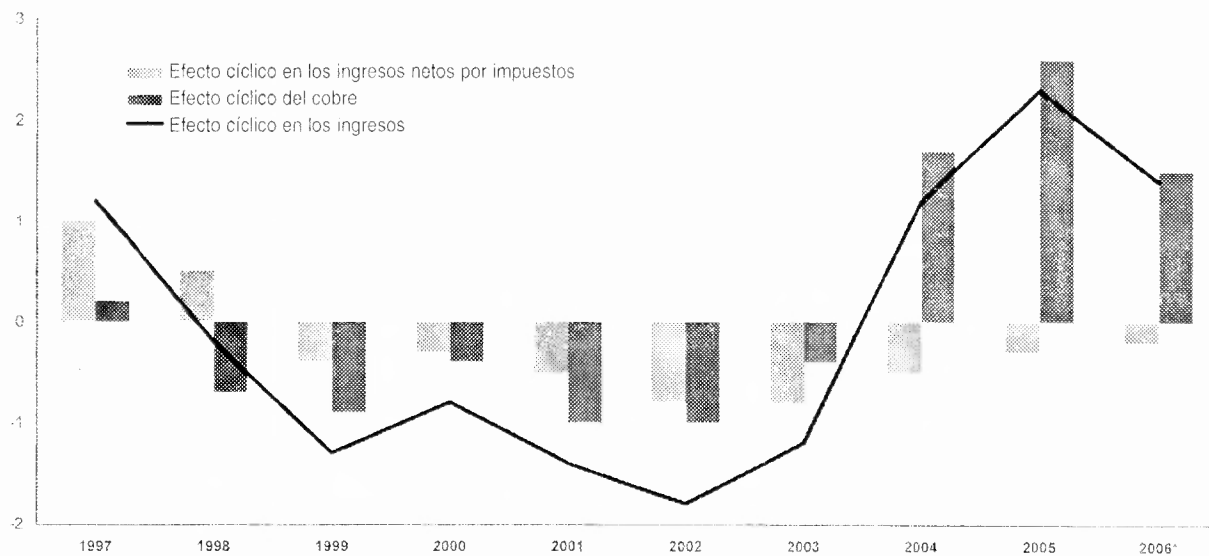
Fuente: Campos, Jaimovich y Panizza (2006).]

Figura 1
Brecha de producción de Brasil medida en distintos períodos
(1990-2003)



Fuente: FMI (2004)

Figura A1
Efectos cíclicos del equilibrio fiscal en Chile



* Proyectado

Nota: la norma de superávit estructural fue implementada por primera vez en 2001.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

Se terminó de imprimir en Agosto de 2007
en los talleres gráficos de Edigraf S.A.
Delgado 834 (1426) Buenos Aires
Argentina

