

BLEJER, Mario y KE-YOUNG, Chu (comps.), *Measurement of Fiscal Impact*, Washington, D.C., FMI, 1988, 70 pp.

Es generalmente aceptado que la operación del sector público tiene repercusiones económicas de largo alcance que afectan la estabilidad, el crecimiento y la estructura del sistema económico. Cualquier faceta —recaudación, gasto, concesión u otorgamiento de préstamos— de la actividad fiscal es una importante fuente de alteraciones que afectan el nivel de empleo, la acumulación de capital y la viabilidad del sector externo.

Lo anterior ha originado un gran número de análisis del impacto fiscal en la demanda agregada y en el nivel de absorción de capital, en los que desgraciadamente se ha pasado por alto que la amplitud del ámbito del sector público es por lo general arbitraria y adaptable a las mutables condiciones económicas, y que cuando se hacen comparaciones entre distintos países no siempre se consideran las condiciones específicas que en cada uno de ellos pueden afectar de manera importante el alcance de las instituciones estudiadas, lo que ha llevado al empleo de definiciones demasiado simples y rígidas que no reflejan la ambigüedad de los conceptos con los que se trabaja.

Considérese lo siguiente: para efectos de establecer alguna forma de medir el desequilibrio fiscal con un indicador tan aparentemente inequívoco como el déficit del gobierno, ¿se incluye en éste el de los gobiernos locales y el de las unidades extrapresupuestales?; a los fondos especiales —como los de la seguridad social—, ¿qué trato se les da?; los ingresos y los gastos, ¿cómo se definen y qué elementos específicos incluyen?; los subsidios recibidos, ¿se consideran ingresos o financiamiento del déficit?; los precios usados para estimar el ingreso del gobierno, ¿son precios reales o medidas alternativas, como los precios sombra o el costo de los recursos domésticos?

La respuesta que se dé a estas interrogantes es importante porque la formulación de un conjunto coherente de medidas fiscales depende de la estructura del sector público, y partiendo de la definición del déficit del gobierno habrá una diferente dirección de la política fiscal. Asimismo, de los criterios que se adopten para evaluar el desequilibrio

fiscal, resultan consecuencias que afectan los procedimientos contables y determinan la actitud hacia las políticas fiscales.

Los compiladores han reunido en esta obra cinco ensayos que abordan estos problemas metodológicos, cuyas dificultades prácticas han tenido que confrontar y resolver los autores —funcionarios del Fondo Monetario Internacional— al analizar la situación fiscal de diversos países para sugerirles medidas fiscales adecuadas a su condición.

En "Effects of Inflation on the Measurement of Fiscal Deficits", Tanzi, Blejer y Teijeiro analizan las implicaciones de la inflación para medir el déficit fiscal y el significado propio del déficit como un indicador que sintetiza el impacto económico de la política fiscal bajo condiciones inflacionarias.

La incidencia de la inflación sobre los componentes del gasto, tanto relacionados con los intereses como ajenos a ellos, afecta el déficit fiscal; es por eso que los autores estudian el impacto de la inflación en el déficit —tanto cuando es usado para evaluar la evolución de la actividad fiscal en el tiempo, como cuando es empleado como indicador para comparar las políticas de varios países— y recomiendan como una medida alternativa posible el déficit operacional, definido como el déficit convencional menos la parte del servicio de la deuda que compensa a los tenedores de la deuda por la inflación real —o alternativamente, como el déficit primario más el componente real de los pagos de intereses—; pero no dejan de reconocer los problemas prácticos que enfrenta la contabilidad gubernamental en varios países latinoamericanos, entre otros los obstáculos para la estimación de la tasa de inflación esperada, necesaria para derivar el componente real de los pagos por interés, lo cual dificulta en la práctica el cálculo de éste.

En "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", Robinson y Stella plantean que aunque el déficit operacional es útil como una estimación del déficit del gobierno en un país con alta inflación, depender exclusivamente de él presenta inconvenientes, dado que puede hacer aparecer como menor el ajuste fiscal requerido, particularmente cuando la fuente de la alta inflación es el financiamiento bancario del déficit fiscal.

Hacen notar los autores que si bien a veces el déficit fiscal se extiende a cubrir todo el sector público no financiero —incluyendo al gobierno central, a los fondos especiales, a los gobiernos locales y a las empresas públicas no financieras—, generalmente es definido sólo en términos del déficit del gobierno central, a pesar de que en muchos casos el sector público financiero desarrolla importantes actividades fiscales, ya que al conceder el banco central préstamos a bajo costo al

sector privado, al proceder a la venta de divisas extranjeras con una tasa sobrevaluada para las importaciones del mismo y al otorgar garantías del tipo de cambio libre, realiza operaciones fiscales decisivas que entrañan el pago de subsidios implícitos que no se reflejan en el déficit consolidado del sector público no financiero. Esto disminuye la ventaja de utilizar la medida convencional del déficit total; extender la fórmula para calcularlo de modo que englobe al sector público no financiero, no resuelve el problema.

Los autores consideran que en los países en desarrollo, en los que este papel del banco central es sustancial, una modificación en el sistema para estimar el déficit gubernamental que incluya el impacto de las operaciones casi fiscales del banco central mejoraría el análisis macroeconómico y la formulación de la política fiscal, por lo que aconsejan consolidar las operaciones casi fiscales del banco central con las operaciones gubernamentales para obtener una medida del déficit que refleje con más veracidad el impacto de las operaciones del gobierno y que posibilite una evaluación más precisa de la magnitud del ajuste fiscal requerido.

En "Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs", Diamond y Schiller analizan la complicación para medir el déficit que origina la prolongación en el tiempo de las operaciones gubernamentales que se extienden más allá del periodo contable normal por los retrasos en la recaudación de impuestos y en los desembolsos del gobierno —incluyendo la amortización de la deuda—. Examinan los autores las repercusiones de la demora en los pagos del gobierno en el análisis de los cambios fiscales y en la formulación de la política fiscal, estudiando en particular el impacto distorsionador del diferimiento del pago en la evaluación del déficit y sus consecuencias potenciales sobre la velocidad del ajuste fiscal.

Una reducción del déficit en efectivo puede indicar simplemente que los proveedores y acreedores a los que se les difieren los pagos, financian forzosamente el gasto gubernamental; un aumento del déficit en efectivo puede representar meramente una reducción en la amortización de los pagos atrasados, lo que complica no sólo el análisis de los cambios fiscales, sino también el establecimiento modelo de los programas de ajuste fiscal. Dado que también tienen consecuencias en la asignación y distribución de recursos, los problemas de la demora en los pagos van más allá de su impacto en las cuentas gubernamentales, por lo que son importantes para un creciente número de países en desarrollo.

A juicio de los autores, las repercusiones de los atrasos gubernamentales dependen principalmente de dos factores: la extensión en la cual

pueden ser anticipados y la extensión en la cual la habilidad de los acreedores para neutralizar su impacto es constreñida. Un incremento no previsto en la demora gubernamental puede frustrar los intentos por restringir las transferencias de recursos hacia él; por otra parte, los atrasos anticipados pueden reducir la cantidad de bienes y servicios que los proveedores del gobierno están dispuestos a proporcionar a precios dados, elevando el precio de compra del Estado. Ambas posibilidades representan graves obstáculos para el ajuste fiscal.

En "The Budgetary Impact of Privatization", Mansoor analiza las complicaciones presupuestales de las ventas de activos del gobierno, ya que sus esfuerzos para privatizar empresas públicas originan dificultades al interpretar el balance final. Puede ocurrir que la reducción de las transferencias del gobierno necesarias para subsidiar a las empresas públicas que operan con pérdidas mejoren el balance fiscal en el año en el que la transacción tiene lugar; pero aunque la venta de activos reduzca el déficit convencional, sus efectos presupuestales deben ser calculados tomando en cuenta el impacto de las consecuencias a corto y a largo plazos de la privatización, porque para que la posición fiscal mejore, aquélla debe conducir a ganancias de eficiencia en la economía, lo que requiere que sea acompañada de medidas adecuadas, como modificaciones en los reglamentos y un incremento en la confianza en la operación de las fuerzas del mercado, requisito importante que no siempre se cumple y que, de no observarse, produce un impacto en el ingreso o en la riqueza del gobierno, que a largo plazo debilita su posición presupuestal.

Atendiendo a esos efectos, el autor sostiene que cuando la dimensión del sector público está cambiando, el déficit convencional puede ser inadecuado como medida de la situación fiscal del gobierno; recomienda que la estimación del flujo del déficit se adicione con otros indicadores, como el valor neto del gobierno o del sector público.

En "Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects and Fiscal Implications", Wattleworth señala a los empréstitos con bajos intereses concedidos por el gobierno como una importante fuente de distorsiones que surgen tanto del lado de los ingresos como del lado de los gastos, cuando se usa la medida convencional del déficit gubernamental como indicador del desequilibrio fiscal.

Las actividades del gobierno como prestamista pueden implicar subsidios implícitos sustanciales que no se reflejan en la medida convencional del déficit basada en el efectivo y, más importante, en tanto que los balances de pendientes de los préstamos subsistan, dichos subsidios persisten aunque tales actividades hayan sido suspendidas, e incluso

pueden crecer aunque el otorgamiento de préstamos haya concluido. Por consiguiente, cualquier intento para detectar subsidios implícitos partiendo únicamente de la concesión de préstamos, sin considerar los efectos de los proporcionados con anterioridad, conduce a conclusiones erróneas. El autor sugiere que la verdadera magnitud de estas subvenciones —el valor presente descontado del flujo de subsidios— debe entrar explícitamente en el presupuesto en el año en el que se origina como partida de gasto.

Aunque los problemas estudiados se dan en cualquier país independientemente de su desarrollo económico y de su estructura económica, esta obra ha surgido de la experiencia de los autores respecto a la situación existente en países en desarrollo.

Como puede observarse, aunque cada ensayo se enfoca desde diferente punto de vista, en todos se analiza el mismo problema: el impacto fiscal en el sistema económico; y todos transmiten un mensaje básico: que en la contabilidad fiscal y en el análisis económico, depender únicamente de los conceptos puros de flujo —déficit, ingreso y gasto— produce resultados insuficientes, por lo que coinciden en afirmar que para generar medidas más satisfactorias del impacto fiscal en la economía, los conceptos convencionales del flujo deben perfeccionarse examinando los conceptos de inventario —pasivo, valor neto, activos reales y financieros—. A nivel analítico y práctico, este trabajo aborda temas de interés para varios campos profesionales, y por estar cada ensayo apoyado en datos estadísticos e ilustrado con ejemplos prácticos, se facilita su adaptación a las necesidades de cada país.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1988, 632 pp.

Como una valiosa aportación a la enorme laguna existente en la moderna bibliografía sobre el derecho procesal del trabajo, De Buen elabora, con los mejores augurios, el texto que comentamos.

Con gran conocimiento de causa, mismo que refleja su dominio de la teoría general del proceso, vinculado a su larga y enriquecedora experiencia profesional, el autor desarrolla, con toda fluidez, el contenido programático de su obra. Con base en una clara sistematización que conjunta y articula la perspectiva con el detalle, dentro de un todo