

El espacio fiscal para la protección social: opciones para la expansión de las inversiones sociales en 187 países

Isabel Ortiz

Se dice a menudo que la protección social resulta insostenible durante los períodos de ajuste, o que un recorte de los gastos gubernamentales es inevitable. Sin embargo, existen alternativas, incluso en países muy pobres.

El documento [*Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*](#) (*El espacio fiscal para la protección social: opciones para expandir las inversiones sociales en 187 países*), publicado por el departamento de Protección Social de la OIT, ofrece una serie de opciones que pueden ser exploradas para expandir el espacio fiscal y generar recursos para las inversiones sociales, a saber: (i) reasignación del gasto público; (ii) aumento de los ingresos tributarios; (iii) expansión de la cobertura social y de los aportes recibidos; (iv) trabajo de cabildeo para obtener apoyos y transferencias; (v) eliminación de flujos financieros ilícitos; (vi) uso de las reservas fiscales y de divisas del Banco Central; (vii) préstamos y reestructura de la deuda existente; (viii) adopción de un marco macroeconómico más conducente. El Apéndice 1 del documento ofrece un resumen de los indicadores más recientes de los espacios fiscales de 187 países y puede servir como herramienta general para el trabajo de sensibilización.

Una cuestión de opciones fiscales: resumen de algunos países y sus opciones de financiación

Todas las opciones financieras que se describen a continuación cuentan con el respaldo de declaraciones políticas de las Naciones Unidas y de instituciones financieras internacionales. Gobiernos en todo el mundo han comenzado a introducirlas hace décadas, por lo que se observa una amplia gama de opciones para generar ingresos. El presente documento deja constancia de un gran número de ejemplos, que ustedes quizás ya conocen:

- Muchos países aumentan la carga tributaria para financiar inversiones sociales, no solo al consumo (por lo general, con un signo regresivo), sino también a los

ingresos, los beneficios de las empresas, la propiedad y la explotación de recursos naturales. Bolivia, Mongolia y Zambia financian sus pensiones universales, asignaciones familiares y otras prestaciones a partir de los impuestos a la minería y el gas natural.

- En la primera década del siglo XXI, el gobierno tailandés procedió a la reasignación en gran escala de recursos militares al sistema universal de salud.
- Durante la Primavera árabe, Egipto creó una unidad de Justicia Económica en el ministerio de Finanzas para revisar las prioridades de gasto.
- Brasil se sirvió de un impuesto a las transacciones financieras para expandir la cobertura social.
- Argentina, Brasil, Túnez, Uruguay y muchos países más expandieron la cobertura social y el monto de los aportes recibidos.
- Varios países de bajos ingresos reciben transferencias Norte-Sur y Sur-Sur, al tiempo que otros combaten los flujos financieros ilícitos al tomar medidas contra la evasión tributaria.
- Chile, Noruega y Venezuela, entre otros, recurren a sus reservas fiscales para financiar el desarrollo social.
- Sudáfrica emitió bonos municipales para la financiación de servicios básicos y de la infraestructura urbana.
- Más de 60 países renegociaron con éxito su deuda, y más de 20, entre ellos Ecuador, Islandia e Iraq, retrasaron o repudiaron el pago del servicio de su deuda y volcaron los ahorros a programas sociales.
- Durante la recesión global, numerosos países en desarrollo recurrieron al déficit y a marcos macroeconómicos más conducentes para poder satisfacer algunas demandas urgentes en un momento de bajo crecimiento, y para apuntalar la recuperación socioeconómica.

Cada país es único, por lo que todas las opciones deben ser estudiadas con atención, sin obviar los posibles riesgos y contrapartidas de cada oportunidad, y luego ser consideradas en el marco de un diálogo social nacional. Dada la importancia de las inversiones públicas para los derechos humanos y el desarrollo con inclusión, resulta ineludible que los gobiernos exploren todas las alternativas a su disposición para expandir el espacio fiscal y, de esta manera, fomentar el desarrollo socioeconómico del país con empleo y protección social.

Las complejidades de las opciones relativas al espacio fiscal

Cada parte del documento incluye un breve resumen de los asuntos y presenta las ventajas y desventajas, así como algunos ejemplos para cada opción con respecto al espacio fiscal. En el Apéndice, ustedes pueden revisar diferentes indicadores relativos al espacio fiscal de sus respectivos países e identificar los temas de relevancia específica para esos países, que deben ser tratados en el *debate público y diálogo social transparente*:

- i. **Reasignación del gasto público:** Se trata de la opción más ortodoxa e incluye la revisión de las asignaciones presupuestales existentes mediante estudios del gasto público y otros tipos de análisis del presupuesto por tema, para sustituir inversiones de alto costo y bajo impacto por otros con impactos socioeconómicos más prolongados, eliminar las ineficiencias de los gastos y/o encarar la corrupción. ¿Existen gastos gubernamentales que podrían ser reasignados a favor de inversiones sociales que potencien a los hogares vulnerables? ¿Se justifican los gastos actuales para las fuerzas armadas, la infraestructura o el sector comercial teniendo en cuenta las tasas de pobreza existentes? ¿Existen estudios recientes para identificar medidas que mejoren la eficiencia de las inversiones actuales y que incluyan vías para encarar y prevenir la corrupción y la mala administración de fondos públicos?
- ii. **Aumento de los ingresos tributarios:** Es el canal más importante que se torna viable a partir de cambios en las tasas de los diferentes tipos de impuestos —por ejemplo, al consumo, los beneficios corporativos, las actividades financieras, las rentas personales, la propie-

dad, importaciones y exportaciones, y la explotación de recursos naturales, entre otros— o mediante el fortalecimiento de la eficiencia de los métodos de recaudación de impuestos y de los niveles de cumplimiento en general. ¿Fueron revisados los códigos tributarios para maximizar el ingreso público sin poner en peligro las inversiones privadas? ¿El diseño de las tasas de los impuestos a la renta personal y de las empresas, apunta a lograr resultados equitativos? ¿Qué métodos específicos de recaudación pueden ser reforzados para mejorar el volumen total de ingresos tributarios? ¿La introducción de ajustes menores en los valores, aumentaría la disponibilidad de recursos para inversiones sociales? ¿La tributación a la explotación de los recursos naturales, es adecuada? ¿Se podría mejorar la respuesta de la política tributaria a los ciclos de auge y baja? ¿Se ha pensado en recurrir a los impuestos que gravan al sector financiero para financiar inversiones en los sectores productivo y social? ¿Se ha intentado destinar un impuesto existente al financiamiento de inversiones sociales específicas, o de crear uno nuevo con este fin, por ejemplo a la propiedad, las herencias, el turismo, el tabaco, etc.?

- iii. **Expansión de la cobertura social y de los aportes recibidos:** En el caso de los sistemas de seguridad social ya implementados, el incremento de la cobertura (y por lo tanto, el volumen de los aportes) constituye una vía confiable para financiar la protección social y crea el espacio fiscal necesario para otros gastos sociales; los beneficios de protección social asociados al empleo alienan asimismo la formalización de la economía informal. *¿Existe la posibilidad de integrar más trabajadores a empleos con aportes obligatorios a la seguridad social? ¿Los niveles actuales de los aportes, son adecuados? ¿Hay espacio para la introducción de innovaciones como el monotributo, que puedan fomentar la formalización de los trabajadores del sector informal?*
- iv. **Trabajo de cabildeo para obtener apoyos y transferencias:** Para este trabajo se deben establecer contactos con gobiernos donantes u organizaciones internacionales para incrementar las transferencias Norte-Sur y Sur-Sur. *¿Se han hecho intentos formales o informales de cabildeo frente a gobiernos amigos para lograr un incremento de la ayuda o de las transferencias?*

v. **Eliminación de flujos financieros ilícitos:** En vista del volumen enorme de los recursos que se retiran de forma ilegal de los países en desarrollo todos los años, que se calcula diez veces superior al total de la ayuda recibida, la política debe acabar con el lavado de dinero, los sobornos, la evasión fiscal, la incorrecta declaración de los valores de las transferencias, y otros delitos financieros que no solo son ilegales, sino además, privan los gobiernos de los ingresos necesarios para el desarrollo social y económico. *¿Qué podemos hacer para reducir la evasión fiscal, el lavado de dinero, los sobornos, la incorrecta declaración del valor de las transferencias, y otros delitos financieros que no solo son ilegales, sino que además privan a los gobiernos de los ingresos necesarios para el desarrollo social y económico?*

vi. **Uso de las reservas fiscales y de divisas del Banco Central:** Esto implica recurrir a los ahorros fiscales y otros ingresos del Estado colocados en fondos especiales como los fondos soberanos y/o a reservas de divisas excedentes del Banco Central para impulsar el desarrollo doméstico y regional. *¿Existen reservas fiscales, por ejemplo en fondos soberanos, que podrían ser invertidas en beneficio de los hogares vulnerables de hoy? ¿Se está maximizando las reservas de divisas, y se las está usando para impulsar el desarrollo doméstico y regional?*

vii. **Préstamos y reestructura de la deuda existente:** Esto implica la exploración activa de opciones de contraer préstamos a precios bajos, especialmente en condiciones favorables, luego de una cuidadosa evaluación de la sostenibilidad de la deuda. En el caso de países altamente endeudados, reestructurar la deuda existente puede ser posible y justificable, si hay dudas con respecto a la legitimidad de la deuda, y/o si los costos de oportunidad en términos de privaciones crecientes de los grupos vulnerables son altos. *¿Se ha examinado a fondo todas las opciones relativas a la deuda, para aumentar las inversiones sociales? ¿Qué efecto distributivo tendrá el financiamiento de los gastos gubernamentales a partir de préstamos adicionales? ¿Se han discutido diferentes opciones de vencimiento y amortización con los acreedores? ¿Se ha llevado a cabo una auditoría pública para examinar la legitimidad de la deuda existente?*

viii. **Adopción de un marco macroeconómico más conducente:** Esto implica que se habilite el camino de un ma-

yor déficit presupuestario así como de una mayor inflación, sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica. *¿Estamos ante un marco macroeconómico demasiado restrictivo que dificulta el desarrollo nacional? ¿De ser así, cuál es el costo de la estabilidad macroeconómica? ¿El incremento del déficit fiscal en uno o dos puntos porcentuales, podría proporcionar los recursos necesarios para solventar inversiones esenciales para la población? ¿Significan los actuales niveles de inflación una restricción excesiva al crecimiento del empleo y el desarrollo socioeconómico?*

Estrategias de espacio fiscal, ejemplos de algunos países

Estrategia	Bolivia	Botswana	Brasil	Costa Rica	Lesoto	Islandia	Namibia	Sudáfrica	Tailandia
Reasignación del gasto público				●	●	●		●	●
Aumento de los ingresos tributarios	●	●	●		●	●	●		●
Ampliación de la cobertura social			●	●	●		●	●	●
Reducción de la deuda / del servicio	●	●	●	●	●	●		●	●
Eliminación de flujos financieros ilícitos						●			
Aumento de la ayuda							●		
Uso de reservas fiscales	●	●	●						
Marco macroeconómico más conducente	●		●						●

La importancia del diálogo social

El diálogo social a nivel nacional es la mejor manera de articular soluciones óptimas con respecto a la política macroeconómica y fiscal, la necesidad de seguridad del empleo y del ingreso, y los derechos humanos. Si bien en algunos países la definición de las estrategias de desarrollo nacional y su financiamiento fue el resultado del diálogo social, en muchos otros no se siguió ese camino. A menudo, las decisiones sobre políticas públicas se toman a puertas cerradas,

bajo la forma de soluciones tecnocráticas (casi) inconsultas, lo que genera inversiones sociales bajas, la falta de propiedad pública, impactos socioeconómicos adversos y, en muchos casos, disturbios civiles.

El diálogo tripartito a nivel nacional entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores, así como con la sociedad civil, la academia, agencias de la ONU y otras organizaciones es fundamental para crear la voluntad política de explotar todas las opciones de expansión del espacio fiscal existentes en un país y para elegir la combinación óptima de políticas públicas a favor del crecimiento con inclusión y justicia social.

Isabel Ortiz es directora del departamento de Protección Social de la OIT. Anteriormente, se desempeñó como directora del Programa de justicia social global de la Iniciativa para el diálogo político de Joseph Stiglitz, Universidad de Columbia (2012-13), directora asociada para Política de UNICEF (2009-12), alta funcionaria del departamento de

Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2005-09) y del Banco Asiático de Desarrollo (1995-2003), entre otras funciones. Ha trabajado en cerca de 40 países, donde ofreció servicios de asesoramiento a diferentes gobiernos y organizaciones. Isabel Ortiz tiene un doctorado de la London School of Economics. Sus más de 50 publicaciones se han traducido a varios idiomas.

Referencia bibliográfica:

Ortiz, I., Cummins, M. y K. Karunanethy (2015). Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries (El espacio fiscal para la protección social: opciones para expandir las inversiones sociales en 187 países), Serie Extensión de la Seguridad Social de la OIT, Núm. 48, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.