

LA NECESIDAD DE POLÍTICAS ANTI-CÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO*

Mariano LAFUENTE
University of Maryland
✉ lafuente.mariano@gmail.com

Recibido: Octubre de 2007
Aprobado: Marzo de 2008

Resumen: Desde 2003 América Latina ha experimentado un fuerte crecimiento económico debido en parte a circunstancias externas extremadamente favorables (como el alto precio de los *commodities*) que pueden no continuar en el mediano plazo. Casi todos los países de la región, incluida Argentina, no han salido de una política fiscal pro-cíclica pese a que en algunos casos como el argentino una parte importante del aumento en la recaudación se ha dado por impuestos a las exportaciones, cuyos precios están en su pico histórico. Las políticas anti-cíclicas deben comenzar a implementarse en épocas de bonanza económica como las actuales para gozar de credibilidad en los mercados. La creación de un Fondo de Estabilización para los ingresos por retenciones a las exportaciones en Argentina sería una medida políticamente viable hacia una política fiscal más responsable a largo plazo.

Palabras clave: Política Fiscal, Fondos Anti-cíclicos, Exportaciones, Argentina, América Latina

Abstract : Latin America has experienced strong economic growth since 2003, in part benefited by an unusually very favorable external environment (such as high commodity prices) that may not continue in the medium-term. However, most of the countries in the region have continued practicing pro-cyclical fiscal policies even when in some cases such as Argentina a significant amount of the increase in revenues has been driven by the taxes on exports, achieved thanks to historically high export prices. The move towards counter-cyclical fiscal policies must start during good times in order to be credible for the market. The creation of a Stabilization Fund for revenues generated by taxes on exports in Argentina would be a politically viable measure towards a more responsible long-term fiscal policy.

Key-words: Fiscal Policy, Counter-cyclical funds, Exports, Argentina, Latin America

* El contenido de este trabajo no necesariamente refleja el punto de vista del Banco Mundial. Las observaciones y opiniones vertidas en este trabajo comprometen exclusivamente la responsabilidad del autor.

Este trabajo analiza la necesidad de políticas fiscales anti-cíclicas en América Latina y más especialmente su implementación potencial en la Argentina. El documento está organizado en tres secciones. La primera sección explica la importancia de reducir la inestabilidad macroeconómica mediante el uso de políticas fiscales anti-cíclicas, enfocándose principalmente en América Latina. La segunda sección examina el caso de Argentina, estudiando el desempeño económico y fiscal del país de 2003 a 2006 y analizando la implementación potencial de políticas fiscales anti-cíclicas. Finalmente, la tercera sección sugiere la creación de un fondo de estabilización para el ingreso por retenciones a las exportaciones que podría ayudar a la Argentina a reducir su inestabilidad en ingresos públicos a nivel federal.

La Necesidad de Políticas Fiscales Anti-cíclicas en América Latina

Las políticas fiscales anti-cíclicas – el aumento del gasto público durante recesiones y su contracción durante períodos de expansión económica – no son comunes en la mayoría de los países en desarrollo, inclusive en América Latina. De hecho, los gobiernos en países en vías de desarrollo normalmente tienden a actuar de modo exactamente contrario.

Los períodos de alto crecimiento económico generan importantes aumentos en el gasto público. Podemos observar esta tendencia en América Latina en este momento: el crecimiento económico sostenido de la región desde 2003 ha facilitado políticas fiscales expansionistas. Se han dado, por ejemplo, aumentos en pensiones y salarios para empleados públicos, firmas que habían sido privatizadas durante los '90 han vuelto a manos del gobierno, se ha expandido la inversión pública en infraestructura, han aumentado algunos subsidios, etcétera. Es bastante común que los gobiernos generen déficit durante períodos de expansión económica, tanto en el caso de países miembros de la OCDE como en el de los países en vías de desarrollo. Uno de los problemas relacionados con las grandes expansiones fiscales es que la calidad del gasto tiende a empeorar notablemente con aumentos drásticos en el gasto público. Además, algunos de estos gastos pueden crear derechos (incluyendo compromisos en gastos recurrentes) que a menudo no son sostenibles a largo plazo (Eifert *et al.* 2002, Perry 2002).

Durante períodos de desaceleración económica en cambio los países tienen una propensión a reducir sus gastos tanto como porcentaje del producto bruto interno, como en términos reales. Los gobiernos escogen generalmente terminar programas y aumentar impuestos en momentos de mayor desempleo y contracción de la economía. La política fiscal de Argentina entre 1999 y 2001 proporciona un ejemplo muy claro de esta tendencia.

Las políticas fiscales pro-cíclicas (sobre-expansión del sector público en tiempos de prosperidad y la reducción brusca del gasto durante las recesiones) representan un factor significativo contra la estabilidad macroeconómica en países en vías de desarrollo. Las políticas fiscales expansionistas durante períodos de crecimiento en Argentina, Colombia y Ecuador han sido seguidas por profundas crisis fiscales y macroeconómicas. Según Singh (2006), las políticas fiscales pro-cíclicas han sido una de las causas primarias de la inestabilidad macroeconómica en América Latina.

La inestabilidad macroeconómica reduce el crecimiento económico y es especialmente perjudicial para los pobres. Según Perry (2002) “los gastos en materia social en el mejor de los casos se mantienen constantes como porcentaje del producto bruto interno durante las recesiones, y los gastos sociales más estratégicamente orientados tienden a caer como porcentaje del producto bruto interno cuando deberían crecer a medida que el número de pobres aumenta. Por contraste, los gastos sociales crecen generalmente como porcentaje del producto bruto interno durante los períodos de crecimiento, cuando son menos necesarios”. Además, encontró una relación perversa entre inestabilidad macroeconómica, pobreza, educación, distribución de ingresos y profundización financiera (*financial deepening*). Otros economistas concuerdan en que la inestabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento a largo plazo han aumentado la pobreza y empeorado las desigualdades sociales en la región (Singh 2006).

Si las políticas fiscales pro-cíclicas producen inestabilidad macroeconómica y afectan más severamente a la población con menores recursos, ¿por qué escogen los que diseñan políticas públicas racionalmente gastar más como porcentaje del producto bruto interno durante períodos de prosperidad económica y disminuir el gasto durante recesiones, cuándo los fondos son más necesarios? Hay tres razones principales que explican este fenómeno:

- 1.) La oferta de crédito en mercados internacionales aumenta cuando los países están creciendo pero se reducen drásticamente – o al menos se encuentran disponibles sólo a tasas de interés muy altas- durante los periodos negativos de la economía. Esto actúa como un estímulo a los países para pedir prestado y aumentar el gasto público durante los buenos tiempos. Lamentablemente, dado el historial de la región, incluso si el gasto público no aumentara durante periodos de crecimiento existiría un problema de credibilidad para la mayoría de los países que practicaran políticas fiscales expansionistas durante épocas de recesión: “Los mercados castigarán cualquier movimiento como ese ya que no pueden distinguir fácilmente entre una política anti-cíclica responsable y un relajamiento fiscal descarado” (Perry 2002).
- 2.) La debilidad institucional y el proceso presupuestario suelen llevar a los gobiernos a aumentar el gasto. Según Singh (2006), las debilidades institucionales creadas por el alto desempleo y la pobreza (común en América Latina) tienden a erosionar el compromiso político para mantener una disciplina fiscal y también suelen dejar vulnerables a los gobiernos frente a presiones para emprender políticas fiscales populares pero desestabilizadoras. Un gobierno débil en instituciones públicas estimula la competencia para recursos presupuestarios y esto probablemente generará una mayor volatilidad en el gasto.
- 3.) Alasina y Tabellini (2006) han encontrado que otro estímulo para la expansión fiscal durante periodos de crecimiento tiene que ver con un problema de representación política (*political agency problem*). Los votantes en países en vías de desarrollo tienden a pensar que su gobierno es corrupto y que gasta sus impuestos en favores políticos. Por lo tanto, cuando los votantes ven que la economía crece, demandan una utilidad más alta para sí mismos, forzando al gobierno a escoger políticas fiscales pro-cíclicas.

Algunos de estos factores pueden ser mitigados. Con respecto a la credibilidad en los mercados financieros internacionales, los gobiernos deben comenzar a implementar políticas fiscales anti-cíclicas durante periodos de crecimiento económico. Las circunstancias económicas favorables desde 2003 presentan un argumento convincente de por qué este es el momento perfecto para la mayoría de los países de la región para moverse de forma permanente hacia una política fiscal anti-cíclica. La

región ha logrado un crecimiento económico notable durante los últimos cuatro años, parcialmente favorecida por el ambiente externo. Los términos de intercambio mejoraron un 14% desde fines de 2002 y aún más en Sudamérica (Singh 2006), liderados por el aumento de precios de los *commodities*. La liquidez global continúa creciendo y las tasas de interés mundiales continúan siendo bajas. México, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela e incluso Argentina (que dejó de pagar su deuda y luego la reestructuró con un corte de 75 centavos por dólar) experimentan *spreads* cercanos a 200 puntos básicos. Si bien la mayoría de los países están logrando superávits fiscales, en la mayoría de los casos el gasto público no ha disminuido como porcentaje del producto bruto interno.

Las circunstancias políticas para aplicar políticas fiscales anti-cíclicas no son exactamente las mejores en algunos de los países de la región. Líderes populistas en Bolivia, Ecuador y Venezuela se han inclinado a redistribuir las rentas obtenidas por los altos precios de las *commodities* antes que a aplicar políticas fiscales anti-cíclicas. Mientras Argentina ha logrado superávits fiscales durante los últimos cuatro años, el gobierno continúa incrementando el gasto público a pesar de crecer entre un 8 y 9% cada año y tener un nivel de inflación relativamente alto debido a una economía recalentada.

Pero no sólo es acerca del ambiente económico adecuado o de la ideología política del gobierno de turno. Algunos países menos influenciados ideológicamente y con circunstancias económicas favorables tampoco han aplicado estas políticas. Brasil, liderado por un moderado *Partido Dos Trabalhadores*, cuenta con un superávit fiscal notable pero ha incrementado su gasto público en términos reales en los últimos tres años. Colombia, gobernado por un Presidente de una coalición de centro-derecha, tuvo un 1% de déficit fiscal en 2006 mientras crecía al 7%. Perú, siguiendo políticas fiscales responsables, sólo ha logrado alcanzar un superávit del 1% en 2006 después de experimentar déficit en 2004 y 2005. Finalmente, algunos pronósticos anticipan que México tendrá déficit fiscal durante los próximos cinco años.¹

Sin embargo, hay esperanzas. La ley fiscal de Chile para obtener superávits estructurales de 1% del producto bruto interno desde 2000

1. *The Economist Intelligence Unit* (2007).

demuestra que es posible aplicar y mantener políticas fiscales anti-cíclicas de manera exitosa. Esto es un ejemplo excelente del tipo de políticas fiscales responsables que deberían ser replicadas en la región.

¿Seguirá el resto de los países de la región a Chile en el sendero de políticas fiscales responsables? La próxima sección analiza el caso específico de Argentina y el potencial para aplicar las políticas fiscales anti-cíclicas en ese país.

El desempeño económico y fiscal de Argentina durante 2003-2006 y el potencial del país para aplicar políticas fiscales anti-cíclicas

Argentina ha estado en un ciclo impresionante de expansión económica desde 2003. La recuperación económica del país ha sido sobresaliente: después de una caída del 16% del producto bruto interno de 1999 a 2002, la economía logró crecer entre 8 y el 9% por año de 2003 a 2006 (véase Gráfico no. 1). Aunque todos los sectores de la economía contribuyeron al fuerte crecimiento, parte del buen funcionamiento de la economía se ha basado en la expansión del comercio exterior. Hubo un *boom* de las exportaciones durante el período, casi duplicando los niveles de 2002 en dólares (véase Gráfico no. 2) que permitieron a la Argentina alcanzar superávits comercial y de cuenta corriente. El crecimiento de las exportaciones también ha ayudado al país a aumentar sustancialmente sus reservas internacionales y al mismo tiempo pagar la deuda con el FMI anticipadamente.

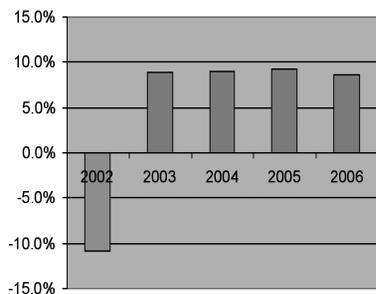
En términos de ingresos públicos, Argentina ha logrado uno de sus mejores desempeños históricos. El país duplicó sus ingresos totales en sólo tres años,² pasando de 20 mil millones de dólares en 2003 a aproximadamente 40 mil millones de dólares en 2006 (véase Cuadro no. 1). Los ingresos totales como porcentaje del producto bruto interno despegaron también, pasando de menos del 18% en 2002 a algo más del 24% en 2006 (véase Gráfico no. 3).

Del lado del gasto, el gobierno casi duplicó el gasto público en términos reales (pasando de 17 mil millones de dólares en 2003 a 33 mil millones de dólares en 2006), valor que aumentó considerablemente

2. Excluyendo ingresos coparticipados con las provincias.

GRÁFICO NO. 1

ARGENTINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO (2002-2006)



Fuente: INDEC.

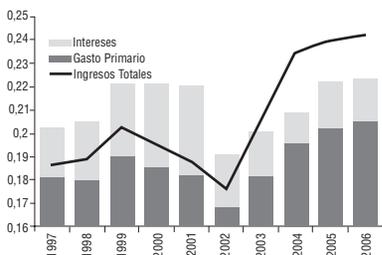
GRÁFICO NO. 2

ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR (2001-2006)



GRÁFICO NO. 3

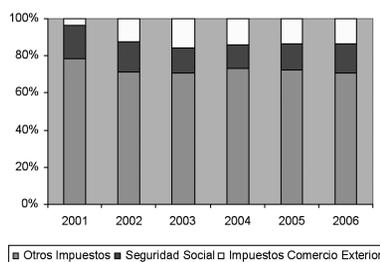
ARGENTINA: DESEMPEÑO FISCAL (1997-2006)



Fuente: Ministerio de Economía.

GRÁFICO NO. 4

ARGENTINA: INGRESOS FEDERALES SEGÚN ORIGEN (2001-2006)



también como porcentaje del producto bruto interno, del 17 al 22% (véase Gráfico no. 3). Una porción significativa de este aumento pro-cíclico del gasto público está vinculada a aumentos en pensiones, inversión pública en infraestructura y transferencias. Aunque algunos de ellos fueran necesarios, estos aumentos de gastos sucedieron durante un período en el que la economía creció a un promedio del 8,7% anual.

La combinación del importante aumento de los ingresos y del gasto público ha resultado, hasta ahora, en superávits fiscales. El superávit se ha mantenido relativamente fijo en términos de dólar en 2004 y 2006, sólo bajando un 20% en 2005 (año electoral). Sin embargo, podemos ver

CUADRO NO. 1ARGENTINA: DESEMPEÑO FISCAL (2003-2006) EN MILLONES DE DÓLARES¹

	2003	2004	2005	2006
Ingresos primarios totales, excluyendo ingresos coparticipables	20,071	26,889	32,181	40,591
Gastos primarios totales, excluyendo ingresos coparticipables	17,252	21,242	25,802	33,096
Superávit fiscal primario	2,818	5,647	6,380	7,495
Superávit fiscal primario como % del PBI	2.3	3.9	3.7	3.5

¹ Conversión hecha a una tasa de cambio promedio: \$3,05 por dólar.

Fuente: Ministerio de Economía

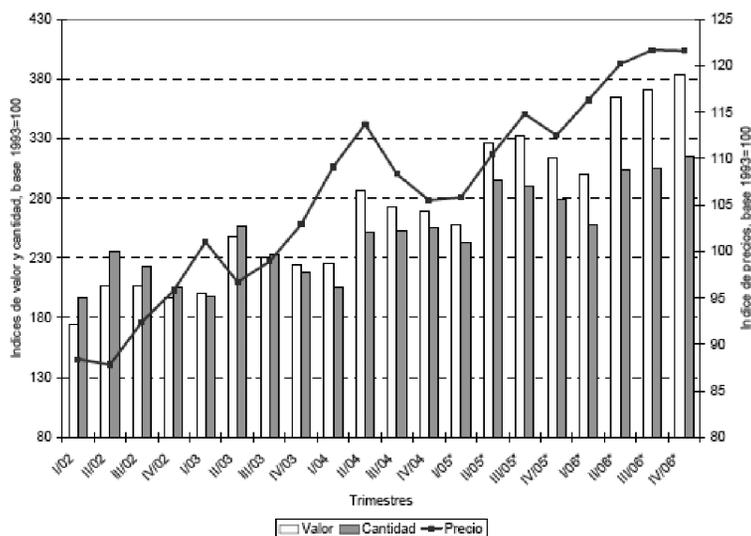
una tendencia ligeramente decreciente del superávit fiscal primario como porcentaje del producto bruto interno, pasando del 3,9% en 2004 al 3,5% en 2006 (véase Cuadro no. 1).

En términos generales, y dado el historial de la Argentina, el desempeño fiscal del país de 2003 a 2006 ha sido muy bueno en lo que hace a resultados: el gobierno logró superávits fiscales todos los años. Sin embargo, considerando las circunstancias externas extremadamente favorables discutidas en la sección uno, el desempeño de Argentina en términos de política fiscal no es tan claro y genera algunas dudas relacionadas a la sustentabilidad de las tendencias sobre ingresos y gastos de cara al futuro.

El hecho de que los precios de las exportaciones argentinas hayan subido aproximadamente un 39% gracias al *boom* de los *commodities* de 2002 a 2006 (véase Gráfico no. 5) ha sido clave para lograr el superávit fiscal. Los ingresos por impuestos a las exportaciones han crecido de casi cero a más del 10% de los ingresos totales (véase Gráfico no. 4). Aunque es incierto por cuánto tiempo durarán los precios favorables, es claro que hoy son excepcionalmente altos. Los términos de intercambio (índice de precios de exportación dividido por el índice de precios de importación) muestran su nivel más alto desde 1993. La preocupación con respecto a la sustentabilidad de estos recursos está basada en el hecho de que cerca del 70% de las exportaciones del país son *commodities*, que tienden a tener precios volátiles. Si los precios regresaran a los

GRÁFICO NO. 5

EXPORTACIONES ARGENTINAS: PRECIOS, VALOR Y CALIDAD (2002-2006)



Fuente: INDEC.

niveles de 2002, por ejemplo, el total de las exportaciones y los ingresos por impuestos en valor dólar, serían mucho más bajas. Además, probablemente habría una fuerte presión de los exportadores para reducir las retenciones a las exportaciones, empujando posiblemente los ingresos públicos a niveles aún más bajos.

En conclusión, dada la inestabilidad de una porción significativa de sus ingresos, Argentina se beneficiaría al aplicar políticas fiscales anti-cíclicas. Los superávits fiscales se han logrado parcialmente debido a circunstancias externas, tal como los precios de los *commodities*, que pueden cambiar en cualquier momento. La próxima sección recomienda la creación de un fondo de estabilización para ingresos provenientes de los impuestos a las exportaciones.

Creación de un fondo de estabilización para ingresos provenientes de impuestos a las exportaciones en Argentina

INTRODUCCIÓN

Los impuestos a las exportaciones rondaron los 5 mil millones de dólares y representaron cerca del 10% de los ingresos del país en 2006, luego de representar casi el cero por ciento en 2001. Una proporción relevante de este aumento fue lograda gracias a los precios excepcionalmente altos de las exportaciones, que subieron un 39% entre 2002 y 2006. La inequívoca volatilidad de esta fuente de ingresos representa un fuerte argumento a favor de la implementación de políticas fiscales anti-cíclicas en la Argentina. El país se beneficiaría con la creación de un Fondo de Estabilización para Ingresos Provenientes de Impuestos a las Exportaciones (Fondo de Estabilización).

Antes describir los objetivos, las opciones de implementación, administración y el uso del Fondo de Estabilización, es importante aclarar que una revisión de la política impositiva del gobierno para las exportaciones supera el alcance de este estudio. Además, esta recomendación no tiene la intención de prevenir toda la política fiscal pro-cíclica. La creación de un Fondo de Estabilización sólo está pensada para enfrentar inteligentemente la inestabilidad de los impuestos a las exportaciones – una de las mayores fuentes de ingresos para el gobierno federal de la Argentina – y cualquier gasto público pro-cíclico generado a partir de esta fuente de ingresos en particular.

OBJETIVO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN

El objetivo de crear un Fondo de Estabilización – siguiendo el ejemplo de otros fondos establecidos en la región³– es proteger del proceso

3. Dado que dependería de los precios de las exportaciones privadas pero que afectaría los ingresos públicos el Fondo de Estabilización representaría una mezcla entre los fondos de estabilización de *commodities* (como el Fondo de Estabilización del Cobre en Chile, el Fondo de Café y el Fondo de Estabilización de Petróleo en Colombia) y mecanismos de responsabilidad fiscal.

regular de gastos del presupuesto a una parte de los ingresos generados por el aumento de precios de las exportaciones. El Fondo de Estabilización obligaría al gobierno a capturar un porcentaje de las rentas de impuestos a las exportaciones cuando el índice de precios de éstas alcance un valor específico, superior a un nivel normal. Los recursos depositados en el Fondo de Estabilización estarían disponibles para mitigar completa o parcialmente cualquier reducción en los ingresos públicos debido a que el índice de precios de las exportaciones esté por debajo de un nivel específico y/o cuando la economía entrara en una fase recesiva.

IMPLEMENTACIÓN

Hay diferentes opciones que podrían ser escogidas para determinar: i.) el modo de activar el Fondo de Estabilización; ii.) el porcentaje de rentas que debe capturar; y iii.) cómo imponerlo como una regla fiscal. Estas opciones son descritas a continuación y están resumidas en la Cuadro no. 2.

i.) *Cómo activar el Fondo de Estabilización.* Una decisión clave que debe ser tomada en cuenta al momento de activar el Fondo de Estabilización es optar entre poner el piso que lleve a la activación del Fondo en el nivel de precios actual, poner el piso en niveles de 1993 (utilizado como año base para propósitos estadísticos) o poner el piso en un promedio móvil de índices de precios pasados. La ventaja de poner el piso para activar el Fondo de Estabilización en el índice de precios de exportaciones actual es que sería políticamente más fácil de aplicar dado que el nivel de gasto público actual no se vería afectado: el fondo se activaría si el índice de precios aumentara en el futuro. La colocación del piso para activar los fondos en base al índice de precios de 1993 sería más realista dado que los precios deberían bajar en los próximos años, regresando a niveles más normales en lugar de seguir aumentando continuamente. Además, permitiría al gobierno empezar a aprovechar los precios altos ahora y comenzar a acumular una cantidad significativa de reservas. Sin embargo, afectaría negativamente los niveles actuales de gasto público y por lo tanto representaría una opción menos atractiva políticamente. Finalmente, aunque Perry (2002) sugiera adoptar como precio de referencia un promedio

CUADRO NO. 2

FONDO DE ESTABILIZACIÓN: RESUMEN DE OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Activación del Fondo	% de Ingresos a reservar sobre total recaudado	Cumplimiento de la regla	Administración del fondo	Uso del Fondo
Nivel de Precios Actual	Tasa Fija del 20% del total	Ley Aprobada por el Congreso	Transferencia al exterior	Gastos generales de Presupuesto
Nivel de Precios de 1993	Tasa Móvil basada en incremento de precios anual	Monitoreo Social por ONGs	Banco Central	Predestinado a fines específicos
Promedio Móvil de Precios Pasados			Bancos de propiedad del Estado	Cancelación de deuda pública

móvil de precios pasados para suavizar el efecto de los ciclos y adaptar los gastos gradualmente, dado que el Fondo de Estabilización sólo afectaría el 10% de las rentas federales, Argentina debería poder adaptar los gastos sin caer en la complejidad de utilizar un promedio móvil.

- ii.) *Porcentaje de Ingresos Provenientes de Impuestos a las Exportaciones a Reservar por el Fondo de Estabilización.* Una primera opción sería crear una tasa fija sin tener en cuenta el aumento en el índice de precios de las exportaciones. Aunque establecer una tasa arbitraria a pesar de la fluctuación de los precios reduciría la flexibilidad, constituiría una regla fácil y clara que aseguraría su aplicación. En términos de definir esta tasa fija, y para dar apenas un ejemplo, considerando que los impuestos a las exportaciones en Argentina representan el 1,8% del producto bruto interno y que el superávit fiscal estructural de Chile –considerado el de mejor práctica por el Banco Mundial (Perry 2002)- fue puesto en el 1% del producto bruto interno, el Fondo de Estabilización tendría que capturar cerca del 55% de los ingresos de impuestos a las exportaciones para alcanzar dicho nivel. Sin embargo, este objetivo sería demasiado ambicioso y no atacaría realmente las fluctuaciones de precios de las exportaciones sino que trataría de resolver la cuestión completa de políticas fiscales pro-cíclicas. Una tasa más realista podría rondar alrededor del 20% del ingreso, que

sería aproximadamente igual al aumento en precios comparados con los de 1993 (a dólares constantes). Esta tasa habría representado ahorros por aproximadamente mil millones de dólares o el 0,4% del producto bruto interno en niveles de 2006. Otra opción sería determinar la tasa a ser capturada por el Fondo de Estabilización basada en el aumento en el índice de precios de las exportaciones comparado con cualquiera de las tres opciones de piso de índice de precios explicadas en el punto (i). El porcentaje de las rentas a ser capturado del presupuesto de 2007 podría estar basado en la brecha entre los niveles de 2005 y 2006. Por ejemplo, el índice subió de 112,5 en 2005 a 121,8 en 2006 o +9,3 puntos (+8,27%). Este método obligaría al gobierno a capturar el 8,27% del ingreso proveniente de impuestos a exportaciones (casi US\$ 400 millones).

iii.) *Aplicación.* Con respecto a cómo promulgar el Fondo de Estabilización para que lleve efectivamente a cabo su misión, Argentina se beneficiaría de utilizar el mecanismo legal que impondría altos costos de salida de la regla, para compensar “los incentivos perversos de gastar saliéndose del proceso político presupuestario normal” (Perry 2002). Estos estímulos pueden resultar aún más fuertes durante años electorarios ya que el partido gobernante puede preferir “violiar sus reglas operativas y sacrificar los ahorros anti-cíclicos por la popularidad en las urnas” (Calvo 2005). La aprobación de una ley sería un buen mecanismo institucional para crear los estímulos correctos para que la ley sea observada. Aunque las reglas fiscales y la legislación fiscal responsables no sean una solución perfecta, “la experiencia en muchos países todavía sugiere que estos mecanismos pueden jugar un papel importante para desarrollar y anclar un consenso social para la disciplina fiscal” (Singh 2006). Esto es especialmente cierto en el caso de Argentina, donde la Ley de Convertibilidad aprobada por el Congreso en 1991 pudo alcanzar su propósito original de reducir las expectativas inflacionarias durante más de diez años.

Además de una ley – que reflejaría el consenso entre las fuerzas políticas que controlan el Congreso – el cumplimiento de las políticas fiscales anti-cíclicas tales como el Fondo de Estabilización podría ser reforzado con un mayor nivel de transparencia y conocimiento público del tema, y

con el desarrollo de grupos de interés a favor de la medida (Eifer *et al.* 2002). La ley podría incluir la obligación por parte del gobierno de hacer pública toda la información relacionada al Fondo de Estabilización por ejemplo. Las Agrupaciones de Sociedad Civil podrían poner en práctica ejercicios de control social sobre las actividades del fondo, tales como los aplicados para medir el gasto en publicidad durante la campaña presidencial de Argentina en 1999.

Administración y Uso del Fondo

Otro asunto que el gobierno tendría que decidir es donde mantener estos recursos y quién será responsable de mantenerlos distantes del alcance político. Aunque algunos expertos sugieran que los superávit deben ser invertidos en el exterior para reducir el riesgo de la politización (Eifer *et al.* 2002), esto probablemente no sería políticamente posible en Argentina. Aunque el ex-presidente Néstor Kirchner cuando era gobernador transfirió las rentas del petróleo de la provincia fuera de la Argentina para evitar el riesgo de que fueran confiscados por el gobierno federal durante una crisis, el envío del Fondo de Estabilización al exterior no sería una opción políticamente viable para ningún funcionario en un cargo electivo después de la crisis de 2001. Por lo tanto, las soluciones posibles serían de mantener los recursos del Fondo de Estabilización en el Banco Central (aunque no haya señales que sea claramente independiente) o en un banco del estado, pero con la supervisión de un comité independiente de expertos financieros de manera tal que los fondos sean invertidos a tasas de retorno razonables.

Con respecto al uso de los fondos, los recursos derivados al Fondo de Estabilización podrían volver a formar parte de los ingresos federales cuando baje el nivel de ingresos provenientes de a los impuestos a las exportaciones, o podrían ser comprometidos para propósitos específicos (por ejemplo, para ser utilizados para la educación, salud infantil o desarrollo de redes de protección social en periodos recesivos o con un relativamente alto nivel de desempleo). Mientras la primera opción daría el gobierno una mayor flexibilidad, la última podría ser políticamente más atractiva para funcionarios en cargos electivos que aprueben una ley que reduce el gasto público. La opción de utilizar estos fondos para cancelar

deuda pública anticipadamente, aunque pueda resultar atractiva desde una perspectiva meramente fiscal, no es realista desde el punto de vista político.

CONCLUSIÓN

El Fondo de Estabilización constituiría una buena herramienta fiscal anti-cíclica para el gobierno argentino porque ayudaría al país no sólo a disminuir el nivel de gasto público sino también a dar mayor flexibilidad al gobierno en tiempos de crisis. El Fondo de Estabilización ayudaría a la Argentina a evitar seguir una política fiscal conservadora (como la practicada de 1999 a 2001) y a tener que depender de mercados internacionales durante recesiones, especialmente en tiempos cercanos al *default* del país.

Desde una perspectiva política, es dudoso que la Administración Fernández de Kirchner se incline a adoptar esta clase de reglas fiscales. Aunque el gobierno de Néstor Kirchner haya logrado cuatro años de continuo superávit fiscal, el gasto público ha subido sustancialmente, demostrando que su administración no ha sido el paradigma de una política fiscal responsable. El Fondo de Estabilización sólo sería aprobado si Argentina entendiera que los gobiernos no practican políticas fiscales conservadoras como metas en sí mismas sino como instrumentos para mantener un mejor acceso a mercados, tipos de interés más bajos, aumentos en la inversión y aumento del gasto público en periodos menos favorables (Perry 2002). Finalmente, como aspecto positivo, el Fondo de Estabilización sería políticamente más viable que otro tipo de iniciativas anti-cíclicas porque no impone una gran limitación al gobierno. Afectaría únicamente a una porción de los ingresos provenientes de impuestos a las exportaciones, es decir, a menos del 10% de los ingresos públicos federales.

En términos del momento para llevar a cabo esta reforma, la economía argentina atraviesa una etapa sumamente favorable y el índice de precios de exportaciones es excepcionalmente alto. Incluso en el caso que el gasto público continuara incrementándose con una mayor recaudación la situación no sería dramática y es por eso que el gobierno debería tratar de actuar ahora. Argentina – y cualquier otro gobierno que trate de apli-

car políticas fiscales anti-cíclicas – debe adoptarlas en tiempos de bonanza, para construir un buen historial antes de la llegada de tiempos menos favorables (Perry 2002). Dado que han pasado las elecciones presidenciales y que ha comenzado una nueva administración con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, sería el momento ideal para introducir este tipo de políticas. Con un poco de suerte, los precios de los *commodities* continuarán en niveles altos más allá de esa fecha y Argentina podrá estar mejor preparada para el próximo *shock* externo desfavorable.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y Guido TABELLINI. 2006. “Why is fiscal policy often procyclical?”. Harvard University – IGER Bocconi, February 2006.
- CALVO, Guillermo y Ernesto TALVI. 2005. “Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile”. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper no. W11153.
- EIFERT, Benn, Alan GELB y Nils Borje TALLROTH. 2002. “The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries”. World Bank, Policy Research Working Paper No. 2899.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. 2007. *Índices de precios y cantidades del Comercio Exterior, Año 2006*. February 16, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. 2007. *Intercambio Comercial Argentino. Datos provisorios del año 2006 y cifras estimadas Enero-Marzo de 2007*. April 23, 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. 2007. *Informe Económico Año 2006*.
- PERRY, Guillermo E. 2002. “Can Fiscal Rules Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?”. Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions. Oaxaca, Mexico, 2002.
- QUIROGA, Annabella. 2007. “Las exportaciones crecieron y marcaron otro récord”. *Clarín*, January 23, 2007.
- QUIROGA, Annabella. 2007. “Del boom de la soja a mariscos, medicamentos y desodorantes”. *Clarín*, January 23, 2007.
- SINGH, Anoop. 2006. “Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons

from Latin America". International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/06/166.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. 2007. *Business Outlook: Mexico*, May 14, 2007.

MARIANO LAFUENTE es magíster en Políticas Públicas con Especialización en Finanzas Públicas (University of Maryland) y licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica Argentina). Actualmente se desempeña como Analista en la unidad de Gestión de Sector Público para América Latina del Banco Mundial.

