

**Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe.**  
**Las políticas fiscales en tiempos de crisis:**  
**volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas**

## Breve presentación de las sesiones y preguntas orientadoras

<b>Primer día, 19 de mayo de 2009</b>	
<b>Sesión inaugural</b>	
<b>Primera sesión</b>	<b>Política fiscal en tiempos de crisis: el desafío de las políticas anticíclicas en Europa y América Latina</b>
Breve presentación:	<p>Durante 2009 los países de América Latina y el Caribe harán frente a las consecuencias globales de la crisis financiera en curso. Estas se expresarán principalmente en: i) reducciones de la demanda externa y caídas de los precios de sus exportaciones, ii) dificultades para acceder a recursos del sistema financiero internacional, iii) presiones por salidas de capitales y iv) elevada incertidumbre, tanto externa como interna.</p> <p>En ese contexto, estos países experimentarán i) presiones sobre sus balanzas de pagos derivadas de posibles salidas de capitales y los proyectados déficits en cuenta corriente, ii) caídas de los niveles de actividad interna tanto por la menor demanda de exportaciones, suspensión o postergaciones de los proyectos de inversión asociados a estas, y menor inversión orientada al mercado interno por efectos de la incertidumbre y iii) menor demanda interna (pública y privada) por pérdidas de ingreso real disponible resultantes de (en varios casos) deterioros de sus términos del intercambio.</p> <p>A su vez, si bien los países de la Unión Europea también enfrentan un entorno externo poco propicio para el crecimiento, esta crisis se presenta en ellos con importantes variaciones que los distinguen del caso de América Latina. En primer lugar y como factor agravante, varios enfrentan crisis bancarias/financieras propias, originadas en factores similares a los de los Estados Unidos, a lo que se suma que algunos sistemas bancarios se encuentran significativamente expuestos a riesgos provenientes del alto endeudamiento de algunos países de la Unión, entre los que se cuentan los de menor desarrollo relativo. En segundo lugar y como factor moderador o agravante de la crisis según la situación inflacionaria y las necesidades de ajuste de cada país, la operación de una moneda única bajo el comando del Banco Central Europeo impondrá desafíos difíciles a la política fiscal de los diferentes países. Por otra parte, y como factor moderador de la tendencia a las salidas de capitales, los países de la Unión Europea en general se benefician de menores percepciones de riesgo, en comparación con América Latina y el Caribe.</p> <p>En principio estos efectos podrían ser parcialmente moderados si los países están en condiciones de adoptar medidas fiscales contracíclicas. La capacidad de respuesta de los países dependerá de la situación en cuatro áreas críticas: i) la disponibilidad de espacios fiscales (o la sostenibilidad de las finanzas públicas), ii) un cuadro inflacionario bajo control que permita aplicar una política monetaria en apoyo de esa política fiscal, iii) una situación previa de balanza de pagos relativamente equilibrada, con exigencias financieras moderadas a corto y mediano plazo, y iv) un sistema financiero capitalizado y con provisiones suficientes para hacer frente al cuadro de mayores riesgos que se avizora.</p>
Preguntas orientadoras:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los espacios fiscales con que se cuenta para llevar adelante una política contracíclica? ¿Los posibles aumentos de endeudamiento mantienen a las finanzas públicas en una senda sostenible? ¿Son importantes las rigideces del gasto que se interponen a un énfasis en políticas que compensen los efectos sociales de la crisis?</li> <li>• ¿Qué desafíos de coordinación, tanto en los países como entre ellos, enfrenta una política fiscal contracíclica?</li> <li>• La situación del balance externo, en materia de reservas internacionales, acceso a liquidez externa y nivel de endeudamiento, ¿permite un aumento sostenible del déficit?</li> <li>• ¿Qué importancia tienen los denominados “estabilizadores automáticos” (sensibilidad de la recaudación ante un cambio en el nivel de actividad, seguros de desempleo y otras redes de protección social)?</li> <li>• ¿Es posible un aumento del gasto o es preferible una disminución (temporal) de los impuestos?</li> </ul>
<b>Segunda sesión</b>	<b>El financiamiento de las políticas anticrisis</b>
Breve presentación:	En tiempos de crisis, los ingresos fiscales se reducen significativamente como resultado de la menor actividad económica y, en el caso de América Latina, por la caída de los precios de los productos básicos. A la vez, se incrementan los requerimientos de recursos públicos.

**Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe.**  
**Las políticas fiscales en tiempos de crisis:**  
**volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas**

	<p>para financiar programas de gasto y medidas de protección social tendientes a aliviar las consecuencias de la crisis entre los grupos de menor ingreso. El resultado es una potencial brecha entre ingresos fiscales y gasto público.</p> <p>Además, la crisis financiera conlleva una menor oferta de financiamiento internacional. Los créditos a los mercados emergentes se redujeron sensiblemente entre 2007 y 2008 y se prevé una mayor reducción en 2009. A corto plazo, las organizaciones internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) pueden contribuir a zanjar esa brecha, pero se requieren profundos cambios en la operatoria de estas instituciones con el fin de abarcar a los países excluidos de los programas de baja condicionalidad recién anunciados. A su vez, a largo plazo, se requieren una reestructuración y un fortalecimiento de los sistemas tributarios actuales.</p>
Preguntas orientadoras:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo debe responder la política de ingresos fiscales ante la crisis? Las reformas tributarias recientes, ¿han preparado mejor la estructura tributaria para enfrentar la crisis? Causas y grado de vulnerabilidad a la crisis de la estructura de ingresos fiscales.</li> <li>• ¿Es el mercado de capitales local una alternativa viable para financiar posibles incrementos del déficit?</li> <li>• Hace poco el Fondo Monetario ha adoptado programas de apoyo externo con reducida condicionalidad, pero solo algunos países son elegibles ¿Qué formas de apoyo podría aplicarse al resto? ¿Es posible reeditar la experiencia (el plan Brady) de emitir bonos soberanos garantizados por el Tesoro u otra instancia gubernamental de importancia global, como mecanismos para enfrentar la incertidumbre que aqueja a los mercados internacionales de capital? ¿Cuál es la importancia de la propuesta de aumentar los derechos especiales de giro como forma de financiamiento?</li> </ul>
<b>Fin del primer día</b>	

<b>Segundo día: 20 de mayo de 2009</b>	
<b>Tercera sesión</b>	<b>Gasto público y crisis: el rol de los estímulos fiscales</b>
Breve presentación:	<p>La política fiscal en épocas de crisis requerirá crear mayores espacios fiscales y reorientar las herramientas de intervención para maximizar la eficiencia de las políticas.</p> <p>Como primera medida es preciso evaluar con la misma lógica de prioridades los actuales programas que involucran gastos, subsidios y exenciones, considerándolos distintas formas de usar recursos públicos. Suelen existir mecanismos que no distinguen según el nivel de ingreso del beneficiario y que tienen efectos regresivos, tales como exenciones tributarias generales a la construcción de viviendas sin límite a su valor, subsidios implícitos a alimentos y combustibles por medio de precios que se mantienen artificialmente bajos, pero las pérdidas que se causan son absorbidas por el Estado, entre otros. Aunque sea políticamente difícil, es recomendable que la autoridad revise esos programas y adopte, dentro de las limitaciones de la capacidad institucional disponible, formas más eficientes, menos regresivas, de lograr el objetivo originalmente buscado.</p> <p>En segundo lugar, evitando en la medida de lo posible caídas del nivel y el ritmo de crecimiento de los programas orientados a eliminar los factores de largo plazo de la pobreza y la inequidad (educación, políticas de apoyo a la vivienda, reformas a sistemas de pensiones, por ejemplo), para enfrentar la crisis es necesario priorizar los programas relacionados con los determinantes más inmediatos de las condiciones de vida: apoyo al empleo, subsidios de desempleo, subsidios focalizados a alimentos, energía, agua y transporte, salud de urgencia y medicamentos, programas de alimentación escolar, transferencias de ingresos a familias pobres, entre otros.</p> <p>En tercer lugar, con el objeto de promover el máximo impacto “por peso gastado”, en la medida de lo posible se debe tratar de emplear aquellas herramientas con menores filtraciones y programas focalizados en aquellas personas que con mayor probabilidad harán uso efectivo de los recursos que reciben. Así, la experiencia señala que las rebajas tributarias y/o transferencias de ingreso no focalizadas tienen un importante grado de filtración hacia el ahorro en la medida en que se las percibe como medidas transitorias, por lo que sus efectos sobre el consumo y el nivel de actividad son bajos. En contraste, las transferencias a personas que han perdido su fuente de ingreso o cuyo acceso al crédito es bajo (como los desempleados, los pensionados de los estratos de ingreso más bajos, pequeños y micro empresarios) tienen un efecto directo sobre el nivel de gasto de esas personas.</p>

**Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe.**  
**Las políticas fiscales en tiempos de crisis:**  
**volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas**

---

	<p>Desde luego, la operación de los programas focalizados suele ser más exigente en términos de capacidades institucionales, por lo que en momentos de crisis es posible que se recurra a otro tipo de instrumentos que están disponibles para una rápida implementación.</p> <p>Por último, en el plano de la inversión pública se presentan dilemas parecidos a los mencionados para el gasto corriente. En el pasado la escasez de espacios fiscales durante las crisis se tradujo en fuertes caídas de la inversión pública, lo que a largo plazo determinó un menor crecimiento. Solo unos pocos países de América Latina exhiben holguras fiscales significativas, por lo que es previsible que la inversión se verá igualmente sujeta a restricciones derivadas de las necesidades de gasto corriente para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis.</p>
Preguntas orientadoras:	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Cómo evitar que la respuesta fiscal conlleve sesgos regresivos en términos de la distribución del ingreso?</li><li>• ¿Qué tipo de instrumentos debiera privilegiarse: focalización o incentivos y aumentos generales de gasto? ¿Cuán duraderos debieran ser estos cambios en los incentivos públicos?</li><li>• ¿Cómo hacer para que las medidas de política alcancen a aquellos sectores informales que frecuentemente están fuera de las redes de protección social?</li><li>• ¿Cómo evitar caídas sostenidas en la inversión pública y qué tipo de proyectos debiera preferirse?</li></ul>
<b>Cuarta sesión</b>	<b>Mesa redonda: Reflexiones finales</b>