



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

El desafío fiscal del MERCOSUR

Luiz Villela
Jerónimo Roca
Alberto Barreix

El desafío fiscal del MERCOSUR

Luiz Villela
Jerónimo Roca
Alberto Barreix

Intal ITD

Noviembre 2005
Documento de Trabajo 19

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Antoni Estevadeordal	Asesor Principal, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Ricardo Carciofi	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
El desafío fiscal del MERCOSUR.
1ª ed. - Buenos Aires: BID-INTAL, noviembre 2005.
48 p.; 28 x 21 cm.

ISBN 950-738-223-2

1. Desarrollo Económico - MERCOSUR I. Título
CDD 338.9

US\$ 5.00

Edición:
Susana Filippa

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS	3
A.	Inserción internacional e impuestos	3
B.	Evolución de la tributación en los países del MERCOSUR	4
	<i>Principales características de las reformas de los años setenta y ochenta</i>	4
	<i>La crisis fiscal y la deuda de la década de los ochenta, la prioridad de la suficiencia sobre la eficiencia y la equidad del sistema tributario</i>	5
	<i>El Consenso de Washington, el Nuevo Regionalismo y la necesidad de modernización de los sistemas tributarios</i>	5
C.	El Doble Costo Fiscal del Proteccionismo y los Subsidios Agrícolas	6
III.	GASTO PÚBLICO, ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y EL CALLEJÓN FISCAL	9
A.	Evolución del gasto público en los países en desarrollo	9
	<i>Elasticidad ingreso de la demanda de bienes públicos</i>	9
	<i>Globalización y aumento del gasto público</i>	10
	<i>Convergencia en el tamaño de los Estados</i>	10
	<i>El gasto en seguridad social</i>	11
B.	El ingreso fiscal disponible	12
	<i>La presión tributaria</i>	14
	<i>El gasto en seguridad social: reformar las reformas</i>	17
	<i>Los intereses de la deuda pública</i>	21
	<i>Evolución y comparación del ingreso fiscal disponible en el MERCOSUR</i>	22
IV.	CONCLUSIONES	25
	ANEXO I	27
	ANEXO II	29
	BIBLIOGRAFÍA	

EL DESAFÍO FISCAL DEL MERCOSUR

Luiz Villela
Jerónimo Roca
Alberto Barreix*

I. INTRODUCCIÓN

Tres factores determinan una estructura tributaria (política y administración): (1) el modelo de inserción internacional, (2) el nivel y la calidad del gasto público y su sostenibilidad y, (3) el desempeño de la administración tributaria.

En primer lugar, la inserción internacional define el comercio de bienes y servicios y los flujos de inversión; con ello influye de manera relevante en el nivel tecnológico y en la estructura de la producción de un país. En consecuencia, también condiciona la estructura tributaria, es decir, el sistema y la administración tributarios.

En segundo lugar, el nivel y la calidad del gasto público determinan cuánto es necesario recaudar para financiar sostenidamente los programas estatales y la eficacia de éstos afecta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Dado que los impuestos son meras transferencias entre residentes de un país (jurisdicción) y su principal función es financiar el gasto público; la percepción de los contribuyentes de la eficiencia y transparencia en el manejo del mismo legitima y facilita el cobro de los tributos.

En tercer lugar, aunque el diseño de los instrumentos tributarios utilizados sea bueno, si no existe una administración ética y eficiente para recaudarlos, la estructura tributaria no es sostenible. Mientras los dos primeros factores definen el porqué y el para qué de la estructura tributaria como instrumento de política (fiscal) económica; el tercero define el cómo, el aspecto institucional.¹

* Luiz Villela y Alberto Barreix (Banco Interamericano de Desarrollo), Jerónimo Roca (Universidad Complutense de Madrid). Los autores agradecen los valiosos comentarios de Vito Tanzi, Martín Bes, Hugo González Cano y Fernando Rezende, así como el apoyo del equipo de la Biblioteca del BID y la continua asistencia de Carla Salazar.

¹ La administración tributaria en este caso representa un nuevo concepto más amplio que el tradicional, que llamaríamos "sistema de instituciones tributarias". Este concepto comprende no sólo la agencia de impuestos internos y la aduana sino también a otras instituciones, como el sistema bancario que cobra los tributos, el Catastro Vehicular e Inmobiliario y el Registro Patronómico de Propiedad que gestionan la información de esos activos, y el propio Poder Judicial cuya independencia y celeridad -una justicia lenta en materia económica- es injusta y promueve la ineficiencia. Adicionalmente, cuando se trata de agencia de impuestos, en realidad se debería hablar de una red de agencias de tributos, donde se incluye a los organismos fiscales de los gobiernos subnacionales y a otras recaudaciones no impositivas, como por ejemplo las contribuciones a la seguridad social. Este factor determinante del sistema tributario no será analizado en el presente trabajo.

II. EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

A. Inserción internacional e impuestos

La inserción internacional define el comercio de bienes y servicios y los flujos de inversión. También, enmarca la política fiscal e influye en la estructura tributaria. Un rápido repaso histórico da cuenta de ello (Barreix y Roca [2003]).

Hasta 1914, año en que finaliza la *Pax Britannica*, imperó el libre comercio. La mayor parte de la recaudación de impuestos provenía de la Aduana, complementada con impuestos específicos al consumo interno.² De hecho, las ventas o capturas de las Aduanas fueron el medio utilizado para el pago de deudas entre países (Hinrichs [1966]).

Con el esfuerzo fiscal que demandó la Primera Gran Guerra y el cierre de las economías a causa de la crisis financiera del año treinta, el impuesto a la renta fue ganando importancia relativa, con mayor velocidad en los países desarrollados. La definición amplia de renta dada por Haig-Simons, que incluía el consumo más el cambio patrimonial del período, se consideró la medida más adecuada de la capacidad de pago del contribuyente, aplicable tanto a empresas como a individuos. La protección efectiva otorgada, principalmente al sector industrial, consiste en fijar aranceles altos a los productos terminados y aranceles bajos a los insumos importados necesarios para producirlos. La brecha entre ambos es el valor agregado nacional, que se distribuye entre el capital y el trabajo. El Estado se apropia de una parte de las retribuciones a ambos mediante las diferentes formas de imposición a la renta. Algo similar sucedió en América Latina con el modelo de sustitución de importaciones, aunque en este caso la imposición sobre la renta fue siempre de menor importancia que los impuestos a las ventas y los selectivos al consumo.

A partir de los años sesenta, con el inicio de las liberalizaciones comerciales y la integración económica europea, se consolida³ el segundo impuesto del siglo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las dos principales virtudes del IVA son: (i) definir adecuadamente su base, gravando el consumo y no la inversión, pues admite la devolución del impuesto pagado por las empresas en sus compras de bienes de capital y (ii) permitir la exportación de bienes y servicios sin impuestos, mediante la devolución del impuesto incluido en las compras de insumos afectados a la producción de los mismos. El impuesto a devolver se determina objetivamente –se reembolsa el monto de IVA comprado– evitando el otorgamiento de subsidios encubiertos a la exportación.

² Un porcentaje muy pequeño provenía de impuestos a actividades específicas y, en particular, a la tierra (Henry George [1882]).

³ La idea del IVA surge en Alemania aproximadamente en 1920 por los trabajos del empresario von Seimans y se implementa por primera vez en Francia de posguerra.

B. Evolución de la tributación en los países del MERCOSUR

Las estructuras impositivas vigentes en el MERCOSUR fueron establecidas desde fines de los años sesenta hasta principios de los años ochenta cuando la mayoría de los países se encontraba en la transición del modelo de sustitución de importaciones hacia procesos de mayor apertura comercial y financiera. Las condiciones económicas han cambiado significativamente en el último cuarto de siglo y estos sistemas se han degradado, aumentando significativamente la carga fiscal pero perdiendo mucha eficacia como promotores de comercio y de inversión (Barreix, Roca y Villela [2005]).

Hasta fines de los años cincuenta, la mayoría de los países de la región estaban esencialmente orientados a la exportación agrícola y minera por lo tanto gran parte de la recaudación tributaria se generaba por las aduanas. La tributación interna era esencialmente indirecta basada en impuestos a las ventas, impuestos selectivos a consumos y algunas cargas de uso, con una bajísima participación de los impuestos directos (renta y propiedad inmobiliaria).

Durante los años sesenta la política fiscal bajo la doctrina de la sustitución de importaciones vía industrialización, formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante la década de los cincuenta, comenzó a hacer un uso extensivo de la tributación como instrumento de desarrollo. Así, la política arancelaria otorgaba protecciones sectoriales al valor agregado nacional en forma discrecional, el uso de incentivos fiscales se expandió y se desarrolló en algunos países una incipiente carga sobre la propiedad inmueble, en especial sobre la tierra y, también, sobre la renta personal utilizando altas tasas marginales para los ingresos más altos (Villela [2002]).

Principales características de las reformas de los años setenta y ochenta

Durante la década de los setenta y a principios de la década de los ochenta, se llevaron a cabo las reformas tributarias más significativas del siglo, las cuales acompañaron y apoyaron los incipientes procesos de liberalización financiera y del comercio exterior. Las principales particularidades de estos cambios estructurales fueron:

- 1) Simplificación de los sistemas tributarios mediante la reducción del número de impuestos.
- 2) Revisión de la legislación dispersa en materia impositiva y sistematización en códigos comprensivos.
- 3) Modernización de la administración tributaria.
- 4) Introducción del IVA.
- 5) Introducción de un impuesto global y progresivo a la renta personal en sustitución de los sistemas que la gravaban en forma cedular por tipo de ingreso.

A pesar de la introducción de instrumentos modernos de política fiscal, como el IVA y la imposición global a la renta, la proliferación de incentivos fiscales sectoriales y de renuncias fiscales, la inflación rampante, producto de la monetización de los crónicos déficit fiscales, y la inadecuada

administración llevaron al deterioro de los sistemas tributarios y a un continuo ejercicio de ajustes, mal llamados reformas, que erosionaron las bases de recaudación y la calidad de éstos en términos de eficiencia y equidad.

La crisis fiscal y la deuda de la década de los ochenta, la prioridad de la suficiencia sobre la eficiencia y la equidad del sistema tributario

A principio de la década de los ochenta, el panorama fiscal del sur del hemisferio se vio agravado como resultado de las crisis fiscales, cambiarias y de deuda. Así, un proceso de continuos ajustes tributarios con el objetivo fiscalista de suficiencia de aumentar la recaudación, comenzó a privar sobre las condiciones de eficiencia y equidad de los sistemas. La percepción se basaba en que crecientes déficit fiscales producto de gastos extensivos, incluyendo servicios de deuda, produjeron altos impuestos inflacionarios que no sólo eran inequitativos sino que aumentaban la incertidumbre sobre las decisiones de ahorro e inversión. Esto llevó a una primacía de la tributación indirecta, con algunos impuestos con efecto cascada (impuesto sobre impuesto) que deterioraron la calidad de las estructuras tributarias vigentes.

Acompañando a estas reformas a fines de la década de los ochenta, se comenzó a priorizar la modernización de las administraciones tributarias, considerando que un sistema vale tanto como su administración. Esto llevó a priorizar aún más los mecanismos como la proliferación de retención de impuestos, el establecimiento de unidades de grandes contribuyentes, etc. que afectaron la calidad de los sistemas. Pese a ello, hubo mejoras sustantivas en lo que refiere a tecnología de la información, profesionalización de las instituciones y la concesión de independencia técnica y presupuestal para la administración de tributos.

El Consenso de Washington, el Nuevo Regionalismo y la necesidad de modernización de los sistemas tributarios

Un factor relevante, que reimpulsó muchos de los ajustes durante la década de los años noventa en la región, tuvo como marco el llamado Consenso de Washington, que pretendía afirmar reformas al funcionamiento de los mercados mediante reformas complementarias, de segunda generación, a la liberalización financiera y comercial como ser las privatizaciones y concesiones, regulatorias, de las instituciones del sector público, de contralor del sector financiero, etc.

En materia impositiva, el Consenso de Washington no tuvo gran impacto excepto por una tendencia mayor a favorecer la inversión extranjera, mediante la legislación de incentivos, y el comercio; así como las garantías para dichas actividades que se expresaron en general en la actualización de los Códigos Tributarios.

En materia de acuerdos comerciales regionales, desde las luchas por la independencia las naciones latinoamericanas han realizado esfuerzos por integrarse política y económicamente. Estas se reforzaron en el período de posguerra y se focalizaron en la creación de áreas de libre comercio, pero insertadas en una perspectiva de industrialización por sustitución de importaciones, dado que en algunos países los mercados nacionales eran pequeños y así se lograrían mercados regionales con economías de escala y aglomeración. Estos mercados serían protegidos por

diferenciales de aranceles entre los socios, los cuales aumentarían relativamente las barreras para las importaciones de los países extrarregionales y mantendrían una importante presencia del sector público en la economía.

Sin embargo, desde principios de los años noventa se observa en la región la presencia del llamado Nuevo Regionalismo. Este proceso intenta incrementar la integración económica regional pero en forma simultánea con aperturas unilaterales o multilaterales y con economías desarrolladas. La influencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fueron parte integral de este giro estructural de política de comercio exterior hacia políticas orientadas al mercado, más abiertas dentro del libre juego de la democracia. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) compuesto por Canadá, Estados Unidos y México, que se diferencia del MERCOSUR en que incluye socios en desarrollo y desarrollados.

La nueva inserción internacional, como factor determinante, se expresó en las siguientes condiciones para el desarrollo de la política tributaria en la región:

- 1) Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar.
- 2) Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero.
- 3) Preeminencia de una política fiscal activa, dadas las limitaciones para llevar adelante la política comercial, monetaria y cambiaria.
- 4) Restricciones de las políticas sectoriales y su virtual sustitución por políticas de incentivos tributarios.
- 5) Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales.
- 6) Deterioro de la calidad de los sistemas en términos de eficiencia y equidad.

Para un análisis comprensivo de estos factores y de sus consecuencias para la política tributaria puede remitirse a Barreix, Roca y Villela [2005].

C. El doble costo fiscal del proteccionismo y los subsidios agrícolas

Un hecho paradójico que se observa especialmente en el MERCOSUR es la reducida imposición directa al sector agropecuario. En la medida en que los procesos de apertura comercial uniforman y reducen los niveles de protección arancelaria, la protección efectiva se torna más uniforme. Anteriormente, la recaudación asociada a los niveles más elevados de protección se distribuía a través de mecanismos económicos y políticos, entre el Estado, los trabajadores y los empresarios, con la contrapartida de un costo mayor para los consumidores.

Con la apertura comercial y la consecuente reducción de la protección efectiva, parece razonable esperar que sea el sector agropecuario y el de productos derivados, en especial el exportador, el que cuente con ventajas comparativas y deje de tener protección efectiva negativa (debido a la disminución de la protección sobre los insumos y los bienes de capital) y que, a través de una mayor tributación, aporte los recursos que el Estado pierde. Un proceso similar sucede con la

liberalización financiera, en términos de tipo de cambio, tasa de interés y costos de transacción. Sin embargo y, como fue dicho, se verifica una paradójica caída de la tributación directa de este sector.

La respuesta a esta situación estaría en la menor rentabilidad que obtiene el sector, producto del proteccionismo comercial practicado, principalmente por los países desarrollados, vía restricciones arancelarias y no arancelarias (y las estructuras de comercialización que éstas generan) y mediante subsidios a la producción que afectan a los términos de intercambio de los países dificultando o imposibilitando el acceso a sus mercados. Más aún, subsidiando producción y exportaciones los países desarrollados compiten en terceros mercados.⁴

Esto genera tres perjuicios para los países en desarrollo con ventajas comparativas en productos agrícolas: (a) la reducción de cantidades vendidas, (b) menores precios y (c) estructuras de mercados tendientes a oligopolios y comportamientos rentísticos.⁵ En consecuencia, los subsidios incentivan a los agricultores de países desarrollados a producir más de lo que pueden vender en sus mercados y entonces, son vendidos en el exterior a precios abaratados artificialmente, causando un triple daño: (i) no permitiendo la competencia de productores más eficientes en sus países; (ii) exportar mediante subsidios y (iii) precios predatorios que expulsan del mercado a los agricultores de tesorerías pobres (Oxfam International [2005]). Finalmente, esto genera un perjuicio a las finanzas públicas, porque además de causar una importante ineficiencia económica, tiene un importante "doble costo fiscal": por una parte, el gasto que deben enfrentar las tesorerías de los países proteccionistas por los subsidios que otorgan (y los aranceles, en caso que los hubiera, que deberían percibir) y, por la otra, una importante merma de la recaudación de los países productores de bienes agrícolas y sus derivados. En efecto, el costo del subsidio a los productores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2005 alcanzó un 1,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004.

Tal como la OCDE lo establece, el valor de intervenciones de soporte a los productores en sus países alcanzó a 280 mil millones de dólares en 2004. Según Oxfam [2005], este nivel de gasto se ha mantenido prácticamente al mismo nivel durante los últimos veinte años (desde 1986) pese al que el proceso de la OMC supone la eliminación de subsidios que afecten el comercio internacional y que las reglas comprendidas en su Acuerdo sobre Agricultura de 1994 han fijado como objetivo de largo plazo la eliminación de los subsidios agrícolas. Para el trienio 2002-2004 el monto de subsidio agrícola representa el 30% de los ingresos brutos de los productores agrícolas de la OCDE [2005], similar al nivel alcanzado desde el trienio 1995-1997. Si bien en Australia y Nueva Zelanda el subsidio es de 5% del valor bruto de producción, en Norteamérica llega al 20%, en la Unión Europea (UE) al 34%, hasta llegar a niveles del 60% en Corea y Japón y del 70% en Suiza y Noruega.

⁴ Debe admitirse también la existencia de factores de economía política que limitan la habilidad de gravar este sector en sociedades cuya historia económica está fuertemente ligada a la producción agropecuaria y a la caída secular en los precios internacionales de estos bienes.

⁵ Existen al menos cuatro efectos distorsivos en los subsidios a la producción en países desarrollados: (a) un efecto regresivo en la distribución de la renta ya que los subsidios benefician a granjas grandes y eficientes; (b) los pagos directos tienen un efecto de seguro disminuyendo (la percepción de) el riesgo empresarial; (c) ocasiona el uso de tierras para mantener artificialmente los niveles de producción y (d) acumula efectos sobre beneficios ya otorgados en financiamiento y seguros al sector agrícola, por ejemplo, se facilita y reduce el costo del crédito al sector, aún más al asegurar un precio sostén a la producción (Oxfam International [2005]).

Las transferencias directas de los contribuyentes a los productores europeos por la Política Agrícola Común (PAC) -que comprende tarifas, subsidios de exportación, precios mínimos sostenidos y subsidios por no producir-de la Unión Europea en 2002 alcanzaron 43 mil millones de euros según el *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*. Esto constituye más del 40% del presupuesto general de la UE el cual alcanzaría a 300 mil millones de euros por el período 2000 a 2007 según el acuerdo Agenda 2000 (Bureau, [2004]). Aún así, la Unión Europea era un importador neto de productos agrícolas (188 mil millones de euros contra 177 mil millones de exportaciones). Sin embargo, las distorsiones en precios creadas son aún mayores. Por ejemplo, el principal rubro de importaciones agrícolas en 2003 fue el de las carnes (17.5 mil millones de euros)⁶ donde la UE es un exportador neto por 1.7 millones de euros. Sin embargo, si tan sólo se liberaran los aranceles a la importación de carnes, su producción caería en un 40% (Modelo de estimación de USDA *Economic Research Service/Penn State World Trade Organization*).⁷

En tanto, los gastos directos del tesoro norteamericano en los programas agrícolas, incluyendo los vigentes por la *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, fueron 25.480 millones de dólares en 2003 según la *Commodity Credit Corporation* del Departamento de Agricultura de EE.UU. Adicionalmente, el proteccionismo genera la pérdida de ingresos de las tesorerías de los países de la región que se ven reducidos por menores precios. Krivonos [2004] estima que los precios de cuatro productos (azúcar, carne bovina, lácteos y trigo) relevantes en las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR crecerían en promedio 9,9%.⁸

Finalmente, en los últimos años se ha observado la proliferación de instrumentos de soporte agrícola en los países desarrollados, que en su gran mayoría encubren subsidios, y se registran mediante una contabilidad presupuestal "creativa" muy poco transparente que agrava los perjuicios que éstos perpetrar al comercio internacional libre y justo.

⁶ Le siguen en importaciones al sector cárnico, el sector lácteo (16,4 mil millones de euros) y el sector oleaginoso (7,6 millones de euros).

⁷ La caída en la producción de azúcar sería 52%, de leche 20%, de manteca 40% y de maíz 34%. Eliminando toda la estructura de protección de la *Common Agricultural Policy* (CAP), se obtienen cifras similares según el modelo de Stout, Leetmaa y Normile [2002]. Si fueran eliminados exclusivamente los subsidios de exportación y los precios mínimos sostenidos, lácteos, carnes y granos la producción de la UE se reduciría en un rango de 6% a 8%.

⁸ Los incrementos internacionales de precios de cuatro *commodities* con la liberalización comercial en los países en desarrollo serían para: azúcar (7,9%) carne bovina (7,3%), lácteos (10,1%) y trigo (11,8%).

III. GASTO PÚBLICO, ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y EL CALLEJÓN FISCAL

El segundo elemento que define una estructura tributaria es el nivel y la calidad del gasto público a financiar. Como los impuestos son meras transferencias cuya principal función es financiar el gasto público, la percepción de los contribuyentes sobre la eficiencia y la transparencia en el manejo de éstos legitima y facilita el cobro de los tributos. Si existe la opinión de que no hay buen uso de los recursos generados por la carga impositiva -por ejemplo, por la ineficiencia de los servicios de salud y de seguridad pública, o una expansión de la corrupción- o se la considera injustamente distribuida, esto redundará en mayor evasión y elusión.

Además, un elevado nivel de gasto público que obligue al país a un esfuerzo fiscal por encima de su capacidad tributaria, bloquea la posibilidad de diseñar un sistema tributario funcional a cualquier esquema de integración que se elija.

A. Evolución del gasto público en los países en desarrollo

Como se ha señalado en el capítulo anterior y se remarcará más adelante, la globalización y los procesos de integración disminuyen la recaudación impositiva. A esta tendencia, la política fiscal de los países en desarrollo debe enfrentar una tendencia de signo opuesto y, por tanto, conflictiva: el aumento de las necesidades de gasto público.

Elasticidad del ingreso de la demanda de bienes públicos

Por un lado, de acuerdo a la ley de Wagner, aumentan las presiones para la financiación de los bienes públicos tradicionales, empujados por la elasticidad ingreso de la demanda. No obstante, deben considerarse dos relativizaciones:

i) La ley de Wagner supone la existencia de un piso de gasto público como porcentaje del PIB de un país, pues no considera que a medida que el ingreso *per capita* crece probablemente también mejorará el funcionamiento del mercado y, por lo tanto, disminuirán las necesidades de intervención del gobierno (bajo la forma de gasto público, Tanzi [2004b]).

ii) Es posible que en el MERCOSUR se haya dado la tendencia contraria a la señalada por Wagner en el caso de algunos de los servicios provistos por el Estado, en particular en salud, educación y seguridad. Con el aumento de los niveles de ingreso, los individuos demandan salud, educación y seguridad privadas, de más alta calidad, y dejan de presionar sobre la provisión pública de dichos bienes. Por el contrario, la fuerte caída del ingreso real en la parte baja del ciclo implica un regreso a la demanda de estos servicios públicos, los que tendrían el carácter, entonces, de bienes inferiores. Es más, estos efectos se acentúan cuando aumenta la concentración de la renta nacional y se deterioran los servicios públicos esenciales. Por otra parte, su demanda tendría un comportamiento pro cíclico, agregando presiones financieras a las cuentas del gobierno en las recesiones.

Globalización y aumento del gasto público

Rodrik [1998] plantea una correlación positiva entre el grado de apertura de las economías y el aumento del gasto público. El aumento de la apertura, producto de la globalización, junto a la volatilidad de los términos de intercambio y la concentración de las exportaciones en los productos en los que las economías tienen ventajas comparativas, incrementan los riesgos externos e implican una mayor volatilidad en el ingreso y en el consumo interno. La respuesta del Estado ante este aumento de la volatilidad es un crecimiento del gasto público que actúe como amortiguador de los *shocks* externos. Rodrik concluye, entonces, que la causalidad va del riesgo externo al gasto público.

Más allá de los numerosos reparos que pueden hacerse seriamente al análisis empírico realizado por Rodrik (Tanzi [2003]), a los efectos de nuestro desarrollo es importante rescatar la idea de que el aumento de eficiencia al que obliga la globalización determina la muerte de varias actividades no competitivas -antes protegidas- con la consiguiente aparición de un alto número de agentes económicos perdedores, especialmente en el corto plazo. Éstos ejercerán fuertes presiones sobre el Estado para ser compensados, demandas a las que el gobierno en general responde con aumento del gasto público (retiros anticipados, seguros de desempleo, programas de reconversión laboral, etc.).

En el mismo sentido, el aumento de eficiencia al que empujó la globalización exige el desmantelamiento de toda una trama de protección social que los Estados de los países en desarrollo suelen brindar a través de regulaciones, a saber: control de precios, salarios mínimos, empleo público, regulación del precio de los alquileres, diversas formas de crédito subsidiado, etc. El "sinceramiento" de estas regulaciones también demandó un aumento en el gasto público social desde la década de los setenta.⁹ Esta ha sido la estrategia de política social seguida en el MERCOSUR por Brasil, Uruguay y Argentina, sobre todo los dos primeros. Estos países presentan un patrón más próximo al europeo continental, con altos niveles de presión tributaria y de gasto público (Lindert [2004]).

Convergencia en el tamaño de los Estados

La globalización también introduce presiones de aumento en el gasto público de los países en desarrollo a través de necesidades crecientes de infraestructura. Estas necesidades, siempre presentes, se multiplican cuando aumenta la importancia del comercio exterior en el producto, pudiendo constituirse en trabas importantes si la respuesta del gobierno.-habitual proveedor de la infraestructura física- no es rápida.

⁹ Se debe reconocer que los países cuentan con otros dos instrumentos de impacto directo para la protección social -adicionales a los programas sociales financiados con fondos públicos- a saber: (i) regulaciones, que en la región han causado más ineficiencias que equidad vertical (por ejemplo, controles de precios o tarifas) y (ii) los gastos tributarios que en la mayoría de los casos, como en las exoneraciones del IVA o en las deducciones o créditos en la renta personal, terminaron minando la administración y el rendimiento fiscal del tributo, bajo la justificación de un dudoso efecto en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, los argumentos anteriores muestran el aumento del gasto público al que induce la globalización en la mayoría de los países en desarrollo. Si bien, muchos países latinoamericanos parecen tener margen para realizar un esfuerzo tributario superior al actual, no parece ser éste el caso de los países del MERCOSUR. Como se verá, en particular Brasil y Uruguay están realizando un esfuerzo tributario superior a su capacidad tributaria, lo que invalida la vía de incremento de la recaudación como respuesta a las necesidades de un mayor gasto público. Por lo tanto, la clave en el caso de estos países está en el aumento de la eficiencia del gasto público. Sobre este punto se volverá más adelante, al desarrollar el concepto de ingreso fiscal disponible.

Por el contrario y dado que, como se ha visto, la globalización presiona hacia disminución de la recaudación impositiva, la preocupación central de los estados desarrollados, que presentan niveles de gasto público muy superiores, es la reducción de la presión fiscal, con la consecuente reducción del gasto público que aquella financia. En varios países industriales la participación del gasto público en el PIB ha caído significativamente en los últimos años (Tanzi [2004a]).

En resumen, la globalización y los procesos de integración parecen influir en el tamaño de los Estados en direcciones opuestas según se trate de países desarrollados o en desarrollo: (i) en los primeros, en disminución, dada la imposibilidad de mantener niveles de recaudación tan altos como para continuar el financiamiento del estado de bienestar; (ii) en los países en desarrollo, en aumento, como forma de mitigar los efectos negativos y, a la vez, potenciar los positivos de la globalización y los procesos de integración.

El gasto en seguridad social

En el desarrollo del concepto de ingreso fiscal disponible, se dará cuenta de la evolución del gasto en seguridad social y su condicionamiento sobre la estructura tributaria. No obstante, en este apartado se desean realizar las siguientes observaciones.

En el MERCOSUR, Argentina (julio 1994) y Uruguay (abril 1996) realizaron reformas estructurales de sus regímenes de seguridad social, sustituyendo sus sistemas de reparto por sistemas mixtos. En Argentina, se obligó a optar entre el sistema público de reparto o un sistema de capitalización privado. En Uruguay, a su vez, el pilar público de reparto cubre a todos los afiliados mientras que aquellos con ingresos superiores a determinado monto obligatoriamente cotizan también en el pilar de capitalización privado.¹⁰

Teóricamente, un sistema de capitalización ofrece dos incentivos a la afiliación voluntaria, incentivos que no existen o se han deteriorado en los sistemas de reparto: (a) la propiedad de la cuenta individual de ahorro y (b) el cumplimiento del principio de equivalencia, es decir, una alta correlación entre las cotizaciones y las pensiones. Por lo tanto, se presume que una vez implantadas las reformas la cobertura de la fuerza de trabajo aumentará.

¹⁰ Para una descripción de los procesos que desembocaron en las reformas de Argentina y Uruguay y de las principales características de éstas véase Barreix y Villela [2003].

CUADRO 1
ARGENTINA Y URUGUAY: SISTEMAS MIXTOS DE SEGURIDAD SOCIAL - AÑO 2003
(Cifras en % del PIB)

	Sistema público de reparto		Sistema privado de capitalización	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Aportantes/ Afiliados
Argentina	2,8	6,8	0,7	37%
Uruguay	8,5	14,8	0,9	53%

No obstante, en el Cuadro 1 se constata el significativo déficit de los pilares públicos de reparto de los dos países: 4% del PIB en Argentina y más de 6% en Uruguay y, además, que la recaudación en Argentina de las administradoras privadas de fondos previsionales (AFJP) es tan baja como en Uruguay (AFAP): 0,7% y 0,9% del PIB, respectivamente.

Llama la atención la escasa recaudación del pilar de capitalización en Argentina respecto de Uruguay, ya que los aportes de los trabajadores que optaron por dicho sistema son sobre el total de sus salarios, mientras que en Uruguay sólo son sobre el porcentaje del sueldo que supera determinado monto y, además, tienen un tope determinado. Parte de la baja recaudación actual en Argentina puede deberse, al menos parcialmente, al entorno macroeconómico ya que antes de la crisis de 2001 se recaudaba aproximadamente el 1,5% del PIB. No obstante, debe señalarse que en 2003 Chile, con un sistema previsional sustitutivo y exclusivamente privado, recauda cerca de 3,5% del PIB,¹¹ cifra que actualmente alcanzaría Argentina sumando las contribuciones del sector público (2,8%) al privado (0,7%).

B. El ingreso fiscal disponible

De acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el ingreso disponible de los hogares es la suma de las rentas obtenidas por estos hogares menos los impuestos pagados. En términos microeconómicos, su restricción presupuestaria. De la definición nos interesa remarcar su condición de *proxy* del margen de maniobra de los hogares para satisfacer sus necesidades, en la medida en que los impuestos -gastos comprometidos- ya están deducidos. Claro está, las posibilidades de endeudamiento de los hogares aumentan su margen de maniobra.

Con la intención de aproximarnos al margen de maniobra de los gobiernos al porcentaje "disponible" de sus ingresos, hemos decidido definir como ingreso fiscal disponible los ingresos tributarios menos el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública -los gastos comprometidos. Adicionalmente, el calificativo de disponible es relativo al existir erogaciones comprometidas por disposiciones constitucionales y legales (por ejemplo, impuestos afectados, inmovilidad de funcionarios, etc. Tampoco expresa un juicio de valor sobre la eficacia y calidad del gasto público. En resumen, el ingreso fiscal disponible es el flujo residual que queda al Estado luego de pagar el gasto de seguridad social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier erogación pública desde las retribuciones a un juez o a un regulador, hasta una inversión en infraestructura.

¹¹ El 40% de la fuerza de trabajo chilena no aporta al sistema previsional, principalmente los trabajadores por cuenta propia, los que trabajan en el sector informal y los que se ocupan en actividades estacionales (Oxford Analytica, 22 de abril de 2005).

Esta será la restricción presupuestaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público (incluida la inversión). Nuevamente, y al igual que en el caso de las familias, no se está considerando aquí la posibilidad del Estado de incurrir en un nuevo déficit y, así, aumentar sus opciones de gasto. No obstante, en un contexto de altísimos ratios deuda/producto y del objetivo macroeconómico declarado de conseguir la sustentabilidad de dicha deuda, parece sensato obviar este escenario, excepto en lo que corresponde al crecimiento del PIB. Tampoco se abordará en este documento un análisis de equidad intergeneracional.¹²

El ingreso fiscal disponible del año 2003 de los países del MERCOSUR, que se presenta en el Cuadro 2, muestra el estrecho margen de maniobra actual de los gobiernos.

CUADRO 2
MERCOSUR - INGRESO FISCAL DISPONIBLE - AÑO 2003

Año 1994				
País	Ingresos Totales (1)	Intereses Deuda Pública (2)	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible (*)
Argentina	24.4	3.5	6.8	14.1
Brasil	35.5	9.3	11.2	15.0
Paraguay	16.4	1.7	5.9	8.8
Uruguay	31.2	6.2	14.8	10.2

Notas: (1) Paraguay incluye el resultado neto estimado de los entes de Itaipú y Yaciretá.

(2) Para Argentina, los intereses de deuda se estimaron considerando la oferta del canje.

(*) No se considera la posibilidad de incurrir en déficit. Incluye resultado neto de las Empresas Públicas, Ventas de Activos y Donaciones.

Incluso Argentina y Brasil, los dos países mejor posicionados, muestran un bajo ingreso fiscal disponible, del orden del 14,5% del PIB, para atender las demandas de gasto público, pese al importante esfuerzo fiscal que están llevando a cabo logrando superávits fiscales primarios (antes del pago de intereses de deuda pública) de 5,3% y 4,6% del PIB en 2004, respectivamente. Por un lado, Brasil tiene la presión fiscal más alta del hemisferio y con un coeficiente muy próximo del promedio de los países de la OCDE (37,4). Por el otro, Argentina entre 2001 y 2003 redujo el gasto público consolidado en un 35% en términos reales.¹³ Como se verá, este nivel de gasto público resulta insuficiente para atender las demandas de infraestructura y protección social que la globalización y los procesos de integración imponen. Más complicada

¹² Este trabajo considera el efecto de seguridad social y la deuda pública explícita, no tiene como objetivo analizar la equidad entre las diferentes cohortes en el largo plazo. Ello requeriría considerar no sólo las obligaciones sino también el acervo de activos en infraestructura física y de capital humano que una generación lega a la siguiente. Si bien la equidad intergeneracional no es objeto del estudio, se le reconoce relevancia.

¹³ Entre 2001 y 2003 se observa en Argentina una estricta disciplina fiscal, el gasto público consolidado se redujo en más de un 33% -sobre un total de 96 mil millones de 2001. De este ajuste, un 28% correspondió a los intereses de la deuda- que disminuyeron de 14.200 millones a 5.200 millones de pesos de 2001. En tanto, el gasto social disminuyó más 30% en términos reales (de 59.400 millones pesos en el 2001) explicando el 56% de la caída de las erogaciones públicas. Por último, el superávit primario consolidado argentino para 2004 se estima en 5,3% correspondiendo a 3,9% al gobierno central, éste incluye las transferencias de coparticipación a las provincias.

aún, es la situación de Uruguay y Paraguay, cuyo ingreso fiscal disponible es poco más de la mitad del de los dos socios mayores.

Al proyectar el comportamiento de las variables involucradas -presión tributaria, gasto en seguridad social y pago de intereses de la deuda- las conclusiones no se modifican significativamente, por lo que puede afirmarse que los países se encuentran en un verdadero callejón.

La presión tributaria

En primer lugar debe destacarse la similitud en los niveles de presión tributaria de Brasil y Uruguay, seguidos de cerca por Argentina (ver Anexo 1, Clasificación jurisdiccional desagregada por impuesto para los países del MERCOSUR en 2003). Si se consideran los ingresos del sistema previsional privado argentino (AFJP), que representaron en el 2003 un 0,7% del PIB, la presión tributaria de Argentina alcanzaría el 25,1% del PIB. Si bien, la brecha tributaria con Brasil (35,2%) y Uruguay (31,1%) es aún significativa (10,1 y 5,0 puntos respectivamente), debe considerarse que esa distancia era aún marcadamente más amplia en 1990 (16,4 puntos con Brasil y 13,3 puntos con Uruguay), lo que da cuenta del esfuerzo de recaudación que ha realizado Argentina (Barreix y Villela [2003]).

Más aún, Argentina, sin cambios tributarios relevantes al igual que el resto de los socios del MERCOSUR, logró un incremento real de recaudación tributaria respecto de 2003 del 18% sobre el crecimiento del PIB -que fue de casi 9%- aproximando su presión tributaria a 27,5%. Un resultado más sorprendente se produjo en Paraguay, donde el crecimiento anual de 2004 de los ingresos por impuestos internos y de comercio exterior fue más del 26% en términos reales cuando su aumento de PIB fue módico (2,6%). Esto resalta un esfuerzo importante de las agencias recaudadoras de ambos países. En cambio, Uruguay que registró el crecimiento del PIB más alto de su historia (12,3%), recaudó poco más de un 2% real sobre esa cifra en impuestos internos e incluso menos en contribuciones a la seguridad social, sugiriendo un escaso esfuerzo administrativo.

En el mismo sentido, si se consideran los ingresos provenientes de CODELCO y la recaudación del sistema previsional privado, el nivel de presión tributaria de Chile se aproxima al de Argentina. En efecto, Chile recaudó en 2003 el 21,5% del PIB, incluyendo los ingresos derivados del cobre (CODELCO y regalías) a lo que debe sumarse 3,5% de aportes a las pensiones privadas, totalizando un 25%. En tanto, Argentina tuvo ingresos al erario de 24,4%, incluyendo las contribuciones al sistema de seguridad social público, a lo que debe agregarse un 0,7% de aportes a las administradoras de fondos previsionales (AFJP) lo que totaliza 25,1%.

La teoría económica reconoce su limitación para determinar la combinación impositiva óptima (Bradford y Rossen [1978]) no obstante, ofrece una guía para determinar si el nivel de presión tributaria de un país es o no el adecuado. En particular, Tanzi y Zee [2000] adoptan una aproximación empírica, juzgando si el nivel de presión tributaria es adecuado por comparación con otros países.

Otra aproximación consiste en la medición del esfuerzo fiscal (*tax effort*). El esfuerzo fiscal de un país se define como la relación entre su recaudación actual, como porcentaje del PIB, y su capacidad tributaria. La capacidad tributaria, a su vez, se define como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características de su economía que afectan su capacidad

de recaudación, como el ingreso *per capita*, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto.¹⁴

Si este coeficiente de esfuerzo fiscal es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida en que se explote su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

La estimación de los coeficientes de esfuerzo fiscal presenta frecuentemente dificultades metodológicas. En particular, suelen realizarse considerando exclusivamente los ingresos del Gobierno Central, por las dificultades de obtener la información de ingresos subnacionales y netos de empresas públicas. Esto implica que en el caso de países federales donde la recaudación de los gobiernos subnacionales es importante, como en Brasil, no se considera una fracción significativa de la presión tributaria. Lo mismo sucede al no considerarse las contribuciones a la seguridad social, especialmente cuando en regímenes de reparto dichos aportes más que aportes son impuestos pues no guardan relación con la que, luego, será la prestación recibida. La decisión respecto al período y los países considerados tampoco es trivial.

Aún así, las estimaciones disponibles¹⁵ permiten afirmar que:

- (i) Brasil y Uruguay están realizando un esfuerzo tributario superior a la unidad, es decir, están recaudando por encima de su capacidad tributaria, de su recaudación potencial;
- (ii) Por el contrario, Paraguay obtiene una recaudación inferior a su recaudación potencial;
- (iii) Las estimaciones consideradas, que en el mejor de los casos llegan hasta el año 2000, subestiman el esfuerzo tributario de Argentina, cuya recaudación de 2000 a 2005 aumentó más del 5% del PIB.¹⁶

¹⁴ Trabajando con datos de panel, los coeficientes se determinan de ecuaciones como la que sigue: $T/Y = a + b(Y/N) + c(X/Y) + d(R/Y) + e(A/Y)$ donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario. Teóricamente, se espera que los coeficientes *b*, *c*, y *d* sean positivos y que *e* sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

¹⁵ Se consideran tres estimaciones, a saber: (1) Piancastelli [2001]. Considera una muestra de 75 países, el período 1985-1995 y los ingresos del Gobierno Central. Los coeficientes de esfuerzo tributario estimados son: Uruguay 1,411; Brasil 1,051; Argentina 0,654 y Paraguay 0,580. (2) Teera [2001]. Su muestra es de 122 países, desarrollados y en desarrollo, en el período 1975-1998. Los coeficientes resultantes son: Uruguay 1,236; Brasil 0,883; Paraguay 0,546 y Argentina 0,511. (3) Cobas, Perelmuter y Tudesco [2004]. Evasión fiscal en el Uruguay: un estudio sobre el IVA. Trabajo de investigación monográfica. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (FCEA-UDELAR). No publicado. Trabajan con los ingresos del Gobierno Central de una muestra de 17 países de América Latina en el período 1990-2000. Los coeficientes estimados son: Uruguay 1,707; Brasil 1,525; Argentina 1,209 y Paraguay 0,912.

¹⁶ La recaudación neta total de impuestos (nacionales más provinciales no municipales) pasó de 21,7 del PIB en 2000 a 26,5% (incluyendo una estimación de ingresos municipales) en 2005. No corresponde analizar aquí la calidad y sustentabilidad de este esfuerzo, basado en el impuesto al cheque y las detracciones a las exportaciones. En 2004, la presión tributaria argentina alcanzó el 26,5% del PIB por impuestos nacionales más provinciales (no incluye municipales) según cifras de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Este crecimiento de 3% del PIB alcanzó el 75% de la carga de los Derechos de Exportación (2,3%) y el impuesto a los Débitos Bancarios (1,7%) sumados.

Teniendo en cuenta su esfuerzo tributario y atendiendo, a la vez, los discretos coeficientes de *tax buoyancy*¹⁷ de Brasil y Uruguay, muy cercanos a la unidad, parece claro que el aumento de la presión tributaria está limitado, como origen de nuevos recursos, para aumentar el ingreso fiscal disponible y así ampliar las asignaciones al gasto público no relacionado con las deudas asumidas de la seguridad social y los intereses de la deuda pública.

El caso de Paraguay es el opuesto. Además de presentar un coeficiente de esfuerzo tributario menor a la unidad, sus coeficientes de *tax buoyancy* son sorprendentes ya que para todos los tributos calculados superan el valor de 1,25. La relativa juventud de su sistema tributario, que se vertebró en torno al IVA recién en 1993, y el bajo nivel de presión pueden estar en la base de la explicación de la fuerte diferencia de sus coeficientes de *tax buoyancy* con los coeficientes de los sistemas más maduros de los otros tres países.

CUADRO 3
COEFICIENTE DE FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA EN LOS AÑOS NOVENTA EN
LOS PAÍSES DEL MERCOSUR ⁽¹⁾

Tributos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Generales sobre Bienes y Servicios (2)	0,929	1,021	1,283	1,075
Renta	0,839	1,003	1,275	1,283
Seguridad Social	0,973	1,015	1,493	0,994
Gobiernos Subnacionales	0,961	1,012	n/d	1,109
Total	0,967	1,014	1,262	1,024

Notas: n/d: no determinado.

⁽¹⁾ Los períodos considerados fueron los siguientes: (a) Argentina 1991-2000, de modo de captar exclusivamente el período de vigencia del Plan de Convertibilidad; (b) Paraguay 1993-2000, dado que en 1993 se diseñó un nuevo sistema tributario, implantándose el IVA; y (c) Brasil y Uruguay 1990-2000.

⁽²⁾ Incluye los impuestos a nivel del Gobierno Central o Federal, y los de los Gobiernos Subnacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI para Argentina; BNDES -Secretaría para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal para Brasil; Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI para Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Uruguay.

Por otra parte, tampoco parece muy claro que el aumento del ingreso fiscal disponible pueda verificarse a través de la respuesta automática de la recaudación a episodios de crecimiento sostenido. Los análisis de sustentabilidad de la deuda pública suelen pecar de excesivo optimismo respecto de las tasas previstas de crecimiento del PIB y los esperados balances primarios con superávit. Más aún, suelen ignorar la variabilidad del crecimiento en economías tan vulnerables a *shocks* externos y con acceso limitado a mercados financieros internacionales. Por ende, si se repara en las cifras del siguiente cuadro, la viabilidad de dicho crecimiento está, por lo menos, en cuestión.

¹⁷ Flexibilidad tributaria (*tax buoyancy*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, incluidos los cambios discrecionales en la base y/o en las tasas, y el cambio porcentual del PIB. A su vez, la elasticidad producto de la recaudación (*tax elasticity*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, depurados los cambios discrecionales en la tasa y la base, y el cambio porcentual del PIB.

CUADRO 4
MERCOSUR Y CHILE-EVOLUCIÓN DEL PIB Y PIB PER CAPITA
(En porcentajes)

PIB	1960 - 2003	1970 - 2003	1980 - 2003	1990 - 2003
Argentina	2,1	1,6	1,0	2,9
Brasil	4,4	3,9	2,0	2,3
Chile	4,2	4,2	4,8	5,6
Uruguay	1,9	2,0	1,6	2,9

PIB per capita	1960 - 2003	1970 - 2003	1980 - 2003	1990 - 2003
Argentina	0,7	0,3	-0,2	1,9
Brasil	2,3	2,0	0,4	1,0
Chile	2,5	2,7	3,3	4,2
Uruguay	1,2	1,5	1,0	2,3

Fuente: Banco Mundial (*World Development Indicators*) y OCDE.

A diferencia de Chile, cuyo PIB *per capita* creció en los últimos 24 años a una tasa acumulativa anual del 3,3%, las tasas de crecimiento de Uruguay (1%) y Brasil (0,4%) son significativamente más modestas, en tanto el PIB *per capita* de Argentina cae (-0,2%).

Hausmann, Pritchett y Rodrik [2004] identifican, al iniciar su análisis en los años cincuenta, seis episodios de aceleración en el crecimiento de los países del actual MERCOSUR, que tuvieron los siguientes años de inicio: Argentina: 1963 y 1990; Brasil: 1967; Paraguay: 1974; y Uruguay: 1974 y 1990. De acuerdo con la definición (empírica) adoptada por los autores, un episodio de aceleración se verifica cuando la tasa de crecimiento en los siete años siguientes al inicio del episodio es al menos de 3,5% anual y, a la vez, dicha tasa es dos puntos superior a la tasa de crecimiento de los siete años anteriores al inicio del episodio.

Para definir un episodio de crecimiento como sostenible, los autores exigen la condición adicional de que la tasa de crecimiento sea al menos de 2% anual en los diez años siguientes a la consolidación de la aceleración (esto es, entre los años $t+7$ y $t+17$, siendo t el año de inicio). Con esta exigencia adicional, ninguno de los episodios de aceleración del crecimiento del MERCOSUR cae dentro de esta categoría de sostenibles. En rigor, no se dispone de las observaciones necesarias para la verificación empírica estricta de los episodios de Argentina y Uruguay en 1990, pero sus crisis de crecimiento permiten adelantar tal conclusión.

El gasto en seguridad social: reformar las reformas

La deuda de la Seguridad Social impone una pesada carga a los países del MERCOSUR. En términos de *stock*, en Brasil se estima en cerca de una vez el PIB actual. En Uruguay es cerca de una vez y media el PIB y constituye una carga que se impone a las siguientes generaciones, que no fueron compensadas con un aumento paralelo de la inversión, que en Uruguay es de las más bajas del hemisferio. No obstante la relevancia del concepto, la definición de ingreso fiscal disponible que estamos considerando exige la consideración de la seguridad social en términos de flujos. En este sentido, los dos gobiernos más afectados del MERCOSUR son Uruguay y Brasil, con un gasto en seguridad social pública de 18,8% y 11,2% del PIB respectivamente en el año 2003.

En Brasil,¹⁸ el gasto en seguridad social pública representó, en el año 2003, un 27,5% del gasto público total. Tanto el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), que cubre el sector privado formal, como el sistema de los funcionarios públicos de la Unión (Gobierno Central), tienen un déficit de aproximadamente 2% del PIB. Mientras que el INSS paga prestaciones del orden del 7%, 8% del PIB y recibe aportes por 5%, 6% del PIB, el sistema de los funcionarios de la Unión (servidores) paga prestaciones entre 2% y 2,5% del PIB y recibe aportes de entre 0% y 0,5% del PIB. Teniendo en cuenta que el INSS paga beneficios a aproximadamente 20 millones de jubilados y pensionistas y que, por su parte, el déficit de los servidores está asociado a pagos realizados solamente a 1 millón de personas, esta fotografía del déficit de la seguridad social brasileña llevaría a concluir que el problema está en el sistema de los funcionarios públicos.

No obstante, si se repara en la evolución del gasto como porcentaje del PIB de ambos sistemas, más que exclusivamente en la situación actual, la realidad puede ser otra. Mientras que el gasto del sistema de los funcionarios de la Unión se ha estabilizado luego de 1995 en torno al 2,3% del PIB, el gasto del INSS ha crecido en los últimos diez años 2,5% del PIB, pasando del 4,9% del producto en 1994 al 7,5% en el año 2004.

Debe agregarse que:

- i) Este crecimiento del gasto del INSS ha ocurrido sistemáticamente desde 1988; en ningún año del período 1988-2004, el gasto del INSS como porcentaje del PIB fue inferior al del año anterior.
- ii) La tendencia se ha acentuado después del año 2002. En los dos últimos años los gastos aumentaron 1% del producto.

La pregunta relevante a efectos del ingreso fiscal disponible, que es el concepto que aquí se está desarrollando, es qué tan probable es que tal tendencia sea revertida, es decir, que el gasto en seguridad social pública comience a representar porcentajes menores del PIB que el actual 11,2%, ampliándose de ese modo el ingreso fiscal disponible del gobierno brasileño. Dicho de otro modo, ¿es esperable que el efecto de las reformas emprendidas por las administraciones de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula da Silva¹⁹ saquen del callejón la política fiscal brasileña por medio de un menor gasto en seguridad social, en particular del INSS? Dos razones no permiten ser optimistas en este sentido, a saber:

- 1) La ausencia del requisito de edad mínima para jubilarse en el caso del INSS determina que, pese a la aprobación del *fator previdenciario*,²⁰ con 35 años de contribución, la edad óptima de

¹⁸ Estos comentarios se basan en Fabio Giambiaggi *et al.* [2004].

¹⁹ El problema de la seguridad social en Brasil está lejos de su solución pero han existido avances. Se establecieron edades mínimas y se aumentaron las contribuciones para el sistema de jubilación pública. En el régimen privado, donde la brecha de financiamiento no es tan relevante, se ha modificado el mecanismo de cálculo de la pasividad aumentando los años de base de cálculo. Además, a pesar de no haber logrado la adopción de edad mínima, se introdujo un coeficiente actuarial que penaliza el retiro a edad temprana.

²⁰ La segunda reforma importante en materia previsional del gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue la aprobación del *fator previdenciario* (tasa de reposición o tasa de reemplazo). Esta reforma determinó que la jubilación de los nuevos beneficiarios del INSS sería calculada como el producto de dos factores: (i) la media del 80% de los mejores salarios recibidos desde julio de 1994, y (ii) el *fator previdenciario*, que es un coeficiente tanto menor cuanto menor sean el tiempo de contribución y la edad, calculado además a partir de la esperanza de vida de la persona.

retiro sea muy baja, en torno a los 57 años para los hombres y 55 para las mujeres.²¹ Por este motivo, el *stock* de *aposentadorias por tempo de contribucao* creció 68% entre 1995 y 2002, muy por encima de la media general de 36%. Con dos agravantes:

- a) las jubilaciones por tiempo de contribución son más caras que las jubilaciones promedio (3,6 salarios mínimos versus 1,6 salarios mínimos), y
- b) como la edad media de concesión es relativamente más baja, los beneficios deben pagarse por más tiempo.

2) En Brasil, la Constitución determina que ningún beneficio que sustituya al salario puede ser inferior a un salario mínimo. Por tanto, el piso de los beneficios previsionales es el salario mínimo. Como más del 30% del *stock* de beneficios corresponde a prestaciones de exactamente un salario mínimo, el aumento real de esta variable presiona al alza el gasto en seguridad social. Usando como deflactor el *Índice de Preços ao Consumidor Amplo* (IPCA),²² en los últimos diez años el salario medio tuvo un crecimiento real promedio anual de 4,8%.

En este último punto, se aprecia una similitud con uno de los problemas centrales de la seguridad social en Uruguay. En este país, el gasto en seguridad social en el año 2003 fue de 16,1% del PIB y representó un 46,8% del gasto público total. En 1989, una de las variables de ajuste del sistema, el aumento nominal de las prestaciones, quedó fuera del manejo discrecional de las autoridades. Desde fines de los años cincuenta, con la aparición del proceso inflacionario, una de las formas en que se logró abatir en términos reales el peso del gasto en seguridad social fue ajustar las prestaciones nominales por debajo de la inflación. Como reacción a este mecanismo abusivo, las organizaciones representativas de los pasivos lograron, a través de un referéndum, introducir una enmienda constitucional sobre el sistema de indexación de las prestaciones. A partir de ese momento, las prestaciones del sistema de invalidez, vejez y supervivencia (IVS) deben ajustarse cada vez que se aumentan los sueldos de los funcionarios del Gobierno Central sobre la base de la evolución pasada del Índice Medio de Salarios.

Esta regla se puso en práctica cuando la inflación alcanzaba en Uruguay una de sus máximas históricas: 130% anual. En los siete años siguientes, dado que la regla condiciona las prestaciones a la evolución pasada de los salarios, al reducirse la inflación e incrementarse los salarios se generó un aumento de la prestación promedio de más de 40% en términos reales, en un lapso de cuatro años. En 1990 el gasto en seguridad social era de 11,4% del PIB y, como se dijo, en 2003 fue de 16,1%.

Es importante destacar que dada la significativa participación de los salarios públicos en el Índice Medio de Salarios -si bien ha decrecido de 45% a cerca del 30%- la evolución de este índice definitivamente no refleja cambios de productividad sino evaluaciones políticas restringidas por

²¹ Se entiende aquí por edad óptima de retiro aquella en la que el *fator previdenciario* es igual a 1, es decir, que la persona no incurre en pérdidas al jubilarse.

²² El IPCA es calculado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en las regiones metropolitanas de Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador y Curitiba, además del Distrito Federal y del municipio de Goiânia. Mide la variación en los precios de bienes y servicios consumidos por familias con ingresos entre 1 y 40 salarios mínimos.

la situación fiscal del momento, lo que genera un pernicioso mecanismo de aumento del gasto público. En efecto, una suba de los salarios públicos (incluyen empresas públicas) -como en la mayor parte de los países subdesarrollados- es una ilusión política de aumento de productividad pero que en el caso uruguayo se multiplica en términos de costo fiscal ya que a su vez se incrementan las pasividades vía el Índice Medio de Salarios. En otras palabras, el Estado uruguayo crea productividad por decreto y la Constitución la multiplica.

En la inmensa mayoría de los países los beneficios previsionales se ajustan de acuerdo con la inflación pasada, de modo de que mantengan su poder adquisitivo. Es muy difícil encontrar ejemplos de países que otorguen aumentos reales a las jubilaciones. En el MERCOSUR, un grupo de cuatro países, éste es el caso de dos de ellos, Brasil y Uruguay.

Al igual que en el caso de Brasil, la pregunta relevante a efectos del ingreso fiscal disponible es qué tan probable es que el gasto en seguridad social pública en Uruguay comience a representar porcentajes menores del PIB que el actual 16,1%, ampliando de ese modo el ingreso fiscal disponible del gobierno. Al respecto, cabe apuntar que el 1º de abril de 1996 entró en vigencia un nuevo régimen de seguridad social. El nuevo régimen implicó el abandono del sistema obligatorio de reparto (solidaridad intergeneracional) para pasar a uno mixto, que consta de dos pilares, uno de reparto -público, obligatorio para todos los afiliados activos- y otro de capitalización individual -privado, obligatorio para todos los activos con un ingreso superior a un mínimo predeterminado.²³ Las últimas proyecciones disponibles sobre la evolución de los gastos del Banco de Previsión Social (BPS) (Forteza [2004])²⁴ anticipan una reducción de casi 2,5% del PIB entre el año 2003 y el 2020. No obstante, esta reducción se apoya fuertemente en el supuesto de que dejan de concederse pensiones a los no cotizantes, práctica habitual actualmente.²⁵ De no verificarse este supuesto, la reducción del gasto del BPS sería insignificante. Debe considerarse, además, de que las proyecciones de población que se hicieron en el momento de realizar la reforma previsional (1996) han dejado de ser válidas dada la fuerte emigración que se ha verificado en el país entre 1999 y 2004: entre 140.000 y 200.000 personas, según los demógrafos.²⁶

En consecuencia, tanto en Brasil como en Uruguay comienza a percibirse la necesidad de que habrá que reformar las reformas. Argentina, que introdujo en 1994 una reforma en su sistema de seguridad social, por la cual se estableció un sistema mixto a opción del empleado (o público de reparto, o privado de capitalización), aún enfrenta un gasto en seguridad social pública de 6,8% del PIB, que representa más de un 25% del gasto público total. Sólo en los últimos dos años (2002 y 2003), se ha verificado un descenso en las prestaciones de la seguridad social pública de casi un punto del producto de la crisis.

²³ El pilar de reparto se financia con (i) aportes y contribuciones, que en los seis primeros años posteriores a la reforma (1997/2002) representaron el 55% de las erogaciones totales de la seguridad social; (ii) impuestos afectados (17%); y (iii) asistencia neta del gobierno (28%), las que representaron en el período un promedio del 4,1% del PIB.

²⁴ No incluye gastos de seguridad social pública correspondientes a las Cajas Policial y Militar, que en el 2003 representaron aproximadamente 3% del PIB.

²⁵ Forteza estima que un 20% de las erogaciones totales del BPS corresponde a este concepto. La "historia laboral" de cada trabajador, implantada con la reforma de abril de 1996, va en el sentido de corregir este fraude.

²⁶ Al 30 de junio de 1996, la población de Uruguay se estimaba en 3.240.000 personas.

El menor peso del gasto en previsión social pública del MERCOSUR como porcentaje del PIB en el año 2003 correspondió a Paraguay, 5,9%. El déficit de la Caja Fiscal, que paga prestaciones a los empleados de la administración, de los departamentos y de algunas entidades descentralizadas, ha pasado en los últimos 10 años de 0,6% del PIB a 2%. Por su parte, el Instituto de Previsión Social (IPS), que cubre al sector privado, aunque ha mantenido un resultado positivo estable a lo largo de la última década (0,5%), muestra signos de deterioro en los últimos años.

En un país con población relativamente joven -sobre todo en relación a los demás países de la región- este deterioro en los resultados de las entidades responde al otorgamiento de beneficios, con impacto en varios ejercicios, sin la exigencia de una previsión de financiamiento continuo y a la falta de una aplicación rígida de las normas de seguridad y prudencia. El sistema es influenciado por el régimen político y, por lo tanto, vulnerable ante los grupos de presión, lo que explica la concesión de beneficios sin sustento actuarial, es decir, muy por encima de la relación con la tasa de contribución.

Los intereses de la deuda pública

El otro componente relevante de lo que hemos dado en llamar el ingreso fiscal disponible son los intereses de la deuda pública. Nuevamente, estamos preocupados por los flujos, por los pagos de intereses, más que por el *stock* de deuda pública que, como se ve en el Cuadro 5, ha superado el 100% del PIB tanto en Argentina como en Brasil, y sobre todo en Uruguay.

**CUADRO 5
MERCOSUR-RATIO DEUDA/PIB - AÑO 2003**

País	Deuda Total	Deuda Total + Deuda de la Seguridad Social
Argentina	85 (*)	145
Brasil	59	189
Paraguay	44	n/d
Uruguay	109	260

Nota: (*) Considerando la propuesta de canje.

El mayor condicionamiento por este gasto comprometido corresponde a Brasil y Uruguay, cuyos flujos de intereses de la deuda pública en relación con el PIB en el 2003 representaron 9,6% y 6,2% respectivamente. Debe tenerse presente que la gran mayoría de la deuda brasileña está denominada en moneda nacional, en reales. Por el contrario, la deuda uruguaya está casi totalmente contraída en moneda extranjera. Teniendo en cuenta que el Estado cobra impuesto inflacionario sobre sus pasivos monetarios, como la emisión, y sobre los intereses que paga por sus títulos de deuda pública denominados en moneda nacional, corresponde, antes de comparar los pagos de intereses como porcentaje del PIB, hacer el correspondiente ajuste por inflación. Una vez efectuado el mismo, los pagos de intereses de Brasil caen 4,2% del PIB mientras los de Uruguay caen tan solo un 0,3%. Por lo tanto, los pagos de intereses reales de Brasil son de 5,3% del PIB y los de Uruguay de 5,8% del producto. Argentina ha canjeado más de tres cuartas partes de la deuda que tenía en default estableciendo intereses casi fijos y reducidos respecto a las condiciones de mercado.

El superávit primario, los pasivos contingentes, la evolución de la tasa real de interés relevante incluyendo la del riesgo país, la trayectoria del tipo de cambio real y el crecimiento de la economía son los factores que determinan la evolución de la deuda como porcentaje del PIB. Una estimación de este tipo exige un análisis de sustentabilidad fiscal, que escapa al objeto del presente trabajo.

Evolución y comparación del ingreso fiscal disponible en el MERCOSUR

En resumen, el ingreso fiscal disponible de los países del MERCOSUR muestra el estrecho margen de maniobra que actualmente tienen para atender las demandas de bienes y servicios, excluyendo los gastos comprometidos en seguridad social e intereses de la deuda. Más aún, la más probable evolución de las variables involucradas -presión tributaria, prestaciones de la seguridad social e intereses de la deuda- hace prever el mantenimiento de la restricción que esta ecuación impone. La presión tributaria no admite fácilmente aumentos dado que la recaudación ya supera a la capacidad tributaria en los casos de Brasil y Uruguay y, por otro lado, la globalización y la integración empujan hacia abajo la recaudación por aranceles y amenaza la base de renta de los rendimientos de capital por competencia entre países y el planeamiento tributario de las empresas. La seguridad social, a su vez, mantiene problemas serios que las reformas ensayadas no han logrado eliminar.

Además, se debe recordar que la región y en especial, el MERCOSUR, estarían actualmente en la fase ascendente del ciclo económico -a la salida fuertes crisis financieras- y en una coyuntura internacional muy favorable. En efecto, los países del MERCOSUR se han beneficiado por el alza en los precios de sus materias primas, las tasas de interés internacionales más bajas de los últimos cuarenta años y, recientemente, por un dólar debilitado que reduce los servicios de deuda. De hecho, impulsados por la fuerte demanda china de materias primas la suba de precios de las *commodities* ha sido de 27% comparando los cuatrienios 1990-1993 con el 2000-2003.²⁷ Asimismo, las tasas internacionales de interés han sido las más bajas en cuarenta años, impulsadas por la política monetaria de la Reserva Federal en cumplimiento de su objetivo de mantener los niveles de empleo en Estados Unidos. En efecto, Leigh [2004] usando un modelo econométrico basado en la regla de Taylor, estima que en los últimos tres años (2002 a 2004) la tasa de interés natural en EE.UU. debería situarse cerca del 2,2% cuando la tasa real de los fondos federales ha sido negativa en casi medio punto. Por último, el dólar se ha depreciado más de 15% respecto al euro y 10% con la libra (Reino Unido), comparando el promedio del bienio 1998-1999 -año previo y posterior a la introducción del euro- con el promedio del bienio 2003-2004.

Aún así, el ingreso fiscal disponible de los cuatro países del MERCOSUR se ha deteriorado respecto de una década atrás.

²⁷ Fuente: CEPAL, Bases de Estadísticas e Indicadores Sociales.

CUADRO 6
MERCOSUR: INGRESO FISCAL DISPONIBLE - AÑOS 1994 Y 2003

País	1994				2003			
	Ingresos Totales (1)	Intereses Deuda Pública	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible (*)	Ingresos Totales (1)	Intereses Deuda Pública (2)	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible (*)
Argentina	21,6	1,4	5,4	14,8	24,4	3,5	6,8	14,1
Brasil	28,7	2,9	4,7	21,1	35,5	9,3	11,2	15,0
Paraguay	17,5	0,7	2,4	14,4	16,4	1,7	5,9	8,8
Uruguay	30,8	1,2	16,3	13,3	31,2	6,2	14,8	10,2
Promedio	24,7	1,6	7,2	15,9	26,9	5,2	9,7	12,0

Notas: (*) No se considera la posibilidad de incurrir en déficit.

(1) Incluye resultado neto de las Empresas Públicas, Ventas de Activos y Donaciones. Para Paraguay se incluye el resultado neto estimado de los entes de Itaipú y Yaciretá.

(2) Para Argentina, los intereses de deuda pública se estimaron considerando la oferta del canje.

El ingreso fiscal disponible cayó un 25% en promedio en el período considerado, pese a que las recaudaciones aumentaron en promedio 9%. El deterioro del ingreso fiscal disponible promedio se explica por el aumento del pago de intereses de la deuda pública. Adicionalmente, Galindo y Leiderman [2005] establecen que la dolarización de la deuda pública alcanzaba el 96% para Argentina, 49% para Brasil, y 96% para Uruguay.²⁸

El ingreso fiscal disponible, paradójicamente, da razón a los frecuentes planteos tanto de la derecha como de la izquierda en los países de la región. Los grupos más a la derecha afirman que la presión tributaria ha llegado a niveles demasiado altos; en tanto aquellos más a la izquierda, a su vez, denuncian que el gasto público social y la inversión pública resultan insuficientes. En la fuerte restricción que imponen el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda está la conciliación de ambos puntos de vista. Nuestros estados, en particular Brasil, Uruguay y Argentina, recaudan a niveles cercanos de clase alta (países desarrollados), pero brindan servicios propios de clase media baja (mundial), tal como se observa en el Cuadro 7.

Asimismo, si bien se han privatizado algunos servicios de infraestructura y se han aumentado los proyectos de participación público-privado en la región, bastante más en Argentina, la inversión pública ha caído significativamente. En efecto, comparando 1994 con 2003, la inversión pública ha caído aproximadamente un 33% en Argentina y Brasil (Afonso y Amorim [2005]), y más de 40% en Paraguay y Uruguay.²⁹ De ella, la mayor caída se ha generado en la provisión de servicios con fuertes externalidades positivas como ser el transporte, por ejemplo, en Brasil el gasto promedio

²⁸ Además, Galindo y Leiderman [2005] computan una dolarización del sistema financiero muy alto para Paraguay, cercano al 60% y sobre todo en Uruguay -superior al 80%- que aumenta el riesgo contingente del gobierno.

²⁹ La inversión pública en 2003, en términos de PIB, fue de 1,2%, 1,7%, 3,8% y 2,4% para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, respectivamente. Según Lucioni [2004] entre 1980 y 2002, ésta cayó 5,3% del PIB en Argentina y, 3,8% en Brasil y Uruguay.

de infraestructura de transporte era de 1,8% en la década del setenta y alcanza a tan sólo 0,2% en la actualidad. Algo similar sucede en Argentina, cuyo gobierno gastaba un promedio de 2,8% del PIB en transporte en la década del setenta y se ha reducido a menos de 0,4% en el último quinquenio.³⁰

**CUADRO 7
COMPARATIVO DE INGRESO DISPONIBLE FISCAL - 2003**

	Ingresos Totales	Intereses Deuda Pública	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible (*)	PIB <i>per capita</i> en US\$ corrientes en PPP (**)
OCDE	37,4	1,6	12,2	23,6	27.176
Chile	21,2	1,2	6,6	13,4	10.206
Centro América	17,1	2,7	2,9	11,6	5.044
MERCOSUR	27,4	5,1	10,7	11,7	8.089

Notas: (*) No se considera la posibilidad de incurrir en déficit.

(**) Paridad de poderes de compra

Fuentes: OCDE, CEPAL y *World Bank Indicators*.

América Central (desagregado por país en Anexo 2, Cuadro 2), con un nivel de PIB *per capita* y de recaudación significativamente inferiores (Agosin, Barreix y Machado [2005]), tiene un ingreso fiscal disponible prácticamente igual al del MERCOSUR. Por su parte, el ingreso fiscal disponible de la OCDE (desagregado por país en Anexo 2, Cuadro 1) es más del 60% de su recaudación mientras que en el MERCOSUR apenas supera el 40%.

³⁰ *Oxford Analytica*, 16 de mayo de 2005 y Ministerio de Economía y Producción de Argentina, Administración Nacional Ejecución Presupuestal 1965-2003.

IV. CONCLUSIONES

El gasto público, en especial las transferencias sociales, creció significativamente por más de cincuenta años en el MERCOSUR bajo el influjo del aumento del producto, envejecimiento de la población y participación política (Lindert [2004]).³¹ Esto se vio reforzado por la noción del Estado como benefactor -sustituyendo la responsabilidad social- y como principal asignador de recursos desde la salida de la depresión mundial de los años treinta. Con el avance de las liberalizaciones, en el último cuarto del siglo pasado, el gasto público tuvo que sustituir las regulaciones de naturaleza social, empujándolo aún más al alza. La contrapartida financiera de este proceso ha sido un continuo aumento de la presión tributaria. Con el deterioro del nivel y la eficacia de las transferencias sociales, la percepción de que no hay una correspondencia entre el pago de impuestos y la calidad de los servicios públicos que se reciben a cambio redundará en mayor evasión y elusión, profundizándose así este círculo vicioso. Las fuertes restricciones en el valor del ingreso fiscal disponible (como porcentaje del PIB) determinan que la salida de este callejón consista, con especial énfasis, en el aumento de la eficiencia del gasto público. Para ello, es clave una certera focalización del mismo en los sectores más necesitados en la emergencia, diseñar los incentivos correctos en los programas de prestaciones universales y la eficaz articulación de la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, más allá del esfuerzo que debe realizarse para mejorar la eficiencia del gasto público en infraestructura física y social, del análisis anterior se desprenden cinco restricciones:

- i) A diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, cuando el estado podía financiarse mediante una mezcla de impuesto inflacionario y deuda, el crecimiento del producto por la expansión de la demanda pública ya no es viable.
- ii) Con tan estrecho margen de maniobra, es prácticamente imposible practicar políticas anticíclicas, más allá de las opiniones sobre su alcance y validez. Asimismo, se restringen las opciones fiscales como instrumento para complementar el logro de objetivos en otras áreas de política económica como pudiere ser la estabilización del tipo cambio real o la reducción de tasas de interés, con su consecuente impacto en el nivel de inflación o de actividad económica.
- iii) Este callejón fiscal bloquea la posibilidad de introducir reformas estructurales tanto en los ingresos como en los gastos públicos, ya que una desviación en el diseño o en la implementación de la reforma puede desbarrancar la situación fiscal. Por ende, impuestos con alto costo económico, como a las exportaciones en Argentina, el ICMS en Brasil o el COFIS en Uruguay, podrían permanecer por mucho tiempo disminuyendo la competitividad de los países.
- iv) Ante una deseable expansión de la liberalización comercial internacional ecuaníme, este corsé fiscal dificultará que el Estado pueda jugar un rol significativo fortaleciendo la competitividad de los países en infraestructura física y de capital humano. Por ende, también será difícil que pueda potenciar a los posibles ganadores, o que mitigue los impactos sobre los eventuales sectores económicos y grupos sociales afectados por una mayor apertura, e inclusive por la profundización del propio proceso de integración regional que está estancado.

³¹ Lindert define como democracia o (*voice*) a la participación en la vida política. En el MERCOSUR los reclamos fueron atendidos tanto durante los períodos democráticos y como en las dictaduras populistas.

- v) Por último, limitará la acción estatal para compensar la concentración del ingreso que se incrementa, según evidencia empírica, con la apertura comercial, y sobre todo para la atención de la emergencia de los súbitos aumentos de pobreza e indigencia que surgieron de las recientes crisis cambiarias y financieras, y crear las condiciones para la reinserción económica de los grupos más afectados.

Más graves aún, serían los efectos en el largo plazo de la situación actual. En efecto, la teoría del desarrollo económico ha identificado diferentes factores como causa central del crecimiento. Así, en sucesivas etapas, fue recurrente la cita de la geografía y los recursos naturales, la acumulación del capital, las políticas macroeconómicas -apertura y disciplina fiscal- la educación y formación de capital humano y, más recientemente, la calidad institucional como causas del desarrollo.

Esta última corriente define las instituciones económicas, en un sentido amplio, como las reglas de juego que rigen las interrelaciones de los agentes económicos. Las cuales están constituidas por las normas y organizaciones existentes para el funcionamiento de las economías (las instituciones formales) y también por los códigos de conducta o sistemas de valores (las instituciones informales) a través de los cuales los agentes interpretan las normas y condicionan su comportamiento (Sebastian [2004]).³² Con un ingreso fiscal disponible muy reducido, y decreciente, ambas instituciones se deterioran progresivamente y poco se puede influir para mejorar el funcionamiento de una economía de mercado (*business environment*).

En definitiva, el MERCOSUR enfrenta los desafíos fiscales de la inserción internacional en una situación incua -que lo priva de los ingresos fiscales por el trato discriminatorio al sector con mayores ventajas comparativas. Sumado a ello, un ingreso fiscal disponible relativamente bajo para niveles de exacción estatal altos³³ incentiva la informalidad y el no cumplimiento voluntario de los tributos, arriesga la sostenibilidad fiscal y coarta el nivel de servicios de infraestructura social y física necesarios para desarrollo económico.

³² Las instituciones informales determinan que un mismo conjunto de normas y de organizaciones pueda generar distintos resultados y tienen, además, una influencia importante sobre la dinámica institucional.

³³ Suele sostenerse, aunque la evidencia empírica no es concluyente, que la fuerte presencia del Estado como productor y regulador aumenta las oportunidades de corrupción e ineficiencia.

ANEXO I

CUADRO 1
MERCOSUR-PRESIÓN TRIBUTARIA AÑO 2003 CLASIFICACIÓN JURISDICCIONAL
DESAGREGADA POR IMPUESTO
 En porcentaje del PIB

Jurisdicción e impuesto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Gobierno Central</i>	20,6	16,3	9,8	19,4
Sobre Bienes y Servicios	7,6	7,6	6,0	12,5
IVA o Semi IVA (BR)	5,3	4,8	4,2	9,3
Selectivos	2,2	2,5	1,8	2,5
Otros	0,1	0,3	0,0	0,7
Renta	4,4	6,3	1,7	3,9
Personas Físicas	1,3	0,0	0,0	2,1
Personas Jurídicas	2,6	0,0	1,7	1,8
Otros	0,5	0,0	0,0	0,0
Propiedad	2,0	0,0	0,0	1,6
Otros	0,8	1,9	0,3	0,2
Comercio Exterior	3,0	0,5	1,8	1,2
<i>Contribuciones a la Seguridad Social</i>	2,8	8,4	2,5	8,5
<i>Gobiernos Subnacionales</i>	3,8	10,5	0,2	3,2
Sobre Bienes y Servicios	2,4	8,1	n/d	0,3
Renta	0,0	0,0	n/d	0,0
Propiedad	1,0	1,2	n/d	2,4
Otros	0,4	1,2	n/d	0,5
Total	24,4	35,2	12,5	31,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP; BNDES -Secretaría para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal, Brasil; Ministerio de Hacienda y Banco Central del Paraguay, Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay; Ministerio de Economía y Producción, AFIP e Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina.

ANEXO II

CUADRO 1
INGRESO FISCAL DISPONIBLE EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN
Y DESARROLLO ECONÓMICO
(ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT OECD)

	Total Ingresos Tributarios	Intereses de la Deuda Pública	Gasto en Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible
Australia	30,8	1,5	8,2	21,0
Austria	44,3	2,3	16,7	25,3
Bélgica	45,9	5,2	16,8	23,9
Canadá	34,7	1,8	6,9	26,0
República Checa	38,8	1,3	10,9	26,6
Dinamarca	49,5	1,1	15,1	33,3
Finlandia	46,5	0,2	14,7	31,6
Francia	44,8	2,6	15,9	26,3
Alemania	36,9	2,8	15,6	18,5
Grecia	36,4	5,5	15,7	15,2
Hungría	38,6	4,1	11,3	23,2
Islandia	37,2	0,5	9,0	27,7
Irlanda	29,7	0,2	5,6	23,9
Italia	41,7	4,8	16,6	20,3
Japón	23,6	1,5	9,6	12,5
Corea	27,1	-1,3	2,0	26,4
Luxemburgo	41,2	-1,0	12,2	30,0
Países Bajos	40	2,4	12,4	25,2
Nueva Zelanda	34,2	-0,4	8,8	25,7
Noruega	41,8	-3,6	12,3	33,0
Polonia	34,1	3,1	17,2	13,9
Portugal	34	3,0	12,8	18,3
República Eslovaca	33,7	1,4	9,8	22,6
España	35,3	2,2	12,6	20,5
Suecia	52	-0,1	16,0	36,2
Suiza	31,1	0,7	17,6	12,8
Reino Unido	36,8	1,6	11,5	23,7
Estados Unidos	25,4	1,8	7,6	16,0
Promedio	37,4	1,6	12,2	23,6

Notas: Total Ingresos Tributarios: 2001. Incluye Contribuciones a la Seguridad Social. No incluye superávit operacional (déficit) de las empresas públicas.

Fuente: OECD. Intereses de la Deuda Pública: 2003. Intereses netos (pagados/cobrados). Gasto en Seguridad Social: 2001.

CUADRO 2
INGRESO FISCAL DISPONIBLE EN AMÉRICA CENTRAL Y CHILE 2003

	Ingresos Totales	Intereses Deuda	Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible
Costa Rica	22,3	4,3	4,4	13,6
El Salvador	12,6	2,0	1,3	9,3
Guatemala	10,0	1,0	0,3	8,7
Honduras	16,9	2,0	0,9	14,0
Nicaragua	17,8	3,8	1,8	12,2
Panamá	23,2	3,0	8,6	11,6
Promedio	17,1	2,7	2,9	11,6
Chile	21,2	1,2	6,6	13,4

Notas: Costa Rica: ing trib = 13,3; sup ep = 2,8; contrib seg soc = 5,7. Guatemala: ing trib = 9,8; contrib seg soc = 0,2. Honduras: ing trib = 15,9; contrib seg soc = 1. Nicaragua: ing trib = 16,8; contrib seg soc = 1. Panamá: ing trib = 8,6; canal = 7; contrib seg soc = 5,9; otros 1,7.

Para comparar presiones tributarias: (i) ingresos seg soc privada chile = 4,1. (ii) ingresos seg soc privada arg = 0,7. (iii) ingresos seg soc privada ury = 0,9.

Fuente: Agosin, Barreix y Machado [2005].

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, J. Y E. AMORIN. "Mais tributos com menos demanda pública: O (duro) ajuste brasileiro". XVII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL. En: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=517540>. 2005
- AGOSIN, M., A. BARREIX Y R. MACHADO. *Mejorando la tributación para invertir en la gente*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo, 2005.
- BARREIX, A Y J. ROCA. "Sistema Tributario Uruguayo: Condiciones actuales y Propuesta"; en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. Universidad Católica del Uruguay. <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/Articulo%20Politica%203setiembre03%20Definitivo.pdf>. Septiembre, 2003.
- BARREIX, A.; J. ROCA Y L. VILLELA. "Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación", en *Tributación para la Integración del MERCOSUR*, Tanzi, V.; A. Barreix y L. Villela (Eds.). Diálogo Regional de Política. BID. http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm. 2005.
- BARREIX, A Y L. VILLELA. "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". Serie Informes Especiales. Buenos Aires: BID-INTAL. http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm. 2003.
- BRADFORD, D. Y H. ROSSEN. "The optimal taxation of commodities and income", en *Compilation of OTA Papers*, Vol. 1. US Department of Treasury, Washington. 1978.
- BUREAU, J. "Reforming the European Agricultural Policy", en *Agricultural Trade Liberalization, Policies and Implications for Latin America*, M. Jank (Ed.). Washington D.C.: BID. 2004.
- COBAS, P.; N. PERELMUTERY Y P. TEDESCO. *Evasión fiscal en Uruguay. Un estudio sobre el IVA*. Investigación monográfica. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Uruguay. Noviembre, 2004.
- FORTEZA, A. *Uruguay, options for pension reform*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay. 2004.
- GALINDO, A. Y L. LEIDERMAN. *Living with Dollarization and the Route to De-dollarization*, Working Paper #12, Washington D.C.: BID. <http://econ.tau.ac.il/papers/foerder/12-2004.pdf>. 2005.
- GEORGE, H. *Progress and Poverty*. Appleton. 1882.
- GIAMBIAGGI, F. *et al.* "Diagnóstico de Previdencia no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar". Rio de Janeiro: IPEA. <http://www.mte.gov.br/estudiosospesquisadores/salariominimo/Textos/t18.pdf>. Mayo, 2004.
- HAUSMANN, R.; L. PRITCHETT Y D. RODRIK. "Growth accelerations". National Bureau of Economic Research, Working Paper 10566. Junio, 2004.
- HINRICHS, H. *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Harvard Law School, International Tax Program. 1966.

- KRIVONOS, E. "The Impact of Multilateral Trade Liberalization: Recent Studies", en *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. David de Ferranti, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés (Eds.). Washington D.C.: Banco Mundial. 2004.
- LEIGH, D. *The Story: Social Spending and Economic Growth Since Eighteenth Century* (Growing Public). University of Cambridge. 2004.
- LINDERT, P. *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (Growing Public). University of Cambridge. 2004.
- LUCIONI, L. *La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación y políticas*. Santiago de Chile: CEPAL. 2004.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS - OCDE, *Políticas Agrícolas en los Países de la OECD: Seguimiento y Evaluación 2005*. Junio, 2005.
- OXFAM INTERNATIONAL. "A Round for Free". *Oxfam Briefing Paper*. Junio, 2005.
- PIANCASTELLI, M. "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". TD N° 818. Rio de Janeiro: IPEA-DIMAC. Noviembre, 2001.
- RODRIK, D. "Why do more open economies have bigger governments?" en *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, N° 5. Octubre, 1998.
- SEBASTIAN, C. "Calidad Institucional y Desarrollo Económico", en Homenaje a Luis Angel Rojo. Universidad Complutense de Madrid. 2004.
- STOUT, J.; S. LEETMAA, Y M. A. NORMILE. *Evaluating EU Agricultural Policy Reform Using the EU WTO Model. Economic Research Service*, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C. 2002.
- TANZI, V. "Globalization and the future of social protection" en *Scottish Journal of Political Economy*. Febrero, 2003.
- _____. *A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century*. Politeia. Noviembre, 2004a.
- _____. *La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo*. Serie INTAL-ITD, DD-IECI-06. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre, 2004b.
- _____ y H. ZEE. "Tax policy for emerging markets: Developing countries" en *National Tax Journal*, Vol. 53, N° 2. Junio, 2000.
- TEERA, J. M. *Tax performance. A comparative study*. University of Bath, Department of Economics. Reino Unido. 2001.
- VILLELA, L. "Taxation in the Context of Regional Integration: 2002. Latin American Tax Summit". Working Paper. Department of Integration and Regional Programs, Washington D.C.: BID. 2002.

PUBLICACIONES DEL INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

China y América Latina: nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda? (español). Sergio Cesarin y Carlos Juan Moneta (Comp). Serie INTAL-ITD 2005.

Solución de Controversias Comerciales e Inter-Gubernamentales: Enfoques Regionales y Multilaterales (español). Julio Lacarte y Jaime Granados. Serie INTAL-ITD 2004.

Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español. 2002.

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a noviembre, 2004.

Rueda de Negocios

Serie Red INT

RED INTAL DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN (REDINT)

Segunda Convocatoria:

Visión microeconómica de los impactos de la integración regional en las inversiones inter e intrarregionales: El caso de la CAN (sólo en español- Versión resumida y completa). 2003.

Condiciones y efectos de la IED y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica (sólo en español- Versión resumida). 2003.

Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR (sólo en español- Versión resumida y completa). 2002.

Primera Convocatoria:

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: sector lácteo y sector textil (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: sector lácteo y sector metalmeccánico (aparatos eléctricos) (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico (sólo en español). 2000.

La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (sólo en español). 2000.

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

Building Regional Infrastructure in Latin America (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD WP-SITI-10. 2005.

La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD WP-SITI-09. 2004.

Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08B. 2004.

The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08A. 2004.

The Food Industry in Brazil and the United States: The Effects of the FTAA on Trade and Investment (inglés). Paulo F. Azevedo, Fabio R. Chaddad and Elizabeth M.M.Q. Farina. INTAL-ITD SITI-WP-07. 2004.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis (español e inglés). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones (español e inglés). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial (español e inglés). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado (español e inglés). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator (español e inglés). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

The Impacts of US Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El desafío fiscal del MERCOSUR (español). Luiz Villela, Jerónimo Roca y Alberto Barreix. INTAL-ITD DT-19. 2005.

Improving the Access of MERCOSUR's Agriculture Exports to US: Lessons from NAFTA (inglés). Pablo Sanguinetti y Eduardo Bianchi. INTAL-ITD WP-18. 2004.

Premio INTAL - Segundo Concurso de Ensayos. La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración (Spanish, English and Portuguese). Mauricio de la Cuba; Diego Winkelried; Igor Barenboim; Louis Bertone; Alejandro Jacobo and James Loveday Laghi. INTAL-ITD DT-17. 2004.

Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el MERCOSUR. (español e inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD DT-16. 2004.

Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement (English). Antoni Estevadeordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español).

Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? (español). Robert Devlin y Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

What's New in the New Regionalism in the Americas? (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Esteveordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

The Entrance to the European Union of 10 New Countries: Consequences for the Relations with MERCOSUR (inglés). Renato G. Flóres Jr. INTAL-ITD OP-SITI-10. 2005.

Principales retos de la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: disciplinas en materia de inversión (español). Jaime Zabudovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-09. 2005.

The Production and Financing of Regional Public Goods. (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD OP-SITI-08. 2005.

La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina (español e inglés). Luis A. Arias, Alberto Barreix, Alexis Valencia y Luiz Villela. INTAL-ITD DD-IECI-07. 2005.

La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo (español e inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD DD-IECI-06. 2004.

La competitividad industrial de América Latina y el desafío de la globalización (español e inglés). Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo y Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD SITI-OP-05. 2004.

El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina (español). Luis Xavier Grisanti. INTAL-ITD/SOE IECI-DD-04. 2004.

Una llave para la integración hemisférica (español e inglés). Herminio Blanco M., Jaime Zabudovsky K. y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-03. 2004.

Una nueva inserción comercial para América Latina (español). Martín Redrado y Hernán Lacunza.

INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Achievements and Challenges of Trade Capacity Building: A Practitioner's Analysis of the CAFTA Process and its Lessons for the Multilateral System (inglés) Eric T. Miller. INTAL-ITD OP-32. 2005.

MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable? (español) Celina Pena y Ricardo Rozemberg. INTAL-ITD DD-31. 2005.

Jamaica: Trade, Integration and the Quest for Growth (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-30. 2005.

Trade Related Capacity Building: An Overview in the Context of Latin American Trade Policy and the Mercosur-EU Association Agreement (inglés). Robert Devlin y Ziga Vodusek. INTAL-ITD OP-29. 2004

Barbados: Trade and Integration as a Strategy for Growth (inglés). Anneke Jessen y Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-28. 2004

Mirando al MERCOSUR y al mundo: Estrategia de comercio e integración para Paraguay (español). Paolo Giordano. INTAL-ITD DD-27. 2004

El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional (español). Paolo Giordano, Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-26. 2004.

Centroamérica: La programación regional (2001) y las actividades del Banco (2001-2003) (español). Ennio Rodríguez. INTAL-ITD DD-25. 2004.

Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it Failed? (inglés). Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD OP-24. 2004.

Trinidad and Tobago: Trade Performance and Policy Issues in an Era of Growing Liberalization (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-23. 2004.

The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

Desigualdad regional y gasto público en México (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales (español e inglés). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union (inglés). Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA OP-19. 2003.

Regional Aspects of Brazil's Trade Policy (inglés). Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en

Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés). Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Esteveordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Esteveordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

PUBLICACIONES INTAL/ITD/SOE

EURO-LATIN STUDY NETWORK ON INTEGRATION AND TRADE (ELSNIT)

Issues Papers. First Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2004

Issues Papers. Second Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2005

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2004; Mayo 2004; Diciembre 2004. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2:

Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Esteveordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

