



# El espacio fiscal:

Peter Heller

LA EXPRESIÓN “espacio fiscal” se ha puesto de moda en la comunidad dedicada a la asistencia, aunque no está claro qué significa. Se ha usado cuando los gobiernos tratan de demostrar que deben reducirse las restricciones fiscales para facilitar la obtención de financiamiento adicional para proyectos de infraestructura. En teoría, estos proyectos generan activos productivos que se autofinancian en el largo plazo, creando así el espacio fiscal necesario. Últimamente, la expresión ha sido usada también por los partidarios de aumentar el gasto en salud y educación, quienes sostienen que esos gastos se compensarán por medio de un mayor rendimiento del capital humano. Si bien la expresión es reciente, la idea no lo es; hace tiempo que es un componente del análisis fiscal sólido. Los gobiernos y sus asesores, incluidas las instituciones financieras internacionales como el FMI, *siempre* han tenido que abordar el problema de crear espacio fiscal.

## Definición del espacio fiscal

El espacio fiscal puede definirse como *el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía*. La idea es que debe existir o crearse el espacio fiscal con el fin de obtener los recursos adicionales necesarios para efectuar un gasto público beneficioso. Para crear este espacio, el gobierno puede aumentar los impuestos, recibir donaciones externas, reducir el gasto menos prioritario y obtener recursos (de ciudadanos o prestamistas extranjeros) o préstamos del sistema bancario (y aumentar así la masa monetaria). El gobierno debe hacer esto sin comprometer la estabilidad macroeconómica ni la sostenibilidad fiscal, es decir, asegurándose de que podrá financiar sus programas de gasto y el servicio de su deuda en el corto y largo plazo.

¿Cómo puede lograrse esto? El gobierno debe cerciorarse de que el aumento del gasto en el corto plazo y los futuros gastos conexos —incluidos los gastos ordinarios en operaciones y mantenimiento necesarios para la inversión en infraestructura o el establecimiento de un hospital o escuela— pueden financiarse con el ingreso corriente y futuro. Si se financia con endeudamiento, el gasto deberá evaluarse en función de sus efectos en la tasa de crecimiento subyacente y la capacidad del país para generar ingresos. En particular, el gobierno debe asegurarse de que el aumento del gasto en un sector importante —como la salud— no terminará desplazando el gasto productivo en otras áreas.

Podría parecer que en los países en desarrollo y de mercados emergentes el espacio fiscal es un problema más inmediato que en las economías avanzadas, puesto que esos países tienen más necesidades urgentes en materia de gasto. No obstante, también están en juego otros factores a más largo plazo, incluso en

los países de bajo ingreso, dada la necesidad de crear un margen para resolver problemas fiscales imprevistos. Por ejemplo:

- Los países que reciben flujos importantes de recursos externos para un sector específico (como la atención de salud) podrían afrontar necesidades adicionales de gasto debido a la expansión consiguiente en ese sector, y esas necesidades pueden absorber una parte de sus futuros recursos presupuestarios.
- Los flujos de recursos externos, como la asistencia, podrían afectar negativamente la situación macroeconómica (por ejemplo, al aumentar el tipo de cambio real y reducir así la competitividad internacional) o crear una dependencia excesiva de la asistencia, de manera que podría ser necesario limitar esos flujos. Por tanto, la expansión de un sector específico con fondos externos (por ejemplo, el de educación) podría limitar los recursos externos disponibles para otros sectores.
- Los flujos de recursos podrían usarse para financiar una actividad del gobierno, como la reforma del sistema de pensiones, creando un pasivo en forma de futuros desembolsos de magnitud y periodicidad muy inciertas.

## Enfoque del FMI

¿Cuál es la postura del FMI? Al evaluar la situación macroeconómica de un país, el FMI acepta la posibilidad de crear espacio fiscal mediante un incremento de las donaciones externas para financiar el gasto en infraestructura o programas sociales, pero expresaría su inquietud si el aumento del gasto compromete la estabilidad macroeconómica o la sostenibilidad de la deuda. Esta actitud cautelosa se hace extensiva, en particular, a los créditos del banco central, dados los temores del FMI con respecto a la inflación y sus efectos perniciosos en el crecimiento y la pobreza. Además, un gasto mayor en un sector, incluso cuando se financia con donaciones externas, podría tener repercusiones —que también deberán tomarse en cuenta— en otros sectores.

¿Cómo se determina el posible espacio fiscal? El FMI examina las posibilidades que existen para aumentar el ahorro público mediante la racionalización del gasto y la reforma tributaria, y los recursos suplementarios que pueden movilizarse por medio del endeudamiento y las donaciones. También evalúa los factores subyacentes que afectan los resultados de las políticas del gobierno.

**Nuevas prioridades en materia de gasto.** La reducción del gasto improductivo deberá ser un objetivo importante. Esto podría hacer necesario disminuir las subvenciones o el gasto en defensa, restringir los salarios o racionalizar los componentes de la administración pública (como abordar el problema de los trabajadores ficticios). Sin embargo, es necesario proteger el gasto productivo: un gasto insuficiente en un sector (por ejemplo, el de salud) puede tener efectos sociales perjudiciales y representar un falso ahorro, y aumentar las futuras necesidades

# Qué es y cómo lograrlo

de gasto al debilitar en tal medida el sector que su “reconstrucción” sería lenta y costosa.

**Fomentar la eficiencia.** También será necesario agilizar la ejecución de los programas, reducir la corrupción y mejorar la gestión de gobierno. Los donantes pueden ayudar si reducen la condicionalidad, eliminan la ayuda condicionada, reducen los gastos administrativos generales, coordinan mejor el gasto en un sector determinado y reducen la sobrecarga administrativa impuesta al escaso número de administradores de programas en los países beneficiarios.

**Incrementar el ingreso.** En los países con una razón ingreso público/PIB baja, será importante ampliar la base imponible y mejorar la administración tributaria. En los países de bajo ingreso, un objetivo mínimo será mantener una presión fiscal equivalente al 15% del PIB.

**Aumento progresivo del endeudamiento.** Puesto que los préstamos internos y externos y el servicio de los mismos deben reembolsarse, las autoridades deben determinar si los beneficios sociales derivados del uso de estos préstamos justifican su costo. Los gobiernos podrían optar por obtener créditos sin tener en cuenta específicamente los beneficios directos, aunque deben considerarlos al evaluar la sostenibilidad global de un programa. Generalmente, estas evaluaciones permiten estimar la tasa de crecimiento futura de una economía, el potencial de exporta-

ción y las remesas, el marco futuro de tasas de interés, la elasticidad de los ingresos, la composición de la deuda (tasas de interés, vencimientos y composición monetaria de los préstamos) y las condiciones examinadas para contraer nuevas deudas.

**Expansión monetaria.** Esta opción no es aconsejable. La decisión del gobierno de obtener préstamos del sistema bancario deberá basarse en los objetivos de política monetaria, a saber, la creación de liquidez suficiente para promover el crecimiento real de la economía, con bajos índices de inflación. Incluso si un gobierno se vale explícitamente de la creación de dinero para facilitar un aumento del gasto público, los límites están claramente delineados, dado su posible impacto inflacionario.

**Incrementar las donaciones externas.** Esta opción es cada vez más viable para muchos países en desarrollo, dado el compromiso mundial de ayudarlos a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las donaciones pueden crear más espacio fiscal que los préstamos, que plantean problemas de sostenibilidad de la deuda, incluso si se otorgan en condiciones muy favorables. No obstante, solo un flujo *continuo y predecible* de donaciones puede crear la capacidad necesaria para aumentar y mantener el gasto y reducir la incertidumbre con respecto a si una donación se recibirá por una sola vez. (Véase la sección *Vuelta a lo esencial* de la edición de diciembre de 2004 de *Finanzas & Desarrollo*). Los países deberán considerar también los posibles efectos macroeconómicos desde el punto de vista de la competitividad internacional que podrían derivarse de un aumento apreciable de la absorción de flujos de recursos externos.

**Políticas macroeconómicas eficientes.** Los atrasos en la conclusión de los exámenes de los programas del FMI o la suspensión de los programas que respalda —que en muchos casos ocurren cuando un país no aplica las políticas macroeconómicas acordadas— pueden afectar la asistencia proveniente de otros prestamistas y donantes y generar flujos inestables. Los países que administran eficazmente sus políticas tendrán mayores posibilidades de crear espacio fiscal adicional. Los gobiernos deben analizar con los donantes la disponibilidad de asistencia externa en el mediano y largo plazo y reestructurar sus programas de gasto en base a eso.

En resumen, el debate sobre el espacio fiscal ha sido provechoso, dada la importancia de determinar los medios para facilitar el aumento del gasto público a fin de fomentar el crecimiento mediante un mayor gasto en infraestructura y financiar programas esenciales para alcanzar los ODM, en especial los vinculados con el VIH/SIDA. El FMI se ha comprometido a colaborar con los países a fin de estudiar las posibilidades para ampliar el espacio fiscal. ■

*Peter Heller es Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.*

## Los casos de Malawi, Tanzania y Zambia

¿Con cuánto espacio fiscal adicional cuentan Malawi, Tanzania y Zambia? Este tema fue analizado en un examen reciente del FMI. Solo en Tanzania sería posible aumentar los *impuestos*, pues en Malawi y Zambia la relación entre los impuestos y el PIB ya es alta comparada con la de otros países de la región. Tanzania también podría estar en condiciones de *fijar nuevas prioridades* de gasto, pero en Malawi y Zambia esa estrategia estaría limitada por la alta proporción de los salarios y los pagos de intereses en el gasto total.

Tanzania podría tratar de obtener *préstamos concesionarios*, pero en Malawi y Zambia esta opción sería obstaculizada por los elevados niveles de deuda interna, y la obtención de nuevos préstamos sería una opción discutible mientras no se alcance un nivel sostenible de endeudamiento por medio del alivio de la deuda. Por consiguiente, la mejor opción para los tres países sería un aumento de las *donaciones externas*. Para que esto funcione, Malawi y Zambia, en particular, tendrían que mejorar la gestión del gasto público, y los tres países deberían adoptar políticas macroeconómicas acertadas para limitar los posibles efectos adversos en el tipo de cambio real o las tasas de interés.