

**INT-1654**

~~CEPAL (1654)~~

**SÓLO PARA PARTICIPANTES**

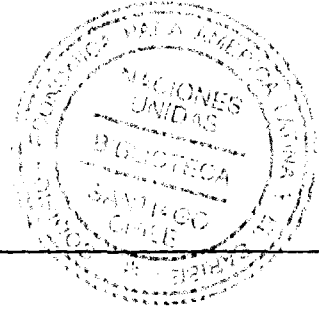
27 de enero de 1997

*C.1*

**Comisión Económica para América Latina  
y El Caribe**

**IX SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL**

Organizado por CEPAL-PNUD  
con el copatrocinio del FMI, Banco Mundial y BID  
y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile  
27 al 29 de enero de 1997, Santiago de Chile



**IX SEMINARIO REGIONAL de POLÍTICA FISCAL**

***COMPENDIO DE DOCUMENTOS***









**CEPAL**  
**Comisión Económica para América Latina**  
**y El Caribe**

**SÓLO PARA PARTICIPANTES**

**27 de enero de 1997**

**IX SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL**

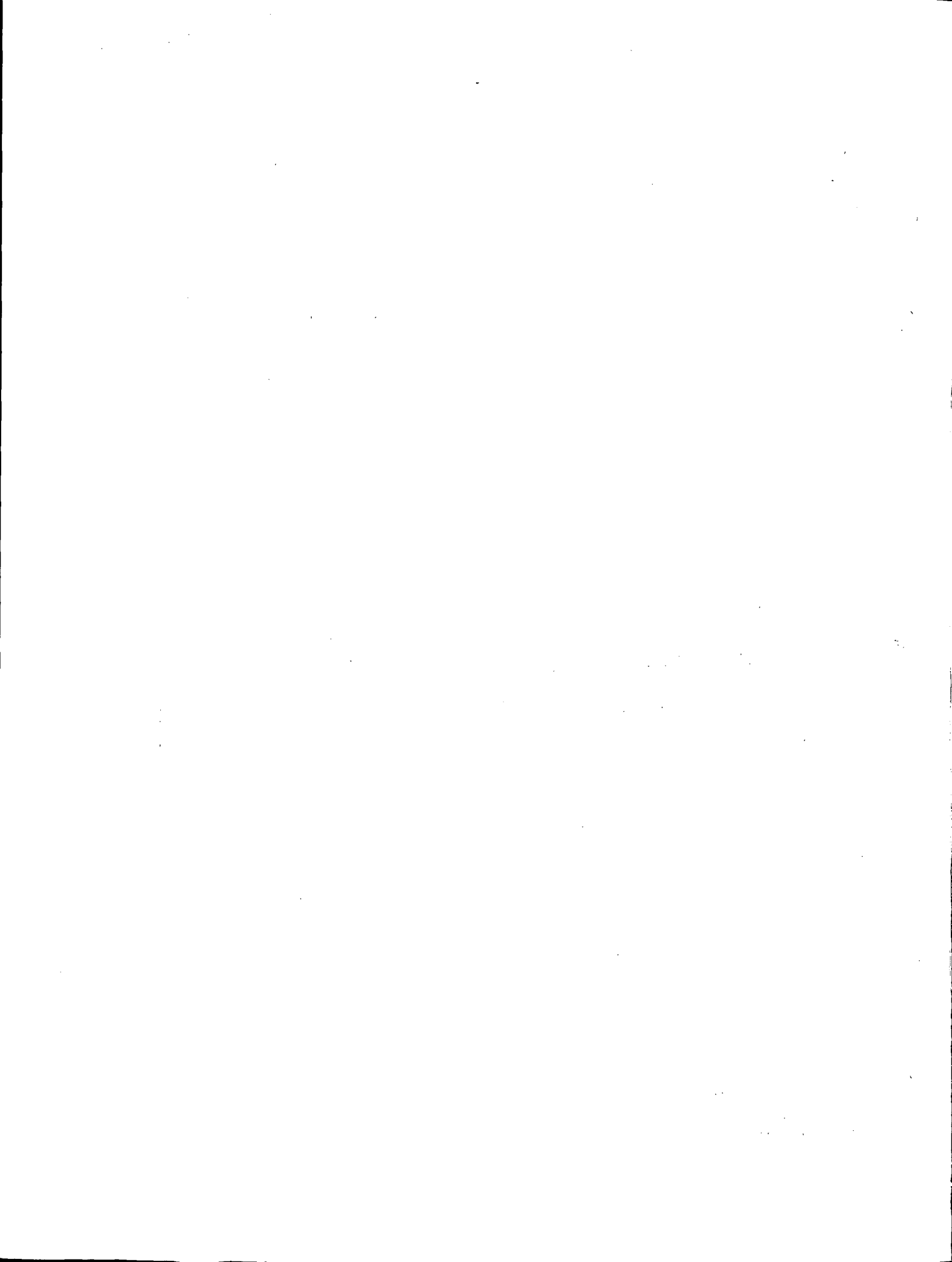
Organizado por CEPAL-PNUD  
con el copatrocinio del FMI, Banco Mundial y BID  
y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile  
27 al 29 de enero de 1997, Santiago de Chile

---



**IX SEMINARIO REGIONAL de POLÍTICA FISCAL**  
***COMPENDIO DE DOCUMENTOS***

Las opiniones expresadas en estos trabajos, que no han sido sometidos a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



## ÍNDICE

pág.

### **TEMA A: El Déficit Cuasi-fiscal en América Latina y el Caribe durante los años 90: Causas de su Resurgimiento y Perspectivas**

- "Quasi-Fiscal Activity of Public Financial Institutions" *George A. MacKenzie* . . . . . 1
- "The Credibility of the Federal Government in Bailing Out State Governments: Comparing the US with Brazil and Mexico" *Rafael Gamboa* . . . . . 45
- "Anos Noventa: de Novo o Déficit Quasi-Fiscal" *Geraldo Biasoto - Carlos Mussi* . . . . . 75

### **TEMA B: Administración Financiera de las Cuentas Gubernamentales y Relación entre el Tesoro Nacional y el Banco Central**

- "Financial Management of Government Operations: Selected Macroeconomic and Institutional Aspects" *Teresa Ter-Minassian* . . . . . 1
- "Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial para el Ejercicio del Poder Fiscal del Estado" *Mauro Brusa* . . . . . 31
- "The Treasury and the Central Bank: Independence or Consensus" *Anton Belgrave - DeLisle Worrell* . . . . . 67

### **TEMA C: Propuestas Recientes de Reformas Institucionales en el Campo Fiscal**

- "Budgetary Reforms in OECD Member Countries" *David Shand* . . . . . 1
- "Fiscal Discipline and Budget Institutions" *Alberto Alesina* . . . . . 17
- "Substitución entre Políticas Presupuestaria y Cuasi-Fiscal: Asignatura Pendiente de la Reforma del Estado" *Juan Carlos Lerda* . . . . . 31

**TEMA D: Armonización Fiscal en los Procesos de Integración de América Latina y el Caribe : Avances, Obstáculos y Agenda Futura**

✓ "Situación Arancelaria y Tributaria del MERCOSUR" *Hugo González Cano* ..... 1

✓ "La Armonización Tributaria en la Integración de las Economías más Pequeñas"  
*Manuel Castilla* ..... 41

✓ "El Proceso de Armonización Fiscal en la Unión Europea" *Teodoro Cordón* ..... 77

**TEMA E: Finanzas Públicas Municipales: Problemas Actuales y Agenda de Reformas Pendientes**

✓ "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Municipales: Dificultades y Nuevos Desafíos para los Países de la Región" *Gabriel Aghon* ..... 1

✓ "Local Governments: An International Perspective on Industrialized and Developing Countries" *Melville McMillan* ..... 27

## PREFACIO

Esta compilación de documentos presentados al IX Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, del 27 al 29 de enero de 1997, representa un esfuerzo por integrar dentro de un mismo volumen las contribuciones solicitadas a los autores invitados a participar en las diversas secciones del Programa.

La variedad de temas cubiertos en las cinco secciones de este volumen no es aleatoria. Ella busca consolidar la tradición establecida a través de sucesivas ediciones de este foro anual y refleja la creencia de que las complejas operaciones de diseño, implementación y evaluación de la política fiscal requieren adoptar una visión conceptual amplia respecto a la gama y contenido substantivo de los problemas que deben ser abordados. De igual modo, conviene tomar en cuenta la correlación de fuerzas entre los actores políticos intervinientes y los arreglos jurídico-institucionales que en principio limitan sus acciones. Por último, también se requiere una visión amplia como para entender que el adecuado análisis de materias sumamente complejas hace necesaria la adopción de perspectivas metodológicas y técnicas analíticas variadas.

Tal amplitud de miras necesariamente exige que el Programa del Seminario abrigue una amplia gama de tópicos, como también, que estos puedan ser tratados mediante enfoques teóricos diversos y por capacidades técnico-profesionales no menos variadas. De la libre competencia de ideas en todos los planos se espera surjan las luces que mejor podrán orientar la toma de decisiones gubernamentales en el plano fiscal respecto a las convencionales funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución y crecimiento económico.



# QUASI-FISCAL ACTIVITY OF PUBLIC FINANCIAL INSTITUTIONS

Conceptual Issues and Implications for  
Policy, with Reference to the  
Latin American Experience<sup>1</sup>

G.A. Mackenzie

## I. OVERVIEW

### Introductory Observations

Central banks and other public financial institutions (PFIs) in Latin America and elsewhere have often played an important role as agents of fiscal policy. Their activities in this capacity can affect the overall public sector balance (the balance of both the nonfinancial and the financial public sectors), without affecting the budget deficit as conventionally measured. These activities, which are often referred to as quasi-fiscal operations or activities (QFAs), may also have important allocative effects.<sup>2</sup> Moreover, they entail an increase in the effective role and size of the public sector.

Standard measures of the nonfinancial public sector (NFPS) borrowing requirement normally take account of the *explicit* contribution to the budget of the central bank or other PFIs (typically, their profit transfers).<sup>3</sup> In countries where QFAs have been important, however, a more comprehensive definition of the public sector financial balance may be a superior index of the impact of the government's financial operations on the economy. Thus, the IMF, in its surveillance and program activities in Latin America and elsewhere, has sometimes relied on a broader measure of the public sector's financial requirements, in which the NFPS balance is *augmented* to include the net income (or net losses) of the central bank and sometimes that of other PFIs.

---

<sup>1</sup>A revised version of Occasional Paper 142, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions* (International Monetary Fund, 1996), by G.A. Mackenzie and Peter Stella.

The opinions expressed in the paper are those of the author and should not be construed as representing the views of the IMF or of its Executive Directors.

<sup>2</sup>The acronym QFA will be used both for quasi-fiscal activity in general and for a specific quasi-fiscal activity or operations.

<sup>3</sup>These revenues are normally included in the nontax revenue of the central government.

The principal goal of this paper is to analyze the macroeconomic and financial aspects of QFA, with special reference to the Latin American experience. There is an important microeconomic dimension to QFA, however, since it effectively introduces taxes, subsidies, or other expenditures outside the framework of the budget. The many forms that QFA takes make it imperative that the analysis address not only the overall impact of QFA on public sector balances, but also the impact of particular QFAs on resource allocation. The paper addresses these allocative concerns. It also deals with the implications of the exclusion of QFA from normal budgetary procedures. Finally, the paper deals with some of the special measurement and accounting issues that QFA entails.<sup>4</sup>

The rest of the paper presents an analysis of the effects and implications of QFA, and makes recommendations about what should or should not be done about it. Specifically, Section II begins by defining QFAs and explaining why their identification and analysis should be a matter of concern for fiscal policy analysis. It then briefly reviews the factors that give rise to QFAs and some basic problems that arise in quantifying them. Section III provides a more detailed survey of the macroeconomic, financial, and allocative effects of specific QFAs, with examples drawn from Latin America. Section IV then addresses policy toward QFA. Various measurement and accounting issues are considered in an appendix.

## **Executive Summary**

### **Basic Features of QFAs**

The QFAs of central banks and other PFIs can take a myriad of forms. In the case of a central bank, most QFAs stem either from its role as regulator of the financial system or from its role as regulator of the exchange system. Subsidized lending, sectoral credit ceilings, and central bank rescue operations fall in the first group; multiple exchange rate (MER) regimes and exchange guarantees fall in the second. Central bank lending to the central government at below-market rates is also a relatively common practice. The QFAs of other PFIs often derive from restrictions on financial markets or from government-mandated special treatment for certain classes of borrowers and lenders. All of these operations may entail implicit or explicit taxation or subsidization of particular groups or activities, but they all fall outside the budget.

QFAs are a matter of concern for several reasons:

- Most important, in many countries, it has become clear that central bank and PFI losses stemming from QFAs may be large and may be an important factor contributing to financial instability.
- The existence of QFAs means that conventional measures of the government's financial balance may give a misleading indication of the extent and role of fiscal activity in the economy and of its macroeconomic impact.

---

<sup>4</sup>For a more condensed and informal treatment of these issues, see Mackenzie (1994).



- The taxes and subsidies that result from QFAs can be highly distortionary in their impact on resource allocation.
- QFAs may take the form of unfunded or contingent liabilities, which may be potentially sizable, highly uncertain, and especially difficult to control. Certain forms of contingent liabilities—for example, exchange rate guarantees—may have significant macroeconomic effects that precede their impact on the cash flows of the PFIs that extend them.

Three characteristics of QFAs are important in understanding their macroeconomic and financial effects: the size and timing of their impact on the cash income position of the public sector; the feasibility of their quantification (that is, the measurability of the quasi-fiscal taxes or subsidies that they entail); and the extent to which they entail a contingent liability, for which adequate financial provision needs to be made.

Some QFAs are much more difficult to quantify than others. The implicit taxes and subsidies entailed by an appreciated exchange rate applied to particular classes of traded goods can be measured and extracted from the financial accounts of the central bank. In contrast, such practices as credit ceilings, although they clearly have a fiscal component, are in practice impossible to quantify and cannot be incorporated in an alternative measure of the fiscal deficit. Even when it is not possible to quantify fully the impact of specific QFAs, it is nevertheless important that they are at least qualitatively flagged in any analysis of the fiscal situation.

Exchange rate guarantees provide a good example of a potentially very costly contingent liability. Consider a guarantee that ensures the convertibility of the local-currency counterpart of foreign-currency debt at the exchange rate prevailing when the debt was contracted. In a high-inflation country, this can entail a huge subsidy for foreign borrowing, and the stimulatory effect on aggregate demand is likely to take place well before the losses are realized. The potential impact of such contingent liabilities points to the shortcomings of purely cash-flow measures of fiscal activity, even where they extend beyond the NFPS to encompass the QFAs of the central bank and other PFIs.

### **Policy Toward QFAs**

QFAs, if not properly monitored and controlled, can obviously undermine the achievement and maintenance of financial stability. If the central bank is used as a conduit to extend what is really a budgetary subsidy, both the deficit of the NFPS and net bank credit to the NFPS will be understated.<sup>5</sup> The subsidy shows up in the form of a reduction in the central bank's income. The traditional measures of the fiscal stance are thus rendered unreliable by QFA. However, an enlarged measure of the deficit—consisting of the sum of the NFPS and net income of the central bank and any other PFIs engaged in QFA—will capture the aggregate impact of such activity. When QFA is prevalent, it is a superior gauge of the fiscal stance.

---

<sup>5</sup>Only if the cost were fully and promptly passed on to the treasury—that is, only if a reduction in central bank income entailed an equal and contemporaneous reduction in profit transfers from the central bank to the treasury—would this not be the case.

To the extent feasible, quasi-fiscal operations should be quantified, extracted from the books of the central bank and PFIs, and included in a measure of the NFPS deficit used for programming or analytical purposes. This procedure will give a truer picture of the size of the public sector and the relative importance of different taxes and expenditures. Even a partial measure of the QFAs of the central bank and other PFIs is superior to concentrating simply on the overall balance. Moreover, such a separate analysis will prove useful even for the purpose of assessing and projecting developments in the accounts of central banks and PFIs for which QFAs are significant.<sup>6</sup>

Structural measures are likely to be necessary to address the root cause of QFAs. Troubled financial institutions may have to be closed, exchange rate systems unified, or the treasury required to pay a market-related rate of interest on its debt. Similarly, the legal authority of the central bank may need to be revised to limit the extent to which QFAs can be carried out. Such reforms can have major implications for the way a country's financial system operates.

## II. BASIC ISSUES

In many countries, some of the activities in which central banks and PFIs engage, as well as some of the regulatory requirements of central banks, are essentially fiscal in character. These *quasi-fiscal* actions could, in principle, be duplicated by specific budgetary measures in the form of an explicit tax, subsidy, or other direct expenditure.<sup>7</sup> Such activities, operations, and regulations are often used by governments to carry out specific budgetary or fiscal objectives *outside* the budget, and often in ways that are not transparent.

Apart from strictly quasi-fiscal activities, operations of a less obviously fiscal—and more obviously monetary—character, such as sterilization or open-market operations, are commonly referred to as QFAs because the large losses they can entail sooner or later affect the budget. Although a narrower definition that excludes such operations has a conceptual appeal, the paper acknowledges the broader connotation—and more common use—of the term QFA and will include these monetary operations in its definition. Table 1 gives a sense of the range of QFAs in which central banks and other PFIs engage.

### Why QFAs are a Matter of Concern

QFAs should be a matter of concern for macroeconomic policy and structural adjustment for several reasons. First and foremost, in many countries such operations have given rise to losses (or diminished profits) by the central bank or other PFIs that have been

---

<sup>6</sup>Such QFAs often figure as important determinants in the movement of the "other items net" (OIN) account in the monetary survey for the country. Extraction of QFAs can reduce the extent to which financial programming relies on highly aggregative projections of OIN movements.

<sup>7</sup>These definitional issues are explored further in Appendix I.

sufficiently large to be an important contributor to monetary expansion. Indeed, there are cases in which the appearance of fiscal discipline in the central government accounts is belied by "indiscipline" in the financial sector that arises from banking institutions carrying out QFAs at the behest of the government. For the purposes of macroeconomic analysis, it is critical to have an accurate estimate of the magnitude of the budget deficit and its financing. This implies the need to take account of the monetary financing of government policies that may be effectively hidden in the accounts of the central bank or PFIs.

QFAs undoubtedly have a macroeconomic impact in Latin America. For example, in Jamaica, central bank losses, which are essentially the legacy of past exchange guarantee operations, exceeded 5 percent of GDP in the early 1990s (Box 1). Uruguay has also experienced sizable quasi-fiscal losses from a variety of QFAs; these have declined from the mid-1980s but in 1990 still exceeded 4 percent of GDP (Box 2). More recently, a substantive share of the financing of the bank rescue efforts in Mexico and Venezuela has come from the central bank.

### Box 1. Uruguay

The history of QFA in the central bank and certain other PFIs since the early 1970s can be divided roughly into three periods: the first, which ended with the foreign exchange crisis of late 1982; the following decade; and the period since 1992.

The most important QFA in the years just preceding the foreign exchange crisis was the support the central bank was required to extend to the mortgage bank to finance its lending program for low-cost housing. In 1982, the quasi-fiscal losses on this single operation exceeded 7 percent of GDP. Another source of losses was the preferential rates on loans for nontraditional exports and meat packing charged by the Bank of the Republic. These loans were rediscounted at preferential rates by the central bank—which thus absorbed the loss—until late 1976.

The collapse of the system of preannounced devaluations (the *tablita*) in November 1982 resulted in a substantial unexpected depreciation of the peso and led to a financial crisis that severely damaged the quality of the loan portfolios of the commercial banks. Many of their customers had borrowed heavily in U.S. dollars and suffered a substantial loss as a result of the abandonment of the *tablita* and the general worsening of financial conditions.

In response to the crisis, the central bank introduced a portfolio purchase scheme to acquire the nonperforming loans of the foreign-owned banks. Medium-term financing for this scheme was provided by the parent banking companies. In 1983, some local banks were included in the scheme; the weakest of them were subsequently taken over by foreign banks under an arrangement worked out with the central bank. As part of the arrangement, the central bank acquired the weakest part of these banks' loan portfolios—on which it would earn no interest—in exchange for foreign-currency-denominated bonds and promissory notes.

The losses from these quasi-fiscal operations accounted for a large part of the losses of the central bank until 1992, when the government assumed most of this debt (see table below). Local currency expenditures on operations, remuneration of reserve requirements, and open market operations, as well as other foreign currency outlays—interest on foreign debt and on foreign currency deposits—also contributed to the quasi-fiscal deficit and have become its principal component in recent years.

Uruguay: Operating Losses of the Public Financial Sector<sup>1</sup>

(In percent of GDP)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Operating losses of the financial public sector (-)	...	...	...	-4.3	-4.5	-2.9	-2.0	-1.0	-0.7	-0.6
Central Bank	-3.9	-2.8	-3.1	-3.4	-3.6	-2.3	-1.6	-0.8	-0.6	-0.6
Interest on foreign-currency-denominated debt	-2.9	-1.7	-1.7	-1.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.7	-0.6	-0.6
Interest on bills for monetary regulation	-0.9	-0.8	-0.9	-1.1	-1.4	-0.4	-0.3	-0.1	--	--
Mortgage bank	...	...	...	-0.4	-0.8	-0.5	-0.3	-0.1	-0.1	--
Intervened banks	...	...	...	-0.5	-0.3	-0.2	-0.1	--	--	--

Sources: Central Bank of Uruguay; and IMF staff estimates.

<sup>1</sup>Excludes the Bank of the Republic.

Until recently, the Bank of the Republic and the mortgage bank made losses because of a weak loan portfolio resulting from past operations. These banks' losses were not compensated by the central bank or the budget. New loans no longer contain a subsidy element, and the subsidy element on outstanding loans is being reduced to the extent possible. The authorities continue to improve the administration and operation of both the Bank of the Republic and the mortgage bank.

The four local banks that were the object of central bank intervention were officially taken over by the public sector in the mid-1980s. Two were merged, and one of the three remaining was privatized; their losses were partially covered by transfers from the budget. The remaining two commercial banks have now been recapitalized, and one was privatized in March 1994. The last is expected to be privatized in 1996. As noted above, in 1992 the government assumed most of the debt incurred by the central bank as a result of the portfolio purchase scheme.

The losses of the central bank began a quite steep decline in the early 1990s as a result of these operations, the decline in the stock of external debt entailed by the 1991 Brady operation, the lower level of international interest rates, and the decline in the stock of central bank bills. In mid-1993, the replacement of the central bank's own bills (whose outstanding stock in June 1993 was \$110 million) by treasury bills for the conduct of open market operations caused a further decline.

## Box 2. Jamaica

The Bank of Jamaica experienced large losses since the mid-1980s, averaging 5.3 percent of GDP in 1985/86-1992/93 (see table below). Foreign exchange operations were the major source of losses in the mid-1980s, but their relative importance has since declined. Subsequently, but before the recent reforms, the interest paid on certificates of deposits (CDs) issued by the central bank for the purposes of monetary control became the major contributor to the central bank's losses.

The origin of the central bank's losses on foreign exchange operations lies in the combined effects of a heavily negative NFA position and the role of various forms of exchange guarantees, which contributed to the central bank's large net foreign liabilities. The exchange rate guarantees or subsidies have taken different forms, such as trading losses under the dual exchange rate regime in the mid-1980s, auction losses, external debt operations on behalf of public enterprises, deposits associated with foreign assistance for development projects, contingency guarantees under an International Finance Corporation loan, and outright exchange rate guarantees. The central bank's large net foreign exposure meant that the sharp devaluation that took place in the mid-1980s caused the bank's interest expenditures to substantially exceed its interest income, resulting in large net losses.

### Jamaica: Operating Balance of the Bank of Jamaica

(In percent of GDP)

	Fiscal Years Ending March 31										
	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Operating balance	-6.9	-5.7	-5.1	-5.4	-4.9	-4.3	-5.2	-5.2	-2.0	-2.3	0.1
Expenditure (loss -)	9.0	6.7	6.4	6.2	6.6	5.6	6.0	6.5	3.2	5.3	3.5
Foreign interest	5.6	3.8	3.0	2.0	1.6	1.7	2.1	1.8	1.4	0.8	0.7
Exchange subsidies	1.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Certificates of deposit (CDs)	...	1.0	1.0	1.8	2.2	1.8	1.6	2.6	0.9	1.5	--
Revenue	2.1	1.0	1.0	0.8	1.6	1.3	0.7	1.3	1.2	3.0	3.6

Sources: Bank of Jamaica; and IMF staff estimates.

The relative importance of foreign exchange operations has declined since the mid-1980s. Beginning in November 1985, the central bank started issuing its own CDs for the conduct of open market operations, since it had no portfolio of interest-bearing government securities that it could use for this purpose. The interest cost of the CDs rose from 1 percent of GDP in 1986/87 to 2.6 percent of GDP in 1992/93. The incremental effect on the income statement of the issue of CDs by the central bank would have been no different from the effect of a conventional open market operation, but because the bank's balance sheet was weak to begin with, the losses began to mount. Reflecting these developments, the nonearning assets of the central bank—which include non-interest-bearing government securities it has received to cover losses—have risen substantially.

Since 1992, the Jamaican authorities have taken a number of actions to put the central bank's finances on a sounder footing. Losses from the issue of CDs by the Bank have now been eliminated, because all CDs have been retired. The central bank has also stopped providing financing for the external debt service of the rest of the public sector and making exchange rate guarantees. These policies have essentially eliminated the central bank's losses. The government does, however, cover any losses that may occur in a given fiscal year by transferring early in the following year marketable securities in the amount of the losses. In a reflection of these policies, the central bank achieved a small profit in 1995/96. The government is also considering recapitalizing the central bank to offset the non-interest-bearing government securities on its books.

The case of Jamaica is in some respects a good example of the difficulties involved in separating the quasi-fiscal element of a central bank's operations from the financial and monetary element. A large share of the losses entailed by the depreciation of the Jamaican dollar are undoubtedly quasi-fiscal in nature, however, and the use of CDs by the Bank artificially reduced the cost of public debt service.

Table 1. A Schematic Typology of Quasi-Fiscal Activities

	Timing of Impact on Cash Position <sup>1/</sup>	Ease of Quantifiability
<b>Operations related to the exchange system</b>		
MERs	I	Variable; easiest with single preferential rate
Import deposits	I	Variable
Deposits on foreign asset purchases	I	Variable
Exchange rate guarantees	D	Variable
Subsidized exchange risk insurance	D	Variable
<b>Operations related to the financial system</b>		
<b>Subsidized lending</b>		
Administered lending rates	I	Relatively easy
Preferential rediscounting practices	I	Difficult
Poorly secured and sub-par loans	D	Very difficult
Loan guarantees	D	Very difficult
Reserve requirements	I	Variable
Credit ceilings	I	Very difficult
Rescue operations	I/D	Variable

<sup>1/</sup> I; immediate; D; delayed.

Second, in analyzing any economy, it is important to have an accurate idea of the size of government. Although the net operating position of the central bank may take account of the net financial effect of some of the different QFAs, more analysis is likely to be needed to identify clearly and separately the implicit taxes and subsidies that the QFAs entail. Without this analysis, the magnitude of revenues and expenditure of the government is likely to be understated. Sometimes an estimate of the magnitude of such fiscal actions can be readily obtained from the financial accounts of the financial institution; in most cases, however, the tax or subsidy is not at all transparent (for example, as would be the case when a central bank lends at a concessional rate).

Third, quasi-fiscal taxes and subsidies, like some explicit taxes and subsidies, can have seriously distortive effects on resource allocation. Bringing such measures out into the open and analyzing their allocative impact are obvious prerequisites for determining whether their elimination should receive a high priority in the policy agenda.

Last, QFAs may entail the creation of contingent, often unfunded, liabilities. Such operations are far from uncommon in the central government itself, but when undertaken by the central bank or other PFIs they are arguably less subject to scrutiny and more difficult to monitor and control. A loan or exchange rate guarantee may have no immediate effects on the cash flow of PFIs, but it is likely to have immediate macroeconomic consequences that may be overlooked. Effective management of macroeconomic policy must ensure that unfunded and implicit liabilities incurred through financial operations are explicitly recognized and funded.

For these reasons, QFAs warrant a close examination. That said, the very nature of QFA imposes clear limits on the degree of scrutiny that they can or should receive. First, as the subsequent discussion will explain, monetary operations such as sterilization of capital inflows, which, as already noted, are commonly referred to as QFAs, cannot be treated in the same way as operations that are obviously akin to taxes and subsidies. Second, and perhaps more important, QFAs are often very difficult to quantify. Significant time and effort may be required to estimate even an imprecise estimate of the cost of specific QFAs. The subsequent discussion will also clearly illustrate some of the conceptual and practical issues that arise in quantification.

These considerations argue strongly for a pragmatic approach to the analysis of QFAs, given the limited resources that both countries and international organizations can devote to this pursuit, important though it is. Analytical and empirical work on QFAs should concentrate on those operations that are either suspected of accounting for large financial losses (or reduced profits) in the public financial sector or are thought to be the source of major distortions in resource allocation. Such a pragmatic slant would also extend to the analysis of the implications that the QFAs pose for economic policy.

## **General Issues**

### **Institutional and Regulatory Sources of QFAs**

As regulator of the monetary system, a central bank has a large number of instruments at its disposal. Among the most basic are reserve requirements, requirements for rediscounting operations, criteria for collateral for various classes of loans, credit allocation criteria, and interest rate ceilings and floors. These instruments can be used to favor or to discourage—to subsidize or to tax—the lending or borrowing of particular economic sectors.

Significant opportunities for QFA are also created by the central bank's role as regulator of the exchange rate regime. In addition to the fiscal role played by MER regimes, exchange rate guarantees on external borrowing can be used to subsidize borrowing, as can exchange risk insurance that is offered at excessively low rates. Similarly, import deposit schemes and the like have effects akin to customs duties.

The central bank's special relationship as banker to the government is another source of QFA. The treasury often enjoys a below-market rate of interest on its overdrafts with

the central bank, with the result that the true level of the NFPS's interest expenditure is understated.<sup>8</sup>

Although other PFIs are not presented with the same potential opportunities for QFAs as central banks, they are public sector entities and may be used for fiscal policy ends. Common practices include the extension of credit on subsidized terms or the provision of credit to borrowers who would not normally qualify in competitive credit markets. One crucial difference between the QFAs of these PFIs and those of a central bank is that the former, unless they enjoy a monopoly or monopsony position as lenders or borrowers, are typically not in a position to levy quasi-fiscal taxes. Their QFAs, on balance, tend to reduce their potential profits if not to entail outright losses.

Central banks and other PFIs are not the only public sector entities engaged in quasi-fiscal activity. *Nonfinancial* public enterprises are also often required to undertake QFAs, particularly commodity subsidies. Even though activities of this sort do not affect the overall balance of the NFPS, they do mean that the standard presentation of the public sector balance may understate the role of subsidies and certain other expenditure in the economy.<sup>9</sup> This kind of QFA is more common in Eastern Europe than in Latin America. In the former group of countries, state-owned enterprises have been expected to provide an array of social services that elsewhere would be provided by the government. For analytical purposes at least, such quasi-fiscal expenditure should really be included in the accounts of the central government. It is not always clear how such activities are financed. Presumably, implicit taxes on the production and sales of the enterprises concerned must play a major role.

---

<sup>8</sup>An overdraft with a below-market rate of interest has no effect on the treasury's deficit when the marginal rate of transfer of central bank net income is 100 percent. In this case, the decline in the treasury's interest bill will be exactly offset by a decline in transfers from the central bank (a part of nontax income) or an increase in transfers from the treasury to cover a loss. The treasury's overall balance is affected when the marginal rate of transfer is less than 100 percent. But even in the first case, the practice of interest-free overdrafts results in an understatement of the opportunity costs of central bank lending.

<sup>9</sup>Tanzi (1993) has discussed the QFAs of state-owned enterprises of economies in transition (EIT).



## Motives and Rationale for QFAs

Various aspects of a country's financial history and institutional fabric can undoubtedly be adduced to account for the origin and development of particular forms of QFAs. Whatever their origin, one essential consequence of their use is that QFAs hide what are essentially budgetary activities in the accounts of PFIs. For example, obliging mineral exporters to surrender their foreign exchange at an artificially overvalued exchange rate is tantamount to an export tax. It reduces recorded royalties and profit tax collections, but it effectively increases the real tax burden of the mining sector. An exchange rate guarantee on foreign debt is similar to an interest subsidy, but initially it affects neither the cash flow of the central bank nor that of the government. The hidden nature of these operations may also make them more acceptable politically in many countries.<sup>10</sup> Contingent QFAs are in a sense doubly hidden—their cash-flow impact is delayed, and because they are granted by financial institutions they do not necessarily receive legislative or parliamentary scrutiny.

One possible rationale for some QFAs is that they are seen as more convenient to administer than conventional budgetary operations. For example, if a central bank is used to operating a MER system, it may seem easier to rely on it than on the budget to extend a new subsidy to an imported good.

Some of the QFAs of central banks—notably rescue operations for troubled financial institutions—may also reflect an assumption that such support for the financial sector is properly in the domain of the central bank. In some countries, the central bank may be able to act more quickly than the treasury in this regard. In consequence, these operations, despite their fiscal character, may be seen as an integral part of a central bank's responsibility for sustaining the financial system during a crisis.

## Problems of Quantification

All of the basic reasons for concern over QFAs point to the importance of quantifying them, or at least of quantifying the most significant ones. Although reliable information on the net income or net losses of the central bank and any other PFIs engaging in QFAs is clearly valuable in its own right, the losses of a central bank or other PFI may be the result of the combined effect of the institution's regular operations and several QFAs. To have an idea of the true role and magnitude of the taxes levied and the subsidies provided by the central government in the economy, it is necessary to be able to break down the aggregate net loss figure into its quasi-fiscal components. Moreover, *predicting* the evolution of such losses is clearly easier when it is possible to identify and measure the impact of the separate activities that give rise to them. But this is much easier said than done.

---

<sup>10</sup>Tanzi (1995, page 5) made a similar point when he wrote that: "...often, governments that cannot raise a desired level of tax revenue do not scale down their role in the economy, but, rather, they attempt to pursue that role through nonfiscal instruments...largely, but not exclusively, quasi-fiscal activities and quasi-fiscal regulations."

In some cases, estimation of the financial impact of a QFA is relatively straightforward. For example, with MERs, as Section III discusses, ready quantification is feasible in certain cases.<sup>11</sup> Similarly, the subsidy element in a loan extended at a preferential interest rate can be readily quantified, although an assumption has to be made about the evolution of the market rate of interest on loans of equivalent quality, and such assumptions are obviously subject to some judgmental element. In contrast, the estimation of the subsidy or tax that results from credit allocation ceilings poses formidable difficulties that stem mainly from the difficulty of determining whether, and to what extent, the ceiling "bites." Similarly, it may be very difficult to assign a hard value to the financial cost of contingent liabilities, owing to the difficulty of predicting the likelihood of their being incurred.

### **III. VARIETIES AND ECONOMIC EFFECTS OF QUASI-FISCAL ACTIVITIES**

#### **QFAs Associated with the Exchange System**

QFAs associated with the exchange system can be divided into two groups: those that result from the use of MERs, and those that result from the assumption of exchange risk by the central bank (see Table 1). Operations such as required import deposits belong in the first group because they effectively establish a special exchange rate for certain classes of imports. Similarly, regulations that require zero-yield deposits at the central bank as a condition for purchasing foreign assets effectively establish a separate exchange rate for the transactions to which they apply.

#### **MER Practices**

MER practices, or practices with similar effects, are very common. As of December 31, 1994, some 40 IMF member countries had at least two exchange rates or an advance import deposit requirement. Nearly all of these required the surrender or repatriation of export proceeds, a practice tantamount to a tax when the surrender rate differs from the market rate.<sup>12</sup> The fiscal character of MERs is apparent in the case of an exchange rate regime where a special rate applies to particular categories of exports and imports. As an example, consider a regime in which certain mineral exports and imports of medicines are both subject to appreciated rates, all other trade being carried out at the standard rate.

---

<sup>11</sup>Appendix I discusses a variety of measurement issues in more detail.

<sup>12</sup>See International Monetary Fund (1995). This figure comes from the table entitled "Summary Features of Exchange and Trade Systems in Member Countries." These statistics reflect the existence of multiple **official** exchange rates, not necessarily parallel exchange rates.

It is clear that recourse to this form of MER practice is tantamount to imposing a tax on the mineral exports and a subsidy on imports of medicine, and that the value of the taxes and subsidies imposed can be accurately estimated.<sup>13</sup> These estimates can then be used to produce an adjusted measure of the net income of the central bank, and an adjusted measure (on a gross basis) of the financial operations of the NFPS. These revised estimates of public sector activity may then be used for purposes of analysis or programming.

An example of the subsidy entailed by a preferential exchange rate can be drawn from the experience of *Costa Rica*, where the central bank, during the period 1979 to 1982, applied a preferential exchange rate for imports of certain medicines, medical equipment, and petroleum products, and for public external debt service. In 1981, the subsidies amounted to 4 1/2 percent of GDP (United Nations, 1991a).<sup>14</sup>

The net effect on the budget of such a MER system can be calculated relatively straightforwardly. When the amount of foreign exchange purchased from the taxed mining sector does not equal the amount sold for subsidized imports, the impact on the central bank's accounts will depend on the valuation procedures used for foreign exchange (see Appendix I).<sup>15</sup>

The calculation of the fiscal impact of MER regimes is less straightforward when the special rates affect a number of the major sectors of the economy. It should still, in principle, be possible to eliminate the special rates and replace them by explicit ad valorem taxes or subsidies, but it may not always be clear which rate is the central rate.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup>The fiscal character of MERs was analyzed in two early contributions to the IMF's economic journal, *Staff Papers*; see Bernstein (1950) and Sherwood (1956).

<sup>14</sup>A second subsidy arrangement in Costa Rica involved a broader set of beneficiaries. In 1981, during a foreign exchange crisis, a large backlog of requests for foreign exchange accumulated at the central bank. Unable to satisfy the demand, the central bank compensated importers who purchased foreign exchange in the parallel market by issuing foreign exchange denominated bonds paying the six-month London interbank offered rate (LIBOR) and equivalent to the difference between the official exchange rate (C 8.60 per U.S. dollar) and the rate importers had to pay in the parallel market, which was capped at C15 per U.S. dollar. The face value of these bonds issued amounted to 12.7 percent of GDP, and they accrued an annual interest cost of 2 percent of GDP (United Nations, 1991a).

<sup>15</sup>If the central rate is 10 local currency units (LCUs) per U.S. dollar, the mining sector rate is LCU 6 per dollar, and the special import rate is LCU 7 per dollar, then the central bank has net income from the purchase and resale of \$1 million of  $(7 - 6) \times \$1$  million, or LCU 1 million. Alternatively, with reference to the central rate, the bank makes a profit of LCU 4 on each purchase of foreign currency from the mining sector, and a loss of LCU 3 on each sale to the privileged import sector.

<sup>16</sup>The fiscal costs entailed by the unification of the exchange rate regime (that is, devaluation of the official rate to eliminate a parallel exchange market) are very carefully analyzed in Agénor and Uçer (1995).

Another set of problems arises when the exchange rate, whether a single rate or the central rate in a MER system, is so grossly overvalued that foreign exchange sales are rationed by the central bank. In this case, every transaction involves a simultaneous tax (of the exporter who is forced to surrender earnings at an unrealistically appreciated rate) and subsidy (for the importer, who benefits from the same unrealistically appreciated rate). Quantification in such cases is problematic because it requires the estimation of a shadow exchange rate.

MERs, like tariff systems, can be highly distortionary in their allocative effects. They can entail wide variations in effective rates of protection—which can be positive or negative—for different industries. Even when a system with more than one rate might conceivably serve some useful purpose—for example, a special exchange rate on agricultural exports, which might serve as a proxy for a tax on agricultural income in an economy where it is not feasible to administer an income tax—their lack of transparency makes them a distinctly inferior substitute for explicit budgetary levies.

One potentially serious consequence of MERs is their distortive impact on conventional measures of the relative importance of different sectors and different revenue sources in the economy. The exchange regime in Venezuela in the mid-1980s had just such an effect. In December 1986, the central bank rate applying to most imports was Bs 14.5 per U.S. dollar, compared with a free market rate of about Bs 22 per dollar. Imports of foodstuffs and certain other items were permitted a rate of Bs 7.5 per dollar, and certain debt-service payments were transacted at Bs 4.3 per dollar. Petroleum export receipts, which accounted for approximately 90 percent of Venezuela's foreign currency earnings, were converted at Bs 7.5 per dollar until mid-1987, when the rate was changed to Bs 14.5 per dollar.

The net outcome of the system was to generate profits for the central bank until the devaluation of the rate applied to oil exports, whereupon the balance shifted to a deficit. The resulting decline in profitability of the central bank was exactly offset by the increased profitability of the state oil company, so that the combined balance of the central bank and the NFPS was not affected by the change to the exchange rate. The recourse to the overvalued rate for petroleum transactions did, however, obscure the important role played by the state oil company in the generation of public sector revenues.

### **Exchange Rate Guarantees and Assumption of Exchange Rate Risk**

The second major avenue for QFAs associated with the exchange system is the assumption by the central bank and other PFIs of exchange rate risk. This typically takes the form of an exchange rate guarantee, but it also may arise when the central bank subsidizes exchange risk insurance.

Unlike the operations of MER systems, the issue of exchange rate guarantees and the like establishes a contingent liability, although the rate at which losses are realized can vary greatly. When domestic inflation is significantly above international levels, and the domestic currency is expected to depreciate at a significant rate, a guarantee at the current

exchange rate can create a strong incentive for foreign borrowing. It allows the domestic borrower to pay an international rate of interest on an obligation denominated in local currency. This can create a very large subsidy in high-inflation countries. A similar subsidy is created when a central bank or other PFI guarantees the rate applying to foreign currency deposits of the banking system. Public enterprises often benefit from the adoption of a policy of exchange rate guarantees.

If the guarantee extended by the central bank or PFIs on foreign-currency-denominated debt extends to both interest payments and principal repayments, then a loss is realized with every payment every time the exchange rate depreciates. It should be possible to calculate *ex post* the value of such realized losses as they occur. Calculating *ex ante* the expected value of the subsidy that is extended by this practice is considerably more complicated, of course, and depends inevitably on somewhat arbitrary assumptions.<sup>17</sup>

Although the difficulties involved in such calculations should not be downplayed, developing a measure of the subsidy nevertheless could play a very important role in supplementing or qualifying the conventional measure of the budget deficit. Even information on the stock of outstanding guarantees would permit a more accurate picture of the size and impact of the public sector's fiscal operations. It must be recognized, nonetheless, that quasi-fiscal contingent liabilities are a part of a much larger, and oft-neglected, problem—namely, the inadequate accounting of contingent liabilities entailed by **both** budgetary and extrabudgetary programs of the government and other public sector entities.<sup>18</sup>

The experience of *Chile* in the debt crisis that began in 1982 provides examples of quasi-fiscal operations involving the exchange system, including recourse to both subsidized exchange rates and exchange guarantees. Following the devaluation in June of 1982, the central bank undertook to provide foreign exchange at a subsidized rate to private sector entities with large external debt obligations. IMF staff estimates suggest that the cost of this operation averaged about 2 percent of GDP a year during 1983–85.

As part of a second policy initiative that began in 1983, the central bank offered foreign exchange guarantees to help obtain scarce foreign exchange reserves. The central

---

<sup>17</sup>In the case of a guarantee that fixes the exchange rate at the rate prevailing at the time the loan was contracted, an estimate of the total value of the subsidy could be made by discounting the stream of loan repayments by a rate of interest on a long-term local-currency-denominated security, and subtracting the result from the initial value of the loan. If the local rate equals the interest rate on the loan, there is no subsidy element (because the initial value of the loan will by definition be equal to the present discounted value of the repayments stream using the rate of interest at which the loan was contracted). The higher the local rate, the greater is the subsidy element.

<sup>18</sup>The Federal Credit Reform Act of 1990 now requires that the U.S. budget include allocations to cover the present value of expected net cash outflows from loan and loan guarantee program (see U.S. Office of Management and Budget, 1995). In New Zealand, there is a requirement that all fiscal risks facing the overall government be disclosed in the budget and quantified where possible.

bank purchased foreign exchange and entered into a commitment to resell it at the same real exchange rate (that is, the initial rate adjusted for the inflation differential between Chile and the rest of the world) after one year. An interest premium was also paid on these "swaps." Its costs were estimated at about 0.5 percent of GDP a year during 1984-86.

As part of a third operation related to the scheme to restructure private debt, the central bank assumed certain external liabilities of the private sector. Again, as the result of a substantial real currency devaluation, the central bank incurred losses averaging 1 percent of GDP in 1983-84.

A fundamental point to be made about exchange rate guarantees and similar operations is that, regardless of the pace at which losses are realized, their macroeconomic effects are likely to materialize from the start of the operation. The subsidy created by borrowing has its effect on expenditure immediately, not when the losses are realized. Only the monetary effect coincides with the realization of the loss. Concentrating on the cash-flow impact of these operations can, therefore, be seriously misleading.

## **QFAs Associated with the Financial System**

### **Subsidized Lending**

Subsidized lending can take a variety of forms, ranging from the relatively direct practice of lending at administered rates set below market, to the more indirect subsidies entailed by preferential discount procedures, lending to poor credit risks, and lending without adequate collateral.

#### ***Administered Lending Rates***

Perhaps the easiest operation to analyze is lending at administered rates. When PFIs are obliged to lend at below-market interest rates, there is an obvious fiscal subsidy in their operations. An estimate of the subsidy can be made, if data on market rates of interest are available, and can be taken into account in assessing the financial operations of the NFPS.

When PFIs are obliged to make loans at below-market rates, and are not compensated directly or indirectly by the government, their profits are lower than they otherwise would be. It is not uncommon, however, for such practices to be effectively financed by other entities in the public sector. For example, nonfinancial public sector enterprises (NFPEs) can be obliged to maintain deposits with PFIs at unremunerative rates.

The central government, in the end, may pay for the subsidy through transfers to the NFPE involved, although the burden of the operation can fall on the NFPE for a time. Central banks can also finance directly the subsidized lending operations of specialized banks, as was the case with the National Mortgage Bank in Argentina. When the financial system is controlled by the government and repressed as well, below-market lending rates

can be financed by artificially reduced deposit rates.<sup>19</sup> The lower lending rates can reduce a government's interest payments below what the payments would be in a liberalized financial system. In effect, a tax on holders of deposits with the financial system is used to extend an interest subsidy to the central government.

The government is not the only beneficiary of below-market interest rates. Any borrower who can gain access to this privileged form of borrowing also benefits. Although these kinds of implicit subsidies and taxes cannot be quantified as rigorously as those emanating from a MER regime, rough estimates can still be made. A recent comparative study estimated that the tax entailed by financial repression of this sort exceeded 4 percent of GDP in a number of countries during the 1980s (Giovannini and De Melo, 1993). The estimates of the cost of implicit taxation in an earlier study are even higher (Chamley, 1991).

Direct central bank lending to the government can take place through the use of overdrafts, by means of fixed-term loans and advances, or by the direct purchase of government securities. In an effort to promote central bank independence, many countries have restricted or prohibited such lending; nonetheless, direct lending, albeit not necessarily at below-market rates, is still common. Of a sample of 57 countries compiled for a recent study, only 4 prohibited all three forms of lending (Cottarelli, 1993).

Even when direct lending to the government by the central bank is formally prohibited, there are typically means of circumventing the prohibition when other financial intermediaries are owned or controlled by the public sector. Since the central bank is typically not prohibited from lending to these intermediaries, onlending to the government can take place. Indeed, loans from the central bank can finance directly QFAs by other public sector entities.

The impact on the central bank's net income of subsidized lending to the government, like the impact of other QFAs, can in some circumstances be neutralized if the bank does not pay interest on required reserves. However, the scope for this tactic narrows as the share of credit going to the government increases; it narrows further when inflation is high, because the central bank must then start paying interest on the reserves that commercial banks hold with it. Indeed, paying significantly less than the market rate will weaken the profitability of commercial banks and encourage financial disintermediation and capital flight, thereby diminishing the base of the inflation tax. Consequently, a large deficit, high inflation, and interest-free lending to the government can result in large central bank losses. Another consequence may well be controls on capital.

---

<sup>19</sup>In this case, it may be private financial institutions, rather than PFIs, that are effectively obliged to act as fiscal agents. Moreover, there may be no direct effect on the financial operations of PFIs. Even for the private financial institutions in the case just described, the implicit tax imposed on their depositors is offset by the subsidy the private institutions are obliged to grant to their borrowers. That said, their profitability may be affected by the impact of the interest rate regulations on the volume of their business.

### ***Preferential Rediscounting Practices***

Whereas administered lending rates are a subsidy to consumers (that is, borrowers), typically paid for in the first instance by the producer, preferential discounts are effectively producer subsidies that might or might not be passed on to the consumer. For example, if a sectoral development bank is allowed to sell its own paper at a subsidized rate to the central bank or other PFIs, that rate could be passed on to the final borrower; however, it might also simply result in greater profits for the development bank. In the latter case, it merely subsidizes lending that would have taken place anyway. Thus, it may not be obvious who the ultimate beneficiary of preferential rediscounting would be. As is the case with administered lending, however, it should be possible to make an estimate of the size of the subsidy involved if it is possible to measure market-related interest rates.

### ***Poorly Secured and Below-Par Loans***

In many countries, public sector banks have had extensive problems with loan recovery. Loans by PFIs that are either extended at standard market-related interest rates without adequate collateral, or made to borrowers who are not creditworthy, clearly have a subsidy element. Indeed, at times such loans are actually implicit grants to favored client groups. As a practical matter, however, it is very difficult to establish ex ante the value of the subsidy such loans entail.<sup>20</sup>

These operations only affect the cash flow—and possibly the financial viability of the PFI that makes them—if and when the loan is not serviced. Ultimately, and as noted below, the effects of such poor credits entail quasi or direct fiscal outlays associated with rescue efforts. Like exchange rate guarantees, the macroeconomic effects of such activities, in terms of the expenditures to which they give rise, really precede their impact on a PFI's cash flow and the emergence of a possible need for recapitalization. Although the extension of high-risk loans by PFIs may have quite serious macroeconomic consequences, their effects are thus both hidden and delayed.

The Fund's framework for government financial statistics (International Monetary Fund, 1986) classifies net lending for policy purposes—as opposed to net lending to earn a return—as a deficit-determining item and places it "above the line." The same treatment could be accorded noncommercial net lending by PFIs, thus ensuring that these operations, which undoubtedly have a fiscal element, are treated comparably with similar operations carried out by the government. Nonetheless, the isolation of the subsidy element of poorly secured and below-par loans, and its inclusion in the standard presentation of the financial operations of the NFPS, is in general not feasible.

---

<sup>20</sup>If loans of a similar degree of risk are extended by the private financial system, a measure of the subsidy element of loans from PFIs can be derived from the relationship between the interest rate charged by the private sector and that charged by the government. Appendix I discusses a way of calculating the subsidy element entailed by a loan guarantee that also can be applied to poorly secured and below-par loans.



## **Loan Guarantees**

This practice is typically associated more with governments than central banks and other PFIs. Nonetheless, PFIs do guarantee loans. The practice entails a subsidy because, absent the element of risk, the lender is willing to charge a lower rate of interest. If one can measure the market rate of interest on regular loans to borrowers in the same risk category, it is possible to measure the value of the subsidy entailed by the provision of loan guarantees.<sup>21</sup>

## **Reserve Requirements and Credit Ceilings**

If QFAs can be characterized on a continuum running from indirect to direct, selective reserve requirements and credit ceilings would be at the indirect end of the scale. Both credit ceilings and adjustments to required reserve ratios can be engineered to encourage banks to allocate their loan portfolios in one direction or another.

The fiscal impact of reserve requirements is more amenable to quantification than that of credit ceilings. The fiscal element in reserve ratios arises when the assets that comprise them do not earn a market-related rate of return. Provided that an assumption can be made about the rate of return that these assets would enjoy if they could be invested freely, it is possible to estimate the revenue the central bank earns by virtue of the requirement. What is very difficult is determining who ultimately bears the burden of this quasi-fiscal tax.<sup>22</sup>

The fiscal element of reserve requirements can at least be made transparent, even if it cannot be eliminated, by making an explicit transfer of the value of the implicit tax involved to the treasury, and by labeling it as tax revenue in the government's accounts. A more fundamental reform would be to ensure that banks obliged to hold reserves with the central bank can earn a market-related rate of interest.<sup>23</sup>

In contrast, credit ceilings, to have an effect, have to "bite," and it is not possible to know just from the dimensions of the ceilings whether they do. This complicates the task of estimating the size of the QFA. The determination of the impact of credit ceilings on the income statements of PFIs and their importance as subsidies or taxes can be understood only if it is possible to determine how credit and saving would have been allocated in their absence. This will not generally be feasible.

---

<sup>21</sup>Appendix I describes one method of calculation.

<sup>22</sup>That burden should be shared by the banks (that is, their shareholders), their depositors, and their borrowers. By making certain assumptions about the loan and deposit markets it is possible to estimate each group's share. But these assumptions will inevitably be somewhat arbitrary. Molho (1992) presented an illuminating discussion of this issue; see also Appendix I.

<sup>23</sup>The treatment of the implicit tax revenue generated by reserve requirements is discussed in Appendix I.

The use of reserve requirements as a fiscal policy instrument can have profound effects on the economy. Artificially high requirements can be used to crowd out the private sector, by channeling all the commercial banks' assets into the central bank, which then lends them to the government. A less extreme measure might take the form of a requirement for the banks to hold a minimum part of their liquid assets in government paper. Such a policy can also artificially reduce the cost of government borrowing. A policy that controls bank lending to the private sector can have a similar effect.<sup>24</sup>

Credit ceilings can result in a distribution of credit totally different from the distribution that would emerge if lending were governed by market criteria. The role of credit in a centrally planned economy, where credit norms are set simply to ensure the fulfillment of the plan, is perhaps the most extreme example of this phenomenon.

### **Rescue Operations**

Central bank rescue operations of troubled financial institutions have at times been the most visible and also the most expensive of QFAs. They can take a variety of forms—from a simple infusion of capital, to an assumption of nonperforming loans, to an after-the-fact exchange rate guarantee. A fairly common form is the purchase of all or part of the nonperforming loan portfolio of the institutions in difficulty. Operations of this sort took place in Uruguay and Chile in the early 1980s, and more recently in Venezuela and Mexico.

Sometimes, rescue operations are the inevitable sequel of the burden governments impose on PFIs to perform functions that properly fall to the budget. The obligation to make substandard or low-interest loans pushes a PFI to insolvency, and the government—typically via the central bank—has to step in.

A straightforward infusion of capital to a troubled financial institution by the central bank is no different in principle from a budgetary capital transfer. The treatment of the latter in the IMF's government finance statistics is to include it in government expenditure and net lending, so that parallel treatment of a transfer from the central bank would lead to an increase in the financial deficit of the NFPS.

Nonetheless, the macroeconomic impact of such transfers depends critically on the circumstances in which they take place. If the government has already been paying compensation for the interest not paid to a PFI on its portfolio of nonperforming loans, the transfer of capital and the write-off of the loans are simply bookkeeping operations.<sup>25</sup> Similarly, if a recapitalization and loan write-off had been expected sooner or later by the banks, the government, and depositors, then the actual operation essentially formalizes a tacit understanding. The troubled financial institutions receive government debt, on which

---

<sup>24</sup>Bruni, Penati, and Porta (1989) have discussed the role of administrative controls in sustaining demand for public sector bonds in Italy at various times.

<sup>25</sup>These operations would, nonetheless, give the PFI more assurance that its operations would not be wound up in the near future.

they earn interest. If the government issues more debt to finance this interest, then there is no impact on the economy whatsoever. If the scale of the troubled institutions' lending is unaffected by the timing of the rescue operation, the fact that the operation was anticipated means that it has no effect on the operations of the banking industry, nor on the economy.

This "irrelevance" result depends critically on the assumption that the rescue was expected.<sup>26</sup> More generally, the impact of a financial rescue operation depends on the expectations of banks and depositors as to the government's intended course of action. In the first example, the infusion simply formalizes an already existing arrangement—in effect, a subsidy is capitalized. In the second case, the effect is similar, although a (unexpected) decision *not* to recapitalize would certainly have some impact on the economy. Even if the financial system as a whole were not affected by the collapse of certain institutions, there would clearly be a depressing influence on the economy as a result of their bankruptcy and the losses suffered by their depositors and creditors. That said, the extra expenditure of the bailout operation is essentially a transfer payment from the taxpayer at large to the creditors and depositors of the troubled institutions. It takes place after the banks' lending decisions have had their impact on the economy.

Latin America furnishes many examples of bank rescue efforts. A significant part of the cost of these efforts was financed off-budget by the central bank. For example, in *Chile*, in December 1981, the central bank intervened in four banks and four finance houses that were in liquidation and granted emergency credit amounting to approximately 8 1/2 percent of GDP to these institutions. During the following four years, the central bank continued to grant emergency credits to commercial banks and also purchased a portion of their nonperforming loans. This latter operation was in the form of a repurchase agreement wherein the banks were committed to repurchase the loans out of future profits. The central bank purchased 60 percent of the nonperforming loans with securities that paid a real rate of return of 7 percent and matured in four years, while the commercial banks were given an indefinite period during which they would repurchase the loans, to which a real interest cost of 5 percent a year was applied. The flows related to these operations amounted to 3.2 percent of GDP in 1982 and 12.5 percent of GDP in 1983 but, by 1987, had turned negative as repurchases exceeded loans (United Nations, 1991b).

The Central Bank of Chile also financed a debt rescheduling between domestic banks and domestic debtors. Commercial banks were granted subsidized credits to finance an exchange by their debtors of short-term liabilities at market interest rates for long-term debt at subsidized rates. This had the effect of improving the quality of the commercial bank loan portfolio, given the enhanced likelihood that the debtors would be able to service the subsidized debt. The program was most active in the period 1984–85, with average annual reschedulings of 4 percentage points of GDP.

In 1990, state banks in *Brazil* were experiencing serious financial difficulty because they were unable to roll over the debts of their state treasuries. In their efforts to deal with

---

<sup>26</sup>The irrelevance result is analyzed in Lane (1996).

this difficulty, the state banks raised overdrafts on their legal reserves, obtained large rediscount loans from the central bank, and sold certificates of deposit at rates well above those offered by private banks. In early 1991, the central bank and the governments of the four largest states reached an agreement for the temporary financing of these banks' debt through a swap of central bank securities for state securities amounting to approximately 2 percent of GDP.

The major bank rescue efforts in Venezuela in 1994-95 were initially at least partially financed off-budget by the central bank (BCV). Specifically, in 1994, when the crisis erupted, FOGADE (the deposit insurance agency) provided financial assistance to banks using a line of credit from the BCV and a transfer from the central government. The former was much larger than the latter. In 1995, financing took the form of a central government transfer and commercial bank credit.

In Mexico, when the banking system came under severe pressure at the time of the exchange crisis of late 1994, FOBAPROA, the deposit insurance agency, played a major role in the various programs of support to the banks.<sup>27</sup> In particular, FOBAPROA was the agent of a temporary recapitalization of certain banks affected by the crisis (the PROCAPTE program).<sup>28</sup> One of the impacts of the peso depreciation--through its impact on the peso value of foreign-currency-denominated loans--was to reduce the capital asset ratios of many Mexican banks to below the minimum required ratio of 8 percent. On the basis of resources obtained from the Bank of Mexico, FOBAPROA acted to reverse this decline by purchasing subordinated debt instruments issued by the banks with low capital asset ratios. These debentures must be converted to capital within 5 years, or sooner if capital asset ratios fall below certain norms in the interval (Banco de México (1996)). FOBAPROA also provided support in the form of short-term loans to banks experiencing losses or runs on their external liabilities.

Bank rescue operations can be likened to a form of implicit deposit insurance system.<sup>29</sup> Formal, or explicit, deposit insurance systems come in many varieties and are far more common in industrial than in developing countries (Kyei, 1995). There are two basic similarities between bank rescue operations and a deposit insurance system: both can protect depositors from the risk of loss; and both lessen incentives for depositors to exercise oversight over banks, and thereby increase the banks' opportunity to engage in risky lending practices. Explicit deposit insurance institutions have been seen as a basic social institution because of their potential role as sustainer of the financial system during crises. Recently, the moral hazard problem they can create has received more emphasis.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup>See Ito, Folkerts-Landau, and others, 1996 for a description.

<sup>28</sup>The acronym stands for *programa de capitalización temporal*.

<sup>29</sup>This analogy was drawn by Talley and Mas (1990).

<sup>30</sup>See, for example, Merton and Bodie (1993) for a discussion of possible reforms of deposit insurance schemes in the United States.

Does a deposit insurance system entail QFA? If the insurance premiums are set at an adequate level, there will presumably be no need for the government (through the central bank) to intervene. The insurance system would be self-financing, and the implicit tax or subsidy element is not obvious.

In practice, it is very difficult to know what the appropriate level for premiums should be, and very few countries base premiums on the perceived riskiness of different banks. The introduction of deposit insurance systems can also change the rate—and cost—of bank failures in an unpredictable way, making it difficult to set premiums *ex ante*. Consequently, a situation can easily arise of a deposit insurance system exhausting its reserves and being unable to meet its obligations. The quasi-fiscal element in a deposit insurance system, if there is one, results from the government's intervention when the reserves of the scheme are insufficient to compensate depositors. Explicit deposit insurance may also have a quasi-fiscal element to it to the extent that the insurance fund is subsidized by the government, or when the system is used to promote a particular class or classes of financial institution.<sup>31</sup>

### **Sterilization Operations**

Operations to sterilize capital inflows by using open market operations and other market-based monetary instruments entailed sizable losses—up to 0.5 percent of GDP—for some Latin American countries in the early 1990s (IMF 1996, page 73). The role of these kinds of operations has been enhanced by an increase in international capital mobility and by the growing attractiveness of investment in emerging financial markets. Central bank losses from this source also reflect the trend to indirect rather than direct methods of monetary policy. The conduct of monetary policy through open market operations and the like can increase the explicit costs of monetary control even as it does away with more distortive and direct methods of control.

Capital inflows must be sterilized if a government is unwilling to permit either an exchange rate appreciation or an induced and possibly inflationary increase in base money. If the exchange rate is allowed to float freely, capital inflows have no impact on the domestic monetary base, and hence there is no supply disturbance to sterilize. Similarly, if the central bank is willing to accept an endogenously determined supply of base money, then it need not sterilize.

Sterilization through such market-based means as the sale of a government or central bank security has a fiscal cost if the interest on the security sold by the central bank provides a higher rate of return than the foreign security purchased by the central bank with the foreign exchange obtained through the sale of the security. In most cases, the motivation for the capital inflow is that rates of return in the domestic currency exceed those available abroad, and thus the rate of return that must be offered in domestic currency by the central bank exceeds the rate that it can obtain abroad. Even if the central

---

<sup>31</sup>The use of a deposit insurance system to promote a particular class of institution (for instance, savings banks) has been discussed by Kyei (1995).

bank chooses to sell foreign-currency-denominated securities, in order to eliminate the inflationary component of the interest differential between domestic and foreign securities, the risk premium most central banks would have to pay would exceed that offered by the intervention currency's "home country" authorities. Consequently, sterilization through market-based means is usually a losing proposition.

Sterilization can be seen as altering directly market prices both in the foreign exchange market and the money market. The exchange rate will be less appreciated than otherwise, domestic interest rates will be higher, and the quantity of the monetary base will be unchanged (assuming that no exchange rate appreciation is permitted and all inflows are sterilized). The direct fiscal cost of the policy choice is clear—the difference between the interest cost paid by the central bank or treasury and the interest earned on the foreign assets acquired with the foreign exchange purchased. The indirect aspects are also worthy of note, although they are less transparent. Earners of foreign exchange obtain more local currency for their income than otherwise is the case, and spenders of foreign exchange need to pay more local currency than they would otherwise. Holders of domestic debt are rewarded with a higher interest rate than they otherwise would obtain, although they are denied the capital gain, measured in foreign currency terms, that would accrue to them were the exchange rate to appreciate. Holders of foreign assets find that they are spared the capital loss, measured in local currency terms, that would occur were the domestic currency allowed to appreciate.

An important aspect of a sterilization operation is that all of the transactions it involves are voluntary, and thus the key aspect of a tax—that a payment is exacted without compensation—is absent. Unlike the case with a dual exchange system, where importers and exporters have an incentive to evade the system and deal directly with each other, there is no element of coercion. There is, however, a myriad of implicit transfers of income that take place at the government-influenced constellation of relative prices. In this respect, the activity can be seen as similar to that of a government policy to stabilize the price of a commodity through purchases and sales at market prices. The direct government cost of the policy is the cost of carrying an inventory of the commodity that is the object of intervention. The indirect aspects are again less transparent because consumers and producers of the product will, at varying times, receive implicit transfers and pay implicit taxes.

#### **IV. IMPLICATIONS FOR POLICY**

When quasi-fiscal activity is prevalent, the conventional measures of fiscal activity, such as the NFPS borrowing requirement or the deficit of the central government, are misleading indicators of the stance of fiscal policy and of the demands the government makes on credit availability.

## Traditional Approaches

For example, if the central bank is used as a conduit for subsidies to PFIs or NFPEs, both the true budget deficit and credit to the government are understated by the budgetary accounts. In these cases, it is preferable to rely on an enlarged measure of the financial operations of the NFPS, one that is extended to incorporate the net income of the central bank and other PFIs that engage in QFAs.<sup>32</sup> Central bank losses are often included in the definition of the public sector used in IMF-supported programs (see Bennett, Carkovic, and Dicks-Mireaux, 1995). Since the operations of the NFPS will be measured generally on a modified cash basis, while central banks normally would use an accruals-based measure, the amalgamation of the results for the central bank and the NFPS normally requires that adjustments be made to the central bank's income statement.<sup>33</sup>

This approach makes no attempt to distinguish between the fiscal and the financial operations of the central bank or PFIs. Instead, it assumes that QFAs will be fully reflected in the profit and loss accounts of the PFIs that engage in them. Given the difficulty of disentangling the fiscal from the monetary and financial operations of the public financial sector, this treatment of QFAs has the considerable merit of being relatively simple.

## More Sophisticated Approaches

When QFAs are recognized as a problem, the calculation of an enlarged measure of the NFPS balance that incorporates the net income (or losses) of the central bank and other PFIs will provide a better measure of the true fiscal stance than the conventional measure. That said, more ambitious approaches should be considered in cases where QFAs are deemed to have a significant macroeconomic impact and are readily quantifiable.

---

<sup>32</sup>The true budget deficit is *not* understated if the cost of QFA is borne by the budget, as it is if transfers from the central bank to the budget are automatically adjusted to reflect quasi-fiscal losses. Put another way, the budget deficit will not be misrepresented by the conventional measure when the central bank engages in QFA if the marginal rate of transfer of profits (and losses) is 100 percent. Typically, the marginal rate of transfer is *not* 100 percent.

<sup>33</sup>One of the exceptions to the cash-based measurement of the financial operations of the NFPS is interest payments, which for the NFPS are normally measured on an accrual basis. To avoid artificial increases in a central bank's cash income and to ensure consistency with the accounting of interest payments in the NFPS, the central bank's interest earnings would have to be measured on an accrual basis as well. In addition to the adjustments noted above, adjustments may also be necessary to compensate for deficiencies in the accruals-based accounting of central bank operations. That said, the accounts of the central bank are normally in better shape than those of the central government and, a fortiori, those of the NFPS. These issues are explored at greater length in Appendix I. On general issues in amalgamating central bank and fiscal deficits, see Robinson and Stella (1993).

A range of analytic options may be considered, all of which would supplement reliance on the enlarged measure of the financial balance of the public sector. Least ambitious, and most appropriate where quantification is difficult or subject to significant imprecision, would be to make a qualitative analysis of those QFAs that give rise to significant distortions in resource allocation or whose macroeconomic impact would appear significant (and for which only a rough order of magnitude can be estimated). For some of the QFAs cited above, the number of assumptions required to quantify them may simply make quantification unfeasible. Among others, unfunded or contingent liabilities may require a qualitative rather than a quantitative approach.

In other cases, the implicit taxes or subsidies entailed by QFAs may be more readily quantifiable. To make these estimates, those QFAs that can be measured relatively easily would effectively be extracted from the accounts of the central bank or other PFIs (see Box 3). The estimates could be included in an analysis of the fiscal stance—albeit shown separately—and used to calculate alternative measures of the fiscal contribution to monetary expansion.<sup>34</sup> This analysis would highlight the impact of QFAs and the dangers they pose to macroeconomic policy.

Where feasible, the most desirable option would be to classify such QFAs as any other conventional NFPS operation. This treatment would then allow them to be incorporated on a gross basis—that is, quasi-fiscal taxes with budgetary revenue and quasi-fiscal subsidies with expenditure—in the conventional presentation of public sector operations; a corresponding adjustment of the estimated net income of the affected PFIs would be made.

The adoption of these alternative approaches would simply mean that QFAs, instead of being buried in the accounts of the central bank and other PFIs, would, to the maximum extent possible, be brought out into the open and included as part of the analysis of fiscal policy. This procedure would not require a change in established procedures for statistical compilation, since the proposed estimates of quasi-fiscal taxes and subsidies would be used only for analytical and financial programming purposes.

---

<sup>34</sup>This approach changes the distribution of the financial balance of the overall public sector between the NFPS and the public financial sector, although not its total.



### Box 3. Calculating the Value of Quasi-Fiscal Activities: Two Examples

1. A country has a central exchange rate of LCU 3 to the dollar. A special, appreciated exchange rate of LCU 2.5/dollar applies to exports of mineral products; the same exchange rate applies to imports of medicines and certain foodstuffs. Mineral exports in 1995 were \$1,200 million; imports at the special rate amounted to \$400 million.

The quasi-fiscal tax on exports is calculated as:

$$(3.0 - 2.5) \times (\text{LCU } 1,200 \text{ million}) = \text{LCU } 600 \text{ million.}$$

The quasi-fiscal subsidy to imports is calculated as:

$$(3.0 - 2.5) \times (\text{LCU } 400 \text{ million}) = \text{LCU } 200 \text{ million.}$$

The central bank was thus a net gainer from this particular QFA in 1995, to the extent of LCU 400 million. Under the procedure proposed in the text for financial programming and analytical purposes, export taxes of the central government would be increased by LCU 600 million, and commodity subsidies by LCU 200 million. Central bank credit to the government could be adjusted downward by the amount of the net tax (LCU 400). The net income of the central bank after adjustment for the QFA would be reduced by LCU 400 million, so that the combined public sector deficit would not change.

2. A central bank extends a loan at an interest rate of 10 percent a year to the agricultural development bank; the current annual rate of inflation is 15 percent; loans of comparable maturities have rates of interest ranging from 20–25 percent. If the outstanding balance of the loan is LCU 200 million, a reasonable estimate of the range of the annual subsidy extended to the agricultural development bank would be:

$$\text{Lower bound: } (20 - 10)/100 \times (\text{LCU } 200 \text{ million}) = \text{LCU } 20 \text{ million.}$$

$$\text{Upper bound: } (25 - 10)/100 \times (\text{LCU } 200 \text{ million}) = \text{LCU } 30 \text{ million.}$$

The degree of uncertainty surrounding the size of the subsidy may make it inappropriate to enter an estimate in the accounts of the central government even for programming or analytical purposes. Nonetheless, this information could enter the standard presentation of the public finances as a memorandum item. When the estimate has a lower variance, however, it could be entered as a subsidy in the accounts of the central government and financed by additional credit from the central bank. The central bank's net income would be correspondingly adjusted.

Proposals to consolidate central bank budgets with the government's budget have been opposed by some on the grounds that consolidation would precommit monetary policy to an unacceptable degree; that it would circumscribe the central bank's flexibility to act as provider of liquidity and lender of last resort. Even if this view is accepted, there is little reason not to isolate those central bank activities that are obviously fiscal in character. Thus, the central bank could produce a budget that would differentiate between items for which a specific expenditure allocation is made, and those for which the outcome is neither predetermined, nor publicly predicted.<sup>35</sup>

<sup>35</sup>As an example, a budget consisting of those items for which specific allocations will be made could be constructed, including the central bank's own operating expenditures as well as expenditures for subsidized lending and any other QFAs. Separate projections could be made for monetary operations, which would not need to be published. Nonetheless, it would be expected that the results of such operations would be reflected in the transfer of central bank profits or budgetary provision for losses.

## Structural Reform

Beyond the exercise of accurately measuring and illuminating the scope and magnitude of QFAs, the issue then remains whether such activities should be more **formally** recognized as fiscal activities (thus reducing their impact on the net income and balance sheets of PFIs). One possibility would be for governments to include QFAs explicitly in the budget, to execute them through the normal budgetary channels, and to subject them to the same scrutiny as other budgetary operations. A second and less radical alternative would be to require the budget to make explicit compensation to PFIs for the losses entailed by any QFAs they are obliged to perform. The latter approach has been used by Bolivia in a recent IMF-supported program, but for particular QFAs.

The first of these alternatives, if it could be implemented, would make QFAs more transparent and would subject them to greater scrutiny than would the second. Both alternatives, however, have drawbacks. First, some types of QFAs would normally **have** to remain within the accounts of the central bank, simply because they would defy efforts to estimate them. As a consequence, it will not generally be possible to apply either of the two approaches—at least not in a thoroughgoing way.

Second, and more fundamental, neither approach deals with the problem of QFAs with distortive effects on the allocation of resources. For example, converting a MER system into a set of explicit taxes on trade, or converting a complex scheme of differentiated reserve requirements into budgetary taxes, only makes the practices more transparent. Their distortive effects on production and consumption decisions remain, although their presence in the budget may make it more likely that the political will to eliminate them can be mustered.<sup>36</sup>

The ultimate solution to the truly harmful quasi-fiscal practices will often lie in measures outside the budgetary realm. With reference to the two examples just given, the solution to the distortive effects of a MER system that on balance is a net tax on the economy may be the adoption of a unified exchange rate system and a broadening of the base of a relatively neutral levy such as the value-added tax. A permanent solution to distortive QFAs in PFIs will require basic reform of the banking system, rather than the inclusion in the budget of any subsidies or taxes to compensate for those losses or gains resulting from such quasi-fiscal instruments as selective credit controls and reserve requirements.

The importance of structural reform may be especially great for economies in transition, where the financial system has long been expected, as a matter of course, to bail out loss-making establishments. In such conditions, it is particularly difficult to draw a line between the functions of the NFPS and PFIs. Here, reform has to extend beyond even the financial system, so that the systemic pressure on banks to facilitate the violation of

---

<sup>36</sup>The implicit taxes and subsidies entailed by QFAs are not necessarily undesirable—as taxes and subsidies. The subsidy created by an appreciated exchange rate could conceivably play a role in a social safety net, for example.

the hard budget constraint is eliminated at its source. Indeed, QFAs in the setting of a formerly centrally planned economy are, in a sense, only a symptom of a far greater problem: the lack of incentives in the public enterprise sector for financial discipline.

The measures taken by Uruguay in mid-1992 in its IMF-supported adjustment program illustrate how these various approaches can be combined to address the problem of QFAs. To deal with the short-run macroeconomic and financial consequences of QFAs, the central bank's net losses, the losses of banks that had received assistance from it, and the losses of the state-owned mortgage bank were included in the measure of the overall public sector deficit. At the same time, the authorities made a commitment to privatize the commercial banks that remained in the public sector and to transfer part of the central bank's external debt to the treasury. Clearly, the solution to the problems posed by quasi-fiscal measures requires both a modification of traditional definitions of public sector activity and structural reforms.

## **APPENDIX. MEASUREMENT AND ACCOUNTING ISSUES**

Various problems that arise in defining QFA, in measuring the quasi-fiscal component of the operations of central banks and other PFIs, and in consolidating the financial operations of central banks with those of the NFPS, which were briefly discussed above, are addressed here at greater length.

### **Definitional Issues**

As a starting point for the discussion, it is convenient to repeat the narrow definition of QFA set out in Section II: an operation or measure carried out by a central bank or other PFI with an effect that can, in principle, be duplicated by budgetary measures in the form of an explicit tax, subsidy, or direct expenditure and that has or may have an impact on the financial operations of the central bank or other PFIs.

This definition merits a number of observations:

It excludes certain activities that in some countries have entailed large losses for the central bank. One topical and important example is the losses that have been incurred by policies to sterilize capital inflows; another is the impact on a central bank's income statement generated by a restrictive open market operation.<sup>37</sup> There is a sense in which these losses—or any central bank loss—are fiscal, inasmuch as they ultimately have to be covered by the government. Although they do not have to entail a tax or subsidy element, they are commonly referred to as QFAs.

---

<sup>37</sup>The central bank's income declines when it engages in open market operations selling bonds because it exchanges interest-bearing assets (bonds) for non-interest-bearing liabilities (money).

Consistent application of the definition may require that certain activities normally considered monetary in character be recognized as having a fiscal element. For example, most central banks impose a reserve requirement, and many of these do not pay a market-related rate of interest on their reserves. If a reserve requirement results in banks holding a greater share of their assets in reserves than they would in the absence of that requirement, it imposes a tax, as discussed in Section II.<sup>38</sup> Yet this practice may be seen by some as an integral part of monetary policy.

The definition would also exclude some government regulations and other acts of public policy that have little or nothing to do with either the budget or monetary policy but that can have effects akin to those of taxes and subsidies. For example, a regulation restricting the use of property can inflict a capital loss on the owner, and in this respect it is similar to a tax on wealth. The definition excludes these practices from the ambit of QFA, because they do not directly affect the financial operations of PFIs.<sup>39</sup>

It would not include tax expenditures, which are already covered by the budget and in principle are subject to budgetary scrutiny. This exclusion does not mean that a government should not be concerned about the fiscal cost of special deductions from taxable income and the like. These are clearly important, but they are rather different from the quasi-fiscal activity pursued by PFIs. Similarly, the definition excludes the estimated cost of loan guarantee programs created by the government and other programs entailing contingent liabilities. As the paper stresses, these operations are potentially very costly, whether conducted by the government or by a PFI. See Towe (1993) for further discussion.

The definition would exclude the inflation tax, in view of the following considerations:

- The inflation tax is not really an "operation" or a measure, but the end result of a particular combination of monetary and fiscal policies. The term "tax" is, consequently, somewhat misleading.
- The replacement of an explicit tax on money balances by the inflation tax entails a wholesale change in the macroeconomic environment (that is, an increase in the rate of inflation). Replacing an export tax by a MER practice has, by contrast, no such effect.
- The rate of the inflation tax will not typically equal any given rate of an explicit tax on money balances.

---

<sup>38</sup>It can be argued that to the extent that a depository institution has access to central bank borrowing at more favorable terms than it could obtain from the market, the institution receives a subsidy that compensates it in some measure for the reserve requirement.

<sup>39</sup>Regulations can, in principle, have macroeconomic consequences that public policy should take into account; a significant wealth effect, for example, could depress consumption.

Another implication of the definition is that its strict application would exclude certain types of operations that entail the creation of taxes and subsidies through the financial system when these have no direct impact on the net income of the central bank or other PFIs. As discussed in Section II, the central bank may establish regulations setting maximum lending rates and deposit rates for commercial banks, both privately and publicly owned. Artificially low deposit rates are like a tax on savers, and low interest rates are a subsidy to borrowers. Yet the net income of PFIs may be entirely unaffected by the regulations (that is, if there are no publicly owned commercial banks). These kinds of regulations bear a certain resemblance to employer–mandated benefit plans. Nonetheless, these operations **do** affect the financial operations of the government, as previously discussed, because they artificially lower the cost of borrowing.

Since the spirit of these regulations is the same as preferential interest rates and other QFAs, and since they impose a tax that ultimately benefits the government, the definition could be expanded to include them. The modified definition would be as follows: an operation or measure carried out by a central bank or other PFI with an effect that can, in principle, be duplicated by budgetary measures in the form of an explicit tax, subsidy, or direct expenditure and that has or may have an impact on the financial operations of the central bank, other PFIs, *or government*.

In practice, QFA is defined even more broadly, since it can refer to any operation that has a significant impact on the net income of a PFI. That said, there is some merit to distinguishing between such practices as MERs or subsidized interest rates, which clearly entail taxes and subsidies, and practices such as open market operations, which have fiscal implications but cannot be so obviously duplicated by explicitly budgetary operations. The paper has relied on a definition of QFAs broad enough to encompass these kinds of operations, while paying special attention to those operations of a more obviously fiscal character.

### **Problems Resulting from the Use of Cash Versus Accrual Accounting**

Most Fund member countries measure the financial operations of the NFPS or central government on what might be called a modified cash basis—taxes and other revenues are recorded as collected, and expenditures when they are paid, with interest recorded when due, and sometimes with an adjustment for changes in arrears. Financial institutions, and central banks in particular, will typically use accruals–based accounting. To take a few examples: interest on loans is recorded when it is due, not when it is paid; provisions for doubtful loans, loss write–offs, or loss reserves will be made that have no counterpart in a cash transaction; depreciation of physical assets is recorded as an expense; expenditure on capital assets is recorded in the capital account and does not affect the net income position. For all these reasons, it cannot be assumed that the cash transfer made by the central bank to the budget in a given period will equal its cash income for that period, measured in the same way as the operations of the NFPS, even if it transfers 100 percent of its accrued income to the central government.

To derive the enlarged public sector balance described earlier—to amalgamate central bank or other PFI income (losses) with the balance of the NFPS in a consistent

way—requires that some fairly major adjustments be made. However, since the operations of the NFPS or the central government are not measured entirely on a cash basis, neither should the operations of the PFIs. For example, if interest paid to the central bank by the central government is measured on an accrual basis the bank's receipts should be measured in the same way to avoid inconsistency. There is also a potential problem with a cash-based measure of central bank income: it has happened that borrowers in arrears on their interest obligations to public sector banks have obtained fresh loans to pay off their arrears. This kind of operation can be used to reduce artificially the overall public sector deficit. To avoid this kind of manipulation, appropriate bank supervisory regulations prohibiting such recapitalization of interest should be put in place.

The accounting treatment of net lending by the central bank for policy purposes deserves particular attention. Such operations, if conducted through the budget, are recorded as above-the-line transactions in the framework of the IMF's government finance statistics (International Monetary Fund, 1986). Hence, they increase the deficit. Typically, they would not be treated this way in the accounts of the central bank.

### **Particular Problems Resulting from Foreign Exchange Transactions and MER Systems**

This section begins with a brief discussion of accounting procedures for spot foreign exchange transactions without the added complication of the quasi-fiscal taxes and subsidies entailed by MERs.<sup>40</sup> It then takes up the special problems posed by MERs.

In its role as custodian of a country's foreign exchange reserves, a central bank is constantly accruing or realizing losses or gains in its foreign exchange transactions. Considering first losses or gains that are not realized—those that result from a change in the value of the stock of foreign exchange—the standard treatment, whatever the precise rule used to value foreign exchange, is to make a counterpart entry in the revaluation account. If central banks make a daily valuation of their reserves based on the average daily rate, then the revaluation account is also changed on a daily basis. These accrued gains or losses, however, are not reflected in the central bank's income and loss statement.<sup>41</sup> This treatment of accrued losses or gains is consistent with the standard presentation of the financial operations of the NFPS. The same conclusion holds true when valuations are less frequent, provided that a counterpart entry is made in the revaluation account.

This use of the revaluation account makes no distinction between nominal and real gains and losses. Thus, for example, the central bank's foreign exchange reserves can actually increase or decrease in real terms without there being any effect on the income

---

<sup>40</sup>The issues this section discusses are also addressed by Leone (1994).

<sup>41</sup>The preferred accounting treatment requires that if the balance of the revaluation account becomes negative (if accumulated losses exceed accumulated gains), the loss should be charged against the profit and loss account.

and loss statement. Such accrued losses or gains, however, do affect the strength of a country's reserve position and cannot be entirely ignored.

In general, recommended accounting practice calls for only realized gains on foreign exchange transactions to be brought to the profit and loss account. A number of central banks (perhaps most prominently the U.S. Federal Reserve System), however, include both realized and unrealized gains and losses in the profit and loss statement; that is, they include the valuation change on the stock of net foreign assets (NFA). In such cases it is clear that, in order to ensure consistency with government accounts, the central bank operating result would need to be adjusted before amalgamating it with NFPS operations.

Given the way realized gains are frequently measured, their inclusion could be problematic. To take a concrete example, suppose a central bank had acquired its target level of foreign exchange reserves at an average rate of LCU 1 per U.S. dollar, and that the exchange rate had subsequently been devalued to LCU 2 per dollar. At the time of the devaluation, a revaluation gain of LCU 1 million for each \$1 million of reserves would have been recorded. Without any sales of foreign exchange, this gain would not have affected the profit and loss account.

If the bank now sells \$1 million at LCU 2 per U.S. dollar, the monetary base and NFA each decline by LCU 2 million. If it subsequently repurchases the foreign exchange with monetary base at the same rate—LCU 2 per dollar—the earlier transaction is reversed. In determining profits and losses for the year, however, the bank's accountant would debit the revaluation account by the amount of profit deemed to be realized from the sale of foreign exchange. If the foreign exchange sold was valued at LCU 1 per dollar, the sale is recorded as generating a profit of LCU 1 million, which is added to the profit and loss account and subtracted from the revaluation account.

The economic justification for distinguishing this as realized "profit" is rather dubious, however. In the example given, the balance sheet would have been identical had the central bank undertaken no intervention (presuming the final exchange rate was unaffected by the intervention). The only difference would be that in the latter case the accountant would not have debited the revaluation account and added the amount to the profit and loss statement, since no transactions had taken place.

An analogy could be made with the use of first in, first out (FIFO) accounting by any enterprise with inventories in an inflationary period. Historic cost pricing means that accounting profits are artificially overstated; the cost to the enterprise of replacing its inventories has risen, and once it has replaced them it is in the same position as before with the exception that the value of its inventory has risen. The profit is "locked up" in the inventory, however, and it does not realize this gain unless it reduces its stock of inventory. The same is true of the central bank. If it maintains an unchanged target for NFA, it will not effectively realize a gain on its foreign exchange holdings despite gross sales and purchases in the market.

We now consider the valuation and classification problems posed by MERs. Two cases should be distinguished: when the central bank's NFA do not change, and when they

do. As a simple example, take a three-rate MER system in which the officially designated central rate is LCU 2 per dollar, with a special appreciated rate of LCU 1 per dollar applying to certain exports, and a depreciated rate of LCU 3 per dollar applying to certain imports.

In the first case, where net sales at the central rate are zero, the sale of \$1,000 million to importers at the special rate and the purchase of \$1,000 million from exporters at their special rate entail no change in NFA, a reduction in the monetary base (or negative monetary impact) of LCU 2,000 million, and an increase in other items net (OIN) of LCU 2,000 million, reflecting the central bank's profits from the operation (Table 2). These calculations are not affected by the choice of the central rate, even if that choice is to some extent arbitrary, because there is no change in NFA.

What would be affected by the choice of the central rate, however, is the classification of the quasi-taxes or subsidies entailed by the MER system. If, in the example just presented, the officially designated central exchange rate applies to most transactions, then this may not be an issue. However, the structure of a multiple rate system might be such that there were at least two plausible candidates for the central rate. In this case, any measure of the tax or subsidy equivalent of special exchange rates will inevitably be arbitrary.

When the level of international reserves changes, the choice of the central exchange rate does matter for the calculation of central bank income. To return to the earlier example, now augmented by a fourth exchange rate of LCU 2.5 to the dollar, let us suppose that net sales of foreign exchange at the rates of LCU 2 and LCU 2.5 are zero, but that sales of foreign exchange to importers at the rate of LCU 3 to the dollar are now \$500 million, not \$1,000 million.

The monetary base is reduced by LCU 500 million, but the measured impact on OIN clearly varies depending on which exchange rate is used to value the change in reserves (Table 3). This result is a simple illustration of the inventory valuation problem, but it does illustrate how different accounting conventions will affect the measure of central bank income.

The conventional approach to the valuation of reserve gains and losses—the use of the rate at which most *official* transactions take place—becomes even more problematic when none of the official exchange rates is close to the free-market rate. In such a case, the use of **any** official exchange rate for valuation purposes can be quite misleading. To take an extreme example, suppose that the free-market rate in the example above is LCU 10 to the dollar. If this rate, rather than an official rate, is used to value the reserve loss, the calculated impact on central bank income is substantially different. Even when there is no change in NFA, the use of official exchange rates in such a situation to measure the relative size of the implicit taxes and subsidies created by the exchange system will be *seriously misleading*.



Table 2. Impact of MER System on the Central Bank's Balance Sheet:  
With No Change in Reserves

A. Foreign exchange transactions and their monetary impact

	Exchange Rates (LCUs per dollar)			At All Rates
	1	2	3	
Net sales (net purchases –) (in millions of dollars)	-1,000	--	1,000	--
Monetary impact (in millions of LCUs)	1,000	--	-3,000	-2,000

B. Impact on the central bank's balance sheet  
(in millions of LCUs)

Monetary impact	-2,000
Change in NFA	--
Change in other items net (central bank profits)	2,000

Note: LCUs, local currency units; NFA, net foreign assets.

Table 3. Impact of MER System on the Central Bank's Balance Sheet:  
With Change in Reserves

A. Foreign exchange transactions and their monetary impact

Exchange rates (LCUs per dollar)	1	2	2.5	3	At All Rates
Net sales (net purchases -) (in millions of dollars)	-1,000	--	--	500	-500
Monetary impact (in millions of LCUs)	1,000	--	--	-1,500	-500

B. Impact on the central bank's balance sheet  
(in millions of LCUs)

	With Exchange Rate of LCU 2 = \$1	With Exchange Rate of LCU 2.5 = \$1
Monetary impact	-500	-500
Change in NFA	1,000	1,250
Change in OIN (central bank profits)	1,500	1,750

Note: OIN, other items net.

### Reserve Requirements

Section III discussed the role of reserve requirements as quasi-fiscal taxes. When banks are obliged to hold reserves and are paid a lower rate of interest than they would earn on an alternative and equally attractive investment, they are in effect being subject to a tax. If banks' reserves are lent to the government, and if this lending is a substitute for sales of government securities to the private sector, then the government is in effect given an interest subsidy that equals the difference between the rate of interest on government bonds (*ib*) and the rate of interest paid to banks on their reserves (*ir*) times the stock of reserves (*R*). The amount of the subsidy (*S*) is thus given by

$$S = (ib - ir)R.$$

If reserves are a certain fraction (*k*) of deposits (*D*), the subsidy may be re-expressed as:

$$S = (ib - ir)(kD).$$

This subsidy can affect the financial operations of the government in one or a combination of two ways. If the central bank does not charge interest on its loans to the government, its net income is reduced by the imposition of—or increase in—a reserve requirement, since it may pay interest on the bank reserves. This means that transfers of central bank profits to the government will be lower than otherwise.<sup>42</sup> However, this negative impact on the government's accounts will be more than offset by lower explicit interest payments by the government, since  $ib$  exceeds  $ir$ . Although government borrowing is subsidized, the explicit rate of interest on government securities is not reduced; instead, the amount of borrowing by this means is reduced.

If the central bank does charge a market rate of interest on its loans to the government, the government's interest expenditures will not be affected. The central bank's net income will be affected, however, and the increase in its transfer to the government will reduce the budget deficit. Despite the fact that interest expenditure is not affected, the imposition of a reserve requirement where reserves are compensated at a rate below the market effectively lowers the government's cost of borrowing.

The reserves tax does not have to be used to subsidize lending to the government; it can be used to finance any expenditure. Nonetheless, the use of artificially high reserve requirements to channel credit to the government is certainly not uncommon.

The quasi-fiscal tax on reserves can be made transparent by including it—for analytical purposes at least—in government tax revenue, which will then increase by the value  $S$ . If the central bank has not been charging the government interest on the loans that are financed by the increase in reserves, this should be offset by an increase in interest payments of the same amount. When the central bank has been charging interest, the increase in tax revenue should be offset by a decline in central bank income—if a marginal rate of transfer of central bank profits of 100 percent is assumed, then the government's property income is reduced by the amount of the tax.

This discussion has focused on how the tax entailed by reserve requirements is determined, and on the way it shows up in the public sector's financial accounts. The incidence of the tax is another matter. To the extent that reserve requirements lower deposit rates, for example, then depositors bear part of the cost; higher lending rates mean that borrowers pay part of it as well. These issues have been discussed at some length in Molho (1992).

---

<sup>42</sup>This will be the case if the marginal rate of transfer of central bank profits is positive.

## Contingent Liabilities

The problems posed for the contingent liabilities entailed by a central bank's quasi-fiscal operations are essentially the same as those posed by similar operations of the central government. Both central banks and central governments can guarantee loans, for example. In both cases the size of the operations can be very large, but it will have no impact on a cash-based measure of the financial operations of the government until money is actually paid out for a loss. The inadequacies of a cash measure of the public sector's operations, when contingent liabilities are important, have been the subject of some commentary (see Towe, 1993, for example). At a minimum, cash-based measures of the deficit should be supplemented with a measure of the outstanding value of contingent liabilities.

Substantial valuation problems may arise with contingent liabilities; these problems are not unique to the operations of central banks and other financial public institutions. To take the case of loan guarantees, should one seek data on the total stock of loans that are guaranteed or just that part of the stock that is deemed to be at risk of nonperforming? Often the information that would permit the calculation of the expected value of realized losses entailed by a contingent liability program may not be available.<sup>43</sup>

Towe (1993) has described one method for calculating the capitalized subsidy element created by a loan guarantee. This is the present value of the reduction in interest payments that results from the guarantee and is given by the following formula, where  $L$  is the loan principal,  $i^w$  is the interest rate that would have been obtained without the guarantee, and  $i^g$  is the guaranteed rate:

$$S = \sum_{t=1}^n \frac{(i^w - i^g)L}{(1 + i^w)^t} = \frac{(i^w - i^g)L \left[ 1 - \frac{1}{(1 + i^w)^n} \right]}{i^w}$$

---

<sup>43</sup>The valuation of the cost of a loan guarantee was discussed by Fries (1992). The issue of the treatment of loan guarantees and other contingent liabilities in the budgetary accounts was also discussed in U.S. Congress (1990).

## Inflation Adjustment

The adjustment of the conventional measure of the financial balance of the NFPS to take account of the impact of inflation on the real value of net public debt is a controversial issue. Nevertheless, inflation-adjusted deficits can play a useful complementary analytical role to traditional indicators of the fiscal stance. The basic rationale for the adjustment is that the inflationary component of the government's interest expenditure is really a form of amortization. It compensates the holders of public sector debt for the decline in the real value of their assets; therefore it should not be classified as a current expense of the government or as income in the hands of the recipient.<sup>44</sup>

The income statements of central banks are also affected by inflation, and the issue arises whether the conventional results need to be adjusted for inflation. This section briefly discusses some of the consequences of using the standard inflation adjustment, with the aid of this highly simplified central bank balance sheet:

<u>Assets</u>	<u>Liabilities</u>
Net foreign assets ( <i>NFA</i> )	Monetary base ( <i>MB</i> )
Net credit to government ( <i>DCG</i> )	
Net credit to private sector ( <i>DCP</i> )	Net worth ( <i>NW</i> )

It is assumed, for simplicity, that the bank has no operating costs and no physical assets. Also for simplicity, net worth includes the valuation adjustment for changes in the nominal value of foreign exchange; hence, it reflects not only nominal increases in the bank's net credit position, other things being equal, but also increases in the nominal (local currency) value of foreign exchange.<sup>45</sup>

If the real rate of interest,  $r$ , on domestic and foreign assets is the same, the real exchange rate is constant, and no interest is paid on the monetary base (*MB*) then nominal profits can be expressed as<sup>46</sup>

$$NFA(r + pw + d) + (DCP + DCG)(r + pd),$$

---

<sup>44</sup>On the general issue of the impact of inflation on the fiscal deficit, see Tanzi, Blejer, and Teijeiro (1993).

<sup>45</sup>Conventional accounting would place nominal revaluation gains in a revaluation account. This is, in effect, an inflation adjustment for foreign assets. Here the adjustment applies to the whole of the bank's operations, and it is therefore acceptable to include nominal revaluation gains in the rest of the bank's nominal income.

<sup>46</sup>A constant real exchange rate requires that  $pw + d = pd$ .

where  $r$  is the real rate of interest,  $d$  is the rate of depreciation of the local currency, and  $pw$  and  $pd$  are the international and domestic inflation rates. This can be re-expressed as  $NFA(r + pd) + (DCP + DCG)(r + pd)$ .

Adjusted for inflation in the usual way, central bank income would then become

$$NFA(r + pd) + (DCP + DCG)(r + pd) - pdNW$$

or

$$r(NFA + DCP + DCG) + pdMB.$$

But this would include a measure of the inflation tax,  $pdMB$ , in the real income of the central bank. Thus, if the "real" component of the central bank's income were transferred to the government, revenue from the inflation tax would be counted above the line. This suggests that the standard approach to adjusting deficits for inflation is not appropriate in the case of the central bank. Eliminating the inflation tax term from the preceding equation would simply leave:

$$r(NFA + DCP + DCG).$$

If, for the sake of argument, it is assumed that the central bank were paying the market rate of interest on the entire monetary base, then the conventional adjustment would result in the following statement of real income:

$$r(NFA + DCP + DCG - MB).$$

In this case, however, the central bank would be compensating holders of the  $MB$  by paying a market-related rate of interest on its liabilities. The central bank is—by assumption—not exploiting its monopoly over money creation, and it is earning simply the market-related return on its net worth (the expression in parentheses equals  $NW$ ). In this case, the conventional adjustment would be appropriate.

## REFERENCES

- Agénor, Pierre-Richard, and E. Murat Uçer, 1995, "Exchange Market Reform, Inflation, and Fiscal Deficits," IMF Working Paper 95/78 (Washington: International Monetary Fund, August).
- Bennett, Adam, Maria Carkovic, and Louis Dicks-Mireaux, 1995, "Record of Fiscal Adjustment," in IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements, Part II: Background Papers, ed. by Susan Schadler, Occasional Paper 129 (Washington: International Monetary Fund, September), pp. 6-35.
- Bernstein, E.M., 1950, "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rate," Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 1 (September), pp. 224-37.
- Bruni, Franco, Alessandro Penati, and Angelo Porta, 1989, "Financial Regulation, Implicit Taxes, and Fiscal Adjustment in Italy," in Fiscal Policy, Economic Adjustment, and Financial Markets, ed. by Mario Monti (Washington: International Monetary Fund), pp. 197-230.
- Chamley, Christophe, 1991, "Taxation of Financial Assets in Developing Countries," World Bank Economic Review, Vol. 5 (September), pp. 513-33.
- Cottarelli, Carlo, 1993, Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice, Occasional Paper 110 (Washington: International Monetary Fund, December).
- Fries, Steven M., 1992, "Fiscal and Economic Impact of Federal Credit Programs," in The United States Economy: Performance and Issues, by a staff team headed by Yusuke Horiguchi (Washington: International Monetary Fund), pp. 192-217.
- Fry, Maxwell J., 1993, "The Fiscal Abuse of Central Banks," IMF Working Paper 93/58 (Washington: International Monetary Fund, July).
- Giovannini, Alberto, and Martha De Melo, 1993, "Government Revenue from Financial Repression," American Economic Review, Vol. 83 (September), pp. 953-63.
- International Monetary Fund, 1986, A Manual on Government Finance Statistics (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_, 1995, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1996, World Economic Outlook, May: A Survey by the Staff of the International Monetary Fund (Washington).
- Ito, Folkerts-Landau, and others, 1996, International Capital Markets: Development, Prospects, and Key Policy Issues, World Economic and Financial Surveys (Washington: International Monetary Fund).

Kyei, Alexander, 1995, "Deposit Protection Arrangements: A Survey," IMF Working Paper 95/134 (Washington: International Monetary Fund, December).

Lane, Timothy D., "The First-Round Monetary and Fiscal Impact of Bank Recapitalization in Transition Economies," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 96/8 (Washington: International Monetary Fund, August, 1996).

Leone, Alfredo M., 1994, "Institutional and Operational Aspects of Central Bank Losses," in Frameworks for Monetary Stability: Policy Issues and Country Experiences, ed. by Tomás J.T. Baliño and Carlo Cottarelli (Washington: International Monetary Fund), pp. 738-55.

Mackenzie, G.A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 122 (Washington: International Monetary Fund).

Mackenzie, G.A., 1994, "The Hidden Government Deficit," in Finance and Development, Vol. 31 (December), pp. 32-35.

Merton, Robert C., and Zvi Bodie, 1993, "Deposit Insurance Reform: A Functional Approach," in Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, ed. by A.H. Meltzer and C.I. Plosser, Vol. 38 (June), pp. 1-34.

Molho, Lazaros E., 1992, "Reserve Requirements on Bank Deposits as Implicit Taxes: A Case Study of Italy," IMF Working Paper 92/18 (Washington: International Monetary Fund, February).

Pérez-Campañero, Juan, and Alfredo M. Leone, 1991, "Liberalization and Financial Crisis in Uruguay, 1974-87," in Banking Crises: Cases and Issues, ed. by V. Sundararajan and Tomás J.T. Baliño (Washington: International Monetary Fund), pp. 276-375.

Robinson, David J., and Peter Stella, 1993, "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits," in How to Measure the Fiscal Deficit, ed. by Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty (Washington: International Monetary Fund), pp. 236-58.

Sherwood, Joyce, 1956, "Revenue Features of Multiple Exchange Rate Systems: Some Case Studies," Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 5 (February), pp. 74-107.

Talley, S.H., and I. Mas, 1990, "Deposit Insurance in Developing Countries," World Bank Staff Working Paper 548 (Washington: World Bank, November).

Tanzi, Vito, 1993, "The Budget Deficit in Transition," Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 40 (September), pp. 697-707.

\_\_\_\_\_, 1995, "Government Role and the Efficiency of Policy Instruments," IMF Working Paper 95/100 (Washington: International Monetary Fund, October).



\_\_\_\_\_, Mario I. Blejer, and M.O. Teijeiro, 1993, "Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures," in How to Measure the Fiscal Deficit," ed. by Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty (Washington: International Monetary Fund), pp. 175–204.

Teijeiro, M.O., 1989, "Central Bank Losses: Origins, Conceptual Issues, and Measurement Problems," Policy, Planning, and Research Working Paper WPS 293 (Washington: World Bank, October).

Towe, Christopher M., 1993, "Government Contingent Liabilities and Measurement of Fiscal Impact," in How to Measure the Fiscal Deficit, ed. by Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty (Washington: International Monetary Fund), pp. 363-89.

United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, and United Nations Development Program, 1991a, "El déficit cuasifiscal de la Banca Central en Costa Rica: 1985–1989," Serie Política Fiscal, No. 19 (Santiago de Chile).

\_\_\_\_\_, 1991b, "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile," Serie Política Fiscal, No. 21 (Santiago de Chile).

U.S. Congress, Congressional Budget Office, 1990, "The Federal Deficit: Does It Measure the Government's Effect on National Saving?" (Washington, March).

U.S. Office of Management and Budget, 1995, *Budget of the United States Government: Analytical Perspectives, Fiscal Year 1996* (Washington: U.S. Government Printing Office).

Watanagase, Tarisa, 1990, "Banks in Distress—The Case of Bangladesh," IMF Working Paper 90/81 (Washington: International Monetary Fund, September).



# THE CREDIBILITY OF THE FEDERAL GOVERNMENT IN BAILING OUT STATE GOVERNMENTS: COMPARING THE US WITH BRAZIL AND MEXICO

Rafael Gamboa♦  
Banco de México

Transfers from the federal government (FG) to bail out a state government (SG) have been analyzed as a game of chicken: The SG accumulates increasing amounts of debt and the FG stands to its commitment of not bailing it out. But this graphic description does not take into account the fact that the SG chooses its debt first and it is at the brink of default when the FG is tested on its commitment. The action taken by the SG depends of its expectation of the FG response. Therefore the crucial issue is the credibility of the FG, i.e., the incentives it has to rescue the distressed government. In the US, the FG earned a reputation for honoring its promise in the last century, while in Brazil and Mexico SG bailouts are currently practiced. The differences are: FG availability of tax sources with SG inflexible tax bases, the impact of the indebted regions in the national economy and the characteristics of the creditors. In the US, the FG had very distortionary sources, few states went into default and debt was held by foreigners, while this has been the opposite in Brazil for the past 15 years and in Mexico in 1995. In consequence, to prevent bailouts, this paper gives evidence in favor of debt limits to enforce discipline within a confederation.

## 1. INTRODUCTION

The FG is tempted to bail out a member of the confederation at the brink of default, since it has access to alternative sources of revenue. Expecting the rescue, the SG will borrow recklessly. The question of FGs bailing out SGs can be seen as a game of chicken. Buiter and Kletzer (1991) describe both players as trying to be the Stackelberg leader, with the SG acquiring debt knowing that she cannot pay it back, and the FG vowing not bail her out. If the FG position is credible, the first best situation is attained and the SG remains solvent; otherwise the FG transfers rescue funds to the indebted SG. Although this graphic

---

♦ I thank participants to the seminars at Banco de México and the Conference "Comparative Development in Latin America and the United States" for their comments. In particular I am specially grateful to Jan Devries, Peter Lindert and Carlos Marichal for helpful suggestions. Thanks also to Demian Castillo for his excellent research assistance. Opinions and mistakes are my own responsibility. Comments are welcome to: rgamboa@banxico.org.mx

account describes the two possible outcomes of the game, the dependence of the outcome on the credibility of one of the players shows that this is not a simultaneous-move game of chicken. The timing of the model is crucial, with the SG choosing debt level first, to which the FG responds (Canzoneri and Diba, 1991). Therefore, the emphasis of the analysis should be on the commitment of the FG and its incentives to bail out SGs.

The adequate fiscal operation of confederations has generated controversy over the appropriate instruments to prevent bailouts. The current debate has been centered around the creation of the European Monetary Union. One of the Maastricht Treaty criteria for fiscal convergence limits current deficits and public debts to 3% and 60% of GNP respectively, in part, to avoid the EC from rescuing one of its members (Buiter and Kletzer, 1991; von Hagen, 1991; Aizeman, 1994). Goldstein and Woglom (1992) organize the discussion into three different options: fiscal rules, multilateral surveillance by member states, and market-based fiscal discipline. Fiscal rules (like the Maastricht criterion) have been described as undesirable (since they impose destabilizing fiscal policies), unnecessary (since the market will limit its availability of credit [Buiter, Corsetti and Roubini, 1993]), and ineffective (since governments find ways for circumventing them [von Hagen, 1991]).<sup>1</sup> Multilateral surveillance lacks credibility because the punishments that multilateral institutions could impose on a deviant state are too weak.<sup>2</sup> Finally, the market could deter bailouts by increasing interest rates for those states that run large debts. This solution is seen as credible, desirable, and effective (Buiter, Corsetti and Roubini, 1993; Goldstein and Woglom, 1992; Bayoumi, Goldstein and Woglom, 1995).

Empirical evidence on market-based discipline has been provided by the experience of US states, where it is alleged that the market has prevented defaults, at least for the last 50 years. However, it is precisely the absence of defaults for such a long time that raises questions about the applicability of this example to other countries: Why does the market charge a default premium when there has been no default by states for such a long time? There has not been a default because the FG is credible in its no-bailout provision not because the market has prevented it. The authors that favor market-based discipline explicitly assume that the FG will not bail out SGs, which is precisely what this solution is trying to prevent. Assuming no bailout is not acceptable if the FG does it. In this case we argue in favor of fiscal limits enforced by independent and strong authorities.

After assuming Revolutionary War debts in 1790, the US FG was tested on its commitment after the panics of 1837, and its reaction was to let nine states to go into default. The FG at the time had little room for to provide the necessary transfers, since it heavily exploited import levies which with public land sales were their only source of revenue (Brown, 1990). Also in the 22 defaults that occurred between 1839 and 1879,

---

<sup>1</sup>They are accepted only in the case of political biases toward deficits (Corsetti and Roubini, 1993).

<sup>2</sup>Indeed the Maastricht Treaty does not seem to rely on this option to avoid bailouts. It simultaneously requires coordinated economic policies to limit government spending in its Article 103, and establishes the limits discussed before which make coordination unnecessary.

only few states were involved at the time which represented a small part of the national economy, as they were mainly from the Midwest, South and Southwest (Hempel, 1971). The fear of going through the consequences of default convinced constituencies in most states to impose constitutional balance-budget provisions which prevented further bailouts (Poterba, 1996). On the other hand, in Brazil and Mexico, SGs in recent history have access to tax bases that they cannot change individually. Their federal governments are in a position to use their broad tax bases to bail out SGs. Besides this, the SGs that receive extraordinary transfers represent important parts of the economy, and the low factor mobility makes regional shocks persistent. An additional difference is that the lenders to the states in the US were foreign bond holders, while in Brazil are state bank depositors and in Mexico national banks.

This paper starts by building a model in which the SG can default on her debt, the FG decides on whether or not to bail out after the SG chooses to default. The FG could be dynamically inconsistent: it promises not to bail out the SG, but at the brink of default, it may give up on its commitment if its benefit (the portion of the national market that keeps in operation) is larger than the cost (which is lower than the SG's because it has broader tax bases).<sup>3</sup> If the FG decides to give the extraordinary transfer, the SG incorporates this information into its debt level, which shows a moral hazard problem because the SG acquires a larger debt to attract federal funds. The model shows how a "good bailout" (one that is welfare improving for the country) serves as a precedent for "bad bailouts" (those promoted intentionally by the SG) when these two are not distinguishable for the FG. This model is then compared with the experience of the US in the 19th century and Brazil and Mexico. Section 3 shows a US FG with larger distortionary costs than SGs, few benefits from rescuing SGs with reduced impact in the national economy and foreign creditors. Section 4 illustrates this process of extraordinary transfers by the Brazilian central bank to finance indebted SGs. Even though this has been a recurrent situation for many years, the SGs that appear more prominently are those of the richest states: Sao Paulo and Rio de Janeiro. Then in section 5, we review the case of Mexican states where the recent appearance of different political parties at different levels of government resulted in higher deficits (as Sanguinetti, 1993, finds in Argentina and the UK) and debts that put these SGs at the brink of default after the 1995 interest rates increase. To avoid defaults, the FG entered and provided extraordinary transfers. In the concluding remarks, we argue that, if the commitment of the FG is in doubt, the use of fiscal limits is desirable and effective, since "institutions matter" (Poterba, 1996). In fact, in developed countries as Germany, where limits exist, there is no need for extraordinary transfers, while in others, like in Canada, this is a problem (Courchene, 1993, and Masson, 1996).

---

<sup>3</sup>Other papers have also used this optimal taxation argument when examining the interaction between levels of government for transfers to local levels (e.g., Aizeman, 1992). However, in addition to being placed in a monetary setting, these papers also find larger transfers to correct for externalities created by too much competition among governments at the same level.

## 2. A MODEL OF BAILOUTS OF STATE GOVERNMENTS

This is an infinitely repeated game with two players, the FG and SG.<sup>4,5</sup> They maximize their utility at the beginning of the game. The only source of revenue for the two governments is taxes that impose costly distortions on the economy. We assume that the FG has the broader and therefore less distortionary tax bases, while the SG has more distortionary bases, this accords with an adequate fiscal assignment (Bird, 1982, and Bahl and Lynn, 1990). Both governments have a concern in the regional economy; however the federal concern is proportional to the share of the local economy in the national one. We associate the performance of the economy with employment that depends on the investment made by the SG.

In this model the order in which the players make their decisions is important (as Canzoneri and Diba, 1991, first pointed out). At each period, the players take their decisions in the following order: the FG announces its transfer; after which the SG decides its level of debt; then Nature chooses the level of cost of providing public goods for the SG; once it knows its requirements, the SG decides whether or not to pay back its debt and collects local taxes accordingly; finally, if the SG defaults, the FG decides whether to undertake a bailout or not. Figure 1 shows the timing of the model. To solve the model we use backward induction.

The total investment of the SG is equal to its expenditure less the cost of providing local public goods. Thus, investment depends on the cost realization, which could exceed its transfer and possible local taxes. The debt has to be totally paid every period. As a sovereign borrower the SG's repayment reputation determines its access to credit. In the presence of a bad state of nature the SG gets a higher expected utility by defaulting than by repaying. It is at this point that the FG has to decide whether to increase taxation and give an extraordinary transfer or to let the SG go bankrupt and face higher regional unemployment. When solving its problem under these circumstances, the FG finds it optimal to bail out the SG if the amounts involved do not create large distortions and the regional economy is important enough.<sup>6</sup>

The FG transfers funds to the SG, which decides on its level of debt and taxes. The two governments have similar preferences differing only in the degree of concern for the regional economy and the extent of the distortions created by their tax bases. The objective of the present analysis is to show the incentives that the FG has to provide an

---

<sup>4</sup>In a finitely repeated game there is no reputation to be built with complete information.

<sup>5</sup>There is also a credit market, but lenders limit their participation to ensure they get the same expected return as in the risk-free market.

<sup>6</sup>Here we do not model the nature of the creditors, which is an important consideration in actual experiences we describe below, but it could be added to the  $\alpha$ , in which case  $e(\bullet)$  would be interpreted as national income.

extraordinary transfer and be time inconsistent.<sup>7</sup> This creates a moral hazard problem. The SG will accumulate more debt or collect less taxes than if the FG were committed to the original transfer. This problem is briefly described at end of the section.

In this section, we analyze the time consistency problem that leads to the bailout and the conditions under which it may happen. The FG changes from its originally announced transfer as a response to the financial problems of the SG. The difficulties faced by the SG arise as exogenous negative shocks. The SG has access to credit to finance investment opportunities. Its reputation in debt repayment allows it to borrow because it does not provide collateral. Eaton and Gersovitz (1981) show that, in the presence of extreme adverse situations, the sovereign debtor improves its situation by defaulting on its debt. This announcement leads to its isolation from the credit market. Most of the literature on sovereign debt finds the loss of access to the credit market in the future to be the penalty that keeps this market working.<sup>8</sup> Fishlow (1988) and Sachs (1989) argue that the cost for a sovereign government is the decrease in investment that follows.<sup>9</sup>

The reduction in investment leads to an increase in the unemployment of the region. The FG rescues SGs for three reasons. First, SGs governments have a large impact on regional employment. If labor mobility is limited, the transition to normality takes longer than it would otherwise, and so factors do not move to dissuade the SG from accumulating debt. When the shock is very large an increase in unemployment in a region might lead to disproportional migration. Reich (1994) analyzes a similar situation; he examines firms at the brink of bankruptcy that receive government assistance to keep from closing because they represent a significant share in the labor force in a region. Second, the FG has access to less distortionary tax bases, so if at the moment of default the SG does not have enough resources to pay back its debt, an optimal taxation argument means that it would be better for the FG to rescue the SG (Aizenman, 1992). Third, there is a concern for lenders: if with default there is systemic risk for the financial sector of the country or if the lenders are small depositors that have a large part of their wealth at risk

## 2.1. Preferences of the Governments.

The per-period utility function of the SG has two elements. First is an employment consideration that depends on investment in the region. Second, a cost for raising taxes that increases with the square of taxes. The utility function is

---

<sup>7</sup>In Gamboa (1996, chapter II), I proved this result using the same preferences for both levels, there the objective was to see the reaction in the credit market.

<sup>8</sup>These models assume that the sovereign state does not have an outside investment opportunity, as pointed out by Bulow and Rogoff (1989).

<sup>9</sup>Our model follows that of Grossman and Van Huyck (1988) as it has a sovereign government with the investment motive for borrowing. However their model forbids the possibility of complete default, and therefore punishment, because the state of the world is observable for investors. Here we assume that the SG has two options: either it pays its debt in full or it completely defaults.

$$U_t = e(I_t) - \gamma \cdot t_t^2, \quad (1)$$

where  $e'(I_t) > 0$  and  $e''(I_t) < 0$  over the relevant range,  $I_t$  is investment,  $t_t$  is local taxes and  $\gamma > 0$ , is a constant.

There is an exogenously given level of public services that is better provided at the lower level of government, the cost of these required state public goods is  $C_t$ . This cost is the source of uncertainty in this model,  $g(C)$  is its probability density function with lower bound at  $\underline{C}$  and upper one at  $\bar{C}$ .

Investment by the SG is equal to the excess of federal transfers ( $T_t$ ) and local taxes ( $t_t$ ) over costs ( $C_t$ ), plus the revenue obtained from an investment technology ( $F(b_t)$ ), minus the cost of debt repayment ( $R(b_t)$ ); the latter both depend on acquired debt:

$$I_t = T_t + t_t - C_t + F(b_t) - R(b_t). \quad (2)$$

Total utility of the SG is the expected value of the discounted sum of these per-period payoffs:

$$V = E \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \{e(I_t) - \gamma \cdot t_t^2\}. \quad (3)$$

The FG has a similar utility function, the difference being that its concern for the state economy is only the fraction that this represents of the national economy,  $\alpha \leq 1$ . On the other hand, for the FG is less costly to raise taxes. Thanks to its broader and richer tax bases, thus the FG imposes distortions in the economy by the amount  $\delta < \gamma$ , so that its total utility is

$$V = E \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \{\alpha \cdot e(I_t) - \delta \cdot t_t^2\}.^{10} \quad (4)$$

## 2.2. The Credit Market Equilibrium and SG behavior under Commitment

First we have to establish the SG's demand for credit, then the conditions under which it pays back this debt. In response to these characteristics, the private market determines the borrowing cost. The combination of these requirements leads us to the equilibrium debt and repayment.

We follow Grossman and Van Huyck's framework, which ignores "other dynamic considerations that would be associated with the accumulation of either wealth or debt accumulation." This allows us to analyze the problem as a series of repeated period-by-period static situations. Therefore we proceed by looking at the lending equilibrium at any period.

---

<sup>10</sup>We could as well think that both governments have different rates of time preference, but we do not have any reason for the FG being more patient than the SG besides the smoother tax rate profile given by its broader tax bases, that we model explicitly.



The SG decides its level of debt at time  $t$ , based on its returns and its repayment cost. It acquires debt only for productive investments. Consumption smoothing is not its purpose since, at that time,  $C_t$  is unknown. This is an attempt to replicate 1) the valid motivation for borrowing by a local government,<sup>11</sup> and 2) the loss in investment that follows a separation from the credit market. This provides the optimal level of debt that the SG will acquire as the solution to  $F'(b^*_t) = R'(b^*_t)$ .

The SG assumes debt to finance projects that will provide a stream of income in the future. From its proceeds and the FG transfer it can pay back its loans. It does not give any collateral in exchange. Legal factors impede creditors from appropriating state assets in case of bankruptcy, so they will lend only if the SG will pay. This happens when two conditions are satisfied: first, if this government has paid its previous debts, and second, if it prefers to pay back its debt to facing the consequences of default. Here we model the consequence of default as the SG being cut off permanently from the credit market.<sup>12</sup> Therefore to observe any debt in equilibrium we need a SG with a history of solvency, whose utility from repaying is higher than that from defaulting.

Starting at period  $\tau$  (at which moment everything is known), if the SG repays its debt, it gets a level of utility equal to

$$U_\tau^P = e(T_\tau + t_\tau^P - C_\tau + F(b_\tau) - R(b_\tau)) - \gamma \cdot t_\tau^{P2} +$$

$$V_{\tau+1}^P = E \sum_{t=\tau+1}^{\infty} \beta^t [e(T_t + t_t^P + F(b_t) - C_t - R(b_t)) - \gamma \cdot t_t^2]. \quad (5)$$

On the other hand, if the SG does not fulfill its part of the lending agreement, it gets

$$U_\tau^D = e(T_\tau + t_\tau^D - C_\tau + F(b_\tau)) - \gamma \cdot t_\tau^{D2} +$$

$$V_{\tau+1}^D = E \sum_{t=\tau+1}^{\infty} \beta^t [e(T_t + t_t - C_t + F(b_t)) - \gamma \cdot t_t^2]. \quad (6)$$

---

<sup>11</sup>SGs cannot effectively use debt for stabilization purposes, as the benefit of more expenditure would expand to other regions.

<sup>12</sup>In this case we assume, as in Eaton and Gersovitz (1981), that the punishment for defaulting is permanent isolation from credit. Alternatively we could assume a random probability for the punishment period: with probability  $1 - \phi^n$  the SG is isolated from credit for  $n$  periods. In that case there is a positive probability that this phase will last forever. The utility in that case would be

$$|V = E \sum_{t=\tau}^{\infty} (\beta\phi)^t [e(T_t + t_t - C_t) - \gamma t_t^2].$$

With this modification, we could interpret the following analysis as one of temporary but random punishment. This seems a more realistic assumption as the experience of indebted countries has shown: they are cut from the market for a short period of time.

As it is represented, the taxes that the SG charges are different according to the decision of paying or defaulting. To be able to pay  $t_\tau = C_\tau + R(b_\tau) - F(b_\tau) - T_\tau$ . If the decision is to default, taxes are set optimally for the period, which are defined implicitly by

$$e'(\bullet) = 2\gamma \cdot t_\tau. \quad (7)$$

We observe default when  $V_\tau^D > V_\tau^P$ , which occurs with probability  $\lambda$ .

Private investors know this. They will not lend to the SG unless they get a compensation for this risk. We assume that the investors are risk neutral. They have access to another investment option, a riskless asset that pays an interest rate,  $r$ , at every period. Therefore they will lend to the SG only when

$$(1+r)b \leq (1-\lambda)R(b). \quad (8)$$

Competition among investors guarantees that this relationship holds with equality.

Sovereign debtors have to pay the cost of not providing collateral in two ways. First, they have to pay higher interest rates. As  $\lambda$  is a positive number, as we will see below,  $R(b)$  has to compensate for the risk of the investment. Second, if the state of nature that unfolds is an unfavorable one, the SG has to pay by losing future investment. Therefore, even though creditors get ex-ante a payment that compensates for their risk, a sovereign debtor is further punished ex-post in a bad state of nature. This is the cost of having the option to default, which lenders discourage by making good on the threat of separation from the market,

There is an endogenous relationship between  $\lambda$  and  $R(b)$ . For some particular value of  $R(b)$  there exists a cost such that for all costs over it, the SG prefers to default. Furthermore, as  $R(b)$  gets larger, this breakup level of cost decreases. This implies that it is increasingly likely to observe a cost that leads to default. Conversely, a higher probability of default requires a higher repayment.

First, we show that there is a positive probability of defaulting in this model.

LEMMA 1. For a particular value of  $R(b)$  there is a level of cost  $C^*$  such that for all costs above that level, the SG prefers to default.

*Proof.* From the payoffs attained in the two different situations, default is preferred if and only if

$$U_\tau^D + V_{\tau+1}^D > U_\tau^P + V_{\tau+1}^P. \quad (9)$$

Starting from  $C^*$ , where both sides are equal, an increase in cost will turn default into a better option. We can see this because both sides are differentiable in  $C_\tau$ , so we can simply compare the derivatives on both sides:

$$-(1-\beta) \left[ e'(T_\tau + t_\tau^D - C_\tau + F(b_\tau)) \right] \quad (10)$$

for default, and

$$-(1-\beta) \left[ e'(T_\tau + t_\tau^P - C_\tau + F(b_\tau) - R(b_\tau)) \right] \quad (11)$$

for repayment.

Given the concave shape of the employment function, and that  $R(b_\tau) > 0$ , both derivatives are negative and the one for default has a lower value.  $C^*$  is within the boundaries of the cost distribution function for  $R(b^*)$ .<sup>13</sup>

Now it is easy to see that there is a positive probability of default for a given level of repayment. This probability increases with the size of repayment, as can easily be seen from the equation that defines  $C^*$ . When  $R(b_\tau)$  goes up, the value of repaying goes down, while default yields the same level of utility as before, so that the latter is strictly preferred. This in turn means that higher levels of  $R(b_\tau)$  require lower levels of  $C^*$ . Then it is more likely that we see a cost that makes default a better option. But we have to consider that when  $R(b_\tau)$  goes up,  $F(b_\tau)$  also changes, since both depend on debt.

LEMMA 2. The probability of default,  $\lambda$ , is an increasing function of the acquired debt,  $b_\tau$ .

*Proof.* Starting from  $C^*$ , when  $b_\tau$  goes up, the utility from default changes by

$$e'(T_\tau + t_\tau^D + F(b_\tau) - C^*)F'(b_\tau) > 0. \quad (12)$$

On the other hand, the utility from repaying has a derivative equal to

$$e'(T_\tau + t_\tau^P + F(b_\tau) - C^* - R(b_\tau)) [F'(b_\tau) - R'(b_\tau)] = 0, \quad (13)$$

since  $F'(b_\tau) = R'(b_\tau)$  when debt is optimally selected by the SG; plus the change in the functions due to the necessary increase in taxes to meet repayments which is negative, since we are above the optimum.

That is, default is a better option when the level of debt goes up. This means that for a higher level of debt,  $C^*$  goes down, and therefore the likelihood of having a value of cost that starts a default stage is higher.

We have to determine the shape of these functions to see the impact of debt on the probability of default.

First we assume that the investment function has the usual characteristics:  $F'(\bullet) > 0$ , and that  $F''(\bullet) < 0$ , over the relevant range.

The function  $R(b_\tau)$  has to satisfy:

$$(1+r)b_\tau = (1-\lambda(b_\tau))R(b_\tau). \quad (14)$$

From here it follows that  $R(b_\tau)$  is increasing and convex.<sup>14</sup>

These functions determine the level of debt chosen by the SG, its return, and repayment cost.

<sup>13</sup>That is,  $C^*$  is the level of cost that makes  $U_\tau^D + V_{\tau+1}^D = U_\tau^P + V_{\tau+1}^P$ , which is possible for sufficiently low discount rates as  $U_\tau^D > U_\tau^P$  and  $V_{\tau+1}^D < V_{\tau+1}^P$ . We assume that the parameters of the model satisfy the equation.

<sup>14</sup>The proof is provided as that to Theorem 3 in Eaton and Gersovitz (1981).

### 2.3. The Transfer by the FG under commitment

The FG could choose its transfer optimally solving its problem:

$$\text{Max}_{T_t} E \sum_{t=\tau}^{\infty} [e(T_t + t_t + F(b_t) - C_t - R(b_t)) - \gamma t_t^2], \quad (15)$$

for which we have to take into account that local taxes depend on the transfer. The reaction function of the SG could be obtained from (7) under default as

$$\frac{\partial t}{\partial T} = \frac{e''(\bullet)}{2\gamma - e''(\bullet)} < 0, \frac{\partial t}{\partial T} > -1. \quad (16)$$

Which means that both sources of revenue are substitutes, as one source could be used instead of the other; but different from repayment these are not perfect substitutes. The FG could use this reaction to its advantage and reduce its transfer that is implicitly defined by

$$E(e'(T_t + t_t + F(b_t) - C_t - R(b_t))) \left( 1 + \frac{e''(\bullet)}{2\gamma - e''(\bullet)} \right) = 2\delta T, \quad \forall t, \quad (17)$$

because  $\frac{\partial V}{\partial b} \frac{\partial b_t}{\partial T_t} = 0$ , using the envelope theorem as  $\frac{\partial V}{\partial b_t} = 0$ .

However we will assume that the federal transfer is institutionally set to compensate SGs from their distortionary tax bases without any strategic.

### 2.4. Time Inconsistency in the Transfer Assignment

On the other hand, if the SG does not have access to the credit market (i.e.,  $b=0$ ) the optimal transfer would be defined by

$$E(e'(T_t + t_t - C_t)) = 2\delta T. \quad (18)$$

The SG takes debt only if  $F(b_t) > R(b_t)$ , and given the decreasing returns to additional employment from investment, it is the case that

$$Ee'(T_t + t_t^D - C_t) > Ee'(T_t + t_t^P + F(b_t) - C_t - R(b_t)). \quad (19)$$

or that the transfer is higher ( $T_t^D > T_t^P$ ) when the SG is isolated from the credit market, and therefore the FG is tempted to increase its contribution to mitigate unemployment.

Therefore the FG has incentives to prevent this default, now we will analyze how  $\alpha$  and  $\delta$  affect the probability of a bailout. The FG will get a level of utility if it does not bail out the SG equal to

$$U_{\tau}^D = \alpha e(T_{\tau} + t_{\tau}^D - C_{\tau} + F(b_{\tau})) - \delta \cdot T_{\tau}^2 +$$

$$V_{\tau+1}^D = E \sum_{t=\tau+1}^{\infty} \beta^t [\alpha e(T_t + t_t - C_t) - \delta \cdot T_t^2]. \quad (20)$$

While by extending the extraordinary transfer  $\varepsilon$ , it gets a utility level equal to

$$U_{\tau}^P = \alpha e \left( T_{\tau} + \varepsilon_{\tau} + t_{\tau}^D - C_{\tau} + F(b_{\tau}) - R(b_{\tau}) \right) - \delta \cdot (T_{\tau}^2 + \varepsilon_{\tau}) +$$

$$V_{\tau+1}^P = E \sum_{t=\tau+1}^{\infty} \beta^t \left[ \alpha e (T_t + t_t^P + F(b_t) - C_t - R(b_t)) - \delta \cdot T_t^2 \right]. \quad (21)$$

Again for the future it is better to avoid default, but in the present the situation is the opposite. The higher the  $C_{\tau}$ , the higher the required  $\varepsilon$ . Therefore, if the discount rate is low enough, there should be a level of cost  $C^*$  that equates (20) to (21). If the realized cost is higher than  $C^*$  the utility of default goes down by less than that than that of a bailout because the transfer is larger than optimal, so it is better not to pay. If  $C < C^*$ , then the utility from a bailout is larger than not paying for it.

Now we can analyze the factors that determine if the FG will bail out. What we need to do is to see the effect of the two parameters that are different between the SG and the FG ( $\alpha, \delta, \gamma$ ) in  $C^*$ . First, if  $\alpha$  is closer to 1 the benefit is higher of both options but the cost of raising taxes does not change, as the cost is higher under the bailout, the result is that bailout yields a higher payoff (figure 2). But if this were the only consideration there would be no bailout because the SG would have the same incentives as the FG to pay the debt. Second, when  $\delta$  gets closer to  $\gamma$ , the cost of raising taxes today to rescue the SG increases, but the comparison of derivatives shows us that this is not the only effect:

$$\frac{\partial}{\partial \delta} = -T_{\tau}^2 - T^{D2} / 1 - \beta - \frac{2\delta T^D}{1 - \beta} \frac{\partial T^D}{\partial \delta}, \quad (22)$$

under no rescue, and under bailout is

$$\frac{\partial}{\partial \delta} = -(T_{\tau} + \varepsilon)^2 - T^{B2} / 1 - \beta - \frac{2\delta T^B}{1 - \beta} \frac{\partial T^B}{\partial \delta}. \quad (23)$$

There is a second term that goes in the opposite direction, the third term is smaller than the others, but reinforces the second one. But this shows that the increase in the cost of raising taxes gives an ambiguous sign, because bailing out is costlier in the present period, but reduces future transfers. But if the future transfer cannot change after default (which is normally the case because other states do not allow higher transfers to the deviant state), then the only important consideration is the extraordinary transfer, and therefore the value of  $C^*$  will increase. In the latter case, we confirm that the FG is more likely to rescue when it has a less distortionary tax base (figure 3). In this case we can notice that the possibility of witnessing a bailout increases with  $b$  and decreases with  $\delta$  (figure 4).

Therefore for a bailout,  $\alpha$  has to be large,  $\delta$  low and the extraordinary transfer perceived as temporary. This explains why a federal agency is more likely to bailout a SG than the association of states (as the national congress or the board of directors of the IMF).

The problem with this behavior in our case is that the SG has no incentive to avoid a financial crisis, as this provides more expenditure in the state. Once the SG is rescued, it gets information about  $\alpha$  and  $\delta$  to increase the likelihood of the bailout. The consequences are different than for large firms, because while business managers lose their jobs, politicians might even prolong theirs (more expenditure increases their chances of being reelected). This feature adds to our problem a recurrent aspect that is not present in the private case.

## 2.5. Moral Hazard and Externality under No Commitment

The FG will react to a default by providing an extraordinary transfer.<sup>15</sup> This is not a problem in itself since the presented bailout could have improved national welfare, could have been a "good bailout". The problem with this solution is that it creates perverse incentives leading to "bad bailouts". SGs can increase their expenditure above their income, by raising more debt, confident that part of it will be paid by an extraordinary transfer from the FG. The FG rescues the SG also in this situation because it can not distinguish between the "good" and the "bad bailout". This creates an externality for the other states that would not occur under commitment; however, the externality is generated by the different tax bases that the levels have access to, rather than by the competition among them as in Aizeman (1992) or Werlang and Fraga (1993). The SG, by increasing its indebtedness, has a larger probability of declaring default. The extra transfer that it receives will not necessarily prevent it from defaulting. The extraordinary transfer is a function of the level of debt, but the marginal benefit from an extraordinary transfer has to be equal to the marginal cost created by raising more funds from the economy. Therefore the transfer is not unbounded and, more importantly, will not always prevent default.

We just saw that the FG transfers more funds to the SG in the presence of default. This extraordinary transfer depends on the size of the gap between revenues and expenditures, that is, on the original transfer, on the net proceeds from SG investment (SG debt), and on the cost realization (at this moment known),

$$\varepsilon^*(T, t, C, b). \quad (24)$$

Given the FG response to default, the SG will accumulate a higher debt than before knowing that the FG is not committed to the original transfer (i.e.,  $b^D > b^P$ ). This is the moral hazard problem created by the bailout. The SG attracts more funds from the credit market by increasing its level of indebtedness, and from the FG by increasing the risk of running into bankruptcy. This extraordinary transfer is an externality for the other states, as funds collected at the federal level are directed toward this region.

Therefore, the lack of commitment has a cost. The total expected transfer when the federal government is time inconsistent is larger than before. The SG behavior in the presence of a bailout works to attract more funds from the FG, and this outcome is

---

<sup>15</sup>In Gamboa (1996, chapter II) I proved that level of debt is higher and that the expected transfer from the FG is higher, creating the externality and the moral hazard problems, and that the credit market would not prevent bailouts.

different from the one that would be obtained with a social planner, who would be committed to no-bailout. The final result is inefficient, which in this case takes the form of more taxes collected from society than those required to cover the functions at the state level. The problem is that the SG does not face the cost of raising revenues which is the work of the FG. This is the essence of the problem with federal funding for state functions: the costs of raising revenues are not internalized by the SG in its expenditure decisions. This inefficiency is normally modeled as an externality in which this behavior by the participating states results in a worse outcome for all of them. But we showed it with only one state, because the problem is the asymmetry in the cost of collecting revenues among levels, more than the explicit extraction of resources from governments of the same level.

In terms of institutional design, this model shows that the FG is unable to commit to a no-bailout policy if the region is important in terms of the national economy and it has access to less distortionary tax bases than the SG. In this case the existence of explicit limits, which allow the SG to take debt for capital investments that cannot exceed some fraction of total expenditures, enforced by an independent and strong authority would prevent this inefficiency.

### **3. TO BAIL OUT OR NOT TO BAIL OUT: US FG IN THE 19TH CENTURY**

The US appears as an example in which there are not SG bailouts because the FG is committed not to rescue them. While this may have been the case for the past 50 years, it has not always been the case. As a result of the Independence War, the FG assumed SGs debts and between 1841 and 1870, 21 states went into default, some of which completely repudiated part of their debts. The following analysis supports our model: the FG saves SGs when most of them are in trouble that they can not solve, the financial situation of the country problematic, and the FG had access to a rich source of revenue.

During the 1820s the SGs undertook development responsibilities and grew in expenditure and revenue, while the FG kept a modest position relying on import levies and sales of public lands. When SG's investments turned sour, many SGs already had huge debts that placed them at the brink of default. Congress had the dilemma of assuming their debts again or leaving SGs to their own means. The situation this time was different: not all SGs had debt outstanding, they had unexploited tax bases, the FG had already a heavily exploited tax base and most bond holders were foreigners, under these circumstances the decision was different. The consequences of default and paying back their debts between 1840 and 1870 were so dire that SGs imposed themselves constitutional provisions to limit debt. Given these constraints in many states, their fiscal policy became conservative and there were no more defaults, and need for bailouts, thereafter.<sup>16</sup> Table 1 shows the flow of funds from the FG to SGs between 1790 and 1860, which shows the two important periods 1790 and 1837, which we analyze below.

---

<sup>16</sup>One state went into default between 1920 and 1929 (Hempel, 1971).

### 3.1. Independence War Assumption

Hamilton was the main supporter of SG War debts in 1790 based on three reasons:

"1) It was necessary to insure orderly and stable national finances; 2) it would be more convenient for the national government to raise the funds and care for all the debts since the principal source of revenue (the tariff) was vested exclusively in the US; and 3) it would not be fair to discriminate between creditors of the individual states, since all contributed to the same cause."<sup>17</sup>

Although the bailout agreed with Hamilton's preference for a stronger central government, the US Congress approved it with "little debate",<sup>18</sup> which shows the state of the country at the time. These are the three important considerations when deciding on the assumption of SG debts. First, the federalist administration of 1789 to 1800 strengthened the tax structure of the FG so it was able to reduce its debt from 20 to 30% of GNP in 1790 after assuming SG debts, to 10% by the end of the administration. Second, the agreement included all SGs, although the change of bonds from the SG to the FG did not benefit Maryland which had as good a credit as the FG so that bondholders did not change bonds because of the discount. Finally, the action of the FG "restore(d) some degree of order to the field of state finances and it improved the standing of public credit" (Ratchford, 1941). But this FG behavior was judged by Ratchford as "an unmixed evil" since it set a precedent, in the best case, preventing SGs from their hasty accumulation of debt that took place in the 1830s, and in the worst case, giving them an argument to claim federal help.

### 3.2. No More FG Help

Table 2 shows borrowing by SGs between 1820 and 1838. It is clear that there was an explosion of debt in 1830 and a faster one in 1835-1838 that continued all until 1842 at which point it reached 260 million. The FG in the 19th Century refused to extend its activities, which left development projects largely to SGs. The SGs had little debt until 1820, but after witnessing the success of New York State with the Erie Canal, they competed among themselves to attract business activities. They embarked in internal improvement projects, improving communications (canals and railroads) and banks. Some states gave transfers to their citizens (Maine gave agricultural subsidies to compensate for the weather). These projects became not only an engine for the economic progress of the states but also the source of income of the SGs. Many SGs had no taxes and financed themselves with the proceeds of their investments that was widely popular among taxpayers. But the panic of 1837 burst the bubble and the investments stopped paying off. Many SGs continued borrowing because unfinished projects did not payoff, while other projects turned into losses such as banks stock.

---

<sup>17</sup>In Ratchford (1941), p. 53.

<sup>18</sup>In Ratchford (1941), p. 58.



With no sources of revenue and heavy debts the financial situation of many states became seriously complicated. This situation contrasted with the buoyancy of the FG which thanks to a protective trade policy and conservative expenditure policy kept budget surpluses that allowed it to retire all its debt and to accumulate an extra. It was decided that it had to share this surplus fund with the states in 1836. It was approved a fund for 37.5 million, but only 28 were actually delivered because of the panic. Most of these funds were used for development projects, but in the North East they were given to local governments and citizens. The surplus fund, 5% public lands fund and the state securities (purchase of state securities by the FG) gave the states 33 million between 1836 and 1838. Which the states perceived as permanent, "but as hard times closed in, the federal surplus disappeared and land sales dwindled. The dying up of foreign capital supplies left many of the ambitious states with tremendous debts" (Tresscott, 1955). "Every expedient had been resorted to short of taxation, and this or repudiation was the alternative presented." (Ratchford, 1941, p. 97) As a result 9 states defaulted and 4 repudiated.

The FG was affected by this financial difficulties both as a creditor to the states and benefactor, as some foreign bondholders could not distinguish between federal and state debts. There was some support for some kind of aid, but federal assumption was too extreme, the most states got was the increase from 5% to 15% in the rate from the proceeds of public land sales and the remaining was divided among all states according to population. "However the law provided that no funds should be distributed if tariff rates were raised above 20%" (Tresscott, 1955). Which was the case in 1842.

The main source of federal revenues were customs duties and, in far second place, public land sales. From modest rates in 1789, tariffs were doubled in the War of 1812; manufactures were further protected from competition in 1816; and reaching "unstainably high rates in the 1828 Tariff of Abominations" (Brown, 1990). So the FG did not have much room for adjustment. The tariffs were already too high as the quotation at the end of the previous paragraph shows. In fact, high tariffs were offered as an argument against federal assumption. Total indebtedness by the SGs was almost 12% of GNP, the largest ever and the SGs did not tax their citizens and did not have revenue system which gave them room for paying their debts, which all of them eventually did, so that by 1850 all could return to the credit markets.

On the other hand, not all SGs engaged in borrowing, the New England states, North Carolina and Georgia kept lower levels and therefore were opposed to a federal assumption. The first ones because they did not need the internal improvements, and the second because of internal problems. At the end the defaulting states were only 9: Florida, Mississippi, Arkansas, Indiana, Illinois, Maryland, Michigan, Pennsylvania and Louisiana between 1841 and 1842.

Congress agreed to share the surplus fund because it was a once and for all transfer, but later they refused to give another transfer that would have been permanent. As we saw in the model when comparing equations (22) with (23), if the transfer is considered once and for all, the government with the least costly source of revenue will provide the funds, but otherwise the rate of time preference determines whether this is the case or not. In the cases that we compare below the extraordinary transfer goes through federal agencies, in which case the transfer is more discretionary and could be temporary.

Finally, "state officers and residents seem to have felt that the bondholders rather than the borrower had to bear the burnt of the loss" (Hempel, 1971). Particularly when the states were paying most of their debts to foreigners. The London *Times* frequently warned against the explosive growth of state debts which in 1839 nearly reached 100 million of American stocks and bonds in London (McGrane, 1935). Therefore, the assumption would benefit mainly foreigners which was not popular and so the assumption movement was defeated.

Many taxpayers turned against debt accumulation after seeing their tax burdens increase precisely in a depression. They considered that debt was acquired for dubious purposes. As a result from 1842 to 1857 many states included constitutional provisions to limit state debt. This avoided the problem in these states, but kept them from defaulting in the next crisis in the 1870s in which only Southern, Western and New York State borrowed.

Ratchoford (1941, p. 104) is of the opinion that "the tender solicitude which the FG has always displayed for the financial welfare of the states would normally have been enough to put the measure through. But regardless of the causes the result was most fortunate, for a second assumption would almost certainly have converted a precedent into a habit." The US was fortunate to have a small FG at the time, which Brazil and Mexico do not have.

#### **4. THE TRANSFER OF FEDERAL FUNDS TO SGS THROUGH STATE BANKS IN BRAZIL**

The objective of this section is to describe the case of FG central bank bailouts to Brazilian states. This case is well established having received attention in the news and in journal articles: SGs accumulate debt that, eventually, they cannot pay, and the federal funds come from the federal level to the rescue. This has been a recurrent problem in Brazil, that has been present at least since the beginnings of the 1980s and continues up to now with the bailout of Banespa announced in January 1996.<sup>19</sup> That is, this is a case in which the FG does not resist the temptation of bailing out SGs. First we will describe the process through which these transfers take place, then we will emphasize the three characteristics of Brazil that make it impossible for the FG to commit.<sup>20</sup>

##### **4.1. Recurrent Bailouts of State Banks**

Brazil is a federal country. It is divided into 25 states plus the Federal District. These states are frequently excessively indebted as table 3 shows. One of the institutions composing its financial system is the state bank which operates within the range of a state. The function of these state banks (*bancos do Estado*) is to provide medium and long

---

<sup>19</sup>*The Economist*. April 20th to 26th, 1996. p. 65.

<sup>20</sup>This paper uses several issues of the political magazine *veja* from the period January 1985 to January 1995 to show the amounts involved and the pervasiveness of the problem.

term financing for development projects. Brazilian SGs are the largest shareholders of these banks. The governor of the state has great influence in the selection of bank officials. In this way, these banks are the natural source when the SG needs funding for a project.<sup>21</sup> We do not have the details of these contracts but the amount that the states owe to the banks tends to grow in election periods and when SG expenditures cannot be covered. Neither of these looks as a high return undertaking.

The state bank frequently finds that their loans exceed its deposits, it cannot meet its obligations. The debt of state banks accumulates, as the original bad loans cannot be paid. And there comes a time at which the bank has to recur to the credit line that the Central Bank, in its role of lender of last resort, extends under the name of "banks reserve account" (*conta reservas bancárias*). It can also take loans from Brazil's national development banks as the *Banco do Brasil* or the *Caixa Econômica Federal*. The Central Bank intervenes to manage the bank. In this way the federal union ends up paying state expenditures. SG deficits are covered by the FG. This is officially recognized, for example, the state banks deficit is included in the federal government deficit for IMF negotiations.<sup>22</sup> SGs also owe to private service suppliers and, frequently, their employees. Mendes and Gall (1995) describe in detail the procedures through which the FG and the Central Bank end up bailing out SGs and also the ineffectiveness of limits to stop this process.

The function of establishing and enforcing limits to governments at all levels in Brazil is the national Senate. However, senators are among the biggest beneficiaries of the funneling of funds to SGs, since this procedure strengthens their regional political power. On the other hand, 13 finance ministers and 13 central bankers between 1985 and 1996 have not been able to stop this problem, they lack the strength to apply credible limits. Therefore this problem does not seem to have a final solution, even the privatization of Banerj is not going to stop it because as long as SGs have access to the credit market and the following conditions exit, the FG will be forced to bail them out.

#### **4.2. Characteristics of Brazil that Make it Prone to Bailouts**

The FG has control of revenues to face these bankruptcies. Between 1980 and 1987 the FG collected between 53.5 and 58.7% of total government revenue, it had the income, value added, international trade, payroll, financial operations and natural resources tax bases, while the SG had inheritance, supplementary capital gains and motor vehicles.<sup>23</sup> In 1988, this situation changed with the new Constitution, it is expected that the revenue share of the federal government decreases to 36.5%, as SGs collect value added taxes. However SG tax bases are not flexible enough to face a contingency as the state bank

---

<sup>21</sup>Bomfim and Shah (1994) mention that lending to the SG represented 75% of total state bank loans between 1983 and 1987.

<sup>22</sup>As reckoned by the Chief of the Economics Division of the Central Bank (Alves, 1987).

<sup>23</sup>These do not include an inflation tax for the FG of considerable size during most of the period.

bankruptcy, the exception would be value added taxes but SGs require states Council approval to change rates and bases. In any case, and even though constitutional changes strengthened the position of SGs their fiscal independence is still weak (Shah, 1991).

The newspapers at the time show the statements issued by the Central Bank, in which we can see the amounts involved and that the most affected banks were of the largest and richest states: Sao Paulo and Rio de Janeiro. In October 1987, when it was about to return to the states the intervened banks, the central bank reported state banks debt ascended to 4.2 billions of 1990 US dollars. While in 1990, it reported that a new bunch of banks recently brought under its supervision owed it 1.42 billion of dollars. To rescue these banks, it paid 2.27 billion of 1990 dollars in May 1987, and then again 237 millions in September 1990. The banks which figured more prominently in the news were Banerj (the Rio de Janeiro bank) and Banespa (the bank of Sao Paulo). The liabilities of Banerj to the Central Bank reached 186 million of 1990 dollars in April 1985, 1.325 billion in March 1987 and 2.23 billion by November of that year. At the end of 1994 the Central Bank reckoned transfers on a scale of 5 billion dollars to Banespa, Banerj and the Rio Grande do Sul bank. *The Economist* mentions that in 1996, 15 billion were promised only for Banespa. The debt of the state banks with the central bank represented 49% of the monetary base in 1987, and 73% of total funding came from federal sources (Bomfim and Shah, 1994).

Finally, the creditors in this case are the depositors in the state banks and, as a result of the interventions the central bank and other federal development banks. Depositors are covered by the central bank. Another reason for the intervention is that just the possibility of bankruptcy (of the larger banks) destabilizes the whole financial system of the country (Bomfim and Shah, 1994). There are obviously no limitations on this kind of indebtedness by SGs.

There is a time consistency problem in the federal government not being able to commit to avoid involvement in state's disbursements. And unless there is a change in the rules of this game, this problem will continue to show up. Magazine reports show that this is a recurrent problem, for which the FG every time looks for (and at the time seems to find) a final solution to this transfer. Six finance ministers and a similar number of central bankers (some of them, if not all, brilliant) were not able to correct it. They could have set a separate fund to finance state bank's crisis to solve the prisoner's dilemma situation. The historical account of the news permits us to see that this is an institutional problem for the FG, that requires a concerted solution by the Brazilian society. SGs will not gather to impose themselves a limit when they benefit from this practice by taking federally collected revenues.<sup>24</sup>

States spend above their budgets knowing that, at the brink of bankruptcy, the central government is going to take their debts. In the Brazilian case, the central bank does not want to leave depositors unprotected and knows that it cannot force a state into financial crisis to pay its debt. In Mexico, the executive power transfers additional funds to states in

---

<sup>24</sup>Orestes Quercia, who was the governor of Sao Paulo until the end of 1994 said "I broke Banespa, but I elected my successor." *The Economist*. January 20th to 26th. pp. 41-42

distress to protect their creditors and to protect a SG from falling into financial disaster. The following section provides an account of the development of the same problem in Mexico.

## 5. STATE INDEBTEDNESS IN MEXICO

The recent accumulation of debt by state governments in Mexico is a fairly new phenomenon in the modern history of Mexico and there is no official information of bailout deals, furthermore, it has not received the widespread coverage that it has in Brazil. This subsection shows that SG debt accumulated at unsustainable levels from 1988, which made these governments vulnerable to the interest rate increases that occurred in 1995 and required FG help.

### 5.1. Description of the Recent Indebtedness Episode.

Between 1988 and 1994, the 31 states of Mexico had been accumulating debt at a very fast rate. The total size of this debt is not too large considering that it represented only 31.3% of their federal transfers, while their interest payments were 11% of the same source while the country paid 17.5 and 15% of its GDP in interests in 1987 and 1988 just before the Brady plan. However, this led to a problem because the amount of debt increased at a rate of 65.2% per year in real terms between 1988 and 1994. With even lower rates of debt accumulation, Buitier and Patel (1990) and Buitier, Corsetti and Roubini (1993) found that some European states failed a solvency test. Figure 5 shows the fast increase in state governments indebtedness. At this pace, this indebtedness soon reached critical levels because state expenditure was difficult to cut.

For the first time in the history of Mexico private commercial banks are a mayor financial source. This implies that local governments are not limited to the funds and credit policies of development banks anymore. It is precisely this type of banks which has shown the largest growth (Figure 6).

The only restrictions on the debt that SGs can acquire are provided in the 1917 Federal Constitution. Its laws establish that SGs cannot contract debt with foreign banks,<sup>25</sup> allowing local governments to take domestic alternatives: development and commercial banks. Constitutional laws determine that the state congress has to allow the executive government to take debt. Finally, state debt can only be taken for productive investments not to finance current deficits.

---

<sup>25</sup>Article 117 says: "The States under no circumstance can:

VIII. Acquire obligations or debts with other nations, foreign societies or persons, or those that have to be paid with foreign currencies or out of the national territory.

The States and the Municipalities cannot acquire obligations or debts but for public productive investments, including those contracted by state firms and decentralized organisms, according to the bases set by the State legislature in its yearly budget. The Executive will inform of its use in its public record, ..."

Some of these restrictions are not binding. In some occasions the governor uses a subterfuge, i.e. she takes short-term debt without authorization from the State Congress. For this violation there are no records, but it cannot be a very large amount because it has to be promptly paid, however it is likely that for this type of debt, SGs are charged high interest rates. Other violations are in open contradiction with the Federal Constitution, e.g. some state constitutions provide the faculty to obtain debt to finance unbalanced budgets.<sup>26</sup> Even when the states get debt to finance public investments, that does not mean that they will generate enough revenues to pay for them. This provision works mainly to limit the total increase in debt a SG can take in a particular year, since it cannot go beyond its capital expenditures.

State constitutions do not include more limits than those required by the Federal one, but they vary in the degree of control that state congress has over emergency loans that the government might take in case of need. Taken together, these restrictions on SG debt have not been enough to stop a rapid increase in debt, nor do they bound the total size of it. In fact, in the mid 1980s the total debt of the Federal District was totally assumed by the FG, as the government of the city was unable to cover its other pressing expenditures (Beristain and Samaniego, 1995).

## 5.2. Factors that Promoted the Indebtedness Episode

While in the US the problem was created and stopped during the last century and in Brazil it has existed continuously since the early 1980s, in Mexico we have the case of the beginning of a habit. Three important changes in the relationships between federal and state governments have created the debt accumulation problem. First was the change to a tax-sharing agreement in 1980, which made SGs highly dependent on federal grants. Second was the decentralization process that is under way. The most prominent of the activities now assumed by SGs arose from the agreement that decentralized basic and secondary education in 1991. State expenditure on education grew at a real annual rate of 28% from 1987 to 1991. However, table 4 shows that capital expenditure, after the dreadful years of 1982 and 1983, has remained a constant share of total expenditures at previously existing levels. Table 3 also points to the vulnerability of SGs if forced to make an adjustment. The highest fraction of their expenditures is concentrated on bureaucratic wages and transfers to municipalities.

Finally was that, starting in 1988, parties besides the ever-ruling PRI (Institutional Revolutionary Party) have held state governorships.<sup>27</sup> Indeed the first state to run into financial trouble and receive attention from the media was the first one to elect a PAN (National Action Party) governor. Press reports during most of 1993 testified to the dispute

---

<sup>26</sup>The constitutions of Durango, Nuevo León and Puebla allow debt to cover current expenditures.

<sup>27</sup>Sanguinetti (1993) finds political conflict among levels of government theoretically, and in Argentina and the UK, a source of higher fiscal deficits.

between the SG of Baja California and the FG.<sup>28</sup> Baja California started to accumulate debt from commercial banks as well as development banks. Once one player starts this process, the externality she creates for the other players, almost forces them to jump into the new equilibrium, where all states accumulate debt expecting a federal bailout, as Werlang and Fraga (1993) show. In Mexico, most of the rest of the SGs followed suit after Baja California began accumulating large amounts of debt. To this day, it is not only opposition governments that have accumulated debt; combined together all SGs create the dramatic increase in total state debt reported.

After the December 1994 devaluation of the peso, interest rates skyrocketed. Given the high levels of debt already accumulated by SGs, the devaluation caused many of them to require immediate action from the FG to avert default. The FG provided additional funds after imposing adjustment plans on the SGs. The other response of the FG was through development banks that changed lending terms, deferring to a later day the bulk of payments, extending the benefit of the subsidized interest rates.

### **5.3. To the Rescue of the Inflexible**

The Mexican FG rescued SGs because they lacked the means to affront the situation. SGs received in 1990 90% of their revenue from the tax-sharing agreement, none other source represented a significant share of their total revenue (Gamboa, 1996, chapter I). Over the total sharing fund they have no control in bases or taxes. The other tax bases that they possess are small and poor, while the FG can adjust taxes over income, value added and natural resources that are its three most important sources (table 5).

On the other hand, up to July, 1995, 30 of the 31 states of the country had asked for some kind of federal help, and an agreement between development banks and all SGs was announced by the President. The previous problems, with the Federal District and Baja California, involved two of the four most populated areas in the country setting a precedent, but the 1995 crisis affected all indebted SGs.

Finally, the lenders were the commercial and development banks. The latter provided a subsidy in the restructuring process. The lending from the former to local governments represented a small fraction of their total lending, but they faced wide spread defaults from their other lenders, which put them at the brink of default. Had the FG not intervened, SGs would have given a bad example to other borrowers and forced a financial system collapse.

---

<sup>28</sup>The best news coverage was provided by the Tijuana newspaper *La Voz* during the first half of 1993.

## 7. CONCLUSIONS

This paper analyzes bailouts of sovereign governments at the state level by federal authorities. It develops a model in which the SG can default on her debt. The FG is time inconsistent in its promise not to bail out the SG, because it has access to broader sources of revenue, the SG affects an important part of the national economy and has a concern for creditors. This puts the SG in a position of extracting funds by accumulating debt, at a cost born by the FG, creating an externality to the rest of the economy.

We use the experience of three federal countries to validate this model; in the US, the FG does not bail out SG, while in Brazil and Mexico, the FGs have similar incentives to rescue SGs. The FG in the US assumed Revolutionary SG debts, but refused to take large debts in the 1840s when the FG had its tax base heavily exploited while SG tax bases were unexploited, several states without debt and foreign lenders. In Brazil, SG extraction of federal is a well-established and recurrent phenomenon, in which the FG has access to flexible tax bases compared to the states, all states are involved, principally the richer and most populated, and the creditors are small state bank depositors and a large bank bankruptcy would shake the banking system. On the other hand, in Mexico the FG bailing out SGs is a recent event, which has not received widespread attention from economists or the media, but that has set a precedent. SGs were dependent on federal transfers from the tax-sharing agreement, all SGs benefited from the extraordinary transfer and without bailout the financial system was at risk. Table 6 presents the score card of this paper.

This analysis shows that as long as the FG has more and more flexible sources of revenue than the SGs, when important or many SGs are unable to meet payments, there will be a bailout from the FG with the consequent externality and inefficiency in a recurrent situation. To prevent this problem from happening again it is necessary to set debt limits. Surveillance by the other states would not work because SGs do not pay for the bailout. Creditors will keep lending if they anticipate a FG bailout and even their punishment is considered soft because is short in duration. But these limits have to be applied by an authority that does not benefit from these bailouts and that has the political strength to enforce them. The other solution would be to give richer and flexible tax bases to the SGs, so that they can make an adjustment and the FG cannot. But this might go against a good functioning of the fiscal federalism and it prevents the use of fiscal policy by the FG. Furthermore, used to receiving federal transfers ordinary and extraordinary, in Mexico, SGs do not even want tax bases back.

I want to finish by clarifying the message of this paper: the US was fortunate to have the tax structure it had in the 19th century to prevent bailouts from becoming a habit, I am not sure that the FG today would leave California to its own means. But that this happened precisely in the US was not pure luck, as the initial commitment to a real federal arrangement with independent local governments reduced the size and importance of the FG and strengthened SGs. Decentralization is perceived in many developing countries as a potential source of fiscal instability; but this is referred to expenditure decentralization, in this case we have analyzed a case in which centralization of revenue sources leads to fiscal imbalances.



Table 1. US Federal-State Transactions 1790-1860

Federal Transfers to SGs		
1790	Assumption of debts	18,272
1794	Funding of Continental Debt	6,100
1790-1794	Settlement of accounts	4,221
1791-1834	Interest to the States on US securities	6,000
1810-60	Public land funds	6,110
1815-60	Militia, defense	6,616
1830-60	Purchase of state securities	5,400
1837	Surplus Revenue	28,101
1850-1860	Provisions for Texas debt	12,560

Source: Trescott (1955)

Table 2. Total US States Indebtedness 1820-1841

Amounts Borrowed in thousands					
1880-25	1825-30	1830-35	1835-38	Total 1838	Debt, 1841
\$ 12,791	\$ 13,680	\$ 41,513	\$ 107,824	\$ 174,307	\$ 192,945

Source: Ratchford, 1941.

Table 3. Liabilities of Brazilian States, in billions of Reals, as of 30/9/96\*

	Securities	Bank loans	External	Total
Sao Paulo	17.6	14.8	0.3	32.7
Rio Grande do Sul	6.2	1.4	0.2	7.6
Minas Gerais	8.3	2.5	0.8	11.6
Rio de Janeiro	5.6	2.6	0.0	8.2
Other	4.3	25.4	1.8	31.5
Total	42.0	46.7	3.0	81.8

\*Does not include state-owned companies debts, contingent liabilities on account of legal actions and obligations to suppliers.

Source: Banco Central do Brasil.

Table 4. Mexican Composition of State Government Expenditures.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Admin.	44.78%	42.71%	48.42%	36.92%	41.80%	43.35%	46.92%	43.88%	42.02%	44.16%	44.73%
Capital	26.64%	28.33%	19.90%	19.83%	30.62%	33.49%	27.71%	28.16%	29.01%	27.07%	26.26%
Transfers	28.58%	28.96%	31.69%	43.25%	27.58%	23.15%	25.37%	27.97%	28.97%	28.77%	29.01%

Source: INEGI.

Table 5. Division of Tax Bases According to Revenue Laws.

Federal Tax Bases	State Tax Bases
Income, Firms Assets, Special over Production and Services, Value Added, Foreign Trade, Property Acquisition, Vehicle Possession and Use, New Cars, Oil Benefits, Accessories, Telephone Services, Public services provided Using Federal Property Goods	Shows and Entertainment, Lotteries and Allowed Gambling, Motion Pictures, Payrolls, Wage Income, Professional Services, Honoraria, Sale of Secondhand Vehicles, Sale of Secondhand Mobile Property, Vehicle Possession and Use, Commercial or Industrial Activities, Unclassified Outlets, Editorial Business, Benefit of Construction Materials, Transmission of Property over Goods, Property, Patrimonial Transmissions, Notary Public Functions, Public Instruments and Contractual Operations, Parking Lots, Construction Works Supervision, Residential Developments and Condominium, Production Damages, Additional, Private Education, Urban Public Transport and Penalties.

Source: (Gamboa, 1996).

Table 6. ABC of Bailouts

	USA	Brazil	Mexico
Availability of funds at federal level	X	✓	✓
Biggest of the borrower	X	✓	✓
Creditor's Importance	X	✓	✓
Bailout	X	✓	✓

Source: Peter Linder's discussion of the paper.

Figure 1. The Timing of the Model

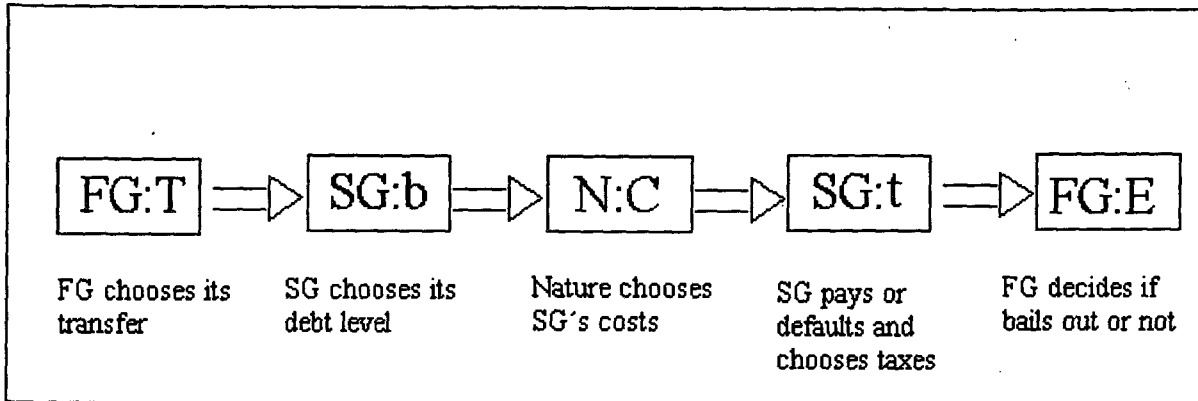


Figure 2. FG's Decision on Bailing out Depending on  $\alpha$   
Federal Government Utility with  $\alpha$

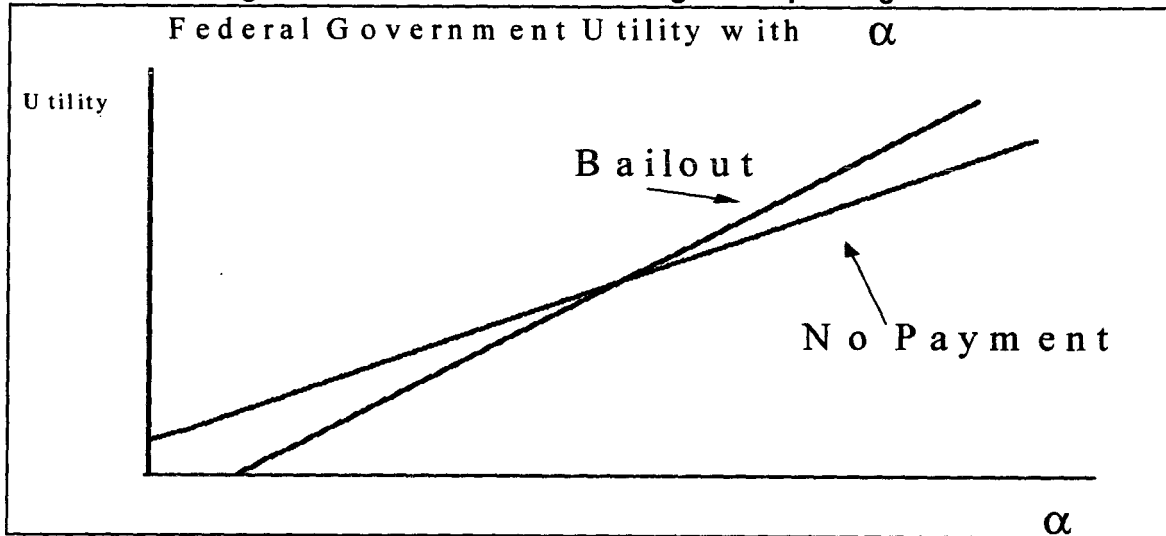


Figure 3. FG's Decision on Bailing out Depending on  $d$

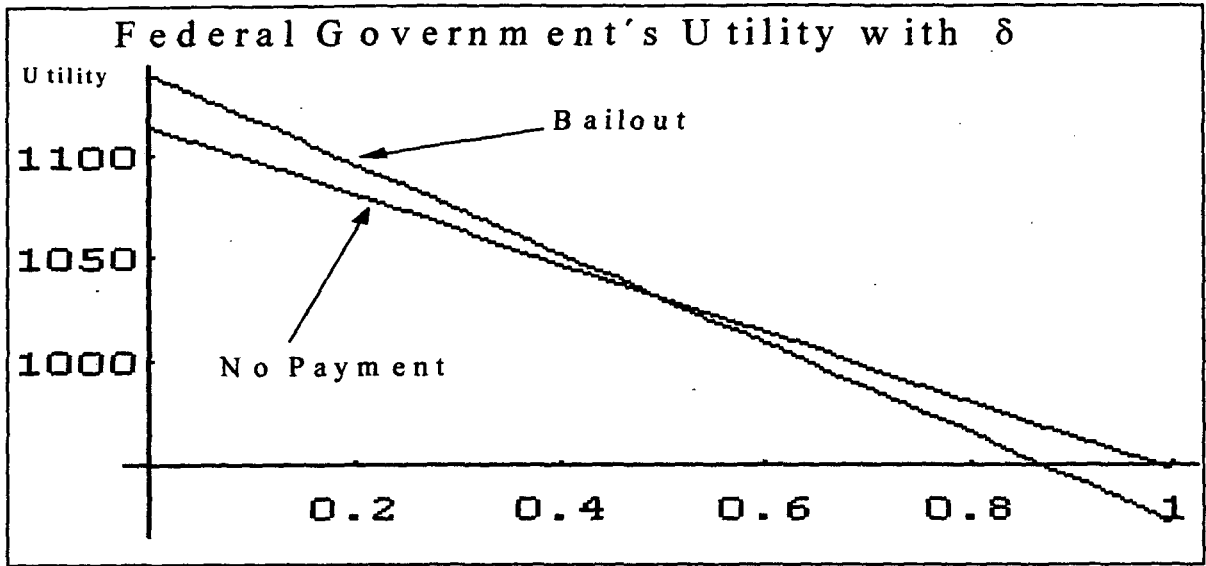


Figure 4. FG's Decision on Bailing out Depending on  $d$  and  $b$ .

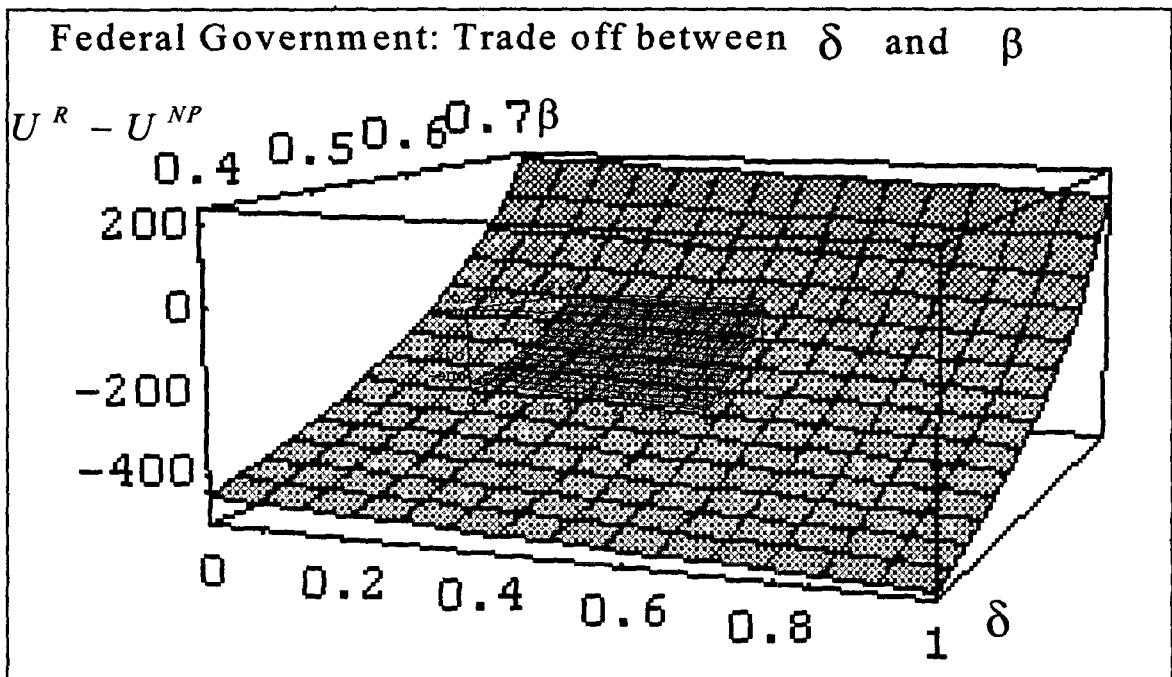
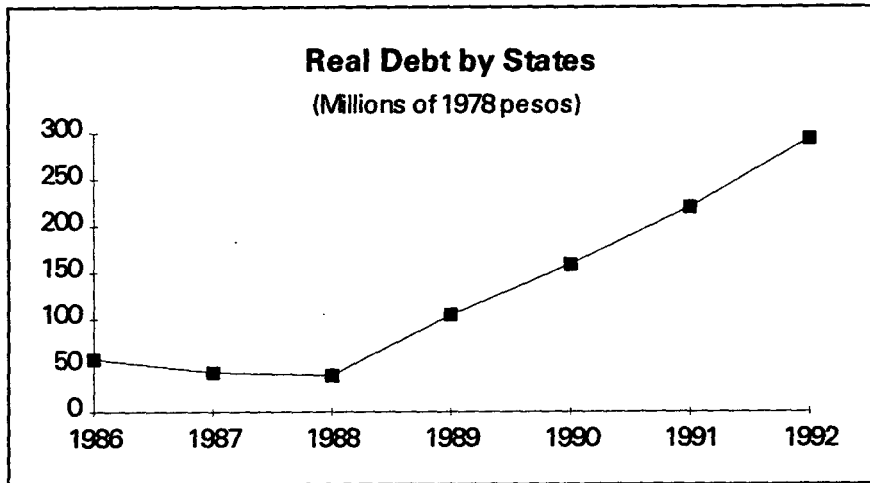
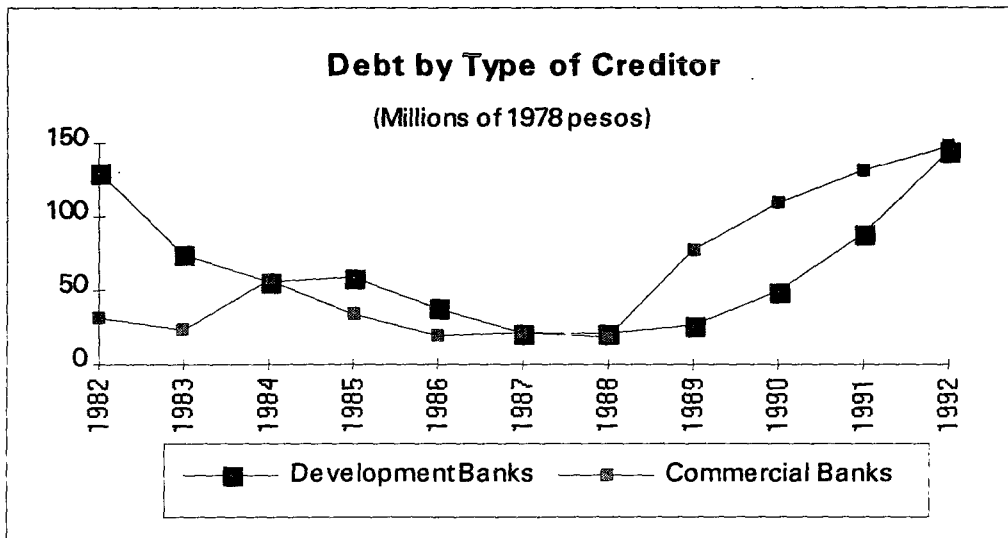


Figure 5. Real Debt by Local Governments.



Source: Banco de México.

Figure 6. Debt and Sources of Credit to the States.



Source: Banco de México.

## REFERENCES

- Aizenman, Joshua (1992). "Competitive Externalities and the Optimal Seigniorage." *Journal of Money, Credit and Banking*, 24, February.
- Alves, Silvio Rodrigues (1987). "O Desafio do Déficit Público" in Ernesto Lozardo ed. *Déficit Público Brasileiro: Política Económica e Ajuste Estructural*. Editora Paz e Terra S/A. Rio de Janeiro, Brazil.
- Bayoumi, Tamin, Morris Goldstein, and Geoffrey Woglom (1995). "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States." *Journal of Money, Credit and Banking* 27 pp. 1046-1059.
- Beristain, Javier and Ricardo Samaniego (1995). "New Strategies in Financing Development: Recent Experience and Challenges". Mimeo, Secretariat of Finance of Mexico City.
- Bomfim, Antúlio and Anwar Shah (1994). "The Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the 1990s." *World Development*. Vol. 22, No. 4, pp. 535-542.
- Brown, E. Cary (1990). "Episodes in the Public Debt History of the United States". In R. Dornbusch and M. Draghi eds., *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge University Press. pp. 229-254.
- Buiter, Willem and Kenneth Kletzer (1991). "Reflections on the fiscal implications of a common currency". In Giovannini, A. and Meyer C. *European financial integration*. Cambridge University Press, 1991.
- Bulow, Jeremy and Kenneth Rogoff (1989). "Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget?". *American Economic Review* 79 pp. 43-50.
- Canzoneri, Matthew and Behazad T. Diba (1991). "Fiscal Deficits, Financial Integration, and a Central Bank for Europe." *Journal of the Japanese and International Economics*, 5 pp. 381-403.
- Corsetti and Roubini (1993). "The design of optimal fiscal rules for Europe after 1992". In Torres, F. and Fiavazzi, F. *Adjustment and growth in the European Monetary System*. Cambridge University Press, 1993.
- Courchene, Thomas J. (1993), "Reflections on Canadian Federalism: Are there Implications for European Economic and Monetary Union?" *European Economy: The Economics of Community Public Finance*, Reports and Studies, No. 5, pp. 123-66.
- Eaton, Jonathan and Mark Gersovitz (1981). "Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis". *Review of Economic Studies* 48, pp. 289-309.

Fishlow, Albert (1988). "Alternative Approaches and Solutions to the Debt of Developing Countries". in Silvio Borner ed. *International Finance and Trade in a Polycentric World*. Macmilland/IEA.

Gamboa, Rafael (1996). *Fiscal Federalisms in Mexico*. University of California, Berkeley. Ph.D. dissertation.

Goldstein, Morris and Geoffrey Woglom (1992). "Market-Based Fiscal Discipline in Monetary Unions: Evidence from the US Municipal Bond Market". in Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli, and Paul R. Mason ed. *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*. Butler & Tanner Ltd, Frome and London.

Grossman, Herschel I. and John B. Van Huyck (1988). "Sovereign Debt as a Contingent Claim: Excusable Default, Repudiation, and Reputation". *American Economic Review* 78, pp. 1088-1097.

Hempel, George H. (1971). *Postwar Quality of State and Local Debt*. New York. NBER.

Masson, Paul R. (1996). "Fiscal Dimensions of EMU". *IMF Papers on Policy Analysis and Assessment*. June, 1996.

McGrane, Reginald C. (1935). *Foreign Bondholders and American State Debts*. New York.

Mendes, Marcos J. and Norman Gall (1995). "Elastic Debts: State bankruptcies threaten Brazil's Real Plan." Braudel Papers Number 12 1995. Fernand Braudel Institute of World Economics.

Poterba, James M. (1996). "Do Budget Rules Work". Mimeo, Burch Center Symposium, February 2-3, 1996.

Ratchford, B.U. (1941) *American State Debts*. Durham, North Carolina. Duke University Press

Reich, Robert (1994). "Bailout: A Comparative Study in Law and Industrial Structure". In Himmelberg. *Business and Government in America Since 1870*.

Sachs, Jeffrey (1989). "The Debt Overhang of Developing Countries." In Guillermo Calvo ed. *Debt, Stabilization, and development: essays in Memory of Carlos Díaz-Alejandro*. Camelot Press.

Sanguinetti, Pablo J. (1993) "The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Government Deficits: Theory and Evidence." *Estudios Económicos* 8, Enero-Junio, pp. 87-109.

Shah, Anwar (1991). "The New Fiscal Federalism in Brazil". The World Bank

Trescott, Paul B. (1955). "Federal-State Financial Relations, 1790-1860," *Journal of Economic History*.

von Hage, Jürgen (1991). "A note on the empirical effectiveness of forma fiscal restraints." *Journal of Public Economics* 44, pp. 199-210.

Werlang, Ribeiro da Costa and Armínio Fraga Neto (1993). "Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: aSGuns aspectos" in Moacyr Fioravante and Lauro Vieira de Faria ed. *A Última Década*. Editora da Fundacao Getulio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.



## ANOS NOVENTA: DE NOVO O DÉFICIT QUASI-FISCAL

Geraldo Biasoto Jr. <sup>\*/</sup>  
Carlos Henrique F. Mussi <sup>\*\*/</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

A política fiscal brasileira demonstrou, ao longo das últimas duas décadas, um comportamento altamente instabilizador para a política econômica. Em verdade, na maior parte do tempo, foi de extrema dificuldade a delimitação do montante dos desequilíbrios incorridos pelo setor público. Apenas a partir de 1982, o conceito de déficit público passou a conter as diversas entidades públicas que, mesmo ao largo das peças orçamentárias tradicionais eram responsáveis por grande parte das despesas públicas. Ainda seis anos se passaram para que a peça orçamentária federal ganhasse forma unificada, incorporando as contas da Previdência Social, operações de crédito a setores preferenciais e investimentos das empresas do setor produtivo estatal. Mesmo depois destas modificações, o grau de incerteza sobre as contas públicas persistiu em nível bastante elevado, sendo diversos os questionamentos com respeito à qualidade deste indicador.

A existência de elementos de características fiscais, submetidos a decisões tomadas pelas autoridades econômicas, geradores de desequilíbrios potenciais é um dos principais fatores para a colocação dos questionamentos acima indicados. Nos anos setenta, a enorme capacidade de oferta de crédito e subsídio concentrada nas duas Autoridades Monetárias, Banco Central e Banco do Brasil, produziu déficits não medidos, mas de expressivo impacto sobre a economia. Nos anos oitenta, as atenções da política de ajuste voltaram-se para o estancamento destes canais de gasto público e para a transformação dos poucos elos restantes em elementos integrantes da peça orçamentária. Já nos anos noventa, por novas vias, ressurgiram desequilíbrios de natureza fiscal imiscuídos nas contas da Autoridade Monetária e de instituições oficiais de crédito. Logicamente, os números do déficit, medidos pelas necessidades de financiamento do setor público não financeiro, passaram a sofrer questionamentos quanto à sua capacidade de retratar o papel desempenhado pelo Estado na dinâmica da economia como um todo.

Os desequilíbrios quasi-fiscais dos anos noventa divergem qualitativamente dos incorridos nas décadas anteriores, conquanto suas origens sejam semelhantes. Não resta dúvida de que a presença do Estado numa ampla gama de espaços da vida nacional produziu profundas marcas nas relações entre o setor público e o privado. A natureza

---

<sup>\*/</sup> Professor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas, SP.

<sup>\*\*/</sup> Economista do Escritório da CEPAL em Brasília.

tutorial do Estado brasileiro, proveniente dos anos trinta, encontra-se na raiz dos déficits quasi-fiscais experimentados durante os últimos anos. Há, no entanto, que ressaltar a grande diferença que separa os desequilíbrios dos anos noventa daqueles incorridos nos anos setenta e oitenta. Os primeiros derivam dos escombros daquele modelo de intervenção, significando muito mais a articulação de um sistema de proteção contra a desagregação de sub-sistemas da economia que a manipulação de políticas ativas. Ao contrário, os gastos quasi-fiscais dos anos setenta representavam engrenagens essenciais na indução da demanda e na dinamização da atividade econômica, com forte impacto setorial.<sup>1</sup>

O presente texto tenta retratar os elementos hoje colocados para a política fiscal brasileira que podem, em seus desdobramentos, implicar em custos para o Tesouro Nacional e outras entidades públicas. O intento básico é o de levantar os problemas, em suas distintas dimensões, procurando situar seus impactos sobre a dinâmica econômica e delimitar aspectos de natureza meramente contábil daqueles de reflexos econômicos. As quantificações, imprecisas por sua própria natureza, buscam mais situar a magnitude dos desequilíbrios que dar novos números ao déficit do setor público. Neste sentido, a segunda parte do trabalho procura avaliar os principais elementos do déficit público, medido pelo tradicional conceito de necessidades de financiamento do setor público. Na terceira parte, busca-se uma primeira caracterização teórica do conceito de déficit quasi-fiscal e discute-se as contas do Banco Central, no sentido de definir os principais elementos do déficit quasi-fiscal cursados através da Autoridade Monetária e seus impactos sobre a Dívida Líquida do Setor Público. Na quarta parte, são levantados elementos do déficit quasi-fiscal e obrigações potenciais do setor público. Na última parte do trabalho algumas proposições são feitas no sentido de se impedir as formações de novos focos de déficit quasi-fiscal e dar maior transparência e credibilidade às contas públicas, da Autoridade Monetária e das instituições financeiras oficiais.

## **2. O PLANO REAL E A SITUAÇÃO FISCAL NOS ÚLTIMOS ANOS**

A análise da evolução do déficit público, nos últimos dez anos, medido pelas necessidades de financiamento do setor público não financeiro, é extremamente complexa devido à volatilidade dos números. As variações são tão grandes e determinadas por tantos elementos que a não se pode traçar nenhum padrão de comportamento. Talvez seja esta uma característica a se destacar, a volatilidade dos números parece retratar a ausência de um padrão de política fiscal, o que é reconhecido pelos agentes privados como uma grande debilidade da política econômica, afetando a credibilidade das políticas governamentais.

Tomado o período de 1985 a 1995, as necessidades de financiamento do conjunto do setor público variaram de 8% do PIB de déficit a 1,4% de superávit. Mesmo tomando-se um segmento mais homogêneo do NFSP, o Governo Central, a dispersão nos resultados foi de grande magnitude, como pode ser visto através da Tabela 1. Entre 1989 e 1990, as

---

<sup>1</sup> BIASOTO Jr., G., A Crise Fiscal no Contexto do Rompimento do Pacto Desenvolvimentista, Campinas, 1995 (Tese de Doutorado, IE/UNICAMP).

necessidades de financiamento do Governo Central variam quase 7% do PIB, passando de um déficit de 4,3% do PIB, no primeiro ano, para um superávit de 2,5% do PIB. Note-se que, embora os juros da dívida governamental tenham expressivo impacto na variabilidade das contas públicas, no caso extremo acima citado eles podem explicar apenas dois terços da reversão.

**TABELA 1**  
**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO**  
**1985 A 1995**  
 Em % do PIB

Anos	Governo Central	Empresas Estatais	Estados e Municípios	Resultado Operacional	Resultado Primário
1985	1,26	2,43	0,95	4,65	-2,75
1986	1,36	1,46	0,94	3,76	-1,67
1987	3,32	0,94	1,66	5,92	1,04
1988	3,63	1,07	0,43	5,12	-0,96
1989	4,22	2,60	0,65	7,47	0,97
1990	-2,50	0,66	0,42	-1,42	-2,42
1991	0,08	0,84	-0,72	0,20	-2,86
1992	0,61	0,53	0,67	1,81	-1,61
1993	0,60	0,03	0,08	0,71	-2,28
1994	-1,55	-0,37	0,79	-1,13	-5,13
1995	1,79	0,89	2,43	5,11	-0,27
1996	1,69	0,11	2,18	3,98	0,02

Fonte: Banco Central do Brasil; 1996, posição em outubro.

A enorme instabilidade das contas públicas, nos últimos anos, acabou por obscurecer a capacidade de análise da política econômica sobre sua real situação na implementação do Plano Real. No ano de 1993, o déficit operacional foi apenas 0,7% do PIB, sendo o resultado primário superavitário em 1,1% do PIB. Este comportamento reproduzia números extremamente favoráveis, verificados entre 1990 e 1992, dando uma noção de que a situação fiscal era favorável.<sup>2</sup> Tal constatação era tanto mais importante, devido às dificuldades encontradas na implementação das medidas constitucionais que, há tempos, eram colocadas como elementos indispensáveis para o equacionamento fiscal de longo prazo. Vale dizer, os números positivos da situação fiscal de curto prazo relativizavam a tese de que apenas profundas reformas institucionais poderiam tornar o déficit controlável.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, F.B. & Giambiagi, F. (1995)

Conquanto as contas de 1994 tenham seguido a tendência posta nos três anos anteriores, o ano de 1995 mostrou o retorno à situação de desequilíbrio característica dos anos oitenta. O resultado operacional superavitário de 1,34% de 1994 experimentou reversão, em 1995, para uma marca deficitária de 4,99% do PIB. Os juros contribuíram com parte expressiva desta reversão, ao aumentarem de 3,82% do PIB, em 1994, para 5,36% do PIB, em 1995, refletindo a expansão tanto da dívida líquida do setor público quanto a passagem taxa de juro, medida pelo *over* efetivo deflacionado pelo IGP-DI centrado, de 24,4% para 33,1% ao ano. Mas os juros podem explicar apenas 25% da expansão do déficit. Logicamente, os gastos reais foram responsáveis pela maior parte do desequilíbrio verificado.

Três elementos dentro dos gastos devem ser destacados para a compreensão da reversão nas contas do Governo Central. O primeiro deles é a questão dos gastos com pessoal. Em 1990, as despesas atingiram 5,3% do PIB, tendo se reduzido a 3,6% do PIB, na média de 1991-1992. Tal compreensão salarial, no entanto, não poderia se manter por muito tempo. A marca de 1990 foi ultrapassada em 1995, quando as despesas com pessoal foram a 5,6% do PIB. Importante notar que há um componente estrutural dentro da evolução destas despesas. Do conjunto do gasto com pessoal, 23% referia-se a pessoal inativo, em 1989. Já em 1995, 43% dos gastos com a folha referiram-se aos encargos previdenciários da União<sup>3</sup>. Pior, dado o grande número de beneficiários de idade reduzida, e consequente esperança de vida elevada, as dificuldades podem ser ainda maiores nos próximos anos.

O segundo elemento a destacar é a Previdência Social. Os benefícios pagos pelo INSS, em 1988, limitaram-se a 2,7% do PIB. Já em 1995, fruto do incremento do contingente de aposentados e de vários dispositivos da Constituição de 1988, as despesas com benefícios ascenderam a 5,3% do PIB. No mesmo período, a arrecadação da Contribuição de Empregados e Empregadores à Previdência cresceu apenas 1% do PIB. É importante notar a grande rigidez de que estes gastos se revestem, dado que 52% do valor pago refere-se a benefícios inferiores a dois salários mínimos.<sup>4</sup>

O terceiro elemento é o gasto com custeio, exceto pessoal, e investimento do Governo Federal. Como pode ser verificado pela Tabela 2, em termos reais os gastos do Tesouro Nacional com estes itens cresceu em cerca de 50% de 1990 a 1995. Esta evolução esconde uma grande transformação da estrutura de gastos do Tesouro. As liberações ao Ministério da Saúde representavam, em 1990, 8,6% do gasto, mas evoluíram para 59,3% do total, em 1995. Deste modo, atingiram R\$ 8,9 bilhões, em valores médios de 1995, mais que dez vezes superior ao verificado em 1990. Este comportamento tem íntima relação com o desenvolvimento das contas da Previdência Social, dado que esta última, frente aos maiores gastos com benefícios, deixou de repassar recursos ao Ministério da Saúde. Em verdade, o conjunto das liberações do Tesouro aos ministérios e órgãos caiu, em 1995, a menos de 70% do valor real de 1990. Vale dizer, o controle de gastos na

---

<sup>3</sup> Note-se que a implantação do Regime Jurídico Único, em 1991, previsto pela Constituição de 1988, ao lado do temor quanto a mudanças constitucionais, promoveu acelerado processo de requisição de aposentadorias.

<sup>4</sup> GIAMBIAGI, F.,(1996)

“boca do caixa” foram a tônica do período, restando pequeno espaço, pelo menos no quadro institucional atual, para maiores contenções.

**TABELA 2**  
**LIBERAÇÕES DO TESOURO PARA CUSTEIO E INVESTIMENTO**  
**1990 A 1995**  
 Em R\$ milhões médios de 1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Poder Legislativo	85	151	103	140	174	189
Poder Judiciário	290	400	402	416	490	638
Poder Executivo	9579	10603	7128	12122	13981	14167
Min. da Saúde	853	1087	1686	4682	7926	8893
Min. Militares	1414	1405	667	906	1081	1133
Min. da Educação	1053	1309	863	851	677	1039
Min. Infra-estrutura	647	667	740	710	504	644
Demais Órgãos	5612	6135	3172	4973	3793	2458
Total	9954	11154	7633	12678	14645	14994
Total (exceto Saúde)	9101	10067	5947	7996	6719	6101

Fonte primária: SIAFI-STN. Extraído de GIAMBIAGI, F. A Crise Fiscal da União: o que Aconteceu Recentemente, Rio de Janeiro, TD n. 35, 1996.

No caso dos Estados e Municípios, a análise é bem mais complexa e os dados disponíveis muito mais restritos. O déficit operacional, que se situou entre 0,1 e 0,8% do PIB, entre 1992 e 1994, passou a 2,4% do PIB, em 1995, tendo a conta juros reais avançado de 0,7% do PIB, em 1992 e 1993, para 1,5% do PIB, em 1994, e 2,2% do PIB, em 1995. Note-se que este resultado insere forte expansão de receitas, passando de 11,9% do PIB, em 1991, para 13,7% do PIB, em 1995. No entanto, as despesas experimentaram expansão maior, resultando no aumento do desequilíbrio. É importante notar que a forma de aferição das contas de Estados e Municípios pode levar a imprecisões na efetiva alocação dos déficits em termos temporais. Um exemplo é a transformação de um financiamento junto a fornecedores, na forma de atraso de pagamento, em dívida bancária. O conceito apenas capta o déficit no segundo momento, mas o impacto econômico deu-se no ato de financiamento junto ao fornecedor.

O crescimento da dívida mobiliária dos Estados é digno de uma nota particular. Como mostra a Tabela 3, os estoques dobraram, em termos reais entre dezembro de 1992 e junho de 1996, embora as emissões de novos títulos, que não para rolagem da dívida velha, esteja proibida, desde 1993, pela Emenda Constitucional de n. 3. Mas não foi apenas por esta via que os Estados aumentaram seu endividamento, as operações de

antecipação de receita orçamentária (ARO) e as dívidas bancárias também tiveram forte evolução no período.<sup>5</sup>

**TABELA 3**  
**DÍVIDA MOBILIÁRIA ESTADUAL**  
**1992 a 1996**  
Em R\$ bilhões de junho de 1996

	Dez/92	Dez/93	Dez/94	Dez/95	Jun/96
São Paulo	7986	9371	11679	15557	16628
Minas Gerais	4166	4445	5510	7332	7847
Rio de Janeiro	2778	3074	3757	4960	5308
Rio Grande do Sul	3125	3272	4080	5468	5852
Demais Estados	1736	1963	2244	3326	3749
Total	19790	22124	27269	36644	39384

Fonte: FERREIRA, C.K.L. & J.P.P. Paes, *O (Des)ajuste dos Estados em Foco*, Citibank Economic Update, setembro de 1996.

O comportamento das contas do segmento produtivo das entidades integrantes da aferição das necessidades de financiamento do setor público é diametralmente oposto ao dos outros dois segmentos, acima comentados. As estatais federais têm apresentado, nos anos noventa, inclusive em 1995, uma situação enormemente favorável, com resultados primários sistematicamente superavitários e, no último biênio, consolidação de resultados operacionais superavitários, devido à forte redução dos juros pagos. Por outro lado, as empresas estaduais e municipais realizaram uma mudança de patamar em suas necessidades de financiamento, passando para cerca de 0,7% do PIB<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> ALMEIDA, A.O., *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*, Brasília, IPEA, 1996. (Texto para Discussão n. 448)

<sup>6</sup> Note-se que nas contas das Estatais Federais, as debêntures foram consideradas como semelhantes às outras dívidas. No caso das Estaduais e Municipais, não. Este fato coloca ainda mais realce na distinção entre os comportamentos dos dois conjuntos.

**TABELA 4**  
**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - EMPRESAS ESTATAIS**  
**1991 A 1995**  
em % do PIB

	1991	1992	1993	1994	1995
Estatais Federais					
Receitas	14,46	13,49	10,75	9,37	8,61
Despesas não financeiras	13,53	12,25	10,33	8,45	8,13
Pessoal	2,21	2,24	2,12	1,62	1,50
Outros custeios	8,72	7,29	6,11	5,23	5,09
Investimentos	2,28	2,29	1,70	1,47	1,33
Outras despesas de capital	0,32	0,43	0,40	0,13	0,21
Ajuste critério caixa	-0,04	0,05	-0,12	-0,71	0,06
Resultado primário	-0,34	-0,42	-0,76	-1,18	0,06
Estatais federais	-0,97	-1,19	-0,54	-1,63	-0,42
Empresas Estaduais e Municipais	-0,31	0,45	0,46	0,46	0,41
Erros e omissões	0,94	0,32	-0,68	-0,01	0,07
Juros reais líquidos	1,18	0,95	0,79	0,81	0,83
Estatais federais	2,10	1,78	0,86	0,02	0,23
Empresas Estaduais e Municipais	0,38	0,25	0,25	0,24	0,29
Erros e omissões	-1,30	-1,08	-0,32	0,55	0,31
Resultado operacional	0,84	0,53	0,03	-0,37	0,89
Estatais federais	1,13	0,59	0,32	-1,61	-0,19
Empresas Estaduais e Municipais	0,07	0,70	0,71	0,70	0,70
Erros e omissões	-0,36	-0,76	-1,00	0,54	0,38

### 3. OS ELEMENTOS QUASI-FISCAIS

A discussão da quasi-fiscalidade envolve, necessariamente, um grande grau de complexidade. Em primeiro lugar, pelos números envolvidos, invariavelmente de difícil captação e sofrível qualidade. Em segundo, por juízos que envolvem instituições financeiras que, conforme a metodologia habitual de aferição das necessidades de financiamento do setor público, são entendidas como se entidades privadas fossem. Em terceiro lugar, deve-se notar que há várias gradações para que seja tomada a política fiscal frente ao conjunto dos impactos gerados por decisões de política econômica. Achar esta linha divisória não é tarefa fácil.

Ainda mais complexo do que as questões acima arroladas é a introdução de elementos de origem patrimonial na discussão. Um exemplo pode dar uma dimensão da discussão envolvida. No momento em que o Tesouro Nacional capitaliza uma instituição

financeira, como o Banco do Brasil, por exemplo, emitindo títulos de modo a conseguir recursos para realizar o aporte, a ação da política econômica está dando uma solução contábil para um fato econômico ocorrido no passado. Melhor dizendo, trata-se da explicitação de um desequilíbrio que já ocorreu e cujos efeitos econômicos se deram no passado. A questão se torna ainda mais complexa se considerarmos a possibilidade de ter havido uma melhora, durante o período, na posição patrimonial de outra instituição não financeira, controlada pelo Estado, não refletida na posse de títulos públicos <sup>7</sup>. Neste caso, o acerto patrimonial do caso do Banco do Brasil teria seus efeitos esterilizados.

De todo modo, por diversas vias, a economia brasileira tem, hoje, a recolocação do potenciais desequilíbrios financeiros que poderão se transformar em questão de difícil equacionamento, desembocando em soluções que onerem as contas públicas e o Tesouro Nacional. Os desequilíbrios têm naturezas específicas e potenciais de longo prazo distintos, sendo que, em parte já estão mensurados, mesmo que indiretamente, através do conceito tradicional de necessidades de financiamento do setor público não financeiro.

Neste sentido, os comentários que se seguem buscam colocar as intrincadas questões financeiras da situação brasileira atual, tentando indicar seus impactos sobre as contas públicas. Deste ponto de vista é crucial analisar o Resultado do Banco Central frente à estabilização da economia.

Juntamente com a estabilização da economia, as contas do Banco Central do Brasil passaram a mostrar uma situação altamente comprometida. Ao contrário dos enormes lucros apresentados até 1993, a Autoridade Monetária passou a experimentar, em 1994 e 1995, expressivos prejuízos. Uma leitura mais apressada desta nova situação poderia inferir que este novo comportamento deriva-se de uma correlação entre a queda da inflação e a drástica redução da seigniorage. No entanto, embora a estabilização tenha trazido redução dos ganhos da autoridade emissora, diversos outros fatores proporcionaram impactos expressivos. Muito além da perda dos recursos provenientes da seigniorage, o Banco Central do Brasil passou a assumir compromissos da própria política econômica e teve que enfrentar as diferentes inconsistências do sistema financeiro brasileiro. Vale dizer que o impacto indireto da estabilização econômica, pelas duas últimas vias citadas, teve potencial desestabilizador sobre as contas da Autoridade Monetária muito mais poderoso que o impacto direto, através da redução da inflação. No sentido de compreender os efeitos das diversas dimensões da situação financeira posta ao Banco Central, na sequência são analisados os principais condicionantes do balanço da instituição.

### 3.1. Impactos do Acúmulo de Reservas Internacionais

Durante os anos oitenta e até o início dos noventa, o formato institucional das relações financeiras entre o Tesouro Nacional e o Banco Central deixava a este último a função de manter em seu passivo as dívidas externas estatizadas. O *hedge* desta posição em moeda externa era realizado através de títulos do Tesouro Nacional, colocados no ativo

---

<sup>7</sup> No caso da posição patrimonial se refletir em títulos públicos, como o extra-mercado das estatais federais, a nova posição reduziria o montante global de endividamento.



do Banco Central<sup>8</sup>, que rendiam a taxa média do *over*. A partir da renegociação da dívida externa brasileira, promoveu-se a transferência das obrigações externas do passivo da Autoridade Monetária para o Tesouro Nacional. Ao mesmo tempo, os títulos que faziam o *hedge* foram liquidados contra lucros transferidos pelo Banco Central ao Tesouro. Como pode ser verificado através das Tabelas 5 e 6, as obrigações em moeda estrangeira caíram de US\$ 46,8 bilhões, em 1992, para US\$ 6,3 bilhões, em final de 1994, quando a transferência se completou. Ao mesmo tempo, do lado do ativo, a carteira de títulos do Tesouro caiu de US\$ 85,4 bilhões, em 1992, para US\$ 36 bilhões, em 1995.

**TABELA 5**  
**ATIVO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**1992 a 1995**  
em US\$ milhões

	DEZ/92	DEZ/93	DEZ/94	DEZ/95
1. Circulante e Realiz. a Longo Prazo	113319	102084	116357	144202
<i>Externo</i>	23497	32439	43022	64510
Operações da Área Externa	27378	36590	45394	56837
Provisão p/ Créditos Duvidosos	-3881	-4151	-2372	-2327
<i>Interno</i>	89822	69645	73335	79692
Emprést. a Inst. Financeiras	2361	998	7412	9138
Carteira de Títulos - Tesouro Nacional	85422	71313	50016	36067
Provisão p/ Redução ao Valor Mercado	0	-3180	-2131	-1147
Títulos a Receber	1899	414	17002	26522
Créditos a Receber	217	481	1475	4539
Provisão p/ Créditos Duvidosos	-195	-531	-694	-2581
Valores Regist. Em Moeda Estrang.	86	87	57	43
Demais Contas	32	63	198	1036
Resultados a Compensar				6075
2. Permanente	4465	4413	5200	5349
Investimentos (1)	4329	4275	4467	4573
Imobilizado	136	138	733	776
<b>TOTAL</b>	<b>117784</b>	<b>106497</b>	<b>121557</b>	<b>139551</b>

Nota: 1) Inclui quotas de capital de Organismos Financeiros Internacionais.

Fonte: Banco Central do Brasil e BASTOS, V. D., *Banco Central - seigniorage em sentido amplo e os prejuízos recentes, 1996, mimeo.*

<sup>8</sup> A Lei Complementar n. 12 designava o Banco Central como emissor e gestor da dívida mobiliária federal.

**TABELA 6**  
**PASSIVO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**1992 a 1995**  
em US\$ milhões

	DEZ/92	DEZ/93	DEZ/94	DEZ/95
1. Circulante e Exigível a Longo Prazo	107051	96254	108922	121679
<i>Externo</i>	51395	49871	10473	10349
Obrigações em Moeda Estrangeira	46807	45765	6347	6094
Dep. de Organ. Financeiros Internacionais	4588	4106	4126	4255
<i>Interno</i>	56656	46383	98449	111330
Dep. de Instituições Financeiras	9044	8408	27037	26945
Reservas Bancárias	2124	1099	9046	8137
Dep. do SBPE	2480	3795	9224	9185
Outros Depósitos (1)	4440	3514	8767	9623
Dep. a Ordem do Gov. Federal	17871	16960	14079	22892
Conta Única do Tesouro	6267	3778	8877	12832
Recursos de Origem Não Tributária	0	1493	414	3330
Empréstimos Compulsórios	3214	3354	5418	6730
Resultado a Transferir ao Tesouro	7922	7992	0	0
Outros Recursos do Tesouro	41	0	0	0
Remuneração dos Dep. do Gov. Federal	427	343	0	0
Dep. Registrados em Moeda Estrang.	1113	634	362	195
Outras Exigibilidades	25794	18288	51883	59903
Títulos de Responsabilidade do BC (2)	21076	7311	46550	53994
Oper. em Títulos - compr. Recompra	4718	10977	5333	5909
Outras Obrig. Registr. Em Moeda	1176	1235	3174	633
Estrangeira				
Recursos Vinculados a Assist. Financeira	658	858	1284	0
Demais Contas	0	0	0	762
2. Meio Circulante	3488	3258	11902	14174
3. Patrimônio Líquido	7245	6985	733	3698
<b>TOTAL</b>	<b>117784</b>	<b>106497</b>	<b>121557</b>	<b>139551</b>

Notas: 1) Inclui Recursos Especiais Remunerados, Compulsório sobre Operações de Crédito e Dep. a Prazo, FIF e FAF (Resolução n. 1787) e outros depósitos.

2) Trata-se de BBC e LBC.

Fonte: Banco Central do Brasil e BASTOS, V. D., *Banco Central - seigniorage em sentido amplo e os prejuízos recentes, 1996, mimeo.*

O influxo de capitais externos, ocorrido a partir de 1993, mudou radicalmente o quadro acima descrito. As operações da área externa, que refletem a flutuação das Reservas Internacionais, passaram a representar 44% do ativo total, em 1995, frente a 24%, em 1992, tendo a elevação se situado em cerca de US\$ 30 bilhões. Na medida em que a institucionalidade brasileira não permite que agentes internos detenham posições em moeda estrangeira, a Autoridade Monetária é responsável pela esterilização da entrada de moeda externa, para o que tem emitido títulos próprios, os Bônus do Banco Central. O volume de BBC em mercado passou de 6,9% do passivo total do Banco Central, em final de 1993, para 24%, um ano depois. Em junho de 1996, o volume de atingiu quase US\$ 50 bilhões, praticamente o dobro da posição de final de 1995.

A nova realidade das posições ativas e passivas da Autoridade Monetária produz efeitos devastadores sobre seu resultado corrente. A remuneração proporcionada pelas Reservas Internacionais ao Banco Central pode ser tomada, na média do período, como de 5% ao ano, além da correção cambial. No entanto, o custo de seu financiamento para o Banco Central é equivalente à taxa over/selic. Na suposição, otimista, de que a taxa interna real se fixe em patamar de 10 pontos percentuais acima da remuneração das Reservas Internacionais, a manutenção do atual nível de reservas significa custo líquido para o Banco Central de US\$ 6 bilhões ao ano, cerca de 0,7% do PIB. Logicamente, este é um custo da política econômica, derivado da utilização da âncora cambial na garantia de estabilidade de um preço macroeconômico fundamental.

### 3.2. Imposto Inflacionário e Ganhos de Seigniorage

Durante os anos instabilidade monetária, o poder emissor de que dispõe o Banco Central, por sua própria natureza institucional, fez com que o mesmo desfrutasse de receitas derivadas da seigniorage. Este quadro mudou qualitativamente a partir da estabilização da economia, deixando o Banco de Central de se apropriar deste efeito derivado do processo inflacionário. Os expressivos volumes de receita proporcionada por esta via tiveram impacto decisivo nas contas do Banco.

Na discussão do impacto efetivo desta inversão sobre as contas do Banco Central é importante diferenciar os conceitos. O imposto inflacionário deve ser entendido como a perda de poder de compra da moeda que o conjunto dos agentes privados retém<sup>9</sup>. A seigniorage pode ser caracterizada como espaço líquido para colocação de moeda pelo Banco Central, na hipótese de manutenção do patamar inflacionário. A referência ao espaço líquido decorre das acomodações naturais dos agentes econômicos ao ambiente inflacionário que acabam condicionando uma redução na relação entre a base monetária e o passivo do Banco Central, fator que também se expressa na relação entre a base monetária e o PIB.

A reversão dos recursos derivados da gestão do poder emissor deve ser entendida como elemento crucial na nova realidade da Autoridade Monetária. Como mostra a Tabela 7, as receitas derivadas do processo inflacionário não se reproduzem após a estabilização. Ainda em 1994, os altos índices de inflação do primeiro semestre propiciaram elevado imposto inflacionário, enquanto o segundo semestre foi marcado pelo processo de remonetização da economia. No total, a receita derivada do processo inflacionário, em 1994, significou cerca de 3,5% do PIB. No entanto, esta é uma receita caracteristicamente *once for all*. Em 1995, a nova realidade apresentou-se com toda clareza.

---

<sup>9</sup> Note-se que as instituições financeiras autorizadas manter depósitos a vista em seus passivos apropriam-se de parcela do imposto inflacionário do restante dos agentes privados, mas a discussão aqui empreendida toma o Banco Central frente ao restante do sistema. Note-se que as características institucionais são muito importantes na definição do montante de imposto inflacionário líquido do sistema financeiro, frente a uma determinada taxa de inflação.

**TABELA 7**  
**GANHOS DO BANCO CENTRAL COM O PROCESSO INFLACIONÁRIO**  
**1993 a 1995**  
 Em R\$ bilhões de dezembro de 1995

Receitas	1993	1994	1995	1sem/94	2 sem/94
Imposto inflacionário	15	9	2	7	2
Seigniorage	-2	14	1	-1	15
Total	13	23	3	6	17

Fonte: CISESKI, P.P & L.T. Hayashi, Déficit Quase-fiscal no Brasil, 1996, mimeo

Analisado por outra ótica, o processo de remonetização causou um aumento da relação entre o montante de meio-circulante e o passivo global. Esta relação subiu de 3%, ao final de 1992, para 10%, ao final de 1995. Este fato tem grande importância porque implica numa redução do custo do passivo da Autoridade Monetária com impacto positivo sobre o seu resultado, logicamente decrescente pela estabilização. Somente a título de exemplo, na suposição de custo médio real de 20% ao ano sobre o passivo não monetário, em 1995, a economia em juros seria de 0,3% do PIB, na situação de remonetização, frente à anterior. No entanto, o ganho potencial de 0,3% do PIB é muito inferior aos recursos auferidos com o processo inflacionário, cerca de 2% do PIB, para o ano de 1993, por exemplo.

### 3.3. Títulos de Emissão do Banco Central e os Swaps de Títulos Estaduais

Os títulos emitidos pelo Banco Central tiveram comportamento diametralmente oposto ao da carteira de Títulos do Tesouro Nacional de posse da Autoridade Monetária. O conjunto destes títulos, notadamente BBC e LBC subiu de US\$ 7,3 bilhões para US\$ 54 bilhões, entre 1993 e 1995. Em parte, esta evolução tem explicação na esterilização da contra-partida em Reais do acúmulo de Reservas Internacionais, como comentado acima. De outra parte, este comportamento é derivado do salvamento das dívidas estaduais. Na medida em que as mesmas passaram a ter crescente dificuldade em sua colocação em mercado, dada a falta de credibilidade em sua solvência, o Banco Central realizou *swaps* com títulos de sua emissão, nominadamente as Letras do Banco Central. Desta forma, os títulos de emissão estadual passaram a constar no ativo do Banco Central como títulos a receber, cerca de US\$ 26,5 bilhões na posição de dezembro de 1995.

É importante avaliar o impacto destas operações de swaps, dado que alguns analistas a interpretam como um subsídio aos Governos Estaduais<sup>10</sup>. A operação realizada pelo Banco Central é, do ponto de vista corrente, neutra para o Banco Central. Trata-se de um aluguel de papéis onde a receita do ativo em títulos estaduais se cancela com a despesa em LBC. Poderia ser aventado como custo adicional para o Banco Central uma eventual saturação do mercado para títulos de sua emissão, ampliando o custo global do

<sup>10</sup> Ver YOSHINO, J., *Dívida Quasi-Fiscal no Contexto do Relacionamento Tesouro-Banco Central*, São Paulo, 1996, mimeo. O ponto ressaltado pelo autor é que, deixado ao mercado, o custo dos títulos estaduais seria muito maior que o viabilizado pelo *swap*, o que se caracteriza como subsídio.

carregamento de sua carteira, com impactos sobre a taxa de juros. Mas este não é o caso, posto que não há saturação e as taxas têm se mantido mais elevadas por decisões de política econômica.

Conquanto do ponto de vista corrente não haja prejuízo nas operações de *swaps* de títulos estaduais a sua colocação no ativo do Banco Central deve ser melhor analisada. Não dúvida que há uma flagrante perda de qualidade da posição ativa da instituição com a presença de um volume tão expressivo em títulos de solvência questionável. Poucas dúvidas persistem em relação à incapacidade dos Estados. A ação do Banco Central reveste-se de características danosas para o conjunto da política fiscal e monetária, dado a redução da credibilidade na capacidade de ação da própria instituição.<sup>11</sup> O encaminhamento de soluções de securitização, mesmo que com custos de diferencial de taxas assumidos pelo Tesouro Nacional, seria um elemento de reforço de credibilidade, especialmente com garantias em termos patrimoniais e realização efetiva de processos de privatização.<sup>12</sup>

### 3.4. Socorro às Instituições Financeiras

Há vários anos, o sistema financeiro brasileiro vem sofrendo crises periódicas, inclusive com a quebra de grandes bancos. Os enormes lucros derivados do processo inflacionário, acabaram obscurecendo a real situação patrimonial das instituições financeiras, públicas e privadas. Na verdade, a política monetária da maior parte dos anos oitenta, ao permitir que as instituições operassem muito mais alavancadas do que seria razoável, facilitando o giro da dívida pública, tem certa responsabilidade na situação em que se encontravam os bancos no início do período de estabilização. Da mesma forma, a capacidade de geração de liquidez das instituições financeiras é limitada pela desvalorização dos ativos inerente às crises de liquidez. A situação do sistema, no início dos anos noventa, inseriu um grande risco de corridas contra instituições financeiras, com grande possibilidade de instauração de crise sistêmica, estancando todo o sistema de pagamentos, com geração de ampla inadimplência no setor produtivo.<sup>13</sup>

O Plano Real tornou transparente o inchaço do sistema financeiro nacional e começou logo a fazer as primeiras vítimas. Além dos bancos públicos, dois grandes bancos privados sofreram processos de intervenção: Banco Econômico e Banco Nacional, além de diversos outros bancos de menor porte.

A Autoridade Monetária foi chamada a coordenar o processo de reestruturação do sistema financeiro privado, promovendo, em novembro de 1995, através da Medida Provisória de número 1179, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento

---

<sup>11</sup> As negociações em torno das dívidas estaduais, notadamente do Estado de São Paulo, apontam para um efetivo diferencial de taxas entre os recursos doados pelo Banco Central e os captados. Como o custo para o Estado seria IGP mais 6% ao ano, frente à taxa SELIC, haveria um diferencial de 10 pontos percentuais.

<sup>12</sup> Note-se que a taxa de juros indicativa para os acordos, inclusive São Paulo, é de 6% acima do IGP-M, muito inferior aos custos atuais. Para uma avaliação dos elementos do ajuste proposto para os Estados. Ver: FERREIRA, C.K.L. & J.P.P. Paes, *O (Des)ajuste dos Estados em Foco*, Citibank Economic Update, setembro de 1996.

<sup>13</sup> BARROS, J. R. M. & M. F. de Almeida Jr., *A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil*, Secretaria de Política Econômica/MF, Brasília, 1996, mimeo.

do Sistema Financeiro Nacional (PROER).<sup>14</sup> Foram criadas, deste modo, novas condições à ação preventiva do Banco Central e estabeleceu-se um seguro para depósitos em conta corrente, reduzindo a responsabilidade imediata do Banco Central nas operações de intervenção.

Os custos incorridos pelo Banco Central nas operações de assistência, cursadas através do PROER, são referidos, em primeira instância ao diferencial de juros entre os títulos aceitos pelo Banco Central e suas taxas de captação. Para os R\$ 12,1 bilhões de estoque de recursos alocados até junho de 1996, a um diferencial anual de taxas de 10 pontos percentuais frente à taxa SELIC, o prejuízo derivado desta política para o Banco Central é de R\$ 1,2 bilhão por ano, equivalente a 0,17% do PIB.

Uma segunda questão se coloca, no entanto. O Banco Central tem aceito papéis que não negociados em mercado pelo valor de face. Ao contrário, os títulos de FCVS<sup>15</sup>, muito utilizados pelas instituições que recorrem ao PROER, têm sofrido deságios expressivos, que poderão se transformar em perda patrimonial para o Banco Central. Neste caso, como as garantias representam 120% das liberações, uma perda de 50% do valor dos títulos montaria a cerca de R\$ 6 bilhões, cerca de 1% do PIB. Mas é importante compreender o exato efeito econômico deste prejuízo. A formação da dívida e seu impacto na expansão do poder de compra às custas do Tesouro Nacional deu-se no momento em que as prestações dos financiamento tiveram pagamento reduzido. Num segundo momento, a contabilidade bancária, ao diagnosticar, ao final do contrato, a ausência de parte do retorno de crédito, pode requisitar um haver contra o Tesouro, denominado título de FCVS. Vale dizer que, do ponto de vista do impacto macroeconômico sobre a demanda agregada e da percepção dos agentes sobre suas posições em ativos, não há como imputar os efeitos desta política ao momento atual.<sup>16</sup>

A questão que se coloca para o Banco Central, na aceitação destes ativos, deve ser analisada sob três óticas. A primeira delas refere-se à permanência em seu ativo de um papel cujo valor de mercado é muito inferior ao valor de face. Assim como no caso dos títulos da dívida mobiliária estadual, a credibilidade da posição patrimonial do Banco Central sofre abalos ante o mercado. A segunda questão é a realização do prejuízo. Na verdade, o deságio dado pelo mercado é reflexo de um apodrecimento da dívida, mas ao Tesouro Nacional cabe seu resgate pelo valor de face. Somente se isto não ocorrer, o Banco Central terá prejuízo com o carregamento deste ativo em sua carteira. De todo o modo, sob a ótica do impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público, as observações acima permanecem válidas, não devendo os valores contábeis contaminar o conceito macroeconômico.

---

<sup>14</sup> Quase ao mesmo tempo, através da Medida Provisória n. 1182, o Banco Central ganhou novos instrumentos para promover o saneamento do sistema e a responsabilização de controladores e dirigentes.

<sup>15</sup> O Fundo de Compensação das Variações Salariais foi instituído para equalizar as posições ativas e passivas das instituições de crédito habitacional, frente a decisões de política econômica que descasaram o pagamento efetuado pelos mutuários dos custos de captação das instituições, mediante a concessão de reajustes inferiores aos índices de inflação incorridos. Estes haveres das instituições contra o FCVS passaram a tomar a forma de títulos negociáveis.

<sup>16</sup> Note-se que o que poderia ser imputado ao momento presente seria o diferencial entre prestações devidas e efetivamente pagas no presente, mas este já é um valor quase residual frente aos volumes de que se trata o conjunto do FCVS.

### 3.5. Resultados e Patrimônio Líquido Negativo

As profundas alterações ocorridas na estrutura patrimonial do Banco Central e as questões de custos de ativos e passivos, acima discutidas em suas linhas gerais, ocasionaram mudanças radicais nos seus resultados. O lucro operacional de US\$ 9,4 bilhões, no segundo semestre de 1992, transformou-se num prejuízo de US\$ 3,6 bilhões, no segundo semestre de 1995. No mesmo período, as receitas operacionais caíram de US\$ 86,2 bilhões para US\$ 12,7 bilhões, refletindo a drástica queda de receitas das operações com títulos que faziam o *hedge* do passivo em moeda estrangeira. Ao mesmo tempo, as despesas operacionais caíram em magnitude bem inferior, passando de US\$ 76,8 bilhões para US\$ 16,3 bilhões, espelhando a queda das despesas da área externa, mas mostrando a persistência dos gastos com títulos.

Os resultados do Banco Central teriam sido ainda piores se não fosse a utilização de expedientes para obscurecer as efetivas condições das suas contas. Em 1994, como pode ser visto através da Tabela 8, o Banco Central promoveu a reversão de R\$ 6,3 bilhões de reservas de contingência para reduzir o prejuízo operacional. Já em 1995, não fosse a constituição de uma conta de resultados a compensar de R\$ 5,9 bilhões, o Patrimônio Líquido teria se tornado negativo em R\$ 2,3 bilhões.<sup>17</sup> No entanto, a conta de resultados a compensar é um mero artifício contábil, prevendo futuros ganhos de capital, que dificilmente terão realização.

**TABELA 8**  
**DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADO DO BANCO CENTRAL**  
**1992 a 1995**  
em US\$ milhões

	Jun/92	Dez/92	Jun/93	Dez/93	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95
Receita Operacional	72014	86213	90471	85442	80933	10416	16447	12667
Títulos	56213	63482	65794	55214	39785	2863	2813	2178
Área Externa	14065	20228	21557	28048	39326	4035	6156	4247
Área Bancária	1358	1979	2420	1499	1066	2983	5816	5256
Inst. Regime Especial	362	516	698	679	754	527	283	369
Reversão de Provisões	0	0	0	0	0	0	962	464
Corr. Monet/Cambial de Provisões	0	0	0	0	0	0	407	46
Outras	16	8	2	2	2	8	10	7
Despesa Operacional	67773	76825	76666	75780	74347	26161	18269	16310
Títulos	9001	15570	17092	12044	17431	10376	5416	7727
Área Externa	42187	41954	41505	43496	29482	6465	2926	1296
Área Bancária	9446	5364	5758	6563	7975	3729	3001	2391
Remuneração da. Conta Única	5126	4967	8677	5001	9664	3358	3626	3673
Constituição de Provisões	1670	4504	3155	7238	9299	1756	2800	712
Contribuição PASEP	192	237	318	273	335	1	32	73
Despesas Administrativas	151	182	161	162	157	475	351	436
Outras	0	47	0	3	4	1	117	2
Resultado Operacional	4241	9388	13805	9662	6586	-15745	-1822	-3643

Fonte: Banco Central do Brasil e BASTOS, V. D., *Banco Central - seigniorage em sentido amplo e os prejuízos recentes*, 1996, mimeo.

<sup>17</sup> Ver: CISESKI, P.P & L.T. Hayashi, *Déficit Quase-fiscal no Brasil*, 1996, mimeo

### 3.6. Dívida Líquida do Setor Público: Passivos Quasi Fiscais

O conceito de Dívida Líquida do Setor Público ganhou, nos últimos anos, expressiva credibilidade junto aos analistas econômicos. Sem dúvida, sua grande virtude é garantir a presença, numa única peça, das várias relações financeiras que permeiam as contas públicas, como destaque para as relações credor-devedor entre Governo Central, de um lado, e Empresas Estatais, Estado e Municípios, de outro, que são de grande magnitude devido aos processos de centralização da negociação da dívida externa e de consolidação das dívidas internas. No presente, alguns questionamentos se colocam quanto à ausência de determinados passivos do conceito tal qual aferido pelo Banco Central.

**TABELA 9**  
**DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO**  
**1991 A 1996**  
Em % do PIB

Segmentos	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Gov. Federal e BACEN	11,2	11,0	9,1	12,1	13,0	15,4
Estados e Municípios	6,3	8,4	8,7	9,4	10,4	11,4
Empresas Estatais	15,8	14,3	13,2	6,6	6,5	6,2
Dívida Total	33,3	33,7	31,0	28,1	29,9	32,9
Dívida Interna	12,2	16,7	17,4	20,0	24,5	28,7
Dívida Externa	21,1	17,0	13,6	8,1	5,5	4,2

Fonte: Banco Central do Brasil

Nota: Em 1996, posição até setembro.

É importante notar que três grandes fenômenos podem ser destacados na análise da Dívida Líquida. O primeiro, como se pode averiguar através da Tabela 9 é a expansão da dívida interna, que se deu através de maciças colocações de títulos para compensar o acúmulo de Reservas. O segundo é a forte expansão do endividamento de Estados e Municípios. Em terceiro lugar, é importante notar a queda da dívida externa líquida, determinada pelo acúmulo de Reservas Internacionais.

Há elementos, no entanto, que, por determinação da política econômica, terão sua incorporação ao conceito de Dívida Líquida realizada em algum momento. Os casos mais típicos desta explicitação de ativos são:

- a) FCVS, potencial de até de US\$ 50 bilhões;
- b) Securitização de dívida agrícolas com o Banco do Brasil, potencial de até US\$ 7,5 bilhões;



- c) PROER, na hipótese de insolvência das instituições e iliquidez total das garantias, cerca de US\$ 12 bilhões.

Na hipótese de incorporação completa destes elementos à Dívida Líquida, haveria uma expansão de 10% do PIB no passivo líquido governamental, com o mesmo subindo a cerca de 43% do PIB. No entanto, cabe frisar que esta forma de solução seria mera escrituração dos fatos, dado que os efeitos macroeconômicos tiveram lugar em outros momentos. Em verdade, o principal impacto seria a contabilização dos juros destes papéis no conceito NFSP.

### 3.7. Conclusões

A análise dos demonstrativos da Autoridade Monetária demonstram que a manutenção da política de altas Reservas Internacionais e expansão da dívida mobiliária interna tem grande impacto negativo sobre as suas contas, levando o Patrimônio Líquido da instituição a uma posição negativa, embora obscurecida por artifícios contábeis. Ao mesmo tempo, a perda da seigniorage eliminou uma importante fonte de recursos. De outra parte, a assistência financeira aos Estados e bancos privados tem colocado sob dúvidas a qualidade dos ativos do Banco.

Conquanto todos estes elementos estejam presentes, não se pode dizer que os mesmos sejam um déficit adicional ao aferido pelo NFSP. Na verdade, a conta de juros reais reflete estes movimentos, dado que os mesmos estão incorporados aos estoques de haveres e obrigações captados pela Dívida Líquida. Note-se que os juros reais internos do Governo Federal e Banco Central subiram de 0,2% do PIB, em início de 1993, para 1,8% do PIB, em meados de 1996, tendo o montante pago sobre os títulos mobiliários chegado a quase 3% do PIB. No entanto, a introdução de outros passivos na dívida estatal, como o FCVS, terá impacto adicionais sobre o déficit, aumentando a conta juros. O mesmo ocorrerá nos caso onde acordos sejam feitos com crédito do Banco Central doados a taxas inferiores à taxa SELIC.

Cabe notar, por fim, que, embora seja muito importante que as operações de securitização estabeleçam um ambiente de maior transparência para as contas públicas, a absorção, pelo Tesouro Nacional, de outras responsabilidades, públicas e privadas, em especial no sentido do resgate de posições de desequilíbrio setorial, podem levar a uma rigidez exagerada das contas públicas, impedindo que os ajustes das contas reais sejam suficientes para compensar os desequilíbrios financeiros. Vale dizer, a magnitude da conta juros pode tornar estéril a realização de bons resultados primários.

## 4. AS OBRIGAÇÕES OCULTAS

As vultosas dimensões que atingiu o Estado brasileiro e as diversas formas de intervenção nos domínios econômico e social produziram uma realidade de obrigações que, embora ainda não inteiramente postas, condicionarão a capacidade fiscal dos próximos anos. Estes compromissos assumem formas diversas e implicam em impactos de temporalidade e forma

distintas sobre as contas públicas. Mas os elementos que os caracterizam, de forma mais geral, são a origem pública e o retorno de obrigações às Fazendas Públicas.

#### 4.1. Obrigações Previdenciárias

Dentre as questões de grande impacto sobre as contas públicas no futuro, a que mais sobressai é a da aposentadoria. Mas o principal pólo do debate tem se dado no campo da Previdência Social, ou seja do sistema geral. No entanto, a aposentadoria do setor público tem potencial para tornar-se um problema tão sério quanto o do sistema de garantia aos trabalhadores do setor privado.

Na área da Previdência Social, desde 1990, os questionamentos ao atual sistema vêm se dando, sob diversas formas, desde a simples sub-correção de valores de benefícios até a propositura de Emendas Constitucionais, com alterações estruturais do sistema, passando pela sua privatização. Duas questões encontram-se no cerne desta problemática. Uma delas é a ampla universalização do sistema, promovida pela Constituição de 1988, especialmente através da extensão da aposentadoria aos trabalhadores do setor rural e da fixação do salário mínimo como piso para os benefícios. Outra questão é a perversa dinâmica colocada em perspectiva para a relação entre contribuintes e beneficiários do sistema. Enquanto as normas para obtenção dos benefícios continuam permitindo a aposentadoria de indivíduos com grande esperança de vida, a base contributiva se reduz devido à eliminação de postos formais de trabalho. A recuperação de bases equilibradas no longo prazo dependeria da expansão do período contributivo, redução dos regimes privilegiados de certas categorias e da maior abrangência das fontes de recursos. Estes equacionamentos, embora encaminhados pelo Executivo através de propostas de Emendas à Constituição dificilmente terão curso satisfatório.

Mas a área da previdência dos servidores públicos apresenta questões tão dramáticas quanto as acima referidas. A Constituição de 1988 estabeleceu o conceito do regime jurídico único de trabalho para os servidores em cada unidade administrativa. A partir daí, os diversos Estados e Municípios, e a própria União, unificaram seus quadros funcionais, geralmente adotando o regime próprio do servidor, ao invés do regime válido para os trabalhadores do setor privado<sup>18</sup>. A referida opção implicou numa universalização dos compromissos previdenciários para pagamento pela própria Fazenda à qual se vincula o servidor, mas com elevação do ônus, devido à garantia de aposentadoria pelo nível de final de carreira. Vale lembrar que a Constituição de 1988 permitiu e incentivou a criação de fundos de pensão estaduais e municipais, prevendo, inclusive a compensação das contribuições realizadas pelos servidores aos cofres do INSS.

O comprometimento da folha de pagamento com os gastos referentes a inativos e pensionistas vem sendo vertiginoso nos últimos três anos, em decorrência, logicamente, das legislações que vieram complementar o preceito constitucional do regime jurídico único. Somente a União já contabiliza cerca de 40% de sua folha de pagamentos com as despesas com inativos. Um aspecto que coloca um grau de seriedade maior ao problema é a baixa idade média nas concessões de novas aposentadorias, em decorrência da

---

<sup>18</sup> Trata-se da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

expressiva participação do magistério<sup>19</sup> e de diversas liberalidades na contagem de tempo de serviço.

O formato que assumiram as obrigações geradas a partir do estabelecimento do regime jurídico único tem sérias implicações sobre as contas públicas. No caso da União, mediante uma contribuição sobre o salário dos funcionários ativos, que vem sendo questionada na justiça, estes servidores passaram a contribuir para o sistema de aposentadoria. Vale ressaltar, no entanto, que a falta de uma institucionalidade do tipo fundo de pensão e a utilização daqueles recursos para o pagamento dos inativos, torna a contribuição uma mera conta interna de redução de proventos, como qualquer forma de estreitamento de recursos frente aos compromissos de aposentadoria enfrentados pelo próprio caixa.

No caso dos Estados e Municípios, colocam-se duas vertentes distintas no que toca às formas de equacionamento buscadas no início da década. A primeira delas é foi a transformação do conjunto dos servidores em estatutários, desobrigando a Fazenda de realizar os recolhimentos de INSS e FGTS, mas sem a instituição do fundo de capitalização para cobertura dos benefícios futuros. Esta forma nada mais é que um regime de caixa, que, devido aos vícios da concessão de benefícios, faz prever, no médio prazo, grandes problemas para a capacidade de prestação de serviços públicos, dada a carga de inativos na folha e os obstáculos à reposição de funcionários. A segunda forma envolveu a efetiva constituição dos fundos de capitalização. A formação destes fundos não pode, no entanto, prescindir da transferência dos recursos por parte do INSS, relativos às contribuições no regime anterior. Na ausência desta, o fôlego inicial de incremento da poupança, dado o restrito número de beneficiários, tende a transformar-se rapidamente numa crise do sistema, momento no qual a Administração Estadual ou Municipal é chamada a realizar aportes de recursos por seu papel de contribuinte solidário. Na verdade esta é uma situação pior que a primeira porque o quadro de ativos passa a ser gerido de forma menos restritiva, dado que os aposentados, em princípio, teriam seus proventos garantidos pelo fundo. Os impactos sobre as contas públicas serão evidentes. Isto, tanto no caso da expansão da folha, de forma a absorver as novas demandas da área previdenciária, quanto pela via da falência dos atuais institutos de previdência.

As questões que se colocam para a previdência geral e para a previdência do funcionalismo público representam, de toda forma, um grande passivo, ainda oculto, pela utilização de diversos expedientes. No entanto, este passivo tem ganho explicitação cada vez mais contundente dentro das contas dos três níveis de governo. Duas questões estão colocadas para um encaminhamento desta problemática. A primeira é a realização de cálculos atuariais para a identificação das condições futuras da gestão de pessoal ativo e inativo das administrações públicas. A segunda relaciona-se à regulamentação de procedimentos e benefícios, em legislação federal, que atinjam todos os níveis administrativos. Note-se que, embora a proposta de Emenda Constitucional, no campo da administração pública, tivesse como objetivo o enfrentamento de algumas destas questões, a realidade política inviabilizou os elementos que reduziriam as obrigações já incorridas, ou

---

<sup>19</sup> Note-se que professores, inclusive universitários, aposentam-se aos 30 anos de serviço e professoras aos 25 anos, o que tem forte impacto na média das aposentadorias pelo peso dos gastos com salários da área de educação.

aqueles onde o direito está em construção. Desta forma, pouco se pode esperar das medidas constitucionais. O caminho que restou a trilhar é o das alterações administrativas e da reorganização de quadros e obrigações frente ao processo de aposentadoria no serviço público.

#### 4.2. Dívidas e Securitização

Outra fonte de pressão sobre as contas públicas é o reconhecimento de passivos, antes não incluídos explicitamente como parte da dívida do Tesouro Nacional. Como apontado, o Estado brasileiro caracterizou-se por importante participação nos setores produtivo e financeiro. A década de noventa está observando o ajuste do tamanho desse Estado pelo processo de privatização ou de liquidação e extinção de outros empreendimentos estatais (empresas, bancos e fundos). No entanto, ao realizar estes procedimentos, o Estado, como acionista controlador, descobre-se com a necessidade de reconhecer passivos que atingem o patrimônio dessas empresas ou bancos.

Uma forma de negociação com estes credores é a securitização dos passivos.<sup>20</sup> Isto permite ao credor um compromisso de pagamento da dívida, mas principalmente, se concede maiores possibilidades para transacionar o título e a segurança de sua participação no processo de vendas das estatais<sup>21</sup>. Para o Tesouro, o interesse nessas operações está no estabelecimento de melhores condições sobre o principal a ser renegociado e, principalmente, no menor custo (taxas de juros inferiores ao observado em seus títulos em mercado - taxa SELIC). Outro ponto de interesse ao Tesouro é a oportunidade de realizar operações triangulares, que liquidem passivos intra-setor público.

Entre 1991 e setembro de 1996, o Tesouro Nacional securitizou um montante de aproximadamente US\$7,5 bilhões. A tabela 10 apresenta a evolução desse processo, como também indica outras dívidas do Tesouro como obrigações de fundos, debentures, títulos da dívida agrária. Observa-se a correlação com a privatização ou liquidação das empresas estatais, especialmente até 1994. Outro fator que impulsionou o processo foi a preparação de novos setores a serem privatizados, como o caso dos CRC da Eletrobrás, que reestabeleceu fluxos entre as centrais elétricas federais e as distribuidoras estaduais, ao se acertar a estrutura de preços do setor.

O valor dessas securitizações deveriam estabilizar-se com o encerramento do processo de privatização de empresas produtivas. Porém, o processo de securitização tem sido pressionado para atender pressões de setores, como a agricultura, e principalmente para efetuar reconhecimentos de garantias ou compromissos do Tesouro. Exemplo, desse procedimento foi a negociação do débito da SUNAMAN com o BNDES, onde reconheceu-se créditos superiores a US\$ 2,5 bilhões.

---

<sup>20</sup>No caso da governo federal, esta negociação pode abranger dívidas vencidas ou vicendas, em que o devedor original é o próprio governo ou por ele avalizado, incluindo os passivos decorrentes de empresas liquidadas pela Lei 8029/90. Ver Nunes (1996).

<sup>21</sup> Dentro do programa brasileiro de privatização, foram reconhecidas como "moeda" diferentes tipos de dívidas do Governo Federal. Entre 1991 e 1996, da receita de US\$ 13,6 bilhões, cerca de US\$ 10 bilhões resultaram do uso dessas moedas.

Em 1996, diferentes fontes de pressão quasi fiscal atuaram sobre o Tesouro Nacional, como descrito em seções anteriores. No caso da capitalização do Banco do Brasil, utilizou-se o mecanismo de emitir série especial da dívida mobiliária, com maior liquidez e custo de mercado. Em dezembro, foi realizada outra operação com títulos do Tesouro para adquirir o passivo securitizado da Rede Ferroviária Federal junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social. Na situação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) está em negociação o reconhecimento do passivo vencido de aproximadamente R\$ 12 bilhões, com títulos de longo prazo (30 anos) com encargos de juros reais não superiores a 6% ao ano.

**Tabela 10****Estoque de dívidas securitizadas e outras dívidas do Tesouro Nacional  
1991-1996**

Origem	( fim de período)						US\$ mil
	1991	1992	1993	1994	1995	1996- outubro	
<b>Empresas</b>	1.231.375,82	1.611.417,59	2.109.622,45	4.283.385,12	4.982.305,14	7.858.630,08	
Embraer				64.123,15	68.177,77	68.809,49	
Interbrás				31.091,90	52.740,74	47.075,72	
Lloyd				162.818,33	79.223,28	764,37	
Petromisa				36.890,49	38.622,52	41.615,21	
Portobrás		12.584,31	4.659,84	11.480,29	12.153,42	13.092,53	
Siderbrás	1.188.868,02	1.358.776,44	867.690,49	1.048.070,42	854.402,01	1.042.105,21	
Nuclebrás	42.507,80	157.093,96	4.955,10	6.698,22	6.695,22	6.904,16	
Sunaman		82.962,88	572,17	916,74	916,33	2.571.916,72	
Infaz			356.116,88	583.197,85	617.899,32	665.634,78	
Eletrobras-CRC				1.087.934,57	2.206.038,81	2.336.296,34	
Debentures - Siderbrás			875.627,97	1.250.163,16	1.045.435,71	1.064.415,55	
<b>Governo Federal</b>	31.014,17	189.722,70	653.159,86	1.559.751,62	4.753.677,40	5.065.095,82	
<b>Habitação</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	1.580.709,63	1.697.877,61	
CEF- Letra Hipotecária					1.580.709,63	1.697.877,61	
<b>Exportação</b>	0,00	15.084,16	0,00	0,00	0,00	0,00	
DECEX- IPI		15.084,16					
<b>Agricultura</b>	0,00	75.434,67	623.314,71	1.331.543,59	2.525.884,10	2.859.923,76	
PROAGRO						314.821,22	
IAA				108.020,58	244.250,19	238.054,69	
Equalização							
Acúcar /Alcool		75.434,67	105.233,78	150.929,15	96.439,55	70.927,73	
TDA			518.080,93	1.072.593,86	2.185.194,36	2.236.120,11	
<b>Infraestrutura</b>	31.014,17	10.095,21	3.458,13	5.817,84	5.815,23	5.996,70	
Porto fluvial - Belem	31.014,17	10.095,21	3.458,13	5.817,84	5.815,23	5.996,70	
<b>Outros</b>	0,00	83.668,19	26.386,73	222.385,58	641.263,83	501.293,00	
CP			25.050,50	220.244,78	191.504,59	181.332,22	
OFND					236.026,28	242.343,35	
Aeronáutica			0,08	0,01	0,01	0,01	
Decisão STF - Ferrovia					212.316,88	76.230,32	
Paraná							
Precatórios		83.668,19	1.336,15	2.140,79	1.416,07	1.387,10	
<b>Bancos</b>	0,00	5.440,47	0,29	4,61	4,61	4,75	
BNCC		5.440,47	0,29	4,61	4,61	4,75	
<b>Total de Créditos Securitizados</b>	1.262.389,99	1.801.140,30	1.344.022,91	3.300.134,94	4.497.111,96	7.501.637,05	
<b>TOTAL</b>	<b>1.262.389,99</b>	<b>1.801.140,30</b>	<b>2.762.782,31</b>	<b>5.843.136,74</b>	<b>9.735.982,54</b>	<b>12.923.725,90</b>	

Fonte: Nunes (1996) a partir dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Para os próximos anos, podem surgir novos eventos que levam à securitização de passivos do setor público, particularmente no Governo Federal. Além da continuidade dos acertos prévios no processo de privatização de empresas (portos e setor elétrico), possíveis eventos quasi-fiscais seriam a privatização ou liquidação de bancos estaduais, a execução de políticas de apoio à agricultura e às exportações, e evidentemente da reestruturação do relacionamento financeiro entre estados e o governo federal (dívidas mobiliária e contratual). Por último, a questão de dívidas exigidas por decisão judicial, que podem assumir valor substancial como o caso da decisão sobre contratos de empreiteiras como a registrada na tabela 10.<sup>22</sup>

No curto prazo, com o processo de privatização, haverá oferta de patrimônio do setor público para a cobertura dessas dívidas. Se pelo lado do credor, existe esta oportunidade, pelo lado do devedor, do Tesouro, existe o ônus de abater dívidas menos onerosas, em vez do recebimento em dinheiro que poderia ser direcionado para o abatimento dos títulos em mercado. Claro que com a ampliação da privatização, a classificação do risco Tesouro ganha maior credibilidade, reduzindo as diferenças entre os títulos por ele emitido.

A médio prazo, será necessário uma melhor sinalização quanto a estrutura patrimonial dos bancos oficiais federais, inclusive o próprio Banco Central. A experiência brasileira apresenta vários exemplos de intervenção desses bancos, via crédito, para o incentivo de regiões e setores da economia. Nos últimos anos, esses procedimentos tem-se tornado mais transparentes, onde a instituição financeira exige garantia quanto ao risco e cobertura do Tesouro Nacional.

Nesse ponto, são cruciais os critérios de aval concedidos pelo Tesouro a nessas operações. Em termos orçamentários, estes avais não explicitam alguma análise de eventuais perdas e qual seria a necessidade de dotação para cobri-las. Por exemplo, em avais com exterior, principalmente com bancos multilaterais, no final de 1995, o Tesouro Nacional tinha concedido aproximadamente US\$10,4 bilhões. sendo que com governos estaduais e municipais e suas empresas, o aval concedido alcançava US\$ 5,5 bilhões.

Nos bancos federais, há de se considerar também como ocorre a transferência de perdas e/ou de aporte de capital pelo seu acionista controlador. Em 1996, o Banco do Brasil teve como objetivo explicitar esse ônus, exigindo uma correspondente capitalização. Porém, ainda obtém ganhos pela gestão de depósitos obrigatórios de empresas estatais nas operações de "extramercado". No caso da Caixa Econômica Federal, esta transferência não é tão transparente, ocorrendo por mecanismos indiretos, como pela gestão de depósitos judiciais e pelas garantias do Tesouro via letras hipotecárias ou as decorrentes de fundos oficiais, como o FGTS. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social usufrui de fonte de recursos parafiscais, da aplicação de 40% da arrecadação do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Os ganhos adicionais obtidos por essas instituições no spread dessas fontes de recursos podem compensar o elevado risco de algumas operações ou programas setoriais executados por eles.

---

<sup>22</sup> Um potencial desse tipo é o questionamento sobre as perdas de empresas brasileiras no Iraque.

No cenário de baixa inflação, o spread nominal obtido na atividade bancária, inclusive nessas operações de crédito público, se reduz drasticamente. Portanto, caso ocorram perdas significativas, a reestruturação de capital não poderá ter origem nos fluxos ou resultados da instituição financeira, mas sim por aportes de capital do Tesouro. Esses aportes terão que decorrer de dotações orçamentárias, trazendo todo o processo de orçamento para a discussão do custo de oportunidade dessa transferência.

#### 4.3. As Dívidas Estaduais

Como federação, o Estado brasileiro defronta-se com o desafio de como ordenar as finanças públicas no diferentes níveis de governo. Para realizar esse controle, incumbiu-se ao Senado Federal a determinação dos limites de endividamento desses governos, especialmente por intermédio da emissão de dívida mobiliária. No entanto, a alta inflação e a variedade de outros mecanismos de endividamento dos estados e municípios tornaram esse controle muito vulnerável.<sup>23</sup>

O sobreendividamento resultante do amplo uso de recursos de terceiros sem a geração de recursos para seu pagamento colocou os estados e municípios brasileiros em sérias situações financeiras. Coube ao governo federal atuar em várias oportunidades para resgatar essas situações. As mais recentes foram em 1987, com a Lei 7614, em 1989, pela Lei 7976 e em 1993, pela Lei 8727.<sup>24</sup> Essas leis permitiram a consolidação de dívidas dos estados com bancos federais, ademais de garantir o repasse de condições da renegociação da dívida externa obtida pelo governo federal.

Ficou ausente dessas negociações a dívida mobiliária emitida por alguns estados, que a partir de setembro de 1994 foi trocada por títulos especiais emitidos pelo Banco Central. Outra questão não tratada diretamente foi a situação patrimonial de vários bancos estaduais, que registravam dificuldades por serem custodiantes da dívida mobiliária, como também por empréstimos realizados ao Estado.

Em 1995, novas pressões vieram a retomar a discussão do endividamento dos estados. Primeiro, a intervenção do Banco Central em importantes bancos estaduais, com o objetivo de estabelecer a sua liquidação ou privatização. Também, o mecanismo de endividamento em operações de curto prazo, por antecipação de receita, mostrou-se esgotado pela pouca disponibilidade de caixa em seu vencimento dada as elevadas despesas não financeiras e pelo seu elevado custo real. No último trimestre de 1995, o governo federal acionou os bancos federais, Caixa Econômica, Banco do Brasil e o BNDES para oferecer linhas de crédito para substituir as linhas privadas, desde que as administrações estaduais viessem a acordar programas de ajuste em suas finanças. No caso do BNDES, buscou-se conseguir compromissos quanto a privatização de empresas estaduais.

---

<sup>23</sup> Veja para uma análise atualizada Almeida (1996).

<sup>24</sup> Em 1991, promulgou-se a Lei 8.388 que possibilitava a renegociação de dívidas estaduais. No entanto, nenhum estado concordou com os seus termos, expirando o prazo concedido para a renegociação.



Em 1996, o governo federal reconheceu que não poderia repetir as iniciativas anteriores e teria que realizar a renegociação global das dívidas estaduais.. Decidiu-se em combinar as negociações das dívidas contratuais e mobiliárias com requisitos mínimos para a reestruturação dos bancos estaduais. Em termos gerais, estabeleceu-se que os estados poderiam negociar a sua dívida , exclusive as da Lei 8727/93, com o governo federal e instituições oficiais e a dívida mobiliária, caso apresentassem ativos para o pagamento à vista de 20% do total, sendo o restante negociado em até 30 anos e encargos reais de 6% a.a. Para os bancos, o governo estadual deveria apresentar ativos que possibilitassem uma participação de 50% na reestruturação do capital necessário, segundo os critérios do Acordo de Basilea, para operação do banco. Além de apresentar os ativos, os estados se comprometem a transferir até 13% da sua receita líquida para o pagamento de suas dívidas e, principalmente, acordam sobre um cronograma de tal forma que reduzem para o valor de um a relação dívida/ receita líquida. Com isto espera-se um incremento significativo no esforço primário do estados e até da obtenção de superávits operacionais.

Em outubro de 1996, o valor da dívida líquida dos estados e municípios atingia R\$ 88,8 bilhões sendo que a dívida mobiliária representava R\$ 48,2 bilhões. O montante a ser incluído nesse novo ciclo de negociação ainda está sendo levantado, principalmente pela necessidade de avaliar os passivos dos bancos estaduais e dos custos de ajuste prévio para a venda de empresas estaduais. No caso dos bancos, observa-se uma inicial tendência dos estados para a sua liquidação ou privatização. Faz igualmente parte dessa negociação, os acordos de antecipação de receita de privatização que o BNDES está realizando para promover a reorganização de setores estratégicos como de energia elétrica e água e saneamento.

Como a maioria dos focos quasi-fiscais, essas operações com as dívidas estaduais impactam principalmente no fluxo, dado que a dívida já foi acumulada em períodos anteriores. Caso sejam negociados R\$60 bilhões de principal dentro das condições descritas acima e permanecem um diferencial anual entre os encargos pagos pelos estados e o custo de rolagem da dívida federal (taxa SELIC) de 10 pontos percentuais, o ônus adicional sobre o orçamento será de R\$ 6 bilhões, equivalente a 60% do programado para 1997 no setor saúde.

## **5. OS DÉFICITS QUASI FISCAIS: QUESTÕES A ENCAMINHAR**

Nas seções anteriores, listamos os principais componentes do “novo déficit quasi-fiscal “ na década de 90. O objetivo desse trabalho, além da identificação, é propor mecanismos que impeçam novos focos quasi-fiscais. As proposições buscam inicialmente assegurar a correta mensuração dos passivos já identificados e, principalmente, demonstrar o fluxo de encargos futuros decorrentes. No seu ponto final, discutimos mudanças institucionais que possam limitar os graus de ação independente das autoridades econômicas, que geram esses focos. Deve-se destacar, o nosso reconhecimento que permanecerão pressões para a intervenção do Estado no apoio a setores prioritários, do social ao regional, ou a sua participação para promover ajustes patrimoniais corrigindo dequilíbrios intertemporais. O nosso propósito final é que caso ocorram esses focos, eles sejam tramitados dentro do processo orçamentário regular.

### 5.1. A mensuração do déficit quasi fiscal.

No caso brasileiro, as metodologias de cálculo da dívida pública líquida e das necessidades de financiamento do setor público não financeiro incluem no governo central as contas de balanço e os resultados do Banco Central. Com isto, em termos macroeconômicos, consegue-se capturar as principais alterações no passivo e nos encargos decorrentes de reconhecimento de operações quasi fiscais, que transitam no Tesouro Nacional e no Banco Central. Por exemplo, o Orçamento da União não trata das operações de emissão ou resgate de títulos próprios do Banco Central. Assim, no caso do swap de títulos estaduais pelo Banco Central não necessitou de previsão orçamentária, mas faz parte do cálculo das necessidades de financiamento.

A desigualdade de cobertura já distinguiria entre o fiscal e o quasi-fiscal, porém, como discutido na seção 3, os conceitos de contabilidade bancária acabam por intervir no resultado entre o Tesouro e o Banco Central. No entanto, mesmo o conceito de necessidades de financiamento, por se limitar ao setor não financeiro, não indica a formação de passivos quasi-fiscais em outras instituições financeiras ou fundos públicos até o momento de seu reconhecimento pelo Tesouro ou Banco Central. Este fato justificou os recentes ajustes introduzidos nos cálculos da dívida líquida e as necessidades de financiamento do setor público.<sup>25</sup> O argumento é que as dívidas agora reconhecidas tiveram seus impactos no passado e que não atuam diretamente nas atuais necessidades de financiamento do setor público. Igualmente, os encargos decorrentes de refinanciamento ou rolagem dessas operações são considerados parte dos gastos no período, sendo incluídas no cálculo do déficit.

Como listamos, os potenciais focos de pressões quasi-fiscais estão atualmente nas operações com bancos oficiais, fundos públicos (inclusive os de pensão), no refinanciamento de estados e municípios, nos acordos prévios para privatização e nas concessões de garantias ou avais. Dado que tanto o processo orçamentário atual como a metodologia das necessidades de financiamento do setor público não financeiro somente registram quando do reconhecimento oficial dessas dívidas, seria importante o estabelecimento de acompanhamento desses focos, dando, onde possível, a transparência sobre os possíveis custos para o setor público. Um exemplo para essa direção é a publicação pelo Tesouro Nacional dos critérios de análise de capacidade de pagamento para a concessão de aval, como também um relatório periódico sobre o montante de avais concedidos. A esta iniciativa seria importante se fossem agregadas análises de risco sobre as operações autorizadas. Exercício semelhante deveria acompanhar os resultados dos bancos públicos e os requisitos atuariais dos compromissos previdenciário das administrações governamentais e empresas estatais.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Veja Nota de Imprensa do DEPEC/Banco Central fde 23.12.1996, o valor do ajuste em outubro era de R\$14,4 bilhões,, referente a aporte do Banco do Brasil, liquidações de bancos , etc....

<sup>26</sup> Veja Nunes (1996) para proposições sobre questões intertemporais na alocação do gasto público.

## 5.2 O Relacionamento Tesouro Nacional e o Banco Central.

Dois marcos da evolução institucional do controle das finanças públicas no Brasil na década de 80 foram a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que absorveu a gestão dos compromissos internos e externo do governo federal antes localizado no Banco Central, e a eliminação da conta movimento do Banco do Brasil, que sancionava emissão primária de moeda. Na atual década, torna-se cada vez mais nítida os diferentes objetivos de cada uma dessas instituições. O Banco do Brasil é atualmente uma instituição financeira clássica, onde o processo de capitalização e reestruturação interna, inclusive com demissão de funcionários, tenta eliminar os custos sobre o seu patrimônio da ação de instrumentos de política governamental. Em novas operações com o Tesouro, o Banco do Brasil está colocando nitidamente a sua condição de agente e solicitando garantias para a cobertura de perdas.

No Banco Central, a deterioração de seu patrimônio nos últimos anos vem fortalecendo questionamentos sobre o seu relacionamento com o Tesouro. Do outro lado, as autoridades fiscais são incomodadas com o custo sobre as necessidades de financiamento público de decisões do Banco Central sobre a política de reservas internacionais, menor resultado a ser transferido, taxa de juros e da assistência ao sistema financeiro. Na montagem das metas anuais, as autoridades fiscais são pressionadas para a geração de superávits primários maiores, implicando no corte de despesas não financeiras, que são discutidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, surgem os debates sobre as responsabilidades individuais de cada instituição.

Porém, a atual estrutura institucional, inscrita na Constituição Federal, artigo 164, estabelece a proibição do financiamento direto do Banco Central ao Tesouro, mas exige a manutenção de conta do Tesouro no Banco. Igualmente, o Congresso Nacional vem mantendo vários debates sobre o uso dos recursos originados pelo resultado do Banco Central e ou da remuneração de suas disponibilidades.<sup>27</sup> A gestão do caixa do Tesouro impacta a autoridade monetária, exigindo coordenação entre as instituições para que movimentos compensatórios sejam realizados pelo Banco Central para manter sua política de juros.

Esta característica não diferencia o Tesouro brasileiro de outras experiências internacionais, que a literatura enaltece o maior grau de informação para a autoridade monetária decorrente do fluxo fiscal. No entanto, existem alguns pontos que diferenciam o caso brasileiro: (a) não há um balanceamento entre ativos e passivos do Tesouro com o Banco Central. Permanecem ainda títulos em carteira que o Banco Central não pode utilizar sem deságios em suas operações de mercado aberto; (b) no caso da remuneração das disponibilidades, a sua transferência ao Tesouro é mais pronta que o pagamento dos encargos dos títulos em carteira, gerando praticamente adiantamentos ao Tesouro. Este fator pode promover a noção vantajosa que o ganho dessa remuneração seja superior ao custo médio de captação do Tesouro, incentivando o incremento do saldo da conta não necessariamente gerado por superávits primários; (c) pelo lado do Tesouro, as fortes

---

<sup>27</sup> Para uma extensa discussão sobre o tema veja Meyer (1995).

vinculações sobre as diferentes fontes de receitas geram situações de desequilíbrios de caixa: não há recursos das fontes livres de vinculação e enquanto existem disponibilidade de recursos de fontes restritas. Dado o fluxo de pagamento de encargos da dívida, que em alguns anos recentes não originaram de fontes livres, mas do próprio processo de endividamento público, o mecanismo da Conta do Tesouro no Banco Central serviu para gerar a transferência de recursos inter-fontes.

A estas complicadas administrações financeiras do Tesouro, pela variedade de vinculações de seus recursos, e do Banco Central, pela restrições de liquidez de seu ativo com o Tesouro e pelo gerenciamento diário do impacto monetário, junta-se à questão sobre o patrimônio do Banco Central. Como analisado na seção 3, a situação patrimonial do Banco Central brasileiro está pendente de uma conta a compensar no ativo, que gera um custo ao Tesouro equivalente à taxa SELIC. Mesmo que esse mecanismo possibilite o equilíbrio entre receitas e despesas do Banco Central ficam as questões de qual seria o nível ótimo de patrimônio do Banco e de como identificar as responsabilidades (Tesouro/Banco Central) de eventuais perdas sobre esse patrimônio.

Para uma resposta definitiva, aguarda-se a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal sobre o sistema financeiro brasileiro. O ponto mais debatido é sobre a independência do Banco Central. Não é objeto desse estudo analisar esse amplo debate, mas é importante apontar que qualquer que a seja a regulamentação, haverá uma questão orçamentária, seja no acerto do atual patrimônio, no uso de resultados ou remuneração de disponibilidades, caso seja mantida a conta no Banco Central, e na previsão de como serão futuros aportes se necessários. Caso contrário, será foco permanente para ações quasi-fiscais.

### 5.3 Impactos sobre a política econômica, credibilidade da política fiscal e independência da política monetária

O Brasil registrou três décadas de processo inflacionário, acompanhado pela montagem de um complexo sistema de indexação. O resultado final foi a geração de mecanismos de transferência de renda e, principalmente, na montagem de relações patrimoniais, onde o setor público consolidou-se como o quase único devedor na economia.<sup>28</sup> A reversão dessa situação de patrimônio, em outras experiências de alta inflação era a corrosão do valor real do endividamento público, incluindo a própria moeda.

A situação brasileira se torna mais peculiar, quando observa-se que não ocorreu este ajuste como também, mesmo com algumas perdas, o setor privado continua a financiar esse desajuste. Duas questões básicas para analisar essa situação são como o setor público manteve a expansão de seu endividamento e como as pressões dos encargos não tenham refletido diretamente na discussão orçamentária. Em boa parte, isto deveu-se a existência de financiamentos quasi-fiscais na década de setenta e oitenta, do orçamento monetário à utilização de empresas estatais, que davam liquidez ou lastro para esse endividamento. O esforço de controle das finanças públicas no final dos anos 80 e

---

<sup>28</sup> Veja Kandir (1989) sobre a fragilidade financeira do Estado.

consolidado na atual década trouxe para os analistas uma melhor identificação desses financiamentos e dos desequilíbrios fiscais. Colocava-se que para consolidar a estabilização da economia a necessidade de mudar o regime fiscal do país, dar maior liberdade para execução de uma política monetária ativa e desregular as relações de mercado, reduzindo a intervenção do Estado na economia.

No entanto, a estabilização decorrente do Plano Real evidenciou que esses requisitos, não necessariamente seguem a sequência esperada, como também envolvem a negociação política dessas mudanças. Destaca-se o fator de maior transparência para o processo orçamentário. A estabilidade dos preços permite que a elaboração e identificação de dotações orçamentárias nominais tenham maior significado não somente para os analistas, como também para o conjunto dos legisladores. Em outros termos, a linha divisória entre o fiscal e o quasi fiscal ficou mais nítida, principalmente, em termos de seu custo oportunidade. O legislador poderá ter melhor noção entre a pressão sobre o Orçamento do custo dos encargos decorrentes de assunção de passivos frente a usos alternativos. Este ponto estará cada vez mais nítido com o fim de mecanismos antigos na elaboração do Orçamento, que utilizavam ajustes nominais originados pela inflação para ajustar a receita nominal ou corroer o valor real do gasto.

A credibilidade da política fiscal com a estabilização ganhou um indicador acessível: a execução orçamentária. No momento, não se pode afirmar que o caso brasileiro alcançou este indicador, pois permanecem graus de liberdade das autoridades econômicas para utilizar fontes quasi fiscais, como ocorre na discussão sobre as dívidas estaduais, incluindo os bancos, que mesclaram fontes fiscais com ações típicas de assistência financeira/liquidação do Banco Central.

Por outro lado, a ação quasi fiscal do Banco Central contamina os seus objetivos de política monetária. O grau de resistência a esta contaminação é um dos pontos levantados na discussão sobre a independência da instituição. Em 1996, o Banco Central do Brasil iniciou mecanismos que podem lhe dar limites para a sua intervenção no mercado monetário, com o estabelecimento de uma banda para a taxa de juros de suas operações. Por outro lado, demonstrou interesse para uma participação mais ativa com a criação de uma diretoria para atender diretamente o processo de renegociação dos bancos estaduais.

A estabilização brasileira ainda defronta com o desafios de importantes ajustes patrimoniais, que terão que ser acordados entre credores e devedores, especialmente o setor público. Futuros desafios devem alcançar a construção de fluxos financeiros estáveis para o setor de habitação, de investimentos de longo prazo e de comércio exterior. Nessa direção, caso não sejam criadas restrições institucionais na área fiscal, estarão os focos do déficit quasi fiscal brasileiro na década de 90

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A.O., *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*, Brasília, IPEA, 1996. (Texto para Discussão n. 448)
- BARROS, J. R. M. & M. F. de Almeida Jr., *A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil*, Secretaria de Política Econômica/MF, Brasília, 1996, *mimeo*.
- BASTOS, V. D., *Banco Central - seigniorage em sentido amplo e os prejuízos recentes*, 1996, *mimeo*.
- BIASOTO Jr., G., *A Crise Fiscal no Contexto do Rompimento do Pacto Desenvolvimentista*, Campinas, 1995 (Tese de Doutorado, IE/UNICAMP).
- CISESKI, P.P & L.T. Hayashi, *Déficit Quase-fiscal no Brasil*, 1996, *mimeo*
- FERREIRA, C.K.L. & J.P.P. Paes, *O (Des)ajuste dos Estados em Foco*, Citibank Economic Update, setembro de 1996.
- GIAMBIAGI, F., *A Crise Fiscal da União: o que Aconteceu Recentemente*, Rio de Janeiro, BNDES, TD n. 35, 1996
- KANDIR, A. *A Dinâmica da Inflação*, Ed. Nobel, 1989.
- MEYER, A. *Lucro do Banco Central, Remuneração da Conta do Tesouro e Financiamento do Déficit do Tesouro Nacional*, 1995, *mimeo*
- MUSSI, C. & Giambiagi, F. "Déficit e Dívidas do Setor Público: Notas e Conjecturas", *Revista do BNDES*, no. 4, dezembro de 1995.
- NUNES, S.. *Análise das deficiências intertemporais do conceito de déficit e do processo orçamentário*, ASSEC/MPO, 1996.
- OLIVEIRA, F.B. & Giambiagi, F. *O Ajuste Fiscal de 1990/1993: uma análise retrospectiva*. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n.3. jul/set 1995.
- YOSHINO, J., *Dívida Quasi-Fiscal no Contexto do Relacionamento Tesouro-Banco Central*, São Paulo, 1996, *mimeo*

# **FINANCIAL MANAGEMENT OF GOVERNMENT OPERATIONS: SELECTED MACROECONOMIC AND INSTITUTIONAL ASPECTS**

Teresa Ter-Minassian

Paper<sup>1</sup> for Presentation at the IX Regional Seminar on  
Fiscal Policy--CEPAL, Santiago, Chile, January 27-30, 1997

## **1. INTRODUCTION**

Let me begin by expressing my appreciation for this opportunity to participate for the third consecutive year in this Regional Seminar on Fiscal Policy of CEPAL, which has truly become the prime forum for discussion of current public finance issues in the Latin American region. The subject area of my intervention today is a very broad one, and the limited time allowed for presentations necessitates a selective approach to the many interesting issues arising in this area. I propose to focus my presentation on the following points:

- the main functions involved in government financial management, the linkages among them, and the benefits of an integrated institutional approach to them, with particular emphasis on the role of national treasuries in this area;
- the importance for effective government financial management of a modern, integrated information system.
- the interface between treasuries and Central Bank in government financial management; and finally
- the main challenges posed in this area by the increasing decentralization of spending responsibilities.

To illustrate my remarks, I will make selective references to country experiences, both within and outside Latin America.

## **2. MAJOR COMPONENTS OF GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT**

The financial management of government operations constitutes an important component of budgetary policy-making. Each of its main functions has close links with other aspects of the budget process. Specifically, financial planning (the preparation and updating of forecasts for

---

<sup>1</sup>The views expressed in this paper are those of the author and not necessarily of the IMF. This paper draws in part on an IMF Working Paper "Setting up a Treasury in Economies in Transition" (WP/95/16) prepared by T. Ter-Minassian, P. Parente, and P. Martinez-Mendez.

cash inflows and outflows into the Treasury account(s)) is not only an essential component of an orderly execution of the approved budget, but also--through an iterative process--it bears on the preparation of the initial budget and of its revisions during the year. Day-to-day cash management (the control of government receipts and execution of payments) is closely interrelated with prior phases of budget execution. Public debt management also has close interconnections with both the budget preparation and execution, as well as with monetary and external policies. Financial control is, of course, just one aspect of the overall activity of control and auditing of government operations. And accounting is the "backbone" of all facets of budgetary policy-making and implementation, including financial management.

In view of the close interconnections among the various aspects of budgetary policy and management, in most countries responsibility for all these aspects, within the Executive branch of the government, is concentrated in the Ministry of Finance. In some countries, historical traditions or political factors have favored a split of the functions of planning and budget preparation, on the one hand, and other budgetary functions, on the other, among two different ministries. This is currently the case in a number of Latin American as well as other developing countries. In a few countries, responsibilities for revenues and expenditures have been separated--this is for example the case in Italy. Yet in others (for example in the United States and more recently in Mexico and Argentina), the tax administration has been given an autonomous or semi-autonomous status. Recent literature (e.g., papers by Professors Alesina, and Von Hagen and Harden) has pointed to empirical evidence associating the concentration of budgetary functions in one ministry with better budget outcomes (lower deficits and debts). Regardless of the weight that may be attributed to this evidence, there is little doubt that a distribution of closely interrelated functions among different institutions of equal rank increases the need for stable organizational arrangements, that can ensure adequate exchange of relevant information and continuous policy coordination among these institutions.

Within the Ministry of Finance, the primary role in government financial management is normally carried out by the National Treasury. The scope of the latter's responsibilities varies, however, significantly across countries.<sup>2</sup>

**a. Cash management**

In all countries, the most basic and fundamental activity of the Treasury is cash management. This includes:

- the control of all inflows and outflows in the government accounts, whether of a budgetary or extrabudgetary nature;
- ensuring that complete and accurate information on these flows is available in a timely manner; and

---

<sup>2</sup> Appendix I, drawn from the above-referenced Working Paper, presents a tabular comparison of Treasury functions in a sample of major countries.



various operational activities in the collection of revenues and the payment of expenditures. Responsibility for these operational activities is generally shared by the Treasury with other agencies, both inside and outside the Ministry of Finance.

On the revenue side, in most countries the collection of taxes (and customs duties) is the responsibility of the tax (customs) administration (often through the banking system). The Treasury is generally responsible for ensuring that revenues collected by the banks are transferred to the government account(s) in an accurate and timely manner, in accordance with the agreements negotiated (by the Treasury itself or the tax administration) with the banking community for this service.

On the expenditure side, the role for the Treasury in the payment process can follow different models, distinguished by the degree of control over payments that is vested in the Treasury.

At one extreme, the Treasury may have no discretion in honoring payment orders issued by authorized spending units and verified (by either the relevant spending department, or the Treasury itself or another unit of the Ministry of Finance) for conformity with budgetary allocations and general guidelines on the rules and timing of disbursements.

Alternatively, the Treasury may be empowered to set periodic (quarterly, monthly or even more frequent) limits on overall payments by spending ministries (or individual spending units) on the basis of rolling financial plans. These payment limits may also be broken down by major categories of spending (e.g., wages and salaries; mandated transfers; investment spending), if it is considered desirable to give the Treasury a degree of control on how claims on the resources available for disbursement during a given period of time are prioritized.

Finally, at the other extreme, the Treasury (or a different unit of the Ministry of Finance) may be empowered to review and authorize each individual request for payment submitted by the spending units.

The degree to which control over the payment process is centralized in the Treasury in different countries tends to reflect historical traditions, cultural and other non-economic characteristics, as well as economic factors. *Ceteris paribus*, the more stable the economic environment, the tax system, and other budgetary policies--and, consequently, the more predictable the flow of budget revenues and of the less discretionary types of expenditures (e.g., those on personnel, entitlement programs, interest payments, and mandatory transfers to other public entities)--the lesser tends to be the need for Treasury intervention in regulating the flow of payments. Thus, it is not surprising that the first model referred to above appears to be more prevalent in countries with a history of relative economic and financial stability, such as the Anglophone industrial countries. By contrast, variations of the third model referred to above are found more frequently in developing or transition countries still facing significant economic and financial instability. Variations of this model also continue to be found in countries which have a long tradition of centralized control of the whole public expenditure process, like France and Japan, to cite just two.

An example of the second model is provided by the Brazilian system. In Brazil, the Treasury sets monthly ceilings, periodically updated, on total payments of each spending ministry during the following month, by crediting the appropriate amount of resources to the ledger-type account of the ministry in the Treasury information system. The ministry, in turn, distributes through the same system these resources among the spending units under its control. This procedure allows the consolidation of budgetary financial resources into a single Treasury account at the Central Bank, with financial savings which, given the high level of interest rates, have been and continue to be, substantial; and also, provides the sectoral spending managers with a considerable degree of freedom in prioritizing discretionary spending; while maintaining for the Treasury a degree of control over the time profile of overall cash payments during the year, to adapt it to the changing profile of projected budgetary revenues.

**b. Financial planning**

It is clear that, to function well, procedures of this type require--even more than those of the other two types--effective financial planning, as well as a modern, well structured and comprehensive government financial management information system. The effectiveness of financial planning of government operations depends on a number of factors:

- first, the quality of the budget preparation process. An unrealistic budget proposal by the government, and/or politically motivated parliamentary amendments, which result in a substantial overestimation of receipts or underestimation of nondiscretionary expenditures in the approved budget, inevitably place undue strains on financial planning, making it a tool for cash rationing.

- second, other aspects of the budget execution process. Cash limits can easily lead to the accumulation of payments arrears, if they are not accompanied by, at a minimum, timely information on--and preferably a careful programming of--expenditure commitments. To facilitate an orderly budget execution, it is important to avoid to the extent possible sharp and unexpected revisions of limits on commitments and especially on payments. The rolling financial plans communicated to the spending units should cover, at a minimum, several months ahead;

- third, close cooperation, and continuous exchange of relevant information between the Treasury and other entities both inside and outside the Ministry of Finance, in particular: the entities responsible for macroeconomic forecasting, the tax administration; the spending ministries; the unit responsible for overseeing the budget execution--if different from the Treasury--; and, as will be discussed further, the Central Bank. There can be no doubt that a well-structured information system, linking all these entities, preferably in real time, can enormously facilitate such an exchange of relevant information.

**c. Public debt management**

A third major aspect of government financial management is the management of the public debt. The importance of this activity has grown over the last several years, in reflection of a number of factors, including:

- the growing recognition among policy makers (not only in industrial but also in developing and transition countries) of the inflationary effects of central bank financing of government deficits, and of the attendant need to develop alternative sources of financing;

- the fact that, despite efforts towards fiscal consolidation, public debt levels have continued to rise worldwide, or at best have stabilized at relatively high levels; and

- the development of ever more closely integrated international capital markets, with an increasingly varied and complex menu of instruments, which have substantially widened the options, in terms of maturities, costs and risk, for sovereign borrowers.

In a large number of countries, both industrial and developing ones, the management of the public debt is a core function of the Treasury. In others, including in the majority of Latin American countries, its responsibility is assigned to a different unit within the Ministry of Finance. In a few countries, for example Sweden, a special Debt Management Board has been created outside the Ministry of Finance. The main rationale for the creation of a separate agency is, apparently, to enable it to recruit and retrain the highly skilled staff needed to operate effectively in increasingly sophisticated capital markets.

There are, in my view, valid reasons for assigning the main responsibility for public debt management to the Treasury. First and foremost among these reasons are the close interlinks among financial planning, cash management, and public debt management. Financial planning clearly needs to incorporate a realistic forecast of the amount, time profile and other conditions of new market borrowing, as well as of the service of the existing public debt. It is certainly easier to ensure the utilization of the appropriate information, if the latter is generated within the same organizational unit. Detailed and accurate ex ante knowledge of debt-related inflows into, and outflows from, the Treasury account is also essential for smooth day-to-day cash management, to avoid the need for large balances in the Treasury account at the Central Bank and to prevent large swings in these balances.

Whichever agency is put in charge of the public debt management, it should have responsibility for all forms of public debt, including debt guarantees. This clearly applies to the debt of the central government and of the decentralized agencies within its purview. A more difficult issue is that of the degree of control that the Treasury should exercise over the debt of subnational governments (see Section 5 below).

The experience of many countries shows clearly that the development of well functioning institutional mechanisms--including a comprehensive and transparent regulatory framework, a reliable system for settlement of transactions, a modern book entry system, and wide dissemination of comprehensive statistics on the public debt--is essential for the

orderly growth of public debt markets, and ultimately greatly facilitates the conduct of sound public debt management policies.

### **3. THE ROLE OF INFORMATION SYSTEMS IN GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT**

Ministries of Finance around the world have invested substantial resources in the last several years in modernizing their information systems, with a view to fully exploiting the potential efficiency gains from rapid technological development. The structure, coverage and specific characteristics of modern government financial management information systems vary significantly across countries, reflecting inter alia:

- the institutional setup in the government financial management area, in particular the role of the Treasury and its interface with other institutions;
- the systems and procedures utilized in government financial management; and
- relevant technological factors, notably the state of telecommunications and the dissemination of computer technology within the country.

There are, however, certain common features which country experiences have shown to enhance the effectiveness of such systems. I will briefly list the main ones here:

- First, a modern government financial management information system should be the only vehicle for execution of the budget, as well as of any extrabudgetary operation carried out by public agencies with use of public funds. This means that no payment order on the Treasury account can be processed other than through the system, and no credit receipt can be effected to the account without registering it into the system. This, in turn, ensures that the system is capable of generating, in real time or with negligible lags (say, at the end of each day) complete and reliable information on budgetary and extrabudgetary operations affecting the Treasury account.

- Second, the implementation of such a system allows the effective consolidation of financial resources of the central government, and the agencies in its purview, into a single Treasury account, through the replacement of separate bank accounts of individual spending ministries or agencies with ledger-type accounts in the system. Thus, the Treasury begins to operate as a bank vis-à-vis the spending units, with clear, and often substantial, net savings in interest costs.

- Third, it is important that the spending units be required to register into the system all stages of the expenditure process, not just the payments. This can be ensured by programming the system to reject the registry of each stage of an operation if the previous stage has not been appropriately registered. Accurate information on commitments and on the verification of payments obligations is essential for effective financial planning, and in particular for the setting of realistic cash limits and the avoidance of arrears in government payments.

Fourth, the system should be designed to effect the automatic accounting of each operation registered in it, according to standardized accounting schemes. In other words, accounting should be the true backbone of the system. In some information systems (e.g., the SIAFI system in Brazil), this is achieved through the use of a so-called table of events, linking each type of transaction effected by users of the system to a particular accounting scheme through the use of transaction-specific codes. This procedure minimizes the requirement of knowledge of accounting, and thus the possibility of errors, by users of the system.

Fifth, the strategy for implementing such a system, and in particular, the form of linking individual spending units to it, are likely to be influenced by a number of characteristics of these units (e.g., their location and level of expenditures), as well as by technical and cost considerations, regarding in particular the state of computerization in the public administration and of the telecommunications system.<sup>3</sup>

Finally, I would like to stress that, while a government financial management information system is clearly a primary tool for the Treasury--and accordingly it is generally the case that the Treasury oversees the development and maintenance of such a system--the system can, and should indeed be a more general tool of budgetary management and policy, providing essential inputs into the whole budget process, namely, preparation, execution and control. This requires that other relevant entities, both inside and outside the Ministry of Finance, including in particular the Central Bank, have appropriate access to the system, and that the relevant modules in the system's software are developed over time.

#### **4. THE INTERFACE BETWEEN TREASURIES AND CENTRAL BANKS IN GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT**

In the conduct of its functions of government financial management, any national Treasury needs to interface in a number of ways with the country's Central Bank. In most countries, central banks have traditionally acted as "fiscal agents" of the Treasury, a role including one or more of the following functions: holding government accounts, receiving government deposits, cashing government checks, or carrying out other forms of government payments, extending credit to the government, carrying out the placement of government securities in domestic or foreign markets, negotiating foreign loans for the government or other public entities, regulating and intervening in the secondary market for government securities, etc.

---

<sup>3</sup> For example, in large countries with wide geographical dispersion of spending units and relatively undeveloped telecommunication facilities, it may well not be possible to link directly each spending unit to the system. In this case, payment orders may need to be sent in paper form to regional or local offices of the Treasury which would be responsible for registering them into the system. For spending units in remote locations, it may be necessary to allow the maintenance of own bank accounts to be provisioned at given intervals (e.g., each month) with the funds needed to meet their projected spending responsibilities during the period.

As a corollary of the worldwide trend in recent years towards explicit, often legally-based, recognition of the pursuit of price stability as the primary institutional mandate of a Central Bank, the role of Central Banks as fiscal agents of the government has come under increasing questioning, and has indeed begun to be constrained in a number of countries. Most industrial countries, and several developing one, now prohibit any direct credit of the Central Bank to the government. Also, as suggested by the papers presented in the previous session of this seminar, there is increasing concern over, and scrutiny of, quasi-fiscal operations of the Central Bank in a number of countries.

Against this background, I would like to focus here on the following issues:

First, is the traditional government cashier function of the Central Bank inconsistent with its growing independence? What are the pro's and con's of moving the Treasury account(s) from the Central bank to the banking system?

Second, what, if any, is the appropriate role of the Central Bank in public debt management, specifically in the placement of new issues of government debt, in the regulation and management of the secondary market, and in the negotiation of foreign credits? I would emphasize up front that the diversity of country experiences in these areas suggests that there is no unique "right model," and that different approaches may be appropriate in different countries and, even within the same country, over time, depending for example on the degree of development of financial markets, the characteristics of the payments system and the institutional strength, including in human resources, of the Treasury. Nevertheless, some generalizations can be drawn from the range of country experiences.

As regards the first question, in the vast majority of countries, the Treasury continues to hold its balances solely or primarily with the Central Bank. In a large number of countries, this is even mandated by law. Notable exceptions to this practice are found in the U.S., New Zealand<sup>4</sup>, and Canada.<sup>5</sup> In my view, several factors argue for the maintenance of the single Treasury account at the Central Bank.

First, in a modern economy, payments take place largely through transfers to and from bank deposits. These imply ultimately transfers among financial institutions of their deposits with the Central Bank. As the Treasury is likely to receive payments from, and make payments to, a very wide array of economic agents in the country, holding the single Treasury account at the core of the payments system is the best means to minimize the number and volume of transfers of funds, and the attendant gross flows of information.

---

<sup>4</sup> See G.C. Scott "Government Reform in New Zealand," IMF Occasional Paper No. 140, Washington, D.C., October 1996.

<sup>5</sup> In Canada (as well as in Malaysia) the Central Bank shifts balances between the accounts the Treasury holds with it and with commercial banks, with a view to controlling the liquidity of the banking system.

· Second, holding government balances with the Central Bank eliminates any risks for the Treasury connected with solvency of the commercial banks that would be chosen to hold those balances. At a minimum, it reduces the risk of political pressures on the Treasury to use its balances to support commercial banks facing liquidity constraints.

· Third, if the Treasury were to hold its balances with the banking system, it would have to decide and make clear to the public at large its criteria for allocation of the funds among the different banks. The selection of these criteria<sup>6</sup> and their application through time may expose the Treasury to public criticism and occasionally to allegations of political favoritism.

· Fourth, the management of a cash position spread over a number of banks would certainly be more complex and require a stronger institutional structure of the Treasury (including its information system) than a unified position at the Central Bank.

· Finally, the movements in the Treasury account provide the Central Bank with information about developments in the public finances, which is likely to be quite valuable for the Banks' macroeconomic analysis and policy-making.

Those who favor the holding of government balances outside the Central bank point to two main arguments:

· first, the fact that large and unexpected movements in these balances have corresponding impact on the monetary base, potentially hindering a smooth conduct of monetary policy; and

· second, the fact that often the Treasury is able to get a better remuneration on its balances from commercial banks than from the Central Bank.

The first argument points to the need for effective financial planning and day-to-day cash management by the Treasury and for full and continuous exchange of relevant information between the Treasury and the Central Bank, to enable the latter to anticipate large changes in the Treasury balances, and offset them with appropriate open market operations.

The second argument argues, in my view, for transparent and market-based financial arrangements between the Treasury and the Central Bank, whereby the latter would pay a market-related rate of interest on the Treasury balances, and would receive a market-related compensation (e.g., in the form of a flat fee per transaction) for its banking services to the Treasury.

---

<sup>6</sup> Which would have to balance considerations of rate of remuneration on the balances, banking risks, geographic coverage of the banks' branch networks etc.

As regards the role of the Central Bank in the management of the public debt, there is, again, a wide range of country experiences.<sup>7</sup> Even in countries which prohibit direct Central Bank financing of the Treasury, frequently Central Banks play a significant operational role in the placement of new government debt issues. This role typically includes: carrying out the auctions of such issues; and performing the cashier functions in relation to the disbursement and repayment of government securities, as well as the payment of interest on them. To preserve the independence of the Central Bank, it is essential that the Bank not be required to be the residual buyer of unsold securities--indeed it is preferable that it not be even allowed to buy primary debt issues at its own discretion--and that the Treasury retain responsibility for the final decision on the conditions (amount, cut-off rates, maturity of the instruments) of the auction, although prior consultation with the Bank on such conditions is certainly advisable.

In most countries, Central Banks have an active role in the secondary market for government securities, which typically represents a major segment of the country's financial market and is closely interlinked with the interbank market. The Central Bank typically supervises the operations of the secondary market, facilitates the settlement of transactions in this market, and utilizes purchases or sales of government paper in it to regulate bank liquidity, in accordance with its monetary policy objectives. Frequently, the Central Bank is also the depository of the central book-entry register of government securities, and is the main public agency involved in the collection and dissemination of information on the operation of the secondary market for government debt.

Finally, in a number of countries, Central Banks are also heavily involved in the management of the public external debt. This involvement may range from the negotiation of foreign loans in their own name (for onlending to the government and/or to public entities and enterprises), to a merely advisory and operational role in securing foreign credits for the government, in placing government bonds abroad, and in carrying out the servicing of the external public debt. To preserve the independence of the Central Bank, and avoid quasi-fiscal operations, it is important that any exchange and default risk on the external public debt be explicitly borne by the government. An active advisory role of the Central Bank to the Treasury in this area would seem, however, desirable in many instances, given the impact of foreign debt operations on the management of international reserves--typically a central bank function--and on monetary and exchange rate policies and also given the fact that frequently the foreign departments of Central Banks have deeper knowledge of and experience with foreign capital markets than the respective Treasuries.

---

<sup>7</sup> For a survey and discussion of country practices, see C. Cottarelli "Limiting Central Bank Credit to the Government," IMF Occasional Paper No. 110, Washington, D.C., December 1993.



## 5. THE IMPACT OF DECENTRALIZATION ON GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT

The growing worldwide trend towards devolution of spending and revenue-raising responsibilities to lower level governments poses new challenges for government financial management. It requires, in particular, strengthening coordination of budgetary policy design and implementation among the various levels of government. Improved coordination is needed:

at the macro level, to ensure consistency of the budgetary policies of the subnational, as well as the central, governments with the national macroeconomic objectives and policies, notably monetary and external policies;

at the more microlevel, to ensure that there is as little as possible duplication of functions--with the attendant waste of public resources--among the different levels of government, and that, at the same time, essential spending needs do not go unattended. Clearly, there is an inherent tension between the devolution of responsibilities and the requirement of coordination, and the balance of these two objectives tends to vary significantly across countries, and even within a given country, over time, reflecting political and institutional, as well as economic factors. Once again, there is no unique "right model" of budgetary and financial management in a multilevel government setting. Nevertheless, some lessons can, in my view, be usefully drawn from the range of country experiences in this area.

The traditional approach to ensuring consistency of the operations of subnational governments with national macroeconomic objectives has often been to require these governments to balance their overall, or at least their current budgets, leaving any fiscal stabilization responsibility to the central government alone. In countries characterized by a high degree of vertical imbalance, this approach has, of course, entailed a high dependence of subnational governments on transfers from the central government, including revenue sharing. The experience of a number of countries has shown that such a high dependence does not promote fiscal responsibility on the part of local governments, which tend to concentrate their efforts on extracting resources from the central government, rather than on enhancing their own revenues or the cost-effectiveness of their spending. Moreover, arrangements of this type have often led to procyclical behaviors of subnational governments, which have tended to spend the revenue windfalls of cyclical upswings, while having to severely curtail their spending during downturns.<sup>8</sup> At the same time, central governments in countries undergoing a rapid devolution of spending responsibilities have been facing a diminishing scope for adjusting their budgets to stabilization requirements. Finally, subnational

---

<sup>8</sup> To counteract these tendencies, the constitutions of some of the U.S. states require them to keep a portion of revenues during cyclical upswings in so-called rainy day funds, to be used to sustain spending during cyclical downturns.

governments in many countries have resorted to various practices<sup>9</sup> to avoid balanced budget requirements or other borrowing limits, including: offbudget operations; the use of state or local enterprises to borrow for purposes that should be funded through the government budget; the reclassification of expenditures from current to capital, to avoid current budget balance requirements; the use of innovative funding mechanisms not included in debt limits; and finally the running up of difficult-to-monitor arrears towards suppliers.

These considerations suggest, in my view, that, especially if the decentralization trend continues, it will be necessary to involve more directly the subnational governments, particularly at the state/regional level, in stabilization policies. This may take for example, the form of the creation of a multilateral forum for negotiation of annual limits on budget deficits and, possibly, on aggregate spending for the central as well as the subnational governments, consistent with national macroeconomic objectives and policies. Preferably, these annual negotiations should take place within a medium-term policy framework, including medium-term rolling budget plans for each government. An example of this type of forum is currently found in the Australian Loan Council and Premiers' Conference.

A multilateral negotiation of budget limits should be complemented by the definition and legal sanctioning--preferably through higher-level legislation such as the budget framework law--of standing rules limiting the borrowing powers of subnational (as well as the central) governments, in line with their respective capacity to service the debt.

Improved coordination of budgetary policy making across different levels of government needs to be supported by strengthened institutional arrangements in budget implementation and financial management. Time and space limitations allow only a brief mention of the main improvements needed in this area.

First, in many countries, subnational governments have tended to lag behind the central government in strengthening and modernizing their systems and procedures for financial planning, cash management, control of the budget execution, accounting, reporting, and audit and evaluation. Significant improvements in these areas at the subnational government level--including through the development and implementation of modern information systems of the type outlined in Section 3 above, albeit on a smaller scale as appropriate--are likely to be an essential precondition for more effective financial management in a multilevel government setting.

Second, the adoption of common budget classification schemes and accounting plans by all levels of government would be important to facilitate an effective exchange of information among different levels of government, and the consolidation of this information for macroeconomic analysis purposes.

Third, a coordinated approach to the preparation, and periodic updating of financial plans by different level governments, is crucial to ensure predictability of

---

<sup>9</sup> See: T. Ter-Minassian *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*. (IMF PPAA 96/4, April 1996), Washington, D.C.

intergovernmental transfers, and to avoid pressures on domestic financial markets stemming from a bunching of government borrowing or payments. Such a coordination would also facilitate the agreement on, and the orderly implementation of, any budgetary tightening at all levels of government, that may be needed for stabilization purposes or to offset unexpected external shocks.

Finally, strong efforts should be made under the leadership of the central government, to ensure the collection and public dissemination of timely, comprehensive, and accurate information on developments in the finances of all levels of government, including indicators of their debt and debt servicing capacity. This is essential to promote strengthened market discipline on sovereign borrowing at all levels of government and more broadly, improved governance through greater public scrutiny of the use of public resources.

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries**  
**- Part A -**

<b>Feature</b>	<b>Australia</b>	<b>Brazil</b>	<b>France</b>	<b>Japan</b>
Government institutional arrangement for treasury functions	Functions split between Department of Finance (DoF-- expenditure control) and Department of the Treasury (macroeconomic policy and revenue collection). Both departments are of ministerial level, directly linked to Government.	There is a Treasury Secretariat (TS), a second hierarchical level unit in the Ministry of Finance, in charge of most of the treasury functions. The budget preparation is carried out by the Budget Secretariat (BS), linked to the Ministry of Planning. The Federal Revenue Secretariat (FRS) and the Federal Control Secretariat (FCS), both linked to the Ministry of Finance, also perform some of the treasury functions described in this paper.	The functions are split between the Treasury, a second hierarchical level unit linked to the Ministry of Finance, and the <i>Direction générale de la Comptabilité publique</i> (DGCP), also a second hierarchical level unit linked to the Ministry of Budget.	Treasury functions are divided among many third hierarchical level units in the Ministry of Finance (MOF); Treasury Division, Debt Management Division, and Finance Division, from the Financial Bureau, and Budget Division, Budget Execution Division, and the Legal Division, from the Budget Bureau.
<b>General description of the development of treasury functions</b>				
· cash management	Treasury controls recording of inflows (revenue collection and public debt) and outflows related to the public debt. The outflows related to the budget execution are controlled by the Department of Finance.	TS controls all inflows and outflows to/from the single account, and sets cash limits by type of expenditure for each Ministry, and the latter distributes the limits among their spending units. The BS used to set commitment limits, but this was prohibited by the Congress.	Treasury monitors flows in or out of the State's account in the Central Bank. DGCP is in charge of payments and of collection of revenues (Revenues and Customs Directorates).	The Treasury Division and the Budget Execution Division follow in- and outflows to the government's account in the Bank of Japan (BOJ).
· short-term financial planning	Treasury prepares rolling financial plan at aggregate level. DoF prepares a plan for financing expenditures, broken down by quarters or months, depending on the type of expenditure.	TS prepares rolling financial plan, broken down by month, with the current month broken down by day.	Treasury prepares a rolling financial plan, broken down by month.	The Treasury Division prepares a rolling financial plan broken down on a daily basis.
· public debt management	Treasury controls the issues of government securities, decides upon the level, timing, composition, etc., but uses the Central Bank as an agent.	TS determines level, timing and conditions of any government borrowing, in close coordination with the Central Bank, which acts as the agent in the auctions and in the debt service. TS also controls the external and the indirect government debt.	Treasury controls the issues of government securities, decides upon the level, timing, composition, etc., but uses the Central Bank as an agent.	The Debt Management Division controls the issues of government securities, decides upon the level, timing, composition, etc., but uses the BOJ as an agent.
· financial	DoF sets policy	TS controls loans made by	Treasury establishes	The MOF, by proposal of

asset management	which is implemented by the line departments, in accordance with government instructions.	the government, as well as the financial management of government participation in public enterprises.	the general policy, which is implemented by DGCP.	the Financial and Budget Bureaux, sets policies which are implemented by the line ministries.
------------------	---	--	---	---

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries  
- Part A -**

<b>Feature</b>	<b>Australia</b>	<b>Brazil</b>	<b>France</b>	<b>Japan</b>
· budget execution - collection of revenues	The Australian Taxation Office (ATO) in charge of tax administration is part of the Treasury. Therefore, it interfaces with taxpayers, and receives the tax payments. The Customs Administration is in charge of external revenue collection. The banking system is not utilized in the collection. There is no direct tax sharing mechanism.	The tax collection process is coordinated by FRS, and other revenues are collected directly by spending units. All collection is done using the bank system. TS controls all inflows to the single account.	Treasury is not involved in operational tasks, but follows the overall inflows into the single accounts. The 2000 larger VAT taxpayers pay directly to the single account in the Central Bank. The rest is collected by Revenues Directorate (about 50 percent), DGCP (about 35 percent), and Customs Administration (about 15 percent).	The National Tax Administration and the Customs Department (both units within the MOF) are responsible for the collection. Taxes can be paid at the BOJ, authorized commercial banks (which act as BOJ's agents), the Postal System, and at local branches of the National Tax Administration and Customs Department. The ministries are in charge of the users fees and contributions collection.
· budget execution - expenditures	There is a specific legal framework for the commitment and verification, with the policy established by DoF, but carried out at departmental level. Both the Treasury and DoF are passive in the budget execution, which is done at the request of the spending unit.	The line ministries and spending units carry out, through the TS system, all administrative steps in the commitments, verifications and payments, provided that they follow the budgetary and financial limits, which are controlled by the TS system. Therefore, while the more direct control is exercised by line ministries and spending units, the TS exercises a strong control through its information system and has a large discretionary power to set cash limits. TS also coordinates and oversees the payment process.	Budget execution is monitored by the Budget Directorate (DB). The pace of expenditure can be controlled, if necessary, by the DB, through its network of financial controllers. Therefore, there is a strong control of expenditures: at the commitment and order-to-pay stages by financial controllers, and at the payment stage by the DGCP.	Line ministries carry out the expenditures on the basis of the payment schedules approved by the Budget Execution Division. Commitment schedule for some expenditure items (usually the public works) also needs to be approved by the MOF. The BOJ controls the ministries' compliance with budgetary and cash limits.
· accounting	DoF is in charge of the accounting regulations, and maintains a central ledger system. Each department has its own detailed accounting system. The DoF Central Ledger System is cash based, single entry. The	TS issues accounting regulations, defines accounting processes to be automatically followed by the information system, inputs non-automatic accounting registers, and coordinates the preparation of the government's annual accounts. It is a double entry system on an accrual basis. However, by the current	DGCP is in charge of accounting regulations. There is a central ledger at the Ministry of Finance's (cash-based, double entry), and one system in each ministry (commitments and order to pay based, double-entry).	Direct program accounting is maintained by line ministries. The Legal Division is in charge of the methodology, and issues instructions to the line ministries. There are two accounting systems: one which is carried out by the BOJ as a MOF agent, and the other by the line ministries. Both are cash

	department's systems are accrual based, double entry.	legislation, revenue is considered collected on a cash basis.		based on appropriation account.
--	---	---	--	---------------------------------

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries**  
**- Part A -**

<b>Feature</b>	<b>Australia</b>	<b>Brazil</b>	<b>France</b>	<b>Japan</b>
· internal control and auditing	It is done by the line departments through internal audit arrangements.	TS used to be in charge of it, but a recent reform transferred this function to FCS.	Financial controllers and DGCP are in charge of control during the spending process. Ministries' inspectorates, and, for the most difficult cases, the Ministry of Finance's Inspectorate, are in charge of auditing.	Ministries conduct own internal controls and audit.
· fiscal control of subnational levels of government	Subnational levels control own budgets. However, their borrowing requirement limits are set within an overall Public Sector Borrowing Requirement (PSBR). The Treasury proposes the limits to the Government, and controls their compliance.	TS monitors, with some delays, their budget execution. It also participates in the analysis of their debt operations-- which are to follow limits set by the Senate--and of guarantees given by the Federal Government to them.	About 95 percent of their revenue and expenditure are administered by DGCP.	There is a tax sharing mechanism whereby funds are allocated in favor of local governments with weak fiscal positions. Local governments' borrowing needs to be approved by the Ministry of Home Affairs and the MOF.
Is there a Treasury Single Account?	Yes.	Yes.	Yes.	There is a government consolidated account, in the BOJ. However, subaccount are opened on behalf of line ministries, which are used to credit and control their limits to pay.
· with overdraft facility?	Yes, with limit approved by the government by joint proposal from the DoF and Treasury.	No.	No. The Maastricht Treaty forbids any overdraft facility from the Central Bank.	Not directly. The BOJ's credit to the Government is prohibited, except for short-term financing. The BOJ purchases the unsold portion of issuances of Government short-term financing, which are normally made very other day. There is a global limit set in the budget for these issuances, and they must be completely redeemed by the end of each year.
· interest rate conditions	It bears market interest rates.	It bears market related interest rates.		No interest is paid on government balances.



**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries**  
**- Part A -**

<b>Feature</b>	<b>Australia</b>	<b>Brazil</b>	<b>France</b>	<b>Japan</b>
Variable of short term adjustment in the government financial plan execution	The deficit financing is adjusted. Only under special circumstances can there be an increase in expenditures, but it requires parliamentary approval.	The level of expenditures is adjusted by the cash limits set by the TS. The Executive has limited autonomy to change the Budget. Beyond this autonomy, any additional expenditure requires Parliamentary approval.	The financing is adjusted. There can be reduction in expenditures if the Government finds it necessary.	Maximum deficit financing is determined by the budget and not adjustable on account of revenue shortfalls. Every short-term revenue fluctuation can be accommodated by Financing Bond issues. Supplementary budget needs to be submitted to Parliament for approval to increase expenditure and/or raise the debt ceiling. Intra-budgetary transfers and use of the contingency fund are also possible in limited cases.
Coordination between the Treasury and the Central Bank	DoF establishes terms and conditions for single account banking arrangements. Overdraft arrangements agreed jointly by the DoF/Treasury. There is also day-by-day coordination between the Treasury and the Central Bank on public debt management issues.	Used to be done actively in an informal way, but a formal committee was recently created.	There are several formal committees for policy coordination in which the Treasury participates, including for monetary policy.	There is day-to-day coordination between the MOF and the BOJ, since the BOJ serves as MOF's fiscal agent in many areas of Treasury management: accounting, fiscal reporting for all levels, for both revenue and expenditures, and control of budgetary and financial limits. In the public debt area, it acts as an agent for issuance, redemption and general management of government bonds.
Coordination between the Treasury and the Budget Department	The budget is prepared by DoF. There is a Macroeconomic Forecast Committee in which it and the Treasury participate. There is also an informal day-by-day coordination.	The BS has full access to the Treasury information system, and uses this access to consider proposals of budget modifications from the line ministries. TS participates in the initial stage of the budget preparation, in the discussions of macroeconomic parameters, revenue forecasts, and debt financing.	Budget is prepared by the Budget Directorate. Treasury is kept informed of the level of deficit forecast. In-formal day-to-day co-ordination is maintained throughout the year.	There is day-to-day coordination between the Financial Bureau's divisions and Budget Bureau's divisions.
Government Financial Information System(s)				There are two main systems: one for budget preparation (I), and another for budget execution and accounting (II).
· Department in charge of it	Department of Finance.	TS.	Ministry of Budget.	(I): Budget Bureau; (II): BOJ
· General description: logical configuration	Budget preparation, execution (payments) on the appropriation level, revenue	Processes all government transactions, whether budgetary or extrabudgetary, of all central governments,		

	collection recording and accounting.	including the Judiciary and Legislative powers, social security institutions, autonomous entities, funds, and some of the public enterprises. It automatically generates accounting registers and all kinds of financial and accounting information. All budgetary transactions stages are registered and automatically controlled by the system, which does not allow any operation beyond the budgetary and financial limits.		
--	--------------------------------------	---	--	--

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries**  
**- Part A -**

<b>Feature</b>	<b>Australia</b>	<b>Brazil</b>	<b>France</b>	<b>Japan</b>
· General description: physical configuration	Links on-line, real-time, to the DoF's divisions. There is data transmission between it and line departments' systems.	On-line, real-time system, in all levels.	The main system maintained by the DGCP, is internal to the Ministry of Budget. Other systems exist between DB and line ministries for budget preparation, dissemination of approved documents and for the follow-up of commitments and orders to pay issued by the ministries.	There are links between the MOF and line ministries (I), and MOF and BOJ (II).
· Level of functional integration	Total, at the DoF level.	Total, except for the budget preparation, which is processed in a system administered by the BS (see next item).	Total., at the DB level.	Partial, as indicated by the fact that there are two systems only at the central level.
· Level of institutional integration	Total integration only at DoF level. The line departments have their own financial information systems, which transfer information on-line to the DoF's system.	Total. The BS budget preparation system is linked to the TS system network, which allows on-line exchange of information and economies of scale because the line ministries and spending units are linked to the budget preparation system through the TS network.	Integration only at DB level, but DB has a comprehensive view of the ministries' accounting through the accounts held by the financial controllers.	Only at MOF level.
· Time necessary to have consolidated information	One day.	Some consolidated information is available on-line. More complex ones require one day for compilation.	One day, through the flows in the single account.	Processing times vary by report needs. Consolidated cash flow information is available daily.
· Time necessary to have detailed information	On-line at the appropriation level within DoF. More detailed data need to be requested from the departments.	Available promptly.	Every week. Information provided by the DGCP..	Detailed information can be requested from line ministries. Times vary by information and ministry.
· Number of spending units	There are 56 legally defined departments.	10,050 (December 1992).		
· Number of financial transactions per year, for all spending units	About 30,000,000.	9,159,223 (1992).		
Other fiscal reporting	There are requirements for the	No.	Departments prepare their own financial	Line ministries have own financial information

systems	departments to prepare financial statements, but they are done on the basis of data in the central ledger.		statements, with the support of DGCP.	system.
---------	--	--	---------------------------------------	---------

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries  
- Part B -**

<b>Feature</b>	<b>Spain</b>	<b>United Kingdom</b>	<b>United States</b>
Government institutional arrangement for Treasury functions	Functions are split between the Undersecretary of Finance (SH-budget, expenditure control, accounting) and General Directorate of the Treasury (DGT-cash and government debt management), both second hierarchical level units in the ministry of Finance.	Functions are divided between HM Treasury (policy and debt management) and the Paymaster General's Office (account processing and recording).	The US Department of Treasury (Treasury) is a unit directly linked to the President, and has a broad range of economic and financial functions. Other units which intervene in the process are the Office of Management and Budget (OMB), in charge of the budget preparation, and the General Accounting Office (GAO), in charge of some accounting and auditing functions. The Internal Revenue Service (IRS) and the Customs Administration are part of the Treasury.
General description of the development of Treasury functions			
· cash management	DGT controls all inflows and outflows to the Treasury single account with the Central Bank. Issues mandatory schedule for monthly or quarterly disbursements, but retains exceptional power to delay disbursements of certain expenditure categories.	The Paymaster General's Office processes payment orders and outflows from Consolidated Fund. Payment limits are set by parliamentary appropriations and by administrative cash limits.	The Treasury controls all inflows and outflows to the Treasury General Account, and also controls the Government's bank accounts.
· short-term financial planning	SH prepares rolling overall financial planning, on a monthly basis. DGT prepares monthly and daily planning of cash resources.	HM Treasury develops financial plan on a monthly basis for use in determining short term financing requirements.	Treasury prepares a rolling financial planning, going out 4-6 months, broken down on a daily basis, and updated each month.
· public debt management	DGT determines level, timing and conditions of any government borrowing. Securities are issued using the Central Bank as an agent, but foreign or other borrowing is undertaken directly by the DGT. DGT has wide regulatory powers over the secondary market for government securities.	HM Treasury determines level, timing and composition of issue of government securities. The Bank of England acts as agent for issuing.	Treasury controls the issuance of and accounting for Government securities, and decides on the level, timing and composition of auctions. It uses the Federal Reserve for auction support. Treasury also promulgates regulations for the secondary market for Treasury securities.
· financial asset management	Participations in enterprises and inter-national agencies are distributed among two specialized MOF departments and two government holding companies. Treasury exerts only for-mal controls on these assets. Govern-ment loans are	HM Treasury exercises control through External Financing Limits (EFL) on public enterprises and holds financial assets, except golden shares in privatized industries, which are retained by the responsible	Done by line departments, in accordance with policies and standards set by OMB and by the Treasury. Treasury also manages programs to improve financial asset management.

	held by the DGT.	department.	
· budget execution - collection of revenues	Agencia Tributaria, a separate MOF agency, collects taxes through the banking system, and acts as tax inspectors. DGT oversees inflows to single account, and directly collects certain non-tax revenues.	Revenues are collected by Inland Revenue Service and HM Customs, and by departments for users fees. HM Treasury controls overall inflows to Consolidated Fun.	Treasury collects all taxes and customs duties, and provides centralized collection systems for individual agency fee and service charge revenues. Treasury also provides analysis of receipts against budget targets. Treasury uses the banking system to provide collection services. The funds can be kept in the banking system, in accordance with a system called "Federal Tax Deposit/Treasury Tax and Loan Account--FTD/TT&L" and "TT&L Investment Program."

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries**  
**- Part B -**

<b>Feature</b>	<b>Spain</b>	<b>United Kingdom</b>	<b>United States</b>
· budget execution - expenditures	Decisions on commitment, verification and payment request are made by spending units, within the framework set up by the Treasury, as indicated above. Payment orders are issued by the DGT, which also oversees actual disbursements. Control is located in line departments, taking into account budget allocations and the cash disbursement schedule. SH monitors overall execution, but no systematic schedule of commitments is enforced. Still, moral ..... and informal cabinet decisions play a significant role, and the government may, under exceptional circumstances, block certain budgetary allocations. DGT oversees compliance with the disbursement schedule, and retains full discretion to actually disburse a significant share or total expenditure.	The Paymaster General's Office makes payments on behalf of departments, within the limit of relevant budgetary appropriations, following verification by departments. HM Treasury monitors the payments.	Control over spending decisions is located in line departments. Expenditures are paid by the Treasury by request of the spending units, within budget allocations and departmental allotments. Checks or increasingly electronic transfers are utilized as payment means, with the N.Y. Federal Reserve Bank (NY Fed) as agent. Outlay patterns are monitored by both Treasury and OMB.
· accounting	SH issues accounting standards. Accounts (and various kinds of reports) are automatically generated by the information system (also under the ultimate control of the SH) through which all government transactions are carried out. It is a full double entry system, integrating the six different budgetary states noted below. Detailed accounting is regularly available on both accrual and cash basis.	HM Treasury establishes accounting methodology. The accounting system is currently cash based on appropriation accounts, but progressively moving to accrual basis (resource accounting).	Direct program accounting is maintained by line departments. Treasury is in charge of the overall accounting, issues instructions to agencies, receives their submissions, and prepares monthly reports and annual financial statements. The Treasury system is a cash-based, double entry system for monetary assets and liabilities. Line departments' systems follow a standard chart of accounts with double entry system.
· internal control and auditing	It is a responsibility of the SH, through its financial controllers permanently assigned to the main spending units, or through special inspection and controls. Many formal controls are embodied in the information system.	Ministries conduct own internal controls and audit.	This function is performed by Inspectors General in the line departments.
· fiscal control of	The DGT has no control over the	Subnational levels (local authorities)	The Federal Government

subnational levels of government	budgets of regional autonomous governments and local authorities. However, both are highly dependent on government transfers, and are subject to standing borrowing rules. Ad hoc periodic political agreements play a large role in the case of regional governments.	subject to a range of central government controls, including borrowing limits and controls on local tax levels. They have limited autonomy to borrow in their own name, with no explicit central government guarantee.	has an oversight role only on federally financed state and local level programs.
Is there a Treasury Single Account?	Yes, at the Central Bank.	Yes, the Consolidated Fund.	Yes, the Treasury General Account, held with the NY Fed.
interest rate conditions			



**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries  
- Part B -**

<b>Feature</b>	<b>Spain</b>	<b>United Kingdom</b>	<b>United States</b>
· with overdraft facility?	Traditionally yes, but has been discontinued from 1/1/94, as a result of the Maastricht Treaty requirement.	No. The Consolidated Fund is balanced daily by transfer from/to the separate National Loan Fund.	No. Treasury does regular weekly securities issuances, which may include cash management bills to cover short-term cash needs.
· Interest rate conditions	Traditionally no interest is paid or received. Since 1/1/94, there is a legal requirement to remunerate balances held by the Treasury, but details have not yet been worked out.	Loans made through the National Loan Fund bear market interest rate.	Excess balances over US\$5 billion held at NY Fed are invested in commercial banks at a rate based on the Federal Funds Rate.
Variable of short term adjustment in the government financial plan execution	In the event of revenue shortfalls, the deficit financing is adjusted. Additional expenditure requires Parliamentary approval. Some (usually transitory) expenditure adjustment may take place as indicated above.	Deficit requirement and financing is adjusted to accommodate changes in revenue collection, but expenditures are usually fixed at their Parliamentary appropriation levels. Additional expenditures require Parliamentary approval.	The deficit financing is adjusted. Unexpected spending is subject to supplemental appropriations approved by Congress and Congressional approval is required to raise the debt ceiling.
Coordination between the Treasury and the Central Bank	The Central Bank acts as a full-fledged fiscal agent of the Treasury. A formal joint committee coordinates government securities auctions, and another (including the capital market supervisory authority) supervises the secondary market. Otherwise, coordination takes place through different informal, but active, channels.	There is coordination between the Paymaster General's Office and the Bank of England for banking arrangements, and between HM Treasury and the Bank of England for public debt management.	There are formal committees which deal with functional relationship between Treasury and the Federal Reserve. The Federal Reserve also serves as Treasury's fiscal agent in many of these areas.
Government Financial Information System(s)			
· Department in charge of it	Ministry of Finance, through SH.	HM Treasury.	Treasury controls the central system and the telecommunications systems. OMB controls department level accounting.
· General description: logical configuration	All government transactions, without any exception, must go through the system, which systematically registers up to six different execution stages: budget allocation, commitment, verification, payment request, payment order, and actual disbursement (for many categories of expenditure and revenue some of these stages may be coincident). Budget preparation (with several	Budget preparation, expenditure recording at appropriation level; separate system monitors revenue recording.	Budget preparation and execution on the appropriation level and asset management are at line department level. Cash flow management and debt accounting are at Treasury central system.

	<p>rounds of interaction) goes through the system as well. The system generates all formal accounting and all kinds of statistical reports. It provides different levels of on-line information to the spending agencies, and the MOF authorities.</p>		
--	--	--	--

**Appendix 1. A Tabular Comparison of Treasury Functions in Selected Countries  
- Part B -**

<b>Feature</b>	<b>Spain</b>	<b>United Kingdom</b>	<b>United States</b>
· General description: physical configuration	Links go from SH to line departments and from the latter to spending units. Real-time links are limited to local networks and some trunk lines, and data are transmitted largely on a daily batch basis. The system is currently being transformed, so as to directly link spending units with local DGT offices, which are already linked to SH; also the real-time links will be expanded.	On-line, real-time links to ministries.	Data are transmitted between line departments's systems and Treasury's central system. Payment authorization and collection information are available on-line.
· Level of functional integration	Total. Available at each level, in relation to lower levels.	Total, at HM Treasury level.	There is functional consolidation at Treasury level for Government-wide reporting.
· Level of institutional integration	Total. Available at each level, in relation to lower levels. The information system refers, however, only to the central government, excluding the Social Security and other autonomous government agencies.	Ministries have own financial information systems. Payment accounting is carried out by the Paymaster General's Office.	Modified home office - branch concept: Line departments have own financial information systems but also transfer and receive information on-line with Treasury.
· time necessary to have consolidated information	One day.	Approximately 14 days for consolidated information on general government. Earlier for central government.	Processing times vary by report need. Consolidated cash flow information is available each day.
· time necessary to have detailed information	One day. At some levels on-line, real-time.	Detailed information can be requested from line ministries to supplement HM Treasury recording at appropriation level.	Detailed information can be requested from line departments. Times vary from department to department. Treasury issues more detailed monthly statements.
· Number of spending units			There are approximately 125 departments and agencies about 1,200 appropriation accounts, which are subdivided into spending units.
· Number of transactions per year, for all spending units			About 965 million spending actions.
Other fiscal reporting systems	The Social Security operates a separate, but fully integrated information system, similar to the Treasury system. So do several regional governments. In general, spending units are allowed to collect and publish	Ministries prepare appropriation accounts against supply estimates (Parliamentary appropriations).	Line departments maintain accounting systems that are to meet a set of core requirements prescribed by the General Accounting Office.

	any information additional to that embodied in the formal accounting and reporting standards, and quite a few do so.		
--	--	--	--

# **FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD GERENCIAL PARA EL EJERCICIO DEL PODER FISCAL DEL ESTADO**

José Mauro Brusa

## **INTRODUCCIÓN**

El presente documento asume en forma intencionada la necesidad de fortalecer la capacidad gerencial para el ejercicio del poder fiscal del Estado, entendiendo por tal poder la capacidad de que éste tiene de extraer recursos de la sociedad contribuyente, sin contraprestación directa y proporcional alguna, para aplicarlos al financiamiento del gasto público, obviamente siempre que previamente se hayan cumplido, en ambos casos, los procedimientos constitucionales y legales establecidos.

Conjuntamente con el proceso de ajuste que la mayoría de los países de la región vivieron a partir de los ochenta, el fortalecimiento de la gerencia financiera pública se ha venido imponiendo como una necesidad tanto para prevenir la ocurrencia de nuevos desequilibrios como para alcanzar mayores niveles de eficiencia en la ejecución de las políticas públicas, principalmente aquellas dirigidas a impactar positivamente en los niveles de desarrollo humano.

A pesar de lo señalado y de la década ya transcurrida, es evidente que la eficacia y eficiencia de la gerencia financiera pública está lejos de alcanzar los niveles que la tecnología de hoy día ha hecho posible obtener en el manejo financiero de las sofisticadas organizaciones privadas que operan en el ámbito de la economía globalizada de nuestro tiempo.

La persistencia del atraso relativo en la tecnología administrativa para planificar y manejar los recursos, gastos y financiamiento de los sectores público, puede ser y ha sido explicada desde distintos ángulos metodológicos. Sobre este tema la presentación del documento se ha estructurado así:

Primero se analiza la relación entre los poderes fiscal y monetario del Estado para comprobar la actual subordinación del ejercicio del primero respecto de los objetivos e instrumentos del segundo.

Luego se repasa la experiencia de la región en el desarrollo de los sistemas y procesos propios de la administración financiera pública, para concluir que la prioridad otorgada al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos ha fortalecido notoriamente al subsistema de administración de caja, circunstancia que ha derivado en una tendencia reintegradora de la gerencia financiera pública sobre la cual habría que basar las estrategias de modernización.

Finalmente, en la última parte del documento se explora en el terreno hipotético de las imágenes-objetivo para concluir en un conjunto de sugerencias concretas basadas en la experiencia reciente en la materia.

## 1. PODER FISCAL Y PODER MONETARIO

En tanto agente económico, el poder del Estado se expresa primariamente en tres capacidades: imponer impuestos y contribuciones obligatorias a los ciudadanos; emitir moneda y tener capacidad de endeudamiento.

Claramente este poder económico tiene la doble naturaleza, es decir, la fiscal y la monetaria, cuyas interrelaciones afectan los contextos, expectativas y desenvolvimientos de todos los agentes económicos, tanto públicos como privados, sobredeterminando así el contenido de las políticas específicas de cada agente o entidad.

En los últimos años las políticas macroeconómicas de la región se han ido afiliando a una progresiva separación entre ambas esferas estatales de acción, otorgando al poder monetario y a su ente rector, la banca central, el exclusivo objetivo de preservar la estabilidad de la moneda nacional y la autonomía institucional requerida para ello, protegiéndolas de eventuales influencias negativas provenientes del poder fiscal. Tipo de cambio único y paridad establecida por ley como en el caso argentino; prohibición de otorgar crédito monetario inorgánico al sector público no financiero, como en el caso chileno; capacidad autónoma de negar crédito fiscal como en el caso boliviano; límite al crédito monetario de tesorería como en el caso colombiano; son ejemplos de las previsiones que se han adoptado en salvaguardia del poder monetario y su finalidad, protegiéndolo del abuso del poder fiscal.

Simultáneamente, las autoridades monetarias centrales se han ido responsabilizando cada vez más de la llamada gerencia macroeconómica y ésta se ha imbuído de la estabilidad como objetivo prioritario abandonando las llamadas políticas monetarias activas en pro del crecimiento.

Desde el punto de vista de la gerencia financiera pública, los cambios no han tenido resguardos equivalentes y aún hoy día son notorios los ejemplos de facultades, políticas y decisiones del poder monetario que alteran la unidad de mando sobre la administración de las finanzas públicas y tornan incierto la programación de sus flujos financieros.

Como ejemplos más evidentes se pueden mencionar:

- Muchos bancos centrales de la región siguen actuando como agentes financieros exclusivos del Estado. En calidad de tales, son tenedores de los depósitos bancarios oficiales; asesoran en la negociación de crédito externo y atienden el servicio de dicha deuda; manejan las operaciones de mercado abierto del tesoro público; y administran el crédito de desarrollo para el sector privado contratado o garantizado por el Estado.

En un contexto como el anterior, lo monetario sobredetermina lo fiscal castrando la independencia de la gerencia financiera del Estado y, por ende, impidiendo la evaluación de su eficiencia. En efecto, la administración de caja del Estado pasa a supeditarse al programa monetario por simples restricciones administrativas impuestas por la banca central y no según variables de mercado como tasas de interés y encajes uniformes.

- La mayoría de los países de la región establecen una relación jurídica donde el Estado, es decir el Tesoro Público, es el propietario del Banco Central autónomo. Ello implica que las utilidades distribuidas de los bancos centrales, fundamentalmente los llamados recursos de señorazgo derivados de la monetización de la economía, constituyen un ingreso corriente del presupuesto nacional. Sin embargo, la contrapartida de dicho ingreso está dada porque las pérdidas incurridas por los bancos centrales deben ser obligatoriamente e inmediatamente cubiertas por el fisco dada la imposibilidad legal y práctica de una descapitalización o quiebra de la autoridad monetaria.
- Dado que los bancos centrales operan como banco de bancos en el sistema financiero y como ejecutor de la política cambiaria del Estado, ejerciendo aún en muchos casos un cuasi monopolio en la compra y tenencia de divisas, el fisco debe hacerse cargo de gastos no programados ni decretados por la gerencia financiera pública sino derivados de los fracasos y contrastes de las políticas financieras y cambiarias de la banca central.
- En muy pocos países de la región operan mecanismos privados de financiación de seguros de depósitos y en casi todos se ha impuesto la política de evitar que la quiebra de una entidad financiera privada implique la consecuente pérdida de los depositantes o acreedores. En consecuencia prima el criterio de que las ganancias en el sistema de intermediación financiera son privadas mientras que las pérdidas se socializan vía su traslado al fisco y su financiamiento por medio de impuestos pagados por toda la sociedad.
- Igualmente sobran ejemplos de políticas cambiarias obsesionadas por la estabilidad que supeditan el manejo del tipo de cambio a su impacto sobre los precios internos, generando de esa forma sobrevaloraciones de la moneda nacional que van acumulando pérdidas patrimoniales que finalmente golpean a las finanzas públicas.
- Por último, en aquellos países donde los mercados de valores públicos y privados no se han desarrollado suficientemente, los Bancos Centrales realizan operaciones contractivas de mercado abierto emitiendo sus propios valores creando pérdidas financieras que luego son trasladadas al fisco.

Es obvio que si las reformas económicas en proceso no culminan racionalizando el vínculo entre lo fiscal y lo monetario y continúa la actual supeditación gerencial del primer proceso hacia el segundo, resultará imposible integrar una administración financiera pública cuya eficiencia dependa de sus propios procesos y no de decisiones exógenas adoptadas por autoridades estatales de otro nivel.

Si bien macroeconómicamente el impacto del Estado deriva de la suma de sus acciones fiscales y monetarias, la reglas de juego de las gerencias de ambos procesos deberían delimitar claramente objetivos e instrumentos y las consecuentes responsabilidades, de forma de independizar entre sí, lo más posible, acciones del Estado de distinta naturaleza económica. Ni el poder monetario debería subsidiar o ser interferido por lo fiscal, ni lo fiscal debería hacerse cargo de pérdidas de los mercados financieros y cambiarios, mercados que si funcionan libremente implican de por sí el riesgo consecuente para los agentes que en ellos se mueven y en los cuales causan sus ganancias o pérdidas individuales.

## 2. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

El ejercicio formal de la planificación económica y social de las décadas pasadas ha sido abandonado en todos los países de la Región. Inclusive Colombia, cuya nueva Constitución de 1991 continuó consagrando la obligatoriedad de elaborar un Plan de Desarrollo Económico y Social, interpreta tal mandato como la fijación de estrategias y políticas y, en cuanto a detalle, se limita a una identificación de programas y proyectos prioritarios de acuerdo con las políticas adoptadas.

Sin embargo, es obvio que la formulación del presupuesto, en tanto estimación de recursos y asignación de financiamiento para el gasto público, continúa enmarcada en decisiones estatales previas que, al menos, contemplan los siguientes niveles mínimos de planificación:

- Una estrategia de desarrollo de mediano plazo donde se fijan orientaciones básicas en cuanto a reformas o permanencias de las reglas de juego económicas, sectores prioritarios a desarrollar y modificaciones estatales requeridas.
- Un conjunto de políticas sectoriales del Estado, es decir objetivos a alcanzar e instrumentos a utilizar, en áreas definidas como prioritarias, por ejemplo, salud, educación, medio ambiente, infraestructura física, etc.
- Una programación macroeconómica que, en línea con la estrategia y las políticas sectoriales, proyecta los flujos económicos y financieros agregados de manera que los mismos sean viables y compatibles con los equilibrios generales.

El ejercicio de macroprogramación económica determina las hipótesis básicas sobre las cuales tiene lugar la presupuestación de ingresos, gastos y financiamiento del Estado, actividad que forma parte sustancial de la administración financiera pública.



En la administración pública, la formulación presupuestal, así como las reglas que rigen su discusión y aprobación, es el aspecto gerencial de las finanzas que presenta el más abundante desarrollo metodológico con una oferta técnica diversificada que incluye diversas variantes de vincular la asignación de fondos a las acciones del Estado y a parámetros de productividad y relación resultados\costo.

A continuación se tratan, desde la perspectiva de los rediseños de la gerencia financiera pública, los aspectos más debatidos del tema presupuestal .

## **2.1 La metodología de formulación**

Hace ya varias décadas que la metodología de formulación presupuestaria dejó de enfocar como prioridad la identificación de en "qué cosas gasta el Gobierno" para precisar "qué cosas hace el gobierno, a qué costos y con qué relaciones de productividad o eficiencia". Presupuesto por Resultados; Presupuesto por Programas; Presupuesto Base Cero; Presupuesto por Evaluación; Presupuesto de Capital separado del gasto Corriente; Presupuesto Plurianual, etc., son nombres que señalan las distintas metodologías intentadas.

Obviamente, la decisión sobre la cuestión metodológica es determinante para los dos niveles principales de la gerencia financiera: el nivel de la macro gestión financiera del tesoro público y el nivel micro de la entidad o unidad ejecutora del gasto. En efecto, el grado de flexibilidad que se otorgue a cualquiera de los dos niveles anteriores va en detrimento del otro, obligando a optar entre la eficiencia de la gerencia financiera central, cuyo objetivo principal es el equilibrio fiscal, o la eficiencia de la gestión de entidades desconcentradas o descentralizadas cuyos objetivos institucionales son mejorar los resultados de la prestación de servicios o producción de bienes fiscales.

La experiencia muestra distintas formas de combinar ambas competencias en el proceso de formulación y, evidentemente, tampoco en este aspecto se pueden postular fórmulas válidas en cualquier tiempo y lugar. Sin embargo es posible extraer algunas conclusiones ratificadas ya por la realidad de la región.

- Cualquiera que sea el horizonte de programación, más aún en el caso predominante de los períodos anuales de formulación, la mayor parte del gasto público se encuentra predeterminado por decisiones políticas y eventos que escapan al control de los procesos presupuestarios. Esta circunstancia, agravada por la tendencia moderna a establecer transferencias obligatorias desde los niveles centrales hacia los descentralizados territorialmente, cuestiona la eficacia de metodologías sofisticadas que asumen la viabilidad de modificar sustancialmente la asignación de recursos con motivo de un nuevo ejercicio presupuestal, como serían los casos del Presupuesto Base Cero o el Presupuesto por Planificación y por Programas.
- La reforma del Estado y el cambio en los contenidos de su acción, constituye un complejo proceso socio-político que finalmente se refleja en el presupuesto público y no a la inversa. Es decir, las modificaciones

legales y sus respectivos reglamentos, fruto de las dinámicas nacionales, impactan la estructura de la asignación de recursos para varios ejercicios presupuestales, mientras que la programación de cada uno de estos ejercicios solo permite introducir cambios de carácter marginal.

- En el contexto que se viene comentando, el presupuesto público pierde valor como instrumento decisorio en la planificación de la acción del Estado o en el cambio estructural del mismo, mientras se reafirma o ratifica su valor como herramienta de programación de las finanzas públicas a corto plazo a partir de orientaciones o lineamientos preestablecidos. En estricto sentido lo anterior significa revalorizar la formulación presupuestaria como herramienta de ordenamiento financiero que debe reflejar en forma consistente decisiones sobre la marcha del Estado adoptadas en otras instancias del ejercicio del Gobierno.
- Si el presupuesto público reasume a plenitud su valor como instrumento de programación financiera de corto plazo, su formulación debería limitarse al grado de detalle exclusivamente necesario para que la asignación de recursos sea compatible con las metas de la programación macroeconómica y las reglas predeterminadas de las políticas de Estado, al mismo tiempo que se fortalece la gerencia financiera de las unidades ejecutoras otorgándoles mayores grados de flexibilidad en cuanto a la asignación de recursos según insumos requeridos para cumplir con la especificidad de sus fines, políticas, objetivos, programas y proyectos.
- La falta de detalle y rigidez en la fase de programación no debería constituir un obstáculo a la evaluación ex-post del gasto público en términos de eficacia, eficiencia y economicidad. En efecto, la información requerida para estos procesos evaluatorios depende de las clasificaciones y codificaciones contables con las que se recogen la ejecución misma del gasto y la medición de los resultados reales de la acción pública, cediendo importancia las evaluaciones que comparan la ejecución con la planificación ex-ante.

En los comentarios anteriores se combinan constataciones derivadas de la experiencia con opiniones sobre el futuro de las metodologías de formulación. En todo caso, y dado que la estructura de la formulación presupuestaria conforma un patrón que determina el estilo general de la gerencia financiera pública, no sobra insistir en la conclusión principal: **las metodologías que asumen a la formulación presupuestaria como una instancia donde se pueden efectuar cambios radicales en la asignación de los recursos públicos implican una formalización y procesos complejos de trabajo sin posibilidades efectivas de impactar la realidad, mientras que la prioridad de la formulación debería ubicarse en la coherencia con la programación macroeconómica y en los grados de libertad a otorgar a la gerencia de las unidades ejecutoras, para que éstas puedan responder efectivamente por los resultados de su acción.**

## 2.2 Las bases contables del presupuesto público

Si bien la mayoría de los países de la región se han afiliado a la llamada base mixta que considera ingreso presupuestal al efectivamente percibido y gasto presupuestal a las obligaciones de pago generadas o causadas o devengadas, en muchos de ellos aún subsisten definiciones y prácticas que afectan la universalidad del presupuesto, en el sentido de contemplar la totalidad de la programación financiera del año fiscal.

Del lado de los recursos presupuestales muchos países continúan con la práctica nociva de permitir ingresos extrapresupuestales que son utilizados para financiar gastos no contemplados en las asignaciones o apropiaciones del presupuesto público. Ingresos corrientes no tributarios, como tasas por servicios administrativos, no siempre se incluyen en el presupuesto quedando como un recurso de libre disponibilidad para el manejo de las entidades públicas; otro tanto sucede con muchos fondos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable que son administrados por estructuras ad-hoc de proyectos, al margen de las normas y procedimientos presupuestarios.

Del lado de los egresos el principal problema deriva de la confusión entre las fases de compromiso, obligación y pago de los gastos.

Los países que afectan y registran la ejecución presupuestaria definitiva con el compromiso del gasto, como es el caso de Colombia, terminan reviviendo la modalidad del presupuesto de competencia, técnicamente abolida hace muchos años, mediante la cual durante un mismo año calendario se generan y pagan obligaciones de gastos contra apropiaciones de más de un presupuesto público. En efecto, ya sea bajo el nombre de reservas de apropiación o el de vigencias expiradas, los compromisos asumidos durante un año y que no se transformaron en gasto en el mismo año, es decir no causaron la obligación de pagar por no haberse cumplido el trabajo contratado o no haberse recibido el bien o servicio ordenado, continúan causando efectos financieros durante el siguiente año fiscal, al margen de las previsiones del correspondiente presupuesto.

Otro tanto acontece con las obligaciones causadas durante una vigencia que quedan impagas al finalizar la misma. Dado que la mayoría de las legislaciones solo permiten asignar fondos para el servicio de la deuda pública cuando ésta tiene vencimiento mayor al año, el pago de la deuda flotante generada en ejercicios anteriores se efectúa como un movimiento de tesorería al margen del presupuesto del año donde se cancela la obligación.

Los ejemplos comentados tienen como consecuencia el uso de instrumentos paralelos para programar y ejecutar transacciones del Tesoro Público durante un mismo año fiscal. En efecto, los compromisos no ejecutados de vigencias anteriores; la deuda flotante de años anteriores; el presupuesto de la vigencia; y, por último, el programa consolidado de caja del año, conforman un mínimo de cuatro esquemas de programación, ejecución y seguimiento de la gestión financiera para un mismo año fiscal, cuando las bases contables del presupuesto no han resuelto adecuadamente dichas circunstancias de las finanzas públicas.

Situaciones como las señaladas atentan contra la jerarquización del presupuesto como instrumento de programación financiera del Estado. Así lo han entendido los países de

la región que más han avanzado en la integración de la administración financiera pública, como son Bolivia y Argentina, que adoptaron las medidas correspondientes para: universalizar el presupuesto abarcando la totalidad de los recursos percibidos por el Estado; ejecutar el presupuesto de gastos con base en las obligaciones de pago causadas; e incluir en el servicio de la deuda pública las apropiaciones requeridas para el pago de la deuda flotante.

En definitiva, cuanto más las bases contables del presupuesto se aproximen a las bases conceptuales de una programación del origen y aplicación o fuentes y usos de fondos del Sector Público, más se posibilita que el presupuesto sea el único o el principal instrumento de programación financiera de corto plazo y más se viabiliza el desarrollo de una gerencia financiera integrada.

### **2.3 Los clasificadores presupuestarios**

Los clasificadores presupuestarios, institucional -programático - económico - funcional o sectorial - y por objeto del gasto, han jugado un rol central en la literatura especializada y existen prototipos desarrollados al nivel de detalle máximo de imaginar. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región siguen presentando obstáculos a veces insalvables para la integración de la información financiera.

El problema básico puede plantearse de la siguiente forma esquemática: si el presupuesto público es la herramienta fundamental de la programación financiera, los clasificadores o codificaciones que emplee para asignar los fondos pasan a convertirse en la estructura mínima e ineludible para los sistemas de formulación, ejecución, contabilización, control y evaluación. En consecuencia, o los clasificadores satisfacen todas las necesidades de los usuarios de información o se abre la posibilidad para codificaciones y sistemas de información paralelos y redundantes, con los consecuentes efectos desintegradores de la gerencia.

Sobran ejemplos de las distorsiones que aún persisten en la región en relación con los clasificadores presupuestarios. Durante el período de ajuste fiscal, algunos países abandonaron las clasificaciones sectoriales o funcionales del gasto público y hoy, cuando quieren retomar el énfasis en el desarrollo humano, ni siquiera pueden elaborar la estadística histórica del gasto público en los sectores sociales; otros países persisten en utilizar las confusas categorías de gasto de funcionamiento y gasto de inversión, en lugar de las precisas nociones de gasto corriente y gasto de capital<sup>1</sup>; Bolivia, luego de tener un clasificador modelo articulado con las necesidades de las cuentas nacionales y de la estadística fiscal del Estado, cambió hacia un clasificador por objeto del gasto basado exclusivamente en los requisitos de la consolidación de las operaciones efectivas de caja; finalmente, la mayoría de los países utilizan una doble codificación de las transacciones financieras: una con fines de seguimiento presupuestario y la otra para la contabilidad oficial.

---

<sup>1</sup> Desde el punto de vista macroeconómico y de las cuentas nacionales, el gasto público se clasifica en corriente o de capital, según su incidencia en el stock de bienes de capital de la economía. En cambio, en el gasto de funcionamiento y de inversión no siempre se pueden identificar la naturaleza económica de los mismos

Definitivamente, resulta inconcebible que un aspecto instrumental, teóricamente resuelto hace ya tiempo, continúe representando un obstáculo serio a los procesos de modernización de la gerencia financiera. Sin embargo, las distorsiones provenientes de la clasificación y codificación de las transacciones financieras del gobierno no son más que otra manifestación de la desintegración sustantiva subyacente en la gerencia financiera: cada autoridad funcional es "dueña" de su sistema horizontal, en consecuencia, si no resulta la coordinación, se imponen las decisiones en forma autárquica resultando, en lugar de un mundo integrado, el reino de la duplicación, redundancia y del tedioso trabajo de conciliación.

Por último, sin perjuicio de la insistencia técnica en racionalizar los clasificadores presupuestarios, la salvaguardia contra tales distorsiones parece provenir de la decisión de atribuir la definición de clasificadores y codificadores a una sola y apropiada autoridad: el responsable de producir la información financiera del Gobierno, tal como lo ha hecho Argentina con su Contaduría General del Estado.

#### **2.4 El presupuesto de capital**

Al margen de su justificación sustantiva, es evidente que la separación al interior del proceso presupuestario entre los gastos corrientes y los gastos de capital constituye una posibilidad de desintegración de la gerencia financiera o, visto de otra manera, implica requerimientos de coordinación excesivos para evitar dicha desintegración.

Como ya ha sido explicado, durante la época del predominio del modelo planificador se implantaron en los países de la región sistemas de inversión pública que tenían por finalidad la regulación y administración de todo el ciclo de los llamados proyectos de inversión, incluyendo las fases de formulación, evaluación, selección, financiamiento, ejecución y medición de impacto. Estos sistemas, que normalmente centralizaban la aprobación de los proyectos en instancias colectivas interinstitucionales en cabeza de un ente central planificador independiente del ministerio responsable de las finanzas públicas, establecieron procedimientos previos o paralelos a la formulación presupuestaria, la cual finalmente recogía las asignaciones derivadas del sistema de inversión.

Algunos de los argumentos que aún hoy día se esgrimen por las entidades planificadoras para mantener fraccionado la programación y seguimiento de los gastos de capital respecto del proceso de los demás gastos públicos son:

- La ejecución de los gastos de capital, sumando los de preinversión más los de la inversión bruta fija misma, trascienden el horizonte temporal de los presupuestos anuales.
- La inversión bruta fija del Sector Público constituye una proporción significativa de la inversión total de la economía y su impacto es determinante en la tasa de crecimiento global del producto doméstico y del ingreso nacional.

- Las iniciativas institucionales en materia de gastos de capital deben ser evaluadas por los responsables de las políticas sectoriales y por las autoridades macroeconómicas.
- La mayor parte de los gastos de capital del Estado requieren financiamiento externo y éste debe ser negociado centralmente.
- La banca multilateral de financiamiento para el desarrollo y los países y organismos internacionales donantes necesitan tener a su disposición una cartera de proyectos de inversión "bancables", es decir bancos de proyectos, para seleccionar de dicho conjunto aquellas iniciativas de mayor interés y capacidad de repago con el fin de negociar el financiamiento disponible para el país.

Sin tener la pretensión de formular conclusiones definitivas sobre la eficiencia de estos sistemas, es evidente que la operación de los mismos durante los últimos veinte años no ha impedido el cuestionamiento a fondo de los resultados de la inversión pública ejecutada por la región, principalmente la correspondiente a las empresas públicas, habiéndose poblado el territorio de reconocidos elefantes blancos (fábricas de papel sin materia prima ni mercados; siderurgias sobredimensionadas; aeropuertos sin tráfico; inversión de riesgo en exploración minera y energética con altos índices de pérdida; hospitales equipados con tecnología de punta fuera de uso por falta de mantenimiento y reposición; etc.)

De otra parte, la reforma del Estado que se viene llevando a cabo implica la privatización de las empresas públicas, o al menos la privatización de su gestión, y una acelerada descentralización territorial incluyendo mecanismos de participación de la comunidad en la decisión sobre asignación de fondos a los gastos de capital. En este contexto, los sistemas centralizados de inversión pública paralelos al proceso presupuestario pierden casi toda su razón de ser.

En cuanto a la negociación del financiamiento externo para el desarrollo, en los últimos años los préstamos y donaciones al sector público han cedido importancia en favor de la inversión privada directa tanto a través del mercado de valores como del gasto mismo de capital. Asimismo, el flujo de los préstamos externos hacia el Estado viene adecuándose a los límites de la capacidad de endeudamiento y su modalidad ha cambiado desde préstamos proyecto por proyecto hacia préstamos globales y sectoriales en apoyo a políticas públicas específicas.

Finalmente, la experiencia ha demostrado que los malos proyectos deben morir en su fase de idea, es decir en los niveles institucionales que generan las iniciativas, sin acumular gastos de preinversión e intereses particulares en espera de decisiones racionales al nivel central de planificación.

**Lo argumentado parece señalar que ha llegado el momento de revisar a fondo los llamados sistemas de inversión pública con la idea de reintegrar tales procesos decisivos al seno de la administración financiera pública, eliminando así las duplicaciones y redundancias burocráticas que aún se presentan en la mayor parte de los países.**

## **2.5 La programación de la ejecución**

La mayoría de los sistemas de presupuesto se basan en una estimación o hipótesis anual del fenómeno de los ingresos, los gastos y el financiamiento para la gestión pública. Dado que no existe una correlación directa entre los gastos de cada entidad y los ingresos y el financiamiento gerenciado por la misma, la ejecución del presupuesto requiere un manejo central que vaya adecuando los límites del gasto institucional a las disponibilidades totales.

El programa anual mensualizado de caja, es el instrumento central de la administración de caja, cash management, y de su eficacia depende buena parte del éxito de la gerencia financiera pública.

Ya se ha señalado que a partir del modelo de ajuste mucho se ha avanzado en la operación de estos mecanismos de programación. Sin embargo, la experiencia comprueba que no hay un único modelo sobre como decidir y administrar dicho instrumento.

En efecto, algunos países otorgan toda la responsabilidad del programa de caja a la autoridad del Tesoro Público, Bolivia y Paraguay, p.e.; otros confían en decisiones conjuntas y coordinadas entre todos los responsables centrales de la gerencia financiera, Argentina p.e.; finalmente, en un extremo, Colombia estableció por Ley que la autoridad presupuestaria elabora el Programa Anual mensualizado de Caja y el mismo es de cumplimiento obligatorio por la autoridad de Tesorería.

Sin perjuicio de la solución que cada país adopta, la experiencia demuestra dos circunstancias:

- En una ejecución desconcentrada y descentralizada del gasto público, el conocimiento de la estacionalidad y las prioridades del mismo reside en las entidades ejecutoras que no pueden ser excluidas de la programación de la ejecución ni de sus modificaciones.
- A nivel central, el conocimiento de la estacionalidad y de la anticipación de los flujos reside en la autoridad del Tesoro que juega el rol principal en la programación de la ejecución y en la administración del instrumento.

En consecuencia, en su diseño los sistemas de programación de la ejecución deberían contemplar las dos conclusiones anteriores y, en aras a la simplificación e integralidad de la gerencia financiera, el proceso decisorio debería reducirse exclusivamente a dos instancias institucionales: la autoridad central del Tesoro Público y las entidades ejecutoras del gasto. Obviamente las demás instancias institucionales pueden poner a disposición de los responsables sus conocimientos y opiniones pero sin diluir una responsabilidad gerencial claramente definida.

## **2.6 La evaluación de la ejecución**

Bajo la concepción presupuestal tradicional, la etapa de la evaluación constituía el final de un ciclo del proceso presupuestario que tenía por finalidad retroalimentar la etapa de

formulación. En consecuencia constituía un proceso tecnocrático de trabajo bajo una concepción de sistema cerrado autosuficiente.

En concepto de las tendencias provenientes de la profesión de auditoría, el término evaluación despierta resistencias ya que la retroalimentación hacia la gerencia provendría, casi exclusivamente, de la opinión independiente y profesional contenida en el ejercicio de la auditoría externa en sus distintas modalidades: de legalidad, financiera y operativa.

**Prescindiendo de la discusión tecnocrática, la experiencia comprueba que es responsabilidad de la gerencia pública evaluar constantemente el impacto de su gestión en relación con la satisfacción de las necesidades de la sociedad.**

En tal sentido resulta obvio la inoperancia de los sistemas que entienden por evaluación la comparación entre lo planeado y lo ejecutado. El punto de vista moderno radica en el énfasis que la gerencia debe poner en la medición del impacto de su gestión desde el punto de vista de las demandas de regulaciones, bienes y servicios por parte de los delegatarios o mandantes.

En consecuencia, desde la perspectiva gerencial y administrativa, la evaluación de la ejecución implica una responsabilidad de los servidores públicos en todas las estructuras estatales, sin perjuicio del contenido evaluatorio que poseen todos los mecanismos de control externo sobre la administración, como son el fiscal, el político, el de la opinión pública, etc.

Desarrollar mecanismos de evaluación al interior de la complejidad y especialidad de la gerencia pública significa aplicar metodologías específicas a lo largo y ancho del Sector Público. Precisamente en este aspecto metodológico es donde se encuentran los mayores déficits de la administración pública y no es posible analizar experiencias concretas de las cuales derivar conclusiones, salvo algunas investigaciones y estudios aislados que no alcanzan a conformar un sistema institucionalizado de evaluación y retroalimentación de la Administración.

Recientemente Colombia ha iniciado un trabajo para diseñar, capacitar e implantar mecanismos de evaluación de políticas públicas prioritarias como parte de la responsabilidad gerencial del Sector Público. Sin embargo mucho se debe avanzar aún en este sentido, tanto en Colombia como en los demás países de la región.

Definitivamente la administración financiera pública requiere que la gerencia sustantiva la retroalimente, eficaz y en forma transparente, de procesos evaluatorios fruto de la aplicación de metodologías específicas. Sin ellas, la asignación de financiamiento para el gasto público continuará siendo un proceso negociador sin insumos científicos sobre el impacto efectivo de la gestión del Estado.

### **3. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Como parte integrante de la administración financiera pública, la administración tributaria, tanto de los impuestos internos como de los aplicados sobre el comercio exterior, conforma



un subsistema tradicionalmente diferenciado que ha sido objeto de estudios y desarrollos específicos. Mas aún, a partir de la asistencia técnica de los programas conjuntos de los años cincuenta entre la OEA y el BID, seguidos y complementados más recientemente por la acción del FMI, a nivel regional puede constatarse una especie de estandarización de la organización y estilos de las administraciones tributarias nacionales.

Sobre la experiencia reciente existen abundantes análisis y recomendaciones que parecen delinear una suerte de modelo administrativo para acompañar los procesos de ajuste estabilizador y de cambio estructural en la política fiscal de los países. En particular cabe señalar la publicación del BID de 1995 titulada "Reforma de la Administración Tributaria en América Latina", que recoge los trabajos del Seminario patrocinado por el Banco y que tuvo lugar en Washington durante el mes de julio de 1993.<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta los mencionados antecedentes, esta parte del documento abordará algunos temas de actualidad de la administración tributaria y estrechamente vinculados con la integración de la administración financiera pública.

En general, las reformas tributarias de los últimos años redujeron y simplificaron los impuestos, abandonando en buena medida los anteriores objetivos redistributivos y centrando sus finalidades en la elasticidad de los recaudos, la ampliación de la base de contribuyentes, el cumplimiento voluntario de éstos y la mayor neutralidad posible respecto de la asignación de recursos en la economía.<sup>3</sup>

Bajo el enfoque del párrafo anterior, los impuestos indirectos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado, IVA, y los impuestos a los consumos específicos, principalmente el de hidrocarburos; se convirtieron en el centro de atención en sustitución de la importancia de los impuestos directos, como el de utilidades o rentas, que inclusive en algunos países fueron eliminados. De otra parte, para asegurar la eficacia recaudatoria, se expandió el uso de presunciones para los impuestos internos mientras que la imposición sobre el comercio exterior, en concordancia con la liberalización y apertura de la economía, también fue objeto de simplificaciones y rebajas arancelarias tendiéndose a una reducción de la dispersión de tasas llegándose, en muchos casos, al establecimiento de un nivel único.

Desde el punto de vista de la organización y funciones clásicas de la administración tributaria, los mencionados ajustes tuvieron las siguientes consecuencias.

- Énfasis y prioridad a las actividades de expansión del universo de contribuyentes y a las de control masivo del cumplimiento de las obligaciones formales del contribuyente, tales como inscripción en los Registros Unicos y declaración y pago de los impuestos.

---

<sup>2</sup> ver "Administración Tributaria", paper de Alberto Radano para el BID aún no distribuido

<sup>3</sup> ver trabajo BID de Perry y Pita ya citado

- Ruptura de la estructura funcional tradicional mediante la puesta en marcha de modelos orientados a la atención de segmentos de clientela, como son los servicios especializadas para la atención de los grandes contribuyentes que concentran la mayor parte del recaudo.
- Promoción activa del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, fundamentalmente por medio de campañas de información y estímulo.
- Desarrollo de los mecanismos de recaudación por intermedio de la red de entidades financieras, interrumpiéndose así el clásico vínculo personal entre el contribuyente y la burocracia recaudadora.
- Alto grado de automatización de los sistemas de información para el procesamiento de la información tributaria, particularmente la referida al control de la recaudación.
- Fortalecimiento de las facultades investigativas y sancionatorias de la administración tributaria.
- Pérdida de importancia de la auditoría tributaria integral y en profundidad que, considerando al contribuyente individual como una integralidad contributiva, practicaba especializados y prolongados procesos de confrontación entre la realidad de los hechos económicos, el soporte documentario y el registro contable de los mismos, y la totalidad de los impuestos declarados y pagados, todo ello con el fin de determinar el monto de evasión y producir el acto administrativo correspondiente.

Si bien no se puede desconocer la modernización de los procesos de trabajo de la administración tributaria, desde el punto de vista de la administración financiera pública como un todo continúan presentando problemas neurálgicos.

En primer lugar la modernización ha procurado la eficiencia recaudatoria pero aún la región se encuentra alejada de un criterio básico: **asegurar que se cobren todos los impuestos causados y eliminar la impunidad implícita en la evasión tributaria.** El contrabando, la evasión encubierta por la informalidad y la ilegalidad de muchas conductas económicas y la corrupción aún subsistente, continúan formando parte de la tradición de la región y rompen continuamente el principio de igualdad ante la ley tributaria.

Obviamente la inequidad tributaria está incorporada en la apreciación de la sociedad y su concepto se expande al resto de la administración financiera pública, deslegitimando su gestión total. En consecuencia, resulta imprescindible, sin descuidar las metas recaudatorias, emprender un combate frontal y sostenido contra la evasión tributaria como una forma de institucionalizar todo el manejo fiscal del Estado, combate para el cual se requiere, entre otros instrumentos, el fortalecimiento de la auditoría tributaria como función prioritaria de la Administración así como la profesionalización de la misma para evitar el tráfico de influencias muchas veces amparado por el sistema político.

En segundo lugar, si bien la modernización de la administración tributaria ha significado un flujo más oportuno de recursos hacia el Tesoro Público, perduran un múltiples deficiencias en la información de los recaudos que perjudican la eficacia de la gerencia financiera, especialmente en las tareas de pronóstico y seguimiento de los recursos. Algunos sistemas de recaudación bancaria que vienen operando constituyen un ejemplo de dichas deficiencias, como se explica a continuación.

En la mayoría de los países la administración tributaria ha formalizado acuerdos con las entidades financieras tanto para el recaudo de tributos como para el procesamiento de la información correspondiente. Sin embargo, excluyendo la información de los grandes contribuyentes, los recursos fluyen hacia las cuentas del Tesoro sin que, simultáneamente, sea posible conocer, al menos, quiénes pagaron y qué impuestos abonaron, tarea que en general continúa requiriendo engorrosos procedimientos de conciliación informática.

El problema comentado se agrava en aquellos países donde la modalidad de arreglo con el sistema financiero recaudador no se basa en honorarios explícitos sino en el tiempo transcurrido entre el recaudo y la transferencia al Tesoro. En estos casos ni siquiera es posible conocer en tiempo real los montos en tránsito como para programar la administración de caja de las finanzas públicas.

Hacia el futuro éste debería ser un aspecto prioritario de la reforma de la administración financiera pública. La experiencia parecería indicar que la recaudación debería ser un proceso dentro de la administración de caja o del Tesoro, en lugar de continuar como una función de una administración tributaria diferenciada, siendo que la prioridad de esta última radica en el establecimiento de los tributos y en el control del cumplimiento por los contribuyentes, más que en el aspecto mecánico de recibir directa o indirectamente los fondos provenientes del pago de impuestos.

Finalmente, la experiencia de las oficinas de grandes contribuyentes implica una desconcentración de la administración tributaria en función de un segmento particular de la "clientela". Como se ha dicho, la experiencia parece haber tenido resultados positivos en relación con el recaudo pero, hacia el futuro, plantea la interrogante sobre el tipo de administración a desarrollar para el cubrimiento total del universo de sujetos gravados.

Si la segmentación no se continúa hasta el cubrimiento total, el sistema presentaría una asimetría de tratamiento con riesgo para la vigencia del principio de igualdad ante la administración. Si la segmentación se continúa con el horizonte del cubrimiento total, al estar ligada con la localización geográfica de los contribuyentes mostraría una descentralización que repetiría, de alguna manera, la organización política del Estado llegando hasta la comunidad local o municipal.

En este punto, y recordando la creciente participación de los niveles municipales en los ingresos tributarios nacionales, cabría preguntarse sobre la posibilidad de un esquema que, al asociar a la administración municipal con la administración tributaria nacional, terminaría con la pereza fiscal de los gobiernos locales al mismo tiempo que evitaría un crecimiento del gigantismo ya existente en los aparatos de las administraciones tributarias nacionales extendidas a todo el territorio.

#### 4. ADMINISTRACIÓN DE CAJA - TESORERÍA

Tradicionalmente la administración de caja o el llamado sistema de tesorería constituía el aspecto más relegado de la gerencia financiera pública. La recaudación en manos de la administración tributaria; la planificación, programación y ejecución del gasto regida por el proceso presupuestario y sus autoridades; y el financiamiento manejado por las autoridades centrales monetarias y de crédito público, habían dejado al sistema de tesorería con la casi exclusiva función de caja pagadora y custodia de fondos y valores.

Con la implantación del ajuste fiscal durante los ochenta se jerarquiza la función de la administración de caja y se fortalece la autoridad central del sistema de tesorería. Al mismo tiempo, la concepción integrada de la gerencia financiera otorga a los procesos de tesorería el rol central en cuanto a programación y control de los flujos de ingresos, gastos y financiamiento.

En consecuencia, es en esta área donde las recientes experiencias de modernización presentan los cambios más significativos respecto de la tradición histórica en la región. A continuación se reseñan las tendencias principales en la materia.

- La autoridad central del Tesoro Público asume la dirección y control de la ejecución presupuestaria, estableciendo y administrando las cuotas contra las cuales las entidades pueden obligar y pagar los gastos públicos.
- Se fortalece el principio de unidad de caja, concentrando en las cuentas del Tesoro Nacional la totalidad de los ingresos corrientes del Gobierno Central.
- Se centraliza en el Tesoro Nacional la liquidez del conjunto del Sector Público, ya sea por medio de depósitos o por inversiones forzosas en papeles del Tesoro.
- Al cerrarse la posibilidad del crédito monetario de la banca central, los tesoros públicos comienzan a jugar un papel activo en los mercados de capitales, tanto domésticos como internacionales.
- Los tesoros públicos diversifican sus agentes financieros, disminuyendo la dependencia exclusiva de los bancos centrales u oficiales en cuanto a depositarios de los fondos públicos.
- La sofisticación de algunas de las operaciones financieras que comienzan a realizar los tesoros centrales trae consigo la tecnificación de los trabajos correspondientes, mesas de dinero, inversiones en el exterior, etc.

Sin embargo, a pesar del desarrollo funcional de los últimos años en los sistemas de tesorería, el problema central de sus gestiones continúa siendo la falta de concreción plena del principio de unidad de caja.

En primer lugar, los pagos de los gastos efectuados por la constelación de entidades que se financian con fondos del tesoro central continúan realizándose, en la mayoría de los países, mediante procesos manuales que culminan con la entrega de un cheque fiscal. Dado estos procedimientos, se perpetúan la multiplicidad de cuentas corrientes bancarias manejadas por los funcionarios pagadores de las dependencias públicas, las cuales son alimentadas con transferencias del tesoro nacional.

En segundo lugar, a pesar de lo recomendado por la técnica, en la mayoría de los países han continuado expandiéndose los denominados ingresos con destinación específica y los mecanismos extraordinarios para manejar recursos fiscales al margen de las normas comunes del Gobierno.

Para enfrentar las circunstancias que impiden hacer realidad el principio de unidad de caja, muchos países han implantado o intentan llevar a cabo una sistema de Cuenta Unica del Tesoro Nacional por medio de la cual manejar los fondos públicos. Obviamente, los sistemas de Cuenta Unica están relacionados con la modalidad de pago de los gastos y con la tecnología computacional empleada, no existiendo, en consecuencia, una versión que pueda servir de patrón común.

En efecto, la administración financiera federal de Brasil fue pionera en la región en materia de Cuenta Unica pero su experiencia estuvo condicionada a la utilización de la red institucional de un único banco, el Banco do Brasil, y a los servicios computacionales y de teleproceso monopólicos prestados por la empresa pública especializada, SERPRO.

A partir de 1995, Argentina ha establecido un modelo mediante el cual el Tesoro Nacional opera como un Banco para todas las entidades federales que están obligadas a depositar sus recursos en la Cuenta Unica del Gobierno. De esta forma se garantiza la centralización de la liquidez ociosa pero aún se debe desarrollar un complejo sistema de información para atender oportunamente las necesidades del gasto, mediante la devolución o suministro de fondos para efectuar pagos que siguen estando bajo la responsabilidad de las entidades ejecutoras.

Otros países, como Bolivia y Paraguay, han fortalecido la unidad de caja mediante el pago directo a los proveedores del Estado por parte del Tesoro Central, reduciendo el manejo de fondos en las dependencias del Gobierno.

Por último, tal como opera actualmente en Colombia, muchos países han establecido un concepto sistémico de Cuenta Unica donde las cuentas bancarias institucionales funcionan como cuentas subalternas del Tesoro Central, quien regula la alimentación de las mismas pudiendo en cualquier momento recuperar la liquidez ociosa mediante procedimientos expeditos. En la práctica podrían asimilarse a cuentas suma cero.

En esencia, detrás del concepto de Cuenta Unica está la idea común de concebir al Tesoro Central o Nacional como un real "Banquero del Estado", dejando a las entidades ejecutoras del gasto la exclusiva responsabilidad de comprometerlo, obligarlo y ordenar su pago en el marco rígido de la programación financiera del Sector Público. Precisamente, transformar a los tesoros centrales en banqueros del Estado constituye un salto tecnológico

que está en el corazón de la modernización e integración de la administración financiera pública de la región.

La revolución procedimental que se procura en el manejo de los tesoros nacionales o centrales implica, obviamente, la modernización simultánea de los mecanismos de pago del gasto y ello está vinculado al estado tecnológico de los respectivos sistemas financieros nacionales. Teóricamente, una operación bancaria del tesoro central sería perfectamente factible si las unidades ejecutoras pudiesen "girar" pagos contra el Tesoro y en favor de las cuentas bancarias de los acreedores o beneficiarios finales, es decir un mecanismo de pago basado en la transferencia electrónica de fondos.

Igualmente, si bien los mecanismos de recaudo de ingresos se han modernizado mediante el empleo de la red bancaria privada, en muchos casos las facilidades para los contribuyente siguen estando limitadas al pago mediante cheques certificados o emitidos contra cuentas del mismo banco recaudador.

La búsqueda de un modelo operacional que haga realidad la unidad de caja en la administración pública, es decir el principio de centralización de todos los ingresos y la atención con ellos de todos los gastos, debería ser el centro de los procesos de integración y modernización de la administración financiera. Como se ha señalado, el modelo operacional tiene múltiples implicancias de toda clase, entre las cuales no se puede desconocer la factibilidad macroeconómica de un nuevo relacionamiento entre el Tesoro Público, la Banca Central del Estado y la Banca Comercial.

Sin embargo, las consideraciones macroeconómicas no deberían condicionar la eficiencia operativa y, en todo caso, siempre es posible diseñar procesos y normas que simultáneamente satisfagan ambos requerimientos. De otra parte, tal como se ha venido afirmando en este documento, no existe impedimento tecnológico para, en tiempo real, implantar sistemas computacionales que comuniquen al Tesoro Público con las entidades ordenadoras de los pagos y con el sistema financiero donde se localizan las cuentas de los acreedores y beneficiarios y desde donde provienen los recaudos.

La imagen objetivo de un sistema que combine eficientemente las ventajas de la descentralización del recaudo, del gasto, y de la ordenación del pago, con la centralización de los recursos y de la transferencia electrónica de fondos vía sistema financiero, constituye una meta modernizadora que, sin duda, contribuirá a hacer realidad la integración de la administración financiera pública.

## 5. ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO PÚBLICO

Cuando a comienzos de los años ochenta estalló la llamada crisis de la deuda externa de los países en vía de desarrollo, en la región el desorden era casi total en materia de información y procedimientos para negociar, garantizar, ejecutar y repagar el crédito público.

Como consecuencia del reordenamiento posterior a la crisis, en la mayoría de los países de la región se establecieron o revisaron las normas y se implantaron bases de datos

centrales para controlar el proceso y programar el servicio de la deuda. El fortalecimiento de la autoridad central de las finanzas públicas para manejar la deuda adoptó distintas formas e instrumentos pero, en todos los casos, significó, al menos, una centralización de la información y de la facultad de negociación.

La centralización de la información constituyó, en la mayoría de los casos, un trabajo en dos fases, primero para reconstituir y conciliar los saldos y segundo para establecer un flujo de actualización que permitiese el mantenimiento oportuno de los datos. Una vez más las dificultades provinieron de las diferencias entre las distintas fuentes de datos y de los problemas de coordinación entre las entidades públicas intervinientes, básicamente los sujetos de crédito de un lado, los ministerios de finanzas que suscribían o garantizaban los préstamos, los bancos centrales que oficiaban de agentes financieros y los propios datos de los acreedores externos.

Transcurridos más de diez años de la mencionada crisis, aún hoy día es posible encontrar las discrepancias de información entre las distintas fuentes y administraciones que han sufrido en carne propia los problemas de la deuda, como el caso de Argentina y Bolivia, que recién en 1995 están implantando bases de datos específicas sobre la deuda que se actualizan simultáneamente con las transacciones efectivas de la administración financiera pública.<sup>4</sup>

La centralización del poder negociador más que una medida interna fue resultado de condiciones impuestas por los propios acreedores externos quienes, después de años de prestar en forma indiscriminada a todas las entidades públicas, tenían que asegurar la viabilidad del repago al más alto nivel de las autoridades estatales y de la política económica.

Hacia el futuro y desde el punto de vista de la modernización e integración de la administración financiera pública, el tratamiento del aspecto del crédito público sugiere las siguientes reflexiones.

- El manejo del financiamiento neto del Sector Público no Financiero debería estar sujeto a una única unidad central de mando cualquiera que sea la modalidad de los activos y pasivos financieros en cuestión.

En la actualidad, la gerencia pública sobre el financiamiento neto sigue estando fragmentada según las variable en juego. Por ejemplo, las variaciones de la deuda flotante responden a decisiones de las unidades ejecutoras del gasto; las operaciones de mercado abierto con valores del Tesoro Público son competencia de la autoridad central de tesorería; en el crédito interno o externo de vencimiento mayor a un año intervienen las autorizaciones parlamentarias, los ministerios de finanzas, los organismos de planificación y muchas veces los Bancos Centrales como agentes financieros; las entidades autónomas del Estado, como municipalidades,

---

<sup>4</sup> La referencia radica en el paquete SIGADE de la UNCTAD que en su última versión DMFAS 5.0, incluye la posibilidad de interfaces con los SIAFs o SIIFs

contraen deudas sin intervención de la autoridad central pero comprometiendo, implícitamente, la garantía de la misma; muchas Superintendencias Bancarias o autoridades monetarias, regulan o condicionan los préstamos del sistema financiero al Sector Público; finalmente, las responsabilidades del servicio de la deuda, aún cuando estén en cabeza de sujetos de crédito estatales autónomos, continúan recayendo, en última instancia, sobre el tesoro central.

Se comprenderá que por más que se avance en materia de los sistemas de información y de contabilidad, mientras que no se centralice la autoridad y responsabilidad del manejo del financiamiento neto, al igual que acontece en la actividad privada entre una casa matriz y sus sucursales, la gerencia del crédito público seguirá presentando rasgos de desintegración. Más importante aún, las decisiones y opciones en materia de perfil del financiamiento difícilmente responderán a análisis de costo / beneficio que, simultáneamente, consideren la totalidad de opciones.

En el presente suena como un lugar común afirmar que la región parece haber superado la crisis de la deuda pública. Sin embargo, la estructura de las finanzas públicas de la mayoría de los países muestra que el Gobierno no genera el suficiente ahorro corriente como para financiar en forma sostenida sus requerimientos de gastos de capital en infraestructura pública y de amortización de la deuda vigente.

Como consecuencia, el flujo de recursos continúa siendo positivo en casi todos los casos, debido principalmente a las políticas de reestructuración de la deuda que han significado un aumento sustantivo de la proporción proveniente de la banca multilateral de desarrollo y demás organismos internacionales.

En este contexto, el peso potencial hacia el futuro de la deuda externa continúa gravando a las finanzas públicas, fundamentalmente por los riesgos cambiarios y de interés que la misma implica. En este sentido varios países, teniendo asegurado la atención de la deuda en el corto plazo, han comenzado a incorporar políticas de cobertura de riesgos de sus pasivos con el fin de prevenir futuras crisis fiscales derivadas de las obligaciones en moneda extranjera.

A la luz de lo acontecido por ejemplo en 1994, donde la deuda externa de la región aumentó en términos de dólares sustancialmente como resultado de variaciones en el mercado mundial de cambios, parecería imprescindible incorporar a la gerencia de la deuda políticas e instrumentos de cobertura de riesgos que protejan el futuro fiscal, comprendiendo al Estado como un agente económico singular. Este nuevo campo de acción de la administración de la deuda debe ser encarado con la tecnificación y cuidado correspondiente a los intereses en juego, sin caer en aventuras extrañas al sector público, como pueden ser



operaciones con derivados, pero sin descansar en la cobertura natural de la Banca Central vía administración de las reservas internacionales por cuanto éstas protegen el futuro de la balanza de pagos del país y no necesariamente la sanidad de las finanzas estatales.

Establecimiento de la unidad central de mando sobre el conjunto de las operaciones que afectan el financiamiento neto del Sector Público Consolidado y tecnificación de una gerencia de la deuda orientada a la cobertura de riesgos futuros, deberían ser prioridades en los rediseños de los subsistemas de crédito público, concibiéndolos como una parte integral de la administración de caja del Estado, es decir al interior del sistema de manejo del Tesoro Público. En la experiencia de la región, Chile parece ser el único ejemplo donde el manejo del crédito público ha alcanzado niveles de control central que permiten cumplir cabalmente con políticas gubernamentales expresas y que tratan de anticipar los efectos esperados, mientras que en el resto de los países el ordenamiento continúa dándose en función de los límites impuestos por los programas de apoyo celebrados con los organismos financieros internacionales, básicamente el Fondo Monetario Internacional.

## 6. LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO

Al igual que en las organizaciones privadas, con o sin finalidad de lucro, la contabilidad del Gobierno debe ser un sistema de registro sobre las operaciones económico-financieras y de información para la adopción de decisiones al mismo tiempo que, en tanto registro de transacciones realizadas por responsables determinados, constituye una herramienta insustituible de control interno y un referente ineludible para la auditoría externa.

Con base en el concepto anterior, en la experiencia de la región podría afirmarse que ningún sistema oficial de contabilidad gubernamental ha generado información relevante para ninguna decisión trascendental de las que los Gobiernos deben adoptar diariamente. Múltiples son las razones históricas, algunas de las cuales ya han sido comentadas en este documento, que explican la falta de oportunidad, confiabilidad y pertinencia de los informes producidos por la contabilidad oficial en los países de la región.

A pesar de ello, en los últimos años y como parte fundamental del reordenamiento fiscal, ha cobrado fuerza la necesidad de fortalecer la contabilidad del Gobierno e, inclusive, se le ha atribuído la virtud de servir como elemento integrador de la administración financiera pública.

Sin perjuicio de reiterar que una integración sustantiva de la gerencia financiera, a partir de una reingeniería de sus procesos y del uso integrado de la tecnología computacional, tiene como consecuencia lógica el mejoramiento del sistema de información financiera o contabilidad del Gobierno, es indudable que el rediseño integrador de la administración es un esfuerzo que debe incorporar el punto de vista de la técnica contable desde el inicio.

En efecto, ya en el presente y más aún en el futuro próximo, las operaciones económico-financieras del Gobierno, en todos sus niveles, se ejecutan y ejecutarán y conocerán por medio de procedimientos computacionales. Todos los datos que son materia

de registro contable residen hoy día o residirán en el futuro en medios computacionales; así acontece por ejemplo con el Presupuesto Público; los límites de la programación mensualizada de caja; los impuestos cobrados por el sistema financiero y depositados en el Tesoro Público; los compromisos, obligaciones y órdenes de pago; los pagos efectuados; las conciliaciones bancarias; el movimiento de la deuda pública; los controles de inventarios y almacenes; etc.

Obviamente, en un diseño integrado y automatizado de procesos la opción es incorporar a las bases de datos las transacciones una sola vez y con todos sus atributos, incluidos los contables, o continuar duplicando la captura para cumplir en forma inoportuna e ineficiente los requisitos formales de una contabilidad gubernamental aferrada a las prácticas del pasado.

En estos diseños integrados de gestión, la incorporación del punto de vista contable requiere previamente analizar aspectos propios y controversiales de la disciplina que en la realidad han obstaculizado la implantación de sistemas automatizados de gestión que simultáneamente sean de base contable.

## **6.1 Los informes financieros**

Cualquier sistema contable, o sea registro sistemático de las transacciones económico-financieras, debe ser diseñado en sus cuentas y códigos en función de las necesidades de los usuarios de la información financiera que el mismo produce. Este axioma tan sencillo no siempre es comprendido por quienes se aferran al traslado mecánico de los principios e informes de la contabilidad comercial.

El Gobierno, en forma similar a las organizaciones privadas sin fines de lucro, es una hacienda de erogación que administra en forma delegada fondos de terceros, sin que sus transacciones tengan por finalidad la acumulación y crecimiento del patrimonio propio. En consecuencia, el Balance, el estado de pérdidas y ganancias y el estado de variaciones patrimoniales, dejan de tener la trascendencia que tienen en los negocios privados y cobran prioridad informes financieros de naturaleza distinta, tales como el estado de flujos económicos y financieros que ponen el acento en medir los servicios públicos prestados con cargo al futuro, ejercicios deficitarios, o el sacrificio presente en aras a la satisfacción futura de necesidades, ejercicios superavitarios, todo lo cual tiene que ver con la evaluación del principio de equidad entre períodos fiscales.

Cuando las normas contables no contemplan la particularidad de las necesidades de información de los usuarios, resulta inevitable la degradación del uso de la contabilidad para la toma de decisiones y su suplantación por sistemas extracontables, probablemente no igualmente confiables pero sí oportunos y pertinentes para los fines de la gestión pública sustantiva.

En esta materia la incorporación de la contabilidad a una administración financiera integrada requiere la adaptación de sus técnicas a las necesidades de información de los usuarios. Sin este esfuerzo, continuarán operando los sistemas de información financiera extracontables en perjuicio del control interno y de la confiabilidad final de los datos.

## 6.2 La entidad contable

Si bien no existe duda que dentro del sector público cada organización con patrimonio propio, personalidad jurídica y autonomía financiera y administrativa, constituye un ente contable con un sistema de información financiera autosuficiente y produciendo los informes correspondientes, la definición del ente contable pasa a ser crucial en la administración financiera del Gobierno Central.

En sentido jurídico el gobierno central, es decir los poderes públicos del nivel nacional, en casi todos los países conforman una sola entidad patrimonial y financiera aunque estén conformados por una compleja red institucional de ministerios y organismos. Sin embargo, muchos diseños han pretendido establecer sistemas contables autónomos en cada entidad integrante del gobierno, aún cuando jurídica y económicamente no constituyen más que desconcentraciones administrativas para el cumplimiento de actividades de gobierno y con capacidades delegadas para ejecutar gasto público contra la caja única de los tesoros centrales, multiplicando artificialmente la producción de informes financieros con los consecuentes problemas de conciliación y consolidación.

Sin duda alguna, y tal como lo muestran las experiencias más recientes como el caso argentino, la integración de la administración financiera pública requiere la concepción de un sistema integrado de contabilidad del Gobierno Central, bajo la responsabilidad de una Contaduría General del Gobierno, con centralización de la producción de informes financieros incluido en los mismos el Balance del Gobierno o Tesoro Nacional. Esta solución organizativa, combinada con el registro de las transacciones en el lugar en que las mismas se efectúan, además de adecuarse a la tradición jurídica de la región permite minimizar la relación costos/beneficios al mismo tiempo que se garantiza las necesidades de los usuarios de información en todos sus niveles, desde las autoridades centrales hasta las unidades operativas.

La solución contraria, es decir sistemas contables propios en cada entidad del Gobierno Central, constituiría en la práctica un regreso a la contabilidad por responsables de fondos, desde el fondo general del tesoro hasta los fondos específicos alimentados por las transferencias de aquel, en contraposición con el objetivo integrador de consagrar la unidad de caja del Gobierno.

## 6.3 Contabilidad de Caja o de devengados

En el punto 3.2.2 anterior se expuso los distintos criterios contables para ejecutar el presupuesto público. Parece obvio que debe existir una simetría entre las pautas para considerar presupuestariamente ejecutado un ingreso o un gasto y los criterios para reflejar contablemente tal circunstancia, pese a lo cual en muchos países los registros contables no comparten las mismas bases que los datos de la ejecución presupuestaria.

Una vez más la confusión se deriva del traslado mecánico de principios de la contabilidad comercial a la contabilidad del Gobierno. En efecto, el principio comercial de causación, considera a los ingresos y a los gastos en el momento que nacen el derecho de cobro y la obligación de pago, respectivamente, mientras que en el Gobierno se viene

imponiendo el concepto modificado de causación, donde los recursos sólo se computan cuando efectivamente se cobran y los gastos, al igual que en el sector privado, se mantienen por la obligación de pagar.

Independiente del criterio presupuestal que adopte cada país, es obvio que el sistema contable no puede dejar de reflejar el mismo criterio ya que, de lo contrario, se consagraría la duplicidad de informes financieros en relación con los flujos económicos del Gobierno, todo ello sin perjuicio de registrar la información de recursos devengados de forma que no se afecten los resultados contables del ejercicio.

#### **6.4 Soportes documentarios y partida doble**

En los sistemas contables tradicionales, aún cuando operaban en forma mecanizada o automatizada, los documentos que respaldaban las operaciones eran objeto de imputación contable en sistema de partida doble y viajaban por lotes para su registro en los libros de contabilidad. Muchas de las normas gubernamentales vigentes en la región continúan aferradas a tales conceptos y constituyen obstáculos a la implantación de sistemas integrados.

Bajo la tecnología disponible, las transacciones se generan y registran por sistemas computacionales una sola vez en su origen y los comprobantes quedan como respaldo del responsable de la operación registrada, viajando los datos y no los papeles y expedientes. Igualmente, mediante los códigos de la operación capturada y la discriminación correspondiente de los valores, los cargos y abonos a las cuentas contables son efectuados por el programa computacional sin intervención manual alguna que implique un trabajo de imputación.

El trabajo de diseño multidisciplinario, entre ingenieros de sistemas y contadores, ha permitido la elaboración de sofisticadas matrices paramétricas que derivan el asiento contable, inclusive en modalidad de doble asiento activando las adquisiciones y construcciones, a partir del código presuestario y un único comprobante de soporte del gasto, como viene ocurriendo en Bolivia y Argentina. Obviamente tal hecho es posible a partir de la reingeniería de los procesos presupuestarios, de tesorería y contables.

Un enfoque funcional y resistente al cambio del área contable, en el sentido de conservar las viejas prácticas para la imputación y registro de las operaciones, puede frustrar el proceso integral de modernización.

Como se ha visto en los cuatro ejemplos comentados, la contabilidad del Gobierno, más que ser el elemento integrador, tiene en la integración de los procesos de administración financiera su más clara oportunidad de modernización a condición de reconocer las necesidades de información de los usuarios y adaptar sus normas y procedimientos a la revolución tecnológica de la cual ha estado tradicionalmente relegada.

## **7. APRENDIENDO DE LA EXPERIENCIA, ALGUNAS RECOMENDACIONES PRÁCTICAS**

A modo de síntesis, a continuación se enuncian las principales conclusiones, lecciones o recomendaciones que se pueden identificar desde la perspectiva de los trabajos de modernizar o rediseñar o buscar la eficiencia de la gerencia financiera pública.

- a) El concepto y campo de acción de la Administración o Gerencia Financiera Pública debería circunscribirse a las organizaciones estatales de carácter gubernamental, Gobierno Nacional o Federal y Gobiernos Territoriales como Estados o Provincias o Departamentos y Gobiernos Locales o Municipales, con expresa exclusión de las organizaciones estatales de naturaleza financiera y las de carácter empresarial. Estas últimas, a los fines de la administración financiera pública, deberían ser tratadas al igual que sus similares del sector privado con especial atención a los mecanismos que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones tributarias generales o específicas.
- b) Las reformas del Estado orientadas por la devolución del poder a la sociedad y por la descentralización territorial, son procesos sostenidos e irreversibles.

En consecuencia, es de prever que la gerencia financiera pública del futuro contemple distintas versiones según el nivel de gobierno de que se trate, desde la versión para un Gobierno Central, cada vez menos ejecutor directo de gasto público y más asignador y distribuidor de recursos hacia los niveles territoriales autónomos, hasta versiones más o menos simplificadas para distintas dimensiones de gobiernos locales los que, previsiblemente, desarrollarán responsabilidades crecientes, tanto en la obtención de los recursos como en la ejecución de los gastos, siempre y cuando superen los obstáculos de su falta de experiencia en la materia.

- c) El creciente uso por parte del Estado de organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, contratadas o vinculadas para ejecutar actividades de recaudación e inversión de los recursos públicos, obligará necesariamente a la gerencia financiera a desarrollar técnicas específicas de contratación, seguimiento, control y evaluación de la gestión de las mismas.
- d) El contexto político para el futuro de la gerencia financiera pública, en el marco de la democracia representativa, parece estar más cerca de los mecanismos de participación directa que la complementa en lugar del contubernio tradicional con el régimen de partidos. Por lo tanto, las normas que tradicionalmente consagraban una cogestión financiera entre la Administración y el Congreso deberían ser revisadas para abrir el espacio necesario a la participación de usuarios y beneficiarios de los servicios públicos prestados o regulados por el Estado, al mismo tiempo que en igual sentido deberán ajustarse los mecanismos clásicos de rendición de cuentas por parte de la gerencia.

- e) Los mecanismos intraestatales de control externo sobre la Administración, Contralorías-Tribunales de Cuentas-etc., determinan la necesidad de un estilo transparente de la gerencia. El desarrollo de los mecanismos de participación y las debilidades e ineficiencias actuales de la contabilidad pública, impone la necesidad de sistemas de información con producción oportuna y confiable de la información financiera pública que requieren los delegatarios, es decir la sociedad, para ejercer su derecho de control y garantizando al libre acceso de terceros a los datos administrativos.
- f) Para asegurar la eficiencia de la gerencia financiera en relación con los fines de las organizaciones estatales, la política económica gubernamental debería limitar sus exigencias sobre la política fiscal al sostenimiento de los equilibrios generales, sin alterar sustancialmente el curso de los ingresos y gastos públicos con políticas selectivas dirigidas a sectores económicos particulares.
- g) La informática juega y jugará un rol fundamental en la eficiencia de la gerencia financiera. Al respecto, la realidad actual y las perspectivas tecnológicas, comparadas con la situación de la administración financiera pública, permiten concluir que lejos de existir restricciones es de prever un potencial que debe ser investigado y conocido con el fin de encontrar soluciones a los problemas de eficiencia ya identificados e, inclusive, a los impensados aún.
- h) El rediseño de la gerencia financiera debería tener en cuenta las distorsiones vigentes, provocadas por la superposición de esquemas, modalidades y modelos que responden a realidades y momentos históricos antagónicos con el actual, particularmente los mecanismos burocráticos paralizantes del modelo tradicional y los tecnicismos formalizantes del modelo planificador.
- La experiencia del ajuste, al fortalecer la gerencia central de las finanzas públicas en torno al principio de la unidad de mando, estableció las condiciones y la oportunidad para iniciar rediseños orientados a una revisión total de la administración financiera.
- i) La reforma, modernización o rediseño de la administración financiera debería tener por objetivo la integración de sus procesos, en el sentido de superar la fragmentación actual de la autoridad y responsabilidad en el área, derivada de la excesiva especialización de funciones, actividades y tareas. En consecuencia, si bien los sistemas integrados de información financiera con fundamento contable mejoran el proceso decisorio, al tener bases de datos únicas y compartidas, de por sí solos no aseguran integrar sustantivamente los procesos de la gerencia financiera.

j) La obsesión por el control formal ha entrabado los procesos de la gerencia financiera pública afectando su eficacia y eficiencia. En consecuencia:

- La auditoría o control externo intraestatal, es decir de unas entidades públicas sobre otras, no debe ser concebida como parte de ningún sistema integrado con la administración, sino como una actividad independiente que se ejerce sobre la gerencia financiera sin interferir ni invadir ningún aspecto de los procesos de la misma.
- Los controles internos son mecanismos incorporados por la gerencia en sus procesos con base en decisiones de costo/beneficio y persiguiendo la prevención de conductas transgresoras de la organización. No deberían ser percibidos como un sistema diferenciado con organización y objetivos propios.
- La auditoría externa no debería tener ninguna rectoría sobre los mecanismos de control interno de la gerencia, salvo la competencia que emana de su evaluación profesional independiente y posterior.

k) Así como durante los últimos años se han adoptado medidas estructurales para preservar a los Bancos Centrales en su autonomía respecto del Poder Fiscal del Estado, habría que proteger a las finanzas públicas de los impactos no programados impuestos por el Poder Monetario y su campo de acción, en especial de las pérdidas causadas por el manejo de las entidades de intermediación financiera, del crédito de desarrollo y de los regímenes cambiarios que hasta hoy se vienen trasladando periódicamente como cargas del fisco. Asimismo, en aras de aumentar los grados de libertad de la gerencia financiera pública, habría que revisar las disposiciones que otorgan a los Bancos Centrales la facultad monopólica de actuar como agencia financiera del Estado.

l) Las metodologías que asumen a la formulación presupuestaria anual como una instancia donde se pueden efectuar cambios radicales en la asignación de los recursos públicos implican una formalización y procesos complejos de trabajo sin posibilidades efectivas de impactar la realidad. Por el contrario, la prioridad de la formulación debería ubicarse en la coherencia con la programación macroeconómica y en los grados de libertad a otorgar a la gerencia de las unidades ejecutoras, asumiendo así a plenitud su valor como instrumento de programación financiera de corto plazo, al mismo tiempo que se

preserva la función congresal de aprobar el plan financiero del Gobierno sin llegar a fijar los detalles propios del albedrío gerencial.

- m) El presupuesto anual debe tener como base la estimación de todas las transacciones financieras, incluyendo la amortización de la deuda flotante generada en ejercicios previos, computando los ingresos con el criterio de caja y los gastos con fundamento en la causación u obligación.
- n) Los clasificadores presupuestarios deben ser definidos por la autoridad responsable de elaborar y rendir la información sobre la gestión financiera pública. En todo caso deben contemplar la producción de información para los distintos usuarios y estar diseñados de forma de evitar la doble codificación de las transacciones, una para fines de información presupuestaria y otra para la elaboración de los estados contables.
- o) La programación financiera que refleja el presupuesto obliga a una concepción integral del mismo, sin concebir en forma separada los ciclos de los gastos corrientes y los de capital. Más aún, es deseable el restablecimiento de la unidad de mando central sobre ambos aspectos terminando con la división de responsabilidades que hoy día aún persiste en varios países que asignan el gasto corriente a los Ministerios de Finanzas y los de inversión a los Organismos de Planificación.
- p) La programación de la ejecución, es decir la descomposición de las asignaciones anuales en metas y límites mensuales, debe involucrar, casi que taxativamente, a la autoridad central del Tesoro y a las entidades ejecutoras del gasto; la primera por ser de su responsabilidad la anticipación de los flujos de las finanzas públicas y las segundas por dominar las prioridades del gasto y su estacionalidad.
- q) La gerencia pública, en todos sus niveles, es responsable de evaluar el impacto de su gestión en relación con la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Para ello se requieren metodologías específicas que, midiendo el impacto en el contexto de acción de la gestión pública, retroalimenten el proceso decisorio tanto de la gerencia sustantiva como de la financiera.
- r) Que todos los contribuyentes cumplan con las obligaciones fiscales que establece la Ley, debería ser el principal objetivo de la administración tributaria y hacia él deberían converger las facilidades de recaudación y los instrumentos de control del cumplimiento.
- s) Las facilidades de recaudación, particularmente los arreglos con las entidades financieras, tendrían que ser revisados para asegurar un flujo



simultáneo de fondos e información hacia las cuentas del tesoro, aprovechando al máximo la potencialidad de la comunicación informática.

- t) La creciente participación de los niveles locales en la recaudación nacional lleva a imaginar la posibilidad de esquemas donde dichos niveles también adquieren responsabilidad en el recaudo, reduciendo así la pereza fiscal hoy predominante.
- u) La administración de caja, en el sentido de manejo de ingresos, obligación y pago de gastos y obtención de financiamiento o inversión de excedentes, constituye el proceso integrador de la gerencia financiera y a su modernización deberían dirigirse todos los esfuerzos. En este sentido la concreción del principio de unidad de caja, es decir centralización de todos los ingresos y atención con ellos de todos los gastos, debe ser el principal objetivo y los sistemas llamados de Cuenta Unica su herramienta fundamental, la cual implica un nuevo relacionamiento del Tesoro Público con los sistemas de intermediación financiera, los contribuyentes, las entidades ejecutoras y los acreedores del Estado, haciendo realidad el concepto de Tesoro igual a banquero del Sector Público.
- v) La unidad central de mando sobre el manejo del financiamiento del Sector Público debe avanzar más aún sobre la base de concentrar la totalidad de las operaciones, incluyendo las de corto plazo, y desarrollando las bases especializadas de datos en conexión con los sistemas integrados de administración de caja. Igualmente, hacia el futuro inmediato, habrá que sofisticar las herramientas de la administración de la deuda para incluir la cobertura de riesgos cambiarios y de tasa de interés.
- w) En el rediseño de la gerencia financiera pública en procura de una integración eficiente de sus procesos, la contabilidad del Estado tiene una oportunidad de modernización a condición de asumir que:
  - La eficacia de la gestión de sistemas computacionales expertos como los que se pretenden radica en que las transacciones quedan registradas de una vez para siempre al momento de su ejecución.
  - El diseño de cuentas contables y códigos debe estar en función de los requerimientos de los informes contables que demandan los usuarios, siendo tales informes específicos para la gestión pública y con muy poca relación con los informes

tradicionales de las organizaciones que persiguen lucro.

- El concepto de entidad contable, es decir el nivel institucional para el cual se produce la información, debe reconocer la unidad de la gerencia central de las finanzas públicas.
- Las bases de la contabilidad y del sistema presupuestario deben ser comunes para evitar la confusión y duplicidad en la información.
- Las exigencias de soporte documentario deben ajustarse a la tecnología para que la contabilidad no sea un obstáculo.

- x) La reforma de la administración financiera pública requiere de una viabilidad política que normalmente está dada por circunstancias de cambio institucional más trascendente, como son las transformaciones del Estado en busca de estabilidad o de un nuevo patrón de desarrollo. Sin embargo, la reforma debería ser un proceso autosostenible sin dependencia excesiva sobre la coyuntura política.

## 8. IMAGEN DE LA GERENCIA FINANCIERA PÚBLICA DEL FUTURO

En distintos puntos del presente documento se ha insistido en la importancia que los enfoques metodológicos tienen, tanto para la orientación de las reformas como para el trabajo mismo de rediseño de la administración financiera pública del futuro. En tal sentido, una primera lectura parecería indicar una cierta oposición entre el enfoque derivado de la Teoría General de Sistemas, que se viene aplicando desde los años setenta, y la propuesta más reciente originada en la llamada Reingeniería de Procesos.

Resumidos en el punto anterior los principales hallazgos de este trabajo y antes de intentar un ejercicio prospectivo, se requieren clarificar algunos aspectos metodológicos que pueden confundir las estrategias de reforma.

- a) En el estudio y desarrollo de las organizaciones, públicas y privadas, el enfoque de sistemas constituye un instrumento valioso de análisis y, en estricto sentido, no solo no se opone al enfoque de procesos sino que lo comprende casi como conceptos homónimos. En efecto, al igual que las máquinas computacionales que le sirvieron de inspiración, la cibernética o teoría de sistemas concibe a éstos como **procesos autocontrolados** sobre determinadas entradas para producir ciertas salidas (inputs + procesos = outputs)

- b) La teoría de sistemas aplicada a las organizaciones permitió el empleo de herramientas provenientes de la termodinámica, como los principios antagónicos de homeóstasis y entropía, que permitieron tomar conciencia sobre la sobrevivencia o destrucción de las organizaciones en función de la importancia de mecanismos que reestablezcan el equilibrio interno alterado por las transacciones con el medio ambiente, en el primer caso, o la pérdida de energía o degradación de un sistema sin transacción y librado a sus propias fuerzas, en el segundo.
- c) Igualmente, la interrelación de las organizaciones con el contexto o medio ambiente abrió camino a una concepción sistémica del mundo donde las influencias y relaciones en términos de entradas y salidas de los distintos sistemas resulta teóricamente casi infinita, desde un sistema total hasta los más simples pasando por todos los grados de complejidad.
- d) La crítica al enfoque sistémico en el análisis de las organizaciones sociales debe dirigirse hacia algunas aproximaciones simplistas y reduccionistas, que pusieron el acento en las estructuras y funciones organizacionales tradicionales para enmarcarlas en una terminología de sistemas y subsistemas, sin atender a la esencia misma de los procesos de determinadas entradas para obtener las salidas deseadas.
- e) Por ello, al proponer un enfoque basado en los procesos, sin negar las categorías sistémicas sino afirmándolas, se pretende una redefinición de las organizaciones y sus estructuras internas como consecuencia de un rediseño previo y eficiente de sus procesos en función de las salidas u outputs esperados, y no a la inversa.
- f) En auxilio del rediseño eficiente de procesos concurren todas las técnicas que se vienen divulgando en los medios profesionales a partir del enfoque de reingeniería que se aplicado en organizaciones complejas. En este enfoque los elementos organizativos y normativos son una consecuencia de los nuevos procesos y no constituyen definiciones apriorísticas basadas en el deber ser.

Con fines ilustrativos y despojados de cualquier pretensión dogmática, a continuación se presenta un esquema gráfico que refleja una imagen objetivo de los procesos de la gerencia financiera pública, en su nivel de gobierno central nacional y en el supuesto de una utilización intensiva de la tecnología moderna y en el marco de las conclusiones y recomendaciones estratégicas de este documento.

El esquema adjunto presenta en forma simplificada los procesos, es decir conjunto de actividades que producen valores intermedios o finales de utilidad para algún usuario, que se realizan en la administración financiera pública que actúa en un contexto

económico y social integrado por los contribuyentes, los proveedores de insumos y servicios personales para la gestión pública y los beneficiarios de esta gestión.

En términos de estado inicial y estado final de cada proceso, éstos pueden identificarse así:

	Estado Inicial	Estado final
a)	Estrategia de Desarrollo Información macroeconómica Información fiscal	Programación macroeconómica Política fiscal
b)	Política Fiscal	Régimen tributario
c)	Programación macroeconómica Política fiscal Evaluación de Impacto Requerimiento presupuestario	Presupuesto Público Programación Financiera de la ejecución
d)	Régimen Tributario Control de cumplimiento Facilidades pago, entidades financieras	Depósitos de tributos en Cuenta Unica en el sistema financiero Información de tributos y contribuyentes
e)	Información de tributos y contribuyentes	Contribuyentes fiscalizados y eliminación de la evasión
f)	Presupuesto Programación financiera de la ejecución	Compromisos Obligaciones Ordenes de pago
g)	Ordenes de pago	Abono en cuentas financieras de acreedores
h)	Programación financiera de la ejecución Ingresos y Egresos de Cuenta Unica	Operaciones de financiamiento: desembolsos, servicio de deuda e inversiones de portafolio efectuadas
i)	Información financiera de la gerencia integrada Evaluación de impacto	Información de gestión analiza- da, transparente y disponible para todos los usuarios

Los nueve procesos o subprocesos que se han intentado definir en términos de entradas y salidas o estados iniciales y finales, se circunscriben a la gerencia financiera tal como se ha concebido en éste documento. Obviamente, en forma paralela y vinculada se desarrollan los procesos sustantivos que a partir de insumos contratados o adquiridos por las entidades producen bienes, servicios y regulaciones en beneficio de la sociedad, procesos que precisamente deben ser objeto de las llamadas evaluaciones de impacto a partir de metodologías específicas.

La reforma y modernización eficiente de la administración financiera pública implica atender, en primer lugar, a la correcta identificación y definición de sus procesos para luego proceder a rediseñarlos procurando el uso de toda la potencialidad tecnológica disponible, tal como se ha pregonado en este trabajo.

Naturalmente una vez identificados y rediseñados los procesos el cambio debe significar modificaciones tanto en las estructuras de la organización gerencial como en los puestos de trabajo y en las normas y culturas de la entidad. En efecto, tomando como acertados los procesos anteriores, la estructura interna de la gerencia financiera integrada, es decir de un hipotético Ministerio de Finanzas, estaría formada por grupos de trabajo responsables de cada proceso con actividades probablemente muy distintas a las que hoy cumplen bajo la organización funcional.

Por ejemplo, las hoy Direcciones de Crédito Público serían grupos especializados estrechamente vinculados al manejo de la Cuenta Unica con la finalidad de negociar o decidir las operaciones de crédito y las inversiones de portafolio requeridas por los flujos efectivos y proyectados de dicha Cuenta.

Las Direcciones de Presupuesto, se transformarían en equipos de trabajo especializados en planificar las finanzas públicas a partir de tres insumos principales: la política fiscal, los requerimientos de las entidades y la evaluación de impactos.

Las hipertrofiadas Direcciones de Administración Tributaria cederían casi todas sus actividades de recaudación y procesamiento de información para convertirse en grupos de élite responsables de proponer el régimen tributario y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes a partir básicamente de informaciones que acompañan los flujos del sistema de Cuenta Unica.

Las Contadurías Generales, hoy dedicadas a llevar contabilidades y producir los estados financieros clásicos de la contabilidad comercial, serían unidades de análisis financiero de los datos residentes en sistemas integrados de información, para relacionarlos con las evaluaciones de impacto sustantivo y producir todas las informaciones requeridas por la gerencia y los usuarios del control externo, cualquiera que sea la naturaleza de los mismos, con la finalidad de garantizar la retroalimentación de las decisiones administrativas y la transparencia de la gestión fiscal.

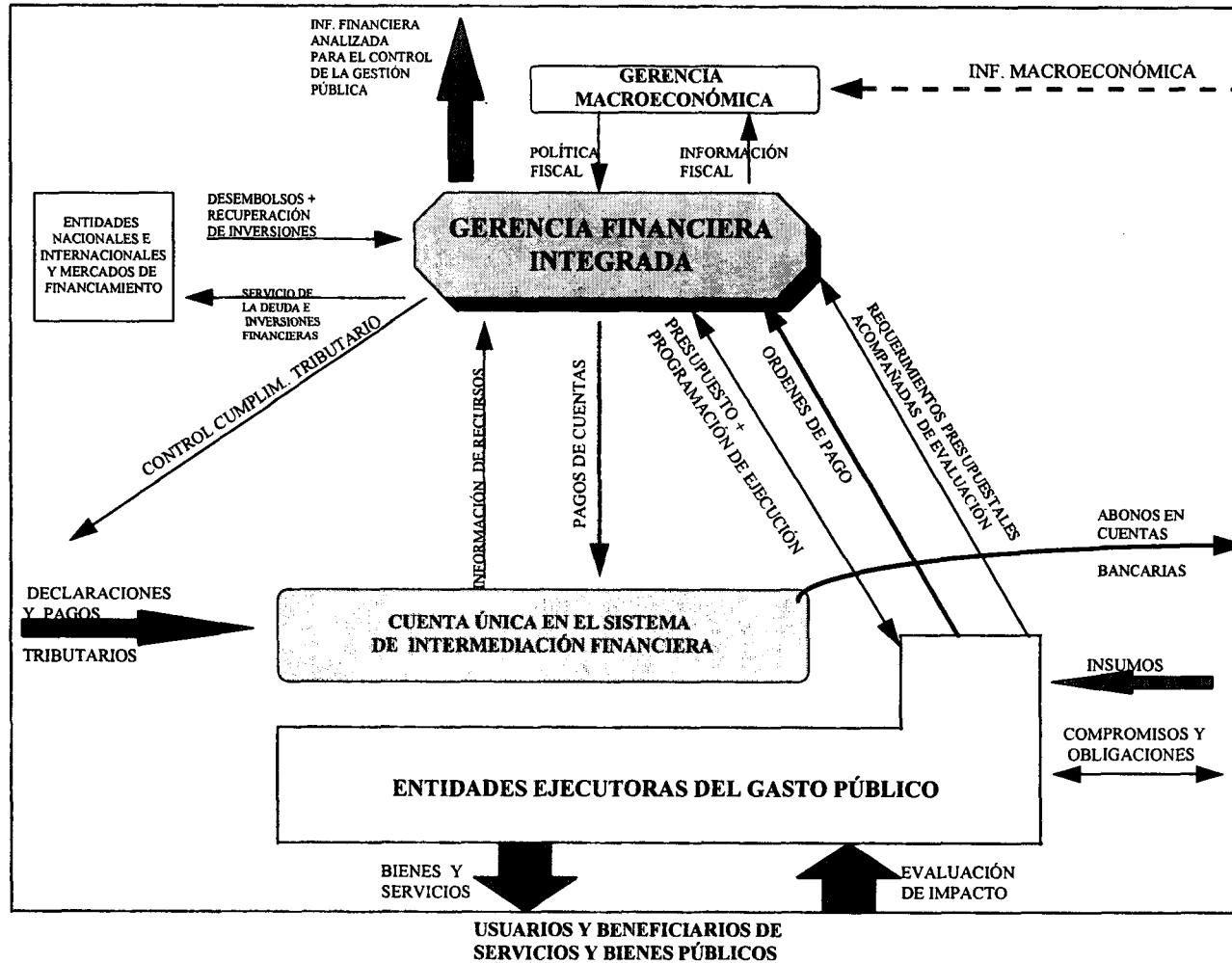
Las entidades ejecutoras tendrían grupos mínimos de gerencia financiera y, manejando sistemas computacionales expertos, dedicarían todos sus esfuerzos a los aspectos sustantivos para los cuales fueron creadas.

Por último, las Direcciones del Tesoro Público se convertirían en entidades casi bancarias conectadas a todas las facilidades que los sistemas financieros modernos otorgan tanto para el recaudo de impuestos como para el pago de gastos, teniendo bajo su responsabilidad el manejo y control del sistema de Cuenta Unica y, por ende, los mecanismos operativos, computacionales y de comunicación, que lo hacen viable.

Al lector desprevenido la imagen radical que se ha expuesto puede parecerle ciencia ficción e imposible de concretar, toda vez que la resistencia al cambio de los poderes burocráticos podría resultar invencible dados los intereses que tal rediseño afectaría.

Sin embargo, muchos países de la región ya han dado pasos sustantivos hacia reformas emparentadas con el enfoque que se propone. En vísperas del siglo XXI parecería adecuado solicitar un esfuerzo más en el sentido de visualizar con audacia el futuro para fijarlo como objetivo alcanzable y orientar los trabajos en el camino correcto.

# CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL



B-65

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ◆ AID, LACRFMIP, "Strategy to improve accountability, financial management, and audit in Latin America and the Caribbean, Discussion Draft, 1991
- ◆ Asselin, Lynette, "Integrated Financial Management in Latin America", World Bank, 1995
- ◆ Bailey, Larry P. , "1995 Miller Governmental GAAP GUIDE", Harcourt, Brace & Co., 1995
- ◆ BID, "Reforma de la Administración Tributaria en América Latina", 1995
- ◆ BID, "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1994, tema especial: "Descentralización Fiscal"
- ◆ CIAT, "Organización de la Administración Tributaria en Países Americanos Miembros del DIAT", Revista del CIAT, 1994
- ◆ Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Obras, Argentina, "Digesto de Normas de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional", Bs. A.s. 1995
- ◆ Eggers, William D. and O'Leary, John, "Revolution at the Roots", Making our Government Smaller, Better and Closer to Home, 1994
- ◆ Hammer and Champy, "Reengineering the Corporation", Harper Business, 1993
- ◆ Kliksberg, Bernardo, compilador, "El rediseño del Estado, una perspectiva internacional", INAP-FCE, 1994
- ◆ Perry, Guillermo y Herrera, Ana María, "Public Finances, Stabilization and Structural Reform in Latin America" IDB, 1994
- ◆ Premchand, A y Antonaya, A.L., "Aspectos del Presupuesto Público, FMI, 1988
- ◆ Premchand A., "Government Financial Management, Issues and Country Studies", IMF, 1990
- ◆ Premchand, A., "Public Expenditure Management", IMF, 1993
- ◆ Premchand A. , "Effective Government Accounting", IMF, 1995
- ◆ Radano, Alberto, "Administración Tributaria", paper BID aún no distribuído, 1995
- ◆ Tomassini, Luciano, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", BID, 1993
- ◆ UNCTAD, "DMFAS 5.0", UNCTAD, 1994
- ◆ WORLD BANK, "Debt Management Systems", Discussion Papers No. 108, 1989
- ◆ WORLD BANK, "Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook", World Bank, 1995



## THE TREASURY AND THE CENTRAL BANK: INDEPENDENCE OR CONSENSUS.

by  
Anton Beilgrave and DeLisle Worrell

*"The Bank of England is my creature, but like all creatures it sometimes goes its own way."* Chancellor of the Exchequer, Sir Stafford Cripps(1964).

The late 1980s saw a resurgence of interest in the proposal for enhanced central bank independence as a means of improving economic performance in both developing and industrial countries. Unlike the earlier monetarist debate which saw central bankers as wreaking havoc in money markets, they were now cast as victims of political pressure, which forced them to deviate from their natural function: the defence of the purchasing power of currency.

Modern theory attributes the inflationary bias in policy making either to the dynamic inconsistency of monetary policy in an expectational Philips's curve model of output determination or to the revenue motive, through use of the inflation tax. The revenue motive is not a convincing explanation for inflationary bias when applied to developing countries. As Tanzi(1977) has shown, the effect of inflation in developing countries has been to lower income tax revenues because of delayed payment systems and poor collection and enforcement. Central bank independence has been proposed as one method to counter the perceived bias in policy. The theoretical arguments for central bank independence can be divided into two main streams; the "conservative" central bank approach of Kenneth Rogoff(1985) and the principal-agent approach of Carl Walsh(1995) and Torsten Persson and Guido Tabellini(1993). Fisher (1995) points out that these two approaches lead to different forms of central bank independence. Under Rogoff's approach, the inflationary bias can be countered by appointing a central banker who weighs deviations in inflation more heavily than policy makers, in the social welfare function. In the principal-agent approach the inflationary bias is countered by structuring the contract in such a way as to penalise the central banker for inflation which deviates from some contractual level. Fisher terms the relatively less circumscribed Rogoff central banker as *goal independent* while the those who are contractually bounded are said to possess *instrument independence*.

Empirical evidence relating central bank independence to the rate of inflation experienced has been presented in the literature. Although Rogoff's paper suggests that an independent and inflation averse central bank reduces average inflation but is less effective in stabilising output, some empirical studies dispute this outcome. Alesina and Summers (1993) found that for the OECD countries, independent central banks are not associated with more variability of growth or employment. They concluded that "independent central banks bring about low inflation at no apparent real costs." Cukierman et al (1992) present regressions that explain inflation in different countries by the degree of central bank independence. In addition to constructing an index of legal independence based on the terms and conditions governing the relationship between the central bank and the government they

also analyse factors which may be significant determinants of inflation, such as the average tenure of the governor. Like previous studies, including Alesina and Summers, legal indices help account for cross country differentials in inflation within industrial economies but not within developing economies. There appears to be little association between actual and legal independence among these countries. Cuikerman and Webb(1995) revisited the issue with a considerably broader study, which examined the differences in political vulnerability, political instability and central bank turnover in politically volatile periods. They concluded that these variables provide a major part of the explanation as to why developing countries have on average, higher and more variable inflation than the industrial economies.

The literature is far from unanimous in its enthusiasm for central bank independence. Criticism has encompassed both the theoretical and empirical foundations on which most of these studies are based. Carvalho (1995) points out that most of the theoretical studies embody the natural rate (of unemployment) hypothesis as well as some degree of rational expectations, propositions which are not universally accepted. He also questions the assumption of an intrinsic nature of central banks; i.e. central banks are assumed to possess an objective function, like consumers and firms, such that they will blindly pursue price stability. Goodhart's (1994) examination of the central bank's behaviour in post communist Russia as well as the public choice literature on bureaucratic behaviour display cases of central banks with multiple objectives. Furthermore the indices used in empirical studies are (admittedly) fragile and generally do not consider more complex factors such as political consensus formation, which may be so important as to differentiate the cases of the United States and Japan.

Doyle and Weale(1994) point out that Cuikerman's(1992) analysis assumes that the effect of the degree of independence on inflation is constant over time. They present regressions which lead them to conclude that the importance of central bank independence on the inflation rate depends on the general international inflationary environment. The influence of central bank independence is felt mainly in periods of high inflation. They also raise the issue of policy effectiveness. Little account is taken of fiscal policy in most of the studies. Furthermore they argue that "it is perfectly possible that having set up an independent monetary authority, the government will find that it does not like the monetary authority's policy and will use fiscal policy to try to undo the impact of monetary policy on some variable such as aggregate demand". This outcome has been illustrated by Nordhaus(1994) in a game theoretic framework. Using a reaction curve framework Doyle and Weale demonstrate how the institutions together can arrive at a Nash equilibrium based on to their different preferences (see Appendix A). Some argument also exists as to whether less, rather than more central bank independence is required. Levy(1995) argues that an independent central bank can only be consistent with democracy only if two requirements are met:

- (1) The consequences of monetary policy are narrow; they affect price stability and the soundness of the financial system but do not involve social trade-offs
- (2) The central bank has a systematic and objective method of selecting the right policy to meet its goal of a stable currency and a healthy financial sector.

Neither of these requirements are met in practice. Monetary policy has both economic and widespread social significance. Levy advocates a reduction in the Federal Reserve's independence, claiming that central banks need to be made more accountable for their actions.

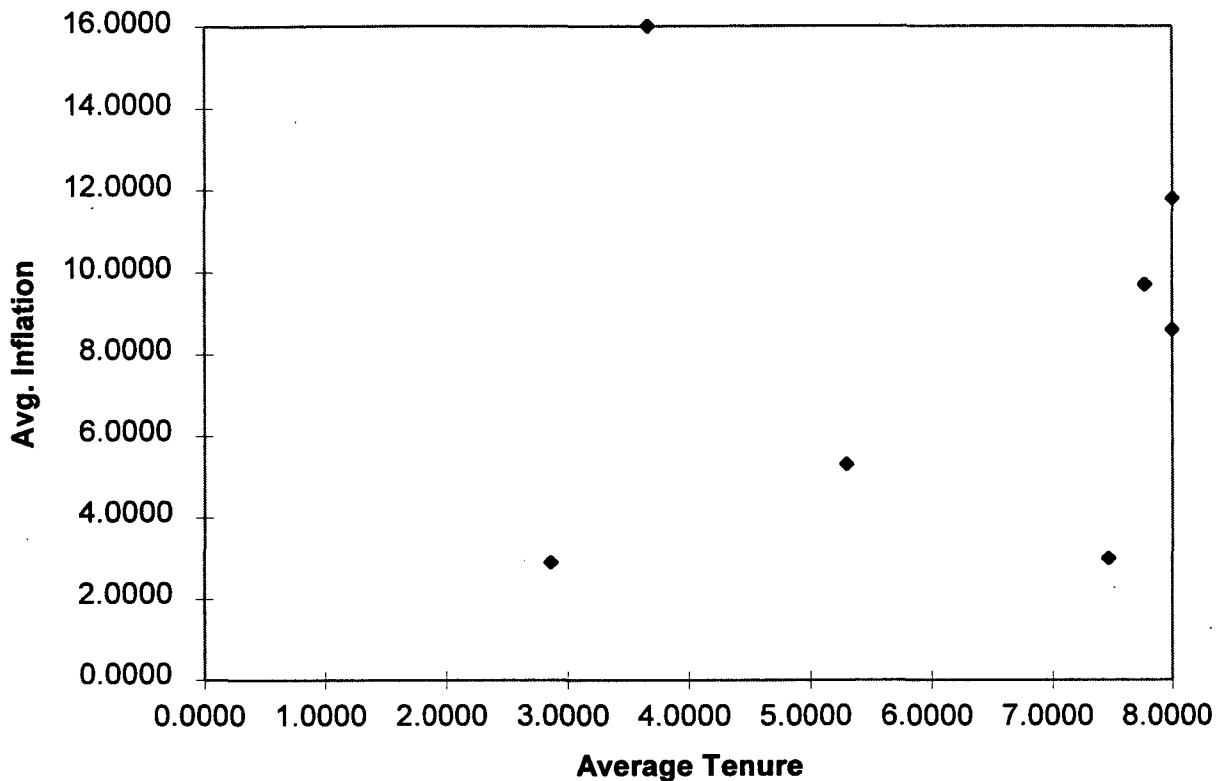
Undoubtedly a goal independent central bank would violate democracy and it is unlikely that such a creature would survive for very long. An instrument independent central bank would satisfy the democracy criterion. However, in the Caribbean the ability to alter interest rates in search of a pre-specified objective does not result in policy effectiveness, a point which we will expand subsequently. Indeed flexibility appears to be necessary in most pre-commitment efforts, as historically fixed rules have often had to be abandoned. In an effort to prevent subsequent bouts of inflation following the Napoleonic War the 1844 Bank Charter Act of the Bank of England limited the fiduciary issue to \$14 million. Three years later a banking crisis led to the abandonment of this rule as the bank supplied the necessary credit to the financial system. Reilly suggests that political accountability needs to be embedded within central banks' behavioural models. One such model is that of Flood and Issard (1988). They present a model in which the central bank pursues a simple monetary rule in "normal" times, but acquiesces to government discretion under abnormal circumstances.

## **SECTION 2: EMPIRICAL ASPECTS**

This section uses Cuikerman, Webb and Nyapti (1992) as a starting point in analysing the salient features of Caribbean central banking. They argue that previous studies which used legal indices were incomplete. Laws cannot explicitly specify the limits of authority between central banks and political authorities in all contingencies. These voids are filled by tradition at best and power politics at worst. Thus while legal independence is an important determinant of inflation in industrial countries, in developing countries by contrast governor turnover is the variable most strongly and positively associated with inflation. Since the focus of the literature is on inflation we concentrate on this variable.

The Caribbean inflationary experience can be summarised by noting that with the exception of Jamaica and Guyana, on average it has been less than 10%. Unlike Cuikerman's study which suggests a strong link between governor tenure and inflation, chart 1 suggests that there is little correlation between this variable and the inflationary experience in Caribbean countries. Indeed, the average tenure in Caribbean appears to be significantly over the five year election horizon expected. Belize's low average tenure might best be explained by relatively recent formation of its central bank. The other outlier, Jamaica appears at first to provide some confirmation of Cuikerman's hypothesis. Further evidence suggests that this is not the case. In revisiting the issue in their 1995 paper, Cuikerman and Webb provide additional perspective on the issue. Using a cut-off point of six months after a change in government to classify CEO changes at the central bank as "political" or "non political", they find that six of the seven changes in governors occurred after the six month period. The most plausible explanation for Jamaica's poor performance appears to be the lack of political consensus within the society, a topic which will be expanded subsequently.

## Graph of Tenure and Inflation



The most convincing explanation for the inflationary experience in the Caribbean, appears to be, not the degree of independence of the central bank, but whether monetary policy is dominated by a policy rule fixing the exchange rate to a relatively stable currency.

### SECTION 3: THE RATIONALE FOR CONSENSUS, BASED ON CARIBBEAN EXPERIENCE

The conditions under which central bank independence improves economic outcomes, described in the first section, do not obtain in the Caribbean: central banks have multiple objectives; the treasury may easily frustrate the central bank if their objectives differ; the adverse consequences of aggressive monetary policy may be far reaching; there is no consensus on the best mix of monetary instruments for the circumstances of Caribbean countries; and central banks are not detached from the process of political consensus formation.

*Central banks have multiple objectives.* No Caribbean central bank has ever professed to focus exclusively on price stabilisation. That objective is tempered by the desire to avoid financial crises, achieve real economic growth, improve international

competitiveness and diversify economic activity. These multiple objectives are reflected in bail-outs of failed institutions, central bank involvement in the establishment of investment funds and securities exchanges and the establishment of support facilities for commercial firms.

In the mid-1980s the Central Bank of Trinidad and Tobago added to the monetary base via a newly established deposit insurance corporation to compensate depositors at failed non-bank financial institutions. In 1996, the Bank of Jamaica assumed the direction of Century National Bank after an injection of official funds failed to avert insolvency. The Government of Barbados rescued the Barbados National Bank in 1994 when it became insolvent as a result of the impairment of 70% of its loan portfolio.

Central banks have been involved in the establishment and support of securities exchanges in the Organisation of East Caribbean States (OECS), Barbados, Jamaica and Trinidad and Tobago. Central banks have contributed in varying ways, including providing equity to the securities exchange, the establishment of brokerages and investment arms, technical assistance and operational support for the securities exchange. Caribbean central banks have financed development finance institutions, established investment funds and contributed to venture capital funds. Development of financial markets included the introduction by the Bank of Jamaica of certificates of deposit - which, incidentally, aggravated the problems of monetary control which they were expected to solve. The Bank of Jamaica also introduced a trading room to facilitate the short term money market. In the 1970s the Central Banks of Barbados and Jamaica established schemes for export credit and the guarantee of export loans.

These multiple objectives exposed central banks to conflicts with the objective of price stability. The outcome depended on treasury policy. The most persistent conflict arose between external price competitiveness and price stability reflected in efforts to stabilise exchange rates. Recognising that devaluation is the principal source of high inflation, the Bank of Jamaica tried a variety of mechanisms to steady the nominal exchange rate over the past 20 years. These efforts all failed with the passage of time because of public perception that the exchange rate was not competitive, in the sense that the country did not earn enough foreign exchange to cover import demand at that rate.

Other potential conflicts had a more favourable outcome, not because of independent central bank action, but because of cooperative action by the treasury. The rescue of the Barbados National Bank was effected through the issue of government securities, minimising the expansion in money supply which resulted. The new money created was limited to the interest cost of servicing the new government debt. In most other instances, central banks' efforts to pursue non-price objectives were innocuous, too insignificant in their effects to create a potential for conflict. Export credits, securities exchanges and development financial institutions together made a very small contribution to capital formation in the Caribbean.

*The treasury may easily frustrate the central bank if their objectives differ.* In the late 1980s all signs pointed to the need to slow aggregate demand growth in Barbados. Export earnings were growing sluggishly; manufacturing and agricultural output contracted

significantly; and the current account of the balance of payments deteriorated rapidly. However, fiscal correction was intermittent and inadequate, and in 1989/90 it was abandoned altogether, with the fiscal deficit rising to the equivalent of 8% of GDP from an average of 2-3% in the early 1980s. The Central Bank of Barbados engaged in moral suasion and drove up short term interest rates in an effort to contain the money supply, but these efforts were completely frustrated by massive government borrowings from the Bank which directly boosted the money supply and precipitated a balance of payments crisis. The Central Bank's board is empowered by law to maintain an independent monetary policy including limits on lending to government. However, government changed the provisions of the law in order to legitimise its excess borrowing from the Bank.

According to Marston (1995) Bank of Jamaica policy was similarly frustrated by excessive fiscal deficits in the late 1980s. In 1985 the Government of Jamaica embarked on a programme of financial liberalisation focussed on the use of aggressive marketing of short term instruments to influence interest rates. That policy failed, resulting in a sharp currency devaluation, very high real interest rates and drying up of gross capital formation. Direct controls were re-introduced by 1989 Marston argues that financial policy was undone by a large quasi fiscal deficit.

It has long been accepted that monetary policy has only nominal effects in small open economies which maintain fixed exchange rates - if indeed it has any effect at all. An attempt to depress aggregate demand, for example by raising the domestic interest rate, attracts capital inflow rather than reducing expenditure and increasing the demand for money. This has been the universal experience in the English-speaking Caribbean. Large disparities between domestic and foreign interest rates have led to capital inflows and outflows in fixed exchange countries such as Barbados, The Bahamas and Belize. Capital controls have inhibited these transfers very little because of the very large volume of trade credit which may be increased to secure capital inflows or reduced to shift funds abroad. In Caribbean countries with fixed exchange rates central banks are therefore not very activist. Inflation is governed by import prices, the money supply by the balance of payments and public sector borrowing requirements and credit restrictions and interest rate changes have little real effect. The main efforts of the Central Banks of Barbados, The Bahamas, Belize and the ECCB are directed to persuading their treasuries to contain the public sector borrowing requirement.

Doubts have emerged in the Caribbean, as in the rest of the world, about the efficacy of monetary policy in small open economies even when exchange rates float. In a static economy with no time inconsistency monetary policy has real effects where exchange rates are flexible. In an overheating economy an increase in the interest rate reduces aggregate demand, lowers the relative price of domestic goods and increases export supply (export demand for small open economies is infinite). Research over the past two decades has shown that these results are unlikely because of the differential reactions of the capital and current accounts to monetary changes, the inconsistency of short and long term effects of monetary policy on relative prices and the resulting uncertainty about the equilibrium exchange rate. (See a summary of these arguments in Edwards, 1989).

Jamaica is the only floating rate Caribbean country which has had an activist monetary policy. Monetary policy in the Dominican Republic, Trinidad and Tobago, Guyana and Surinam has, like that for fixed rate countries, not gone much beyond moral suasion aimed at the fiscal deficit. Jamaica is yet to record success in the primary objective of its monetary policy: to stabilise the exchange rate, to restore investor confidence and reduce chronic high inflation. Earlier attempts were frustrated by the size of the fiscal and quasi-fiscal deficits. Fiscal accounts have been in overall surplus for three successive years but inflation has remained in double digits and it is too early to say whether the exchange rate has stabilised.

Caribbean experience suggests that fiscal dominates monetary policy in all economies whether the exchange rate is fixed or flexible. There has been no instance where monetary policy objectives have been achieved when fiscal policy was off target. There are several examples, in contrast, where expansionary fiscal policy rendered monetary policy ineffective or prevented the implementation of measures (such as a reduction in central bank credit to government) which monetary authorities espoused.

*The adverse consequences of aggressive monetary policy may be far reaching.*

When monetary policy reinforces sound fiscal policy it has little effect on the real economy.

The main outcome is narrower fluctuations in foreign exchange reserves. However, aggressive monetary policy designed to stabilise the exchange rate or curtail private sector spending has consequences that go well beyond prices and the financial sector. Such policies have produced high real interest rates, a proven deterrent to fixed capital formation. The problem is worst in Jamaica but has emerged also in Guyana and Trinidad and Tobago. It may have had consequences for income distribution because home mortgages became less affordable. It affected the sectoral distribution of income, with profits rising in the financial sector and falling in agriculture and manufacturing. The use of monetary policy to stabilise the exchange rate has increased economic uncertainty to the detriment of investment. Reductions in interest rates intended to signal lower inflation targets have been interpreted instead as harbingers of devaluation. Central banks have not acted swiftly to correct that perception by selling foreign exchange to stabilise the exchange rate.

The central bank in a small open economy cannot single-mindedly target inflation - even if it wished to - because of the link between the money supply, the balance of payments and the exchange rate. Money affects prices most significantly through the exchange rate with its implications for production, absorption and expectations. The central bank is therefore always constrained to fix strategy with multiple objectives in mind.

Although there is a gathering tendency towards the use of indirect monetary instruments *there is not a consensus about the best mix of instruments for the circumstances of the Caribbean.* The international financial institutions have been advising complete reliance on the demand and supply of securities as the sole instrument of monetary policy. In no country has this proved practical and securities market intervention has had to be supplemented by reserve and security requirements, credit ceilings and/or interest rate directives. There is no agreement on which combination of these measures is appropriate to the current circumstances of Caribbean countries. Nor is there a common

view on how financial reforms might change the environment for monetary policy. (See for example the range of views expressed in Clarke, 1996).

*The central bank is not detached from political consensus formation.* If the central bank is to be successful it must choose, from the universe of potential objectives, those which accord with the sentiment of the nation at large. It may and should seek to influence that sentiment but in the final analysis it must be guided by it. The contrasting experiences of central banks in fixed and floating exchange rate countries is the signal example of this.

In 1991 the Government of Barbados initiated a dramatic adjustment programme which cut the fiscal deficit from 8 to 1% of GDP, reduced public sector wages by 8%, reduced the Government workforce by over 10%, reformed the tax system and raised interest rates while maintaining a fixed currency value with the US\$. By 1993 the economy turned around, growth resumed, the balance of payments developed a current account surplus and fixed capital formation recovered.

In Jamaica, after a decade and a half of repeated exchange rate crises, the private sector took an initiative in 1993 to stabilise the exchange. The rate was kept fixed for 18 months with no assistance from the Bank of Jamaica, ushering in a period of temporary optimism about Jamaica's economic prospects which has since evaporated with the failure of the initiative, in 1995.

The credibility and influence of central banks in the Caribbean is directly related to the stability of the US\$ value of the domestic currency. The Eastern Caribbean Central Bank, which has avoided any major balance of payments crisis or threat to the fixed exchange rate, is the most influential and highly regarded in the Caribbean, followed by the Central Banks of The Bahamas, Barbados, Belize, Aruba and The Netherlands Antilles, all of which have maintained unvarying currency values. At the other end of the spectrum the Central Banks of Guyana and Surinam, whose currencies have depreciated by several orders of magnitude, are managed as departments of government, subordinate to the treasury. In between are the Central Banks of the Dominican Republic, Jamaica and Trinidad and Tobago which have lost much of the credibility they once enjoyed, mainly because of their repeated failure to stabilise the exchange rate (in spite of measures to increase their legal independence in some cases). It is clear that Caribbean populations value an unvarying US\$ peg very highly. Until that sentiment changes central banks are constrained to make that a target of their policy. To the extent that is a political choice the central bank has to operate within a political consensus. The central bank's role is to ensure that this consensus is fully informed about the economic implications of the fixed rate.

### **Beyond Independence: Consensus**

In small open economies like those of the Caribbean the central bank's responsibility goes beyond what is contemplated by the advocates of independent central banks. The central bank is the principal source of economic information and analysis which informs the popular consensus on the desirable mix of economic policies to achieve national objectives.



Its overwhelming mission must be to ensure that consensus is fully informed. Caribbean experience has shown that painful adjustment policies and policies that presume a sophisticated understanding of the time consistency of their effects may be successfully undertaken in circumstances where there is popular appreciation of the economic trade-offs the country faces. In the absence of such understanding, relatively timid policies meet with implacable resistance and are frustrated by unexpected market reaction.

Rather than pursue an independent line, Caribbean central banks should seek a meeting of minds with their treasuries on economic policy and provide information and analysis to shape a national consensus around that strategy. First notions of the content of the strategy must be revised if the national consensus proves to be at variance with them. The justification for this approach may be summarised as follows:

- (a) It is unrealistic to divorce monetary policy from fiscal policy and policies to ensure stable economic growth. For credibility there must be a complementary and consistent package.
- (b) The policy package necessarily involves economic trade offs, most importantly between immediate and future consumption and in the way income is distributed.
- (c) No element of the package has unambiguous effects on any economic objective. In particular it is impossible to say that a particular monetary stance will have certain effects on inflation and/or the balance of payments without describing the full policy scenario and economic environment.
- (d) Monetary policy is the least important element of the policy package in small open economies and a wide range of values for monetary variables may be tolerated without measurable impact on economic outcomes.
- (e) In functioning democracies such as we have in the Caribbean, policy will not be sustained unless it commands majority popular support. The way to ensure good policy must be to ensure the population is fully informed so they throw their weight behind policies that accord with their own goals.
- (f) The central bank as the principal source of economic information in all Caribbean countries is well positioned to make a decisive contribution to good policy via public education.

*Monetary policy must be part of a package of policy measures* which is deemed to be suitable for achieving sustained economic growth with a stable balance of payments and low inflation. If all elements of such a package are not in place efforts of the central bank to stabilise the balance of payments or reduce inflation will lack credibility. Often the monetary initiative has no effect, as in the case of Barbados' interest rate increases in 1988 and 1989, which were nullified by large fiscal deficits. Where monetary policy does appear to succeed, as in Jamaica in the late 1980s, its effects highlight inconsistencies with other policies and a crisis emerges when skepticism becomes sufficiently widespread. Repeated episodes of policy incompatibility rob the central bank of its credibility. Its role

is then trivialised; it cannot secure expected outcomes because of an ingrained expectation that its policies will fail.

*The policy package must be governed by the nation's choice of economic trade-offs.* Caribbean central banks are regularly frustrated by the choice made between immediate and future consumption as reflected in decisions on government saving. Frequently, Caribbean governments have chosen to reduce government saving to add to spending power in reaction to increases in import prices or to compensate for stagnation in exports of goods and services. This consumption always proved to be at the expense of future spending as a result of depreciating exchange rates, inflation, import contraction to service foreign debt and constrained fiscal deficits in later years. Central banks have been unable to avoid the excess supply of money which came with government borrowing directly from them, foreign borrowing beyond prudent limits and involuntary currency depreciation.

Policies have had significant impact on income distribution, often with unintended consequences. Several studies have identified their disproportionate impact on the poor and in some cases there has been an increase in the incidence of poverty. (See Boyd, 1988; Anderson, 1989; Greene, 1994.) Countries which have opted for flexible exchange rates have witnessed increased dollarisation of their economies. That narrows the sphere of domestic monetary policy and well as opening a gap between the incomes of those who earn US\$ and who are therefore protected against high inflation and those who earn local currency which is subject to periodic devaluation.

By hindsight it appears that some of the trade-offs chosen were ill-advised, resulting in an overall slow down in the growth of real consumption over time and worsening the distribution of income. This occurred although policies were intended to ensure growth as well as stability. (The income distribution target often was ambiguous.) In contrast, policy measures that were highly criticized at the time, especially the use of a US\$ exchange rate anchor, have been associated with steady growth, low inflation and a healthy current account of the balance of payments. Evidently, these countries were content to reduce current consumption and endure the real burden of adjustment to external shocks in order to sustain the value of the currency and an environment of stable low inflation. The key to successful economic policy is public education which moves the national consensus from the trade-off embraced by the low-growth countries with an emphasis on financing and accommodating to shocks to that of the higher growth countries which opted for adjustment of real consumption.

*The impact of monetary policy depends on fiscal, exchange rate and other economic policies.* In circumstances where fiscal policy is tight and the balance of payments is in surplus, higher interest rates may attract capital inflow but the flow may be reversed with no change in the monetary stance if the fiscal situation or the balance of payments deteriorate. These circumstances call into question the strategy currently espoused by the Bank of Jamaica and Central Bank of Trinidad and Tobago of using monetary policy to stabilise the exchange rate. Perhaps fiscal policy and government debt strategy should be actively employed in defence of the exchange rate instead.

Moreover, a history of exchange rate crises and devaluations invalidates monetary policy by destroying the credibility of the central bank. High interest rates no longer attract capital except for very short term speculative funds because expectations are that future devaluations will wipe out all windfalls from local/foreign interest rate discrepancies. Those who place funds in domestic currency under these conditions fully intend to out-guess the monetary authority on the timing of the next devaluation.

*Monetary policy in the Caribbean is a weak instrument* and may have no effect unless pushed to undesirable extremes. Excess liquidity persists for long periods in the Caribbean in spite of interest rate changes. Changes of 1 or 2 percentage points, (that is, 100 to 200 basis points) have shown no effect on financial magnitudes in the Caribbean. Direct interventions such as credit controls and reserve requirements may have temporary effects but these soon wear off or are circumvented.

There is not a unique value of the money supply, the prime interest rate or any other monetary variable which is associated with a particular balance of payments outcome or rate of inflation, even where all other dimensions of the policy package are fixed. Monetary policy is elastic and may vary within a wide range with no measurable effect.

Countries which lean heavily on the monetary policy elements of their economic strategy may experience destabilising policy swings and extreme values which have unwanted consequences. In 1981 and 1982 Barbados' Central Bank discount rate shot up from 7% to over 20% in an effort to curb credit to the private sector. In 1989 the increase was from 8% to 13 1/2%. The nominal interest rate in Jamaica has remained several orders of magnitude higher than the nominal interest rate in the United States, a sign that inflation is expected to persist and a source of discouragement to those interested in long term investment.

*Better policy may be secured through improved public information.* This creates an opportunity for the central bank as the nation's richest repository of economic expertise. This may be illustrated by the Government of Barbados' economic adjustment programme of 1991, instituted at a point when the Central Bank of Barbados had exhausted its stocks of owned and borrowed foreign exchange reserves and was no longer able, as it had always done before and has done since, to maintain the US\$ value of the Barbados dollar by intervention on demand at the fixed rate. A fiscal policy of correction was instituted, monetary policies were tightened and import demand drastically curtailed. The financial system voluntarily rationed available foreign exchange at the existing exchange rate without intervention by the Central Bank of Barbados for the last six months of 1991 and on into 1992 until import demand contraction had allowed for rebuilding of adequate foreign exchange reserve stocks.

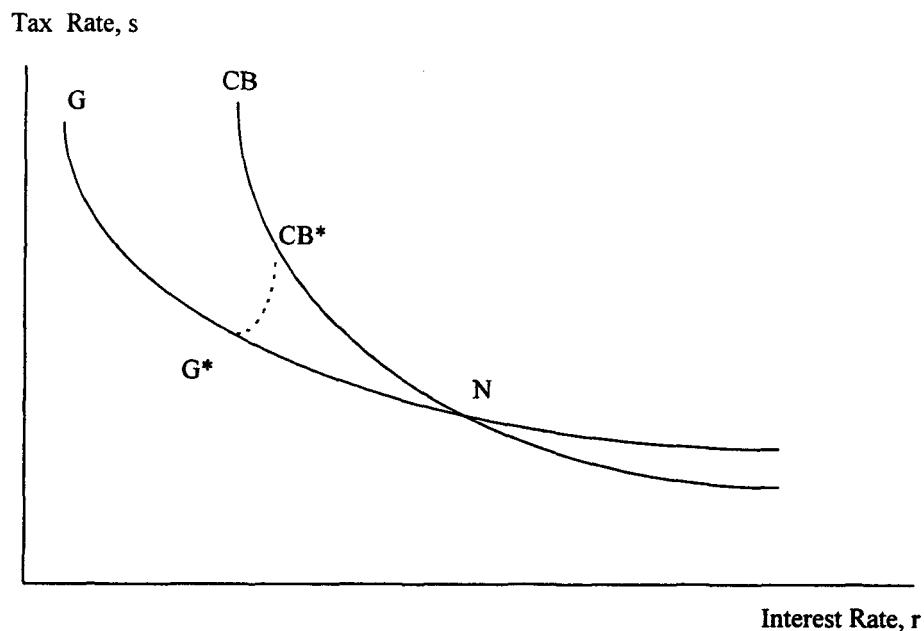
The favourable outcome was possible because the Barbadian public was warned by the experience of neighbouring countries about the adverse consequences of currency instability - the erosion of investor confidence, loss of official policy credibility, the heightening of industrial tension, the encouragement of speculative activity and the discouragement of individual saving. Citizens had adequate, up-to-date information on the economic situation, published by the Central Bank of Barbados and interpreted by the local

media. Knowledge was very far from satisfactory and the adjustment was inevitably contentious but a national consensus on policy held, vigorously supported and proselytized by government officials.

*A focus on public economic information and analysis is the most effective way for central banks to influence economic policy. rather than distance itself from other official policy the central bank should actively embrace and inform the national economic debate. It is not the bank's business to determine national economic objectives, or decide on the tradeoffs between conflicting objectives. Its responsibility is to ensure that the public choices are fully informed. The more effectively this is done the greater the prospect that a national consensus on economic strategy will emerge. Such a consensus is the sine qua non of effective economic policy. Without it, central bank independence is meaningless. Consensus does not imply an absence of dissention, but agreement on core elements of policy (such as an exchange rate anchor) which supports the overall economic strategy with effective social sanctions to ensure its success.*

## Appendix A

### The Setting of Fiscal and Monetary Policy



Assume that the central bank and the government are concerned about different aspects of the economy. The points  $G^*$  and  $CB^*$  (bliss points) combinations of tax rates and interest rates that each authority would choose if it were free to set both variables. The slopes may be interpreted as reflecting the two authorities unwillingness to move very far away from their preferred point. In Figure 1 it is assumed the government's bliss point ( $G^*$ ) has a lower tax rate and a lower interest rate than that of the central bank ( $CB^*$ ). With an arbitrary starting point to the north-west of  $N$ , an equilibrium will exist where the two reaction functions cross. It can be seen that the outcome is a low tax high and interest rate regime. If the two authorities co-ordinated their policies, the line joining the two bliss points represents a contract curve or set of points at which the "welfare" of the central bank cannot be increased without making the "welfare" of the government worst off. The actual outcome would be dependent upon the relative bargaining strength of the two authorities.

## REFERENCES

- Alesina, Alberto, and Lawrence H. Summers. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence." *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 25, May 1993.
- Anderson, Patricia, 1990, "Levels of Poverty and Household Food Consumption in Jamaica in 1989", ISER, UWI mimeo.
- Barro, Robert J and David B Gordon, "Rules, Discretion and reputation in a Model of Monetary Policy A *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, 1983, pp. 101-121.
- Boyd, Derick A.C., 1988, "Economic Management, Income Distribution, and Poverty in Jamaica", New York, Praeger.
- Carvalho, Fernando J Cardin, "The independence of central banks: a critical assessment of the arguments." *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No. 2, Winter 1995-96.
- Clarke, Laurence and Hyginus Leon, Eds., 1996, "Liquidity Management in Liberalising Economies: Some Experiences from the Caribbean" Caribbean Centre for Monetary Studies occasional paper No. 3.
- Cuikerman, Alex, Stephen B Webb and Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes" *The World Bank Economic Review*, Vol. 6 No. 3, 1992, pp. 353 - 398
- Cuikerman, Alex and Stephen B Webb, "Political Influence on the Central Bank: International Evidence" *The World Bank Economic Review*, Vol.9 No. 3, 1995, pp. 397-423.
- Doyle, Christopher and Martin Weale, "Do We Really Want an Independent Central Bank?" *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 10 No.3, 1994, pp.61 - 77
- Edwards, Sebastian, 1989 "Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policies in Developing Countries", Cambridge Mass: MIT Press
- Fisher, Stanley, "Central Bank Independence Revisited" *American Economic Review*, Vol. 85 No. 2, May 1995, pp. 201 - 206.
- Flood, R P, and P Issard, "Monetary Policy Strategies." NBER Working Paper, no. 2770, November.
- Goodhart, Charles A. E., "Game Theory for Central Bankers: A Report to the Governor of the Bank of England" *Journal of Econometric Literature*, Vol. XXXI, 1994, pp. 101 - 114.
- Levy, David A "Does an Independent Central Bank Violate Democracy?" *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No. 2, Winter 1995-96.

Marston, David, 1995 "Financial Sector Reform in Jamaica during 1985-92" IMF Working Paper, September.

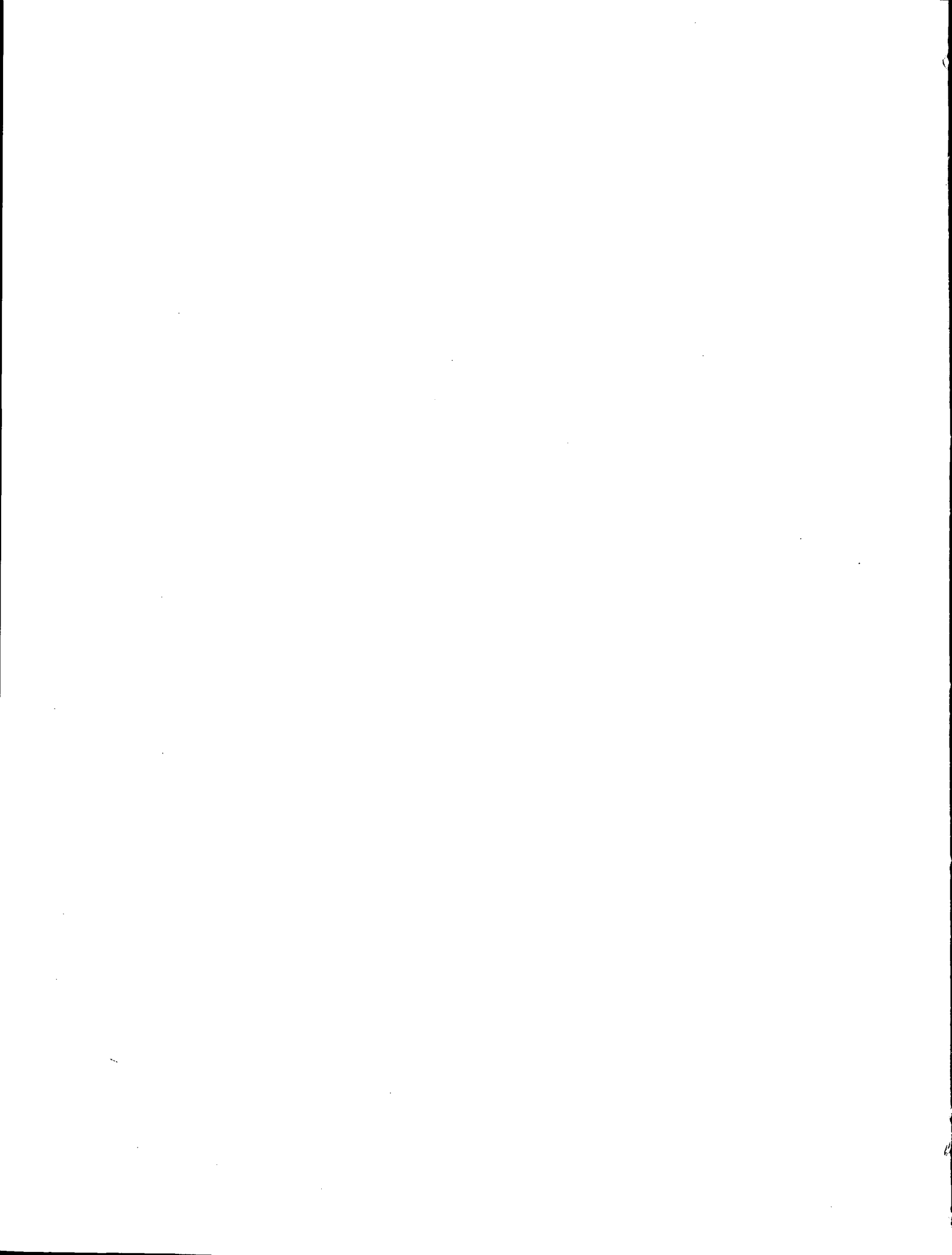
Nordhaus, William " Marching to Different Drummers; Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies." Cowles Foundation Discussion Paper, No, 1067, Yale University, January.

Persson, Torsten and Guido Tabelli, " Designing Institutions for Monetary Stability." Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, December 1993, Vol.39, pp. 53-84.

Rogoff, Kenneth "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. The Quarterly Journal of Economics, November 1985, pp. 1169-1189

Tanzi, Vito "Inflation, Lags in Collection and the real Value of Tax Revenue." IMF Staff Papers, Volume 24, pp. 154-67.

Walsh, Carl "Optimal Contracts for Central Bankers" American Economic Review, March 1995, Vol. 85, No.1, pp. 150-167.





# BUDGETARY REFORMS IN OECD MEMBER COUNTRIES

David Shand  
Acting Head of Programme  
Public Management Service  
OECD, Paris

(The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of OECD Member governments)

## INTRODUCTION

Budgetary developments in OECD Member countries can be broadly described under two related objectives:

- fiscal consolidation -- reducing budget deficits and restraining debt levels;
- improving the resource allocation process and the performance of the public sector.

While there are differences between OECD Member countries in the magnitude of budgetary problems and the comprehensiveness of responses there is considerable convergence in their approaches to achieving these objectives. Fiscal difficulties -- large deficits and high debt levels, have been experienced by nearly all OECD Member countries. The most comprehensive budgetary reforms have been in those countries which have emphasised the need to achieve the "macro" objective of fiscal consolidation while seeking to improve "micro" performance -- covering economy, efficiency, effectiveness and quality of services. Indeed, improved micro performance will assist in achieving macro objectives.

It is possible to achieve good macro control without a focus on performance (e.g. Mexico) but in this case the full role of the budget is not being exploited. Those countries which have stressed both objectives can be said to have achieved a higher quality fiscal consolidation. In particular this includes tackling the "structural" budget deficit through addressing issues such as costs of the ageing population, as opposed to "one off" or "quick fix" changes or dubious accounting practices. This will inevitably involve some difficult decisions for governments to eliminate programmes whose priority and effectiveness are judged to be insufficient, following detailed evaluation.

These reforms have involved considerable changes in budgetary processes. Traditional budget systems, with short term and detailed control of inputs have generally been a disabling environment for public sector "micro" performance. Under traditional budgeting, targets have been achieved by arbitrary reductions in inputs and macro objectives may thus have been achieved at the cost of micro performance. The budget process has encouraged bids for additional resources rather than reallocation of existing resources.

Overwhelmingly this traditional budgeting approach is no longer considered appropriate in OECD Member countries. Budgets have thus needed to become (micro) performance management instruments

as well as instruments of macro control or fiscal consolidation. The challenge is to incorporate both objectives into the budgetary system -- to achieve better macro control and improved micro performance. Changes in budgetary processes have thus been a major vehicle of public management reforms in some countries (Australia, Sweden).

### SUSTAINING FISCAL CONSOLIDATION

Budgets, as instruments of economic and social policy are affected by and intended to affect economic conditions. Similarly budgeting practices are influenced by and designed to influence the decision-making environment.

An important theme of budgeting developments in OECD Member countries is that fiscal strategy is a major part of a government's overall policy. It is thus a "corporate" responsibility. It must therefore:

- be "owned" and supported by all ministers, not just the Minister of Finance;
- form part of the management strategy of the heads of all departments and agencies, not just of the Ministry of Finance or central budget office;
- form part of the responsibilities of all public sector managers, not just those managing an organisation's accounting and budgeting systems.
- be accepted by the Legislature in those (few) cases where it has budget powers independent of the Executive.

Of course this is easier said than done. But clear signals, including leadership from the top and by example, and appropriate incentives will assist in this. Budgetary devolution is important if managers at all levels are to be held accountable for budget control and for micro performance.

A changed role for the central budget office is also implicit in these changes. While it retains a central role in setting the budget framework and operating the budgetary system the central budget office must also create and manage a performance oriented environment, relaxing detailed ex ante controls in favour of monitoring and review, and accepting dialogue and negotiation with spending ministries, rather than operating by edict. This will often require staff with different skills than previously.

OECD experiences suggest that the effectiveness of deficit reduction strategies will depend in large measure on a convergence of resolve to act by politicians, public officials and the public. While in some instances this resolve may be created by external factors such as adverse developments in interest rates, exchange rates or the external account. A range of actions may be taken to create the political and public will to act. These include:

- generating increased public awareness of why deficits matter by demonstrating their linkage to mortgage interest rates, inflation, exchange rates and taxation;
- developing a longer term focus for budget policy through the use of multi-year budget planning arrangements which demonstrate the unsustainability of current policies and the extent to

which current policy actions will lead to improved budgetary outcomes (including possible tax reductions) over the medium to long term. This need is made all that more important by the adverse impact on government budgets of the ageing of populations;

Fiscal consolidation is compatible with different political philosophies. While public sector reforms in the United Kingdom and New Zealand including fiscal consolidation have been based on a minimalist view of the role of the public sector, in other countries (e.g. Nordic countries and even OECD Member countries with conservative administrations such as Germany and France) fiscal consolidation is seen as part of overall reforms to defend and enhance the performance of the public sector -- to preserve the welfare state by reforming it.

Budget targets are not self-executing -- results cannot be achieved simply by announcement. Nor is it always within the grasp of governments to meet them, no matter how strong their determination. When recessions occur fiscal targets may yield to political or economic pressures. For example Japan sees a need to maintain public expenditures during its recent recession as a counter cyclical measure, even though this has led to a significant increase in the budget deficit. Other external shocks, such as the reunification of Germany, can force a government to retreat from carefully developed fiscal objectives. Much also depends on the short-term control exercised by the government over key variables such as interest rates, and the cost of demand-led expenditure programmes. The use of realistic and cautious economic assumptions will assist fiscal consolidation efforts. Global targets and top-down ceilings in nominal rather than real terms can also reduce the possible pressure on public finances in inflationary conditions.

### **NEED FOR FISCAL CONSOLIDATION**

There is now general recognition that budget deficits do matter although differences of opinion exist on when and of what level deficits may be acceptable. Reflecting on this a key development in OECD Member countries has been greater transparency and clarity of budget and financial information. Without such information costs budget strategies cannot be developed, let alone implemented. This has led to a focus on fiscal strategies that would have been impossible only a decade ago -- because the information was not then readily available. The greater influence of international financial markets in determining borrowing costs is a related development.

The growth of the public sector in the 1970s and early 1980s set the scene for subsequent pressures for reform. Firstly, fundamental questions were raised about the affordability of the public sector and whether it provided value for money. Second, earlier expansion had set clear limits to further growth. Demands for new services and other expenditure pressures would increasingly have to be satisfied by offsetting reductions elsewhere. Third, there emerged a concern that the very size of the public sector was an impediment to its good management and its flexibility to adapt to new challenges. The difficulties of many organisations in the private sector show that this is not just a public sector phenomenon. Fourth, there were also concerns about the crowding-out effects of public sector borrowing on private sector investment. Overlaying all this was a general view that taxation levels were too high.

Restraining public expenditures and budget deficits is thus considered essential to establish a stable domestic financial environment and to promote a sustainable reduction in real interest rates which will help private investment to expand and thus promote sustained economic growth. In countries where

deficits are large and public debt is continuing to rise - and this is still the case in many OECD Member countries - further deficit reduction is considered necessary. But clearly deficit reductions need to be pursued in ways consistent with the objective of improving economic growth. In general governments consider this is best achieved through restraining public expenditure rather than by raising taxation, which would damage incentives. Nevertheless as an expressedly interim measure a number of European countries (Belgium, Italy, France, Germany) are increasing taxation in order to meet European common currency requirements set out in the Maastricht Treaty. Japan has also emphasized taxation increases more than expenditure reductions. Nevertheless continued progress in containing public expenditure also creates room for tax cuts, which are part of the fiscal strategy of many OECD Member countries.

The fiscal imperatives underpinning budgetary consolidation are accentuated by large future spending commitments, particularly in entitlement programmes as a result of ageing populations and to some extent the need to renew public infrastructure assets. Cyclical recovery alone in public finances will not be sufficient to overcome current fiscal imbalances, nor will it provide enough flexibility to cope with large long term spending commitments. To achieve sound medium term fiscal positions, it is clear that countries need to tackle the structural components of budget deficits, which involve difficult decisions concerning long established programmes and entitlements.

### **RECENT BUDGETARY DEVELOPMENTS**

During the recession of the early 1990's fiscal positions deteriorated in nearly all OECD Member countries. In 1993 the OECD-wide general government deficit reached 4.5% of GDP. Among the G-7 group of countries deficits reached 4.2% of GDP, and OECD-Europe deficits reached 6.5% of GDP. As a result of government actions and global economic recovery, budget positions are now improving in many OECD Member countries although in general they remain less favourable than in the early 1990s. The total general government budget deficit is projected to decline, but remains at 3.4 % of GDP OECD-wide in 1995.

As well as economic recession, external economic shocks created by historically unique circumstances, strongly affected fiscal positions. For example Finland's fiscal position sharply deteriorated as a result of the 1990-91 collapse of the Soviet Union, which had been Finland's main trading partner. Germany was also exposed to the unique fiscal shock created by the costs of unification.

The fiscal positions of Italy, Belgium, and Greece continue to be significantly affected by growing debt interest payments. In most OECD Member countries the gross public debt to GDP ratio has continued to grow in recent years, rising OECD-wide from 57.7% of GDP recession in 1989 to 72.4% of GDP in 1995. It is forecast to increase to 75.4 % of GDP by 1997 reflecting the impact of the building up of debt levels, even though deficits have been reduced. It is self evident that reducing debt levels as opposed to restraining their rate of growth can only be achieved by generating budget surpluses.-- or by privatisation of government assets (if this revenue is not included in budget revenues).

Belgium, France, and Switzerland identify over optimistic growth expectations and consequent inaccurate forecasts of tax revenues as having adverse consequences for their fiscal position. Their fiscal positions were also worsened by discretionary spending during the electoral cycle in Belgium, the large underground economy in Italy, or an underestimated length of the recession in Switzerland. The US's legislative framework for budget consolidation was also built on over-optimistic economic forecasts that assumed high growth, low inflation, and low interest rates.

A number of EU countries have recently made strong commitments to more rapidly achieving the Maastricht Treaty requirements (Italy, Spain, Greece, Portugal).

### GLOBAL TARGETS FOR AGGREGATE EXPENDITURE CONTROL

Most OECD Member countries have thus adopted fiscal consolidation as a major strategy. Their current budgetary goals are almost without exception expressed as specific quantitative targets, not as general statements of intent. To be readily grasped by politicians, civil servants and the general public they are summed up in a few numbers representing future directions the government intends to follow. This provides an unambiguous message on a government's financial objectives to participants in the budget process. At the same time it restricts the ability of the government to subsequently adjust its strategy for reasons of expediency particularly when the targets are specified for each of several years ahead, rather than as a level to be achieved by the end of a future period.

The budget targets adopted by OECD Member countries can be grouped into three categories as set out below. Many countries use more than one target.

- 1) A ratio, usually expressed as a percentage of GDP or some other indicator of aggregate economic activity. The ratio may relate to the level of public debt, the budget balance or the level of government revenue or expenditure, or a combination of these factors.
- 2) A rate of change for expenditure. A common target has been zero real growth over the stated period, although the target could also allow some increase or call for a reduction in real expenditure. Alternatively the target may be expressed in nominal terms, and may be published alongside target ratios to GDP for the budget balance or revenues.
- 3) An absolute value for the target variable in nominal or cash terms. Targets in cash terms can be expressed as either the future level of expenditure or the deficit, or as the amount of desired change from some baseline level.

It is noteworthy that virtually all OECD Member countries have an explicit target for the deficit as a ratio to GDP. Such a target has been given impetus among Member countries of the European Union (EU) by the provisions of the 1990 Maastricht treaty which established the requirement of achieving by 1996/97 a deficit to GDP ratio no greater than 3% -- and a gross debt to GDP ratio not exceeding 60%, as a condition of joining the European monetary union. Many EU countries refer to the Maastricht Criteria as their primary global fiscal objectives. In these countries the Maastricht criteria are contributing to both the pressures and the resolve for fiscal restraint and provide a clear rationale for respective governments seeking broad political and public support for fiscal consolidation. Negotiations are currently underway on how to enforce these provisions for those countries which choose to adopt the common currency.

Few countries have however expressed specific targets for the ratio of taxation to GDP.

As well as meeting the Maastricht criteria Germany specifies an objective to reduce the ratio of government expenditure to GDP to the 1989 (pre-unification) level to create the necessary conditions for lower taxes and contributions, smaller deficits, so as to increase private sector investment and

employment. Denmark also complements its commitment to the Maastricht criteria by targeting a reduction in the ratio of public expenditure to GDP.

Australia, New Zealand, and Canada also define their fiscal policies in precise terms. Australia's medium term strategy implies a reduction in the deficit to less than 1% of GDP by 1996/97 and balancing the budget by 1997/98. By pursuing the objectives set out in its 1994 Fiscal Responsibility Act, New Zealand, which is running a budget surplus, intends to reduce net debt to below 20% of GDP by 1997/98, to reduce general government expenditure to 30% of GDP by 1997/98, to restore net worth as set out in a consolidated government balance sheet to significantly positive levels in 1996/97. Canada has set a target deficit of 3% of GDP by fiscal year 1996/97, and aims to eventually eliminate the deficit. In the UK overall spending is planned to stay broadly constant in real terms from 1995/96 to 1998/99, to achieve the Maastricht criterion in 1996/97, to balance the budget in the medium term, resulting in reducing the public sector's size as a percentage of GDP.

The New Zealand policy introduces a new type of target -- one for the Government's net worth, measured by assets less liabilities, which is likely to increase in importance. It requires the introduction of accrual accounting systems and in particular the recognition and appropriate valuation of all Government assets.

While this is not the appropriate place for a detailed discussion of how budget balances are measured, a distinction is sometimes drawn between the balance on current account and on capital account. A deficit on the former indicates that the Government is borrowing for current expenditure; on the other hand borrowing to finance capital expenditure may be considered less unsound. Some governments also refer to the "primary" budget balance, meaning the balance before debt servicing costs. A number of European countries having large budget deficits nevertheless have primary surpluses, reflecting the impact of high levels of debt. However the relevance of a "primary" surplus is questionable; it is the overall deficit which must be financed.

In some cases (e.g. the Maastricht Treaty) the criteria relate to the budget situation of the public sector as a whole, i.e. sub-national as well as national governments. This implies the adoption of a national fiscal strategy applying to all levels of government with the consequent need for national governments to ensure sub-national governments' adherence (Germany, Australia). This may involve consultative or more coercive arrangements such as changes in inter-governmental financial arrangements (including reductions in transfers from national government or imposing unfunded mandates on sub-national government) depending on the constitutional relationships in each country.

## **LEGISLATIVE REQUIREMENTS FOR FISCAL CONSOLIDATION**

In some countries specific legislative requirements mandate either the specific means of enforcing spending reductions, or levels for revenue, expenditure or the deficit, or enhanced reporting of government strategies and progress in achieving them.

Over the last ten years the US has made several legislative attempts to reduce the deficit including the Gramm-Rudman Acts of 1985 and 1987. They proved unsuccessful because the reductions required to reach targets would have been too painful and were built on over-optimistic economic forecasts. The key current legislative framework, the Budget Enforcement Act provides mechanisms of discretionary caps and pay-as-you-go limits to enforce expenditure reductions and to ensure that legislative action does

not increase the deficit through the 1998 fiscal year. The President and Congress have periodically passed legislation effecting more specific reductions in discretionary and non-discretionary spending and increases in receipts. This year both President and the Congress have adopted the new medium-term fiscal policy objective of balancing the federal budget by fiscal year 2002. Congress has periodically discussed the introduction of a balanced budget amendment to the Constitution.

New Zealand has established a somewhat different legislative track. It has set out a number of principles of responsible fiscal management in the Fiscal Responsibility Act of 1994. The Act does not set a specific numeric target for expenditure, revenue or the deficit, but requires debt to be at prudent levels and a level of net worth that provides a buffer against adverse future events. For this purpose the Act requires the government to regularly provide information on its strategic and detailed budgetary plans and its subsequent performance. For example, the annual Fiscal Strategy Report states the government's long-term fiscal objectives and timeframe for their achievements, as set out previously.

The proposed Australian "Charter of Budget Honesty" follows but goes further than the New Zealand approach by requiring a regular report on "inter-generational equity".

### **TOP-DOWN SPENDING CEILINGS**

Some OECD Member countries have emphasised portfolio or ministerial budgeting, giving individual ministers greater flexibility in determining the allocation of resources within their portfolio, but in return requiring them to manage within the amount allocated and to fund new programmes from greater operational efficiencies or by eliminating or reducing existing programmes.

Top-down ceilings for ministerial budgets are thus a means of integrating programmes and policy choices within the agreed global targets. They are sometimes employed in combination with across-the-board or targeted spending reductions.

Countries which emphasise top-down ceilings as a tool of expenditure restraint include the Nordic countries (Denmark, Finland, Iceland, and Norway) and the UK. Denmark's general framework for the budget process is the setting of ceilings for each spending ministry which are decided by the cabinet and are politically binding within the government. In Iceland and Norway each ministry's budget targets are developed through a combination of across the board spending reductions and targeted spending reductions in specific programmes. In the UK early in the budget process the Cabinet establishes a ceiling for aggregate spending within the control total (covering about 85% of total government spending) and the totals for departmental programmes. This facilitates a discussion of relative priorities while restraining total spending.

### **CHANGES TO BUDGETARY PROCESSES**

As mentioned earlier budget targets are not self executing. Action is needed by Governments to achieve them. These actions can be loosely divided into:

- changes to budgetary processes aimed not only at achieving better macro control but at improving the performance of public sector programmes (systemic changes);

- policy decisions to reduce or eliminate particular expenditure items or programmes or increase revenues (substantive changes)

The first area is now discussed, followed by brief reference to the second.

### ***A More Comprehensive Budget Structure***

In many traditional budgetary systems the budget may have been split into several parts -- a budget for current expenditure, a capital expenditure budget and possibly numerous special accounts or trust funds with their own earmarked sources of revenue. In many cases each separate component may have been subject to different rules and processes and even to different timeframes. The budget process was thus fragmented making it difficult to adequately consider and trade off between different alternatives. There was also the possibility of inconsistent decisions between the current and capital budgets, e.g. providing funds for a new hospital but no funds for staffing it. In some countries separate processes for budgeting for staff increased this fragmentation.

Budget reforms have stressed the development of a consolidated or comprehensive budget, where all budget expenditure proposals are considered at the same time and within the same fiscal target. Associated with this have been changes to ensure more orderly budget processes limiting the extent to which decisions on new or additional spending may be taken outside the budget formulation stages, e.g. instituting budget rules which ensure that no additional expenditure proposals can be considered once the budget has been determined, unless offsetting savings are offered.

Many countries have also stressed the need to evaluate "taxation expenditures" i.e. assistance given by way of taxation reductions or concessions rather than by direct expenditure, as rigorously as direct expenditures. A related issue is developing "regulatory budgets" under which costs imposed on the private sector or individuals by government regulatory programmes are considered in the same way as direct government expenditure.

### ***Multi-Year Budget Planning***

Budgets are enacted on an annual basis in OECD Member countries. This short-term horizon may impede effective expenditure management. In traditional budgeting, decisions on resource allocation were made on an ad hoc or piecemeal basis with little consideration of the implications of decisions beyond the next year. Strict annuality also provided little incentive to managers to achieve savings within each year or to plan expenditures in an orderly fashion with a focus on results. Thus changes have been implemented to incorporate a multi-year perspective into the budget process.

However it is important to note that this is not the same thing as multi-year appropriations or multi-year budgets. Rather, the annual budget and appropriations are developed within a multi-year perspective. Nor is it simply about forecasting but rather about plans or intended actions.

It is also important to note that this is more than multi-year forecasting, but rather the making of decisions for the future (i.e. planning) based on these forecasts.

This has involved multi-year budget targets and plans as previously discussed, including on the expenditure side multi-year indicative levels of funding for organisations and programmes. By providing



a degree of certainty on the level of funding and government expenditures over time, multi-year expenditure plans assist in lifting the sights of managers in both spending ministries and the central budget office to more strategic questions of the best mix of resources and the most appropriate timing of expenditure in pursuing programme objectives. However these budget plans are not always used to give indicative funding levels to individual ministries and specific programmes for the forecast period so as to prevent ministries and programs from claiming ownership over these funding levels in case downward revisions become necessary. However if articulated only at a macro level, they do not assist in achieving the needed focus on performance and reallocation at the micro or organisational level.

The medium-term plans have been formulated at the macro level by an interaction of the following:

- By setting overall fiscal targets and making explicit how the government will meet them over a number of years, and by translating these into operational terms thus establishing a ceiling for expenditures
- By showing the cost of continuing existing policies. In a number of countries including the US, Sweden, Netherlands, this base line projection became the starting point for developing the budget. In most cases, the base line projection conveys a powerful message on the need for discipline in proposing new expenditures.
- By highlighting the budget implications of decisions in the next year's budget whose expenditure may not be fully reflected in the current budget. This is especially relevant in indicating whether the full costs of proposals by ministries would be incompatible with the medium-term fiscal policy objectives.

The use of long-term budget forecasts has not been as widespread nor as uniform as medium-term budget forecasts. In some countries, such as the US and Denmark, long-term budget forecasts covering both budget revenues and expenditures for 30-40 years into the future have been made to provide an early warning of future fiscal problems. As the ageing population is the greatest expenditure pressure facing most governments, the principal impact of long-term budget forecasts has been to indicate the effect of changing demography on government finances. Other long-term issues, such as the adequacy of maintenance and replacement of public infrastructure have also been incorporated into these forecasts although at an aggregate rather than programme level.

New Zealand and Iceland have adopted accrual-based accounting for their whole-of-government financial statements and budgets and others (Australia, UK) are moving in this direction.. Accrual accounting has several implications for the incorporation of longer-term issues into the budget process. First, expenses are recognised when they are incurred rather than when they are paid. As a result, expenditures which are building up over time but are not payable until later, are nonetheless reported as expenses to show total resource costs. Second, all assets, such as highways and other infrastructure, are valued and reported in the balance sheet to draw attention to their management and the maintenance of their values. Third, all liabilities are recorded in the balance sheet. For example, unfunded public service pension plans are recognised as liabilities in the balance sheet and correspondingly the full increase in this liability in any period is recorded as an expense in the budget operating statement. Measuring of assets and liabilities also results in measuring Government's "net worth" as discussed earlier. The cost of asset usage may also be incorporated in the operating statement by a capital charge which is a charge against a departments' or agency's appropriation to cover the cost of the assets it uses

in delivering its programmes. This encourages attention to asset management; by reducing or restraining its asset levels the amount of the charge against the appropriation is reduced. The experience in both countries suggests that accrual accounting increases the focus on longer-term issues.

Another recent technique for dealing with long-term issues, still under development, is generational accounting. It was first employed in the 1993 budget in the United States and later in other countries, including Germany, Italy, New Zealand, Norway, and Sweden. It was developed to estimate what different generations would pay in taxes and receive in benefits over their lifetimes given existing policies, thus focusing on questions of inter-generational equity. The traditional manner of accounting sums up all government revenues and expenses for a fiscal year irrespective of which generation these transactions relate to. Multi-year budget forecasts project these totals over the number of years for which such information is available. Generational accounting, on the other hand, presents total government revenues and expenses summed on the basis of which generation these transactions are linked to irrespective of what fiscal year the transaction takes place in. In spite of many assumptions underlying it and the very long-term horizon involved, it can provide useful information on inter-generational implications of government budgetary policies.

### ***Devolution and Flexibility in Administrative Expenditures***

Devolving budget authority and providing flexibility have been an important reform strategy in many OECD Member countries. The traditional budget control systems have been criticised as having become too detailed, rigid, and in many cases, counterproductive to both macro control and efficiency. Devolution and flexibility is seen in many countries as enabling managers to improve efficiency and thus as a tool in achieving the tight expenditure targets which have been set. This recognises that managers of individual programmes are in the best position to decide on the most appropriate mix of inputs to be used for carrying out programmes. As such it assists managers to achieve tighter budgetary limits. There is no evidence in OECD Member countries that this greater flexibility has comprised macro budget controls.

The changes are directed at giving organisations and managers greater freedom in operational decisions and removing unnecessary constraints in resource management. In return organisations and managers are more directly accountable for results. In particular managers must manage within the financial limits set, with supplementation of funds being available only in exceptional circumstances. Control through detailed appropriation of inputs is replaced by a framework of performance targets, incentives and performance measurement, as discussed later. Common budgetary incentives are greater end-of-year flexibility, the consolidation of detailed appropriation items, and net appropriations.

Under traditional budgeting, funds unspent at the end of the year are surrendered in full to the centre, regardless of the reason for underspending. Often allocations in subsequent years are also reduced to reflect this underspending. This resulted in the well-known end-of-year rush to spend, regardless of whether such expenditure was cost-effective. This is related to the issue of providing medium-term indicative funding levels to organisations mentioned above. Under the reforms the future indicative funding levels are not reduced by the underexpenditure in a previous year. The reforms have provided flexibility to carry over a proportion of unspent funds to the following year, and in some countries even to borrow from the following year in the case of over-expenditures. For example, Australia has increased the percentage of budget that can be carried over from 3% to 6% as this end-of-year flexibility is seen as improving rather than working against improved macro controls.

The consolidation of detailed appropriation items and the consequent devolution of resource allocation decisions have been common elements of the devolution strategy. Such arrangements aim to give greater flexibility in the use of funds by eliminating over-detailed categorisation of budget allocations and making transfers among budget categories easier. An increasingly common approach is to consolidate all administrative expenditures, often including salary, into a single running costs appropriation subject to strict overall cash limits. A single budget line for administrative expenditure makes it possible to use different combinations of staff, information technology, and other resources to produce results in accordance with programme targets. But restrictions remain on transfers between programme (or transfer expenditure) and administrative expenditures so as to focus on administrative expenditure efficiency.

Budgetary devolution has been accompanied in many countries by devolution of decision-making on personnel matters such as classification or even pay. Parallel controls over staffing numbers have also been abolished in some countries as part of this greater flexibility.

In Australia, Denmark, Ireland, and Sweden the consolidation of administrative expenditure into a single line has been accompanied by a required annual efficiency dividend under which the budget allocation for administrative expenses has been reduced by up to 2-3% in real terms. Although sometimes attacked as being arbitrary cuts they have a clear rationale. Programme managers are required to achieve this minimum target in terms of improved productivity, based on the assumption that the greater budgetary flexibility facilitates productivity improvements. In other words they are expected to absorb this reduction with no impact on outputs or quality. For the same reasons the UK 's cash limits for running costs in recent years have not been adjusted upwards for changes in inflation but held constant.

Another arrangement providing greater flexibility is the introduction of net appropriations, which allow ministries to retain all or some revenue raised from user charges. Expenditures can be increased to the extent of the additional or a preparation of the revenue retained. Net appropriations provide incentives to generate revenue that would not otherwise be generated and ensure greater responsiveness to customer needs, although they have raised concerns about a weakening of parliamentary control. In some countries they also serve as an incentive for the identification and sale of surplus assets. Agencies may be credited with a portion of the sale proceeds of such assets rather than this going entirely to the central budget.

### ***Accountability for performance : Budgeting for Results***

Central budget offices have increasingly replaced their detailed ex ante control of administrative expenditures with a more performance oriented managerial climate. These changes are based on the view that greater integration of performance issues into the budget process will improve resource allocation and overall performance. It also reflects the view that concentrating on strategic issues such as reviewing programme performance is more important both to macro control and micro efficiency than detailed controls on inputs. The new roles of the budget office are reflected in devising a more effective budget system to control the budget totals and to better establish priorities among programmes, integrating budgeting with other management processes, requiring spending ministries to measure performance and evaluate results, developing new guidelines and methods for holding managers accountable, and promoting new information and reporting systems.

In a number of OECD Member countries this focus on performance reflects the view that too little was known of what was being achieved with government expenditures.

Performance management includes mechanisms such as corporate planning, under which organisation and programme objectives are determined. Many OECD Member countries have had experience with some form of planning, programming and budgeting system (PPBS) or similar systems that tried to link budgets and performance. One of the principal lessons from these experiences is that care must be taken to instil managerial responsibility for results at all levels of management rather than simply impose objectives and performance measurement from the top. In Australia programme management and budgeting (PMB) has focused attention on linking planning, budgeting, implementation strategies and assessing programme outcomes.

In some cases performance objectives are made through formal contractual arrangements specifying the output or results that an organisation or a manager is committed to produce with the agreed level of resources. The range of contractual arrangements developed in OECD Member countries includes:

- Budgetary agreements between the central budget office and spending ministries that financial allocations are provided in return of an agreed level of performance. The Australian system of resource agreements as applied to elements of expenditure illustrate this approach. For example a resource agreement on the funding of a new computer system may specify the staff reductions to be achieved, with this saving to be deducted from the organisation's indicative future funding levels.
- Legislative appropriations being made on the basis of the agency producing an agreed level of outputs as in New Zealand.
- Performance agreements with organisation on the services to be delivered and the level of performance to be achieved. The UK's annual performance agreements for executive agencies between a minister and an agency reflect this approach, although they are related to rather than directly part of the budget process.

But such a contractual approach has raised several problems. There are methodological and practical limitations on performance measurement. It may be also difficult to establish a direct link between the level of performance and the budget, because decisions on resourcing take into account a number of factors other than performance. Thus in other countries, the drive for performance is less closely linked to budgeting but has a broader aim to strengthen the capacity of managers to take initiatives and accept responsibility for providing efficient and effective public services. Performance issues are seen as informing the budget process but the link is indirect rather than direct. These countries aim to establish performance measurement more firmly in the budget process by focusing the budget dialogue on past and planned performance.

To measure performance, most governments have put considerable emphasis on requiring agencies to develop performance indicators, and many of their published budget documents, annual reports, and other documents contain an extensive range of performance indicators. There has been a tendency in some countries to develop excessive numbers of indicators, without an adequate understanding of their interrelationships or of how the information might be used. It is important to choose key relevant indicators and keep the process simple but comprehensive.

Many countries have also taken steps to formalise requirements for programme evaluation usually as part of reforms to the budgetary process. While evaluation is perceived as primarily the responsibility of individual agencies, selective programme evaluations may be undertaken by the central budget office or by external auditors. In some cases, such as in Australia, the results of internal evaluations must be reported externally and be accessible by external review agencies such as legislative committees.

The role of external review agencies such as auditors may be enhanced under performance management reforms. Apart from carrying out performance reviews, the National Audit Offices of the UK and Sweden have a role in reviewing the quality of performance information. In Australia and Canada, the external auditor may also review and evaluate the general adequacy of internal performance measurement and monitoring mechanisms.

### ***Commercial and Competitive Approaches : Market type Mechanisms***

Market type mechanisms are being used in many OECD Member countries' to improve public sector performance and accountability. The most commonly used instruments include user charging (internal and external), contracting out, vouchers and their equivalents, the creation or modification of property rights, joint public/private financing of infrastructure and corporatisation and privatisation.

The strategies differ greatly between countries. Some countries such as the United Kingdom and New Zealand are using market type mechanism policies as part of an overall reduction in the role of the government sector. In other countries they are being used as techniques for improving efficiency and flexibility without changing the balance between the public and private sector.

A number of countries have created internal markets in the provision of internal government services such as printing, vehicle fleet and property management, consultancy and legal services. This involves budgetary appropriations being given to the consuming agencies, who thus determine the type and amount of services they require, rather than such decisions being made by the supplier. (It also means that the full costs of their operations are included in their budget appropriation.) The supply may also be opened up to external competition. Public sector suppliers are required to achieve financial and other performance targets but are given greater managerial autonomy so as to be able to achieve them. The use of internal markets may increase productivity as well as changing the amount and composition of services purchased. These internal markets can be seen as an extension of the general trend towards the devolution of authority within administrations.

Other internal markets reflect a "purchase/provider split", as illustrated by the NZ and UK health services. Under such arrangements a clear distinction is made between responsibility for deciding on the service to be delivered and actually providing the service. A contractual arrangement exists between the purchaser and the provider.

The increased use of user charges for external customers is a similar attempt to use market signals, as well as recover some of the costs of the service to assist the budget balance. User charging has helped to ration demand and reallocate resources to higher priorities. Examples of such new charging include areas as diverse as weather forecasting and central statistical information. In many cases this is associated with net appropriations or other more flexible financial arrangements such as corporatisation, for the supplier. (The OECD has recently commenced a study of user charging in Member Countries.)

Many countries have emphasised contracting out public sector activities as a means of reducing costs and increasing efficiency. Contracting out may also be used to meet service demands which exceed the capability of in-house staff or to provide flexibility to meet temporary requirements. Services contracted out in the OECD Member countries are diverse, ranging from relatively simple activities like cleaning, printing and maintenance to more complex and strategic ones like information technology (UK) or external auditing (New Zealand) or air force flying training (Australia). Since 1992 the UK has been implementing a comprehensive programme of market testing of government services against alternative private suppliers. In the UK few activities cannot be subject to market testing and therefore managers are required to justify any decision not to market test activities. The UK reports typical savings of 25% from its market testing, which is almost the same level of 20%-30% reported in US experiences. (The OECD has recently issued Best Practice Guidelines on the contracting out of government activity.)

Vouchers are used as a means of empowering consumers of publicly funded services and of stimulating supply-side improvements of these services, including lower administrative costs. The US housing voucher programme is regarded as having provided greater real income benefits to the targeted population at lower administrative costs. The UK quasi-voucher scheme for residential care and nursing homes seeks to address the problem of controlling total costs and meeting both the preferences and needs of recipients.

In some countries partnership arrangements with the private sector in capital investment programmes are of increasing significance. Such arrangements may take many forms but involve the use of private sector funds and/or skills in the construction and/or management of new capital facilities. Toll roads and bridges are a common example in a number of countries. The use of private finance and management is seen as reducing costs. On the other hand there is some criticism that government financial commitments under such arrangements may not be adequately disclosed in budget documents and government financial statements.

Public enterprises have involved considerable costs to the budget in a number of OECD Member countries. Reforms have involved changes to public enterprises -- the increased use of corporatisation and privatisation. Corporatisation involves government owned organisations operating on a "commercial" basis with financial objectives and significant operational autonomy, while remaining under government ownership. Experiences suggest efficiency gains, particularly when product markets are competitive or contestable. In sectors retaining natural monopoly elements, such as water and electric utilities, regulatory models may assist in improving performance. Several countries made extensive use of the corporatised model. Since 1987 New Zealand has transformed numerous government departments producing goods and services, such as electricity generation, forestry and mining, into state-owned enterprises. In many cases improved returns to the budget, by way of dividends have resulted, or losses previously met by the budget have been eliminated.

Other countries, including the UK, New Zealand but also Germany and France have pursued or are pursuing privatisation to promote efficiency, to widen individual ownership and to eliminate costs to the budget. In addition to improving of performance, the UK seeks to maximise the value achieved in any sale and privatisation proceeds have, over a period of time, made a significant contribution to the budget -- some £60 bn by the end of 1994-95.

## *Improved Cash and Asset Management*

Several countries have introduced innovations to better manage the public debt and reduce interest payments. Improved management of cash (e.g. more speedy collection of amounts owing to the Government) and other assets has also assisted in fiscal consolidation. Poor asset management, both in the sense of accumulating more assets than needed (i.e. under utilised assets) and failure to adequately maintain assets have been a feature of many governments. As discussed above techniques such as accrual accounting, capital charges for the use of assets and incentives for agencies to realise surplus assets have assisted in improving asset management.

## **Policy Decisions**

Decisions to reduce or restrain expenditures can be described as “substantive” changes in public expenditure, as opposed to changes in budgeting processes. Because of the great variety of decisions made in different OECD Member countries and the difficulty of generalising they are discussed here only in summary.

Up until 1990 fiscal consolidation in OECD Member countries focused on reducing subsidies and government operating expenditures. In many OECD Member countries recent efforts to tackle the structural component of budget deficits have involved targeted spending reductions in a wide area of transfer payments (in some OECD Member countries social transfers have accounted for up to 60 per cent of total expenditures.) These areas include social security expenditure, contribution to pension schemes, and contributions to medical insurance schemes. In addition other large spending programmes have been targeted -- contribution to education schemes, subsidies to industry and agriculture, contributions to research and development, and defence spending.

France has taken remedial action on both the revenue and expenditure sides of the general social security system and has achieved a marked slowdown in the growth of expenditure on health insurance. Germany has frozen research and development subsidies and reduced transfers in programmes covering unemployment, family, social and educational benefits Japan has reduced contributions to medical insurance, health and medical service for the aged, public pension, and food subsidies. Canada has made substantial cuts in subsidies to industry and to regional developmental programmes. Belgium has frozen in nominal terms subsidies to public enterprises and the social security system and introduced special measures to ensure greater control over health and unemployment payments. Austria followed a similar path, including freezes in subsidies to industries and agriculture as well as targeted cuts in various welfare programmes such as family aid, unemployment insurance, pensions for public employees and health. In the US current discussion focuses on reductions in “mandatory” programmes such as health care and social security.

Reflecting the improved global security environment a number of countries including Belgium, the UK, Germany, France have frozen defence spending in nominal terms. Under the Budget Enforcement Act limits, US defence spending was also projected to remain fairly constant over the period 1996-2000. As well the majority of reductions in executive branch civilian employment, which was set by the Federal Workforce Restructuring Act of 1994, will be come from the defence sector.

In Iceland and Japan, various government organisations and public corporations have been reorganised through mergers and abolitions. This has reduced the number of employees and operating costs as well as duplication of functions between organisations.

In some countries, expenditure reductions have been pursued by reductions in employees rather than the number agencies or programmes. Italy and Spain have implemented either total recruitment freezes or reductions in the public service workforce while Germany and Canada implemented real cuts in public sector salaries. In the USA, both the annually decreasing ceilings on employment and discretionary funding constraints are forcing agencies to reduce the number of employees.

Reform of grants to sub-national governments has occurred in several member countries. One strategy has been cutting transfers to sub-national governments, often associated with eliminating specific purpose grants and replacing them by smaller block grants. Another strategy has involved transferring functions to sub-national governments without a corresponding transfer of funds. A few countries have explicitly shifted national responsibilities and expenditure burdens to lower level of government. Italy has recently proposed transferring number of powers to local governments and reducing fiscal transfers. Australia is also considering the redistribution of responsibilities in areas such as education and health to reduce duplication between levels of government. Japan has already transferred expenditure for compulsory education to local governments and has reduced assistance to private schools.

## **BIBLIOGRAPHY**

Budgeting for Results, Perspectives on Public Expenditure Management, OECD, 1995.

Managing Structural Deficit Reduction, OECD, 1996.



# **FISCAL DISCIPLINE AND BUDGET INSTITUTIONS\***

by  
Alberto Alesina  
Harvard University

## **1. INTRODUCTION**

In the last two decades, several countries, (but not all countries) both in the OECD and in the developing world have accumulated large budget deficits. The cross country variance of fiscal positions of countries even in the same region, (or in the OECD group) is quite remarkable.

For example, Table 1 shows very large differences in debt/GNP ratios in OECD countries: this variance is much larger today than twenty years ago- In fact, several countries exhibit debt/GNP ratios close to or even greater than 100 percent, while others have ratios of about 30 percent. In Latin America, as Figure 1 shows, the variance of fiscal position is also very large. The average central government deficits in the 1989-93 period ranged from 13.6 percent of GNP in Guyana to a surplus of 3 percent of GNP in Jamaica. Figure 2 shows that this variance was even higher in the early eighties, and has been declining since then, in conjunction with a widespread improvement in the regions' fiscal accounts.

This paper argues that different budget institutions can contribute to explain this cross country variance. Thus, appropriate institutional choices can induce more or less fiscal discipline.

This paper is organized as follows. Section 2 discusses theoretical issues concerning how different budget institutions may influence fiscal outcomes. Section 3 reviews empirical results on the effects of budget rules on outcomes. The last section concludes with some policy recommendations.

## **2. BUDGET INSTITUTIONS AND FISCAL OUTCOMES: THEORY**

Budgetary institutions are all the rules and regulations according to which budgets are drafted, approved and implemented.

The government budget is the result of a collective decision process with several agents involved: the Treasury, spending ministries, legislators and bureaucrats. The critical point is that many of these agents have incentives to overexpand the budget and create deficits, while other agents have stronger incentives to limit the overall government budget constraint. Budget institutions can influence fiscal outcomes because they determine how the "game is played" amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline.

One can identify three types of budgetary institutions: i) laws (constitutional or not) which establish fiscal constraints, such as balanced budget laws; ii) procedural rules; and iii) rules concerning the transparency of the budget. I examine them in turn.

## **2.1. Balanced Budget Laws**

Two arguments suggest that a balanced budget law would not be optimal. The first one is that Keynesian anti-cyclical policies prescribe tax cuts, expenditure increases and deficits in recessions and tax increases expenditure cuts and surplus in economic expansions.

Note, however, that the feasibility and welfare consequences of these policies have been severely called into question.

The second argument which runs against the idea of balanced budget laws is the tax smoothing theory of budget deficits (Barro (1979), Lucas and Stokey (1983)). According to this theory, budget deficits and surpluses should be used to smooth the distortionary cost of taxation, so that deficits should be permitted when spending is exceptionally and temporarily high, for instance during wars, natural calamities, emergencies etc. or revenues temporarily low, for instance during recessions. Thus, a law that prescribes a balanced budget in every year would constrain excessively the use of budget deficits and surpluses as the buffer needed to implement the optimal tax smoothing policy.

On the other hand, several arguments suggest that actual policies are not dictated only by principles of optimal taxation, but are the result of various politically induced deficit bias: on politically induced deficit bias (see the survey by Alesina and Perotti (1995a)). In this case, a balanced budget law may be a second best solution. One would have to trade-off the distortions of the balanced budget law on the optimal tax policies, against the reduction of politically induced distortions on actual policies.<sup>1</sup>

I suggest that for national governments, appropriate procedures may not require explicit numerical targets fixed by laws or the Constitution, so that one may maintain flexibility on the budget balance front (needed to implement tax smoothing policies or stabilization policies) without giving up fiscal discipline. Fiscal restraints may be better achieved by certain procedural rules which create the correct incentives for policy makers, without establishing rigid and perhaps too constraining numerical targets.

## **2.2. Voting Rules**

One can identify two phases in the budget preparation:

- 1) the formation of a budget proposal within the executive; and
- 2) the presentation and approval of the budget in the legislature.

Two are the critical issues: a) the timing of votes; and b) the rules concerning admissible amendments on the budget.

---

<sup>1</sup> Tanzi (1993a,b) develops this and related points in more detail.

## 2.2.a) Timing of votes

An important question from the point of view of institutional design is whether fiscal discipline is enhanced by procedures which require a vote first on the aggregate size of the budget (total spending, deficit and taxation) and then after the first binding vote, a vote on the allocation of spending programs. The alternative procedure is to vote first on various programs and determine the aggregate spending and deficit as a residual.

Intuitively, one might think that the first type of voting procedure leads to more budget discipline. However, a model by Ferejohn and Krehbel (1987) shows not always the size of the budget is smaller when the legislatures vote first on the size and then on the composition. The reason is that rational and forward looking legislators, when voting on the composition of the budget, should calculate how their first vote will affect the final outcome both in terms of size and composition. Conversely, when voting on the size of the budget first, rational legislators can compute how a certain size will then lead to a certain composition in the following sequence of votes on various components of the budget.

Alesina, Marè and Perotti (1996), raise a different issue. They note that voting first on the aggregate size leads to a commitment on the size of the budget before a real agreement on how to achieve this target is reached. When the discussion on the composition begins (for instance which programs to cut in order to achieve the target of aggregate spending already voted), the executive and legislature use all sorts of creative accounting practices to achieve the target, while avoiding real, structural and politically unpopular budget cuts. Thus, this procedure may add confusion and reduce transparency.

Nevertheless, despite all these caveats, having to make a choice, I would suggest that fiscal discipline is enhanced by an order of voting that begins with voting on the aggregate fiscal variables, particularly if those aggregates are part of a well designed macroeconomic plan. The empirical evidence on Latin American countries, discussed in Section 3, is particularly relevant for this point, and supportive of this prescription.

## 2.2.b) Amendment rules

Baron (1989, 1991) and Baron and Ferejohn (1989) study how different amendment rules lead to different budget outcomes, in terms of size and allocation of pork barrel projects.<sup>2</sup> They distinguish between closed rules and open rules. A *closed rule* is one in which the legislature has to vote immediately yes or no on the proposal made by a member of the legislature. If the proposal is approved, the process is over, and the budget approved; instead, if it is rejected a new member of the legislature can make another proposal, which, again is voted up or down. An *open rule* is one in which the proposal made by the member selected can be amended by the floor.

---

<sup>2</sup> For original work on the effects of voting procedures on outcomes see Shepsle (1979a,b). For a more extensive survey of these models, see Alesina and Perotti (1996).

The critical results of these type of models can be summarized as follows:

1. An open rule creates delays in the approval of a proposal; where 'delays' means that more than one vote is needed for a budget to pass.
2. A closed rule leads to the adoption of majoritarian allocation rules. That is the benefits are allocated to a '50 percent plus one' fraction of the legislature. Open rule may lead to a distribution of benefits in which more than the minimum majority of legislators receive positive net benefits.
3. With an open rule the distribution of benefits within the winning majority are more egalitarian than with a closed rule.

Therefore, with closed rules voting procedures are more hierarchical, with open rules they are more collegial. Hierarchical procedures attribute more power to the first agenda setter and have a top-bottom nature. In parliamentary democracies the executive have the agenda setting power vis a vis the legislature and the Treasury Minister has the agenda setting power within the government. Thus, hierarchical procedures are those that attribute strong powers to the Treasury Minister against spending ministers within intra governmental negotiations on the formulation of the budget. Also hierarchical institutions are those that limit the prerogatives of the legislature to amend the budget proposed by the government. Collegial institutions have the opposite features: namely, they do not attribute a special status to the Treasury Minister vis a vis spending ministers, attribute vast amendment powers to the legislature, and generally, emphasize collegiality in the budget process and protect the rights of the minority not represented in the government coalition.

A rather common limitation of the amendment prerogatives of legislatures is the prohibition to increase the deficit target proposed by the government and (sometimes) the spending target. On the contrary, legislatures typically can amend the allocation of spending programs proposed by the government. Thus, hierarchical procedures limit legislative amendment on the composition but impose a closed rule on the size of the deficit and of total spending. Collegial institutions allow amendments not only on the composition, but also on total spending and even on the deficit.

One can identify a trade-off. Hierarchical institutions enforce fiscal restraint, avoid large deficits and favor fiscal adjustments. On the other hand, they are more likely to generate budgets heavily tilted in favor of the government majority. Collegial institutions have the opposite features. Thus, from the point of view of fiscal discipline, hierarchical institutions should be more effective, even though, perhaps, less "fair" in the sense of protecting the minority.

### 2.3. Transparency

The important of transparency in the budget process should not be underestimated. The goal of having transparent budget documents and procedures should be considered at least as important as having appropriate voting and procedural rules.

Lack of transparency in budget documents facilitates various tricks of creative accounting and makes spending control particularly difficult, as emphasized by Tanzi (1994).

Alesina and Perotti (1996) summarize a variety of practices, often used for creative accounting, in the following way:

1. Overestimate the expected growth of the economy, so as to overestimate tax revenues, and underestimate the level of interest rates, so as to underestimate outlays. At the end of the fiscal year, the unexpected deficits can be attributed to unforeseen macroeconomic developments, for which the government can claim a lack of responsibility.

2. Over optimistic forecasts of the effect on the budget of various policies, so that for instance, a small new tax is forecasted to have major revenue effects, thus postponing to the following budget the problem of real adjustment.

3. Keep various items off the budget, with a creative use of the budget of other public organizations not incorporated in the national budget.

4. Strategic use of budget projections. For example, in all the discussions about futuro budgets, a key element is the baseline. By inflating the baseline, politicians can claim to be fiscally conservative without really having to create real costs for their constituencies. In this way, they create an illusion: they appear 'conservative' in the eyes of the taxpayers, worried about the size of the budget, but they do not really hurt key constituencies with spending cuts. Clearly, this illusion cannot last forever, since adjustment rigorous only relative to inflated baseline, in the end will not step the growth of the debt. However, this procedure creases confusion, and, at the very least, delays the electorate's realistic perception of the actual state of public finance.

5. Strategic use of multi-year budgeting. By announcing say, a three year adjustment plan in which all the hard policies occur in year two and three, politicians can look responsible and can buy time; then they can revise the next three year budget policies to further postpone the hard choices.

### **3. EMPIRICAL EVIDENCE**

Recent research has gathered empirical evidence on the effects of budget procedures on fiscal outcomes by considering three different samples: i) European countries, members of the European Union; ii) Latin American countries; and iii) US states.

Von Hagen (1992) and Von Hagen and Harden (1994) study European countries. They construct indices, which rank fiscal procedures from the most hierarchical to the most collegial.

As for the government phase of budget preparation, they identify three types of procedures, which using the terminology of this paper, one can call hierarchical, intermediate, and collegial. The key variable on which they focus is the relative position of the Treasury

Minister<sup>3</sup> vis a vis the spending ministers. Interestingly, they argue that France and the UK are the clearest example of the hierarchical procedural type. The superiority of the Prime Minister and the Finance Minister in France is formally established. In the case of the UK, the superiority of the treasury is more de facto, and is based on seniority and accepted practice. Neither of these countries has a debt problem despite a very large public sector (France), and relatively low rate of economic growth in the last two decades (England). At the opposite extreme we find countries where the Treasury minister has no special status, and these include Ireland, Italy, Belgium Greece, Luxembourg and Portugal. The reader will recognize in the first three countries those that, at least until the early nineties, had the highest debt/GNP ratios in the OECD, and in the other two countries cases of rapidly rising debt/GNP ratio. (See Table I).

As for the legislative phase, these authors look at the restrictions on amendments, and at the agenda setting power of the executive, i.e., what can the government do to influence voting in the legislature. For example they focus on what types of amendments are possible from the floor of the legislature and what are the restrictions (if any) on amendments which increase the deficit or the size of spending proposed by the Government.

The transparency of the budget, is measured by a variety of indicators, from responses of interviews to the existence of special funds in the budget, to the presentation of the budget in a single document, etc. Interestingly, Italy and Ireland, two high debt countries, have the least transparent budgets.

These authors find support for what they call the "structural hypothesis!?", namely that budgetary procedures which are more hierarchical (in our terminology) lead to greater fiscal discipline. This result is based on correlations between various aggregate indices of budget procedures and fiscal policy measures in his of European countries. These indices summarize in numerical scales all the information discussed above, and they turn out to be strongly correlated with cross-country differences in debt/GNP ratios and budget deficits in the eighties. Von Hagen and Harden (1994) also consider other fiscal indicators of fiscal policy, such as debt sustainability, the growth of open-ended programs and the role of fiscal policy in macroeconomic stabilization. Concerning the last issue, they find that countries with more hierarchical institutions do not show a worse performance in terms of output stabilization, despite their more fiscally conservative policies; this result closely resembles findings on US States, discussed below.

Alesina, Hausmann, Hommes and Stein (1996) consider a sample of almost all the Latin American countries. They construct an index of budget procedures on a hierarchical-collegial dimension, and on a transparent/non-transparent one. They use both the written legislation and a survey conducted by means of questionnaires, answered by the budget director of each country. The index is related but far from identical to the one constructed by Von Hagen for OECD countries.

---

<sup>3</sup> Or the minister(s) responsible for the preparation of the budget, which, in some cases is the Prime Minister.

The index by Alesina et al focuses on several aspects of the process: a) whether or not the budget is approved in the context of a binding macroeconomic program; b) the role of the Treasury minister, de iure or de facto, as the agenda setter in the budget process; c) the stability of the position of the Treasury Minister, i.e., how often they resign or are dismissed; d) the relationship between the government and the legislature in the budget process; e) the voting procedure in the legislature; and f) various proxies for the degree of transparency of the budget.

These authors find that for a sample 1980-1993, more hierarchical/transparent procedures are associated with lower primary deficits in Latin America, after controlling for several economic determinants of the government budget.

A third type of literature, relevant to our focus here is the one on American states, as for instance in Poterba (1994), Alt and Lowry (1994) Bayoumi and Eichengreen (1995), Bohn and Inman (1995) and Alesina and Bayoumi (1996).

Poterba (1994) focuses on fiscal shocks, namely the difference between planned and actual spending and revenues, due to a variety of unexpected random events. While many states cannot plan to run deficits, unexpected deficits, as a result of fiscal shocks can, and do, materialize. American states have rather different provisions concerning state balance i.e., different budget laws. Poterba studies whether the different degree of stringency of budget balance provisions affect the reaction of states to fiscal shocks- He finds that states with weak anti-deficit rules adjust spending less in response to positive deficit shocks than their counterparts with strict anti-deficit laws- More generally he concludes that "fiscal institutions affect the short run patterns of taxes and expenditures." Interestingly, Poterba also finds that adjustments to adverse fiscal shocks are less vigorous and prompt in states with divided government, where the governor does not belong to the party which holds a majority in the legislature.

Alt and Lowry (1994) using a somewhat different approach and sample reach very similar conclusions. They find that adjustments to fiscal imbalances are low in states with divided government and weak anti-deficit rules.

Bayoumi and Eichengreen (1995) find that the response of deficits to income fluctuations is stronger in State with less stringent budget rules. These authors find that in States with tough rules, most of the budget adjustments occurs on the spending side, suggesting that stringent rules are effective at containing spending.

Bohn and Inman (1995) make an important distinction between those balanced budget rules that require only a prospective or beginning of the year balance and those that require an end of the year balance. They find that soft, beginning of the year constraints are much less effective than the tougher end of the year constraints at controlling deficits. These results are quite intriguing and they relate to the issue of transparency discussed above. Clearly, beginning of the year requirements leave open the possibility of strategic use of projections and accounting to make a budget look balanced in theory but not with realistic forecasts of revenues and spending needs.

Alesina and Bayoumi (1996) find that in American states balanced budget rules are effective in enforcing fiscal discipline but they have no costs in terms of increased output variability. Namely, that tighter fiscal rules are associated with larger average surplus and lower cyclical variability of the budget balance. However, the lower flexibility of the budget balance does not affect state output variability.

These results on budget rules at the state level cannot and should not apply automatically to national governments, for several reasons. First of all, often state rules permit borrowing for capital expenditures, something ruled out by the recently proposed constitutional balanced budget amendment. Second, states' rules often allow the accumulation of rainy day reserves that can be used to run effective deficits during recessions, a form of actual tax-smoothing. Third, the states' ability to balance their budgets during recessions is helped by counter cyclical federal transfer to the states budgets. No such mechanism would be at work at the national level. Fourth, the supply-side and demand-side macroeconomic effects of the attempt to balance a federal budget during a recession via a cut in spending and/or an increase in taxes would be much larger than those occurring at the state level. In fact, states' revenues and spending as a share of the state income are much smaller than the federal spending and revenues as a fraction of the national income. Thus, one should be cautious in drawing lessons from the states' experience with balanced budget rules for national governments.

#### **4. CONCLUSIONS: WHAT BUDGET INSTITUTIONS**

Procedures do matter. Fiscal outcomes are not independent of budget laws and budget procedures. However, one should not think that budget procedures alone can enforce fiscal discipline. If a government and a legislature are really determined to run budget deficits no procedures can (or perhaps should) prevent that option. What one can ask to budget procedures is not to create obstacles to fiscal discipline and expenditure control to governments that really intend to be fiscally responsible.

Here I very briefly some policy prescriptions which I draw from the theoretical and empirical literature discussed above.

- 1) It is not a good idea to have balanced budget laws at the national level, but it helps to have such laws for local governments.
- 2) The Treasury Minister should have ultimate responsibility for the budget preparation; it should not share this responsibility with any other Minister.
- 3) The Treasury Minister should have strong agenda setting power within the government; for instance he may have veto power on the size of the deficit.
- 4) The Parliament should be required to vote with a "closed rule", i.e., with no amendments on the size of the deficit and the size of spending proposed by the government.



5) The size of spending the size of the deficit should be discussed and voted upon in the context of a discussion of the macroeconomic plan for the year.

6) The legislature should be allowed to amend the composition of the budget proposed by the government, but not the size of spending or the size of the deficit.

7) The transparency of the budget should be enhanced. Since politicians do not have an incentive to produce the most transparent budget, reputable private agencies (perhaps international agencies) should be called upon to evaluate, from a technical point of view, the accuracy of the budget. The agencies should not give opinions on the choice of policies, but only on whether the budget is accurate and projections and calculations are not "creative".

8) The use of multi year non binding budgeting plans should be discouraged.

**Table 1. Public Debt in OECD Countries**

	1965	1975	1990	1994
Australia	n.a.	n.a.	23.5	36.1
Austria	19.4	23.9	58.3	65.7
Belgium	67.5	61.1	128.5	135.0
Canada	58.8	43.1	73.1	95.6
Denmark	11.3	11.9	68.0	81.1
Finland	17.7	8.6	16.8	62.3
France	53.1	1/	41.1	43.4
Germany	17.3	25.1	43.4	51.5
Greece	14.1	22.4	77.7	119.0
Ireland	n.a.	64.4	97.4	92.3
Italy	35.4	60.4	106.4	123.9
Japan	0.0	22.4	66.0	75.6
Netherlands	52.2	41.4	78.8	79.1
Norway	47.0	1/	44.7	32.5
Portugal	n.a.	n.a.	68.6	70.5
Spain	n.a.	n.a.	50.3	68.2
Sweden	30.5	29.5	44.3	79.5
United Kingdom	81.8	1/	63.7	39.3
United States	52.1	42.7	55.7	63.0

Source: OECD. Debt is gross as a share of GNP.  
1/1970.

Figure 1

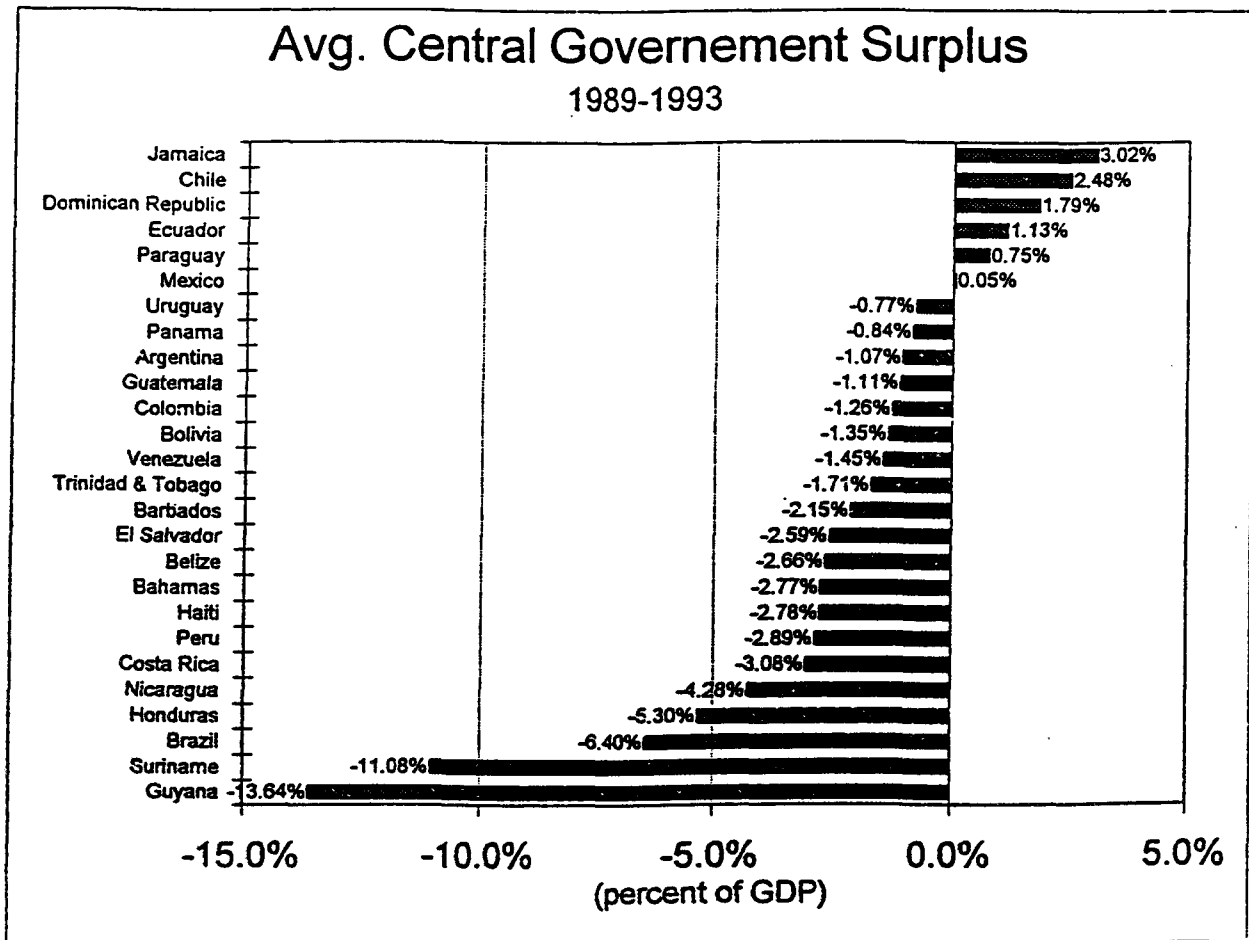
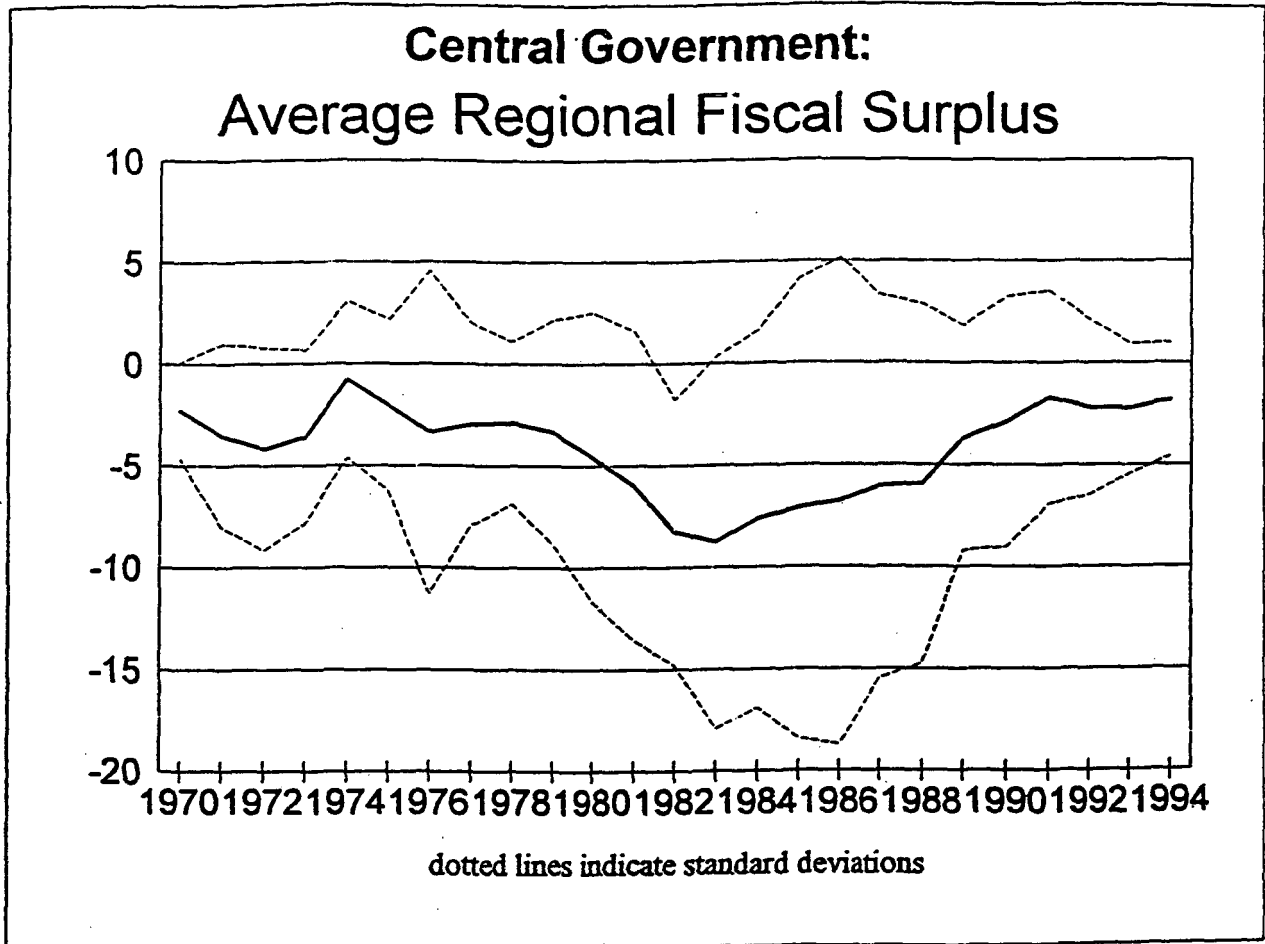


Figure 2



## REFERENCES

- Alesina, A, M. Mare, and R. Perotti (1996), "Le Procedure di Bilancia in Italia: Analisi e Proposte" unpublished.
- Alesina, A., and R. Perotti, (1995a), "The Political Economy of Budget Deficits," W staff paper, March 1-3 I.
- Alesina, A, and R. Perotti (1996), "Budget Deficits and Budget Institution@' NBER Working Paper.
- Alesina, A., and L. Summers, (1993): "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," *Journal of money, Credit, and Banking*, 25: 151-62 (May).
- Alt, J., and R. Lowry, (1994), "Divided Government and Budget Deficits: Evidence for the States," *American Political Science Review*, forthcoming.
- Baron, D. (1989): "A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions" *American Journal of Political Science*, 1048-84.
- \_\_\_\_\_(1991), "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and procedural Control," *American Journal of Political Science*, 57-90, February.
- Baron, D., and J. Ferejohn, (1989), "Bargaining in Legislatures," *American Political Science Review*.
- Barro, R., (1979), "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economy*, 81. 940-947.
- Barro, R., and V. Grilli (1994), *European Macroeconomics*, McMillan.
- Bayoumi T., and B. Eichengreen (1995), "Restraining Yourself. The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization," IMF Staff Papers, March, 32-48.
- Bohn, H., and Inman, R. (1995), "Constitutional Limitations and Public Deficits: Evidence from the US States," unpublished.
- Buchanan, J., and R. Wagner, (1977), *Democracy in Deficit*, Academic Press.
- Emerson, M., (1988), *What Model for Europe?*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Ferejohn, J., and K. Krehbiel, (1987), "The Budget Process and the Size of the Budget," *American Journal of political Science*, 31, 296-320.
- Grilli, V., D. Masciandaro, and G. Tabellini, (1991), Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies, *Economic Policy*, No. 13.

Holtz-Eakin, D., (1988), "The Line Item Veto and Public Sector Budget," *Journal of Public Economics*, August 263-92.

Lucas, R., and N. Stokey, (1983), "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital," *Journal of monetary Economics*, 12: 55-94.

Niskanen, W., (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.

Poterba, J., (1994), "State Responses to Fiscal Crises: "Natural Experiments," for Studying the Effects of budgetary Institutions, *Journal of political Economy*, June.

Shepsle, K., (1979a), Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, *American Journal of Political Science*, 23, 26-59.

Shepsle, K., (1979b), "The Role of Institutions Structure in the Creation of Policy Equilibrium," in D. Rae, and T.J. Eisinger (eds.), *Public Policy and Public Choice*, Sage.

Shepsle, K. And B., Weingast, (1981), "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization," *American Journal of Political Science*, 25, 96-111.

Tanzi, V., (ed.), (1991), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, International Monetary Fund.

Tanzi, V., (1993a), "The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction," in World Bank: *Macroeconomics of Public Sector Deficits* forthcoming.

Tanzi, V., (ed.), (1993b): *Transition to Market*, Washington, DC, International Monetary Fund.

Tanzi V., (1995), "International Systems of Public Expenditures: Lessons from Italy," presented at a Bank of Italy conference on Public Expenditure Controls.

Von Hagen, J., (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community," unpublished.

\_\_\_\_\_(1991), "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints," *Journal of Public Economics*, 44: 99-110.

Von Hagen, J., and I.J. Harden, (1994), "National Budget Process and Fiscal Performance," unpublished.

Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnsen, (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics," *Journal of Political Economy*, 89: 642-64 (August).

# **SUBSTITUCIÓN ENTRE POLÍTICAS PRESUPUESTARIA Y CUASI-FISCAL: ASIGNATURA PENDIENTE DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Juan Carlos Lerda  
Asesor Regional en Política Fiscal  
CEPAL

## **I. INTRODUCCIÓN**

El actual debate sobre la reforma del estado refleja insatisfacción con los resultados económico-sociales derivados del marco institucional y de la lógica de activa y generalizada intervención gubernamental que se fue consolidando a lo largo del siglo XX.

Al mismo tiempo existe clara conciencia respecto a que el entorno internacional en el que hoy opera el moderno estado-nación viene cambiando aceleradamente. Esto hace necesario contar con nuevos arreglos institucionales, capaces de reducir costos de transacción y aumentar la competitividad de los sectores exportadores en un contexto de creciente globalización de la economía mundial.

Así es que las actuales demandas por reforma se fundamentan en consideraciones de orden doméstica tanto como de orden externa, siendo que en ambos casos se busca adaptar las instituciones económicas, políticas y sociales heredadas del siglo XX, a las necesidades y desafíos del siglo XXI.

El intento de redefinir el rol del estado en las economías de América Latina y el Caribe focaliza en dos direcciones básicas. Por una parte se trata de substituir menor cantidad por mayor calidad de las intervenciones públicas. Por la otra, se busca alterar la estructura de incentivos que orienta el comportamiento de los agentes --económicos y políticos, públicos y privados-- en el entendido de que aquella determina los resultados obtenidos en materia de eficiencia, equidad, crecimiento y estabilidad económica tanto como política y social.

El punto de partida que guía dicha búsqueda es el reconocimiento de que las "fallas de gobierno" registradas en América Latina durante las últimas décadas, gran parte reflejan la incapacidad estructural de las instituciones fiscales para: (a) atender adecuadamente la necesaria provisión de bienes públicos y meritorios; (b) generar una distribución de ingresos y riquezas socialmente aceptable; (c) asegurar equilibrios macro-económicos y sociales dinámicamente estables, y (d) promover un crecimiento económico sostenido e intertemporalmente sustentable.<sup>1</sup> Como si lo anterior fuera poco, cabe observar que la

---

<sup>1</sup> Los diversos argumentos y ponderaciones respecto a la controversia entre "fallas de mercado" y "fallas de gobierno" están convenientemente sistematizados en un número especial de *The Journal of Economic Perspectives* (Vol. 4, No.3, Summer 1990), con artículos de Albert Fishlow ("The Latin American State"); Ann O. Krueger ("Government Failures in

resultante de la interacción entre política, administración e instituciones fiscales, frecuentemente ha constituido causa básica de importantes desequilibrios macroeconómicos, con adversas consecuencias en el frente doméstico y en las cuentas externas de numerosos países de la región.

En vista de lo anterior: cómo explicar la referida incapacidad de las instituciones fiscales para viabilizar el financiamiento no inflacionario de las actividades gubernamentales? Cómo introducir mayor disciplina fiscal --manteniendo al mismo tiempo un prudente grado de flexibilidad-- en un mundo --frecuentemente sujeto a choques de oferta y demanda-- con información imperfecta?

## II. INSTITUCIONES, PACTO FISCAL Y FRAGILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuando la mencionada fragilidad de las cuentas fiscales no se debe a razones de carácter transitorio vinculables al ciclo económico, cabe conjeturar que ella puede estar reflejando problemas estructurales situados más allá del ámbito de responsabilidad propia de las instituciones presupuestarias.

De hecho, aquella frecuentemente refleja problemas originados en el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas más generales --tanto de carácter **formal** (constitución, códigos, leyes, ordenanzas y demás reglas de procedimiento jurídico o administrativo), como **informal** (normas, valores, usos y costumbres que orientan la conducta individual)-- a partir de las cuales se estructura y ordena el entorno dentro del que se desarrolla la actividad humana en general y económica en particular. Como señala North,<sup>2</sup> si el marco institucional de una sociedad recompensa predominantemente las actividades productivas, es razonable esperar que las organizaciones que allí surjan y los comportamientos que en consecuencia se observen, serán básicamente compatibles con la expansión de la producción. De manera análoga, cuando el marco institucional vigente no penaliza adecuadamente la indisciplina fiscal --y si por el contrario existen incentivos para que las autoridades económicas adopten cursos de acción incompatibles con la preservación de los equilibrios macro-fiscales-- entonces no es de extrañar que se registren importantes déficit públicos y , consecuentemente, procesos de endeudamiento sostenido que pueden llegar a ser insustentables.

En la medida que la reforma del estado requiera montar una nueva matriz institucional --capaz de atender los problemas pendientes (ej. creciente incidencia de la pobreza) a la vez que enfrentar los problemas emergentes (ej. búsqueda de mayor competitividad internacional)-- puede asegurarse que no se estará ante una tarea fácil. La

---

Development"); M. Datta-Chaudhuri ("Market Failure and Government Failure") presentados a un 'Symposium on the State and Economic Development'.

<sup>2</sup> North, D. (1994): "Economic Performance Through Time" in *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, Junio (Conferencia dictada al recibir el Premio Nobel de Economía en Diciembre de 1993)



razón radica en el hecho de que mientras las **instituciones formales** (las reglas escritas: constitución, códigos, leyes, resoluciones administrativas, etc.) pueden ser rediseñadas --o creadas-- de la noche a la mañana, las **instituciones informales** (las normas, valores, usos y costumbres que rigen la interacción entre las personas y las reglas escritas) evolucionan muy lentamente en el tiempo y son poco susceptibles de ingeniería social en el corto y medio plazo. El carácter sistémico de tales interacciones sugiere la existencia de complejos equilibrios internos que no pueden ser vulnerados sin consecuencias. Así es que medidas de política que alteren abrupta y/o fundamentalmente las condiciones o manera en que las instituciones -- formales e informales-- encajan e interactúan entre sí, podrán ciertamente generar nuevas tensiones e ineficiencias dinámicas en la operación del sistema como un todo. Así es que, el resultado neto de 'proyectos' de cambio en el plano de las instituciones formales, no siempre tiene asegurado el signo deseado.

A partir de esta construcción es posible avanzar la tesis de fondo que subyace el trabajo: la fragilidad de las finanzas públicas en la región refleja la debilidad del pacto fiscal que legitima políticamente el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Aunque la falta de acuerdo político en estas materias no es patrimonio exclusivo de América Latina y el Caribe, lo cierto es que la ausencia de consenso estable sobre lo que se podría considerar adecuado en materia de nivel, composición y tendencia del gasto público --como también, de la tributación requerida para su financiamiento-- es particularmente acentuada en dicha región.

Ciertamente, esto último no debe entenderse como un mensaje paralizante o un llamado a la inacción. Más bien debe leerse, en primer lugar, como un reconocimiento explícito a la importancia de la matriz de instituciones formales e informales, como determinante de los resultados observados a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, debe ser visto como una ponderación moderadora de los excesos de optimismo que pueden acometer a quienes se ven en la tarea de pensar y formular recomendaciones de política para la reforma del estado. Aunque es siempre posible avanzar propuestas innovadoras tendientes a la modernización del aparato estatal, en general, conviene no sobredimensionar los posibles efectos benéficos que de aquellas pudieran desprenderse en el corto o mediano plazo. La razón básica es simple: aunque es posible ensayar alteraciones revolucionarias en el plano de las reglas formales, la verdad es que las instituciones informales son de carácter esencialmente evolucionario. Cuando actos de ingeniería --política, económica y/o social- dan origen a instituciones formales con lógicas de operación incongruentes (o hasta antagónicas) con las instituciones informales en vigor, el resultado suele ser el fracaso.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El aforismo brasileño según el cual "ha leis que pegam, e leis que nao pegam" (hay leyes que la sociedad adopta y otras que olvida), describe bien esta situación.

Así, por ejemplo, recientes valiosas propuestas para alterar las reglas de procedimiento formal que rigen la preparación, aprobación y manejo del presupuesto, a pesar de que apuntan en la dirección correcta, podrán venir a generar resultados bastante más modestos que los inicialmente anticipados básicamente por dos motivos.<sup>4</sup>

El primero y más general se vincula a la línea de argumentación anterior y postula que tales reformas precisan insertarse en una matriz institucional cuya estructura de incentivos informales (derivados de la normas, valores, usos y costumbres en vigor), puede ser ajena (y en parte hasta posiblemente contraria) al cambio que se propugna.

El segundo motivo por el que la modernización de las instituciones presupuestarias es condición necesaria pero no suficiente para inducir una deseable mayor disciplina fiscal en el corto y medio plazo, radica en el hecho de que la política presupuestaria solo cubre una parte de lo que constituyen las actividades de carácter fiscal de los gobiernos centrales y sub-nacionales. De hecho, las reglas y procedimientos formales según las cuales los presupuestos son elaborados, negociados, implementados y supervisados, no permiten asegurar manejos responsables de las finanzas públicas por una razón simple: el presupuesto público generalmente no registra la totalidad de las actividades fiscales del Estado.

Resumiendo se puede decir que la meta de una estable consolidación fiscal en las economías de la región no puede desvincularse de lo que ocurre en dos niveles. El primero, de carácter más general, apunta al inadecuado funcionamiento del marco institucional más general de nuestras sociedades, lo que se manifiesta en la fragilidad del pacto fiscal en que se apoya el funcionamiento del Estado. Las razones por tras de esta situación son de orden fundamentalmente política.

El segundo, de carácter más específico, es una derivación lógica del anterior. En la medida en que no existe acuerdo político amplio respecto al papel del Estado --y en consecuencia, respecto al nivel, composición y tendencia del gasto público y la tributación-- los responsables de la conducción económica tienen un fuerte incentivo para substituir instrumentos "costosos" (directos, visibles y explícitos) por otros considerados políticamente más "baratos" (en la medida que son de tipo indirecto, poco transparentes o implícitos). En consecuencia, la modernización de las reglas y procedimientos para la elaboración, negociación, implementación y supervisión del presupuesto --no obstante constituir un paso indispensable en la dirección correcta-- es definitivamente insuficiente para la tarea mayor de introducir disciplina fiscal en el medio y largo plazo. En la medida que el proceso de

---

<sup>4</sup> Sobre la importancia de las instituciones presupuestarias ver Alesina, A.-Hausmann, R.-Hommes, R.-Stein, E. (1995): "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", BID (mimeo). Elaborando sobre el mismo material ver Hausmann, R.-Stein, E. (1995): "Searching for the Right Budgetary Institutions for a Volatile Region", BID (mimeo). Ver también en este mismo volumen Alesina (1996): "Fiscal Discipline and Budget Institutions". Sobre la propuesta para crear un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales ver Einchengreen, B.-Hausmann, R.-Von Hagen, J. (1996): "La Reforma de las Instituciones Presupuestarias en América Latina y el Caribe: Argumentos a Favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales", BID, documento presentado en la XXXVII Reunion Anual de la Asamblea de Gobernadores, Buenos Aires, marzo 1996.

substitución de la política presupuestaria por lo que denominamos política cuasi-fiscal, haya avanzado lo suficiente como para transformar el presupuesto en una mera formalidad administrativa, no es mucho lo que se puede esperar de la referida modernización de la institución que formalmente registra el plan de gastos e ingresos públicos.

### III. SUBSTITUCIÓN DE INSTRUMENTOS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS

El fenómeno aludido en el párrafo anterior guarda correspondencia con la noción de sustitución frecuentemente usada en el análisis microeconómico del comportamiento de consumidores (por ej. teorema de Slutsky), productores (por ej. elasticidad de sustitución) y mercados (por ej. al analizarse los ajustes de oferta y demanda que conducen a una nueva posición de equilibrio), resultante de cambios en precios relativos.

La fuerza analítica de la noción de sustitución puede ser convenientemente extendida a nuestro campo, de modo a estudiar la sustitución de instrumentos de política fiscal por parte de los responsables de su diseño e implementación. La idea es que las autoridades económicas pagan un 'precio' por el uso de los instrumentos de política. En la medida en que los 'precios relativos' de diferentes instrumentos de política sean alterados -- por razones domésticas o externas-- cabe anticipar cambios en el 'mix' de instrumentos a ser adoptado por el gobierno.

El fenómeno aludido es realmente muy difundido en la formulación y diseño de política económica en variados campos. Así por ejemplo, en materia de política de comercio exterior, a medida que sucesivas 'rondas' de negociación en el ámbito del Gatt han ido reduciendo el nivel medio de los aranceles sobre importaciones --y ante el implícito aumento de 'precio' en el uso de dicho instrumento provocado por la firma de acuerdos internacionales de rebaja arancelaria-- los gobiernos han respondido substituyendo aquella tradicional modalidad de protección comercial por el uso de barreras no arancelarias (ej. cuotas de importación, restricciones voluntarias a las exportaciones, controles de cambio, requerimientos de contenido nacional mínimo, reglas de adquisición del sector público, etc.).<sup>5</sup>

En el plano estrictamente fiscal existen por cierto numerosos ejemplos de sustitución de instrumentos considerados 'costosos' por otros que las autoridades prefieren --no obstante reconocer su menor calidad técnica-- en razón de que, en el corto plazo, su 'precio' es percibido como políticamente más barato. Tenemos así que cuando por consideraciones diversas no es posible:

(1) elevar la presión tributaria de manera explícita (por ejemplo, aumentando la tasa del IVA), entonces el financiamiento de un determinado nivel de déficit público termina siendo hecho a través de la tributación implícita representada por el impuesto inflacionario.

---

<sup>5</sup> Sobre esta materia ver Alan V. Deardorff: "Why do governments prefer nontariff barriers?", como también, los comentarios de Rachel McCulloch al artículo anterior, ambos publicados en la serie Carnegie-Rochester Conference on Public Policy 26 (1987), North Holland.

(2) incluir en el presupuesto público subsidios explícitos para un determinado grupo de agentes, sector o región, entonces, la correspondiente transferencia puede ser efectuada a través de:

(a) renunciias impositivas asociadas con incentivos fiscales y otros esquemas de promoción industrial;

(b) líneas de crédito privilegiadas, quiera sea por la tasa de interés que se les aplica y/o por los plazos otorgados para la devolución del principal;

(c) la venta de divisas a tasas de cambio bajo la par, para la compra de insumos o bienes de capital importados.

Por el lado del gasto público también se observan numerosas instancias de sustitución de instrumentos. Así por ejemplo, un determinado objetivo de política de gobierno puede ser alcanzado (*ceteris paribus*) por tres caminos alternativos:

(i) el gobierno decide incluir el gasto en el presupuesto, debiendo en consecuencia tratar de recaudar los recursos necesarios para su financiamiento;

(ii) el gobierno trata de 'seducir' al sector privado ofreciendo incentivos tributarios para quienes realicen determinado nivel de gasto en áreas y programas preestablecidos;

(iii) el gobierno obliga --mediante regulación mandatoria-- a que el sector privado efectúe cierto nivel de gasto siempre y cuando se verifiquen algunas condiciones preestablecidas.

Vemos así que, dependiendo de la percepción de las autoridades económicas acerca de lo 'costoso' que sea llevar adelante un determinado programa de gasto público directo según la alternativa (i), bien podrán preferir una modalidad de gasto público realizado indirectamente según las alternativas (ii) o (iii).

Así es que la sustitución de instrumentos o políticas directamente visibles (consideradas políticamente 'costosas') por otras de tipo indirectas y de mayor opacidad (supuestamente más 'baratas' aunque ciertamente de menos calidad) es una válvula de escape que se debe analizar.

#### **IV. POLÍTICA FISCAL = POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA CUASI-FISCAL**

Por razones de conveniencia política y/o técnica, los presupuestos nacionales no incluyen la totalidad de los canales a través de los que se expresa la política fiscal.

De hecho, existen numerosas otras modalidades de implementación de acciones fiscales —en adición a las operaciones de gastos, impuestos, subsidios y transferencias normalmente incluidas en el presupuesto— que suelen pasar desapercibidas porque los

'ropajes' con que se visten tienden a ocultar su verdadera naturaleza, llegando en algunos casos hasta disimular su propia existencia.

La observación anterior contrasta fuertemente con la limpia presentación de la convencional restricción presupuestaria del sector gobierno normalmente incluida en los modelos de análisis macro-fiscal. Dicha restricción es usualmente escrita bajo el supuesto de que los componentes del déficit arriba de la línea reflejan una versión unificada y consolidada de todas las acciones fiscales del gobierno. Sin embargo, la práctica universal apunta en dirección contraria.

En las economías latinoamericanas ha sido práctica común de las autoridades económicas, implementar medidas fiscales que transitan caminos ajenos al del presupuesto. En algunos casos este último pasó a ser un instrumento de valor más bien simbólico cuyo ritual de aprobación obedecía normativas legales antes que reales necesidades de programación de la acción pública. A ello contribuyó en parte la importancia de algunas grandes empresas públicas y agencias gubernamentales encargadas del comercio exterior, en combinación con la más o menos generalizada aceptación del uso de controles selectivos de precios, salarios, tasa de interés y/o tipo de cambio. Todo esto creó condiciones favorables para que —dentro de ambientes políticos menos que perfectamente democráticos— la política fiscal expresada a través del presupuesto no pasara de un ejercicio incompleto y poco riguroso. Los considerables progresos alcanzados durante los últimos años en América Latina, en materia de unificación y consolidación presupuestaria, no deben hacernos perder de vista que el ámbito de la política fiscal aun excede con creces lo registrado en el presupuesto oficial.<sup>6</sup>

Las economías en transición, aunque por razones diferentes a las observadas en América Latina, muestran una situación casi límite en materia de exclusión de operaciones típicamente fiscales del presupuesto del gobierno. Como es sabido, en dichas economías las empresas estatales llevan a cabo gran parte de las operaciones de naturaleza fiscal, con lo que las actividades registradas en el presupuesto de gobierno no reflejan adecuadamente el grado de activismo prevaleciente en dichas economías.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Un conocido ejemplo del manejo de lo fiscal por caminos alternativos, en el caso de América Latina, viene dado por el déficit cuasi-fiscal. Sobre esta materia ver la **Serie Política Fiscal** de CEPAL, Vols. 19 a 28, con estudios correspondientes a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, México y Venezuela. De más está decir que el problema del déficit cuasi-fiscal ha revivido de manera intensa después de la crisis mexicana de 1994 debido a las operaciones de rescate de la banca privada fuertemente afectada por los eventos conocidos como 'efecto tequila'.

<sup>7</sup> Sobre esta materia ver Tanzi, V.: "Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition", WP/93/22, IMF, March 1993. También consultar la colección de estudios publicados en Tanzi, V. (Ed.): Fiscal Policies in Economies in Transition, IMF (1992), y Tanzi, V. (Ed.): Transition to Market: Studies in Fiscal Reform, IMF (1993). Para un análisis de las actividades cuasi-fiscales ver en especial Kopits, G.: "Lessons in Fiscal Consolidation for the Successor States of the Soviet Union", WP/93/54, IMF, June 1993.

En el caso de las economías industrializadas, no hay dudas de que —por comparación con las anteriores— el presupuesto gubernamental refleja de manera más completa el conjunto de medidas e iniciativas que conforman el cuerpo de su política fiscal. Sin embargo, ello no implica decir que el presupuesto de un país representativo de la OECD incluye todos los canales de transmisión de la política fiscal de su gobierno. Por otra parte, debido a limitaciones estadísticas tanto como conceptuales, probablemente sería difícil probar que existe una correlación positiva entre el grado de cobertura del presupuesto (en el sentido de reflejar los instrumentos y canales de transmisión de la política fiscal) y el grado de desarrollo económico de un país.<sup>8</sup>

A la luz de lo anterior parece evidente concluir que una correcta evaluación de la posición ('stance') fiscal de un país, requiere complementar e integrar dos grupos de informaciones. El primero de ellos es convencional y se refiere a los gastos, impuestos, subsidios y transferencias explicitadas en el presupuesto de gobierno (este constituye la cara 'oficial' de la política fiscal y es a lo que normalmente se hace referencia). El segundo, consiste en una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal —por definición, excluidos del presupuesto— y que denominamos la política cuasi-fiscal (PCF). El dominio de esta última, como fue adelantado, es el complemento de la política presupuestaria oficial y explícitamente representada en el presupuesto.

El referido complemento puede ser interpretado como aquella parte de la política fiscal que por motivos políticos y/o técnicos no ha podido y/o querido ser incorporada al presupuesto. Esta parte no oficial de la política fiscal cubre un vasto y complejo territorio conceptual, el que puede ser clasificado de diversas maneras según el propósito del análisis. Para los efectos de este trabajo destacaremos las siguientes cuatro grandes áreas:<sup>9</sup>

**1. Actividades extra-presupuestarias ('off-the-budget activities').** Un porcentaje indefinido del gasto público total es efectuado 'por fuera' del presupuesto, mediante la intervención de diversos tipos de 'agencias' descentralizadas cuyas partidas de ingresos y gastos son aprobadas por directorios corporativos relativamente independientes del poder legislativo.

---

<sup>8</sup> Para una argumentación de que en la economía norteamericana los gobiernos locales, estatales y federal han tendido históricamente a sortear los controles legislativos que les imponían límites al crecimiento de sus gastos, disfrazándolos bajo diversas modalidades de política cuasi-fiscal, ver Bennett, J.T.-DiLorenzo, T.J.: "The Limitations of Spending Limitation", Partes I y II, en *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Diciembre 1982 y Abril 1983.

<sup>9</sup> Es preciso reconocer que en algunos países parte de estas áreas se encuentren parcialmente reflejadas en el presupuesto. Por lo tanto, si una fracción del total de gastos tributarios está incluida como deducción (en concepto de renuncia fiscal) de las estimaciones de ingresos impositivos, dicha parte deberá ser interpretada como parte del 'lado oficial' de la política fiscal.

**2. Gastos tributarios.** Un gobierno puede atender determinadas necesidades del sector privado (familias y/o empresas) de manera directa, mediante gasto público explicitado en el presupuesto regular (por ejemplo, para ofrecer educación técnica en escuelas públicas, con cargo a las partidas de gasto autorizadas para el Ministerio de Educación), o también, de manera indirecta, permitiendo que las empresas que ofrezcan dicho tipo de instrucción a sus funcionarios puedan deducir de su impuesto a pagar los costos correspondientes a la prestación del servicio. Aunque este simple ejemplo muestra la posibilidad de alcanzar el mismo objetivo de manera directa (vía gasto público) o indirecta (vía renuncia fiscal), sin que el nivel del déficit público se vea afectado, dicha equivalencia formal es raramente comprobable en razón de la ausencia de estadísticas sobre la importancia empírica del total de dicha renuncia fiscal.

**3. Pasivos contingentes y conjeturales.** Un gobierno puede substituir gasto público presente por una promesa de desembolso futuro, condicional a la ocurrencia de cierto evento previamente especificado. Un ejemplo de como puede operar este mecanismo es la reducción de gasto corriente (digamos, para cumplir acuerdos con instituciones financieras internacionales), 'compensada' por la oferta de garantías --a ciertos tipos de perdedores en proceso de ajuste-- sobre los préstamos que estos puedan tomar en los mercados internacionales. Como puede apreciarse, dada la casi absoluta falta de información acerca del monto de los 'avales' firmados por el sector público (y de la probabilidad de que determinado valor de las garantías otorgadas sean cobradas durante un determinado ejercicio), poco es lo que se puede decir sobre la efectiva posición ('stance') fiscal del gobierno en dicho período.<sup>10</sup>

**4. Política fiscal implícita.** Consiste en el manejo de aspectos seleccionados de las políticas públicas --incluyendo el sistema regulatorio en vigor-- con el fin de alcanzar resultados análogos a los que se obtendrían mediante el uso de impuestos y subsidios convencionales. La idea de aprovechar instrumentos originalmente concebidos y diseñados para alcanzar objetivos en otras áreas, deriva de la conveniencia política de atender diversas demandas/presiones en favor de subsidios, minimizando las resistencias provocadas por la tributación convencional. Aunque no siempre de manera intencional, son muchas las veces en que la política fiscal se 'viste' (disfraza?) de política de precios, monetaria, bancaria, cambiaria, salarial, social, industrial, y regulatoria, en general. La referida transfiguración de medidas de naturaleza fiscal gracias al uso de 'ropajes' ajenos puede ocurrir a través de numerosos arreglos institucionales (como ser, ministerios sectoriales, juntas reguladoras, agencias gubernamentales, banco central y otras instituciones del sector financiero, etc.). Además, ella puede reflejar una visión estratégica de cómo se debe organizar una sociedad y sus correspondientes cuentas públicas (como en el caso de las economías de planificación central o en transición); (ii) una decisión táctica de autoridades económicas que desean evitar ser acusadas de crear nuevos impuestos para redistribuir ingresos (como cuando se fijan salarios mínimos y/o alquileres máximos). En todo caso, el contenido fiscal de muchas medidas cuyos efectos económicos son equivalentes al de impuestos y subsidios convencionales, suele pasar inadvertido. Ello hace que, con cierta frecuencia, la intensidad del componente fiscal embutido en las políticas públicas y regulatorias suela ser subestimada.

---

<sup>10</sup> Sobre este tema consultar Towe, C.M. (1990): "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact", WP/90/57, IMF, June 1990.

## V. ALGUNAS IMPLICACIONES

Gran parte de la argumentación precedente puede resumirse a través de la imagen gráfica de un 'iceberg' (Figura 1 y 2). Este sirve para representar la totalidad de la actividad fiscal del Estado (la política fiscal), constituida por una parte visible (la política presupuestaria), y una parte opaca o poco transparente (la política cuasi-fiscal).

El gran debate que se viene desarrollando en torno a la modernización de las instituciones presupuestarias (esto es, acerca de las reglas y procedimientos para la elaboración, aprobación e implementación del presupuesto público), concentran su atención en la parte superior del 'iceberg'. Con ello se pierde de vista lo que ocurre con una importante fracción de la actividad fiscal del Estado, como también, el fenómeno de sustitución al que se aludiera anteriormente.

De más esta decir que la falta de transparencia que afecta a la parte sumergida del 'iceberg' viene frecuentemente acompañada por bajas exigencias en materia de responsabilidad en el resultado del manejo de la administración pública. Subproductos derivados de tal estado de cosas son recurrentes denuncias de corrupción en diferentes agencias y niveles de gobierno. De hecho parece razonable postular que cuando mayor sea la importancia (relativa y absoluta) de la política cuasi-fiscal, tanto menor es la probabilidad de que sean satisfechos los criterios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad, predictibilidad de las políticas públicas y seguridad jurídica de los agentes privados). La mencionada falta de transparencia característica de la política cuasi-fiscal' (en general) y de la política fiscal implícita (en particular), es compatible con un manejo menos eficiente, equitativo y democrático de la política fiscal.

Restringiendo nuestra atención por un momento, apenas al hecho de que el gasto público incluido en la parte visible del 'iceberg' ( $g$ ) puede ser financiado mediante tributación explícita ( $te$ ) o implícita ( $ti$ ), es posible concluir que el indicador convencional de carga impositiva ( $te/y$ ) subestima el verdadero nivel de presión tributaria [este debería medirse como ( $g/y$ ), de modo a reflejar también la presión impositiva dada por ( $ti/y$ )]. Por otra parte, dado que un gobierno puede mantener constante el gasto público substituyendo menor tributación explícita por mayor tributación implícita, dos países pueden tener el mismo nivel de presión tributaria efectiva ( $g/y$ ), difiriendo apenas en la 'composición' de su estructura tributaria entre  $te$  y  $ti$ . Este 'trade-off' entre tributación explícita e implícita, es apenas una parte del trade-off ciertamente más complejo que existe entre el lado 'visible' de la política fiscal (reflejado en el presupuesto) y la política 'cuasi-fiscal' (ausente del presupuesto );

La unificación y consolidación presupuestaria necesaria para superar tales problemas supone un aumento en el campo de responsabilidades de control legislativo sobre procesos decisorios cuyos resultados equivalen al silencioso cobro de impuestos a ciertos grupos de ciudadanos y a la igualmente silenciosa asignación de subsidios en beneficio de otros. El conseguir que la parte sumergida del iceberg emerja y se integre a la política presupuestaria regular es la gran asignatura pendiente de una agenda de reformas del Estado.



Figura 1

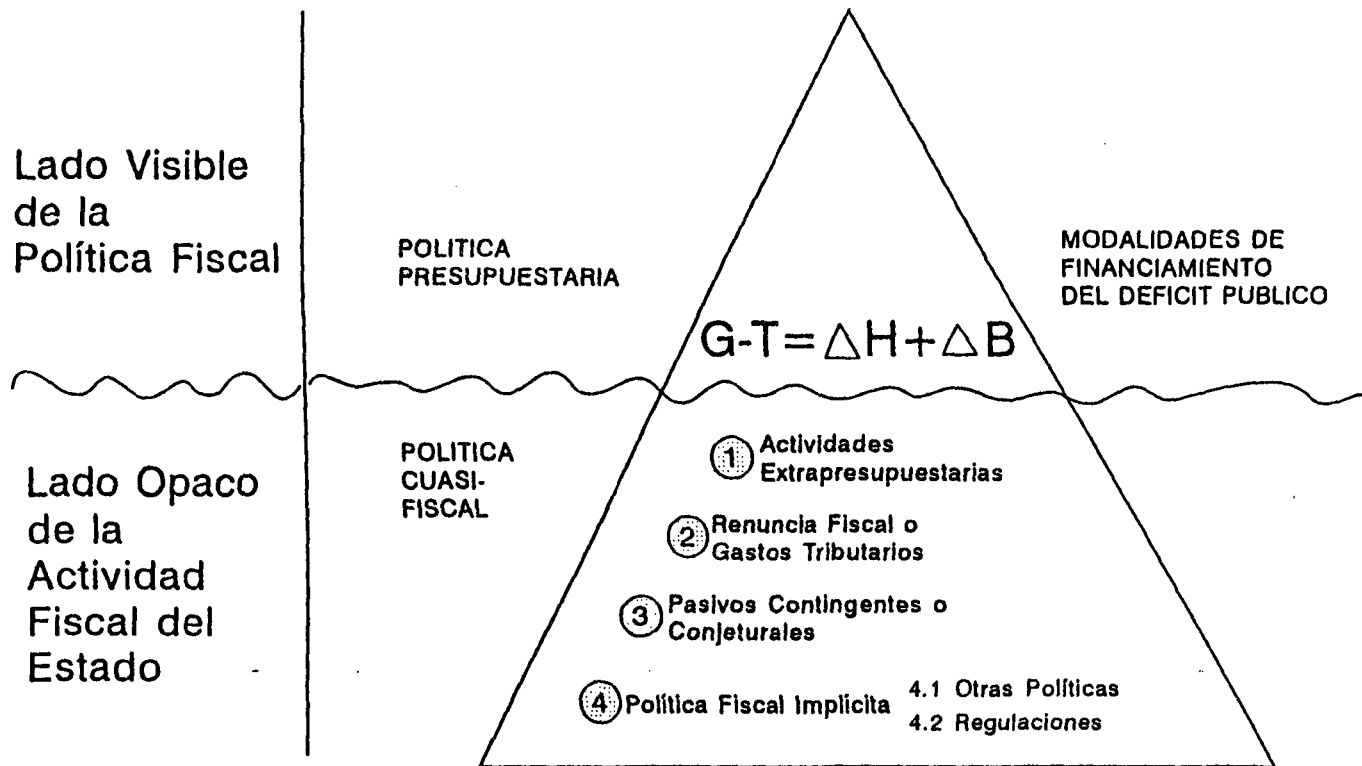
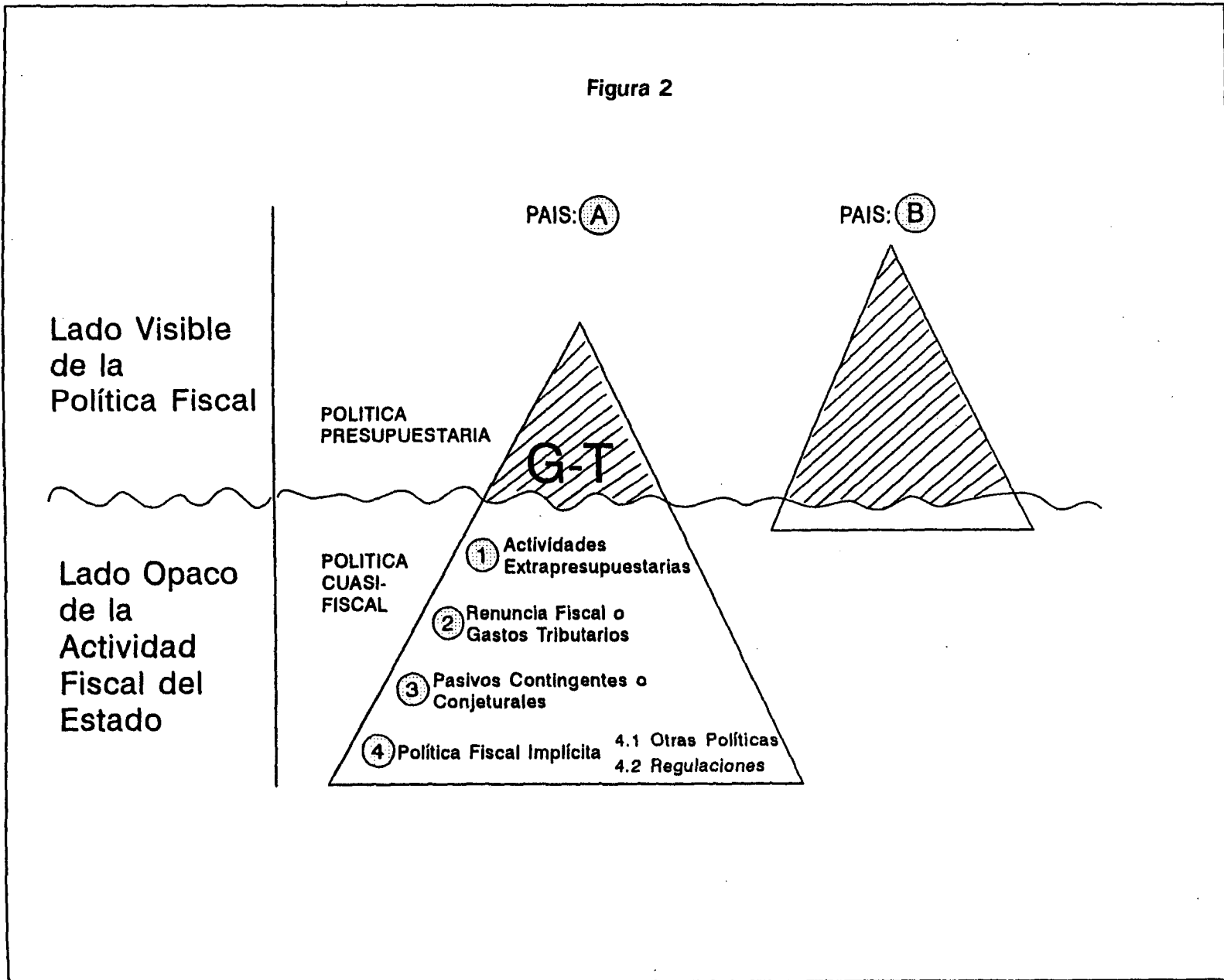


Figura 2



# SITUACIÓN ARANCELARIA Y TRIBUTARIA DEL MERCOSUR

Por: Hugo González Cano  
Profesor CITAF/OEA

## 1. INTRODUCCIÓN

Según se ha visto en trabajos realizados anteriormente relativos al MERCOSUR,<sup>1 2</sup> la armonización de la tributación interna está prevista en el Tratado de Asunción y ya estuvo funcionando un "Grupo de Trabajo" sobre el tema, con representantes impositivos de los cuatro gobiernos, con la asesoría de expertos del CITAF/OEA coordinada por el autor de este trabajo. En los años 1993 y 1994 se realizaron una serie de estudios técnicos a los fines de comparar los impuestos internos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y poder detectar las mayores distorsiones que los impuestos internos pueden plantear al futuro desarrollo del MERCOSUR y sugerir medidas de armonización que neutralicen tales distorsiones.

Dada la etapa inicial de la evolución del MERCOSUR, en la que recién se ha cumplido el período de transición (1991/94) con el establecimiento de una unión aduanera imperfecta, la armonización de la tributación interna recién se va a plantear en las próximas etapas de este grupo de integración económica. Los trabajos técnicos realizados hasta ahora, básicamente trataron de hacer un diagnóstico de la situación tributaria interna de los cuatro países, a los efectos de detectar las mayores distorsiones y adelantar sugerencias y alternativas de armonización, para cuando llegara el momento de la toma de decisiones políticas. Primero se comenzó a realizar comparaciones de tipo macrotributario y luego se fueron realizando estudios en profundidad de los principales impuestos vigentes en los cuatro países, que todavía se hallan en ejecución.

Pero tal como se preveía en el Tratado de Asunción, en la primera etapa de desarrollo del MERCOSUR (perfeccionamiento de la unión aduanera), los acuerdos más importantes logrados hasta ahora, se refieren a aspectos arancelarios y para-arancelarios tendientes a lograr la libre circulación de bienes y servicios dentro del grupo, así como a implementar una política comercial común con el resto mundo a través del arancel externo común (AEC).

Desde ya conviene adelantar que el Tratado de Asunción es un tratado "hacia" un mercado común, donde se explicitan los objetivos del acuerdo (libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción) y los instrumentos que se utilizarán para alcanzar cada uno de ellos en las diferentes etapas del proceso de integración. Pero a diferencia, por ejemplo

---

<sup>1</sup> H. González Cano, "La armonización tributaria en el Mercosur", Serie Política Fiscal N° 37, Cepal, Santiago-Chile, 1993.

<sup>2</sup> H. González Cano, "Criterios para la armonización de los impuestos internos en el MERCOSUR", Boletín de la DGI N° 482, Buenos Aires, febrero 1994.

del original Tratado de Roma de 1957, es un tratado muy escueto que deja muchos aspectos librados a la negociación entre los cuatro Países Miembros.

## 2. ACUERDOS SOBRE ASPECTOS ARANCELARIOS Y EVOLUCIÓN COMERCIAL

### a. Principales acuerdos logrados en "Ouro Preto"

Durante todo 1994 y especialmente en la última parte del año, se estuvo negociando la implementación del AEC, así como los varios regímenes de excepción a la asociación de libre comercio y a la unión aduanera. Los acuerdos finales se lograron a fines de 1994 en la reuniones celebradas en la ciudad de Ouro Preto (Brasil).<sup>3</sup>

Como es sabido, en el período de transición (1991-1994) se han venido eliminando los aranceles y otros impuestos de importación en forma semestral para el comercio intraregional, de tal forma de llegar a la eliminación total el 31 de diciembre de 1994 (perfeccionamiento del mercado ampliado o zona de libre comercio). Al mismo tiempo durante 1994, se negoció el arancel externo común (AEC), que debía regir para el comercio con terceros países desde el 1° de enero de 1995. Este AEC finalmente se aprobó a fines de 1994 para el 85% del universo de posiciones arancelarias (unión aduanera imperfecta). Finalmente en 1994 se fueron tomando una serie de decisiones comunitarias referidas a aspectos técnicos o formales relativas a los impuestos aduaneros y que son necesarias para el adecuado funcionamiento de la unión aduanera.

En Argentina, todas estas disposiciones para poner en funcionamiento los acuerdos logrados en esta etapa del MERCOSUR fueron recogidos en los decretos 2275 y siguientes del 30 de diciembre de 1994. Así los decretos 2275 y siguientes hasta el 2282/94 constituyen el marco normativo del MERCOSUR para Argentina.

El primer aspecto de estas normas se refiere a la adopción de una nomenclatura común basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SADCM) que reemplaza el anterior sistema de clasificación de mercancías para importaciones y exportaciones (Nomenclatura de Comercio Exterior -NCE). La nueva nomenclatura común para los cuatro países, agrega dos dígitos a los seis del SADCM, para llegar a un total de ocho dígitos en cada partida. Los dos dígitos agregados corresponden a la Subpartida Regional. Se incluyen además las "Reglas generales", que incorporan una regla complementaria para el análisis de las subpartidas regionales. Asimismo se aprobó a nivel comunitario la Decisión 26/94 sobre "Normas de Tramitación de Decisiones, Criterios y Opiniones de Carácter General sobre Clasificación Arancelaria", que establece el procedimiento común a los cuatro países para la toma de decisiones clasificatorias de mercaderías. Estas decisiones clasificatorias serán obligatorias para su aplicación por los cuatro países del Grupo, a efectos de evitar ambigüedades que impliquen alteraciones de las decisiones tomadas sobre el AEC o de los diversos regímenes de excepción.

---

<sup>3</sup> "MERCOSUR: Síntesis de los resultados de Ouro Preto", Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Buenos Aires, diciembre 1994.

Pero el aspecto más relevante de los acuerdos de Ouro Preto, se refiere sin duda a la adopción del Arancel Externo Común (AEC) a ser aplicado a importaciones procedentes de terceros países, desde el 1° de enero de 1995 (Decisión 22/94).

El nivel arancelario acordado varía del 0 al 20% para alrededor del 85% del universo de partidas arancelarias, pero no se pudo aplicar a tres grupos: bienes de capital, productos para informática y telecomunicaciones, que representan alrededor del 15% de las partidas arancelarias. Ello se debió a que, si bien Brasil realizó un acelerado programa de apertura económica mediante una reducción importante de la protección arancelaria, desea mantener una mayor protección a esos tres grupos de mercancías hasta el año 2001 ó 2006. Por ello se dice que se ha aprobado una unión aduanera imperfecta, ya que el AEC todavía no abarca todo el universo arancelario. La tasa promedio del AEC es del 14%.

Para los bienes de capital se acordó como AEC el 14% a ser alcanzado el 1° de enero del año 2001, mediante un programa de convergencia paulatina que implica aumentar desde 0 el nivel aplicado en Argentina, Uruguay, Paraguay y reducir gradualmente el actual nivel de Brasil (30%) hasta llegar al 14%. De la misma forma para bienes de informática y telecomunicaciones, se acordó un programa parecido de convergencia lineal y automática para llegar al 16% el 1° de enero de 2006.

Además de acuerdo a lo previsto en el tratado de Asunción, y por la misma Decisión 22/94, se acordaron una serie de excepciones al AEC, (excluyendo las correspondientes a los tres sectores arriba indicados) que se fijaron en 300 ítems arancelarios para Argentina, Brasil, Uruguay y 399 para Paraguay, país al que también se conceden plazos superiores y regímenes de origen más permisivos. La lista definitiva de las excepciones de cada país se elaboro partiendo de las excepciones nacionales definidas a fines de 1994, que eran 232 para Argentina, 232 para Brasil y 212 para Uruguay.

Esta lista de excepciones será una "lista abierta", pero en un sólo sentido, para retirar (adelantar en forma irreversible) o profundizar la convergencia al AEC. Como es obvio, estas excepciones al AEC afectan el comercio con terceros países.

Por otra parte, se aprobó el régimen de adecuación final a la unión aduanera, (Decisión 24/94), que incluye los productos que al 31/12/94 se hallaban en la lista nacional de excepciones al programa de liberación comercial, así como los productos que estaban en régimen de salvaguardia comunicada al otro país miembro hasta el 5 de agosto de 1994. (Acuerdos de la reunión de Buenos Aires). Para estos rubros, que básicamente se refieren al comercio intramercado y estaban en las listas nacionales, se otorga un plazo final de desgravación de cuatro años desde el 1/1/95 y cinco años en el caso de Uruguay y Paraguay. Para los productos que estaban en la lista de salvaguardia, el plazo final de desgravación también será de cuatro años desde el 1/1/95. En ambos casos, el proceso de desgravación aplicado será lineal y automático, mediante saltos anuales del 25%, a partir de la aplicación de una preferencia inicial al arancel nacional total vigente al 5/8/94. En ningún caso, el arancel cobrado al comercio intra-MERCOSUR, para un posición arancelaria, en virtud de este régimen de adecuación, podrá superar el AEC. Los principales sectores involucrados en el régimen de adecuación, son los siguientes para cada país: Argentina, productos siderúrgicos (56% del total de posiciones), textiles y calzados (25%) y papel (10%). Brasil: productos de caucho

(38% del total), textiles (50%). Uruguay: productos textiles y calzados (23% de total de posiciones), alimenticios (10%), químicos (11%), siderúrgicos (8%). Paraguay: textiles y calzados (58% del total), alimenticios (12%), papel (4%) y siderúrgicos (4%).

El número total de posiciones seleccionadas en este régimen de adecuación final a la unión aduanera para cada país es el siguiente: Argentina 221, Brasil 29, Paraguay 427 y Uruguay 1018.

Este régimen de adecuación, también será una "lista abierta", en el sentido de que se pueden excluir productos acelerando la adecuación lineal y automática al AEC o volver a reincluir productos que se hubieran retirado. Los productos reintroducidos al régimen de adecuación recibirán el tratamiento arancelario correspondiente a la fecha de la reintroducción y respetando el cronograma de desgravación establecido.

Asimismo, todos los productos que están ahora exceptuados del AEC y en programa de convergencia hacia él, deben cumplir con las normas del régimen de origen (Decisión 23/94), que se fija para cada una de las partidas, ya sean mercaderías provenientes de la intrazona o de terceros países. Por ejemplo para bienes de capital se exigirá como requisito de origen la integración del 60% de componente regional. En cambio, para los productos comercializados a través del acuerdo CAUCE (Argentina-Uruguay) estarán sujetos a la regla de valor agregado regional del 50%, pero convergiendo en forma lineal y gradual al 60% en el 2001. Para Paraguay existe una excepción de valor agregado regional del 50% hasta el 2001. A partir de ese año y hasta 2006, regirá la regla general del MERCOSUR (60%). Se repite que las reglas de origen sólo rigen para productos excluidos del AEC, a los efectos de evitar maniobras tales como la triangulación. En cambio, cuando se aplica el AEC, se evitan las maniobras de triangulación al pagar el arancel cuando una mercadería de terceros países ingresa al primer país del grupo.

Para el sector azúcar (Decisión 19/94), rige un régimen de excepción total al sistema de libre comercio, ya que se ha acordado un derecho de importación único del 16%, sin importar su origen o procedencia. Sin embargo, Argentina aplica un arancel del 20% al azúcar y todavía se halla pendiente la propuesta del régimen de adecuación del sector azucarero hasta el 2001 al funcionamiento de la unión aduanera, que incluya el AEC y el libre comercio intrazona. Es decir, todavía se aplica un esquema provisorio.

El régimen especial para el sector automotriz (Decisión 29/94), no ha tenido todavía una definición completa y definitiva y se esta negociando su evolución. Se ha creado un comité técnico que debe presentar las líneas básicas al régimen automotriz y el régimen común definitivo el 31/12/97. Sin embargo, hubo un acuerdo bilateral Argentina-Brasil por el que:

a) Argentina reconoce partes y piezas de Brasil como nacionales a los efectos del cómputo de contenido integración nacional, cuando las mismas sean compensadas con exportaciones a cualquier destino;

b) Argentina computa a partir del 1/1/95 sus exportaciones de piezas y partes a Brasil multiplicando su valor por 1,2 a los efectos de la compensación;

c) las partes y piezas brasileñas para el mercado de reposición serán importadas libremente (sin requisito de compensación y con 0 arancel intrazona);

d) las partes y piezas fabricadas en Argentina serán consideradas brasileñas a los efectos de requisito "valor agregado nacional" para el "carro popular" de Brasil;

e) los automóviles argentinos que cumplan los requisitos exigidos en Brasil para el "carro popular", recibirán en ese país igual tratamiento que los producidos en Brasil;

f) el intercambio de automóviles, camiones y ómnibus entre terminales será en condiciones de libre comercio (tarifa 0);

g) Brasil acepta el régimen de Argentina hasta el 31/12/99 y Argentina el régimen de "carro popular" de Brasil hasta el 31/12/96.

Una parte importante del acuerdo entre Argentina y Brasil, es que las terminales pueden importar autopartes de otro país del grupo y compensarlas con exportaciones a esos mercados. Además en 1996, Brasil adoptó un régimen automotriz similar al de Argentina. Otro desarrollo importante del sector automotriz, es que en 1996, Brasil aumentó al 70% su arancel de importaciones para los automotores, a los efectos de reducir la cantidad de vehículos importados, pero ese arancel no se aplicó a las importaciones procedentes del MERCOSUR. De todas maneras, el sector automotriz todavía a fines de 1996 se halla al margen de los acuerdos generales del Grupo y sin una definición sobre el régimen final a ser aplicado al sector.

Respetando lo acordado en Ouro Preto, Argentina redujo la tasa de estadística a 0 para los orígenes y destinos a otros Países Miembros (Decreto 2277/94). Esta tasa de estadística, fue reestablecida en su nivel del 3% para importaciones y exportaciones a terceros países dentro del programa de ajuste fiscal de 1995.

Las Áreas Aduaneras Especiales de Tierra del Fuego y Manaos, continuarán su actual tratamiento hasta el año 2013.

Además el intercambio de productos e insumos entre esas dos Áreas Especiales se realizará hasta esa fecha libre de derechos arancelarios.

Los incentivos a las exportaciones no son aplicables al comercio intrazona (Decisión 10/94), pero se han establecido las siguientes excepciones, siempre que se respeten las reglas del GATT (ahora OMC):

- a) financiamiento a las exportaciones de bienes de capital a largo plazo, en condiciones y tasas de interés compatibles con las internacionales en operaciones similares (régimen de la OECD),
- b) devolución o exención de impuestos indirectos, según las normas del GATT, hasta que se armonicen las condiciones que garanticen un tratamiento igualitario a las producciones de los cuatro países miembros. Se recuerda que según las normas de la

OMC : 1) no se pueden devolver impuestos directos vinculados con las exportaciones (impuestos sobre la renta, contribuciones patronales de seguridad social, impuestos sobre activos o capitales de empresas, etc); 2) pero se pueden devolver impuestos aduaneros e indirectos internos (IVA, selectivos, etc), siempre que se pueda calcular en forma precisa la carga impositiva al momento de la exportación. Por este motivo, según estas normas no se pueden devolver los impuestos tipo cascada, como el impuesto provincial a los ingresos brutos de Argentina.

De acuerdo con esa decisión, el Decreto 2275/94 de Argentina eliminó gradualmente los reintegros a los Países Miembros del MERCOSUR. A partir del 1° de febrero de 1995, se realizó una disminución de 2,5 puntos mensuales en un lapso de ocho meses, hasta que los niveles máximos de reintegros (20%), fueron reducidos a cero. En cambio, los reintegros por exportaciones a terceros países siguen vigentes, según los porcentajes que estableció el mismo Decreto. Finalmente durante agosto de 1996, en Argentina se redujeron los niveles de reintegros para exportaciones a terceros países, que ahora tienen un tope del 10%. Actualmente en Argentina se eliminaron los reintegros por exportaciones a otros Países Miembros, salvo el caso de ventas a Brasil para frutas en lata, algunas manufacturas del caucho, vinos y ciertos textiles, pero con niveles bajos (inferiores al 5%). Estos reintegros remanentes por ventas a otros países del MERCOSUR se eliminarán en julio de 1997.

A continuación se resumen los acuerdos realizados a fines de 1994 en las reuniones de Ouro Preto:

- i) la perfección de la zona de libre comercio (cero arancel desde el 1/1/95 para el comercio interno del grupo, de acuerdo con el programa de desgravación fijado en el Tratado de Asunción para el período de transición (1991-1994)), con excepciones y un régimen de adecuación,
- ii) el establecimiento del arancel externo común (AEC), que se estableció en la fecha prevista (1° de enero de 1995) para el 85% del universo arancelario, pero se llevó a un horizonte más lejano para los sectores productores de bienes de capital,<sup>4</sup> informática<sup>5</sup> y telecomunicaciones,<sup>5</sup> dando origen a una unión aduanera imperfecta. El AEC varía de 0 a 20%, salvo las excepciones, y los tres sectores citados y el régimen de adecuación,
- iii) régimen de adecuación final a la unión aduanera, o sea listas de productos que estaban incluidos en las listas de excepciones y de los productos que fueron objeto de salvaguardia en el período de transición (1991-1994), y para los que se prevé un plazo final de desgravación arancelaria de 4 años a partir del 1/1/1995,(comercio intramercado),

---

<sup>4</sup> 2001 para Argentina y Brasil y 2006 para Uruguay y Paraguay. En este caso hay una convergencia ascendente de Argentina, Paraguay y Uruguay y descendente de Brasil (actual 30%) para llegar al 14% en el año 2001.

<sup>5</sup> Año 2006 con arancel del 16% y convergencia ascendente de Argentina, Paraguay y Uruguay y descendente de Brasil (actual 30%).



- iv) régimen de origen para productos exceptuados del AEC; para bienes de capital se exigirá como requisito de origen la integración del 60% de componente regional; este porcentaje del 60% será el que se aplicará en definitiva a todos los sectores productivos,
- v) políticas públicas que distorsionen la competencia y benefician a los agentes económicos localizados en el país que las practica; entre otras se consideran medidas de naturaleza tributaria, crediticia, régimen de compras gubernamentales, etc. El Comité Técnico N° 4 debe presentar propuestas de armonización de las medidas compatibles y de eliminación de las medidas incompatibles con la UA, teniendo en cuenta el marco del GATT (hoy OMC). Previamente el Comité Técnico distinguirá las medidas "compatibles" e "incompatibles" con la Unión Aduanera,
- vi) sector azucarero, que tendrá un régimen especial y de adecuación hasta el 2001. Ello se debe a que la producción de azúcar de Brasil, en cierta medida es un subproducto del programa de producción de alcohol y por ello las producciones de los otros tres Países Miembros no pueden competir con la de Brasil. Por ello, se ha postergado la aplicación del programa de liberación comercial y el AEC para el azúcar hasta el año 2001,
- vii) elaboración de una propuesta de estatuto sobre "Defensa de la competencia en el MERCOSUR" (no se ha concretado todavía), (Decisión 21/94),
- viii) régimen especial y transitorio para el sector automotriz, (Decisión 29/94),
- ix) creación de la Comisión de Comercio, que considerará las reclamaciones presentadas por los Estados Partes, originadas por los propios estados o los particulares y relacionadas con las materias comerciales. Esta fue la única modificación a la estructura institucional del MERCOSUR. Sigue faltando un órgano independiente par la solución de controversias, tal como el Supremo Tribunal de Justicia en la Unión Europea,
- x) restricciones no arancelarias (RNA): creación de un Comité Técnico para seguir el proceso de eliminación y/o armonización de las ya detectadas; cuando el Comité Técnico detecte nuevas RNA deberán ser eliminadas en un plazo de seis meses,
- xi) investigaciones dumping intrazona: se prorroga la vigencia del actual procedimiento sobre intercambio informativo para investigaciones de dumping intrazonal (Res. 63/93), hasta aprobarse el estatuto sobre defensa de la competencia. Las consultas se canalizarán a través de la Comisión de Comercio,
- xii) creación del "Código Aduanero MERCOSUR", que reemplazará los Códigos Aduaneros Nacionales y requiere aprobación legislativa y ratificación de los respectivos parlamentos,

- xiii) normas de aplicación sobre despacho aduanero de mercaderías, valoración aduanera, clasificación de mercaderías, régimen de equipaje MERCOSUR y sobre circulación de vehículos particulares para uso de los turistas,
- xiv) sistema de facilitación fronteriza de personas y cargas,
- xv) acuerdo para el transporte multimodal en el ámbito del MERCOSUR.

En Argentina, la rebaja del 25% de los reintegros a las exportaciones a terceros países comenzó a regir el 20/3/95, por la Resolución 3/10/95 del Ministerios de Economía. Así el nivel máximo de reintegro se redujo del 20% al 15%. y en agosto de 1996 al aplicarse el plan de ajuste fiscal del nuevo Ministro de Economía, ese nivel se volvió a rebajar al 10%.

b. Acuerdo de complementación económica MERCOSUR-CHILE

Desde 1994 se estuvo negociando un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile, que finalmente se concretó en junio de 1996. Dado que Chile aplica un arancel único de importaciones del 11% no deseaba ingresar como socio pleno del MERCOSUR, cuya AEC va de 0 al 20%, sino más bien concretar un acuerdo de complementación económica para ampliar el comercio con los cuatro países del MERCOSUR (libre circulación de bienes y servicios), impulsar las inversiones recíprocas y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física.

Para ello se aprobó la formación de un área de libre comercio en un plazo máximo de 10 años, mediante la eliminación paulatina de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio recíproco. Dentro de este convenio, el programa de liberación comercial se comenzó a aplicar el 1º de octubre 1996 y se terminará de aplicar el 1º de enero del año 2004. El margen de preferencia inicial es del 40% y se irá ampliando en el 7 u 8% anual para llegar al 100% el 1º de enero de 2004.

La negociación se complicó por el plazo de desgravación para una serie de productos sensibles solicitados por Chile, para los que el lapso de desgravación total se amplía en algunos casos a 15 años, en otros a 16 años, y finalmente para el complejo triguero la desgravación sólo se concretará a los 18 años (en 2014). Como regla de origen general se ha fijado el 60%. Para la mayor parte de los productos, la rebaja inicial al 1º de octubre de 1996 fue del 40%, lo que dado al arancel único de Chile del 11% implica una tarifa de alrededor del 6%.

Dentro de este acuerdo, también se prevé el desarrollo de la infraestructura física, especialmente para el establecimiento de interconexiones bioceánicas, vía la construcción de nuevos pasos fronterizos entre Argentina y Chile.

En el campo impositivo, el art. 14 del acuerdo mantiene el principio de no discriminación en los impuestos aplicados sobre bienes y servicios. Además para estimular las inversiones recíprocas, las Partes Signatorias podrán celebrar acuerdos para evitar la doble tributación internacional del impuesto sobre la renta. Hasta ahora, Chile ha firmado sólo un tratado de doble tributación con Argentina, lo que además de otras razones, colaboró a la fuerte expansión de inversiones de empresas de Chile en Argentina. En efecto, dado el régimen

de renta mundial que aplica el impuesto a la renta de Chile, así como las estrictas normas de administración que aplican el Banco Central y el Servicio de Impuestos Internos para justificar la salida de capitales al exterior y aceptar como crédito el impuesto pagado en el país de la inversión, la doble tributación del impuesto a la renta en los hechos solo se evita cuando existe un convenio al respecto, como ocurre con Argentina. Por este motivo, en Chile ahora se realizan las negociaciones para hacer nuevos convenios que eviten la doble tributación a la renta con otros países del Mercosur (Brasil, etc.) y de otras regiones hacia donde se están dirigiendo inversiones de empresas de aquel país.

c. Los problemas que plantea la falta de definición sobre la forma distribución de las recaudaciones del arancel externo común

Dentro de una amplia gama de problemas pendientes en el MERCOSUR, que se analiza en la sección siguiente, ocupa un lugar preponderante la falta de definición sobre la distribución de la recaudación del AEC entre los Países Miembros.

En realidad, dentro de los acuerdos de Ouro Preto se dispuso que cuando una mercancía procedente de terceros países se nacionaliza en alguno de los Países Miembros, la recaudación del AEC queda para ese país. Si luego esa mercancía se reexporta a otro País Miembro, ya no debería pagar el AEC. En cambio, las mercancías que sólo ingresan en tránsito hacia otro País Miembro, pagarán el AEC en el último país.

Este esquema actualmente sólo es respetado por Argentina, donde las mercancías que vienen de otros Países Miembros ingresan libre de derechos de importación. En cambio, en Brasil, Paraguay y Uruguay las importaciones originarias de terceros países que previamente ingresaron a otros País Miembro donde ya pagaron el AEC, se vuelve a aplicar el AEC, lo que implica un claro ejemplo de doble tributación. En estos casos, además ello significa el doble pago de los impuestos internos aplicados sobre las importaciones (IVA, impuestos selectivos al consumo, etc). Naturalmente esta diferencia de tratamiento produce desvíos de tráfico comercial que, además de ser claramente discriminatorio, afecta las recaudaciones de los impuestos aduaneros e internos al consumo de Argentina.

Aquí conviene recordar que en la Unión Europea, cuando se perfeccionó la unión aduanera, se dispuso que la recaudación del AEC ya no pertenecería a cada país donde se nacionalizara, sino que correspondía a la propia Comunidad, para -junto con el 1,4% de la base imponible del IVA Comunitario y otros recursos menores- financiar los principales programas de gastos de la CEE, en particular el programa de subsidios a la producción agrícola (FEOGA), el programa de desarrollo regional para favorecer las zonas más reaganadas de la Comunidad (FEDER) y el programa de desarrollo social.

En cambio, la situación del MERCOSUR es completamente diferente de la Unión Europea, ya que no se proveen autoridades supranacionales ni programas de gastos comunitarios. Por ello es importante que a corto plazo se fije y se cumpla un esquema de distribución del AEC entre los Países Miembros del Mercosur. La alternativa que ahora parece más razonable, es que se cumpla lo ya acordado en el sentido de que cuando una mercancía ya pagó el AEC en algún país del Grupo, no vuelva a pagar arancel ni impuestos internos cuando es exportada a otro País Miembro. Y la recaudación podría distribuirse entre los Países

Miembros mediante un sistema caja compensadora o de clearing entre ellos, según el destino final de las importaciones de terceros países. Es decir, habría un mecanismo de transferencia del primer país donde se pagó el AEC al país destino final, mediante un esquema de compensación de saldos. En las primeras conversaciones que existen sobre este tema entre los Países Miembros, se está explorando esta posibilidad; pero hasta ahora no hay ninguna decisión al respecto. Pero la actual situación sobre aplicación del AEC a mercancías que ingresaron a un país del grupo y luego pasan a otro, constituye una discriminación que debe corregirse.

d. Situación actual y perspectivas de los acuerdos arancelarios del MERCOSUR

Luego de los múltiples acuerdos celebrados a fines de 1994 en Ouro Preto, en el año 1995 y lo que va de 1996, prácticamente no se aprobaron otros compromisos con la finalidad de dar tiempo para la aplicación de aquellos. Sin embargo, luego de transcurridos dos años existe la impresión generalizada que, por las excepciones que debían eliminarse para total aplicación de la zona de libre comercio y de la unión aduanera, así como por la falta de cumplimiento de otros compromisos acordados, el proceso de integración se habría atenuado o por lo menos dejó de profundizarse.

Dada la gran cantidad de excepciones acordadas y todavía vigentes a la zona de libre comercio, el libre acceso al mercado ampliado se halla muy restringido. A ello también contribuyeron algunos incumplimientos y nuevas excepciones producidas en 1995 y 1996. Debido a restricciones establecidas por Brasil mediante el establecimiento de las guías de importación y el pago obligatorio al contado para un conjunto de posiciones arancelarias, se aprobó la Resolución 21/95 del Grupo Mercado Común tendiente a corregir esos problemas. La posterior reunión de Presidentes en Punta del Este en diciembre 1995 aprobó el programa "MERCOSUR 2000", con la finalidad de i) favorecer el libre comercio intra-MERCOSUR y ii) definir obligaciones para profundizar el proceso integración y acceder a estadios de mayor compromiso. Sin embargo, hasta ahora se tomaron pocas acciones concretas en esa dirección.

El comercio intramercado creció significativamente desde 1991 a 1995, pasando de representar el 11% del total del comercio exterior de los cuatro Países Miembros en el primer año, al 22% en 1995. El valor de ese comercio intramercado creció más de tres veces en ese lapso, pasando de alrededor de U\$s 4.000 millones en 1991, a casi u\$s 14,500 en 1995. Asimismo, Brasil pasó a ser el principal destino de las exportaciones de Argentina, representando en 1995 alrededor del 22% del total exportado. Pero en 1996 se nota que el crecimiento del comercio intramercado es más débil del observado en los años anteriores. Por supuesto que la reciente evolución del comercio depende de múltiples causas, pero se estima que una de ellas es la falta de profundización del proceso de integración, en particular para completar la zona de libre comercio.

En cuanto al impacto del acuerdo en la eficiencia productiva de los cuatro Países Miembros, es decir si prevaleció el efecto "creación de comercio" respecto del efecto "desvío de comercio", todavía no existen estudios empíricos sobre el tema. Sin embargo, existe la impresión que hasta 1993 puede haber prevalecido el efecto de "desvío comercio", al reemplazar importaciones a menor costo de terceros países, por otros menos eficientes de los países miembros. En cambio, en los últimos años (94/96) al crecer más las importaciones de terceros países que las de países miembros, la situación puede haberse equilibrado bastante.

Otro compromiso asumido en Ouro Preto se refería al análisis de políticas públicas distorsivas de la competencia, entre la que figura la tributación, para proceder a su armonización o coordinación gradual. Sin embargo, hasta ahora muy poco se ha hecho al respecto y prácticamente nada en lo referente a la armonización tributaria, como se verá en la sección siguiente. También se había acordado avanzar en la negociación de un acuerdo marco para el comercio de servicios. Sin embargo de haber pasado casi dos años, todavía no se cuenta con ese acuerdo marco. Por otra parte tampoco se avanzó mucho en la definición de los regímenes comunes y definitivos para los sectores automotriz, azúcar y textiles, según señala Lucangeli.<sup>6</sup>

Y por el lado institucional existe la impresión de que también se avanzó muy poco desde Ouro Preto. Si bien el esquema de negociación continúa puede parecer adecuado a la primera etapa del proceso de integración, no parece lo mismo cuando el Grupo se ha consolidado y ya son necesarios esquemas más formales para hacer cumplir los compromisos asumidos, por ejemplo para la solución de controversias. Es decir, parece llegado el momento de fortalecer las instituciones del MERCOSUR a fin de contar con un marco más preciso de definiciones normativas y crear mecanismos formales que aseguren su cumplimiento.

En síntesis, el MERCOSUR ha cumplido adecuadamente la primera etapa de su desarrollo mostrando una ampliación comercial importante. Sin embargo, en los últimos dos años se ha dejado de profundizar el proceso de integración, tal como se había programado inicialmente. Además el reciente acuerdo con Chile, así como el que se está negociando ahora con Bolivia y el acuerdo marco con la Unión Europea, puede hacer que se debilite el esfuerzo integrador interno, sin llegar a constituir en un plazo razonable la unión aduanera completa y más aún el mercado común. Tal como señala Lucangeli, "una cuestión que aparece fuera de discusión es el efecto que puede tener sobre la Unión Aduanera la proliferación de áreas de libre comercio con otros países o acuerdos regionales. En última instancia, las preferencias entre los socios de la Unión Aduanera se irían licuando progresivamente. En el hipotético caso de una zona de libre comercio continental (ALCA) y un acuerdo de libre comercio con los restantes países de ALADI y la Unión Europea, ¿hacia que países el MERCOSUR aplicaría su política comercial externa común? Si bien es obligación sostener los principios del "regionalismo abierto", no es menos cierto que un acuerdo regional es esencialmente un mecanismo de discriminación respecto de terceros países" <sup>6</sup>. De la misma forma existe cierto consenso sobre la necesidad de fortalecer los aspectos institucionales del MERCOSUR, para favorecer la transparencia y el cumplimiento de las normas aprobadas.

Obviamente la profundización del proceso de integración requiere una firme voluntad política, a los efectos de diseñar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento de las normas de manera eficiente y rápida. En el mismo sentido, parece llegado el momento para iniciar la armonización de otras políticas, como la tributaria, que ya se ha comprobado origina distorsiones en la competencia para el comercio de bienes y servicios y en la localización de las nuevas inversiones atraídas por el mercado ampliado.

---

<sup>6</sup> Lucangeli, Jorge, "Reflexiones sobre la necesidad de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR", Centro de Economía Internacional (CEI). Buenos Aires, 18 noviembre de 1996.

### 3. LA ARMONIZACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN INTERNA

#### a. Estructura tributaria vigente en los Países Miembros y situación actual de la tributación interna en los trabajos del MERCOSUR

Los trabajos de diagnóstico realizados sobre los impuestos vigentes en los cuatro Países Miembros y en Chile, muestran un claro predominio de los impuestos al consumo, seguidos de los impuestos y contribuciones sobre la mano de obra, salvo el caso de Chile. Como impuesto general al consumo en los cinco países se aplica el IVA (impuesto plurifásico no acumulativo), de base amplia y generalizada en los casos Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay y en base al principio de destino. En cambio, el Impuesto sobre Mercancías y Servicios (ICMS) que aplican los estados de Brasil, es un tributo tipo IVA, pero que tiene una gran cantidad de distorsiones sobre las exportaciones e importaciones, ya que fue establecido basicamente para recaudar. Inclusive hasta setiembre de este año se gravaban las exportaciones de productos primarios y semielaborados, con lo cual resultaba en una mezcla del principio de origen y destino.

Los cuatro IVAs de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay son de tipo consumo, ya que permiten deducir inmediatamente los créditos por compra de bienes de capital. En cambio, el ICMS de los estados de Brasil gravaba las inversiones en maquinarias y equipos hasta setiembre de este año, en que se convirtió en un impuesto tipo consumo.

Los impuestos sobre la renta, que tienden a ocupar el tercer lugar en las recaudaciones efectivas, son más importantes en Chile y Brasil, que en Argentina, Uruguay y Paraguay. Por otra parte el impuesto a la renta alcanza tanto a personas físicas y empresas en Argentina, Brasil y Chile, mientras que en Paraguay y Uruguay sólo se aplica el impuesto a la renta de las empresas y no se grava la renta de las personas físicas. Por otra parte, los impuestos al patrimonio son poco importantes en los cinco países, y predominan los de tipo parcial, como el inmobiliario y sobre patentes de automotores. A su vez, los impuestos al comercio exterior son poco importantes en la mayoría de los cinco países, a excepción de Paraguay, debido a la desgravación de las exportaciones y al proceso de apertura mediante la rebaja de los aranceles de importación.

En el anexo estadístico, se acompañan los cuadros de presión y estructura tributaria de los cuatro Países Miembros y Chile (cuadros 1A, 1B, 1C, 1D y 1E). Allí puede verse que la presión tributaria (incluyendo las contribuciones de seguridad social) era en 1995 del 19.8% en Argentina, 30.5% en Brasil y Uruguay, 18% en Chile y 10.3% en Paraguay). Asimismo en los cuadros siguiente ( 2 a 6 ) se presenta un resumen comparativo de los principales impuestos vigentes en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, así como un cotejo de sus principales aspectos (materia imponible, sujeto, principios jurisdiccionales, base de cálculo, exenciones, alícuotas, etc).

Si bien al Tratado de Asunción prevee en los artículos 1 y 7 la armonización de la tributación interna para eliminar las barreras fiscales, que ahora se hacen más evidentes por la eliminación de la mayor parte de las restricciones arancelarias, todavía no se iniciado el proceso de coordinación de los impuestos e incentivos tributarios.

Durante 1994 y parte de 1995 funcionó un grupo de comparación de los impuestos internos, dentro de los grupos de trabajo acordado en la reunión de Presidentes de Las Leñas. Pero sólo se hicieron comparaciones técnicas y el grupo dejó de funcionar a comienzos de 1995. En el nuevo esquema de grupos de trabajo acordado en Ouro Preto se planteó un grupo para analizar las "Políticas Públicas que distorsionan la Competencia", en el cual se incluye al aspecto tributario (Grupo 4).

Pero hasta ahora sólo se han hecho análisis puntuales y parciales de algunos impuestos de un país que provocan efectos distorsivos sobre los productos procedentes de los demás Países Miembros. Y en cambio no se inició a nivel comunitario el tratamiento global y sistemático de los impuestos internos vigentes en los cuatro Países Miembros, para proceder a su armonización.

Existen eso si los estudios técnicos de la tributación interna que por pedido de los Gobiernos de Uruguay y Argentina ha realizado desde 1993 el Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la OEA (CITAF/OEA) y que abarca el análisis global de los principales impuestos internos y contribuciones de seguridad social, así como el análisis en profundidad de los impuestos generales y selectivos al consumo, los incentivos a las inversiones y a las exportaciones y del impuesto a la renta de las empresas.

Allí se señalan las principales distorsiones que los impuestos internos pueden generar: 1) en la competencia entre los bienes y servicios de los cuatro Países Miembros (impuestos internos sobre bienes y servicios, ya sean generales o selectivos), así como 2) en la localización de las inversiones (impuestos sobre la renta de empresas, incentivos tributarios a la inversión o producción, impuestos a los activos o capitales de empresas, etc). Asimismo se sugieren las medidas de armonización o coordinación necesarias para corregir las principales distorsiones detectadas.

b. Conveniencia de iniciar la armonización tributaria y posible orden del proceso

Vista la evolución del MERCOSUR ocurrida hasta ahora, así como ciertos incentivos tributarios aplicados por algunos países en los últimos tiempos, parece llegado el momento de comenzar el proceso de armonización gradual de los impuestos internos y de los incentivos tributarios.

Precisamente los estudios realizados sobre la imposición interna enfatizan la necesidad de comenzar la armonización por la imposición indirecta al consumo, ya fueran impuestos generales (IVA) o selectivos ("internos", específicos, etc), puesto que son los que por cargarse en los precios de las mercancías y servicios, pueden generar distorsiones en la competencia, lo mismo que ocurre con los incentivos a las exportaciones (ya armonizados por la Decisión 10/94 en base a las normas del GATT en agosto 1994).

De esta manera se seguiría un sendero de armonización tributaria similar en cierta medida al de la Unión Europea, donde las primeras normas de coordinación se adoptaron en el IVA, en segunda instancia los impuestos selectivos de consumo y solo en etapas recientes se comenzaron a armonizar algunos aspectos internacionales del impuesto sobre la renta. Acorde con este criterio hemos sugerido la siguiente agenda u orden para la armonización

tributaria en el MERCOSUR: 1) Incentivos a las exportaciones (ya hecha), 2) Impuestos generales al consumo (IVA), 3) selectivos al consumo, 4) otros impuestos y tasas que afectan los costos de producción (s/combustibles, electricidad, transacciones, ingresos brutos, etc), ya fueran nacionales, provinciales o municipales, 5) incentivos tributarios a la producción y/o inversión (regionales o sectoriales), 6) aspectos internacionales del impuesto sobre la renta (relaciones entre matrices y sucursales, rentas y beneficios girados al exterior, tratamiento de inversiones extranjeras, etc), 7) impuesto sobre la renta de empresas.

Por el incremento de los incentivos tributarios observados en los últimos tiempos en Brasil y Paraguay, ésta es un área que requiere urgente armonización, puesto que ya se están observando distorsiones en la localización de nuevas inversiones, especialmente provenientes de terceros países.

Finalmente ya en un estadio avanzado del proceso, deberán armonizarse también los procedimientos de la administración tributaria para asegurar una aplicación similar de las normas acordadas.

c. Armonización de la imposición al consumo

En cuanto a la tributación general al consumo vigente en los cuatro países, los mayores problemas se plantean en el caso de Brasil, ya que los IVA de Argentina, Paraguay y Uruguay aplican el principio de destino para los bienes y son aptos para la armonización en base a ese principio, que como se recuerda desgrava las exportaciones y grava las importaciones. Así se brinda el mismo tratamiento a los bienes nacionales e importados, dando satisfacción al principio de no discriminación en los impuestos internos legislado en el art. 7 del Tratado de Asunción. Lo mismo sucede con el IVA aplicado en Chile.

En los tres casos, existen ciertos problemas que deben superarse en particular respecto de los servicios. Además en el caso del IVA de Paraguay, un porcentaje excesivo de la recaudación se obtiene en la Aduana, lo que indica un tratamiento efectivo más benigno para los bienes de producción nacional. Pero en términos generales, la estructura legal y técnica de los tres IVAs permite su armonización en base al principio de destino. Naturalmente en el caso de Argentina existen los problemas adicionales que plantean los impuestos provinciales a los ingresos brutos, que por su forma en cascada producen efectos de acumulación que impide desgravar totalmente las exportaciones y por ello son impuesto no reembolsables según las normas del GATT. Precisamente por estos motivos, en Argentina se está analizando el reemplazo gradual por otro impuesto a las ventas que anule o disminuya estos efectos de acumulación y no perjudique tanto las exportaciones argentinas (Pacto Fiscal con las Provincias), pero que mantenga su capacidad recaudatoria. Los únicos impuestos a las ventas neutrales para el comercio, serían el aplicado al nivel minorista o un tributo tipo IVA aplicado por las provincias. Para un análisis detallado de las alternativas de reemplazo de ingresos brutos, así como de sus posibilidades de administración, puede verse el trabajo de Gómez Sabaini.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Gómez Sabaini, Juan C: "Coordinación de la imposición general a los consumos entre Nación y Provincias en Argentina", Serie Política Fiscal N° 47, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.



En cambio, la situación de la imposición al consumo de Brasil es muy compleja y requerirá grandes cambios de la actual legislación para llegar a su armonización. Por un lado existen problemas institucionales, ya que el ICMS es un impuesto estadual y no federal, y si bien se halla bastante armonizado internamente, plantea la necesidad de que el Gobierno Federal acuerde esas modificaciones con los estados. Pero además los ICMS fueron establecidos con una finalidad esencialmente recaudatoria, y si bien adoptan la técnica clásica del IVA (débito menos crédito o sustracción sobre base financiera), generan una gran cantidad de efectos acumulativos que naturalmente castigan sus exportaciones. Así, por ejemplo, hasta setiembre de 1996 se gravaban directamente las exportaciones de productos primarios y semielaborados, no se deducían los créditos por compras de bienes de capital, los créditos por insumo de los exportadores sólo pueden compensarse con débitos por ventas internas, pero no se aplican mecanismos de devolución de los saldos a favor de los exportadores, etc. Es decir, existían una serie de distorsiones del ICMS que afectaban los costos de las exportaciones.

La mayor parte de estas distorsiones a las exportaciones que perjudicaban a los productores Brasileños fueron corregidas por la reforma del Impuesto sobre Mercancías y Servicios (ICMS), aprobada en setiembre de 1996 (Ley Complementaria 87/96) que convirtió a este tributo en un IVA tipo consumo (se desgravan inmediatamente los créditos por compra de bienes de capital) y aplicado a nivel internacional en base al principio de destino, ya que ahora se desgravan totalmente las exportaciones.

Esta reforma se hizo por el objetivo de ganar competitividad para las exportaciones brasileñas, pero marcha en el sentido requerido por la armonización de estos impuestos al nivel MERCOSUR en base al principio de destino. Restan por resolver los problemas de acumulación que ocurren entre el ICMS (que grava sólo los servicios de comunicaciones y transportes interestaduais e intermunicipales) y el Impuesto sobre Servicios (ISS) de competencia municipal, que grava todos los demás servicios, así como los efectos de acumulación dentro del propio ISS.

Pero por otro lado, existen una gran cantidad de distorsiones a las importaciones mediante tratamientos del ICMS que favorecen a la producción interna de cada estado, ya sea aplicando exenciones, diferimiento de impuesto sin ajuste por inflación, reducciones de base y alícuotas reducidas. Es decir, en los hechos se está discriminando a los bienes importados al estado, ya sea de otros estados o de otros países. Estos incentivos del ICMS a la producción interna de cada estado se han difundido tanto, que se habla de una "guerra de incentivos" realizada por los estados para atraer inversiones. Estas distorsiones a las importaciones que perjudican a los socios del MERCOSUR no se han corregido y constituyen uno de los primeros aspectos que debe corregirse, para lograr la "nivelación del campo de juego".

De la misma forma, el impuesto selectivo aplicado a nivel federal (Impuesto sobre productos industrializados - IPI), también tiene efectos de acumulación (tampoco permite deducir los créditos por compra de bienes de capital, etc.), que perjudica a las exportaciones y por otro lado brinda incentivos a la producción nacional que discriminan a las importaciones.

Finalmente el impuesto sobre servicios (ISS) que se aplica a nivel municipal, es un impuesto monofásico, pero que tiene efectos de acumulación ya que grava la generalidad de los servicios, afectando servicios intermedios que a su vez son insumos para prestar otros servicios. A ello se agregan los efectos de acumulación entre el ISS y el ICMS.

En el trabajo sobre los "Criterios para la armonización de los impuestos sobre bienes y servicios en el MERCOSUR",<sup>8</sup> presentado en el Segundo Congreso Tributario de Pinamar, puede verse un tratamiento más detallado del tema, ya que aquí solo se presenta un resumen a los efectos de señalar los posibles criterios de armonización de estos impuestos.

Es que dada la complejidad del tema, deberían dividirse las propuestas de armonización en aquellas a ser aplicadas a corto plazo y propuestas para ser aplicadas a más largo plazo. Como ya se dijo, en los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay, el IVA aplicado responde a la modalidad tipo consumo e impone en forma generalizada a los bienes y servicios, por lo que serían aptos para una armonización fundada en el principio de destino. Solo cabe mejorar su implementación en Paraguay, mediante normas legales y administrativas que apliquen de igual manera el impuesto a los bienes nacionales e importados. Además en los tres casos habría que modificar el IVA para aplicar el principio de destino a los bienes incorporeales y servicios, criterio que hoy no se aplica completo en ninguno de los tres países. El único país que aplica también de manera completa el principio de destino en el IVA a los servicios es Chile, ya que grava la importación de servicios y desgrava la venta de servicios al exterior, aplicando el mecanismo de tasa cero a todos los servicios prestados a empresas o beneficiarios del exterior.

Distinta es la situación de Brasil, donde -como se dijo- la imposición general al consumo presenta problemas más complejos, debido a los efectos acumulativos que se producen en el ICMS y el impuesto a los servicios municipal (ISS), así como por los incentivos que brinda el ICMS a la producción interna del estado (discrimina a las importaciones). Si bien la Ley Complementaria 87/96 corrigió las mayores distorsiones del ICMS a las exportaciones, que ahora a nivel internacional aplica el principio de destino, aunque a nivel nacional sigue siendo mayormente de origen, falta todavía corregir las distorsiones a las importaciones provocadas por los incentivos del ICMS a la producción interna de cada estado. Por todo ello, una armonización fundada en el principio de destino requerirá el reemplazo de esos dos impuestos (ICMS e ISS), por un impuesto tipo IVA, que grave la generalidad de bienes y servicios. Este cambio, requeriría una reforma de la Constitución de Brasil, a la vez que implicaría un cambio en la distribución de recursos tributarios entre la Unión, los estados y municipios, así como la supresión de los incentivos a la producción local del ICMS.

Obviamente este es un cambio muy significativo de la actual situación y además por su complejidad y los diferentes niveles de gobierno involucrados, solo puede sugerirse para el largo plazo.

---

<sup>8</sup> González Cano, Hugo: "La armonización de los impuestos al consumo en el Mercosur", Segundo Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Pinamar, abril 1994.

Ademas de las reformas del ICMS recientemente realizadas para eliminar buena parte de esas distorsiones, y basicamente ganar competitividad internacional, el Gobierno Central propuso reemplazar el actual ICMS estadual y el IPI federal, por un impuesto al valor agregado compartido entre los estados y el gobierno federal. Es decir, que además de corregir la mayor parte de las distorsiones del ICMS, que se seguiría aplicando a nivel estadual, se agregaría una sobretasa de IVA que sería administrada por la Receita Federal. Es decir, que cada operación gravada pagaría dos impuestos juntos, el ICMS y la cuota complementaria federal, pero se eliminaría el IPI federal.

El impuesto se aplicaría sobre una ley única aplicada en todo el territorio de Brasil, pero la administración y control del ICMS seguiría a cargo de los estados. La Receita Federal administraría el nuevo IVA federal. Esta propuesta, que ha sido presenta al Congreso Federal en setiembre 1995, se halla comentada con más detalle en un trabajo reciente,<sup>9</sup> pero conviene agregar que por la complejidad de los problemas que deben resolverse se aplicaría gradualmente y a medio o largo plazo. Así, por ejemplo, en esa etapa se mantendría la separación de la imposición general al consumo de los bienes y la mayoría de los servicios ahora alcanzadas por el ISS estadual, lo que seguirá generando efectos de acumulación entre los dos impuestos. Otra importante reforma es que se eliminaría la gran cantidad de incentivos que ahora existen en el ICMS y en el IPI.

Esta propuesta fue presentada al Congreso en setiembre de 1995 y todavía se halla pendiente su tratamiento y aprobación. Más aún, luego de la reforma de la Ley Complementaria 87/96 que corrigió buena parte de las distosiones que afectaban a las exportaciones de Brasil, existe la impresión de que el tratamiento de la propuesta reforma de largo plazo para establecer un IVA compartido entre los estados y el gobierno federal será postergada por buen tiempo.

Por ello, en el corto plazo, la armonización de los impuestos generales y selectivos al consumo, podría iniciarse mediante la eliminación de los tratamientos que discriminan en contra de las importaciones de otros países miembros o de terceros países. En los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay los tratamientos discriminatorios a las importaciones en el IVA y selectivos no existen o son identificables sin problemas, por lo que sería fácil su modificación y eliminación. En cambio, en los casos del ICMS y del IPI de Brasil, la situación es diferente ya que el número de exenciones que otorgan y la proliferación de incentivos a la producción local mediante bases de cálculo reducidas, créditos presuntos y tasas reducidas a una gran cantidad de operaciones, así como las diferencias de tales beneficios entre los diversos estados, hacen muy trabajosa la identificación de aquellos tratamientos que discriminan las importaciones al favorecer la producción local.

Por ello, la solución más conveniente sería disponer que se incorpore en las respectivas legislaciones un principio de no discriminación, que explicita en forma clara los incentivos que se dejen en el ICMS y aplique los mismos a los bienes importados. De la misma manera, en los impuestos selectivos al consumo, la armonización también debería comenzar eliminando

---

<sup>9</sup> González Cano, Hugo: "La propuesta de reforma tributaria de Brasil y posible aplicación del nuevo IVA federal y estadual para el reemplazo del impuesto provincial a los ingresos brutos", Boletín DGI N° 513, Buenos Aires, setiembre 1996.

las distorsiones a las importaciones, que en este caso son más frecuentes que en los impuestos generales y más fácilmente detectables.

Siguiendo la experiencia de armonización del IVA en la Unión Europea, la armonización del IVA debe empezar en base al principio destino y debe además definir con más detalle el tipo de IVA aplicable para que sea realmente neutral para el comercio de bienes y servicios; deberá aplicarse de manera gradual pero ya parece oportuno comenzar con ese proceso. Sin llegar ahora al nivel de detalle de la Sexta Directiva de la CEE para el IVA comunitario aprobada en 1977, deben sin embargo acordarse mecanismos fundamentales del IVA a efectos de asegurar la mayor neutralidad de sus efectos sobre el comercio exterior.

La armonización debe comenzar en base al principio de destino, lo que requiere mantener los controles aduaneros, porque 1) ya existe en los cuatro IVA's, 2) no requiere igualar las alícuotas y 3) en esta etapa los controles aduaneros son todavía indispensables para asegurar una mejor administración y recaudación de los impuestos internos sobre bienes y servicios.

En cambio, la abolición de las fronteras fiscales que significaría aplicar el principio de tributación en origen y favorecer la agilidad del comercio, así como el logro del mercado común, no podrá aplicarse por un plazo prolongado porque: 1) requiere aplicar un IVA único y con iguales alícuotas en todos los países y 2) afectará el control y recaudación de estos impuestos internos. La actual recaudación de los IVA de los cinco países obtenida en las aduanas, representa hoy más del 20% del total recaudado y en algunos casos se acerca al 30% del total del IVA.

Además conviene recordar que en la Unión Europea, luego de casi 40 años del Tratado de Roma original, el IVA todavía se sigue aplicando en base al principio de destino, aunque los controles aduaneros para el comercio intramercado recién se abolieron en 1993.

d. Los incentivos tributarios y la necesidad de su pronta armonización

La falta de una armonización adecuada de los incentivos tributarios afecta la localización de las inversiones, especialmente las extranjeras. Además de las asimetrías entre los incentivos tributarios vigentes, que tienden a ser mayores en Brasil y Paraguay, que en Argentina y Brasil, el problema puede agravarse cuando entre en vigencia el protocolo de Promoción y Protección de inversiones, firmado en 1994 que establece que "cada socio promoverá en su territorio las inversiones provenientes de terceros países".

La reforma de impuesto sobre la renta de Brasil en 1994, reintrodujo una gran variedad de incentivos que antes se habían eliminado, por lo que es necesario proceder a corto plazo a la armonización de los incentivos tributarios a la inversión y/o producción, que pueden provocar serias distorsiones en la localización de las inversiones atraídas por el mercado ampliado.

Además también Paraguay está haciendo un uso intenso de su régimen de promoción de inversiones, que crecieron sustancialmente mediante incentivos que ofrecen la exención o rebaja de varios impuestos. En cambio, tanto Argentina como Uruguay tienen un sistema

restringido de incentivos tributarios. Por ello, resulta necesario aplicar a la brevedad normas comunes para los cuatro Países Miembros en cuanto se refiere a los incentivos tributarios a los efectos de "nivelar el campo de juego" y evitar distorsiones en la localización de las inversiones.

Por último, debe mencionarse el proyecto de ley aprobado por el Congreso en Argentina (trámite Parlamentario N° 177 del 18/1/95), por el que se faculta al PE a reducir en la misma proporción la alícuota del IVA para importación de bienes de capital, cuyos aranceles resulten aumentados con motivo de la aplicación de los acuerdos del MERCOSUR. De aplicarse esta facultad al Poder Ejecutivo -que persigue la finalidad de no perjudicar la inversión fija y la mejora de la eficiencia productiva-, se estaría neutralizando lo acordado en el MERCOSUR respecto al incremento de aranceles desde el 1/1/95 para bienes de capital importados de terceros países. Hasta ahora esta facultad del Poder Ejecutivo no ha sido utilizada, lo que obviamente respeta el proceso de integración en el MERCOSUR.-

En conclusión, la armonización tributaria en el MERCOSUR debe empezar con los impuestos generales al consumo, que son los que generan más distorsiones al comercio al producir discriminaciones a las importaciones y exportaciones. De la misma forma en esta primera etapa de la armonización en base al principio de destino, deben también considerarse los impuestos selectivos al consumo y otros impuestos que afecten los costos de producción de los bienes y servicios intercambiados en el mercado ampliado.

Asimismo, debe hacerse un rápido análisis y esquema de armonización de los incentivos a la inversión y/o producción, que están legislados en el impuesto a la renta y en otros impuestos, ya sea en regímenes de promoción o fomento a la producción sectorial o de tipo regional. Las asimetrías que se han detectado en los incentivos de Brasil y Paraguay, frente a los menores de Argentina y Uruguay, aconsejan su pronta armonización.

**CUADRO 1 "A"**  
**ARGENTINA**

**PRESION TRIBUTARIA**  
**(En % del PBI)**

Denominación del tributo	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Ingresos, beneficios y ganancias de Capital</b>	1,16	0,87	1,03	1,30	1,27	1,65	0,55	0,63	1,16	1,73	2,12	2,26
Ganancias	1,09	0,71	0,89	1,12	0,90	0,82	0,49	0,56	1,11	1,67	2,07	2,20
Beneficios eventuales	0,04	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	----
Beneficios inversiones de cap. extranj.	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	----
Premios juegos de azar y concursos deport.	0,03	0,02	0,03	0,03	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Intereses dep. plazo fijo y premios	0,00	0,12	0,08	0,11	0,34	0,44	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,37	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
<b>Patrimonios</b>	0,61	0,51	0,57	0,56	0,53	0,65	0,65	0,59	0,40	0,24	0,20	0,16
Capitales	0,57	0,47	0,46	0,45	0,43	0,32	0,31	0,03	0,00	0,00	0,00	----
Patrimonio neto	0,01	0,02	0,11	0,11	0,09	0,06	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	----
Activos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	0,54	0,34	0,18	0,13	0,05
Bienes personales	0,03	0,03	0,00	0,01	0,01	0,27	0,11	0,02	0,05	0,06	0,06	0,11
<b>Internos sobre bienes, servicios y transacc.</b>	6,56	6,73	7,07	6,24	5,89	5,22	5,73	7,22	8,65	8,29	7,97	7,79
IVA bruto	3,16	2,40	2,46	2,42	1,84	1,63	2,31	3,45	5,66	6,37	6,17	6,16
Internos unificados	1,10	1,00	1,14	1,15	0,90	0,78	0,84	1,03	1,01	0,91	0,85	0,82
Combustibles líquidos bruto	0,92	2,07	2,11	1,33	1,44	0,97	1,41	1,27	1,06	0,81	0,74	0,83
Consumo de energía eléctrica	0,17	0,15	0,18	0,16	0,13	0,07	0,10	0,10	0,06	0,03	0,06	0,05
Consumo de gas natural	0,03	0,07	0,06	0,04	0,14	0,13	0,14	0,04	0,04	0,00	0,00	----
Producción de petróleo crudo	0,12	0,15	0,06	0,25	0,11	0,09	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Débitos bancarios	0,00	0,32	0,41	0,32	0,71	0,66	0,30	0,91	0,29	0,00	0,00	----
Sellos	0,30	0,14	0,20	0,15	0,11	0,10	0,12	0,15	0,18	0,06	0,04	0,02
Otros	0,69	0,43	0,45	0,40	0,51	0,80	0,51	0,26	0,12	0,10	0,11	0,11
<b>Comercio y transacciones internacionales</b>	1,56	2,53	2,02	1,63	1,22	2,82	1,50	0,93	0,95	0,99	1,02	0,74
Derechos de importación	0,97	0,58	0,83	1,01	0,66	0,39	0,24	0,33	0,63	0,50	0,56	0,62
Estadística de importación	0,14	0,12	0,12	0,14	0,12	0,11	0,06	0,13	0,24	0,45	0,43	0,06
Derechos de exportación	0,03	1,49	0,76	0,22	0,16	1,74	0,81	0,12	0,02	0,01	0,01	0,01
Estadística de exportación	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,24	0,17	0,01	0,00	0,00	0,00
Sobre divisas	0,10	0,10	0,09	0,09	0,11	0,21	0,01	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros	0,29	0,24	0,19	0,18	0,15	0,18	0,12	0,11	0,05	0,02	0,03	0,03

(Sigue Cuadro 1 "A")  
(Argentina)

Denominación del concepto	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Otros recursos tributarios</b>	0,00	0,03	0,00	0,47	0,15	0,07	0,20	0,33	0,39	0,48	0,34	0,34
Regularizaciones tributarias	----	0,03	0,00	0,31	0,05	0,07	0,20	0,33	0,39	0,48	0,34	0,34
Pagos extraord. e imp. menores DGI	0,00	0,00	0,00	0,15	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Salarios y contrib. a Seg. Social</b>	4,55	3,79	3,91	3,75	3,17	2,72	3,62	4,09	4,79	4,99	4,77	4,18
Ap. y contrib. a seg. social y PAMI	3,72	3,02	3,07	2,99	2,50	2,90	2,90	3,60	4,11	4,30	4,10	3,56
Ap. y contrib. al FONAVI	0,53	0,64	0,71	0,67	0,58	0,58	0,56	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Aportes al INOS/ANSSAL	0,24	0,12	0,11	0,09	0,08	0,14	0,14	0,09	0,10	0,11	0,11	0,11
Otros	0,06	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56	0,58	0,56	0,51
<b>Recursos cuasitributarios</b>	0,00	0,53	0,42	0,01	0,54	0,14	0,12	0,33	0,05	0,00	0,00	0,00
Ahorro obligatorio	----	0,53	0,42	0,01	0,54	0,05	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Contribución solidaria	----	----	----	----	0,00	0,08	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aporte Espec. Empresas Públicas	----	----	----	----	----	----	0,08	0,33	0,04	0,00	0,00	0,00
<b>Presión Tributaria Bruta Nación</b>	14,46	15,00	15,01	13,95	12,76	13,26	12,36	14,12	16,38	16,72	16,42	15,47
<b>Deducciones</b>	0,24	0,19	0,17	0,38	0,46	0,05	0,00	0,05	0,12	0,33	0,40	0,40
Reintegros a la exportación	0,24	0,19	0,17	0,38	0,46	0,05	0,00	0,05	0,12	0,31	0,31	0,33
Otros reintegros	----	----	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,09	0,07
<b>Presión Tributaria Neta Nación</b>	14,22	14,81	14,64	13,57	12,30	13,22	12,36	14,07	16,26	16,39	16,02	15,07
<b>Impuestos Provinciales</b>	3,22	2,54	2,85	2,46	2,17	1,92	2,31	2,58	3,25	3,44	3,41	3,16
<b>Presión Tributaria Total Neta</b>	17,44	17,35	17,68	16,05	14,47	15,14	14,67	16,65	19,51	19,83	19,43	18,25
<b>Presión Tributaria Total Bruta</b>	17,66	17,53	17,85	16,43	14,93	15,16	14,68	16,70	19,63	20,16	19,83	18,65

Fuente: DNIAF, Secretaría de Hacienda, 21/2/96

**CUADRO 1 "B"**  
**BRASIL**  
**COMPOSICION DE RECAUDACION TRIBUTARIA, POR GOBIERNO Y TIPO DE IMPUESTO - 1980/95**

Tributos	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>EN % DE PIB</b>								
TOTAL (Consolidado)	24,63	22,43	30,54	26,65	25,85	26,39	28,51	30,85
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	18,50	15,82	20,88	17,03	17,12	18,11	18,95	20,15
Impuestos	9,25	8,02	9,31	7,12	7,47	7,29	7,88	7,82
Renta	2,95	4,53	4,95	3,77	4,02	3,61	3,51	4,26
Productos Industriales	2,20	2,17	2,54	2,26	2,40	2,42	2,15	2,20
Operaciones Financieras	0,95	0,35	1,38	0,62	0,64	0,81	0,68	0,51
Otros	3,15	0,97	0,44	0,48	0,42	0,45	1,54	0,85
Aportes patronales y personales	7,01	6,43	10,39	9,01	8,79	9,72	10,64	11,01
Empleados y empleadores	4,68	4,40	5,42	4,61	4,56	5,22	4,75	5,13
Fondo Garantía	1,31	0,86	1,55	1,37	1,33	1,26	1,38	1,48
Impuesto sobre facturación	0,00	0,77	1,64	1,64	1,04	1,34	2,51	2,46
Recaudación seguro de desempleo	1,02	0,40	1,21	1,10	1,12	1,14	1,05	0,99
Beneficios empleadores	0,00	0,00	0,58	0,29	0,75	0,77	0,95	0,95
Demás tributos	2,24	1,37	1,18	0,90	0,85	1,11	0,43	1,32
<b>GOBIERNOS ESTADUALES</b>	5,41	5,95	8,75	8,32	7,57	7,02	8,18	9,00
ICMS	4,89	5,34	7,68	7,14	6,63	6,11	7,20	7,74
Otros	0,52	0,61	1,07	1,18	0,94	0,92	0,98	1,26
<b>GOBIERNOS LOCALES</b>	0,71	0,66	0,91	1,29	1,16	1,25	1,38	1,70
<b>EN % DE RECAUDACION TOTAL</b>								
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	75,1	70,5	68,4	63,9	66,2	68,6	66,5	65,3
Impuestos fiscales	50,0	50,7	44,6	41,8	43,6	40,2	41,6	38,8
Contribuciones Seguridad	37,9	40,6	49,8	52,9	51,4	53,6	56,2	54,6
Demás	12,1	8,7	5,7	5,3	5,0	6,1	2,3	6,6
<b>GOBIERNOS ESTADUALES</b>	22,0	26,5	28,6	31,2	29,3	26,6	28,7	29,2
Circulación	90,4	89,7	87,8	85,8	87,6	86,9	88,0	86,0
Demás	9,6	10,3	12,2	14,2	12,4	13,1	12,0	14,0
<b>GOBIERNOS LOCALES</b>	2,9	2,9	3,0	4,9	4,5	4,7	4,8	5,5

Fuente: Datos de IBGE, FGV, Ministerio de Hacienda, INSS, ABRASF e IESP



**CUADRO 1 "C"**  
**PARAGUAY**

**Los impuestos del Gobierno Central, 1990-94**

Tipo de impuesto	1990	1991	1992	1993	1994
	Porcentaje del PIB				
A la renta	1,1	1,1	1,3	1,5	2,0
Inmobiliario	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Bienes y servicios					
IVA	0,0	0,0	1,3	3,4	4,0
Ventas	0,8	0,9	0,5	0,0	0,0
Selectivo a combustibles	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Otros selectivos	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3
Comercio de ganado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Actos jurídicos					
Sellos y estampillas	2,0	1,8	1,3	0,0	0,0
Actos y documentos	0,0	0,0	0,1	0,5	0,5
Comercio exterior					
Importaciones	1,7	1,8	1,7	1,7	1,9
Exportaciones	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros impuestos					
Regularización deudas tributarias	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Revalúo	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Otros	0,8	0,8	0,4	0,8	0,7
Seguridad Social					
Empleados públicos	0,4	0,6	0,7	0,9	0,9
Sector Privado	1,5	1,6	1,6	1,6	1,8
<b>Total impuestos</b>	<b>8,5</b>	<b>8,3</b>	<b>8,5</b>	<b>9,0</b>	<b>10,3</b>

Los impuestos sobre actos y documentos, esencialmente sobre operaciones de crédito del sistema bancario, contribuyeron alrededor de G 74.000 millones en 1994 (o 0,5% del PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central

**CUADRO 1 "D"**  
**URUGUAY**

**COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL - AÑO 1994**  
**(En % sobre el total)**

1.	Impuesto a la renta de empresas	7,56
2.	Contribuciones de Seguridad Social	32,48
3.	Otros impuestos sobre la mano de obra	0,65
4.	Impuestos al Patrimonio	4,54
5.	Impuestos internos sobre bienes y servicios (IVA, IMESI y otros)	38,09
6.	Impuestos al comercio exterior	4,54
7.	Otros impuestos	<u>12,14</u>
		100.00

Fuente: Anuario de estadísticas fiscales del FMI, Washington DC, 1995

**CUADRO 1 "E"**  
**CHILE**

**RECAUDACION TRIBUTARIA**  
*(Miles de millones de pesos)*  
**(1993)**

	\$	% respecto total recaudado	% respecto del PIB
1. Impuesto a la renta	793,1	24,8	4,46
2. Impuesto al valor agregado	1610,1	50,3	9,05
3. Tabacos, cigarros y cigarrillos	116,5	3,6	0,65
4. Combustibles	234,1	7,3	1,31
5. Impuestos a los actos jurídicos	111,2	3,5	0,63
6. Impuestos al comercio exterior	407,3	12,7	2,29
7. Impuestos varios	49,8	1,6	0,29
8. Otros ingresos tributarios	13,9	0,4	0,07
9. Sistema de pago de impuestos	(134,5)	(4,2)	---
Recaudación tributaria total	<u>3201,1</u>	100,0	18,65

Fuente: Elaborado en base a información de la Tesorería General de la República, Informe Financiero del Tesoro Público 1993

**CUADRO 2**  
**COMPARACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
1) <u>Impuesto renta personas jurídicas</u>	si	si	si	si	si
Renta gravada	Renta neta	Idem	Idem	Idem	Idem
Proporcional o progresivo	Proporcional	Proporcional	Proporcional	Proporcional	Proporcional
Alícuota	33% soc. de capital constituidas en el país. 33% sucursales de beneficiarios del exterior.	15% + 10% (para rentas sup. a R\$ 240000) + 8% para contribución social	30%	30%	15%
Criterio jurisdiccional	Grava la renta mundial	Grava la renta mundial	Grava las rentas de fuente paraguaya	Grava las rentas de fuente uruguaya	Grava renta mundial
Sistema de ajuste por inflación	(Anulado desde 1/9/92)	(Anulado desde 1/1/96)	No	Global y estático	Completo o integral
Arrastre de pérdidas	5 años	4 años	4 años	3 años	Indefinido
2) <u>Impuesto renta Personas físicas</u>	Si	Si	No	No	Si - 2 impuesto cedular más global complementario.
Renta gravada	Renta neta	Renta neta	---	---	Renta neta
Proporcional o progresiva	Progresivo	Progresivo	---	---	Progresivo
Alícuota	6% a 33%	15% y 25%			5 al 45%
Criterio jurisdiccional	Grava renta mundial para residentes. Fuente argentina para no residentes	Grava renta mundial para residentes. Fuentes brasileña para no residentes			Renta mundial
Intereses por plazos fijos	Exentos	15%			Se acumula el interés "real" o corregido por inflación

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
Tratamiento dividendos	Todos exentos	Todos exentos			Gravados, pero con crédito total por impuesto SA.
M no Imponible Flia. tipo <sup>10</sup>	u\$s 27.600	u\$s 14.040			\$ 5450
<b>3) Retenciones por pagos al exterior</b>	Si	Si	Si	Si	Si (altos)
Dividendos	0%	0%	10%	30% o 0%	35% con cred. 15% por Imp. Soc.
Interés (33% sobre 40%)	13,2%	15%	17,5%	No	35%
Regalías (33% sobre 60%)	19,8%	15%	17,5%	30%	35%
Asistencia técnica	19,8%	15%	17,5%	30% o 0%	35%
Utilidades de sucursal	0%	0%	5%	30% o menos hasta 0%	35% - 15% por cred. S.A.
<b>4) Ganancias de capital</b>					
De personas físicas	No se gravan	Se gravan algunas (de inmuebles, ciertos títulos, cuotas sociales, premios, sorteos, etc) al 15%	NO	No	Se gravan sobre costos actualizados
De empresas	Se gravan al seguir el criterio de empresa fuente	Se gravan	Se gravan	Se gravan	Se gravan

<sup>10</sup> Contribuyente casado y con dos hijos.

**CUADRO 3**  
**IMPUESTOS AL PATRIMONIO**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
1) <u>Impuestos generales al patrimonio</u>					
a) <u>Personas físicas</u>	Si	No	No	Si	No
Materia gravada	Bienes personales más acciones, títulos, etc.	---	---	Activo menos pasivo bancario	---
Proporcional o progresivo	Proporcional	---	---	Progresivo	---
Alícuotas	0,5%	---	---	0,7% al 3%	---
Principio jurisdiccional	grava activos ubicados en el país y en el exterior	---	---	solo grava activos locales	---
Mínimo no imponible	u\$s 102.300	---	---	u\$s 25000	---
b) <u>De empresas o personas jurídicas</u>	No (Derogado en 1995)	No	No	Si	No
Materia gravada	activos	---	---	Patrimonio neto	---
Proporcional o progresivo	proporcional	---	---	Proporcional	---
Alícuotas	1% (2% en 1991)	---	---	2%	---
Principio jurisdiccional	Gravaba activos ubicados en el país y en el exterior	---	---	Sólo grava activos ubicados en el país	---

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
<b>2) Impuestos parciales al patrimonio</b>					
<b>a) sobre ciertos actos o transacciones</b>					
transferencia de inmuebles	si: 1,5%	si: 2%	no	si: 4%	---
herencias	no	no	no	no	si
transferencia de títulos valores	no	si: 0% al 12,8% (IOF)	no	no	---
constitución y aumento de capital de S.A.	no	no	si: 1%	si: 1%	---
débitos bancarios	No (derogado en 1992)	no	no	no	no
<b>b) sobre determinados activos</b>					
activos bancarios	no	no	no	si: 2%	No
créditos bancarios	no	si: 0,41% al 1,8% (IOF)	no	no	no
inmuebles	si	si	si	si	si
vehículos automotores	si	si	si	si	si

**CUADRO 4**  
**IMPUESTOS AL CONSUMO Y SOBRE TRANSACCIONES**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
1) <u>Impuestos generales al consumo</u>	a) IVA (nacional)	a) IVA al nivel estadual (ICMS) <sup>1</sup>	IVA (desde julio 1992)	IVA	IVA
	b) Impuesto sobre los ingresos brutos (plurifásico acumulativo o cascada) (provincial)	b) Impuesto sobre los Servicios (ISS) (municipal)			
- Hechos imponibles	a) Todas las enajenaciones de cosas muebles, prestaciones de servicios o importaciones a título oneroso	a) Todas las salidas del establecimiento de cosas muebles y servicios de transporte y comunicaciones, a cualquier título; importaciones	La enajenación de bienes, la prestación de servicios y la importación de bienes	Todas las enajenaciones de cosas muebles, importaciones, prestaciones de servicios a título oneroso	Las ventas de bienes corporales muebles, prestaciones de servicios y las importaciones
	b) Toda operación onerosa desarrollada con carácter habitual	b) Prestaciones de servicios enumerados taxativamente a cualquier título, excepto de transporte y comunicaciones			
- Importaciones	a) Gravadas por el IVA	Gravadas por el IVA	Gravadas por el IVA	Gravadas por el IVA	Gravadas por el IVA
	b) excluidas del impuesto				

<sup>1</sup> Con fecha 16/9/96 en Brasil se aprobó la "Ley Complementaria N° 87/96" auspiciada por el Ministro de Planeamiento Antonio Kandir, por la que se modifica el ICMS estadual con el objetivo de que la producción interna gane competitividad en los mercados mundiales. Con esa finalidad se dispone: 1) desgravar totalmente las exportaciones de productos primarios y semielaborados (Tasa 0) y 2) desgravar inmediatamente los créditos por compra de bienes de capital.

El Gobierno Federal compensará a los Estados por la pérdida de recaudación que esta reforma significara para las finanzas estaduais.



	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
- Exportaciones	<p>a) de bienes: no gravadas, se compensa o devuelve el IVA abonado en las compras o pagado en la importación. (Tasa 0)</p> <p>De servicios: gravadas</p>	<p>a) De bienes: no gravadas. Se compensa o devuelve el impuesto pagado a proveedores o pagado en la importación. (Tasa 0)</p>	<p>De bienes: no gravadas. Se compensa o devuelve el impuesto por compras.</p> <p>De servicios: no gravados los fletes al exterior por exportaciones</p>	<p>De bienes: no gravadas. Se compensa o devuelve el IVA abonado a proveedores o pagado en la importación</p> <p>De servicios: no están gravados los fletes internacionales, la construcción, reparación, limpieza y aprovisionamiento de naves y servicios prestados hacia Zona Franca, lo que genera derecho a la devolución del IVA abonado a proveedores y en la importación</p>	<p>De bienes y servicios: no gravadas (Tasa 0)</p>
	<p>b) No gravadas. No existe recuperación del impuesto pagado por el exportador en sus compras</p>	<p>b) gravados</p>	---	---	---

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
- Alícuotas	a) Tasa básica: 21% Tasa máxima: 27%	Tasas por dentro. Variables según estados; las más comunes son: 18%: operaciones internas del estado (Tasa efectiva = 21,95%) 7%: transacciones para estados del Norte y Nordeste 12%: transacciones para estados del Sur y Sureste 13%: exportaciones agrícolas y semielaborados (Desgravadas desde el 16/9/96)	Tasa única: 10%	Tasa básica: 23% Tasa reducida: 12%	Tasa única: 18%
	b) Variable según actividad de 2,5% al 3,5%	b) entre 2% y 10%; la más general al 5%			
- Determinación	a) El impuesto a pagar surge de deducir al total de los débitos por ventas del período, los créditos por compras o im- portaciones.	a) Idem	Idem	Idem	Idem
	b) Aplicación sobre el total de ingresos brutos de la empresa durante el período. Sin deduc- ción por el im- puesto pagado en las compras (cascada)	b) Aplicación sobre el precio del servi- cio. Solo en algunos casos se admite la deducción del im- puesto abonado a proveedores.			

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
- Tratamiento de los bienes de capital	Se deducen los créditos por compras maquinarias y maquinarias	Se deducen los créditos por compras de maquinarias (Desde el 16/9/96) Ley Complementaria N° 87/96	Se deducen los créditos por compra de maquinarias	Se deducen los créditos por compra de maquinarias	Se deducen los créditos por compra de maquinarias.
- Tipo IVA	Consumo (no grava bienes de capital)	Consumo (no grava bienes de capital desde el 16/9/96)	Consumo	Consumo	Consumo
- Combustibles	Se gravan	Se gravan	No	No	---
- Amplitud base	Generalizado sobre bienes y servicios	Generalizado sobre bienes y solo servicios de transporte y comunicaciones	Generalizado sobre bienes y servicios	Generalizado sobre bienes y servicios	Generalizado sobre bienes y servicios

**CUADRO 4**  
**IMPUESTOS AL CONSUMO Y SOBRE TRANSACCIONES**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
2) <u>Impuestos selectivos al consumo</u>	Impuesto interno sobre ciertos bienes	Impuesto federal sobre Productos Industrializados (IPI)	Impuestos selectivo al consumo	Impuesto específico interno sobre ciertos bienes (IMESI)	Impuestos especiales a ciertas ventas y servicios
- Forma técnica del tributo	Monofásico aplicado al nivel del productor o importador de los bienes gravados	Plurifásico no acumulativo (tipo IVA), pero aplicado únicamente sobre las importaciones y transferencias de algunos bienes industrializados	Monofásico aplicado al nivel del productor o importador de los bienes gravados	Idem	Idem
- Hechos imponibles	Primera transferencia a cualquier título del bien gravado y las importaciones	Salida del establecimiento industrial y la importación de los bienes gravados	Importación y primera enajenación a cualquier título de los bienes gravados	Primera enajenación a cualquier título del bien gravado	Primera venta o importación
- Productos gravados	Tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, combustibles, cerveza, bebidas gaseosas, aparatos de foto, audio, etc.	Tabacos, automóviles, alcoholes, bebidas alcohólicas, cerveza, y una gran lista de productos industrializados. Su base es la mayor de los cuatro países	Tabacos, bebidas gaseosas, cerveza, bebidas alcohólicas, alcohol, combustibles, etc.	Vinos, bebidas alcohólicas, alcoholes, cerveza, bebidas gaseosas, artículos de cosmética y perfumería, tabacos, energía eléctrica, automotores, motos, lubricantes, combustibles, etc.	Tabacos, bebidas alcohólicas, cerveza, joyas, arts. oro, platino y plata, pieles, alfombras y tapices, yates, vehículos, conservas de caviar, arts. de pirotecnia, armas, vinos, bebidas gaseosas, etc.

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
- Importaciones	gravadas por el impuesto	Gravadas por el impuesto	gravadas por el impuesto	gravadas por el impuesto, sólo en caso de importación por no contribuyentes	gravadas por el impuesto
- Exportaciones	exentas del tributo	exentas del tributo	exentas del tributo	exentas del tributo	exentas
- Alícuotas	entre 2,5% y 163%	entre 0% y 365%	entre 8% y 50%	entre 5% y 102%	entre 0,5% y 70%
- Base imponible	Precio neto excluido IVA en las ventas y en las importaciones el 150% del precio más tributos a la importación	Precio neto en las ventas. En operaciones no onerosas: valor corriente de mercado. En importaciones: precio CIF más derechos y recargos de importación	Precio de venta en fábrica excluido el IVA. En importaciones: valor aduanero más impuestos de importación	Precio real de la operación o valores fictos fijados por la administración tributaria	En ventas sobre el valor de transferencia y en importación sobre el precio CIF más derechos de importación

**CUADRO 4**  
**IMPUESTOS AL CONSUMO Y SOBRE TRANSACCIONES**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
3) <u>Impuesto a operaciones con divisas y títulos</u>	No	Impuesto sobre operaciones de cambio, crédito y seguros y sobre operaciones relativas a títulos valores (IOF)	No	Impuesto a la venta de moneda extranjera	No
- Operaciones gravadas	---	Operaciones de transferencia de títulos, cambio de moneda, operaciones financieras, etc	---	Venta de divisas por instituciones financieras y contribuyentes del IRIC a no contribuyentes del impuesto	---
- Alícuotas	---	entre 0% y 130%; en general 25%	---	- Entre instituciones financieras: 0,05% - Otras: 2%	---
- Materia gravada	---	Precio de la operación, suma involucrada en la operación o valor del documento	---	La contraprestación en moneda nacional	---

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
4) <u>Impuesto de sellos sobre actos y documentos</u>	Impuesto provincial de sellos en decrecimiento según Pacto Fiscal	No	Impuesto sobre actos y documentos	No	Impuesto a los actos jurídicos
- Operaciones gravadas	Actos formalizados en instrumento público, contratos de constitución de sociedades, de locación, hipotecas, escrituras de inmuebles, seguros, inscripción en Registros Públicos, pagarés y letras de cambio, operaciones monetarias que devenguen interés, etc	---	Actuaciones administrativas, notariales, contratos e inscripción de sociedades, actos vinculados a bienes inmuebles (contratos de locación, compraventa, hipotecas, etc), actos de intermediación financiera (préstamos, letras de cambio, cheques de plaza a plaza, transferencia de divisas al exterior, inscripciones en Registros Públicos, etc	---	---

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
- Alícuotas	Generalmente 1% y tasas diferenciales para operaciones con inmuebles (0,75% al 2,5% según valor) y otras (0,5% ciertos contratos), 3% al año sobre intereses que devenguen las operaciones financieras	---	Para ciertas operaciones montos fijos en guaraníes y para otras tasas que generalmente varían del 1% al 2%, aunque la exportación de productos agropecuarios paga el 12%	---	---
- Materia gravada	Valor de la operación, monto de las escrituras o contratos, valor del documento, monto de las primas de seguros, etc	---	Valor que consta en los documentos, suma involucrada en la operación, etc.	---	---



**CUADRO 5**  
**APORTES Y CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
1) Aporte Patronal	34% (1)	36,8% (2)	16,5%	21,5% (3)	No hay aporte patronal. Todo privado en base a aporte personal del empleado (sistema de capitalización)
2) Aporte Personal	17%	8, 9 ó 10	8,5%	18% a 23% (3)	
3) Total	51%	44,8% a 46,8%	25%	39,5 a 44,5% (3)	

- 1) El aporte total se compone de 16% de aporte patronal por jubilación, 3% para el PAMI, 6% para obras sociales y 9% para asignaciones familiares. El 5% que antes se aplicaba para el FONAVI, fue derogado en octubre de 1991. Los aportes patronales se han reducido en las provincias hasta el 80%, según su grado de cumplimiento del Pacto Fiscal. Además la reforma previsional (Ley 24.241) desdobló el régimen jubilatorio en 1) un sistema público de reparto y 2) un sistema privado de capitalización.
- 2) En Brasil el aporte patronal es del 20% al sistema de seguridad social, al que se agregan contribuciones por accidentes de trabajo, para la salud del trabajador, etc., y a otros fondos que en general llegan al 16,8%
- 3) Los porcentajes de Uruguay incluyen además de las contribuciones de seguridad social, el impuesto a las retribuciones personales, cuya escala de alícuotas es progresiva.

**CUADRO 6**  
**INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Incentivos a las exportaciones no tradicionales				
1) Zonas francas	Si	Si: zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE)	No	Si
2) Admisión temporaria	Si	Si	Si	Si
3) Régimen de draw-back	Si	Si	No	Si
4) Reintegros o reembolsos a la exportación de productos manufacturados	Si: del 3,30% al 10% <sup>2</sup>	Si	No	Si
	(Para las ventas intrazona, los reintegros y reembolsos se eliminan gradualmente a partir de febrero de 1995 en 8 meses consecutivos hasta llegar a 0 en setiembre de 1995 <sup>3</sup>			
5) Exención del impuesto a la renta a los beneficios de las exportaciones	No: se derogó en 1989	No: se derogó	No	No
6) Otras exenciones o deducciones del impuesto a la renta de gastos vinculados con exportaciones	No	Si	No	No
7) Exención impuesto timbres	No	No existe el impuesto	Si	No existe el impuesto
8) Incentivos financieros a las exportaciones manufacturadas	No	Si: PROEX	No	No
9) Seguro de crédito a las exportaciones	Si	Si	No	No

<sup>2</sup> En agosto de 1996 se redujo el tope máximo de reintegros a terceros países del 15% al 10% (Resoluciones 31 y 32/96 del Ministerio de Economía)

<sup>3</sup> En Argentina los reintegros por exportaciones al MERCOSUR se eliminaron totalmente a partir del 1° de octubre de 1996, salvo para unos pocos rubros exportados a Brasil (duraznos en lata, algunas manufacturas de caucho y vinos), que se bajaron de nivel y se eliminarán totalmente el 31 de julio de 1997.

# LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN LA INTEGRACIÓN DE LAS ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS

Manuel Castilla Domingo <sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La integración económica es una especie de fenómeno cultural coexistente con otros que han caracterizado la vida de occidente después de la segunda guerra mundial. Lo curioso es que, a diferencia de otras tendencias, no sólo no se diluye al cerrarse el período con el final de la "guerra fría" sino que se reajusta y toma nueva forma. La perspectiva de una zona de libre comercio, un área integrada, que incluya todos los países del continente americano es, para todos ellos y por distintas razones, un desafío gigantesco.

Este reto obligará a la mayoría de los países a afinar los ajustes ya introducidos en sus economías o a hacer los ajustes necesarios para compensar o minimizar el impacto de la integración. La sacudida obviamente será de mayor magnitud para los países pequeños que para los grandes. En la primera parte, se presentan los acuerdos de integración tradicionales, los acuerdos de "nueva generación" y las perspectivas del ALCA. El trabajo se centra en los países comprometidos en los procesos de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); generalmente, quedarán fuera los otros países que, aún siendo de estas regiones, no participan en ninguno de los dos procesos. La segunda parte, analiza algunos aspectos de la armonización especialmente la tributaria en la medida en que puede contribuir a profundizar la integración económica.

La abundante literatura sobre la materia hace innecesario tratar de detallar todos los avances realizados tanto en la Comunidad del Caribe como en el Mercado Común Centroamericano. Por eso, en la parte tercera, se presenta un panorama general del estado actual de ambas regiones; en la última parte, se echa una mirada al futuro para descubrir que, al menos desde el punto de vista tributario, la integración hemisférica no tiene por qué ser una amenaza para los países pequeños si se coordinan cuanto antes algunos mecanismos que pueden mejorar sus posiciones negociadoras y competitivas.

Esta es la idea que este trabajo pretende transmitir: que los logros conseguidos en materia de armonización tributaria dentro de CARICOM y del MCCA son importantes y que las perspectivas de integración en el ALCA no deben desalentar a los países miembros en la

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo - Unidad Fiscal. El autor agradece la valiosa colaboración de Jorge Febres, consultor de la misma Unidad, quien aportó y preparó buena parte de la información necesaria para este trabajo. En todo caso, las opiniones son del autor y no reflejan la posición del Banco.

continuación de sus esfuerzos para profundizar en la propia integración regional. La eliminación de las restricciones que todavía existen y la armonización de algunos aspectos de las principales figuras impositivas pueden favorecer esta integración y contribuir al desarrollo eficiente de las actividades productivas; todavía se puede aprovechar, de forma eficiente, la protección que brindará durante un cierto tiempo el arancel externo común (AEC).

Tres áreas principales se sugieren como susceptibles de armonización con carácter preferente: 1) la de los principios de gravamen tanto en el impuesto a la renta como en el impuesto general al consumo (ventas o IVA); 2) la de la base imponible del impuesto a las ventas o IVA y de las exenciones que la erosionan; y 3) la imposición a los rendimientos al capital y, especialmente, la política de incentivos fiscales a la instalación de empresas extranjeras.

## **I. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

Los movimientos de integración, en América Latina y el Caribe, tienen su origen a finales de los 50 y los primeros Tratados, en 1960, crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Como se desprende de sus denominaciones respectivas, cada uno de ellos tenía objetivos diferentes: mientras ALALC pretendía la creación de una zona de libre comercio, el MCCA se proponía la consecución de una meta más ambiciosa como es la creación de una unión aduanera entre sus miembros. Desde entonces, ambas ideas han estado presentes en las concepciones políticas y en las aspiraciones de crecimiento económico de los países miembros. Durante décadas, el desarrollo se identificó con la industrialización y ésta se asoció a las políticas proteccionistas para sustituir importaciones. En refuerzo de esta política, el Estado incursionó en los sectores productivos, compitiendo o sustituyendo al sector privado, utilizando fuentes de financiamiento externo. Este modelo de desarrollo hacia dentro y altamente protegido, junto con una gran acumulación de deuda, hizo crisis y situó a los países al borde de la quiebra a principios de los 80.

Sin embargo, los cambios decisivos ocurridos en el mundo y en el hemisferio americano, durante los últimos diez años, han propiciado un cambio radical y rápido en las políticas económicas de los países y han dado lugar a la aparición de nuevos esquemas de integración y a la adaptación de los antiguos procesos al nuevo entorno. Por eso y para hacer justicia, conviene diferenciar los procesos de integración en varios grupos: a) los esquemas tradicionales, b) los acuerdos de "nueva generación" y c) los futuros acuerdos.

### **Los esquemas tradicionales**

Los procesos incluidos en este primer grupo tienen varios rasgos comunes: se constituyen en el período que va desde 1960 a 1990, se trata de acuerdos de integración subregional y pretenden crear un mercado común entre los países de la subregión. Los cuatro Acuerdos son: a) la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que, en 1980, sustituyó a la antigua ALALC; b) el MCCA; c) el Grupo Andino (GRAN), hoy Comunidad Andina; y d) la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Comparados con sus ambiciosas metas, el avance de los procesos de integración, durante las primeras tres décadas, ha sido relativamente modesto. Algunas de las causas que explican los modestos progresos de la integración son: la ausencia de fuertes lazos comerciales, incluso entre países vecinos, debido a una larga tradición de protección de los mercados nacionales; la carencia de infraestructura de transporte favorable; la inestabilidad política, las diferencias en las políticas económicas y los diferentes niveles de desarrollo relativo.

La ALADI no estableció plazos ni mecanismos para avanzar en la creación de un mercado común latinoamericano; todo quedó a la propia dinámica de los países miembros. Sin embargo, esta dinámica se ha expresado, en los últimos años, en una dirección diferente que ha dado lugar a la firma de numerosos acuerdos que se les conoce como de nueva generación.

El MCCA es el más antiguo de los procesos y el que, desde el principio, ha puesto un mayor énfasis en la integración económica de sus miembros. Sin embargo, lo limitado del mercado regional y la crisis económica generó, en casi todos los países, graves conflictos sociales y políticos que desembocaron, en la mayoría de ellos, en guerras civiles. A partir de 1990, con la superación parcial de las crisis, el MCCA ha recibido un nuevo impulso y, desde 1993, se puede considerar una unión aduanera "imperfecta" (eliminación de derechos arancelarios y arancel externo común restringido). Panamá ha suscrito, desde 1987, varios Tratados institucionales para participar en la integración del Istmo Centroamericano.

Entre los miembros del GRAN o Comunidad Andina se han producido las mayores tensiones derivadas de la dinámica propia de cada uno de ellos: de 28 Acuerdos de Libre Comercio, suscritos entre 1990-96, 20 corresponden a países miembros de la Comunidad Andina. Es evidente que estos movimientos no refuerzan la integración interna y pueden considerarse como los ejemplos más claros de lo que CEPAL ha denominado "regionalismo abierto".

La Comunidad del Caribe (CARICOM) pretende ser más que un mercado común y se orienta a la cooperación sectorial y funcional con el fin de establecer estructuras comunes de servicios públicos (salud, educación, cultura, derechos civiles, etc.). Este año finaliza el período de implantación del arancel externo común y están vigentes acuerdos para permitir la circulación y el trabajo de los graduados en universidades de otros países caribeños.

### **Los acuerdos de "nueva generación"**

La crisis de la deuda externa obligó a los países latinoamericanos y del Caribe a adoptar una serie de medidas de ajuste inspiradas en unos principios económicos totalmente opuestos a los que habían servido de base para el fracasado modelo de desarrollo. Como consecuencia, la nueva política otorga primacía absoluta al mercado en la función de asignar recursos, a la apertura comercial y al equilibrio de las variables macroeconómicas; se inicia la desregulación de la economía y el Estado debe salir de la esfera económica y reducir su papel al de garante del respeto a las reglas del juego.

Al mismo tiempo la globalización de la economía impacta en las políticas nacionales y obliga a nuevas consideraciones; la tecnología y el desarrollo de las comunicaciones incrementan la movilidad de los recursos financieros; los recursos naturales y la fuerza laboral pierden importancia. En el terreno político, el restablecimiento de los regímenes democráticos permite una participación mayor de la sociedad civil y facilita las relaciones de los países.

Los procesos de integración que ya existían tratan de adaptarse al nuevo entorno económico y político. Pero, además, surgen otros acuerdos plurinacionales o bilaterales especialmente entre los países miembros de ALADI a través del mecanismo de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Estos nuevos acuerdos se conocen como de "nueva generación" y tienden, principalmente, a la creación de zonas de libre comercio o zonas preferenciales que, a diferencia de los anteriores, incluyen bienes y servicios y, algunos de ellos, inversiones.

El acuerdo más destacado y de mayor repercusión es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA) entre Canadá, Estados Unidos y México. El TLCNA persigue eliminar los aranceles y la mayor parte de las barreras no arancelarias entre los países miembros para la circulación de bienes y servicios; adicionalmente, establece regulaciones sobre derechos de propiedad intelectual, adquisición de bienes e inversión. Contiene también convenios paralelos sobre medio ambiente, derechos laborales y financiamiento de proyectos fronterizos.

El caso de MERCOSUR es diferente porque, si bien participa de las características de los acuerdos de "nueva generación", su meta va más allá al proponerse la creación de un mercado común en el que circulen libremente los bienes y servicios, las personas y los capitales.

### **Los futuros acuerdos**

A partir de la Iniciativa de las Américas la mayoría de los países de la región suscribieron "acuerdos marco" que establecen mecanismos conjuntos para resolver problemas que puedan surgir de las relaciones comerciales y de las inversiones. En 1994 entró en vigor el TLCNA y se esperaba su extensión a otros países hasta constituir una única zona de libre comercio que comprendería todo el continente. La inviabilidad política de esta estrategia condujo al planteamiento de un esquema alternativo: la creación del Área de Libre Comercio de América (ALCA) acordada en la Cumbre de Miami, en 1994, entre los mandatarios de 34 países del hemisferio. Como concreción de este acuerdo, los ministros de comercio de estos países se reunieron, en junio de 1995, en Denver (Colorado) para definir los planes de trabajo.

Los dieciocho meses transcurridos desde esta reunión no permiten adelantar mucho sobre cómo será esta gigantesca zona de libre comercio, qué materias incluirá o cuál será el proceso de constitución. Una vez que se defina el modelo de libre comercio será necesario encontrar una fórmula para acomodar la multiplicidad de acuerdos comerciales y de integración existentes en la región. Se pueden considerar varias alternativas:

- (i) La convergencia de los acuerdos bilaterales o subregionales existentes hacia un "único" acuerdo marco para el conjunto de los países del hemisferio, derogando los acuerdos preexistentes. La principal dificultad de esta solución estriba en la variada naturaleza, ámbito y estructura institucional de los acuerdos.
- (ii) La extensión de alguno de los acuerdos vigentes al conjunto de los países del hemisferio; solamente el TLCAN o el MERCOSUR se presentan como alternativas teóricas sin desconocer las dificultades políticas que entraña esta solución.
- (iii) La elaboración de un nuevo acuerdo de libre comercio compatible con el resto de los acuerdos de integración vigentes.

Con independencia del modelo, habrá que considerar también la forma de integración teniendo en cuenta la diferencia en los niveles de desarrollo económico de los países y el avance logrado en su proceso de reforma. Estos aspectos pueden hacer más difícil el logro de un acuerdo común, de vigencia simultánea y que abarque la totalidad de los sectores que previsiblemente formarán parte del ALCA.

#### **La integración de las economías más pequeñas**

Las diferencias entre los países pudiera justificar la habilitación de dos o más niveles de integración: un primer nivel integrado por los países "núcleo" que asumen plenamente los compromisos de ALCA y otro u otros "periféricos" para aquellos que recibirían los beneficios del acceso al mercado de los primeros contra el compromiso de asumir gradualmente las obligaciones estipuladas en el acuerdo hemisférico. Es un enfoque similar al de las "distintas velocidades" previsto para la próxima fase de la Unión Europea.

Si se adopta esta estrategia u otra parecida será necesario establecer criterios para permitir a un país seguir el camino de la integración a un paso más lento. Desde el principio se ha estado manejando el criterio de las "economías más pequeñas"; evidentemente es un concepto relativo que depende de los indicadores que se utilicen. La literatura económica suele calificar así a un país cuando los cambios en su oferta o demanda no afectan a los precios del mercado internacional de un producto ("price-taker"); sin embargo, la India es un país con "precios dados" pero no es en absoluto pequeño por su tamaño, población y producto bruto. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial usan el criterio del ingreso per cápita y Naciones Unidas toma en cuenta el nivel de desarrollo humano en base al nivel de educación, expectativa de vida y nivel de ingresos. Cuando, como en este caso, se consideran las perspectivas de integración de países de diferente tamaño y distinto nivel de desarrollo, es conveniente tomar en cuenta otros criterios para identificar los grupos de economías más pequeñas, medianas y grandes. Tales criterios deberían incluirse el grado de desarrollo del capital humano puesto que se considera un factor de primer orden en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la integración con otros países más avanzados y más grandes.

El cuadro 1 presenta información básica de los países del Caribe y Centroamérica. Si estos valores se comparan con los más altos del continente, los países del Caribe ocupan los últimos lugares del hemisferio por su superficie y población; la población total de los países de CARICOM apenas pasa de los 6 millones de habitantes y representa menos del 1% del total del hemisferio con un Producto Interno Bruto total que no alcanza el 0.2% del total regional. Sin embargo, cinco países se colocan entre los diez primeros del hemisferio por su ingreso per cápita aunque existen grandes diferencias desde los 722 dólares de Guyana a los 11.000 de Bahamas.

**Cuadro 1: Datos básicos de países seleccionados (1995).**

PAISES	Area (miles km2)	Población (miles)	PIB (US\$ mil)	PIB per cápita	DH (1)
<b>TLCNA</b>	<b>21.743</b>	<b>372.590</b>			
Canadá	9.976	27.815	594.753	20.090	0.932
Estados Unidos	9.809	258.063	6.742.000	25.820	0.925
México	1.958	90.320	250.936	2.778	0.804
<b>MCCA</b>	<b>423</b>	<b>28330</b>			
Costa Rica	51	3424	7.027	2.052	0.848
El Salvador	21	5768	6.674	1.157	0.543
Guatemala	109	10621	9.706	914	0.564
Honduras	112	5663	3.378	597	0.524
Nicaragua	130	4140	2.590	626	0.583
<b>CARICOM</b>	<b>434</b>	<b>6195</b>			
Bahamas	14	276	3.053	11.059	--
Barbados	0.3	261	1.717	6.580	0.894
Belice	23	217	491	2.264	0.666
Guyana	215	814	602	722	0.580
Jamaica	11	2547	4.171	1.637	0.749
Surinam	163	409	334	817	0.677
Trinidad y Tobago	5	1306	5.707	4.369	0.855
<b>OECS</b>					
Antigua y Barbuda	0.4	67	441	6.120	0.796
Dominica	0.7	72	196	2.730	--
Granada	0.3	91	172	1.280	0.707
Montserrat	0.1	11	--	--	--
S.Kitts y Nieves	0.3	41	167	4.180	0.730
S.Lucia	0.6	158	414	2.960	0.709
S.Vicente y las Granadinas	0.4	110	208	1.610	0.732

(1) DH: Desarrollo humano en función de la educación, nivel de ingresos y esperanza de vida.  
Fuente: BID y PNUD.



La posición de los países del MCCA en relación con el hemisferio se sitúa en el tercio intermedio por su superficie y población y en el último tercio de acuerdo con el ingreso per cápita. En cambio, por su densidad de población ocupan los primeros lugares junto con los países del Caribe oriental.

Además del "tamaño" estas economías tienen otras características comunes que les confieren una especial sensibilidad en el proceso de integración económica con economías más grandes o muy grandes. El Cuadro 2 ofrece algunos datos cuantitativos de tales características.

En primer lugar, la tremenda dependencia del exterior que los economistas traducen como "apertura comercial": los escasos recursos y el reducido mercado interno no permite obtener, en condiciones económicamente viables, casi ninguno de los bienes que necesitan por lo que tienen que ser importados. Lo contrario ocurre con su exportación: producen pocos productos pero en cantidades muy superiores a las que pueden consumir; de ahí que necesariamente tengan que exportarlos. La segunda característica es la concentración de sus exportaciones en un número reducido de mercados con el fin de reducir los costos de transporte y otros relacionados con la exportación.

Tercero, la dependencia del comercio exterior (inelasticidad al precio) y la estructura tributaria hacen que, en muchos pequeños países, el total de las recaudaciones fiscales dependan en gran medida del comportamiento de las importaciones y exportaciones invirtiendo la ley general de que la cantidad importada es función (entre otras) del nivel de las tarifas arancelarias.

Por último, la integración en un área de libre comercio reducirá los ingresos fiscales y presionará sobre el gasto público de estos países en proporción a la dependencia comercial y fiscal de cada uno de ellos. Sin embargo, en las economías más pequeñas existen algunas restricciones específicas a la contracción del sector público. En parte porque existe un nivel mínimo de presencia del Estado cuyo costo es necesario atender; en parte porque algunos costos, como los de educación o salud son más altos en los países pequeños que en los grandes al no poder obtener economías de escala. Además, en estos países, el reducido mercado nacional que frena el desarrollo de sectores productivos puede también desestimular la privatización de determinadas actividades. De ser así, el Estado tendría que subsidiar estas actividades no rentables tanto si las desarrolla directamente como si las privatiza.

Como consecuencia, el costo de adaptación de las economías más pequeñas al proceso de integración hemisférica será mayor que para las grandes. La razón fundamental es que la integración afecta mucho más a las variables macroeconómicas de estos países que a las de los países grandes: la dependencia económica y fiscal del comercio exterior y el tamaño comparativamente mayor del Estado en estos países pueden afectar al tipo de cambio, los tipos de interés, la relación de intercambio, el sistema impositivo y la estructura del Estado.

Sin embargo, los países pequeños están interesados en la integración hemisférica pero también esperan tener un tratamiento acorde con el mayor costo de adaptación. En la

reunión de Ministros de Denver se creó un Grupo de Trabajo para analizar las peculiaridades de las "Economías más Pequeñas" de cara a su integración en ALCA aunque los países más desarrollados han mostrado un cierto *excepticismo* hacia la necesidad de un tratamiento diferenciado de los participantes. Esta posición no oficial se apoya en la premisa de que el libre comercio es algo bueno en sí mismo y que los costos de quedarse fuera del ALCA son superiores a los de participar en el proceso (incluso para los pequeños países). Además, la experiencia de otros procesos de integración en la región revela que la concesión de tratamientos diferenciados no ayudó mucho a la consolidación y al avance de la integración.

A pesar de estos argumentos no parece posible que la realización del proyecto ALCA, en su integridad, se pueda llevar a cabo sin introducir algunos mecanismos compensadores de las posiciones más desfavorables. Este tratamiento tiene que ser muy selectivo tanto al definir los países que pueden acogerse a él, como las áreas o materias a las que se aplicarían esquemas o ritmos diferentes, el período de excepción o transitorio y los indicadores para evaluar los impactos de las medidas preferenciales concedidas a las economías más pequeñas.

Cuadro 2: Dependencia del comercio exterior (1994)

PAISES	Export./PIB (%)	Import./PIB (%)	Bal. Com./PIB %	Comercio/PIB (%)	Arancel/Ingresos fiscales (%)	Arancel/ PIB (%)	Gasto Total/PIB (%)
<u>TLCNA</u>							
Canadá	29.5	30.2	-0.6	59.7	--	--	--
Estados Unidos	7.4	9.6	-2.2	17.0	1.6	0.3	22.1
México	21.8	31.7	-10.0	53.5	4.8	0.6	18.0
<u>MERCOSUR</u>							
Argentina	7.8	11.5	-3.6	19.3	2.6	0.2	17.0
Brasil	12.4	11.1	1.3	23.5	2.5	0.4	30.2
Paraguay	25.5	31.5	-5.9	57	19.3	1.8	14.0
Uruguay	24.3	30.1	-5.8	54.3	4.1	1.3	21.7
<u>CARICOM</u>							
Bahamas	56.3	53.5	2.8	109.8	52.9	8.3	19.4
Barbados	44.1	43.8	0.4	87.9	-	-	30.8
Belize	58.9	59.3	-0.4	-	52.8	10.9	32.3
Guyana	79.0	77.0	1.9	-	-	-	46.0
Jamaica	63.9	60.4	3.5	-	-	-	31.3
Surinam	66.1	67.5	-1.4	-	-	-	53.4
Trinidad y Tobago	46.8	21.8	25.1	68.6	-	-	26.4
<u>OECS</u>							
Antigua y Barbuda	89.3	84.2	5.1	173.5	22.9	-	-
Dominica	47.2	71.1	-23.9	118.3	16.0	-	-
Granada	54.1	73.0	-18.9	127.1	24.2	-	-
Montserrat	35.5	63.1	-27.6	98.6	13.0	-	-
S.Kitts y Nieves	60.2	73.1	-12.9	133.3	34.2	10.5	28.2
S.Lucia	64.5	82.5	-18.0	147.0	22.1	7.1	28.3
S.Vicente/Granadinas	18.0	51.1	-33.1	69.1	18.7	10.6	33.4
<u>MCCA</u>							
Costa Rica	42.6	50.7	-8.1	93.3	19.0	3.0	21.9
El Salvador	19.8	36.8	-17.0	56.6	16.7	1.8	14.2
Guatemala	20.2	32.8	-12.7	53.0	23.9	1.6	9.2
Honduras	32.8	43.9	-11.1	76.8	23.4	3.8	22.1
Nicaragua	17.3	29.1	-11.8	46.4	22.8	4.9	30.1
<u>Otros</u>							
Haití	8.5	25.7	-17.3	34.2	-	-	8.8
Panamá	-	-	-7.7	-	13.0	3.9	20.6
Rep. Dominicana	30.1	45.0	-14.8	75.1	45.0	7.1	16.3

1/ Canadá (1993).

## II. ARMONIZACIÓN

### La armonización: formas, grado y extensión

El concepto de armonización tiene referencias cósmicas y musicales que apuntan a la utilización de elementos diferentes en una forma tal que todos ellos contribuyan a la consecución de uno o varios fines. La armonización, en el contexto económico, tampoco es un fin en sí misma sino que es un medio para alcanzar ciertos fines como pueden ser la eficiencia o la equidad.

Hay varias *formas* para poner en orden o armonizar los elementos diferentes. La primera es mediante la regulación precisa de instituciones (funcionamiento del mercado), factores de producción, características técnicas de los productos, etc. Esta modalidad es costosa en sí misma puesto que requiere un cierto volumen de recursos para su implementación y, además, puede afectar a la asignación y al uso eficiente de recursos económicos. La segunda forma se centra en la armonización de objetivos concretos de la política económica; solamente proporciona una dirección a seguir y cada una de las partes puede utilizar los instrumentos que más le convengan para conseguir aquellos objetivos. Una tercera opción es la de llegar a acuerdos sobre determinados principios cuyo desarrollo y cumplimiento por las partes permitirá alcanzar los objetivos buscados.

Cada una de estas formas de armonización tiene diferentes implicaciones en términos de costo, de intervención/distorsión y de facilidad/posibilidad de seguimiento y de cumplimiento. Desde otro punto de vista, cada una de ellas deja más o menos parcela de libertad a los participantes en la armonización. La armonización de la regulación de mercados, productos, sectores, etc. es más costosa en cuanto a los ajustes necesarios en el marco regulatorio de partida, requiere mayor intervención de los poderes públicos y probablemente introducirá más distorsiones en la asignación de los recursos; el grado de cumplimiento es también mucho más visible y, desde luego, el margen de maniobra de cada participante es mucho menor que en el resto de las modalidades de armonización. Sin embargo, hay que adelantar que, en abstracto, ninguna es preferible sobre la otra: dependerá del área en concreto que se pretende armonizar.

Un aspecto diferente de la armonización es su *profundidad* que puede alcanzar diferentes grados y se puede medir por el margen de tolerancia permitido hacia los comportamientos o estructuras diferentes. Se dice que la armonización es completa cuando no existe ningún margen de tolerancia. Por ejemplo, los criterios de convergencia de Maastricht no permiten entrar en la Unión Monetaria a los países cuya deuda exceda del 60% del PIB. Los márgenes de tolerancia y, con ellos, la profundidad de la armonización varía según los objetivos de la integración.

La otra dimensión de la armonización es su *extensión* y también difiere según el grado de integración que se pretende alcanzar. Puede abarcar la totalidad de los sectores productivos o limitarse a determinados sectores, la totalidad del sistema tributario o sólo algunos impuestos.

Las tendencias actuales del comercio internacional han despertado un interés creciente por la armonización. Sin embargo, el comercio internacional se basa precisamente en las diferencias existentes entre los países que confieren a éstos ciertas ventajas relativas de unos sobre otros; de manera que el libre comercio no implica ni, en principio, requiere la armonización de las políticas nacionales. Sería suficiente eliminar o reducir las barreras arancelarias y otras que se opongan al libre intercambio de bienes y servicios pero vemos que las demandas de armonización se quieren extender a otros sectores de la política que tienen o pueden tener una incidencia importante en los costos de producción y, por tanto, en la competitividad de los productores. De este modo, los países desarrollados que aplican políticas estrictas en materia de medio ambiente, por ejemplo, quieren que los países en desarrollo establezcan regulaciones -y costos- similares.

El otro argumento de los armonizadores es el temor a que, a través del libre comercio, los países más pobres puedan transferir sus estándares inferiores a los países que tienen un nivel superior (salarios, jornada laboral, etc.).

### *Armonización e integración*

Al margen de los planteamientos armonizadores surgidos en los más recientes acuerdos comerciales la armonización parece tener más sentido en los ámbitos de la integración. La modalidad, el grado y la extensión dependerá del objetivo que se pretende alcanzar, la etapa en que se encuentra el proceso de integración, el área afectada, la situación de cada uno de los participantes respecto del objetivo final y de la capacidad institucional (pública y privada) para realizar los ajustes necesarios.

Es por eso que los Tratados de integración incluyen en sus declaraciones la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas de los países miembros. Se trata, sin duda, de una declaración convencida de la necesidad de armonizar tales políticas. Sin embargo, en la mayoría de los procesos, ha faltado la dosis de realismo necesaria para establecer un calendario posible para llevarla a cabo. Probablemente, ha faltado también la concreción de los pasos previos que faciliten la convergencia de aquellas políticas. La adopción de principios generales puede no ser suficiente si no va acompañada de objetivos concretos, en áreas específicas, moderados transitoriamente por la aceptación de ciertos márgenes de tolerancia. A medida que se avance en la integración aumentará la tendencia a reducir estos márgenes y será posible la regulación común de determinados sectores o actividades.

La integración económica entre un grupo de países aspira a crear, dentro de su espacio geográfico, las condiciones para conseguir la utilización óptima de los recursos internos y externos con el propósito de mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes en dicho espacio. La armonización, en este contexto, es el instrumento que pretende encauzar las acciones de cada socio en la dirección adecuada para conseguir aquellos fines comunes y la eliminación de los obstáculos que impidan o dificulten su consecución.

Estos principios generales deben tener y tienen una traducción concreta. Así, la armonización se propone la eliminación de los derechos arancelarios y las barreras no

arancelarias en el comercio entre los países participantes con el fin de permitir el libre comercio de bienes y crear un mercado ampliado entre ellos. En la mayoría de los procesos de integración, además, se han sentado las bases para proteger este mercado a través de un arancel externo común creando un área que favorezca el intercambio regional (unión aduanera). Pero los efectos de esta política común podrían quedar anulados, al menos en parte, si no se armonizaran otras medidas de política fiscal, comercial o monetaria que los gobiernos nacionales pueden adoptar.

### *Armonización tributaria*

La preocupación por armonizar la política fiscal está justificada por su posible impacto en la asignación de recursos económicos tanto si se mira desde el lado del gasto como de los ingresos. Las decisiones en materia de gasto (inversiones) pueden influir, a largo plazo, en la calidad y cantidad de los factores ofrecidos por el país en cuestión; la infraestructura o el capital humano que estén disponibles en el futuro serán consecuencia de las decisiones presentes. Igualmente, la política tributaria puede afectar, en el corto o mediano plazo, a la localización de inversiones directas y a la captación de ahorro exterior.

Existen razones que justifican la armonización de la política tributaria tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia. La integración económica, a medida que facilita la movilidad de bienes y factores, hace que las consideraciones de orden fiscal puedan influir mucho más en las decisiones de inversión. La armonización tributaria debe establecer el grado de similitud suficiente entre los socios para que la asignación de recursos no se vea afectada por consideraciones de tipo fiscal (neutralidad) sino por las expectativas de mayores rendimientos económicos brutos (antes de impuestos). La equidad, interna y externa, puede resultar afectada por decisiones de política fiscal tomadas en una especie de carrera a la baja que produce efectos negativos en la capacidad de ahorro y de inversión en los otros socios y que, al mismo tiempo, puede desplazar la carga tributaria hacia otros factores de menor movilidad o menos competitivos.

En sentido amplio el concepto de armonización tributaria se puede aplicar tanto a la armonización de los tributos que integran el sistema impositivo de un país (coherencia) como a la totalidad de los sistemas impositivos de un grupo de países (armonización). Sin embargo, los principios y las técnicas a emplear, en cada caso, así como los efectos que se pretende eliminar o reducir pueden ser muy diferentes. Sin embargo, en los procesos de integración, existe un cierto grado de interrelación entre ambas, a saber: 1) una medida armonizadora acordada para reducir o eliminar una distorsión puede, al mismo tiempo, mermar sustancialmente o suprimir una fuente de ingresos para uno o varios países que pueden verse forzados a hacer otros cambios en sus respectivos sistemas tributarios; 2) estos cambios derivados de la acción armonizadora tienden a restablecer el equilibrio fiscal interno pero podrían producir, al mismo tiempo, una distorsión similar o diferente de la que se eliminó. La protección otorgada por un determinado nivel del arancel puede ser compensada por un impuesto al consumo y un subsidio a la producción interna.

A pesar del interés y de las poderosas razones para armonizar la política tributaria entre los países comprometidos en un proceso de integración regional, los avances registrados son limitados. Esta situación responde a razones tanto de orden político como

técnico: históricamente, el poder de establecer tributos es una de las manifestaciones más fuertes y evidentes de la soberanía; en los regímenes políticos modernos, la institución que ostenta la soberanía es también la titular del poder fiscal. Adicionalmente, la política fiscal es uno de los instrumentos claves de los gobiernos para influir en el crecimiento económico de los países. La conjugación de ambos planteamientos políticos ha sido y es un factor decisivo en la dificultad de alcanzar consensos armonizadores en cualquier espacio de integración.

Desde el punto de vista técnico, la falta de un punto de referencia reconocido por todos es un serio obstáculo a la hora de proponer la convergencia de los sistemas tributarios. En un hipotético proceso de integración bilateral las opciones son que A adapte su sistema al de B o viceversa, que ambos ajusten sus respectivos sistemas para encontrar un punto de equilibrio común o que ambos adopten un modelo diferente de A y B.

Cualquiera que sea la opción propuesta existen dificultades reales y costos para llevarla a la práctica que, en con frecuencia, se traducen en demoras más allá de los plazos establecidos. Está, en primer lugar, el costo que la adaptación representa para un país en términos de modificación de normas, publicidad y reentrenamiento de su burocracia; no menos importante es el costo relativo para el sector privado comparado con los del país o países que no tienen que hacer ningún ajuste. En segundo lugar, estos costos pueden transmitir la percepción de que no hay un reparto equitativo de los beneficios y los costos de la armonización. Por último, hay que considerar también el impacto que la propuesta de armonización puede producir en la coherencia del sistema tributario interno y en los objetivos económicos para cuya consecución fué diseñado.

Entre las opciones posibles, la experiencia de armonización no muestra ejemplos de que uno de los socios adopte el sistema tributario de otro. En teoría, quedarían abiertas las otras opciones: reajustar los propios sistemas tributarios hacia un punto de convergencia o implantar un sistema diferente al que tienen los países miembros. Esta última se ve limitada por el hecho de que no existe un modelo de sistema tributario con la fuerza suficiente para reemplazar los vigentes en cualquiera de los procesos de integración. Quedaría, finalmente, la opción de *armonizar* los sistemas de los países integrados.

La implantación de esta opción tiene, a su vez, dos alternativas: 1) dejar que el mercado defina el camino a seguir en la armonización e identifique los cambios necesarios para eliminar los obstáculos a la movilidad de los bienes y factores y las medidas que producen mayores distorsiones en la asignación y ubicación de los recursos; 2) consensuar la dirección y el contenido de la armonización. Este consenso no requiere necesariamente la existencia de un modelo tributario: puede ser suficiente con identificar las tendencias que han seguido los sistemas tributarios de los países del entorno económico y social y que, en buena medida, son respuestas tamizadas a las presiones del mercado.

Existen numerosos rasgos comunes en los cambios que se han producido en los sistemas tributarios de los países occidentales durante las últimas décadas. Por una parte, los sistemas se basan en un número reducido de figuras que aportan cantidades importantes a la recaudación total; se han eliminado, en casi todos los países, la multitud de impuestos o tasas establecidos con un propósito puntual y cuyo rendimiento, destinado

al financiamiento particular de una institución o actividad, generalmente no alcanzaba a cubrir el costo de su administración. Por otra parte, cada uno de los impuestos ha evolucionado en la misma dirección en todos los países.

La estructura tributaria más generalizada está constituida por: 1) el gravamen a la renta de las personas individuales y de las sociedades; 2) los impuestos sobre el consumo general o específico y sobre el comercio exterior; y 3) los impuestos sobre la propiedad, la riqueza o el patrimonio. Se puede añadir un cuarto grupo con las tasas por el uso de bienes y servicios y para la protección del medio ambiente; este grupo es importante en los países desarrollados y tiende a constituirse en una fuente principal de financiación para los gobiernos locales.

En cuanto a la evolución experimentada por cada uno de ellos, se puede resumir que los impuestos sobre la renta han reducido considerablemente sus tarifas marginales y su número manteniendo 2 ó 3 alícuotas, se han eliminado gran parte de las exenciones e incentivos fiscales y se ha integrado el gravamen a las empresas y los individuos para evitar la doble imposición. Por su parte, la imposición al consumo ha adoptado un impuesto general sobre el valor añadido en las etapas de la producción y distribución con una tarifa (principal) y pocas exenciones. Este impuesto se complementa con un número reducido de gravámenes sobre bienes seleccionados y altamente productivos en términos de recaudación y los impuestos sobre el comercio exterior. La mayoría de los países han eliminado los impuestos a las exportaciones y las tarifas del arancel de importación se ha reducido a la quinta parte de las que existían hace sólo diez años; se ha reducido también (en promedio de 20 a 3) la dispersión de las tarifas en dirección hacia la tarifa uniforme.<sup>2</sup>

Varios principios, todos ellos importantes, están detrás de estos cambios; pero habría que destacar los siguientes: 1) evitar que las tarifas demasiado elevadas puedan ser un estímulo a la evasión y otras formas de fraude; 2) reducir el costo de cumplimiento y de administración del sistema mediante su simplificación; 3) procurar la eficiencia económica minimizando el impacto en las decisiones de inversión, producción o consumo y la localización y asignación de los recursos; y 4) procurar al gobierno una recaudación suficiente y estable que evite la necesidad de introducir frecuentes cambios discrecionales. No parece que pueda ser motivo de discusión la incorporación de estos principios en los procesos o propuestas de armonización. Pero los principios así enunciados no son suficientes; es preciso concretarlos en acciones puntuales para cada uno o algunos de los impuestos. Esto se hará después de ver, en las próximas páginas, qué es lo que se ha avanzado en la armonización de los tributos en Centroamérica y en el Caribe.

---

<sup>2</sup>

Solamente Bolivia y Chile tienen tarifas uniformes del 11%.



### III. LOS AVANCES DE LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

#### La estructura tributaria

La estructura tributaria de los países de Centroamérica presenta un alto grado de uniformidad en cuanto a las figuras principales de la imposición: un gravamen sobre la renta, un impuesto general sobre el consumo que grava el valor agregado, un impuesto sobre el consumo de determinados productos y los impuestos sobre el comercio exterior principalmente las importaciones.

Sin embargo, la regulación de algunos aspectos tributarios pueden producir efectos muy diferentes en los países; también la capacidad recaudatoria de un mismo impuesto es distinta en cada país afectando no sólo a la progresividad sino a los incentivos a la inversión (ver cuadro 3).

**Cuadro 3: Estructura Porcentual de la Recaudación (principales impuestos) <sup>3</sup>**

PAIS	RENTA		PROP. INMOB (2)	CONSUMO				COMERCIO EXTERIOR	
	P.Natur.	Jurfd. (1)		IVA (3)	Select.	Serv. Espec.	Otros (4)	Import.	Export.
<b>MCCA</b>									
Costa Rica	15.9	4.61	-	34.0	17.8	-	-	19.0	5.2
El Salvador	12.2	11.8	-	45.5	8.0	-	-	16.7	0.0
Guatemala	4.65	12.1	1.1	37.3	15.9	0.1	0.6	23.9	0.0
Honduras	-	30.3	1.5	37.8	-	4.0	-	23.4	2.9
Nicaragua	-	8.2	0.1	13.1	35.7	0.3	-	22.8	-
<b>CARICOM</b>									
Bahamas	-	-	4.1	-	-	4.6	8.3	52.9	1.7
Barbados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belice	14.4	7.8	0.8	4.1	10.4	0.0	0.2	52.8	1.2
Antigua y Barbuda	0.1	12.2	1.6	-	-	-	20.0	22.9	0.0
Dominica	15.6	10.8	0.8	-	-	-	12.7	16.0	0.0
Granada	2.0	4.8	2.3	-	-	-	23.6	24.2	0.4
Montserrat	22.4	8.0	4.6	-	-	-	10.6	13.0	-
S.Kitts y Nieves	6.1	12.8	2.3	-	-	-	18.5	34.2	0.3
S.Lucia	12.0	12.6	0.5	-	-	-	11.1	22.1	0.6
S.Vicente y las Granadinas	14.0	13.2	0.8	-	-	-	14.1	18.7	2.1

1/ Incluye la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales en Honduras y Nicaragua.

2/ En los casos de Honduras, Nicaragua, Bahamas y los países de la OECO, el monto corresponde a la recaudación global de los impuestos a la propiedad.

3/ IVA o Impuesto a las Ventas según corresponda.

El monto correspondiente a Honduras incluye la recaudación por impuestos selectivos.

4/ Otros impuestos sobre el consumo de bienes y servicios.

Para los países de la OECO, el rubro *Otros* incluye la recaudación total de los impuestos al consumo, hoteles, entretenimientos, telecomunicaciones, seguros y licencias de uso.

Fuente : Fondo Monetario Internacional, Boletines de Bancos Centrales y cálculos BID.

<sup>3</sup> No se consideran otros impuestos menores; por tal motivo, la suma de los porcentajes no será 100.

En el impuesto a la renta, Honduras se sitúa a la cabeza con 10 puntos sobre el promedio de la región y Nicaragua y Granada en último lugar, ambos con más de 10 puntos por debajo del promedio. (Granada y Antigua y Barbuda eliminaron, durante un tiempo el impuesto a la renta de las personas naturales, para restablecerlo en 1994).

En los impuestos al consumo destaca la fuerte dependencia de los impuestos selectivos en Nicaragua, mientras que El Salvador presenta la mayor recaudación relativa por IVA. En este rubro, los países de la OECOs muestran ciertas disparidades producto de las diferencias existentes en sus regímenes de tributación. Por ejemplo, Granada y Dominica gravan el consumo de bienes y servicios mediante la aplicación de un IVA y de un impuesto a las ventas respectivamente y presentan una diferencia significativa en la participación relativa global de los impuestos al consumo dentro del total de sus ingresos fiscales (24% y 13%).

Con la excepción de Bahamas y Belice, la participación de los impuestos al comercio exterior es similar en todos los países. Destaca la significativa participación de los impuestos a la exportación en Costa Rica, Honduras y San Vicente y las Granadinas.

#### **La armonización de los gravámenes sobre el comercio exterior**

Los derechos a la exportación tienen una finalidad claramente recaudatoria y no han sido ni serán armonizados; el sistema de comercialización de los productos sobre los que recaen tampoco favorece su armonización ni su eliminación.

En el caso de los derechos arancelarios a la importación tres elementos afectan al cálculo de la deuda tributaria: la base imponible, la tarifa y el origen de la mercancía en cuanto que determina la tarifa concreta que debe aplicarse en el caso de que existan tratamientos preferenciales. La base imponible del tributo aduanero está constituida por el valor de las mercancías y los esfuerzos para la armonización de las reglas que lo definen ha conducido, después de 30 años de conflictos, a la aceptación general de un método único.<sup>4</sup> Ni los países de Centroamérica ni los del Caribe aplican todavía este Código de Valoración a pesar de que la mayoría de ellos han suscrito el correspondiente acuerdo.

Los beneficios convenidos en los acuerdos comerciales se conceden a los productos originarios de una de las partes del acuerdo; para ello se establecen reglas que fijan los requisitos que un producto debe reunir para ser considerado originario y, por tanto, con derecho a los beneficios. La proliferación de acuerdos comerciales hará necesaria la armonización de las reglas de origen; los primeros resultados podrían alcanzarse en algún momento del proceso de creación del ALCA a través de los estudios comparativos y propuestas que está preparando el Grupo de Trabajo sobre "procedimientos aduaneros y reglas de origen".

---

<sup>4</sup> La mayoría de los países que participan en el comercio mundial han suscrito el "Acuerdo para la implementación del Art. VII del GATT" como método de valoración en aduana. También es conocido, abreviadamente, como "Código de valor del GATT" o Código GATT.

En cuanto a la armonización de las tarifas arancelarias, es preciso diferenciar aquí dos áreas separadas: el sistema de clasificación o codificación de las mercancías y las tarifas o alícuotas arancelarias. En la primera de ellas, la armonización es casi completa a través del Sistema Armonizado mientras que, en la segunda, se han producido dos movimientos simultáneos que han impulsado un notable avance en la armonización de las tarifas. Por una parte, la importante reducción de la multiplicidad de tarifas existentes hace sólo diez años (dispersión) y, por otra, la importante reducción de su nivel.

### *El Caribe*

Desde la constitución de CARICOM, en 1973, se estableció un arancel externo común (AEC). Las tarifas iban desde el 6-8% para los bienes de capital y materias primas hasta el 45% para los productos de consumo final; ciertos artículos estaban sujetos a derechos específicos (bebidas, cigarrillos, ropa, cemento y cubiertas de caucho). Sin embargo, difícilmente se podía considerar un verdadero arancel común: sólo se aplicaba a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago mientras que Belice aplicaba derechos diferentes y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) tenía su propio AEC. Además, existían largas listas de exenciones para los insumos destinados a la mayoría de los sectores industriales.

En un esfuerzo por armonizar los aranceles CARICOM revisó el arancel externo común que fue aprobado en julio de 1990. Las tarifas se fijaron teniendo en cuenta la participación de los bienes en el proceso económico y su grado de competencia con la producción regional. En octubre de 1992, el AEC fué nuevamente revisado considerando que el ritmo de la reforma estaba siendo muy lento sobre todo tal como se iban desarrollando los acontecimientos en la economía mundial y latinoamericana. Era necesario mejorar la eficiencia y la competitividad en el plazo más breve posible. El rango de derechos en el nuevo arancel será de 5 (0 para los países menos desarrollados) a 20% con un calendario de implantación gradual que comenzó en 1993 y terminará en 1998. El Cuadro 4 resume las tarifas del AEC establecidas en 1990 y, entre paréntesis, las que quedarán cuando se acabe de implantar a finales de este año.

**Cuadro 4: Tarifas del Arancel Externo Común de CARICOM**

	Productos competidores (1)	Productos NO competidores
Primeras materias	30% (10)	0-10% (0-5)
Intermedios	30% (15)	0-10% (0-5)
Bienes de capital	20% (10)	0 (0-5)
Manufacturas	45% (20)	30% (20)
Agricultura	(40)	(40)
Insumos agrícolas		(0)

Fuente: CARICOM.

(1) Son productos competidores aquellos para los que, al menos, el 75% de la demanda regional puede ser atendida por la oferta regional.

El nuevo arancel reduce la dispersión de las tarifas de 17 a 5 y el margen entre los niveles máximo y mínimo de 5 a 20. Sin embargo, existen numerosas excepciones que, nuevamente, hacen difícil mantener el calificativo de común para este arancel: i) la agricultura tiene una tarifa del 40%; ii) los países de menor desarrollo (OECD) aplican derechos inferiores al 5%; iii) hay cuatro listas de mercancías que están exentas de derechos arancelarios o gozan de un tratamiento especial. El alcance de estas listas es grande y se "justifica" por la incidencia de ciertos artículos en el costo de vida, su importancia en la recaudación fiscal y el incentivo a la producción nacional de ciertos bienes. Esto hace que las exenciones o el trato especial se extienda a la mayor parte de los bienes que se destinan al turismo, agricultura, pesca, silvicultura, minería, educación, salud, cultura, sector público, etc.

Muchos países han tratado de compensar la reducción de los derechos arancelarios o la eliminación de restricciones cuantitativas (Jamaica) imponiendo recargos a la importación o gravándola con el "stamp tax". Actualmente, estas medidas equivalentes a un derecho de aduana se han suprimido en el comercio intraregional pero se siguen aplicando al comercio con terceros países y las tarifas pueden variar de acuerdo con las necesidades fiscales de cada país como ocurre en Barbados, Jamaica o Trinidad y Tobago.

### *Centroamérica*

La armonización de las tarifas arancelarias para implantar un arancel externo común (AEC) estuvo presente desde la constitución del MCCA. Después de varios años de negociación se pudo consensuar una parte sustantiva del arancel de importación; su estructura era de carácter progresivo gravando con aranceles más altos los productos con mayor grado de elaboración. El AEC significó un incremento considerable en términos de protección nominal y efectiva respecto a los aranceles nacionales existentes con anterioridad. La nomenclatura utilizada se basó en la del Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas). A partir de 1993 entró en vigor una nueva nomenclatura arancelaria basada en el Sistema Armonizado que incorpora el arancel externo común; el nuevo arancel se conoce como Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). El Arancel está dividido en tres partes desiguales en función del grado de armonización:

a) La Parte I, comprende las partidas para las cuales se ha establecido un arancel externo común y representa aproximadamente el 95% del total del arancel; su participación en el valor CIF de las importaciones centroamericanas es del 64%. Sin embargo, esta Parte I contiene una lista que recoge aquellos bienes sobre los que todavía no hay consenso para aplicarles el AEC. Se trata de productos sensibles para la economía de uno o más países tales como textiles, cuero y confecciones que serán objeto de "nivelación" en el futuro; su aporte relativo al valor CIF subregional es del 5.5%.

b) Parte II se refiere a productos intermedios y materias primas; no están sometidas al AEC sino que cada país las grava según criterios de abastecimiento de la producción nacional y según que haya o no productos regionales de sustitución. En conjunto, representan un 3% del total del arancel y su contribución al valor CIF de las importaciones centroamericanas es del 7%.

c) Parte III comprende las partidas arancelarias que no serán objeto de armonización y en ellas están incluidos los denominados "bienes fiscales", es decir, aquellos que aportan una parte importante de la recaudación fiscal. En número representan el 2% de las partidas pero su participación relativa en el valor CIF es el 23.5%.

El cuadro 5 presenta la distribución de las partidas entre los diferentes tramos del arancel y la contribución de los derechos arancelarios más recargos a la recaudación tributaria total de cada país.

**Cuadro 5: Distribución de las partidas por rangos; participación del arancel en la recaudación tributaria total.**

Rangos	0-5%	6-10%	11-15%	16-20%	> 20%	Recargos	DA/Recaud.
Costa Rica	65%	11%	5%	17%	2%	1% Ley 6946	19.0%
Guatemala	63%	15%	5%	15%	2%	n.a.	23.9%
El Salvador	65%	11%	7%	4%	3%	n.a.	16.7%
Honduras	63%	7%	9%	20%	1%	SSA: 1.5%	23.4%
Nicaragua	42%	12%	10%	35%	1%	5% (T.F.) y 12%	22.8%

Fuente: Federación de Entidades privadas de Centroamérica y Panamá (FEDPRICAP) y BID.

Se puede decir, con razón, que todavía no existe realmente un arancel externo común en el MCCA si tenemos en cuenta que: 1) apenas el 60% del total de las partidas del arancel están incluidas en el AEC; 2) el 40% restante no está armonizado; 3) el nivel mínimo de gravamen es distintos en todos los países si se toman en cuenta los recargos percibidos con carácter general en las importaciones (1% en El Salvador, 5% en Guatemala, 6% en Costa Rica, 6.5% en Honduras y 10% en Nicaragua); estos recargos afectan también a los otros rangos del arancel; 4) Costa Rica firmó, en 1994, un acuerdo de libre comercio con México; y 5) incluso la parte armonizada del arancel ha sido objeto de modificaciones unilaterales por razones presupuestarias o de balanza de pagos.<sup>5</sup>

### La imposición al consumo interno

Con seguridad es en esta área de imposición donde se producen las mayores diferencias entre los países del CARICOM y los del resto de América. En Centroamérica, igual que los demás países latinoamericanos, el consumo está gravado, básicamente, con un impuesto general sobre las ventas o sobre el valor agregado en la producción y comercialización de bienes y servicios y varios impuestos sobre consumos selectivos. Algunos países del Caribe han modificado o están modificando la estructura tributaria de su consumo interno; pero, en la mayoría de ellos, dicha estructura incluye impuestos al consumo, a las ventas, las diversiones, hostelería, impuestos específicos y licencias para el ejercicio de determinadas actividades. Por eso, en conjunto, es más propio hablar de impuestos a los bienes y servicios nacionales ya que el impuesto al consumo, en sentido

<sup>5</sup> En 1995, Costa Rica subió unilateralmente sus tarifas 8 puntos por razones presupuestarias.

técnico, es un tributo que grava determinados bienes tanto si son importados como si se producen en el país.

### *Impuestos selectivos*

El acuerdo de CARICOM establece que los países apliquen impuestos al consumo interno con el propósito de que los productores nacionales no se beneficien de una protección adicional frente a productos similares de otros países miembros. Sin embargo, la realidad es que no existe equiparación: es distinto el trato a los productos importados y a los nacionales; a veces están gravados aquellos y éstos no y, en todo caso, tienen tarifas diferentes. De esta manera, los impuestos al consumo de ciertos productos importados, en la mayoría de los países del Caribe, se convierte en un segundo arancel.

El uso mayoritario de tarifas específicas priva de elasticidad a estos tributos y dificulta su modificación. Los rendimientos recaudatorios relativos varían de un país a otro dependiendo del tributo en sí mismo y del comportamiento de los otros tributos; en realidad, depende de la eficiencia de la administración tributaria. En los países de la OECO, la contribución de los impuestos al consumo interno a la recaudación total va desde el 10% en Montserrat al 23.8% de St. Kitts y Nevis; el aporte del impuesto sobre productos importados, representa en todos los países entre el 30 y el 35% excepto en Montserrat (20.7%).

Las grandes diferencias existentes no sólo en el nivel de las tarifas sino en la forma de gravamen y, sobre todo, en la lista de productos gravados puede hacer difícil su armonización; en cualquier caso, los intentos ni han sido muchos ni exitosos. El cuadro 6 resume, para Centroamérica y los países de OECO, las características de los impuestos selectivos que gravan los productos más comunes.

### *Impuesto general al consumo: Ventas o IVA*

Todos los países de Centroamérica tienen establecido un impuesto general sobre las ventas (Costa Rica, Honduras) o sobre el valor agregado (El Salvador, Guatemala y Nicaragua y Panamá). En cambio, en el Caribe, sólo Barbados<sup>6</sup>, Jamaica y Trinidad y Tobago tienen un impuesto general al consumo en forma de IVA.

El cuadro 7 presenta las principales características del impuesto general sobre el consumo en ambas áreas de integración. Se puede decir que probablemente por tratarse, en la mayoría de los países, de un impuesto reciente se ha configurado con características semejantes; todos, excepto Panamá, aceptan la deducción del impuesto correspondiente a los bienes de inversión como crédito contra el impuesto a pagar por otros bienes o servicios y todos desgravan las exportaciones al sujetarlas a tasa cero. El impuesto se aplica sobre el principio de destino en todos los casos; se gravan las importaciones en el país de consumo o utilización de los bienes o servicios y se desgravan las exportaciones realizándose los correspondientes ajustes fiscales en las fronteras.

---

<sup>6</sup> Desde 1-1-97.

**Cuadro 6: Impuestos selectivos en Centroamérica y países seleccionados del Caribe**

PAISES	Cigarrillos	Cerveza	Whisky	Licores	Vinos	Gasolina	Autos
<b>Centroamérica</b>							
Costa Rica	70%	45%	45%	60%	40%	35%	40%
El Salvador	39%	25% (1)	20% (1)	20% (1)	20% (1)	c1.39/gal.	ninguno
Guatemala	100%	40%	Q2.5 + 16%	= whisky	20%	Q 2/galón	n.d.
Honduras	65%	L0.12/bot	20%	= whisky	20%	15%	20%
Nicaragua	40%	36%	+ 0.44/litro	38%	30%	47%	100% (2)
Panamá	32.5%	0.1325/l.	0.035/grado	= whisky	0.05/litro	0.1/galón	ninguno
<b>Caribe</b>							
Antigua/Barbuda	20%	\$12.5/gal. + 15% (3)	--	15%	10%	15%	30-50% 2000cc
Dominica	25%	25%	25%	25%	25%	2.8/gal	
Granada	25%	25%	25%	25%	25%	25%	55%
Montserrat	\$5/libra	\$10.5/gal	\$27/gal	\$27/gal	--	--	5-30%
St. Kitts/Nevis	\$8/libra	\$1/gal (4)	\$10/gal	(5)	\$4/gal	\$0.36/gal	
St. Lucia	\$50/kg.	--	--	--	--	--	5-65%
St. Vincent /Gren.	--	40%	\$12/gal	\$12/gal (6)	--	--	10-65%

(1) Más 0.05 colonos por grado alcohólico.

(2) Sobre la diferencia entre el precio en fábrica y el de venta al público.

(3) Sólo cerveza nacional; a la importación no hay imp. específico.

(4) La cerveza nacional \$0.75.

(5) Ron, \$6 por galón; brandy, 11; gin y vodka, 16; otros licores, 40.

(6) Ron nacional, \$9 en envase inferior a 1 galón y \$15 en otros envases; el ron importado, 6.25/galón.

**Cuadro 7: El impuesto a las ventas/IVA en Centroamérica y el Caribe.**

PAISES	Exenciones	Alícuotas		Inversión	Exportación
		General	Otras		
Barbados	--	15	7.5	Crédito tributario	Tasa cero
Costa Rica	Canasta básica y parte de servicios	15 (1)	--	Crédito tributario	Tasa cero
El Salvador	Alimentos, cultura, salud y serv. públicos	13	--	Crédito tributario	Tasa cero
Guatemala	Alimentos, educación	10	--	Crédito tributario	Tasa cero
Honduras	Canasta básica, salud, educac. y serv. públicos	7	10	Crédito tributario	Tasa cero
Jamaica		12.5	--	C.T. condicionado	Tasa cero
Nicaragua	Alimentos, salud, public.	15	--	C.T. prorrateado	Tasa cero
Panamá	Alimentos y servicios	5	10	NO crédito tribut.	Tasa cero
Trinidad y Tobago	Servicios educación	15	0 alimentos	Credito tributario	Tasa cero

(1) Hasta 31-3-97 en que debe volver a su nivel anterior de 10%.

Las diferencias están, sobre todo, en la erosión, más o menos amplia, que las exenciones producen en la base imponible del impuesto. (Estas exenciones producen, además, distorsiones en la asignación de recursos económicos entre los sectores). Las alícuotas del impuesto se mueven en un rango relativamente reducido.

## Los impuestos sobre la renta

Tanto en Centroamérica como en el Caribe los impuestos sobre la renta han seguido, en todos los países, las tendencias de las reformas tributarias mundiales. La principal manifestación es la reducción del número de tarifas y la rebaja de los tipos marginales. Menos visible pero igualmente importante en el contexto de la integración económica es la generalización del principio de territorialidad para determinar las rentas sujetas a tributación.

Dentro de CARICOM, la firma del tratado fiscal multilateral de 1994 es un paso importante en los esfuerzos de armonización tributaria y vino a reemplazar al acuerdo original firmado por los países de la Comunidad en 1973. La aceptación del principio de gravar la renta según el lugar o fuente en que se produce en lugar de seguir el criterio de la residencia del contribuyente, el establecimiento de convenios para evitar la doble imposición junto con el diseño de una política común de incentivos fiscales al sector manufacturero son las aportaciones sustantivas del nuevo acuerdo. En el aspecto formal, la aplicabilidad del acuerdo a todos los países miembros en sustitución de la bipolaridad del bloque de países desarrollados frente a los de menor desarrollo es una contribución notable a la integración regional.

En el Cuadro 8 se pueden apreciar los puntos de convergencia mencionados y las diferencias todavía existentes entre los países del Caribe; pueden compararse también con los de Centroamérica.

Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago son los países que, desde finales de los años '80, iniciaron procesos de reforma tributaria más profundos orientados a la ampliación de las bases tributarias de estos impuestos. Sin embargo, se producen movimientos erráticos en cuanto a las tarifas: Jamaica, la redujo de 35 a 33.3%, Barbados la aumentó de 35 a 40% y Trinidad y Tobago unificó las cuatro tarifas existentes en una sola pero al 45%. Hay que señalar que Bahamas es el único país que no tiene impuestos sobre la renta.

En Centroamérica no se han celebrado acuerdos específicos para la armonización tributaria. Sin embargo, la incorporación de las tendencias generales de las reformas tributarias ha sentado las bases para facilitar un mayor alineamiento de los sistemas impositivos en aquellas áreas que el aprovechamiento de la integración económica lo requiera. Además de las similitudes que se aprecian en el cuadro 7 se pueden mencionar la convergencia en los siguientes puntos:

1) Excepto Honduras, todos los países aplican el principio de *la fuente* para determinar el contenido del concepto de renta; en consecuencia, son rentas gravables las obtenidas en el país sea o no residente quien la percibe. En cambio, Honduras utiliza el principio de *residencia* y considera renta los ingresos obtenidos por personas residentes cualquiera el país en el que se haya producido.

2) Las rentas de sociedades son gravadas con una sola *alícuota* de 25 ó 30%, excepto en Honduras que las grava con el 15% ó 30% más recargos del 10 y 15% para el exceso de 500.000 y 1.000.000 lempiras respectivamente.



3) Los *dividendos* son gravados con tipos del 10-20%, en la fuente, en Costa Rica, Honduras y Panamá; Guatemala y Nicaragua no los gravan y en El Salvador forma parte de la renta del perceptor. Los dividendos de acciones en el extranjero sólo son gravados en Honduras; todos los países gravan los dividendos distribuidos a no-residentes aunque El Salvador otorga al perceptor un crédito fiscal del mismo importe deducible del impuesto global a su renta.

4) Todos los países, con excepción de El Salvador, permiten la *compensación* de las pérdidas obtenidas en un ejercicio fiscal contra las ganancias que puedan obtenerse en los siguientes; el período de extensión va de dos años (Nicaragua) a cinco (Panamá).

**Cuadro 8: Tratamiento de la renta en Centroamérica y el Caribe.**

País	Personas Naturales	Sociedades	Sucursales	Dividendos	Intereses	Regalías
Antigua/Barbuda	25%	40%	-	-	40%	25%
Bahamas	-	-	-	-	-	-
Barbados	25%-40%	40%	10%	15%	15%	15%
Belize	15%-45%	35%	-	-	5%	Específico
Costa Rica	10,15,20,25%	30%; 10 y 20 pequeñas emp.		10-20%	Renta	Renta
Dominica	20%-40%	30%	-	15%	25%	25%
El Salvador	10,20,30%	25%		Renta	Renta	Renta
Granada	-	30%-40%	-	-	-	-
Guatemala	15,20,25%	25%		-	Renta	Renta
Guyana	10%-50%	35%	-	15%	25%	25%
Honduras	9 a 40%	15 + 10% 30 + 15%	-	10-20%	Renta	Renta
Jamaica	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%
Montserrat	5%-20%	20%	-	-	20%	20%
Nicaragua	7 a 30%	30%	-	-	Renta	Renta
Panamá	9%-38%	30%	-	10-20%	Renta	Renta
San Kitts-Nevis	5%-55%	40%	10%	-	10%	10%
Santa Lucía	10%-30%	33.3%	-	-	-	25%
San Vicente	10%-55%	45%	-	15%	25%	25%
Surinam	18%-50%	35%-45%	-	25%	-	-
Trinidad y Tobago	5%-35%	45%	25%	25%	30%	30%

#### IV. MIRANDO AL FUTURO

Puesto que la armonización no es un fin en sí misma la cuestión es saber hacia dónde se dirigen los países comprometidos en la integración económica en el área del Caribe y en Centroamérica. Y este planteamiento es clave tanto para evaluar lo que se ha hecho hasta ahora como lo que falta por hacer. Mirando hacia atrás se puede hablar de programas de armonización y de "coincidencias"; en los programas de armonización, dirigidos a la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías entre los países miembros de cada una de las áreas, se puede decir que el progreso ha sido razonablemente lento. Las coincidencias se han producido porque los países han seguido aproximadamente las tendencias generales de las reformas tributarias; esto ha hecho que se llegue a un cierto grado de acercamiento entre los sistemas impositivos principalmente en Centroamérica.

Aunque no hubiera una respuesta clara sobre el futuro de estos procesos de integración hay que decir que el camino recorrido y los esfuerzos realizados son válidos. En la medida en que han contribuido a incrementar las corrientes comerciales entre los países miembros es un aporte positivo a las economías individuales y a la economía regional. De igual forma el alineamiento relativo de los sistemas impositivos puede favorecer el flujo de capitales al suprimir algunas restricciones a la inversión. Pero, mirando al futuro, hay que preguntarse si esto es suficiente, cuánto más hay que armonizar o hasta cuándo. Las respuestas están condicionadas por la respuesta que se dé a la pregunta central: ¿qué va a pasar con los actuales procesos de integración en el contexto de la creación del ALCA?

El estado actual de los preparativos para la futura negociación no permiten adelantar una respuesta por el momento. Uno de los pocos datos ciertos en este proceso es que hay dos acuerdos de integración vigentes cuyos miembros están comprometidos y participan simultáneamente en el proceso de creación del ALCA que se espera que entre en funcionamiento para el año 2005. Asumimos que, probablemente, las economías más pequeñas se incorporen en una forma algo más lenta mediante un período transitorio relativamente corto en el que podrían mantener su arancel externo común frente a los demás miembros de ALCA y frente al resto del mundo.

Una primera aproximación viene dada por la compatibilidad de los procesos de integración vigentes y la formación de una gran zona de libre comercio hemisférica. Se ha dicho, con fundamento, que ambos procesos son compatibles; la profundización de la integración regional permitirá a sus miembros participar en el ALCA desde una mejor posición negociadora e incrementar sus condiciones de competitividad no sólo en la región sino en los mercados mundiales.

Si la compatibilidad de los procesos de integración regionales y hemisférico es aceptada por todos los países, parece lógico esperar que continúe e incluso se acelere la integración económica en cada área y posiblemente la de ellas entre sí. Un paso más en la integración requerirá la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes suprimiendo los derechos arancelarios residuales y las restricciones cuantitativas entre los países miembros, mejorando las prácticas administrativas y los procedimientos aduaneros y ajustando la imposición al consumo para evitar el trato discriminatorio según el origen de los productos.

La implantación de estas medidas, por su parte, producirán un cierto efecto fiscal que, sin duda, será mucho menor que el que puede producir la plena vigencia del ALCA. El primero debería ayudar a preparar y amortiguar los efectos del segundo introduciendo los cambios necesarios en la estructura tributaria de los países. Los poderes públicos y los técnicos deberían esforzarse en diseñar e implementar los cambios que puedan ser necesarios con criterios de armonización y manteniendo, todo lo que sea posible, la soberanía fiscal de los estados. El mantenimiento de la soberanía no requiere ninguna medida especial: estará presente en todas las discusiones del proceso y habrá que tenerla siempre en cuenta como punto de referencia necesario o como obstáculo a salvar para avanzar a mayores grados de armonización.

Obviamente, si todo esto tiene algún sentido es por el afán y la obligación de los gobernantes y los pueblos de buscar mejores condiciones de vida y cotas más altas de bienestar. Es en este contexto donde se inscriben los esfuerzos y las renuncias que exige la integración económica entre países con intereses propios no siempre coincidentes; por ello, cabe esperar que la política económica para el futuro sea consistente con los esfuerzos realizados e incorpore, entre sus objetivos, la consecución de un mayor desarrollo económico en un mercado ampliado y suficientemente armonizado.

#### **Armonización arancelaria.**

En general, es cierto que se han eliminado los derechos de aduana entre los países miembros con algunas excepciones para algunos productos o para productos provenientes de ciertos países; en efecto, CARICOM y el MCCA son hoy uniones aduaneras imperfectas. Falta, en este punto, la decisión política que induzca al convencimiento de que los productos originarios del área integrada son, a todos los efectos, igual que los nacionales y no tienen que pagar derechos de aduana.

#### *Las restricciones que quedan*

Pero, con decisión o sin ella, hay otros instrumentos que pueden producir efectos equivalentes a los derechos arancelarios o a las restricciones cuantitativas. Es sabido que un derecho de importación produce el mismo efecto que un impuesto interno equivalente sobre el consumo y un subsidio a la producción nacional; no hay objeción, desde el punto de vista del libre comercio, cuando se sustituye el arancel entero por un impuesto interno equivalente o por un aumento de la tarifa del impuesto general sobre el consumo. Sin embargo, se pueden utilizar los impuestos internos (selectivos) para seguir discriminando determinados rubros. Por ejemplo, cuando un país grava con un impuesto selectivo un determinado artículo que no se produce en el país pero que compite con otros similares nacionales es exactamente igual que si continuara aplicando un derecho arancelario; también resulta discriminatorio cuando grava productos que mayoritariamente proceden del extranjero o cuando grava sobre bases notoriamente diferentes las importaciones y la producción nacional. La Jurisprudencia de los años 70 del Tribunal Europeo de Justicia está llena de resoluciones aclarando e interpretando, en forma totalmente restrictiva, las excepciones a la libre circulación o competencia previstas por las normas de la Comunidad; esta posición contribuyó, sobre manera, a acabar con las nuevas y rebuscadas formas de protección.

Los impuestos selectivos o específicos sobre el consumo, por su propia naturaleza, también pueden generar distorsiones en la asignación de recursos o alterar las condiciones de libre competencia. Estos impuestos se establecen por varias razones: aumentar la recaudación, disuadir el consumo de ciertos productos por motivos de salud (cigarrillos), compensar las externalidades negativas derivadas de su consumo (bebidas alcohólicas) o mejorar la progresividad del sistema impositivo (artículos de lujo). Estos impuestos se pueden recaudar a nivel de fabricante, distribuidor o consumidor final. La técnica tributaria tradicional recaudaba el impuesto sobre el fabricante por razones de seguridad fiscal, de costo y eficiencia; sin embargo, la sustitución del gravamen específico por los "ad valorem" facilita la elusión, a través de la real o fingida integración vertical de productores y distribuidores. Para corregir este problema recaudatorio se utiliza, como base imponible, el precio de venta al público con la consiguiente obligación de tener que regular estos precios introduciendo un elemento adicional de discrecionalidad o discriminación. En el caso de importaciones, las bases imponibles también son distintas en cada país tanto por las diferencias en las tarifas de sus tributos internos como por la inclusión o no de determinados impuestos o tasas relacionadas con la importación.

Ciertamente no se ha avanzado mucho en la armonización de los impuestos selectivos ni en Centroamérica ni en el Caribe y los esfuerzos de la Unión Europea, desde 1972, sólo han conseguido establecer un nivel mínimo de gravamen. Puede ser que la apertura de las economías empuje en una doble dirección: rebajar el nivel de las tarifas y establecer una cierta nivelación a través de la competencia internacional. Esta armonización por el mercado puede ser un motivo suficiente para buscar un cierto grado de coordinación, al menos entre países relativamente próximos, con el fin de reducir las pérdidas de recaudación que puede producir una "guerra de tarifas".

Otra fuente de restricciones puede venir de las prácticas administrativas relacionadas con el comercio exterior y, especialmente, de los procedimientos aduaneros. La obligatoriedad de obtener determinados permisos para importar ciertas mercancías es o puede ser una medida equivalente a una restricción cuantitativa; los controles fronterizos, traducidos en costo para los usuarios, pueden compararse con el efecto de un derecho arancelario. La propuesta de armonización, en esta área, sería eliminar todos los trámites innecesarios, simplificar aquellos que deban mantenerse y, finalmente, armonizarlos para que todos los países los ejecuten de la misma forma (igual costo). La publicidad de los procedimientos ayudaría grandemente a su implementación correcta y uniforme. Un instrumento importante en la simplificación de procedimientos es la utilización de un formulario único aduanero; es una tarea urgente que, desde hace muchos años, ronda las agendas de las reuniones aduaneras.

Tanto el MCCA como CARICOM tienen, desde hace tiempo, su respectivo arancel externo común; sin embargo, como ya se ha comentado, estos aranceles no cubren la totalidad de las partidas del universo arancelario. Las numerosas exclusiones en favor de sectores o de productos, introducen discriminaciones en la protección otorgada y desalientan la integración. La vigencia plena del AEC podría ayudar a consolidar la integración de cada región y permitir el desarrollo de nuevas actividades al amparo de una protección transitoria pero todavía posible.

### *Impacto fiscal y alternativas*

La implantación efectiva del arancel externo común en Centroamérica y en el Caribe producirá una pérdida de recaudación diferente para cada uno de los países; pero, en todo caso, puede ser absorbida con relativa facilidad por el resto de los tributos del sistema. En el cuadro 9 se ve que la aplicación del AEC en Centroamérica, sin considerar otros cambios en las importaciones o en las exenciones, aumentaría la recaudación en 0.8 del PIB; si el arancel externo se aplicara también a los "bienes fiscales" (Parte III) el efecto sería una pérdida de recaudación del 4.9% para el conjunto de los países; en relación con el PIB, la caída es de 0.15% que puede ser compensada o incluso revertida con la eliminación de algunas exenciones.

**Cuadro 9: Impacto de la generalización del AEC en Centroamérica**

Partes del Arancel no sujetas al AEC	Parte I *	Parte II	Parte III "bienes fiscales"
Tarifa promedio	18.8	4.6%	12.5%
% de la recaudación total (1)	8.0	4.5	20.5
Tarifa promedio del AEC: 9.5%			
Recaudación resultante (2)	4.0	9.3	15.6
Diferencia en la recaudación (1-2)	-4.0	4.8	-4.9

La aplicación real del AEC, sin excepciones, sólo tendría consecuencias fiscales en aquellos países del Caribe que más excepciones han mantenido durante el período de implantación. Al encontrarse éste próximo a su fase final el impacto inicial ya ha sido asimilado por el resto de los países. No se disponen de datos suficientes sobre la significación económica de las excepciones particulares que cada país aplica al arancel externo común.

En cuanto al ALCA, es difícil estimar con rigor el efecto que su vigencia completa produciría en los ingresos fiscales de los países de CARICOM y Centroamérica. Sin embargo, no parece aventurado pensar que la integración hemisférica, por una parte, cambiará la estructura del comercio exterior de los miembros y, por otra, este cambio afectará a los ingresos percibidos en forma de derechos de aduana. La creación de la zona de libre comercio aumentará los intercambios comerciales dentro del área. Incluso con los datos actuales, existe un alto grado de integración comercial de la mayoría de los países, pero especialmente los centroamericanos, con el resto del hemisferio y esto hará inevitable que la eliminación de los derechos de aduana produzca un impacto fuerte en la recaudación. El siguiente cuadro resume la participación del comercio de cada país con el resto de América; se ha estimado la pérdida de recaudación aplicando este porcentaje a la relación entre ingresos arancelarios y PIB.

**Cuadro 10: Impacto fiscal del ALCA en los países de Centroamérica y seleccionados del Caribe**

	Bahamas	Barbados	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	San Vicente	Trinidad Tobago
Comercio con ALCA (%)	32	42	65	64	72	80	52	28	75
Derechos Aranc./PIB (%)	9.5	3.6	11.5	3.2	1.5	1.8	5.2	4.2	0.95
Pérdida de recaudación % del PIB	2.6	1.5	7.5	2.0	1.1	1.4	2.7	1.2	0.7

La impresionante pérdida fiscal que el ALCA significaría para Belice se puede explicar por su estructura tributaria que descansa fundamentalmente en los impuestos sobre el comercio exterior y el de la renta (1.75% del PIB). La implantación del IVA en este país debe hacer cambiar sensiblemente estos números y, por tanto, el impacto de la integración hemisférica. El factor que más incide es la mayor integración del comercio como se ve en el caso de Bahamas y Belice, cuyos aranceles aportan más del 50% de los ingresos fiscales; sin embargo su distinta concentración comercial les significa diferente impacto como consecuencia del ALCA.

En general, el impacto podría ser mayor debido a la desviación de comercio que el ALCA debe producir en perjuicio de los exportadores de otras áreas geográficas lo que, en la práctica, podría incluso conducir a que el rendimiento de los derechos del AEC fuera casi nulo.

#### *Alternativas de recaudación*

Todo esto lleva inevitablemente a que las autoridades fiscales de los países tengan que centrar su atención en los impuestos sobre el consumo y la renta como fuentes casi exclusivas de los ingresos tributarios. Será necesario que, cuanto antes, los países comiencen a introducir las medidas que consideren más convenientes dentro de su contexto económico nacional y regional. En algunos casos será suficiente con modificar ligeramente las alícuotas de los impuestos actuales; en la mayoría, habrá que ampliar las actuales bases de los impuestos al consumo nacional y extranjero y eliminar el elevado número de exenciones.

Probablemente las modificaciones pueden minimizarse si las autoridades toman las medidas adecuadas para mejorar la productividad de los impuestos actuales (cuadro 11). Si se adopta este criterio, con carácter prioritario, la recuperación de la recaudación podría llegar por el lado del impuesto sobre la renta donde los ratios de productividad son bajos, especialmente en los países de Centroamérica. La mejora de la productividad puede requerir cambios, más o menos profundos, tanto en la estructura de los impuestos como en los órganos encargados de su administración. Ambos cambios, a su vez, implican un compromiso político sostenido y el apoyo de las instituciones como se demuestra en los casos de las reformas tributarias que han obtenido mejores resultados.

Se podría concluir que existe todavía un potencial recaudatorio no explotado suficientemente; las productividades del impuesto a la renta son muy bajas en casi todos los países. (La de Honduras es casi tres veces la de El Salvador o la de Belice). En el impuesto al consumo, de nuevo Honduras junto con Costa Rica tienen una rentabilidad superior al promedio de los países de la OCDE; el resto, en general, tienen rendimientos muy bajos que pueden mejorarse mediante los oportunos cambios en las normas reguladoras del impuesto y a través de una administración más eficiente.

En aquellos países en que no existe, ni siquiera nominalmente, un impuesto general al consumo se verán, probablemente, en la necesidad de modificar la estructura impositiva para dar cabida a un impuesto de esta clase, preferiblemente tipo IVA, con el fin de restablecer el equilibrio fiscal. La teoría y la experiencia enseña que el impuesto general sobre el consumo es una buena fuente de recaudación. Todos los países de Centroamérica tienen implantado un impuesto de esta clase sobre el valor agregado; en el Caribe, solamente Barbados<sup>7</sup>, Granada, Jamaica y Trinidad y Tobago aplican el IVA. El resto de los países tienen impuestos sobre una gama más o menos amplia de bienes y/o servicios, impuestos de timbre o tasas por la concesión de licencias.

**Cuadro 11: Productividad de los impuestos.**

PAIS	RECAUDACION / PBI (%)			PRODUCTIVIDAD		
	Imp. Renta de Sociedades	Imp. a los Bienes y Serv. 1/	Imp. a la Importac.	Imp. Renta de Sociedades	Imp. a los Bienes y Serv. 1/	Imp. a la Importación 2/
<b>MCCA</b>						
Costa Rica	0.5	5.4	3.2	0.016	0.541	0.273
El Salvador	1.2	3.5	1.6	0.049	0.353	0.170
Guatemala	1.6	2.7	1.8	0.065	0.377	0.165
Honduras	5.0	3.2	3.8	0.141	0.455	0.214
Nicaragua	3.3	2.3	5.2	0.111	0.153	0.299
<i>Promedio</i>	<i>2.32</i>	<i>3.41</i>	<i>3.11</i>	<i>0.076</i>	<i>0.376</i>	<i>0.224</i>
<i>Desviac. Estándar</i>	<i>0.018</i>	<i>0.012</i>	<i>0.015</i>	<i>0.050</i>	<i>0.145</i>	<i>0.060</i>
<b>CARICOM</b>						
Barbados	3.5	6.3	3.7	0.089	0.416	0.105
Belice	1.8	3.7	11.5	0.050	0.248	0.382
Antigua y Barbuda	2.0	3.6	3.8	0.050	0.240	0.217
Dominica	3.5	3.7	4.2	0.117	0.148	0.210
Grenada	4.0	3.8	4.5	0.114	0.380	0.225
Montserrat	1.5	2.5	3.2	0.050	0.357	0.142
S.Kitts y Nieves	0.2	4.9	5.3	0.005	0.327	0.265
S.Lucia	4.0	3.0	5.4	0.120	0.086	0.309
S.Vicente y las Granadinas	3.9	3.8	4.2	0.098	0.109	0.240
<i>Promedio</i>	<i>2.71</i>	<i>3.92</i>	<i>5.08</i>	<i>0.077</i>	<i>0.257</i>	<i>0.233</i>
<i>Desviac. Estándar</i>	<i>0.014</i>	<i>0.011</i>	<i>0.025</i>	<i>0.040</i>	<i>0.122</i>	<i>0.083</i>

1/ Recaudación correspondiente a los impuestos al consumo en los países del Caribe y al IVA o impuesto a las ventas en Centroamérica. 2/ Referencial. Estimado en base a la tasa promedio del arancel de importación.

<sup>7</sup> Desde 1-1-97.

Los impuestos al capital no serán una alternativa viable e incluso es posible que reduzcan su participación actual en algunos países. La integración de las economías y los avances tecnológicos han facilitado enormemente la movilidad del capital hasta el punto de que algunos autores se preguntan si el impuesto al capital podrá sobrevivir en un contexto de economías abiertas. Ni siquiera dentro de la unión Europea se ha avanzado mucho en la armonización de estos impuestos. Pero es en las economías más pequeñas donde el problema se acrecienta necesitadas como están, al mismo tiempo, de ingresos fiscales y de la entrada de capitales que les permitan sostener y avanzar en sus programas de desarrollo.

De forma complementaria, los países se preocupan, con razón, del tratamiento a los capitales nacionales; la apertura de la economía imposibilita su retención dentro de las fronteras nacionales. No hay soluciones completas pero unas recetas se aproximan más que otras a una solución aceptable. Así, la integración de los impuestos a la renta de sociedades y de las personas puede hacer que el impuesto pagado por aquellas se acepte como crédito contra el impuesto a pagar por éstas. Un efecto similar se consigue excluyendo de la renta personal los dividendos pagados por empresas nacionales y mejor aún si las alícuotas marginales de ambos impuestos son iguales.<sup>8</sup>

### **Armonización tributaria**

Los cambios previsibles para los próximos años no parece que puedan poner en riesgo lo conseguido hasta ahora en la armonización de los tributos; al contrario, puede ser una oportunidad para adoptar criterios comunes que den mayor cohesión a los sistemas impositivos dentro de cada región. En esa línea, se podría progresar en la definición de bases imponibles comunes y en la armonización del régimen de exenciones en los impuestos generales sobre el consumo y sobre la renta. La otra área que demandará esfuerzos de coordinación es la de los incentivos fiscales como instrumento de la política de desarrollo nacional y regional.

### *El régimen general*

Los países que se vean abocados a establecer un impuesto general al consumo podrían considerar otras modalidades, distintas del IVA, para gravar el consumo. No se incluye la posibilidad de utilizar un impuesto en cascada sobre la cifra de negocios por su incompatibilidad con la integración económica; la elección estaría, pues, entre el IVA y el impuesto a las ventas a nivel de detallista. Es cierto que ambos producen efectos económicos similares y que este último ofrece el atractivo de que se ha aplicado con tipos bajos (4-6%) lo que disminuye el rechazo social y el incentivo a la evasión; pero también lo es que, en los países en que se aplica, esta forma de impuesto comparte, en proporción igualitaria, la tarea recaudatoria con otras figuras del sistema impositivo. Un país que tenga que basar su recaudación, mayoritariamente, en el consumo tendría que aumentar de dos a tres veces aquellos bajos tipos; es decir, tendría que establecer una tarifa similar a la del IVA en la mayoría de los países. La principal ventaja del IVA, además de su probada eficacia recaudadora, estriba en que permite un control cruzado entre los operadores del

---

<sup>8</sup> Harberger, A. "The other side of tax reform".



circuito económico de un país ayudando, de esta manera, a la administración tributaria a descubrir o prevenir la evasión. De no existir otras razones, sería recomendable que los nuevos impuestos generales al consumo que se introduzcan tuvieran la estructura del IVA.

En cuanto a los impuestos generales al consumo ya existentes (IVA/ventas) los aspectos que necesitan armonización, con más urgencia, son los relacionados con la base imponible: la definición de una base común aplicable en todos los países y la ampliación de las bases actuales eliminando la mayor parte de las exenciones. Y ambos aspectos deben recibir adecuada atención tanto para eliminar distorsiones como por razones de recaudación. El tema de las alícuotas no debería ser motivo de preocupación porque las diferencias no son tan grandes (con la excepción de Honduras) y, sobre todo, porque la neutralidad está asegurada mediante la aplicación del principio de gravamen en destino. El funcionamiento de este mecanismo descansa en la eficiencia de los ajustes fiscales en frontera realizados por las aduanas que, a su vez, tiene un costo de operación para el comercio internacional.

Probablemente este mecanismo tendrá que seguir en uso por tiempo indefinido; pero no hay que descartar la hipótesis de que los países centroamericanos, con el propósito de una mayor integración y de reducir costos, consideren la posibilidad o la conveniencia de suprimir las aduanas interiores bajo los siguientes supuestos: i) no existen aranceles en el comercio intraregional; ii) las aduanas marítimas, aéreas y de las fronteras norte y sur recaudan el AEC para el presupuesto nacional y/o para fondos comunitarios o regionales; y iii) estas aduanas recaudan el IVA sobre productos de fuera del área integrada. Este último supuesto es viable tanto si se mantiene el principio de imposición en destino como si se adoptara el principio de origen.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas o naturales más que armonización lo que requiere es su perfeccionamiento en los siguientes aspectos: i) simplificar su estructura con el fin de reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y el de la administración tributaria; ii) buscar mecanismos diferentes de las alícuotas para asegurar la progresividad del sistema; y iii) revisar las deducciones y exenciones actuales y sustituirlas en forma consistente con la progresividad deseada (crédito fiscal, por ejemplo).

La mayoría de los países, con la excepción de Honduras, han adoptado el principio de la fuente en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, el principio de residencia tiene varias ventajas relacionadas con los criterios de equidad y de eficiencia. Los impuestos proporcionan a los gobiernos los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas residentes en el país; permite también gravar globalmente la renta de una persona y establecer una estructura progresiva en el impuesto. El principio de residencia hace posible que el sujeto invierta donde las oportunidades de negocio son mayores sin tener en cuenta el nivel de los impuestos ya que será gravado solamente en su país de residencia. Claro que, como señala Tanzi <sup>9</sup>, también existen algunos problemas relacionados con la aplicación del principio de residencia. Uno de ellos es que la eficacia recaudadora depende de la capacidad de la administración tributaria para obtener información sobre las rentas

---

<sup>9</sup> Tanzi, V. "Taxation in an Integrating World". 1994. The Brookings Institutions. Washington DC

obtenidas en el extranjero por los residentes; y las expectativas de cooperación entre las administraciones tributarias, hasta ahora, son más teóricas que reales o se limitan a aspectos muy concretos de mutuo interés.

Si la elección de uno u otro principio, cuando se trata de la renta de las personas naturales, puede ser relativamente indiferente y, tal vez, el argumento principal pudiera ser la capacidad de la administración para fiscalizar las rentas obtenidas fuera del territorio de su jurisdicción, en el caso del impuesto a la renta de las personas jurídicas o sociedades es diferente. Las ventajas técnicas del principio de residencia no son suficientes, al menos para los países pequeños, para tomar una decisión. Si aceptan el principio de residencia, los países que reciben capitales renuncian a una parte de sus ingresos en favor del país inversor; si optan por el principio de la fuente, lo más probable es que el capital emigre a otro país, con oportunidades similares de inversión, pero que no someta a tributación las ganancias obtenidas.

La solución pasa por la firma de acuerdos entre el país inversor y el país receptor de capital. La mayoría de los tratados de doble imposición suscritos se han ajustados a uno de los dos modelos más extendidos: el de la OCDE y el de Naciones Unidas. Ambos tienen connotaciones diferentes para los países exportadores e importadores de capital; el primero se basa en el principio de residencia mientras que el segundo aboga por el de la fuente. Desde luego existen variantes intermedias que permiten a ambas partes establecer acuerdos mediante los cuales un país puede beneficiarse de las ventajas de la inversión sin renunciar totalmente a los ingresos derivados del impuesto sobre las ganancias obtenidas en su territorio. Desde los llamados "tax holidays" al reconocimiento por el país inversor de créditos fiscales por los impuestos pagados en el país de la inversión hay varias formas de preservar una parte de la recaudación en favor de éste.

### *Los incentivos fiscales*

Asumiendo que la integración hemisférica no producirá desequilibrios fiscales importantes en la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe y que, en todo caso, dispondrán de tiempo suficiente para hacer los ajustes necesarios, la preocupación se desplaza en la capacidad de cada región y cada país para atraer los capitales que permitan un mayor crecimiento económico y, sobre todo, que éste sea sostenible.

Desde hace tiempo los países de ambas regiones tratan de atraer inversiones a su territorio utilizando, entre otras medidas, la exención total o parcial de impuestos; esta política se ha canalizado principalmente hacia las llamadas zonas francas o zonas libres en las que se elaboran productos para la exportación. Los estudios realizados sobre los resultados de esta política manifiestan notables diferencias entre países de cualquier área del mundo y que los incentivos fiscales no son el principal determinante de la localización de las inversiones; otros factores, como el entorno industrial y el acceso a mercados, tienen mayor importancia a la hora de tomar decisiones. Los inversores preferirían que las normas que regulan los impuestos sean claras y las tarifas estables.

Con todo, resulta muy difícil convencer a los países de que no compitan entre ellos a la hora de ofrecer exenciones fiscales.<sup>10</sup>

Generalmente las normas tributarias de los países exportadores de capital, de acuerdo al principio de residencia, gravan conjuntamente los beneficios obtenidos por sus empresas incluidos los de sus filiales en el extranjero; puede ocurrir que las normas acepten como crédito la deducción de los impuestos ya pagados en el extranjero. En este caso, cuando el país receptor rebaja sus tarifas por debajo de las del país inversor o concede exenciones está transfiriendo sus impuestos al gobierno del país de origen y, además, no beneficia a la empresa inversora. Para evitar esto, muchos países han suscrito acuerdos bilaterales por los que el inversor reconoce como crédito fiscal los impuestos pagados o eximidos en el receptor.

La armonización debería apuntar a estas áreas de la tributación con el fin de evitar una competencia "a la baja" y permitir que todas las partes implicadas obtengan una parte de los beneficios. También desde el punto de vista de la eficiencia, la armonización puede contribuir a que las decisiones de inversión se hagan en función de la rentabilidad sin tener en cuenta los impuestos.

Por último, la armonización de los incentivos fiscales debería tener en cuenta criterios tales como: 1) fomentar una mayor integración del capital extranjero con la economía nacional y utilizar este criterio para graduar los incentivos considerando que el beneficio recibido será más permanente y mayor el efecto multiplicador de la inversión; 2) respetando las concesiones vigentes, los futuros acuerdos podrían contemplar la aplicación de tarifas reducidas o rebajas desde el primer momento de la instalación en lugar de conceder exenciones totales durante un tiempo para aplicar más tarde la tarifa general; a veces, la aplicación de la norma general no ocurre nunca.

---

<sup>10</sup> Honduras y Jamaica han estado ofreciendo exenciones "a perpetuidad" en los impuestos a la renta, sociedades y ventas; además de las exenciones arancelarias.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. "Economic and Social Progress in Latin America. 1995 Report". Johns Hopkins University Press. Maryland. 1995.

Banco Central de Honduras. "Boletín Estadístico". Varios Números. Tegucigalpa. Varios Años.

Bhagwati and Hudec "Fair trade and harmonization". Vol. I. MIT Press Cambridge, Mas 1996

Centro Interamericano de Administradores Tributarios. "Estructura y Administración de los Impuestos sobre Renta y Ventas en Países Miembros del CIAT" . Centro de Publicaciones de1 CIAT. Panamá. 1995.

Crossen, S. "Concepción teórica de la integración económica y la armonización fiscal" 1992. Instituto de Estudios Fiscales y CIAT.

Fondo Monetario Internacional. " Government Finance Statistics Yearbook 1995". IMF. Washington D.C. 1995.

Gana, E. "Los nuevos estilos de la integración económica". Pensamiento iberoamericano, Julio-diciembre.1994

Harberger, A. "The other side of tax reform". Paper for International Tax Program. 1996. Harvard Institut of International Development.

Johnson, Annette T. "Recent Tax and Foreign Investment Developments in the Caribbean". En Bulletin for Fiscal Documentation (marzo 1993). International Bureau of Fiscal Documentation. The Netherlands. 1993

"Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe". BID-INTAL

Lizano, E. "Integración y desarrollo en Centroamérica". 1994 Banco Centroamericano de Integración Económica.

Massone, Miguel. "Taxation of Investment Income" En Bulletin for Fiscal Documentation (mayo 1995). International Bureau of Fiscal Documentation. The Netherlands. 1995.

Tanzi. V. "Taxation in an Integrating World". Integrating national economies. The Brooking Institutions. Washington DC. 1994

Wilmott, P. "La armonización del IVA y sus implicaciones administrativas" 1992. Instituto de Estudios Fiscales y CIAT.

World Bank. "Caribbean Economic Overview". Report No. 15471-LAC. Washington, D.C. May 1996.

Zagaris, Bruce. "Caribbean: the 1994 CARICOM double taxation agreement: a new model for regional integration and fiscal cooperation". En Bulletin for Fiscal Documentation (setiembre 1996). International Bureau of Fiscal Documentation. The Netherlands. 1996.



# EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Teodoro Cordón Ezquerro  
Director del Instituto de Estudios Fiscales

## 1. INTRODUCCIÓN

Si atendemos a los mandatos contenidos en el Tratado constitutivo de la Unión Europea, a los preámbulos del derecho derivado y a los múltiples informes y recomendaciones de los órganos comunitarios -que reiteran la necesidad de eliminar los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales- podría parecer que la armonización de la fiscalidad es un problema superado y, consecuentemente, prevalece la más absoluta neutralidad de la imposición.

Sin embargo, nada es más ajeno a la realidad. Si analizamos los ingresos fiscales por conceptos de los países de la Unión Europea en 1992 sólo podemos concluir que existe un cierto grado de armonización en los impuestos sobre bienes y servicios que representan, como media, el 12,78 % del total de ingresos fiscales de la misma. En los demás casos el grado de armonización fiscal es bajo o incluso inexistente en la medida que los Estados se reservan el poder exclusivo para diseñar sus sistemas fiscales como eficaz instrumento de política económica.

El proceso armonizador, no obstante, sigue vivo en cuanto existen las condiciones necesarias para su vigencia. Así, la armonización como proceso instrumental para el funcionamiento correcto del mercado se basa en la confianza y el interés mutuo de los Estados miembros y ello, precisamente, evita estrategias competitivas desenfrenadas que distorsionarían los movimientos de mercancías y factores productivos.

Por otra parte, aún cuando la armonización comunitaria coordinada ha avanzado muy lentamente, el correcto funcionamiento del mercado ha propiciado estrategias que espontáneamente han hecho converger a las legislaciones y sistemas fiscales de los países miembros de la Comunidad.

Asimismo, existe el grado de negociación suficiente para afrontar los procesos de armonización institucional que sean necesarios en los supuestos en que la convergencia de los sistemas no se logra espontáneamente y existan posibles distorsiones que atenten al funcionamiento del mercado común.

Por último, la necesaria instrumentación jurídica de este largo proceso, ha procurado la elaboración de un catálogo de principios que rigen en materia de armonización fiscal. Dichos principios, por otra parte, son de unánime aceptación por los Estados miembros, lo que permite que los avances en esta materia tengan carácter irreversible y doten de especial estabilidad y seguridad jurídica al Derecho Comunitario derivado.

## **2. LA ARMONIZACIÓN FISCAL: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS**

### **2.1. Las distorsiones de origen fiscal**

Los artículos dos y tres del Tratado constitutivo de la Unión Europea, tras la redacción dada en 1992, determinan como fin último de la Comunidad "el establecimiento de un mercado común" que llevaría consigo, además de las condiciones propias de una unión aduanera y de la eliminación de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, "la supresión entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales". Este mandato implica evitar las distorsiones fiscales que deriven de la incidencia de un diferente trato fiscal sobre la movilidad de los bienes, servicios, personas y capitales.

En este sentido, podemos definir la distorsión fiscal como la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de competencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico. Ante este problema, la armonización fiscal constituye un eficaz mecanismo para atenuar o, en su caso, eliminar las distorsiones antes descritas a través de una integración gradual de los sistemas fiscales de los Estados miembros de un mercado común.

Son diversas las razones que explican el carácter prioritario de la armonización fiscal en un mercado común. En primer lugar, desaparecen los derechos arancelarios con lo que se favorecen las transacciones mercantiles y la movilidad de las mercancías entre los Estados miembros. En segundo lugar, se estimula la movilidad de los factores de producción y la competitividad empresarial dentro del territorio común y, en tercer lugar, obliga a reorganizar los sistemas fiscales nacionales con arreglo a criterios de neutralidad que eviten las distorsiones tributarias para la libre movilidad de los bienes y los factores productivos.

Desde esta posición, la armonización fiscal consistirá en un proceso de acercamiento gradual de los sistemas fiscales nacionales para corregir las distorsiones tributarias que impidan o dificulten la realización de un mercado común.

### **2.2. Enfoques teóricos posibles en el proceso de armonización fiscal**

Tres son las acepciones básicas que pueden recogerse en torno al concepto de armonización fiscal. La primera, la de igualdad, se basa en el establecimiento de los mismos impuestos y tipos de gravamen en todos los países miembros de un mercado común. La segunda, la de aproximación, supone la aplicación de los mismos impuestos pero con tipos de gravamen diferentes. Y la tercera, la de enfoque diferencial, que no implica la fijación de impuestos y tipos de gravamen idénticos, sino cambios fiscales favorables a la propia filosofía del proceso armonizador.



### **\* Enfoque igualación**

Según este enfoque un cambio fiscal es armonizador si conduce hacia tipos iguales. Su justificación, responde a dos ideas:

- Se considera que la igualación está de acuerdo con un objetivo esencial de la unión como es el fomento de la competencia, al existir idénticos impuestos.
- La igualación es el mecanismo ideal para aquéllos que propugnan que una unión económica es sólo un paso preliminar para una futura unión política.

Este enfoque es criticable por las siguientes razones:

- Tal igualación es inalcanzable ya que los países integrantes de la UE mantienen su soberanía y el sentido de independencia nacional se encuentra muy arraigado. Por otra parte, los instrumentos básicos de política económica de los Estados son de carácter fiscal y monetario. En la medida que se reducen los instrumentos monetarios en una unión económica y monetaria será difícil que renuncien al único instrumento que queda para influir en sus economías.
- La plena igualación puede no ser necesaria para el logro de los objetivos de mercado común. En la medida que pueden subsistir diferencias impositivas que no afecten al logro de dichos objetivos.
- Por último, la igualación no será conveniente si entre los países existen diferencias socioeconómicas, ideológicas, etc., que justifican las diferencias fiscales.

### **\* Enfoque aproximación**

Este enfoque nace de las dificultades del enfoque igualación y propugna que la interrelación de impuestos debe producirse a través de un proceso que tienda con el tiempo al acercamiento de los mismos.

Este enfoque presenta mayores posibilidades de aplicación práctica, debido a que sólo exigiría la armonización de aquellas figuras especialmente vinculadas a los objetivos del mercado común y sólo en la medida necesaria para no obstaculizar dichos objetivos, implicando, consecuentemente, menores cesiones de soberanía.

Se defiende, en definitiva, el mismo tipo de impuesto, pero con tipos de gravamen diferentes. Un objetivo más ambicioso sería la aproximación tanto en tipos como en bases imponibles. Lo que conllevaría, al actuar sobre todas las partidas que forman la base imponible y el tipo impositivo nominal, la aproximación de los tipos efectivos.

### **\* Enfoque diferencial**

Este enfoque surge de la crítica al enfoque igualación, en la medida que éste reduce la eficiencia asignativa y el crecimiento de la unión.

Este enfoque diferencial, por el contrario, tiene en cuenta los objetivos de la unión, ya que los países han de ajustar sistemáticamente sus estructuras fiscales para maximizar el bienestar social.

El análisis del bienestar social, que se plantea en una unión fiscal es el siguiente: ¿Cuál es el conjunto de diferencias fiscales que maximiza el bienestar? El análisis se desarrolla introduciendo un conjunto de criterios en donde trata de reflejarse la influencia que un determinado cambio fiscal ejercerá sobre una serie de objetivos definidos en distintos ámbitos. Los objetivos considerados básicos son: la eficiencia asignativa a corto plazo, estabilidad interna y externa y el crecimiento.

La ventaja de este enfoque es que permite la integración del estudio del análisis de los criterios económicos y la decisión política. De tal forma que una vez completado y cuantificados los efectos sobre cada objetivo corresponde la decisión política sobre los cambios fiscales a efectuar.

### **2.3. La armonización como instrumento de política económica**

La armonización fiscal consistirá en un proceso gradual de coordinación horizontal del sistema tributario en los distintos Estados miembros de un mercado común. Este mecanismo de ajuste tiene como fin último alcanzar determinados objetivos económicos comunes. Lo que determina que el proceso armonizador tendrá un contenido instrumental respecto a determinados fines -el funcionamiento del mercado común- y dinámico, en cuanto tienen esta naturaleza, a lo largo del tiempo, los fines y objetivos de un mercado común.

Este proceso instrumental y dinámico, para un sector de la doctrina, equivale a reconocer únicamente viable en la construcción del mercado común el enfoque igualación ante la falta de órganos supranacionales, a semejanza de los Estados federales.

Sin embargo, en un mercado común creemos que prevalece un enfoque diferencial. En efecto, el sistema fiscal es, en sí mismo, un complejo elemento estructural poco susceptible de rápidas modificaciones. Es decir, que la unificación completa de los sistemas fiscales supondría no sólo una identidad de las estructuras económicas y sociales, sino también una similitud de las conductas sociológicas y psicológicas. Por ello, la experiencia de la armonización en el seno de la Unión Europea no recoge un enfoque igualación sino un enfoque diferencial, porque mientras persistan las soberanías fiscales individuales, la armonización sólo será un mecanismo para evitar distorsiones fiscales y asegurar, de momento, el objetivo de funcionamiento del propio mercado común.

## **2.4. Estrategias frente al proceso armonizador**

La armonización fiscal, por otra parte, puede entenderse como un proceso de negociación, lo que reforzaría su carácter dinámico, en el que conseguir un sistema fiscal neutral y una Europa políticamente unida no son sino una parte de los diferentes intereses en juego, que también incluyen aquéllos que son, en ocasiones, contrarios a éstos. Por ejemplo, mantener un cierto grado de soberanía fiscal que permita diseñar con flexibilidad la política fiscal o establecer ciertas ventajas comparativas en la captación de recursos, pueden ser intereses a tener en consideración, como lo son la búsqueda de una neutralidad fiscal o de una unidad política.

Así entendido el proceso de armonización, existen dos estrategias, en principio compatibles: en primer lugar, una estrategia de coordinación competitiva que consiste en impulsar aquellas acciones destinadas a liberalizar el espacio económico europeo frente a aquellas otras que tienden a aproximar conjuntamente las legislaciones fiscales. Esta estrategia persigue una Europa como un espacio económico único, pero con Estados miembros que no ceden soberanía y que se coordinan como consecuencia de la libre circulación de los bienes y los factores productivos. En segundo lugar, una estrategia de coordinación institucional que suponga la búsqueda de la convergencia de los sistemas fiscales cediendo parcelas importantes de soberanía fiscal en beneficio de las instituciones comunitarias.

### **\* *Coordinación competitiva***

Según este enfoque, la aproximación de los impuestos no exige necesariamente acciones coordinadas centralmente por los órganos comunitarios. Cualquier grado de convergencia puede lograrse a través del libre juego de las fuerzas del mercado, mediante la competencia fiscal entre países.

Las ventajas alegadas por los defensores de la competencia fiscal pueden resumirse en:

- a) Factibilidad
- b) Mantenimiento de la soberanía fiscal a nivel nacional
- c) Límites al crecimiento del sector público

Entre los problemas destacar:

- a) Dificultad de aplicar una política redistributiva
- b) Desarrollo de la elusión y evasión fiscal durante el proceso de competencia.
- c) Distorsiones financieras y bancarias

Sin embargo, tal vez las principales objeciones a la competencia fiscal surge de lo costoso del proceso para llegar a la armonización de los impuestos. Así, mientras se produce la convergencia, éstos no serían neutrales para determinar la localización de los bienes, servicios y factores productivos posibilitándose, por otra parte, prácticas de elusión y evasión fiscal.

### **\* Coordinación institucional**

Tanto la estrategia competitiva como la de coordinación institucional generan un proceso cuyo objetivo es la aproximación de los impuestos. La diferencia radica en que con la coordinación institucional, la igualación se producirá a un nivel prefijado por la autoridad supranacional, previo acuerdo con los Estados miembros. Por el contrario, la competencia fiscal desenfrenada puede dar lugar, en el límite, a impuestos que tiendan a cero.

Las ventajas señaladas por los defensores de la armonización fiscal coordinada son:

- a) Evitar los problemas generados por la competencia fiscal
- b) Equidad internacional
- c) Neutralidad en exportación de capital dentro de la UE
- d) Equidad horizontal interpersonal en el plano europeo
- e) Posibilidad de aplicar políticas redistributivas a nivel europeo
- f) Reducción de la incertidumbre
- g) Fomento del sentimiento de unidad

Como problemas podríamos destacar:

- a) Neutralidad en exportación de capital entre UE y el resto del mundo
- b) Cesión de soberanía
- c) Equidad interpersonal

### **\* Experiencia comunitaria**

La experiencia en la Unión Europea nos señala que la negociación fiscal entre los países ante la perspectiva del mercado único ha sido, en lo fundamental, no coordinada institucionalmente. A primera vista, esto puede parecer extraño, porque, después de todo, el análisis económico sugiere que la cooperación siempre produce una ganancia global neta para los países implicados. La explicación, sin embargo, es simple. La cooperación produce una ganancia global neta, pero no da lugar a una asignación Pareto superior de los recursos. Esto es, no todos los países ganan con la cooperación, pero la suma de las ganancias de los que salen beneficiados excede de la suma de las pérdidas de los que salen perjudicados. Por ello, para que la cooperación fuera aceptable para todos los países, los que ganan con ella deberían compensar, mediante transferencias monetarias, a aquellos países cuya estrategia óptima hubiera sido la no cooperación.

En la práctica, sin embargo, es difícil, si no imposible, que se implanten esquemas de coordinación que comporten transferencias compensatorias entre países, porque generalmente serán inaceptables desde el punto de vista distributivo. En general, los países que se beneficiarían más de una estrategia competitiva serían los más ricos y, por tanto, las transferencias compensatorias deberían ser de los países más pobres a los más ricos.

En este contexto, es natural que el proceso de coordinación fiscal en la UE haya sido, y sea, esencialmente no cooperativo. Esto, además, se ha visto favorecido porque tanto el mecanismo de adopción de decisiones que se ha establecido como el calendario de

actuaciones para la creación del mercado único están sesgados en favor de los países cuya estrategia óptima es la competencia.

Por un lado, los acuerdos cooperativos requieren la unanimidad de todos los países, en tanto que cualquier país puede hacer valer unilateralmente una estrategia competitiva simplemente vetando cualquier acuerdo cooperativo. Por otro, los países que prefieren la cooperación en materia fiscal, en vez de supeditar la libertad de circulación de bienes y factores al establecimiento simultáneo de acuerdos de cooperación fiscal, han aceptado sin condiciones y a fecha fija, la libertad de circulación para después negociar los aspectos fiscales. De esta forma, han cedido desde el principio una de las contraprestaciones más importantes que podían ofrecer a los países que prefieren la competencia para que renunciaran a esta estrategia.

En este sentido, se puede concluir que ha existido una cierta coordinación competitiva, es decir, los países se han visto obligados a practicar fiscalidades más atenuadas y, de esta forma, tender hacia una armonización de la imposición sobre el capital. Sin embargo, es necesaria una mayor coordinación institucional, sobre todo en cuanto a intercambios de información, si se quiere disminuir el riesgo de evasión y elusión fiscal.

### **3. PRINCIPIOS QUE INSPIRAN EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL**

El proceso armonizador en el seno de la Unión Europea, a pesar de sus avatares, se ha fundamentado en la confianza mutua de los Estados miembros y su interés común. Estas características han permitido que el complejo proceso de negociación inherente a temas que afectan a la soberanía fiscal de los Estados no haya producido distorsiones en la movilidad de mercancías o de factores productivos por una competencia desenfrenada.

Asimismo, la articulación jurídica de este proceso de integración ha consolidado un conjunto de principios básicos, de general aceptación, en relación con la armonización que confieren estabilidad y coherencia al proceso.

#### **3.1. Principios generales contenidos en el tratado de Roma**

##### ***\* El principio de libre circulación de mercancías.***

Puede definirse como una situación óptima en la que el tráfico comercial entre los Estados miembros se produce en régimen de libre comercio sin mediar obstáculo alguno imputable a cualquier Estado miembro. El Tratado recoge en un Título específico la normativa respecto a la Libre Circulación de Mercancías que abarca los artículos 9 a 37.

La libre circulación de mercancías será uno de los principios que inspiren el proceso de la desaparición de las fronteras fiscales entre los Estados, como colofón de la creación de un Mercado Único, y, por ello, de todo el proceso de armonización fiscal necesario para conseguir esta última realidad.

**\* El principio de la libre competencia.**

Este principio se convierte en la finalidad práctica de la Unión Europea y se deriva de la necesidad de luchar en la Unión contra todos aquellos obstáculos que dificulten la libre competencia. La concepción que se le da a este principio en los artículos 85 a 102 del Tratado trasciende el objetivo de salvaguardar la libre competencia entre los agentes económicos, formulándose, también, como un principio general que debe inspirar la acción de los poderes públicos en amplios sectores de la economía. Ello da lugar a que el mantenimiento de la competencia en determinadas ocasiones no sea uno de los objetivos primordiales, pudiendo ser sustituido, eventualmente, por otros de interés general relacionados con la promoción de sectores económicos que primarían sobre el principio de mantenimiento de la competencia en la consecución del principio de no discriminación. Así, se admite a nivel de la Unión que se establezcan ayudas a los sectores económicos deficitarios o en crisis sin que por ello se convierta el principio de libre competencia en un límite a dichas actuaciones.

**\* El principio de no discriminación.**

Con carácter general este principio se recoge en el artículo 6 del Tratado que establece: "En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad". En materia fiscal este principio se recoge en los artículos 95 a 99 que corresponde al Capítulo relativo a las disposiciones fiscales. Así el art. 95 establece: "Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales". Su importancia en el campo fiscal radica en que el logro de los objetivos no se puede alcanzar sin la existencia de neutralidad fiscal. El sentido que tiene en definitiva se centra más en suprimir los obstáculos a la libre circulación que a realizar una armonización en sentido estricto de las fiscalidades nacionales.

**\* El principio de subsidiariedad.**

El principio de subsidiariedad supone que únicamente deben ser armonizadas aquellas materias que se encuentren directamente relacionadas con la culminación del mercado único. Se persigue la aproximación de las legislaciones nacionales, en ningún caso su unificación. Conforme establece el artículo 3B del T.U.E. en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Es decir, el artículo 3B define la subsidiariedad por un criterio de eficacia: sólo se justifica la intervención comunitaria si ésta es más eficaz que la nacional, medible por dos criterios alternativos, o por la dimensión o por los efectos de la acción contemplada.

Donde el principio de subsidiariedad tiene mayor campo de actuación y donde se predica con mayor rigor por los órganos comunitarios es en el ámbito de los impuestos directos.

**\* El principio de unanimidad.**

La toma de algunas decisiones por mayoría del Consejo es un principio integrador, puesto que responde a la idea de que los intereses particulares de uno u otro Estado no pueden imponerse sobre el interés general. En temas de especial delicadeza, como las legislaciones fiscales, la cooperación policial, las acciones culturales o el voto de los extranjeros, sigue rigiendo el principio de unanimidad, garantía para cada Estado de que no será obligado, contra su voluntad, a aplicar una decisión determinada.

Tanto en la fiscalidad directa como en la indirecta rigen los principios de unanimidad y subsidiariedad.

**\* Clasificación del Derecho Comunitario**

Podemos dividir el Derecho Comunitario en dos grupos:

a) *Derecho originario*: conjunto de actos jurídicos adoptados por acuerdo de los Estados miembros de las Comunidades y regulador de las mismas. Formado por los Tratados fundacionales y por todos los actos, adoptados con posterioridad por acuerdo de los Estados miembros, que han venido a modificar la redacción original de los tratados constitutivos. El Derecho originario emana de los Estados que crearon las Comunidades Europeas y no de las instituciones comunitarias.

b) *Derecho derivado*: conjunto de actos jurídicos -normativos o no- adoptados por las instituciones de las Comunidades Europeas en el ejercicio de las competencias y para alcanzar los objetivos que recoge el Derecho originario.

Integra el Derecho derivado:

a) Las Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes de la Comisión del Tratado C.E.C.A., así como las Decisiones o Dictámenes del Consejo en el marco del mismo Tratado.

b) Los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes del Consejo y la Comisión en el marco del Tratado CEE. Y, a partir del Tratado de la Unión, los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes del Parlamento Europeo conjuntamente con el Consejo.

Según el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes.

El contenido de estos instrumentos es el siguiente:

El *Reglamento* tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La *Directiva* obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La *Decisión* será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las *recomendaciones* y los *dictámenes* no serán vinculantes.

Como un instrumento adicional se utilizan los *Convenios* que pueden celebrarse por la Comunidad o por los Estados miembros.

Respecto a los primeros, los celebrados por la Comunidad, se admite cierto paralelismo entre las competencias atribuidas en el plano interno y las competencias exteriores, de forma que en todas aquellas materias en que la Comunidad pueda dictar actos vinculantes, también puede celebrar Tratados internacionales con terceros países.

Por lo que se refiere a los segundos, pueden celebrarse Convenios entre los Estados miembros y de éstos con terceros países en tanto sea necesario a fin de asegurar en favor de sus nacionales la supresión de la Doble imposición dentro de la Comunidad y el reconocimiento recíproco de las sociedades para el mantenimiento de la personalidad jurídica en caso de traslado de su sede de un país a otro y la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes. Un ejemplo de Convenio es el firmado por los Estados miembros el 23 de julio de 1990 relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas -procedimiento de arbitraje- (90/436/CEE). El Convenio se celebró por un período de cinco años, pasado el cual los Estados miembros decidirán sobre su prórroga o modificación.

### **3.2. Principios que caracterizan las actuaciones de las instituciones comunitarias en materia de armonización fiscal**

#### **\* Principio de progresión**

Este principio rige respecto al modo de actuar de la Unión Europea en lo que se refiere a la armonización de los sistemas fiscales de los Estados miembros, como una de las partes de un proceso, el de integración económica, inherente a la creación de un Mercado Común, que se llevará a cabo de un modo gradual, o como indica el art. 7.1 del Tratado: "El mercado común se establecerá progresivamente durante un período transitorio de doce años". En esta misma línea el art. 8.A establece: "La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992..". Este mismo principio se recoge posteriormente cuando se refiere en el art. 13 a la supresión de los derechos de aduanas entre los Estados miembros: "Los derechos de aduanas de importación, en vigor entre los Estados miembros, serán suprimidos progresivamente por éstos.."

La progresividad observada en la política de armonización fiscal comunitaria supondrá que una actuación coherente de la misma haya de posponer cualquier paso ulterior en el proceso armonizador a que se haya conseguido el anterior. La integración se realiza por fases,



de forma tal que no se avanza en el logro de una nueva fase en la aproximación de legislaciones fiscales comunitarias sin haber concluido y consolidado la fase anterior.

**\* Principio de proporcionalidad o de adecuación.**

La proporcionalidad puede definirse como la adecuación de los medios con los fines que se pretenden conseguir. Para evitar perturbaciones en los Estados miembros ha de tenerse en cuenta que las medidas que deben tomarse sean conformes al objetivo perseguido y que dichas medidas no añadan dificultades innecesarias en las relaciones comunitarias. Como ha establecido en la Sentencia de 17 de julio de 1963 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas "la Comisión está obligada a limitar sus intervenciones a lo estrictamente necesario, debiendo optar por aquellas medidas que provoquen menos perturbación en el seno del Mercado Común".

**\* Principio de oportunidad.**

El artículo 164 del Tratado de Roma atribuye al Alto Tribunal la función de "garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado". Dicho Tribunal no sólo se ocupa de que no se produzcan desviaciones de poder o errores en la normativa adoptada por el legislativo comunitario sino que se convierte en propulsor de todo el proceso integrador que en última instancia persigue la normativa europea.

La atribución que tiene la jurisdicción comunitaria no es juzgar la oportunidad de las medidas adoptadas en materia económica, o en materia de armonización fiscal, sino que, en principio, lo que debe controlar es que las mismas no transgredan el Derecho Comunitario. Es decir, no se le atribuye capacidad para que pueda realizar consideraciones sobre la medida que debería haber sido realizada o plantear alternativas a la misma. De esta forma la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas puede convertirse en un órgano impulsor del proceso integrador. Los criterios jurisprudenciales serán capaces de dar, en ocasiones, un claro impulso al mismo.

**\* Los principios de eficacia directa e invocabilidad directa de las disposiciones fiscales.**

Hemos de recordar que el Tribunal de Justicia ha desarrollado dos conceptos fundamentales en la vida comunitaria y en las relaciones existentes entre el derecho comunitario y los nacionales que, en última instancia, suponen la primacía del Derecho Comunitario sobre el de los Estados miembros de la Comunidad: la aplicabilidad directa y el efecto directo de las disposiciones comunitarias.

En lo que nos interesa, es decir, en su aplicación a la política de armonización fiscal, se encuentran en la base de cuestiones relativas a problemas tributarios o aduaneros.

Los principios señalados reconocen implícitamente que el Tratado no se limita a crear obligaciones para los Estados contratantes, sino que los propios nacionales de estos Estados se convierten en sujetos de esta normativa, incidiendo la misma en su propia esfera jurídica pues supone:

- primeramente, que las disposiciones les sean aplicables directamente sin necesidad de un ulterior desarrollo legislativo por parte de los Estados;
- en segundo lugar, que, si el desarrollo normativo que se realiza de una norma comunitaria no es acorde a la misma, devenga su ilegalidad, sin que esto tenga que ser demostrado por el sujeto ante los tribunales nacionales, sino que deben ser estos últimos los que se ocupen de apreciar dicha ilegalidad y de aplicar la disposición comunitaria que corresponda y no el desarrollo nacional que la transgredía.
- por último, que puedan oponer su aplicabilidad directa contra el Estado nacional que incumpla sus obligaciones de acatar las disposiciones del Tratado, porque le ampara ser sujeto de derecho de la normativa comunitaria.

De este modo, si las disposiciones del Tratado referentes a la aproximación de las legislaciones fiscales inciden en la esfera jurídica de los particulares, puede ser invocado por estos últimos su efecto directo y se considera también que mantienen una aplicabilidad directa.

En el caso de las directivas relacionadas con la actividad armonizadora fiscal, el Tribunal de Justicia de las Comunidades se ha limitado a reconocerles un efecto directo, dado que la naturaleza de las mismas les impide ser actos directamente aplicables por los Estados miembros, basándose fundamentalmente en dos argumentos: acudiendo al efecto útil de dichas normas, que se vería debilitado si los ciudadanos no pudieran invocar las directivas ante las legislaciones nacionales; y, acudiendo a la doctrina del "estoppel" (que podríamos traducir por desestimación), que supone que los Estados miembros de la Comunidad no puedan oponer a los particulares su propio incumplimiento de las obligaciones interpuestas por las directivas comunitarias por lo que los nacionales de los Estados pueden oponer las disposiciones contenidas en las directivas contra cualquiera de derecho nacional que sea contraria a las mismas.

#### **4. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LA FISCALIDAD DIRECTA EN LA UNIÓN EUROPEA**

Podemos afirmar que en la etapa constitutiva de la Comunidad la armonización fiscal de la imposición directa tuvo un carácter marginal, como lógica consecuencia del interés fundamental en potenciar únicamente la libre circulación de mercancías.

Sin embargo, el Informe Neumark, consciente de esta situación, declaró la necesidad a medida que avanzase el proceso de integración económica de la Comunidad y el propio movimiento de armonización de legislaciones, de homogenizar los gravámenes directos con dos fines:

a) que las decisiones respecto a la localización de los factores productivos en el interior de la CEE y las opciones de los agentes sociales no se vieses afectados por la fiscalidad, es decir, que la tributación directa fuese neutral respecto a las decisiones económicas,

b) que no se utilizasen los impuestos y los beneficios fiscales para artificialmente distorsionar los flujos productivos, dañando de esta forma el principio de libre competencia.

Tales planteamientos se traducen en la presentación por la Comisión de una serie de propuestas armonizadoras relativas al Impuesto sobre Sociedades con el fin de evitar la doble imposición a la que quedaban sometidos los beneficios de las empresas comunitarias que operaban en varios Estados miembros a la vez.

Desde 1969, la Comisión ha elaborado al menos ocho propuestas básicas de armonización de la fiscalidad societaria. En 1969, fecha de inicio del proceso, se proponen dos directivas: una, relativa a los problemas fiscales que plantean las relaciones existentes entre sociedades matrices y filiales de distintos Estados miembros, cuya solución se lleva a cabo a través de una distribución del gravamen entre los países interesados y la aplicación, en determinadas situaciones, de un sistema particular de tributación consolidada; otra, relativa a las fusiones de empresas de distintos estados con el fin de asegurar la neutralidad económica.

El 23 de julio de 1975, la Comisión presenta una importante propuesta de directiva, ya sobrepasada por desarrollos posteriores, que preveía la adopción de un sistema común de tipos impositivos en el Impuesto sobre Sociedades y de los tipos de retención a cuenta sobre los dividendos, pero que dejaba sin tratar la armonización de aspectos referentes a la base imponible del IS. La propuesta postulaba la adopción de un sistema común de imputación para eliminar la doble imposición en el IS de los beneficios distribuidos. Suponía la unificación del tipo de gravamen del impuesto en los Estados miembros, proponiendo uno que se encontrara incluido en el tramo comprendido entre el 45 y el 55 por 100 (tipos inviables en la actualidad por el desarrollo de las reformas del Impuesto sobre Sociedades en los países comunitarios). Respecto a la imposición de los dividendos, la propuesta pretendía armonizar el sistema de retención en la fuente: el tipo quedaría fijado en el 25 por 100 sobre el total de los dividendos distribuidos, y esta retención podría deducirse de la cuota del impuesto que gravara los rendimientos de esta clase, y podría dar lugar a devoluciones cuando la cantidad retenida fuera superior a la cuota debida, con independencia de los estados pagador y compensador.

Una cuarta propuesta de directiva, de 11 de septiembre de 1984, modificada en 1985, se ocupaba de la compensación de pérdidas de las empresas con el fin de mejorar la capacidad de inversión y la competitividad de las empresas. El contenido esencial de esta propuesta es el siguiente:

\* Una empresa puede elegir, para su compensación de pérdidas, entre usarlas contra los beneficios de los tres ejercicios anteriores o usarlas, sin límite temporal, contra ejercicios futuros.

\* Los Estados miembros que usen tipos impositivos diferentes para diversas clases de beneficios, y requieran que las pérdidas se compensen con beneficios de la misma clase, eliminarán esta restricción para los casos en que las pérdidas no puedan compensarse con beneficios de la misma clase durante los últimos cinco años.

Hasta 1989 no se realizó un proceso de armonización de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades asimilable al que representa, en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Sexta Directiva. Este problema es abordado por la Comisión en marzo de 1989, con la discusión, que no publicación oficial, de un "Anteproyecto de propuesta de directiva

relativa a la armonización de las reglas de determinación de las bases imponibles". En síntesis, la filosofía que subyace en la propuesta es que, con independencia de las posibles líneas armonizadoras de la fiscalidad del ahorro invertido en colocaciones financieras, en el ámbito de la fiscalidad de las inversiones directas parece conveniente que las diferencias entre los tipos efectivos de gravamen no sean grandes, si lo que se pretende es que no existan distorsiones fiscales en la inversión empresarial dentro del contexto de un mercado único de capitales en Europa. En este campo, lo más importante no es la armonización de los tipos nominales de gravamen, sino que la atención se ha de concentrar en los tipos efectivos y, en consecuencia, en los elementos tributarios que más los influyen: básicamente, la política fiscal de amortizaciones, la valoración de existencias, el tratamiento de las ganancias y pérdidas de capital, y la compensación fiscal de la pérdida de una actividad económica (sin olvidar los estímulos fiscales y financieros a la inversión y los efectos de la inflación sobre la tributación empresarial).

Este anteproyecto toma como referencia las disposiciones de la Cuarta Directiva relativa a las cuentas anuales de las sociedades de capital, aunque con carácter restrictivo frente a las diversas opciones contables que contiene aquélla. Su ámbito de aplicación alcanza a las reglas de determinación de la base imponible de las empresas por lo que respecta a los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Sociedades o los que gravan las ganancias de capital. Se regula el régimen de amortizaciones, el tratamiento de las existencias, la dotación a provisiones, las plusvalías y minusvalías, el concepto y naturaleza de los gastos deducibles y la compensación de pérdidas.

Sin embargo, el balance que presenta la armonización de la imposición directa en esta primera etapa, sobre todo en comparación con los impuestos indirectos y, especialmente, con el IVA, puede calificarse como un fracaso. Las causas de este fracaso puede deberse a:

- 1) La resistencia de los países miembros a ceder en cuestiones fiscales muy ligadas a la idea de soberanía estatal.
- 2) Los menores avances en la libre circulación de capitales y trabajadores respecto al libre movimiento de mercancías, dieron menor importancia a la armonización fiscal directa.
- 3) El estancamiento en el avance de la CEE hacía el Mercado Común durante el período de los setenta, conocido gráficamente como "euroesclerosis" y los efectos de la crisis económica.
- 4) La diversidad de los regímenes de imposición sobre sociedades existentes en la CEE y la falta de acuerdo de la idoneidad de un modelo de tributación, lo que no existía con respecto al IVA.
- 5) La incidencia del Impuesto sobre Sociedades en la competencia empresarial y, por ello, el interés de los Estados miembros por mantener el control sobre las características de este tributo esencial, además, para actuar sobre la coyuntura.

Tras esta decepcionante primera etapa, la publicación del Libro Blanco para la consecución del Mercado Interior en 1985, supuso un relanzamiento del proceso de construcción europea. La aprobación del Acta Única Europea, vigente desde julio de 1987, que reforma el tratado fundacional de la Comunidad, fija la fecha del 1 de enero de 1993, para el inicio del Mercado Interior, y se precisa que éste "implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada".

Estas nuevas circunstancias objetivas requieren el apoyo de la armonización de la imposición directa. Si bien debemos señalar que el mencionado Libro Blanco dedicó la mayor parte de su contenido a la armonización indirecta, tal vez porque desde una perspectiva tradicional del mercado, seguramente asumida por los redactores del documento, éste sería un mero flujo de bienes -mercancías-, ignorando que modernamente los movimientos de servicios y capitales constituyen el contenido básico de las balanzas de pagos de los Estados miembros. Acaso puede también tratarse de las resistencias nacionales a ceder un área tan sensible de sus exclusivas competencias económicas como es la tributación de las sociedades o del capital mobiliario, idea que puede quedar ratificada por el hecho de la necesidad del principio de unanimidad para adoptar disposiciones sobre armonización fiscal.

Pero este negro panorama ha tenido un punto de inflexión en 1990. Por una parte, la aprobación del "paquete de las tres directivas":

- Directiva relativa al régimen fiscal común aplicable a fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones entre sociedades de diferentes Estados miembros.
- Directiva relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de los Estados miembros, y
- Convenio relativo a la eliminación de la doble imposición en relación con el ajuste de transferencias de beneficios entre empresas asociadas, llamado convenio de arbitraje.

\* *Directiva 90/435/CEE*, de 23 de julio, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de los estados miembros. Con ella se pretende establecer, para los grupos de sociedades de los estados miembros, unas normas fiscales, con el fin de permitir que las empresas se adapten a las exigencias del mercado común.

En ella, se considera que cuando una sociedad matriz recibe, en calidad de socio de su sociedad filial, beneficios distribuidos, el Estado donde reside la sociedad matriz deberá:

- o bien abstenerse de gravar tales beneficios;
- o bien gravarlos, autorizando a dicha sociedad a deducir de la cuantía de su impuesto la fracción de impuesto de la filial correspondiente a los beneficios en cuestión.

Asimismo, se exige de retención en origen, salvo en determinados casos particulares, a los beneficios que una sociedad filial distribuya a su sociedad matriz. Sin embargo, se

autoriza a Alemania y Grecia (debido a las particularidades de sus sistemas de imposición sobre sociedades), y a Portugal (por motivos presupuestarios) a seguir percibiendo temporalmente una retención en origen.

\* *Directiva 90/434/CEE*, de 23 de julio, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones realizados entre sociedades de diferentes estados miembros. Con ella se pretende favorecer las operaciones de fusiones, escisiones y otras operaciones similares con el fin de conseguir un redimensionamiento adecuado de la empresa comunitaria ante un mercado de grandes dimensiones, de manera que las normas fiscales sean neutrales respecto a la adaptación de las empresas a las exigencias del mercado común.

\* *Convenio 90/436/CEE*, del Consejo, relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficiarios de empresas asociadas. En él se regula un procedimiento amistoso de información entre administraciones tributarias y, en caso de desacuerdo, se articula un procedimiento arbitral para solventar las posibles diferencias.

La Comisión de las Comunidades Europeas en 1990 ante el establecimiento del Mercado Interior en 1993, comunicó al Consejo y al Parlamento algunas orientaciones sobre la fiscalidad de las empresas basadas en las siguientes consideraciones:

1.- La imposición sobre sociedades provoca distorsiones económicas en cuanto afecta a las decisiones sobre la localización de la inversión. Esto es así porque se introduce un sesgo en la relación entre la tasa de rentabilidad económica de un proyecto de inversión y la tasa de rendimiento después de impuestos para el inversor. Y este sesgo puede surgir por las diferencias existentes entre la base imponible, los tipos impositivos y las características del sistema del Impuesto en cada uno de los Estados miembro.

2.- En consecuencia, se podría plantear la armonización de la imposición sobre sociedades a nivel comunitario con el fin de garantizar la neutralidad fiscal absoluta. Sin embargo, la Comunidad debe, por el principio de subsidiaridad, abstenerse, conservando los Estados libertad para determinar sus regímenes impositivos, salvo en el caso que se produjeran importantes distorsiones.

3.- Por todo ello, es necesario un análisis para verificar la existencia y amplitud de estas distorsiones antes de realizarse propuestas por parte de la Comisión.

Y, en consecuencia, se solicitó a un Comité de expertos independientes, presidido por Onno Ruding, un amplio estudio de estas distorsiones.

El Comité examinó tres cuestiones:

1.- Las diferencias de imposición entre los Estados miembros ¿provocan importantes distorsiones en el Mercado Interior, principalmente en lo que concierne a las decisiones de inversiones y de competencia?

El Comité constató:

- Que existen importantes diferencias en los sistemas del Impuesto sobre Sociedades aplicados por los Estados miembros, así como disparidades considerables en los tipos de gravamen del impuesto y la base de este tributo (que determina la renta gravable).

- Que además de estas diferencias fundamentales, existen diferencias específicas que conciernen al tratamiento fiscal de los flujos de renta transfronterizos (dividendos, intereses y cánones). Estas diferencias no atañen sólo a la aplicación de las retenciones en la fuente en el país donde las rentas se producen o pagan, sino también a los métodos y al grado de atenuación de la doble imposición.

- Por otra parte, existen diferencias en lo que concierne a los métodos de compensación de pérdidas de una sucursal o filial respecto a los beneficios de la empresa matriz situada en otro Estado miembro.

2.- Las distorsiones que se manifiestan ¿son susceptibles de ser eliminadas simplemente por el juego de las fuerzas del mercado y por la competencia fiscal entre los Estados miembros? ¿Es necesario, por el contrario, una acción a nivel comunitario?

El Comité constató que los sistemas fiscales han tenido un cierto grado de convergencia a pesar de la ausencia de una acción concertada.

La explicación está en la voluntad general de instaurar sistemas fiscales más neutrales. Siendo significativo en este punto la disminución de los tipos nominales del Impuesto. Asimismo, señala que no hay indicios que puedan llevar a una competencia fiscal desenfrenada que pueda provocar una caída de la recaudación del Impuesto en los Estados miembros.

A pesar del acercamiento observado subsisten diferencias importantes en los sistemas fiscales. Algunas de ellas afectan al funcionamiento del Mercado Interior y es poco probable que la acción independiente de los Estados miembros pueda reducirla. En consecuencia, es necesario actuar a nivel comunitario.

3.- ¿Qué medidas específicas son necesarias, a nivel comunitario, para eliminar o atenuar estas distorsiones?

El Comité declara, por una parte, la necesidad de permitir a los Estados que tengan la mayor flexibilidad posible en la recaudación de los ingresos fiscales por impuestos directos y, por otra, -mientras rija el principio de subsidiaridad, se exija la unanimidad en los asuntos fiscales y la armonización sea la excepción, de acuerdo con la experiencia de los Estados federales- aconseja que la armonización comunitaria se centre en el mínimo necesario para eliminar discriminaciones.

Así, la acción deberá estar orientada a las siguientes prioridades:

1.- Suprimir los elementos de discriminación y de distorsión contenidos en los regímenes fiscales que obstaculizan las inversiones y las participaciones transfronterizas.

2.- Fijar, por una parte, un nivel mínimo para los tipos nominales del Impuesto sobre Sociedades y, por otra, fijar reglas comunes para la base imponible para evitar una competencia excesiva.

3.- Fomentar la transparencia óptima de los incentivos fiscales acordados por los Estados miembros.

## **5. RECOMENDACIONES OPERATIVAS DEL INFORME RUDING**

El Comité consideró que, en la presente etapa del desarrollo comunitario, la acción a escala de la Comunidad debería concentrarse en las siguientes prioridades:

- a) Eliminar los rasgos discriminatorios y distorsionadores de los sistemas fiscales de los países que obstaculizan la inversión y la participación accionarial transfronterizas;
- b) Fijar un nivel mínimo para el tipo impositivo nominal del Impuesto sobre Sociedades y normas comunes relativas a una base imponible armonizable mínima, de forma que se limite una excesiva competencia fiscal entre Estados miembros, dirigida a atraer inversiones exteriores o beneficios imposables de empresas multinacionales, y la consiguiente tendencia a erosionar la base imponible de la Comunidad en su conjunto, y
- c) Fomentar la máxima transparencia de los incentivos fiscales concedidos por los Estados miembros para atraer la inversión.

El Comité no consideró que la armonización fiscal se justifica únicamente para igualar el componente "Impuesto sobre Sociedades" del coste del capital con relación a las empresas que emprenden una inversión exclusivamente nacional. De igual modo, a corto plazo el Comité tampoco intentó proponer un sistema ideal de Impuesto sobre Sociedades, ya sea de doble tipo, clásico, de imputación o de cualquier otro tipo. Así pues, en la presente etapa del desarrollo comunitario, el Comité no propuso una armonización total de los sistemas de impuestos sobre sociedades. Sin embargo, el Comité consideró que la adopción por parte de todos los Estados miembros de un sistema común constituye un objetivo deseable a largo plazo.

### **5.1. Eliminación de la doble imposición de los flujos transfronterizos de renta**

*Eliminación de la doble imposición de los dividendos distribuidos por una filial a su matriz localizada en otro Estado miembro.*



- a) *Eliminación de las retenciones en la fuente recaudadas por los países de origen sobre los dividendos distribuidos por filiales a sociedades matrices.*

**El Comité recomienda que el ámbito de la Directiva "matriz-filial" se amplíe de forma que abarque todas las empresas sujetas al Impuesto sobre Sociedades, cualquiera que sea su forma jurídica. Posteriormente, la Directiva debería extenderse a todas las empresas sujetas al impuesto sobre la renta personal.**

**El Comité recomienda una reducción sustancial en el nivel de participación establecido en la Directiva "matriz-filial".**

- b) *Retención en la fuente sobre los dividendos.*

Las anteriores recomendaciones se refieren a transacciones entre matriz y filial. Por lo que se refiere a otros perceptores de dividendos, el Comité considera que ha de asegurarse un nivel suficiente de retención en la fuente a fin de combatir la evasión fiscal por parte de accionistas residentes en la Comunidad, lo que implicaría la existencia de una retención uniforme en la fuente que no se aplicaría si el accionista (persona física o sociedad) probase ser un contribuyente residente en la CE. La misma exención podría aplicarse en circunstancias apropiadas a inversores de terceros países. La prueba podría consistir en que los accionistas presentasen algún tipo de número de identificación fiscal como acreditación de su propiedad, bien directamente a la sociedad que distribuye los dividendos o al intermediario financiero y organismos implicados. Además, las administraciones tributarias de los Estados miembros deberían organizar un intercambio sistemático de información sobre pagos de dividendos. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión proponga por medio de una directiva una retención en la fuente del 30% sobre los dividendos distribuidos por sociedades residentes en la CE, sujeto a exención cuando se presentase la apropiada identificación fiscal.**

- c) *Eliminación de la doble imposición por el país de residencia de la sociedad matriz.*

En lo que respecta al método para atenuar la doble imposición respecto a los flujos transfronterizos de dividendos desde filiales a sociedades matrices, tanto la exención como el crédito fiscal son formas ampliamente utilizadas a lo largo de la Comunidad. A pesar de que, ambos métodos tienen en su forma pura ventajas e inconvenientes, en siete Estados miembros las sociedades matrices que reciben dividendos de una filial localizada en otro Estado miembro pueden solicitar la exención si se cumplen por completo las condiciones previamente establecidas. En los restantes Estados miembros, la sociedad matriz puede solicitar un crédito fiscal indirecto por los impuestos sobre sociedades pagados. Ahora bien, el método del crédito fiscal es imperfecto en la medida en que la deducción se limita a los impuestos devengados en el país de residencia de la sociedad matriz (es decir, no existe devolución si el importe de los impuestos pagados en el extranjero es mayor que el de los devengados en el país). Además, los impuestos sobre los dividendos pueden aplazarse hasta que éstos sean realmente repatriados por la sociedad matriz desde su filial. Como resultado de todo ello, en la práctica el método de crédito fiscal equivale frecuentemente al de exención. Frente a lo que sucede en

la situación en la que se encuentran implicadas sociedades filiales, en el caso de flujos de renta desde establecimientos permanentes a sociedades matrices, la mayor parte de estos siete Estados miembros prefiere el método de crédito fiscal al de la exención.

El Comité no mantiene una opinión firme en relación con las ventajas relativas de los dos métodos de atenuación de la doble imposición y considera que ambos pueden coexistir. Indudablemente, tal coexistencia está ya prevista en la Directiva "matriz-filial" y en el proyecto de Directiva sobre "pérdidas en el extranjero", dejando ambas a los Estados miembros en libertad para elegir cualquiera de esos dos métodos, por lo que sería poco realista esperar que los Estados miembros renunciasen a tal posibilidad. En cualquier caso, el Comité considera que el método de exención sería preferible por razones de simplicidad administrativa, siempre que fuera acompañado de medidas que evitasen una excesiva competencia fiscal entre los Estados miembros. Tales medidas incluyen un grado mínimo de armonización en lo que respecta a los tipos impositivos nominales y a la base imponible del impuesto de sociedades, como se recomienda más adelante.

*Eliminación de las retenciones en la fuente recaudadas por los países de origen sobre los pagos de intereses y de cánones entre empresas situadas en diferentes Estados miembros.*

El Comité insta también a la rápida adopción del proyecto de directiva dirigida a abolir las retenciones en la fuente sobre intereses y cánones, pero al mismo tiempo considera que esa directiva debería ampliarse de forma que fuese de aplicación a todos los pagos de ese tipo entre empresas localizadas dentro de la Comunidad, siempre con la condición de que se diesen también los pasos necesarios para asegurar el gravamen de ese tipo de renta. En consecuencia,

**El Comité recomienda que se adopte la propuesta de Directiva "intereses y cánones", que se amplíe su ámbito para abarcar todos los pagos de ese tipo entre empresas y que la directiva incluya medidas complementarias para asegurar que la renta correspondiente se grave efectivamente dentro de la Comunidad en manos del beneficiario.**

*Doble imposición derivada de litigios respecto a precios de transferencia*

El establecimiento de un mercado interior único llevará consigo una mayor integración internacional de actividades comerciales al ir organizando las empresas sus operaciones cada vez más a escala comunitaria. Con la esperada expansión de los flujos transfronterizos de productos intermedios y de servicios dentro de grupos de empresas, se supone que adquirirá mayor importancia la fijación de precios de transferencia dentro de la Comunidad. A este respecto, el Comité apoya el principio de "valor de mercado" como la base sobre la que determinar los precios de transferencia. Sin embargo, pueden surgir conflictos en relación con la aplicación de este principio cuando las administraciones tributarias de los diferentes Estados miembros en los que opera una empresa interpretan el principio de forma diferente. La doble imposición tiene lugar si un ajuste llevado a cabo por un Estado miembro en el precio de transferencia de un producto o servicio que fluye a través de una frontera entre empresas relacionadas entre sí no se compensa con una variación correspondiente realizada por otro Estado miembro. Así pues, el Comité aprueba el reciente acuerdo concluido por los Estados

miembros sobre el Convenio de Arbitraje, dirigido a resolver tales disputas, pero que todavía no ha sido ratificado. En consecuencia,

**El Comité insta a todos los Estados miembros a ratificar lo antes posible en Convenio de Arbitraje.**

Una vez ratificado, el Convenio contribuirá a eliminar los casos existentes de doble imposición comunitaria. Sin embargo, en primera instancia, este problema podría mitigarse si los Estados miembros instituyesen un procedimiento de consultas previas que podría ampliarse para abarcar la fijación de precios intraempresariales respecto a los gastos generales comunes de las empresas afectadas. Otra posible solución sería que las administraciones tributarias nacionales se consultasen entre sí a través de un procedimiento ad hoc antes de cualquier ajuste de beneficios, lo que podría facilitarse por el desarrollo de controles simultáneos y conjuntos de empresas interrelacionadas. Todos estos procedimientos reducirían tanto la incertidumbre como la doble imposición derivada de tales ajustes. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión emprenda una acción conjunta con los Estados miembros para establecer las normas o procedimientos apropiados en el campo de los ajustes de precios de transferencia por parte de los Estados miembros.**

Estas reglas deberían ser compatibles con las recomendaciones sobre la base imponible.

*Compensación por las empresas matrices de las pérdidas generadas por sucursales o filiales establecidas en otros Estados miembros*

La ausencia general de mecanismos que permitan a los grupos empresariales establecidos en la Comunidad compensar las pérdidas generadas en un Estado miembro con los beneficios obtenidos en otro constituye un obstáculo a las inversiones transfronterizas que pueden ocasionar pérdidas durante los primeros ejercicios de actividad. Por ello,

**El Comité recomienda que los Estados miembros adopten el proyecto de directiva sobre pérdidas de los establecimientos permanentes y filiales en otros Estados miembros.**

Sin embargo, el Comité observó que el proyecto de directiva establece únicamente la compensación por la matriz de las pérdidas registradas por su filial (o establecimiento permanente), pero no contempla la compensación de pérdidas entre diferentes filiales de la misma sociedad matriz. Dado que la compensación horizontal de pérdidas de ese tipo no existe todavía con carácter general en los Estados miembros:

**El Comité recomienda que todos los Estados miembros introduzcan una total compensación vertical y horizontal, de pérdidas dentro de grupos de empresas a escala nacional.**

**El Comité recomienda también la ampliación del proyecto de directiva a fin de permitir la total compensación a escala comunitaria de pérdidas dentro de grupos de empresas.**

## *Convenios de doble imposición*

Algunos Estados miembros no han concluido todavía con cada uno de los otros miembros, convenios bilaterales relativos al impuesto sobre la renta. En consecuencia,

**El Comité insta a los Estados miembros no sólo a concluir convenios bilaterales relativos al impuesto sobre la renta cuando no existan entre ellos sino también a completar aquellos cuyo alcance sea limitado.**

Junto a ello, se puso igualmente de relieve que muy pocos Estados miembros han firmado con cada uno de los otros convenios fiscales bilaterales relativos a los *impuestos sobre transmisiones patrimoniales, donaciones y sucesiones*. El Comité considera que tales convenios deberían concluirse lo antes posible.

Mientras que las relaciones multilaterales entre Estados miembros en lo que se refiere a las retenciones en la fuente van estando crecientemente armonizadas gracias a directivas comunitarias, no se ha producido armonización alguna en el caso de las relaciones de los Estados miembros con países no comunitarios. Como consecuencia de ello, los Estados miembros continúan suscribiendo con terceros países convenios bilaterales que contienen disposiciones (como el Artículo 16 del Convenio Marco de EE.UU de 1981) que excluyen de la protección del convenio a los pagos de dividendos, intereses y cánones transfronterizos en caso de "treaty shopping". Así pues, el Comité considera que existe la necesidad de coordinar a escala comunitaria las políticas de los Estados miembros, con el fin de aproximar las disposiciones de sus convenios fiscales en aquellas áreas cubiertas por la legislación comunitaria (como sucede en el caso de las retenciones en la fuente sobre dividendos, intereses y cánones, por ejemplo) y de evitar conflictos con las disposiciones de los convenios. En consecuencia:

**El Comité recomienda que la Comisión emprenda con los Estados miembros una actuación concertada dirigida a definir una postura común en lo referente a la política de acuerdos de doble imposición con respecto a los Estados miembros entre sí e igualmente respecto de terceros países.**

### **5.2. Impuesto sobre sociedades**

Los tres componentes de los impuestos sobre sociedades que constituyeron el núcleo del trabajo del Comité fueron el sistema (esto es, el modo y manera en que se concede cierto beneficio fiscal a los accionistas respecto de los impuestos recaudados sobre beneficios distribuidos en forma de dividendos), el tipo impositivo nominal del Impuesto sobre Sociedades y la base imponible.

#### **\* *Sistemas de Impuestos sobre Sociedades***

La forma en la que los Estados miembros limitan la doble imposición de los beneficios de sociedades distribuidos a los accionistas individuales en forma de dividendos constituye una fuente de discriminación contra los flujos transfronterizos de inversiones, discriminación que tiende a fragmentar los mercados de capitales de la Comunidad. Evidentemente, podría

eliminarse esa discriminación si se pudiese convencer a todos los Estados miembros para que adoptasen un sistema clásico de Impuesto sobre Sociedades, sin compensación fiscal alguna por dividendos a escala del accionista. Ese sesgo desaparecería también si todos los Estados adoptasen un sistema de imputación y aplicasen a los accionistas nacionales los créditos de imputación por impuestos sobre sociedades efectivamente pagados en otros países comunitarios, o también si todos los Estados miembros adoptasen un sistema clásico de impuestos sobre sociedades, pero a escala personal gravasen a un tipo reducido tanto los dividendos procedentes de fuentes extranjeras como los de origen nacional.

La adopción por todos los Estados miembros de un sistema común y no discriminatorio de Impuesto sobre Sociedades es claramente deseable en principio, ya que favorecería el establecimiento de un mercado único europeo de capitales. Ahora bien, en modo alguno está claro qué sistema es más deseable desde la perspectiva de una eficiente asignación de las nuevas inversiones.

Dado que la filosofía que sustenta el Impuesto sobre Sociedades puede variar de uno a otro país, especialmente en un contexto internacional, y que cada tipo de sistema tiene sus propias ventajas e inconvenientes, no es probable que todos los Estados miembros estuviesen dispuestos a aceptar en un futuro próximo el mismo sistema de Impuesto sobre Sociedades.

El grado de desgravación concedida estaría en función del tipo impositivo vigente en el país de residencia del accionista o del país en el que se originan los dividendos. En cualquier caso, el país de residencia soportaría el coste de esta desgravación fiscal (los Estados miembros podrían compensar cualquier pérdida de ingresos fiscales que resultase llevando a cabo un ajuste en el tipo impositivo nominal del impuesto sobre Sociedades). Como se discutió anteriormente, los impuestos extranjeros abonados sobre dividendos de inversiones de cartera realizadas en el extranjero percibidos directamente por accionistas individuales podrían deducirse en el país de residencia de estos últimos. Alternativamente, podría eximirse a tales dividendos del impuesto en el país de residencia del accionista o gravarlos a un tipo más reducido. En consecuencia,

**El Comité recomienda que se elimine la actual discriminación existente en la imposición de dividendos distribuidos procedentes de beneficios realizados en otro Estado miembro. Para ello,**

- i) Los Estados miembros que aplican impuestos compensatorios a los dividendos procedentes de beneficios realizados en otro Estado miembro deberían estar obligados, basándose en la reciprocidad, a permitir la imputación en su impuesto, del Impuesto sobre Sociedades pagado en otro Estado miembro, con respecto a los dividendos remitidos por una filial o a los beneficios realizados por un establecimiento permanente;**
- ii) Los Estados miembros con distintas formas de desgravación fiscal por los dividendos percibidos por accionistas nacionales de sociedades igualmente nacionales deberían estar obligados, basándose en la reciprocidad, a conceder una desgravación equivalente por los dividendos percibidos directamente por accionistas nacionales de sociedades de otros Estados miembros.**

La puesta en práctica de esta recomendación, si bien no eliminaría todas las posibles distorsiones, permitiría la coexistencia de los diferentes tipos de sistema de Impuesto sobre Sociedades, sin causar distorsiones importantes con respecto a la inversión transfronteriza y sin poner por tanto en peligro el establecimiento de un mercado único de capitales en la Comunidad.

Sin embargo, el Comité no recomienda que los países con sistemas de imputación amplíen los créditos de imputación a los accionistas no residentes, incluso aunque algunos Estados miembros con sistemas de imputación lo hagan así en la actualidad. Una actuación de este tipo no estaría de acuerdo con el principio antes mencionado de derecho de imposición del país de origen.

Por lo que se refiere al largo plazo, el Comité considera que deberían realizarse esfuerzos adicionales para lograr dentro de la Comunidad un sistema más armonizado de impuestos sobre sociedades, en especial en lo que atañe al tratamiento de la renta procedente de dividendos. El Comité se mostró de acuerdo en que un sistema común de impuesto sobre Sociedades debería juzgarse, inter alia, de acuerdo con los siguientes criterios, si bien es probable que ningún sistema satisfaga todos ellos.

El primer criterio manifiesta que la fiscalidad debería ser neutral entre:

- i) Las diferentes estructuras jurídicas
- ii) Los diferentes métodos de financiación, especialmente entre beneficios distribuidos y no distribuidos, y
- iii) Las inversiones en acciones de empresas residentes y de sociedades localizadas en otros Estados miembros.

El segundo criterio se refiere al objetivo de creación de un importante mercado de valores europeo. El tercer criterio consiste en la necesidad de garantizar a los Estados miembros un flujo regular de ingresos fiscales basado en la distribución equitativa entre el país de origen de renta y el de residencia del accionista. Otros criterios se refieren a la viabilidad administrativa, a la simplicidad y transparencia de las normas fiscales, a la eficacia recaudatoria y a los medios de combatir la evasión fiscal.

**El Comité recomienda que la Comisión y los Estados miembros examinen enfoques alternativos para determinar el sistema común de Impuesto sobre Sociedades más apropiado para la Comunidad.**

***\* Tipos impositivos nominales del Impuesto sobre Sociedades***

El Comité considera que debería existir un tipo de gravamen mínimo del Impuesto sobre Sociedades legalmente vinculante con el fin de evitar una excesiva competencia fiscal. Al fijar ese tipo de gravamen mínimo, conviene tener presente la clase de sistema de impuesto de sociedades, la amplitud de la base imponible y los tipos impositivos existentes en terceros países. De acuerdo con las actuales circunstancias y teniendo en cuenta sus otras

recomendaciones, el Comité considera que un tipo de gravamen mínimo del 30% para todas las sociedades, con independencia de su tamaño y sin considerar si los beneficios se retienen o se distribuyen en forma de dividendos, sería compatible con los objetivos indicados anteriormente. En lo que se refiere a la cuestión de la aplicación temporal, el Comité conviene en que no debería establecerse ese tipo mínimo antes de la implantación de las restantes medidas. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión prepare un proyecto de directiva estableciendo en todos los Estados miembros un tipo nominal mínimo en el impuesto sobre los beneficios de sociedades del 30% aplicable a todas las sociedades, con independencia de si los beneficios se retienen o se distribuyen en forma de dividendos.**

Evidentemente, el establecimiento de un tipo de gravamen mínimo no excluiría la posibilidad de que los Estados miembros gravasen a las pequeñas y medianas empresas con un tipo impositivo más reducido que a las grandes, siempre que el tipo menor no cayese por debajo del 30%. Tampoco significaría que la Comunidad no pudiese ajustar el tipo impositivo en respuesta a la posible evolución futura en países extracomunitarios.

Aún cuando el Comité no cree que los argumentos en favor de un tipo máximo sean tan fuertes como los que abogan por un tipo mínimo, algunos miembros del Comité opinaron que las amplias diferencias existentes constituyen realmente una importante distorsión al funcionamiento del mercado interior. Así pues, en caso de que las fuerzas del mercado no logren el resultado deseado, el Comité considera que el tipo máximo no debería superar el tipo mínimo en más de un tercio. En consecuencia,

**El Comité recomienda que todos los Estados miembros adopten un tipo legal máximo del Impuesto sobre Sociedades del 40%.**

Como en cuatro Estados miembros (Alemania, Italia, Luxemburgo y Portugal) se giran, a escala local, impuestos sobre beneficios de sociedades. En consecuencia,

**El Comité recomienda que debería existir un único tipo de Impuesto sobre Sociedades en los Estados miembros. Si no pudiera lograrse así, deberían tenerse en cuenta los impuestos locales al fijar el tipo impositivo nominal del Impuesto sobre Sociedades, de forma que el tipo acumulado estuviese dentro del margen del 30 al 40% indicado por el Comité.**

**\* *Incentivos fiscales***

Desde el punto de vista del Comité, son generalmente preferibles las subvenciones directas a las medidas fiscales.

El Comité reconoce igualmente que en determinadas circunstancias los incentivos generales temporales pueden ser una medida anticíclica deseable. Sin embargo, todos los incentivos deberían estar sujetos a disposiciones que regulen su vigencia temporal limitada y que deberían poder aplicarse también a los incentivos fiscales vigentes.

### **\* Base del Impuesto sobre Sociedades**

El Comité consideró que existe una necesidad urgente de aproximar las normas de determinación de la base imponible en los Estados miembros, con el objetivo de eliminar distorsiones inaceptables de la competencia y de alcanzar también más transparencia y sencillez.

Lo anterior no debiera significar que debería darse una armonización total sino más bien que la Comisión tendría que establecer normas mínimas para aquellos elementos de la base imponible para los que no es probable que tenga eficacia la armonización a través de las fuerzas del mercado.

La formulación de las reglas mínimas podrá variar de acuerdo con las características técnicas de cada elemento de la base imponible. De acuerdo con ello, ciertas normas mínimas deberían establecerse por referencia a los tipos o porcentajes permitidos (las tasas de amortización, por ejemplo), en tanto que, en otros casos, entre varias opciones disponibles (por ejemplo, en el tratamiento fiscal del leasing), la Comunidad optaría por una de ellas como norma general. Sin embargo, en algunos casos debería permitirse que las empresas eligiesen entre una serie de métodos permitidos (por ejemplo, opción entre diferentes métodos para valorar las existencias).

El Comité consideró que las recomendaciones propuestas sólo pueden realizarse de forma gradual. En consecuencia, el Comité

- a) **Ha identificado los elementos más importantes que dan lugar a distorsiones y ha formulado propuestas firmes en aquellos casos en los que considera que es necesaria una acción inmediata a escala comunitaria;**
- b) **Ha definido en la medida de lo posible los principios (y ha propuesto soluciones) que habrían de aplicarse a aquellos problemas que únicamente pueden resolverse a medio y largo plazo, y**
- c) **Dado el escaso tiempo de que dispone, ha identificado aquellas áreas en las que considera que es preciso llevar a cabo un trabajo técnico más detallado antes de la implantación. En consecuencia,**

**El Comité recomienda a la Comisión que establezca un grupo independiente de expertos para examinar y hacer recomendaciones firmes de actuación en relación con los diferentes aspectos de la base imponible que se han identificado en este informe para ser objeto de tal estudio.**

### **\* Definición de los beneficios imposables.**

El Comité cree que la contabilidad mercantil elaborada a efectos de información financiera debería constituir el punto de partida para el cálculo de la renta imponible en todos los Estados miembros. Sin embargo, llama la atención el hecho de que los estados financieros



no están todavía totalmente armonizados dentro de la Comunidad y que incluso en ese caso servirían a objetivos distintos de los fiscales.

De acuerdo con ello, seguramente seguirían existiendo algunas diferencias entre los resultados contenidos en la contabilidad mercantil y los elaborados a efectos fiscales. Cuando, por razones de técnica fiscal (exención por doble imposición de dividendos, por ejemplo) el beneficio imponible sea diferente del beneficio a efectos contables, es evidente la necesidad de tal diferencia. De igual modo, las cuentas anuales tampoco deberían incluir algunas correcciones llevadas a cabo a efectos fiscales.

**El Comité recomienda que la Comisión adopte las medidas adecuadas para reducir las diferencias entre la contabilidad mercantil y las cuentas utilizadas a efectos fiscales.**

**\* Amortización**

Aunque existen muchas buenas razones para tener en cuenta la inflación en el cálculo de la amortización, los métodos existentes de contabilizar la inflación difieren considerablemente entre sí (inter alia, debido a la falta de acuerdo sobre la cuestión dentro de la profesión contable). Además, la introducción de un sistema uniforme de contabilización de la inflación precisaría cambios de importancia en la legislación fiscal de todos los Estados miembros. De acuerdo con todo ello, dado que el coste histórico es ampliamente aceptado entre los Estados miembros, no sería necesario establecer disposiciones específicas por inflación, siempre que ésta no sea excesiva. En caso de serlo en uno o varios Estados miembros, el grupo de expertos técnicos recomendaría qué tipo de medidas de ajuste coordinadas podrían autorizarse para tales Estados. El objetivo último debería consistir en que todos los Estados miembros tuviesen normas de amortización comparables y flexibles, sin subvenciones ocultas en forma de regímenes de amortización acelerada, con lo que desaparecería la competencia realizada a través de estos regímenes especiales de amortización. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión proponga a través de una directiva medidas relativas a los sistemas de amortización, debiendo fijarse como base de la amortización los costes históricos. La directiva tendría que permitir al contribuyente la libre elección entre la amortización degresiva y la lineal para todos los activos amortizables, excepción hecha de los inmuebles. Los coeficientes de amortización degresiva no deberían superar el triple de los aplicables a la amortización lineal. Al mismo tiempo, deberían abolirse todas las normas especiales de amortización con efecto incentivador.**

En el caso de los inmuebles, el grupo de expertos técnicos debería llevar a cabo propuestas sobre los métodos más apropiados de amortización. En el mismo sentido, el grupo debería formular las propuestas sobre la vida útil que sería de aplicación a las diferentes categorías de activos y determinar los coeficientes máximos de depreciación adecuados.

**El Comité considera que deberían armonizarse las normas relativas a la amortización de inmuebles y a la vida útil y a los coeficientes máximos de amortización**

que deberían aplicarse a las diferentes categorías de activos. El Comité recomienda que, a través de una directiva, la Comisión presente propuestas sobre estas cuestiones, tras consultas con el grupo de expertos técnicos propuesto.

**\* *Activos intangibles***

El Comité descubrió grandes variaciones en el tratamiento fiscal del fondo de comercio y de otros activos intangibles, diferencias que ocasionan graves distorsiones en la competencia, especialmente en el campo de las adquisiciones de empresas.

**\* *Leasing***

De igual modo, el Comité constató sustanciales diferencias en el tratamiento fiscal del leasing entre los distintos Estados miembros. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión, a través de una directiva, proponga medidas para desarrollar un tratamiento fiscal uniforme de la amortización del fondo de comercio y de otros activos intangibles. Debería armonizar también los aspectos básicos del leasing relacionados con el impuesto sobre la renta.**

**\* *Valoración de existencias***

En el campo de la valoración de existencias, el Comité recomienda también como base el coste histórico. Se trata de la solución más sencilla y que no ocasiona distorsión alguna de la competencia entre los Estados miembros.

**El Comité recomienda que se conceda a las empresas la libre pero irrevocable elección de los siguientes métodos de valoración de existencias: FIFO, LIFO, coste medio o identificación de existencias.**

La introducción de esa libre elección del método de valoración debe ir acompañada de la eliminación de medidas específicas que tienen en cuenta el efecto de la inflación sobre la valoración de existencias (la inclusión de la opción LIFO significaría para la mayoría de las empresas tener en cuenta la inflación). Al mismo tiempo, debería reconocerse la pérdida o reducción en el valor de las existencias al final del ejercicio fiscal y, por tanto, considerarse como deducible de la base imponible.

**El Comité recomienda que el grupo técnico elabore los detalles de estos principios (incluyendo, por ejemplo, detalles técnicos para un tratamiento uniforme en las disposiciones de valoración de existencias de lenta rotación), de acuerdo con los cuales se implantarían las normas a través de una directiva.**

**\* *Provisiones***

Las rúbricas que constituyen potencialmente las mayores fuentes de distorsión son las provisiones para insolvencias, garantías, pérdidas por diferencias de cambios y pensiones complementarias.

En concreto, el Comité observa la existencia de limitaciones cuantitativas a las provisiones por insolvencias, limitaciones que considera debieran abolirse. De igual modo, en algunos casos no se aceptan las provisiones por pérdidas que se basan en estimaciones de medias estadísticas, a pesar de que el Comité considera que debieran aceptarse. La formulación exacta de los principios aplicables tendría que llevarse a cabo por el grupo técnico, tras lo cual la Comisión prepararía una directiva. Las cuestiones relativas a provisiones para pensiones complementarias se discuten posteriormente, pero en lo que se refiere a otras provisiones,

**El Comité recomienda que, por medio de una directiva y tras consultar al grupo técnico, la Comisión introduzca propuestas que permitan la deducción de provisiones por insolvencias, garantías y pérdidas por diferencias de cambio, en la medida en que se basen en la práctica contable generalmente aceptada, sin imposición de límites arbitrarios.**

**\* *Gastos de explotación***

En lo que atañe a la deducción de los gastos de explotación, el Comité es de la opinión de que no es necesario armonizar las normas generales para la deducción de tales gastos. A pesar de las diferencias existentes, la actual legislación de los Estados miembros produce resultados comparables y que no causan distorsiones apreciables de la competencia.

Sin embargo, existen ciertas excepciones a esta opinión general, ya que en algunos Estados miembros determinados gastos no son en absoluto deducibles o lo son sólo en parte. Este es el caso, por ejemplo, de gastos relacionados con automóviles, gastos de representación social, comisiones, multas, remuneración de administradores y ciertos gastos de la sede central. El Comité no toma postura acerca de las ventajas o inconvenientes de esas restricciones específicas. Sin embargo,

**El Comité recomienda que la Comisión proponga a través de una directiva normas comunes para la deducción de gastos de explotación sobre la base de que deberían ser deducibles todos los gastos relacionados con un negocio o actividad empresarial.**

No obstante, la cuestión de pagos de comisiones a personas no identificadas tendría que ser estudiada por el grupo de expertos.

**\* *Costes de las sedes centrales***

Se constató que la asignación entre diferentes Estados de los costes de la sede central de empresas conduce con frecuencia a que estos últimos no sean deducibles en ningún país o a que la sociedad obtenga una compensación insuficiente por los gastos en que ha incurrido en nombre del resto del grupo. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión establezca, a través de una directiva, normas sobre la asignación de gastos de explotación y de la facturación, por el valor a precios de transferencia entre sociedades, de los servicios comunes al grupo**

proporcionados de forma centralizada. Esto debería incluir también una definición común de "costes accionariales" (shareholder costs) para evitar la no deducibilidad de tales costes en el país de la matriz y en el de la filial.

**\* Capitalización insuficiente**

El Comité consideró que debería existir cierta uniformidad en la definición de la "capitalización insuficiente" o "subcapitalización" y en el tratamiento de la misma. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión tome la iniciativa para coordinar con los Estados miembros un enfoque común para definir y tratar la capitalización insuficiente.**

**\* Compensación fiscal de pérdidas**

En lo que se refiere a la traslación de pérdidas, el Comité constató que todos los Estados miembros aceptan en principio el traslado hacia ejercicios posteriores, sujeto no obstante, a diversas condiciones que dan como resultado un tratamiento desigual en la adquisición o reestructuración de una empresa. Por tal razón, es importante armonizar las condiciones relativas a la traslación hacia ejercicios posteriores vigentes en todos los Estados miembros.

En lo que respecta a las compensaciones con ejercicios anteriores, hay mucho menor acuerdo entre los Estados miembros. El Comité considera que las diferencias actualmente existentes no dan como resultado una distorsión general de la competencia, pero pueden conducir a un tratamiento notablemente desigual en muchos casos concretos, como puede ser el de las adquisiciones. Por esta razón, parece estar justificado cierto grado de armonización, además de que obviamente, estas propuestas están relacionadas con las anteriormente formuladas sobre la compensación de pérdidas entre matriz y filial. En consecuencia,

**El Comité recomienda que los Estados miembros adopten el proyecto de directiva sobre compensación de pérdidas empresariales con ejercicios pasados y futuros.**

**\* Ganancias de capital**

El Comité considera que el objetivo básico consiste en gravar únicamente las ganancias reales y no el componente derivado de la inflación. Esto tiene dos consecuencias:

- a) La exoneración de las ganancias de capital reinvertidas, y
- b) En caso de que no haya reinversión, la exoneración de las ganancias de capital de naturaleza puramente nominal en el momento de su realización; en otras palabras, no habría que gravar las ganancias inflacionarias.

Sin embargo, la cuestión se complica por el hecho de que el gravamen de las ganancias de capital puede conducir a una doble imposición de beneficios económicos reales; primero sobre la venta de acciones y después sobre la venta de los activos subyacentes.

Estos objetivos no deberían entrar en colisión con las normas relativas a ganancias de capital realizadas en caso de fusiones y transformaciones de sociedades, que ya se han establecido por medio de una directiva. En consecuencia, en lo referente a la reinversión de ganancias realizadas,

**El Comité recomienda que la Comisión adopte por medio de una directiva una propuesta de exoneración de las ganancias de capital derivadas de activos fijos, amortizables o no, en el caso de que se reinviertan en un plazo determinado en tales activos (amortizables y no amortizables) y que, por el contrario, se produzca un traspaso de la base imponible, roll over, de los activos antiguos a los nuevos.**

En lo que se refiere a los activos financieros, ha de distinguirse entre participaciones de control e inversiones financieras puras. En el caso de activos financieros que equivalen a participaciones de control, el Comité considera que debería mantenerse el objetivo de exoneración de las ganancias de capital realizadas en caso de reinversión, ya que la inversión indirecta a través del accionariado puede considerarse equivalente a la inversión directa en activos depreciables subyacentes. La mayoría del Comité considera que este objetivo es únicamente válido para las participaciones de control y no debe aplicarse a otro tipo de accionariado que constituya una inversión financiera pura.

**El Comité recomienda que la Comisión realice mediante una directiva una propuesta consistente en que, tras la reinversión en un plazo determinado, ya sea en activos fijos o en otras participaciones de control, no se grave las ganancias de capital realizadas por ventas de acciones de control sino que antes bien se traspase a los nuevos activos a la base imponible de los antiguos. En la misma propuesta debería armonizarse el concepto de participaciones de control.**

En ausencia de reinversión deberían gravarse las ganancias de capital derivadas de activos fijos y de participaciones de control, siempre y cuando se salvaguarde el valor económico real de la reinversión. Debería aplicarse una corrección por inflación a las ganancias de capital derivadas de activos fijos y de participaciones de control, al igual que a todas las inversiones financieras que no consistan en depósitos de efectivo o en otros activos monetarios a corto plazo.

**El Comité recomienda que la Comisión efectúe por medio de una directiva una propuesta para que, en ausencia de reinversión dentro de un plazo de tiempo determinado, se graven al tipo impositivo normal del Impuesto sobre Sociedades todas las ganancias de capital realizadas de activos fijos y de participaciones de control y para que en todas las ganancias obtenidas en activos fijos y activos financieros que no constituyan colocación de tesorería se tenga en cuenta la inflación indiciando el coste de adquisición. Al mismo tiempo, las pérdidas deberían ser deducibles.**

Sin embargo, un miembro del Comité preferiría que la recomendación se limitase a gravar las ganancias en ausencia de reinversión derivadas de activos fijos y de activos financieros que no constituyan control accionario y recomendaría una exoneración impositiva incondicional de las ganancias de capital obtenidas en las transmisiones de acciones de control, con el fin de evitar la doble imposición de las ganancias de capital realizadas en los activos físicos que se encuentran representados en las acciones.

**\* Otros aspectos del Impuesto sobre Sociedades**

La carga fiscal efectiva que recae sobre una empresa está también afectada por el desfase temporal existente entre la percepción de la renta y el pago de los impuestos que recaen sobre ella. Esos desfases recaudatorios varían notablemente de uno a otro Estado miembro. Consecuentemente, el Comité considera que las medidas dirigidas a armonizar la base imponible deberían ir acompañadas de una armonización mínima de tales desfases, lo que es igualmente aplicable a las diferencias que afectan a otros impuestos de aplicación común. Un ejemplo de esto último es la regla de "retraso de un mes" vigente en Francia para el IVA, norma que retrasa el momento en que son deducibles determinados suministros. El Comité considera igualmente que los mismos principios deberían aplicarse a las devoluciones. En consecuencia,

**El Comité recomienda que la Comisión intente establecer a través de una directiva normas comunes para armonizar las fechas en las que han de pagarse los impuestos de aplicación común.**

El ámbito de aplicación de los impuestos sobre sociedades varía entre los Estados miembros, siendo la forma de sociedad más habitual la sociedad de capital. El Comité considera que los requisitos legales correspondientes a la constitución en sociedad anónima a efectos fiscales deberían ser los mismos en todos los Estados miembros. El Comité constató que una empresa está sujeta al impuesto sobre los beneficios de sociedades si satisface el requisito legal de la responsabilidad limitada.

Por otro lado, el Comité consciente de la necesidad de evitar la penalización de las pequeñas y medianas empresas, considera que en todos los Estados miembros debería concederse a las empresas no constituidas en forma societaria la opción a ser gravada como tal.

**El Comité recomienda que la Comisión trate de establecer normas comunes que permitan a las empresas no constituidas en forma societaria la posibilidad de ser gravadas como si lo fuesen, con la condición de que tal régimen se aplicaría durante un período mínimo de tiempo.**

## **6. EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN FISCAL DEL I.V.A.**

El antecedente histórico del IVA es la propuesta que en 1952 hizo Maurice Lauré, funcionario del Ministerio de Hacienda francés, de implantar un impuesto que simplificase la estructura de

la imposición sobre el volumen de ventas, que no obstaculizase el progreso técnico y que no falsease la competencia. Las razones de índole técnica que aconsejaban su introducción eran:

- **Neutralidad interior:** Frente a los impuestos en cascada el IVA es neutral ya que su incidencia sobre el consumidor es siempre la misma, con independencia de las circunstancias de los procesos de producción.
- **Neutralidad exterior:** Mediante la exoneración de las exportaciones y la sujeción de las importaciones a los tipos impositivos vigentes en el país de llegada, garantiza el juego limpio en las transacciones internacionales.
- **Incidencia positiva en la inversión empresarial:** Al eliminar el efecto de los impuestos en cascada sobre los bienes de inversión y al posibilitar la deducción inmediata del IVA soportado en dichos bienes, abarata los costes financieros del proceso inversor.
- **Generalidad:** El IVA grava la totalidad de los procesos de producción. La neutralidad y generalidad determinan su gran capacidad recaudatoria, sin producir graves distorsiones en la economía.

Las ventajas anteriormente apuntadas hicieron que en 1952 se introdujera en Francia. Posteriormente fue incorporado por Finlandia (1964), Dinamarca (1967), Alemania (1968), Suecia (1968), Países Bajos (1969), Luxemburgo (1970), Noruega (1970), Bélgica (1971), Austria (1973), Italia (1973), España (1986).

En el ámbito de la Unión Europea la situación actualmente alcanzada ha sido fruto de un largo proceso de negociaciones e impulsos, apoyados generalmente en informes y estudios, que han permitido superar los obstáculos y consolidar los objetivos conseguidos en cada fase. Por ello aquí recogemos exclusivamente las fases que consideramos más importantes para una comprensión del proceso armonizador en el I.V.A..

### **6.1. El informe Neumark de julio de 1962**

En él se indicaba que la armonización de los sistemas fiscales y de las políticas financieras de los Estados miembros debían tender a que las medidas de política financiera no tuvieran ninguna clase de efectos que se opusieran a la creación de condiciones análogas a las de un mercado interior en los intercambios económicos entre los distintos Estados y, en definitiva, analizaba si la supresión de las fronteras fiscales podría suponer la supresión de las aduanas.

Se formulaban las siguientes sugerencias:

- 1.- La supresión de los impuestos en cascada. Esta clase de impuestos presenta el inconveniente de provocar distorsiones en la competencia en el interior de los países (conlleva a la concentración de empresas) y el cálculo exacto de la carga fiscal es prácticamente imposible por lo que se distorsionan los intercambios internacionales (los derechos compensatorios a la exportación generan subvenciones encubiertas).

- 2.- La elección de un modelo de impuesto estaba condicionado a la resolución de si se quería mantener el principio de tributación en destino o si, por el contrario, se juzgaba conveniente su sustitución por el principio de tributación en el país de origen.
- 3.- En el Informe se recogían las características básicas que debía reunir un impuesto indirecto tipo IVA armonizado en los distintos Estados miembros. A este respecto se consideraba decisivo que los países se pusieran de acuerdo sobre el número de bienes a declarar exentos. Respecto de los tipos impositivos proponía una exención total para un número limitado de productos de primera necesidad en vez de tipos reducidos y, a la inversa, en vez de defender tipos incrementados para ciertos productos de lujo, proponía que la discriminación fiscal sobre los mismos se llevase a cabo a través de impuestos sobre consumos específicos. En consecuencia, se proponía un tipo uniforme o único que en una primera fase no tendría que ser igual en todos los Estados miembros.

Las medidas propuestas junto con otras en las que se analizaban aspectos sectoriales del IVA, sentaban las bases de un proceso armonizador que concluiría con la aplicación del principio de tributación en el país de origen.

## **6.2. La primera y segunda directivas del consejo de 11 de abril de 1967**

Ambas Directivas recogen los principios ya apuntados por el Informe Neumark y sientan las bases del proceso armonizador:

- 1.- Supresión de los sistemas de imposición en cascada.
- 2.- Establecer un sistema armonizado de imposición indirecta mediante el IVA.
- 3.- Sustitución de los impuestos sobre ventas existentes por el IVA y aproximación de los tipos impositivos.

La Primera Directiva se limita a ordenar el establecimiento del IVA en los Estados miembros en 1970, por su parte la Segunda Directiva se dirige a armonizar, de forma parcial, los elementos estructurales del IVA: Hecho imponible, exenciones, sujeto pasivo, etc.. Directivas posteriores permitieron prorrogar el plazo de implantación y hasta el 1 de enero de 1973 no estuvo implantado en todos los Estados de la Comunidad de los Seis.

## **6.3. Decisión del consejo de 21 de abril de 1970**

La importancia de esta Decisión estriba en que sustituía las contribuciones voluntarias de los Estados miembros al presupuesto comunitario por un **sistema de financiación mediante recursos propios de la Comunidad**. Así, el artículo 4.º establecía: "1. A partir del 1 de enero de 1975 el Presupuesto de las Comunidades será, sin perjuicio de otros ingresos, íntegramente financiado por recursos propios de las Comunidades. Estos recursos comprenden los contemplados en el artículo 2.º, así como los procedentes del IVA obtenidos por aplicación de un tipo, que no podrá superar el 1 por 100, sobre una base determinada de forma uniforme por los Estados miembros según reglas comunitarias. Este tipo se fijará en el marco del procedimiento presupuestario...". Este porcentaje del 1 por ciento pasaría posteriormente al 1,4 por ciento.



**La obligatoriedad de contribuciones basadas en un porcentaje de la recaudación por IVA**, motivó que los Estados miembros llegaran a un **acuerdo respecto de la base** sobre la que se aplicaría dicho porcentaje. Este acuerdo se concretó en la Sexta Directiva de 1977.

#### **6.4. La sexta directiva de 17 de mayo de 1977**

Las Directivas comunitarias consideran que el objetivo esencial del Tratado de Roma - el establecimiento en el marco de una unión económica de un mercado común en régimen de libre competencia con características análogas a las de un mercado interior- comporta la aplicación en los Estados miembros de sistemas de imposición indirectos que no distorsionen las condiciones de competencia, ni obstaculicen la libre circulación de bienes y servicios en el Mercado Común.

La Sexta Directiva supone la adopción por todos los Estados miembros de un sistema de Impuesto sobre el Valor Añadido. En la misma se establece una **base imponible uniforme** y, desde la perspectiva del comercio exterior, la neutralidad del IVA constituye una de sus virtudes fundamentales que justifica su adopción con carácter obligatorio.

La sujeción al impuesto de las importaciones, cualquiera que fuese la condición del importador, es el procedimiento arbitrado por la Directiva para hacer efectivo el principio de gravamen en el país de consumo de los bienes y se complementa con la exención en el país de exportación.

Por otra parte, con el fin de evitar la doble imposición o supuestos de no imposición, se establecían normas para concretar **el lugar de realización del hecho imponible**. Así se consideraba que el lugar de realización del hecho imponible era el siguiente:

- En las entregas de bienes muebles, en el lugar donde se efectúe la puesta a disposición del adquirente. Sin perjuicio de que al ser los bienes enviados a otro país constituiría una entrega exenta.
- Tratándose de bienes inmuebles las entregas se entenderán realizadas donde radiquen dichos bienes.
- Respecto de las prestaciones de servicios se consideraban realizadas, por regla general, en el lugar del establecimiento de quien los presta. No obstante, numerosos servicios cuando eran prestados a empresarios o profesionales residentes en un Estado miembro, se consideraba realizado el hecho imponible en la sede del destinatario y se establecía simultáneamente que el empresario o profesional destinatario de los servicios era sujeto pasivo del impuesto. Este sistema es el que se ha adoptado respecto a las adquisiciones intracomunitaria de bienes en la Directiva del año 1992, en la que se determina como sujeto pasivo el empresario o profesional adquirente de dichos bienes.

#### **6.5. Octava directiva de 6 de diciembre de 1979.**

Esta Directiva establece un procedimiento especial de devolución del impuesto a empresarios o profesionales residentes en un Estado miembro y que soportasen cuotas en otro

Estado miembro en el que no estuviera establecido. Como en el Estado miembro donde se hallen establecidos no es posible la deducción de las cuotas soportadas en otro Estado, si no se admitiese la devolución de las cuotas soportadas se produciría una doble imposición que daría lugar a distorsiones en la competencia. La aplicación de esta Directiva exige que el empresario o profesional no residente en el Estado miembro en el que se solicita la devolución del IVA soportado, cumpla determinados requisitos, entre otros: que no realice en el país en el que se solicita la devolución ninguna actividad gravada, que realicen operaciones sujetas en el país en el que se encuentran establecidos, que las cuotas soportadas den derecho a deducir en el régimen general, que nombren un representante, que presente las solicitudes de devolución, etc..

La Decimotercera Directiva establece un régimen similar al previsto en la Octava Directiva pero extiende su aplicación a empresarios o profesionales no establecidos en el territorio de la CEE siempre que se acredite la reciprocidad a sujetos pasivos residentes en la CEE.

Otras Directivas aprobadas, con independencia de las ya mencionadas, fueron introduciendo modificaciones sobre aspectos puntuales. La Décima, sobre el régimen aplicable al arrendamiento de bienes muebles corporales; la Decimoséptima: relativa a la exención del IVA en materia de importaciones temporales de bienes distintas de los medios de transporte.

#### **6.6. Libro blanco para la realización del mercado interior. Marzo de 1985**

En él se establecen las bases para el relanzamiento del proceso de integración comunitaria creando un mercado interior sin fronteras. Para conseguir dicho objetivo se proponían los criterios armonizadores respecto de la **base imponible** y la aproximación de los **tipos impositivos**. Simultáneamente se establecía un sistema de tributación de las operaciones intracomunitarias en el país de origen y una cámara de compensación entre los distintos Estados en función de que el bien sea deducido o consumido en otro Estado.

Inicialmente, las pretensiones de la Comisión eran equiparar el régimen del IVA intracomunitario al del IVA interno y ello suponía que la liquidación del impuesto se produciría en el país en donde se efectúa la entrega, IVA en origen, lo que traía consigo dos consecuencias:

- 1.- Existiría un único hecho imponible para las entregas de bienes ya fueran internas o intracomunitarias.
- 2.- Los bienes expedidos a otros Estados miembros soportarían el impuesto del país en el que se efectuara la entrega.

Este sistema presentaba dos inconvenientes:

- 1.- Los **Estados miembros de destino resultarían perjudicados**, puesto que la adquisición intracomunitaria dejaba de ser una operación sujeta, y beneficiados los Estados miembros expedidores, ya que el envío intracomunitario dejaría de ser una operación exenta para constituir una operación sujeta. Este sistema se

complementaba con un sistema de compensación entre Estados miembros expedidores y receptores.

2.- Al subsistir **diferencias en los tipos impositivos** aplicados por los distintos Estados miembros se **crearían distorsiones** puesto que resultaría más económico adquirir los bienes en los países de fiscalidad más baja. Para evitar dicho inconveniente, la Comisión proponía suprimir los tipos incrementados y encuadrar los tipos normales y reducidos en dos horquillas, del 14 al 20% los tipos impositivos normales y del 5 al 10% los reducidos.

#### **6.7. El acta única europea de 17 de febrero de 1986**

El artículo 13 del Acta Única incorporó el artículo 8A en el Tratado de la CEE, según el cual la Comunidad adoptaría las medidas necesarias para establecer progresivamente el Mercado interior, en el transcurso de un período que finalizaría el 31 de diciembre de 1992. La creación de este mercado interior exige la supresión de las barreras físicas, técnicas y fiscales.

La configuración política y económica de este mercado interior se contiene en el Libro Blanco de la Comisión anteriormente comentado.

La firma del Acta Única supone un decidido impulso a la supresión de las fronteras fiscales lo que implica la puesta en marcha de acciones fiscales prioritarias tanto a nivel de impuestos directos como de indirectos. La producción normativa en el período posterior fue sumamente intensa dando lugar a Directivas de IVA, de Impuestos Especiales y sobre cooperación administrativa, además de otras relativas a imposición directa y en materia de sociedades.

#### **6.8. Plan Lord Cockfield de 7 de agosto de 1987**

Los aspectos más fundamentales presentados eran:

- Aplicar el criterio de tributación en el país de origen, lo que suponía equiparar las ventas y compras en el interior de un país con respecto a las realizadas con los distintos Estados miembros.
- Establecer dos horquillas para los tipos impositivos: Un tipo normal entre el 14 y el 20% y un tipo reducido entre el 5 y el 9%.

Estas propuestas fueron consideradas, en su momento, como excesivamente rígidas. En primer lugar, al establecer un tipo normal máximo y por las objeciones formuladas por el Reino Unido e Irlanda en cuanto a la desaparición del tipo cero que se aplicaba en dichos Estados a productos de primera necesidad. En segundo lugar, se plantearon dudas acerca del funcionamiento del mecanismo de compensación. Ello motivó el fracaso del mismo.

## **6.9. Propuestas de mayo de 1989**

Fueron presentadas por la Comisaría (Mme. Scrivener) para Asuntos de Fiscalidad. Tras haber hecho inventario de todas las objeciones planteadas por los Estados miembros, en mayo de 1989 la Comisión propuso nuevas soluciones. El ejecutivo comunitario reiteraba en dicho texto sus objetivos, a saber:

- \* Aproximar los tipos del IVA y de los impuestos especiales.
- \* Declarar las fronteras fiscales incompatibles en un auténtico mercado único.

Con todo, se propuso un planteamiento más pragmático. Se ofrecía una alternativa a la propuesta inicial de dos bandas, sugiriéndose sólo un mínimo para el tipo normal, esto es, no inferior al 14%, suprimiéndose el límite superior. En cuanto al tipo reducido, la Comisión estimaba que la banda propuesta (4-9%) era la más idónea para la situación. Por último, con respecto a los productos exentos de IVA (tipo cero), se reconocía que, en el marco de un compromiso final entre todos los Estados miembros que lo desearan, se podía autorizar que se mantuviera el tipo cero sobre una serie muy limitada de productos que ya disfrutaban de este trato fiscal.

Para el mecanismo de compensación se ofrecía un enfoque diferenciado, en función del cual el sistema de compensación o, más bien, de reembolsos, se aplicaría sólo a las operaciones residuales entre sujetos pasivos, pues la proporción más significativa de las operaciones se habría tramitado sin hacer uso del mecanismo.

Las propuestas de la Comisión se centraban en:

- 1.º Las ventas a distancia o por correo se gravasen en las condiciones aplicables al país de destino de los bienes.
- 2.º Para las ventas de automóviles, se apuntaba que se consideraría lugar de entrega el de matriculación del vehículo con el fin de ingresar el IVA en el país del comprador.
- 3.º Con respecto a las compras de las personas jurídicas no empresarios, incluidos en los regímenes especiales (en el caso de España el de la agricultura) y sujetos pasivos que realizan operaciones fundamentalmente exentas, se sugería que las compras hechas en otro Estado miembro debían representar, en el país de establecimiento del agente económico, un acto de autoadquisición, gravable según las condiciones vigentes en el lugar de entrega; otra alternativa era instituir un impuesto diferencial equivalente a la diferencia entre el IVA abonado en la compra y el que se habría devengado sobre los mismos bienes y servicios en el país de destino.
- 4.º En el caso de ventas intracomunitarias entre miembros de un grupo se suspendía el cobro del IVA hasta que aquél vendiera los bienes a un tercero, con lo que las operaciones entre los miembros del grupo no tendrían que compensarse. Este tipo de operaciones representa un alto porcentaje del total de transacciones intracomunitarias.

Estas medidas darían lugar a un pequeño porcentaje de operaciones residuales que tendrían que pasar por un **mecanismo de compensación**, y se apuntaba como aceptable un **planteamiento macroeconómico** para la compensación de dichas operaciones. Condición esencial de tal sistema era que se llevase un registro estadístico comunitario de gran fiabilidad.

El Consejo de ECOFIN consideró que la creación de un sistema de gravamen en el país de origen, como el que proponía la Comisión, presuponía el cumplimiento de una serie de requisitos que no podrían ser realidad hasta el 1 de enero de 1993. Asimismo, si se iban a suprimir para esa fecha las fronteras que separaban a empresas y ciudadanos, respetando al mismo tiempo la neutralidad económica del sistema común del IVA, el Consejo estimaba preciso recaudarlo en el país de consumo, por lo que instó a la Comisión a que le presentase las propuestas pertinentes.

#### **6.10. La directiva 91/680/CEE, de 16 de diciembre de 1991**

A fin de permitir la supresión de los controles fiscales en las fronteras interiores se hacía necesario modificar la Sexta Directiva y regular el régimen transitorio aplicable desde el 1 de enero de 1993 hasta la entrada en vigor del régimen definitivo. La Directiva 91/680/CEE establece los siguientes puntos fundamentales:

- 1.º En el hecho imponible se incorpora el concepto "**Adquisición Intracomunitaria de Bienes**". La creación del Mercado Único intracomunitario supone la abolición de las fronteras fiscales y, en consecuencia, la desaparición de las importaciones entre los distintos Estados miembros, ello exige introducir el mencionado hecho imponible como **solución técnica** que permita la tributación de los bienes en el Estado miembro de llegada.

El nuevo hecho imponible se caracteriza fundamentalmente por:

- Tanto el transmitente como el adquirente deben ser empresarios o profesionales y figuran como sujetos pasivos, a efectos del IVA, en los respectivos Estados miembros. Las adquisiciones efectuadas por personas físicas o quienes no sean sujetos pasivos (más adelante nos referiremos al régimen especial de determinados empresarios) no originará la realización del hecho imponible y, en consecuencia, la operación estará sujeta en el Estado miembro en el que se adquiriera el bien.
- Debe tratarse de bienes muebles y no tienen una regulación, en general, distinta de las operaciones que se definen como entregas de bienes en el interior del Estado miembro, quedando excluidas, como adquisiciones intracomunitarias de bienes, las prestaciones de servicios.
- Deben ser transportados los bienes de un Estado miembro a otro con destino al adquirente, pudiendo efectuarse el transporte por cuenta del vendedor o del propio comprador.

La principal diferencia estriba en que, a partir del 1 de enero de 1993, se suprimen las inspecciones fiscales en las fronteras interiores y la circulación de mercancías se produce sin intervención de los funcionarios de aduanas en las fronteras. Para llevar a cabo el control de las entregas intracomunitarias se establece la obligación de presentar los sujetos pasivos del impuesto declaraciones recapitulativas trimestrales con indicación expresa de los datos de identificación de cada uno de los adquirentes y de la base imponible de la operación. En algunos Estados miembros, como España,

la legislación interna ha establecido también la obligación de presentar declaración recapitulativa de las adquisiciones intracomunitarias realizadas.

- 2.º Las exenciones en las **entregas intracomunitarias de bienes**. El **envío de bienes** de un Estado miembro con destino a otro, constituirá una **operación exenta** en el primero siendo **operación sujeta en el Estado miembro de llegada**. En definitiva, la entrega en origen se beneficiará de la exención siempre que constituya una adquisición intracomunitaria gravada en destino. De esta forma el IVA **se recauda en el país de destino** aplicándose tanto los criterios de base imponible como de tipos impositivos de dicho país.
- 3.º En cuanto a la entrega de determinados bienes (instalación y montaje, entregas a pasajeros a bordo de buque, avión o tren, etc..) y, en general, a las prestaciones de servicios la Directiva ha recogido, con pocos cambios, normas concretas sobre los criterios de localización del hecho imponible. Estas normas evitan posibles supuestos de **doble imposición o de no sujeción al IVA en el ámbito comunitario**.
- 4.º El transporte en el comercio intracomunitario. El régimen aplicable mejora respecto a la situación anterior en la medida que se flexibiliza su aplicación y se evitan dificultades derivadas de la justificación de la exención. El criterio aplicable, inicialmente, es considerar que el lugar de realización del hecho imponible en los servicios de transporte es el Estado miembro donde se inicia el transporte, no obstante, en tanto que el servicio se presta a un sujeto pasivo el lugar de realización del hecho imponible será donde se encuentre **identificado**, a efectos del IVA, el destinatario del servicio de transporte.
- 5.º Adquisiciones intracomunitarias de medios de transporte nuevos. La importancia económica de estos bienes ha motivado que, mientras dure el régimen transitorio, se aplique, **sin excepción**, el principio de tributación en destino. La Directiva determina las características técnicas que deben reunir los vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves para ser considerados como medios de transporte. Por otra parte, considera medios de transporte **nuevos** los entregados en los tres meses posteriores a su puesta en servicio y que no hubiesen recorrido 3.000 km. si se trata de vehículos terrestres (posteriormente ampliado a 6 meses y 6.000 km.), no haya navegado más de 100 horas si se trata de embarcaciones, o no haya volado más de 40 horas si se trata de aeronaves. De cumplirse los requisitos indicados tendrán la consideración de medios de transporte nuevos y tributarán con arreglo a la normativa del Estado miembro de destino.
- 6.º **Régimen especial de determinados empresarios**. En España este régimen es aplicable a:
  - los empresarios en el régimen especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca respecto de los bienes afectos al mismo.
  - sujetos pasivos que realicen exclusivamente operaciones que no generan derecho a deducir, y
  - las personas jurídicas que no actúen como empresarios o profesionales.

Las compras realizadas por los mismos tributarán en el país de origen siempre que el importe de las adquisiciones durante el año anterior o éste no supere los 10.000 Ecus (1.300.000 pesetas). En el caso de superar el mencionado importe tanto las adquisiciones de ese año como las del siguiente estarían sujetas en España. No obstante, las personas y entidades mencionadas, pueden optar por la sujeción de las adquisiciones intracomunitarias, aun cuando no hubiesen superado el importe mencionado. Por otra parte, en determinados países existe el denominado régimen de franquicia. Este régimen de franquicia determina que el sujeto pasivo que se acoge a él no tiene derecho a deducir las cuotas del Impuesto soportadas en sus adquisiciones ni puede repercutir el Impuesto en las operaciones que realiza. Este régimen no se contempla en la normativa española. En 9 Estados miembros se ha establecido este régimen y el volumen de operaciones que realiza el empresario no puede superar el límite fijado en su normativa. El país con límite más alto es el Reino Unido que lo tiene fijado en 59.000 ecus, cifra que no alcanza los 8.000.000 de pesetas.

**7.º El régimen aplicable a las ventas a distancia o por correo. Este régimen se caracteriza:**

- Por el hecho de que el adquirente no tiene la condición de empresario o profesional o es una persona de régimen especial a que se refiere el punto anterior y, en consecuencia, no es aplicable el hecho imponible adquisiciones intracomunitarias de bienes al exigir el mismo que tanto el adquirente como el transmitente fueran empresarios o profesionales.

- Que los bienes no sean medios de transporte nuevos, bienes que sean objeto de instalación o montaje o bienes sujetos a Impuestos Especiales, cuya tributación es siempre en el Estado miembro de destino.

- Que los bienes objeto de la entrega deben ser expedidos o transportados desde un Estado miembro a otro. La expedición o transporte debe efectuarse por cuenta del vendedor.

- Que las entregas efectuadas por un proveedor en un mismo Estado miembro de llegada no sobrepasen el contravalor de 100.000 ecus. No obstante, los Estados miembros están facultados para reducir dicho límite hasta los 35.000 ecus. España de conformidad con dichos criterios ha establecido como límite 35.000 ecus. Conforme establece la mencionada Directiva, los Estados miembros conceden a los sujetos pasivos que efectúan las entregas el derecho a optar por la tributación en el Estado miembro de destino.

Ello supone que si un empresario alemán efectúa ventas por correo en España por importe inferior a los 35.000 ecus, repercutiría a los adquirentes españoles el IVA alemán. De superar el citado límite deberá repercutir y cumplir la normativa española y, en consecuencia, estará obligado a nombrar un representante en España.

**8.º Régimen aplicable a los viajeros. La normativa permite que las personas residentes en la Comunidad puedan adquirir directamente, en cualquier Estado miembro, bienes personales que no constituyan una expedición comercial, tributando únicamente en el Estado miembro donde efectúen las compras.**

- 9.º **Cooperación administrativa.** La supresión de los controles en frontera y los distintos regímenes anteriormente mencionados exigen, para su verificación, el cumplimiento de obligaciones formales complementarias que permitan el control de las mercancías objeto del comercio intracomunitario. Así, la nueva normativa obliga a disponer de un censo de los sujetos pasivos del IVA que, en su caso, pueden actuar como operadores intracomunitarios efectuando entregas o realizando adquisiciones en otros Estados miembros. Para que las distintas Administraciones Tributarias conozcan las operaciones realizadas con los distintos Estados miembros, los sujetos pasivos están obligados a presentar declaraciones trimestrales en las que consignan el N.I.F. asignado a nivel comunitario, los datos de identificación de los proveedores y adquirentes y la base imponible. Por otra parte, para determinadas operaciones (ejecuciones de obras y transferencias de bienes) se establece la obligatoriedad de anotación en libros-registros específicos, así como su consignación aparte en la mencionada declaración trimestral.

#### **6.11. Directiva de 19 de octubre de 1992. (92/77/CEE)**

En dicha Directiva relativa a la armonización de tipos impositivos se dispone lo siguiente:

- 1.º Se establece una lista de bienes y servicios que pueden disfrutar del tipo reducido. Los Estados miembros no pueden superar dicha lista que fundamentalmente se refiere a bienes y servicios de carácter cultural o social.
- 2.º Los Estados miembros aplicarán un tipo general, igual o superior al 15% y podrán aplicar uno o dos tipos reducidos, iguales o superiores al 5%, para bienes y servicios fijados en otra lista.
- 3.º Se admite que aquellos Estados miembros que vinieran aplicando el tipo cero o tipos inferiores al reducido puedan, durante dos años, mantenerlos. En el caso de Estados miembros que se vieran obligados a subir más de dos puntos el tipo general vigente a 1 de enero de 1992 podrán establecer tipos inferiores al 5%. Este fue el caso de España que debía pasar de un tipo general del 12% al 15% y para alcanzar los objetivos de convergencia en materia de inflación se estableció un tipo superreducido, inicialmente, del 3%.

Las consecuencias que se derivan de dichas normas son que no constituyen un marco totalmente armonizado pues se ha fijado un mínimo para el tipo impositivo general sin establecer un máximo que permita concretar en una horquilla los tipos. No obstante, se suprimen los tipos incrementados existentes para determinados bienes.

En el cuadro adjunto se muestra el proceso de convergencia que ha existido desde 1987.



**EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DEL IVA VIGENTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS ENTRE 1987 Y 1995**

ESTADOS MIEMBROS	TIPO REDUCIDO					TIPO GENERAL O INTERMEDIO					TIPO INCREMENTADO				
	1987	1992	1993	1994	1995	1987	1992	1993	1994	1995	1987	1992	1993	1994	1995
ALEMANIA	7	7	7	7	7	14	14	15	15	15	-	-	-	-	-
AUSTRIA	-	-	-	-	10	-	-	-	-	20	-	-	-	-	-
BÉLGICA	1/6	1/6	1/6	1/6	0/1/6/12	19/17	19,5	19,5	20,5/12	19,5	25/25+8	-	-	-	-
DINAMARCA	-	-	-	-	-	22	25	25	25	25	-	-	-	-	-
ESPAÑA	6	6	3/6	3/6	4/7	12	13	15	15	16	33	28	-	-	-
FINLANDIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	-	-	-	-	-
GRECIA	3/6	4/8	4/8	4/8	4/8	18	18	18	18	18	36	36/-	-	-	-
FRANCIA	2,1/4/5,5/7/13	2,1/5,5	2,1/5,5	2,1/5,5	2,1/5,5	18,6/28	18,6	18,6	18,6	18,6/20,6*	33,1/3	22	-	-	-
IRLANDA	1,7/10	2,3/10	2,5	2,5	0/2,5/12,5	25	21/10/12,5	21/12,5	21/12,5	21	-	-	-	-	-
ITALIA	2/9	4/9	4/9	4/9	4/9,12/5	19	19/12	19/12	19/13	19	38	38	-	-	-
LUXEMBURGO	3/6	3/6	3/6	3/6	3/6	12	15	15	15/12	15	-	-	-	-	-
PAISES BAJOS	6	6	6	6	6	20	18,5/17,5	17,5	17,5	17,5	-	-	-	-	-
PORTUGAL	8	8/5	5	5	4/5	16	17/16	16	16	13/17	30	30	30	30	-
REINO UNIDO	-	-	-	-	0	15	17,5	17,5	17,5	17,5	-	-	-	-	-
SUECIA	-	-	-	-	12	-	-	-	-	25	-	-	-	-	-

\* Francia ha pasado de 18,6 a 20,6 el 1 de julio de 1995.

Fuente: Documento COM (94) 584. (13-XII-1994) y Elaboración propia.

## **6.12. Directiva de 14 de diciembre de 1992. (92/111/CEE)**

Esta Directiva tenía por objeto modificar la Directiva 91/680/CEE que, con vistas a la abolición de las fronteras fiscales, facilitara la aplicación de dicha Directiva y poner en práctica las simplificaciones necesarias. Entre las modificaciones adoptadas se encuentran:

- 1.º Operaciones triangulares. Estas operaciones se caracterizan por el hecho de que un intermediario compra a un proveedor y vende a un cliente, siendo los tres (proveedor, intermediario y cliente) sujetos pasivos que figuran registrados en Estados miembros distintos. Las mercancías se envían directamente desde el país del proveedor al cliente, situado en un Estado miembro distinto del que figuran como sujetos pasivos el proveedor y el intermediario. Esta Directiva ha facilitado el tráfico intracomunitario eliminando la sujeción de la operación en Estados miembros distintos al que figure como sujeto pasivo (el intermediario). Las medidas de simplificación tienen, no obstante, la contrapartida de determinadas obligaciones formales y de información destinadas a facilitar el control de dichas operaciones.
- 2.º Se modifica, igualmente, el devengo del Impuesto en los pagos anticipados de las entregas de bienes exentas del Impuesto por destinarse a otro Estado miembro y de las adquisiciones intracomunitarias de bienes. A partir de la entrada en vigor de dicha norma, no será de aplicación respecto de dichas operaciones la regla especial que preveía el devengo del Impuesto en el momento del cobro total o parcial del precio por los importes efectivamente percibidos. Con la modificación introducida, los pagos anticipados correspondientes a las entregas intracomunitarias y a las adquisiciones intracomunitarias de bienes el impuesto se devengará, conforme al criterio general, cuando tenga lugar la puesta a disposición del adquirente.
- 3.º Declaraciones recapitulativas en relación con determinadas ejecuciones de obra realizadas en otro Estado miembro con materiales procedentes a su vez de otro Estado miembro y viceversa. Deberán consignarse, además de los datos establecidos con carácter general, la relación de los materiales enviados, o en su caso, recibidos para la incorporación a dichas ejecuciones de obra.

## **6.13. Directiva 94/5/CE de 14 de febrero de 1994 relativa al régimen aplicable a los bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección**

La falta de una regulación comunitaria en la materia, la diversidad de regímenes aplicables y las desviaciones en el tráfico comercial tanto dentro de los Estados miembros como en las relaciones entre Estados miembros hicieron necesario la adopción de una Directiva sobre la materia. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en una serie de sentencias, había señalado la necesidad de lograr una armonización que evitara la doble imposición en el comercio intracomunitario.

La Directiva define con precisión el concepto de objetos de arte, objetos de colección, antigüedades, bienes usados, sujeto pasivo revendedor, organizador de venta en subasta pública y comitente de un organizador de ventas en subasta pública. En general puede

afirmarse que a los bienes a los que se aplique éste régimen especial tributan en origen. Así, la entrega de bienes con destino a otro Estado miembro constituye una operación no exenta y, para evitar la doble imposición, se establece que las adquisiciones intracomunitarias de bienes que en el Estado miembro de origen hayan tributado aplicando éste régimen especial, constituyen operaciones no sujetas.

Por último, una de las peculiaridades de este régimen está en la cuantificación de la base imponible. La adaptación de la Directiva a la normativa española establece que la base imponible está constituida por el margen de beneficio aplicado por el sujeto pasivo revendedor minorado en la cuota del IVA correspondiente. El margen no podrá ser inferior al 20 por 100 del precio de venta y tratándose de vehículos automóviles dicho porcentaje será del 10 por 100.

#### **6.14. Directiva 95/7/CE de 10 de abril de 1995 relativa a medidas de simplificación**

Esta Directiva modifica aspectos puntuales de la Directiva 92/111/CE. Entre las medidas de simplificación adoptadas están las que se refieren a determinadas ejecuciones de obra que anteriormente constituían entrega de bienes que se calificarán, de acuerdo con la nueva Directiva, como prestaciones de servicios. Respecto a las regularizaciones de bienes de inversión inmobiliarios se amplían de los diez años a los veinte años con el fin de aproximarla a la vida útil de bien.

Por otra parte se precisa el ámbito y las modalidades prácticas de aplicación de las exenciones a la exportación aplicables a las entregas de bienes contenidos en el equipaje personal de los viajeros. Los viajeros, en virtud de este régimen, pueden solicitar la devolución del IVA soportado en la compra del bien siempre que lo transporten fuera de la CEE antes de finalizar el tercer mes siguiente a aquél en que se efectúa la compra. La Directiva fija el importe de los bienes entregados a viajeros no establecidos en la CEE en 175 ecus, no obstante se faculta a los Estados miembros a establecer un importe inferior.

Por último, esta Directiva extiende el tratamiento fiscal aplicado a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios relativos a bienes situados bajo un régimen de depósito aduanero a las mismas operaciones efectuadas con bienes colocados bajo un régimen de depósito distinto del aduanero.

La Directiva establece que los Estados miembros adopten las medidas legales y reglamentarias oportunas para dar cumplimiento de la misma antes del 1 de enero de 1996. No obstante, Alemania y Luxemburgo están autorizados para adoptarla antes del 1 de enero de 1997.

#### **6.15. Informe sobre el funcionamiento del régimen transitorio de 23-11-94**

En dicho Informe presentado por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo se recogen las siguientes ideas básicas:

- 1.- **Supresión de fronteras interiores.** Con la adopción del régimen transitorio se lograba uno de los objetivos de la Primera Directiva, a saber, que en los intercambios

intracomunitarios dejaran de gravarse las importaciones y desgravarse las exportaciones. De esta forma, se aseguraba que en lo sucesivo, en el interior de la Comunidad, únicamente estarían sujetas a impuestos las transacciones comerciales. Por otra parte, los viajeros podrían efectuar compras en las condiciones de mercado en el Estado miembro de su elección, sin estar obligados a la declaración y al pago del impuesto en su propio Estado miembro.

2.- **La imposición en destino de las operaciones entre sujetos pasivos con derecho a deducción.** Para las operaciones entre Estados miembros distintos realizadas por sujetos pasivos con derecho a deducción, se estableció durante un período transitorio una norma general de imposición con los tipos y condiciones del Estado miembro de destino. Los correspondientes mecanismos, exención de las entregas de bienes efectuadas con destino a otro Estado miembro y sujeción de las adquisiciones intracomunitarias, fueron bien aceptadas por los operadores y en general su funcionamiento es satisfactorio.

3.- **Los regímenes especiales de imposición en destino.** Las ventas destinadas a los consumidores finales (operadores sin derecho a deducción) en principio se gravan en el Estado miembro desde el que se efectúan. No obstante, ante el riesgo de falseamiento de la competencia debido a una insuficiente aproximación de los tipos impositivos, se crearon tres regímenes especiales de imposición en destino:

- compras efectuadas en otros Estados miembros por sujetos pasivos que realizan exclusivamente operaciones que no generan derecho a deducir, agricultores que tributan en régimen especial o por personas jurídicas que no son empresarios o profesionales,
- ventas a distancia, y
- ventas de medios de transporte nuevos.

Cada uno de estos tres regímenes especiales de imposición en destino conlleva gravosas obligaciones a los proveedores (régimen de ventas a distancia), o a los compradores (sujetos pasivos que realizan exclusivamente operaciones que no generan derecho a deducir, agricultores que tributan en régimen especial o por personas jurídicas que no son empresarios o profesionales; compras de medios de transporte nuevos). Ante la complejidad de las disposiciones vigentes, algunos operadores, en especial pequeñas y medianas empresas, renuncian a comprar o vender en otros Estados miembros.

No obstante, las dificultades reales con que se han enfrentado los operadores recuerdan diariamente que las empresas y los consumidores todavía no se benefician de todas las ventajas que se esperaban de un mercado único. La obligación de justificar el carácter intracomunitario de sus operaciones, el peso de las obligaciones de identificación y de declaración, el efecto disuasivo de determinadas disposiciones siguen obstaculizando los intercambios entre Estados miembros.

Estas dificultades, conjugadas con la multiplicidad de disposiciones aplicables, se traducen en complejos mecanismos de aplicación del sistema común IVA, que ponen en cuestión la propia simplicidad de los principios en que se basa su funcionamiento.

#### 6.16. La elaboración del régimen definitivo

En el Informe anteriormente mencionado se indicaba que si bien las disposiciones aplicables durante el período transitorio han permitido la supresión de los controles en las fronteras interiores, los futuros cambios en el sistema común IVA responden a unos objetivos mucho más amplios. En este sentido, la armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas al Impuesto sobre el Valor Añadido tiene una doble finalidad:

- asegurar la neutralidad en la imposición de los intercambios, tanto en el interior de los Estados miembros como entre Estados miembros, paralelamente a la evolución general de la construcción comunitaria;
- permitir, de esta forma, "el establecimiento, en el marco de una unión económica, de un mercado común que no falsee las condiciones de competencia y que reúna características análogas a las de un mercado interior".

Al emprender los trabajos sobre el régimen definitivo IVA que asegure el buen funcionamiento del mercado interior, la Unión Europea deberá dar prioridad a la búsqueda de respuestas que permitan el logro de cada uno de estos objetivos.

La situación actual es consecuencia de los principios impositivos que sustentan el sistema común del IVA, pues las disposiciones del régimen transitorio no son sino una adaptación de tales principios al caso específico de los intercambios intracomunitarios. El lugar de imposición de las operaciones sigue definiéndose por referencia al lugar de consumo de los bienes y servicios, de manera que aún es necesario el control "material" de los bienes y servicios objeto de operaciones comerciales.

Por consiguiente, los operadores siguen viéndose obligados a distinguir las operaciones que efectúan y que se destinan a otros Estados miembros. La determinación del carácter intracomunitario de una operación se hace con arreglo a múltiples criterios, que varían en función del tipo de operación, razón por la cual la aplicación de las disposiciones en vigor durante el período transitorio es especialmente compleja. Estas dificultades, que han hecho que algunos operadores, en particular las pequeñas y medianas empresas, renuncien a comprar o vender en otros Estados miembros, afectan también a los particulares en relación con el régimen aplicable a los medios de transporte nuevos.

Entre las ventajas que presenta el IVA frente a otros sistemas que gravan el consumo, la más destacada, sin duda, es la **simplicidad** de las condiciones y los mecanismos de imposición: la imposición de una determinada operación depende sólo del carácter de sujeto pasivo del proveedor y de la consideración fiscal de la operación que efectúa.

Esta "objetividad" de las condiciones de aplicación del impuesto hace que los proveedores no tengan que preocuparse de la situación de sus clientes en lo que atañe al IVA,

y va acompañada, ineludiblemente, de una clara división de las responsabilidades que incumben a cada uno: la responsabilidad de la imposición de una venta incumbe exclusivamente al vendedor, y la responsabilidad del adquirente se limita a la justificación, en su caso, del derecho a deducir el impuesto soportado. La imposibilidad actual de deducir todo IVA soportado en otro Estado miembro supone cambiar la propia naturaleza del impuesto, transformándolo en un impuesto sobre las compras.

La Comisión tenía el compromiso de elaborar las correspondientes propuestas antes de finalizar el año 1994. El objetivo era que durante el período de aplicación del régimen transitorio se solucionaran las dificultades anteriormente mencionadas y se establecieran las bases para la tributación en origen de las distintas operaciones.

No se ha alcanzado un suficiente consenso para solucionar los problemas que puede plantear el establecimiento de una tributación en origen, en concreto un sistema que compense las pérdidas recaudatorias que se producirían en los Estados miembros receptores de bienes y mercancías. Algunos Estados miembros temen que la tributación en el Estado miembro de origen de las mercancías objeto del comercio intracomunitario les produzca importantes pérdidas recaudatorias y existan dificultades en el control de las operaciones. Estas dificultades y el retraso en la presentación de propuestas definitivas originan que el régimen definitivo no entre en vigor en la fecha inicialmente prevista (1997) y que, mientras tanto, continúe aplicándose el régimen transitorio.

## **7. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

### **7.1. Base jurídica de los intercambios de información**

La creciente globalización de la actividad económica, la liberalización de los intercambios de bienes y servicios y la internacionalización de los mercados financieros hacen cada vez más necesaria la cooperación entre los distintos países para hacer frente a los fenómenos de evasión y elusión fiscal internacional. Reflejo de este hecho es el Modelo de Convenio de la O.C.D.E. que en su artículo 26 establece que: "Las autoridades competentes de los Estados contratantes intercambiarán las informaciones necesarias para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio, o en el Derecho interno de los Estados contratantes relativo a los impuestos comprendidos en el Convenio, en la medida en que la imposición exigida por aquél no fuera contraria al Convenio." De la redacción de este precepto se deriva el doble objetivo perseguido en los intercambios de información: asegurar el correcto cumplimiento del Convenio, y asegurar la aplicación de las leyes tributarias a los sujetos al impuesto.

La Comunidad Económica Europea fue más rotunda en sus propósitos en la Directiva 77/799/CEE, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre autoridades competentes de los Estados miembros en la necesidad de hacer frente al fraude y a la evasión fiscal.

El ámbito de la Directiva se extiende no sólo a los impuestos directos, Impuesto sobre la Renta, sobre Sociedades y sobre el Patrimonio; sino también al IVA y a los Impuestos Especiales. En dicha Directiva se recoge el procedimiento de consulta, los plazos de

transmisión de informaciones y el secreto relativa a las mismas. Interesa también destacar que la Directiva en su artículo 11 da cobertura al principio de aplicabilidad de las disposiciones más favorables en materia de asistencia: "Las disposiciones que preceden no excluyen el cumplimiento de obligaciones más amplias respecto al intercambio de informaciones que resulten de otros actos jurídicos."

Las solicitudes de información cursadas por los distintos Estados miembros hacen referencia a tres normas jurídicas para el intercambio de información. Dos han sido anteriormente analizadas: El Modelo de Convenio de la O.C.D.E. y la Directiva 77/799/CEE, de 19 de diciembre de 1977. El tercero es el Convenio Multilateral de Asistencia Administrativa en Materia Fiscal, elaborado conjuntamente por la O.C.D.E. y el Consejo de Europa, si bien hasta la fecha no ha sido suscrito por España.

## 7.2. La aplicación del reglamento (CEE) N° 218/92

El Reglamento (CEE) n° 218/92 del Consejo trata de la cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos indirectos (IVA) y completa las disposiciones de la Directiva 77/799/CEE, que se refiere también a la asistencia mutua entre autoridades competentes de los Estados miembros en materia de impuestos directos e indirectos. Paralelamente a la introducción del régimen transitorio del IVA, que se llevó a cabo el 1 de enero de 1993, el Reglamento prevé el establecimiento de un sistema común de intercambio de información sobre las transacciones intracomunitarias entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

La implantación de un sistema común de intercambio de información sobre las transacciones intracomunitarias iba unida a la supresión de los controles fiscales en las fronteras interiores. Por lo tanto, si la cooperación administrativa no suple ésta pérdida de información, inevitablemente se produciría un importante retroceso en el control de los tributos, necesario para garantizar los ingresos de los Estados miembros y dispensar un trato equitativo a todos los operadores. Con la desaparición de los trámites de declaración de importación y de exportación entre los Estados miembros, los operadores están únicamente sometidos a las obligaciones generales relativas al IVA. Los operadores implicados en el comercio intracomunitario deben por tanto:

- estar **censados** a efectos de IVA en el o los Estados miembros en los que efectúan operaciones sujetas a gravamen en el marco de las transacciones intracomunitarias;
- **expedir facturas** por las entregas intracomunitarias de bienes en las que consten su número de identificación y el de su cliente;
- cumplimentar la **declaración periódica** de IVA con la indicación del valor de las entregas y adquisiciones intracomunitarias;
- presentar un **estado recapitulativo** en el que hagan constar el número de identificación a efectos de IVA y el valor de las **entregas** de bienes realizadas para cada uno de sus clientes identificados en un Estado miembro distinto al suyo, durante el período de declaración (en general, el trimestre). En algunos Estados miembros, como España, la

legislación interna ha establecido también la obligación de declarar las **adquisiciones intracomunitarias** realizadas.

A tal fin, el Reglamento (CEE) nº 218/92 define los procedimientos relativos a dichos intercambios así como a las solicitudes complementarias de información.

El Reglamento desarrolla dos modalidades de intercambio de información:

- Información censal sobre sujetos pasivos.
- Información sobre transacciones intracomunitarias.

**\* Información censal.**

El régimen general para las entregas y adquisiciones intracomunitarias se aplica cuando ambos contribuyentes son sujetos pasivos del IVA, es decir, están identificados como tales en los Estados miembros respectivos; y supone la exigencia del IVA en destino, declarando exenta la entrega y sujeta la adquisición.

Para garantizar el correcto funcionamiento del sistema, el Reglamento establece en el artículo 6 que los Estados miembros deben crear y mantener una base de datos electrónica en la que se incluirá un registro de personas a las que se les haya asignado un número de identificación a efectos del IVA. Cada Estado debe facilitar a la mayor brevedad:

- Confirmación de la validez del número de identificación.
- Nombre y domicilio del sujeto pasivo al que se le ha asignado un número de identificación.
- Cuando así se solicite, deberá proporcionarse la fecha de asignación, y en su caso, la fecha de baja del número de identificación.

**\* Información sobre las transacciones intracomunitarias.**

El artículo 4 del Reglamento establece, con carácter mínimo, el contenido de la información disponible:

- El NIF de quien efectúa la entrega,
- El NIF del adquirente,
- El importe total de las entregas realizadas durante el trimestre expresada en la moneda del Estado miembro que facilita la información.

### **7.3. El sistema de intercambio de información**

Uno de los objetivos esenciales del Reglamento de cooperación administrativa era la instauración, por parte de los Estados miembros y la Comisión, de un **sistema eficaz** de almacenamiento y transmisión electrónicos de determinados datos referentes a las transacciones intracomunitarias con vistas al control del IVA. La información se ha incorporado a una base de datos específica: **V.I.E.S.** (V.A.T. Information Exchange System). La autoridad competente de cada Estado miembro dispone de una base de datos electrónica en la que figura un registro de las personas a las que les ha sido asignado un número de identificación a



efectos de IVA en el país. Dicha autoridad debe velar por que las personas interesadas en las entregas de bienes o prestaciones de servicios intracomunitarias estén autorizadas a obtener confirmación de la validez del número de IVA de una persona determinada.

Los Estados miembros, adoptaron por unanimidad, mantener el mayor control posible sobre la red y evitar problemas relacionados con la confidencialidad, que hubieran podido plantearse con un sistema más centralizado. El principio adoptado en la configuración del sistema VIES es, por tanto, el de la **distribución del sistema de información**. Ello significa que los datos permanecen almacenados donde se elaboran (en cada Estado miembro) y pueden obtenerse por métodos uniformes de acceso, independientes de los puntos de consulta y respuesta. Esta configuración hace posible, en particular:

- la no duplicación de los datos, lo que facilita la gestión de las bases de datos;
- el aprovechamiento de las infraestructuras informáticas de los Estados miembros, del que se deriva una importante reducción de los costes de realización del proyecto y la integración del sistema intracomunitario de datos sobre el IVA con el sistema nacional;
- la fácil aceptación entre los funcionarios de los Estados miembros del nuevo sistema informático, al permitirles emplear los mismos métodos de acceso a la información que los que se utilizan para los datos nacionales;
- la reducción al mínimo de los costes de formación y mantenimiento en los Estados miembros;
- la clara delimitación de las medidas que corresponde tomar a los Estados miembros y las que corresponde tomar de forma centralizada a la Comisión, poniendo así en práctica el **principio de subsidiariedad**.

#### **7.4. El procedimiento de intercambio de información**

El artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 218/92 impone una serie de obligaciones a las Administraciones de los Estados miembros, tanto con respecto a las demás como con respecto a sus operadores censados.

El artículo 4 del Reglamento establece que cada Estado miembro disponga de una base de datos electrónica en la que almacene y procese la información recogida en los estados recapitulativos presentados por los proveedores intracomunitarios en su territorio. En él se contemplan tres niveles de intercambio:

- Primer nivel.

Conforme se establece en el artículo 4.2 del Reglamento que la autoridad competente de un Estado miembro obtendrá automática e inmediatamente, de cada uno de los demás Estados miembros, la siguiente información:

- El número de identificación a efectos del IVA y

- El valor total de todas las entregas que se han hecho desde el Estado miembro consultado. Esta información viene expresada en la moneda del país que realiza las entregas y referida a los trimestres naturales que se consultan.

- Segundo nivel.

Conforme al artículo 4.3, cuando un Estado miembro lo considere necesario para controlar las adquisiciones intracomunitarias, y con la única finalidad de combatir el fraude, tendrá acceso directo a:

- El número de identificación de los empresarios que realizaron las entregas a que se refiere el segundo guión del primer nivel.

- El importe de las entregas que realizó cada empresario.

- Tercer nivel.

Si la información facilitada fuera insuficiente, la autoridad competente de un Estado miembro podrá solicitar en todo momento y para casos específicos una información más amplia. En la respuesta se hará constar, como mínimo, los números, fechas y los importes de las facturas correspondientes a las transacciones solicitadas.

El intercambio de información se realiza de forma automática en los dos primeros niveles, en tanto que para el tercero se requiere la utilización de peticiones de información de forma tradicional, pero que se están llevando a cabo a través del sistema de correo electrónico.

Se han adoptado, asimismo, una serie de métodos para introducir correcciones en los datos ya transmitidos. La rectificación puede emanar de la Administración (control de contabilidad, error material) o del contribuyente (declaración voluntaria). Por otro lado, están previstos dos indicadores para señalar que la información transmitida se refiere a operaciones de ejecución de obra o se deriva de estados recapitulativos que no son trimestrales. Por último, los datos relativos a operaciones triangulares en las que intervienen tres sujetos pasivos censados en tres Estados miembros distintos y de acuerdo con las disposiciones de la directiva 92/111/CEE, figuran en un campo independiente, distinguiéndose así de los correspondientes a transacciones normales.

## **7.5. Asistencia mutua en la recaudación**

En el caso de existir deudas a cobrar a sujetos pasivos no establecidos en el país acreedor existe ya un instrumento jurídico comunitario de asistencia mutua en materia de recaudación (Directiva 76/308/CEE). Los Estados miembros han manifestado también su interés por esta cuestión, y será analizada en el futuro en relación con el concepto de responsable del pago del impuesto.

# **FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: DIFICULTADES Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN<sup>1</sup>**

Gabriel Aghón

## **INTRODUCCIÓN**

Hay que reconocer que pese a los importantes desarrollos legales y avances dados en materia de descentralización fiscal en las últimas décadas en América Latina, las finanzas locales siguen estando caracterizadas, en general, por una escasa autonomía en la determinación de sus principales impuestos, una utilización reducida de los cargos a usuarios y contribuciones, una alta dependencia de las transferencias o aportes presupuestales de los gobiernos nacionales, un uso inadecuado del endeudamiento territorial y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación financiera con los otros niveles de gobierno. Este panorama se da en un contexto caracterizado tanto por un acelerado proceso de urbanización como de un fortalecimiento de la democracia local acompañada de un traspaso creciente de responsabilidades de gasto y por tanto de mayores demandas ciudadanas, lo que en su conjunto ofrece como resultado una permanente brecha fiscal a nivel local entre las necesidades de sufragar gastos y la capacidad de obtención de recursos que dificulta la gestión local y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en América Latina.

Frente a este escenario del financiamiento local, adquiere importancia avanzar en los propósitos de proponer alternativas eficientes de movilización de recursos y de gestión del gasto público local. Para ello es conveniente reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las localidades para resolver sus déficit y asumir de manera efectiva las mayores responsabilidades derivadas del mismo proceso descentralista. Es necesario que las municipalidades cuenten con esquemas adecuados de financiamiento que promuevan la transparencia en el manejo de los recursos públicos incentivando una mayor conciencia de los beneficios y costos tanto económicos y sociales y que propicien una mayor responsabilidad ciudadana y esfuerzo fiscal local como a su vez reduzcan la dependencia de las fuentes externas.

Los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionables con las responsabilidades asignadas por las normas legales. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal y una efectiva coordinación del gasto público a nivel intergubernamental es esencial para el avance del proceso de descentralización fiscal y autonomía local en los países de la región.

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido preparado por el Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto Regional CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", para el IX Seminario Regional de Política Fiscal organizado por CEPAL con el copatrocinio del BID, Banco Mundial y FMI.

## I. LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

El cumplimiento cada vez creciente de las distintas competencias del nivel local, derivado en buena medida por la dinámica de los procesos de descentralización que se adelantan en buena parte de los países de la región, resulta poco efectivo si las municipalidades no cuentan con los recursos financieros suficientes que le permitan adelantar la gestión correspondiente. En este contexto, los gobiernos locales deben tener un adecuado sistema de financiamiento que guarde proporcionalidad frente a las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley, todo ello dentro de un contexto de autonomía y mayor responsabilidad política o "accountability"<sup>2</sup> de las municipalidades en su propia gestión.

Dentro de la concepción de un adecuado sistema fiscal debería existir por lo menos teóricamente una adecuada separación de los ingresos fiscales por niveles de gobierno. En este contexto, los impuestos asignados a cada nivel deberían ser congruentes con los correspondientes gastos. Este criterio, aparentemente sensato, no se verifica en la práctica. Este hecho ha estado permanentemente en el centro de la discusión económica sobre autonomía y descentralización. Las municipalidades latinoamericanas han señalado una alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho a la administración local para satisfacer las necesidades de sus respectivas comunidades.

Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos y gastos por niveles de gobierno para un conjunto de países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Chile) permite corroborar las anteriores aseveraciones. Sin saber a priori cuán importante debe ser cada nivel de gobierno y por tanto los niveles adecuados de la participación de cada uno de ellos, se observa en los gráficos No.1 y 2, cómo a pesar de los esfuerzos descentralistas de los últimos años en estos países, la participación de los gobiernos subnacionales, en particular las municipalidades, sigue siendo bastante baja. Los indicadores de Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay y los países del Istmo centroamericano son aún más preocupantes.

Lo anterior se refuerza si comparamos estas cifras respecto a algunos países industrializados, donde la participación del nivel municipal en el gasto e ingreso público total es significativamente más elevada. Ello deja entrever que en el municipio latinoamericano sin duda existe un amplio camino por avanzar en la transferencias de responsabilidades y el fortalecimiento de las finanzas locales.

En términos generales, las funciones asignadas al gobierno local en cuestión de gastos y el tipo de financiamiento del que disponen, tienen rasgos comunes en los países de la región. Haciendo una sencilla caracterización (ver tabla No.1) tendríamos un primer grupo de funciones propias del nivel municipal fundamentalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos locales como el agua potable y saneamiento básico, la construcción y

---

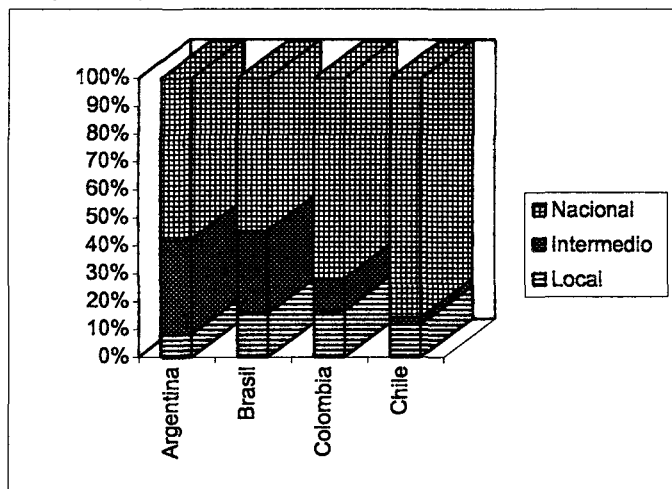
<sup>2</sup> No obstante que el uso del término "accountability" resulte claro para muchos y de que no hay una buena traducción en español, el concepto en este texto, hace referencia al control ciudadano (electorado) sobre la gestión del sector público local a la vez que también contempla la obligación de las dependencias del sector público (autoridades locales) de rendir cuentas acerca de su desempeño en forma clara y periódica.

mantenimiento de la infraestructura urbana. El financiamiento de estas funciones por lo general está basado en los cargos a usuarios, cobros y contribuciones como los instrumentos que promueven la mayor eficiencia.

El ejercicio de funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio y algunos otros servicios relacionados con la administración general y la seguridad, bienes eminentemente de carácter local en que no se puede aplicar el principio de exclusión en la fijación de precios, el financiamiento vía impuestos locales parecería ser lo más adecuado. En algunos países el financiamiento de buena parte de la infraestructura urbana, particularmente de municipalidades de tamaño medio y grandes urbes (áreas metropolitanas) tienen de manera complementaria el acceso al crédito, generalmente bajo ciertas normas de endeudamiento fijadas por las autoridades centrales. Por su parte en pequeñas localidades con dificultades financieras y presiones de índole política es muy común a pesar de los esfuerzos descentralistas el que las autoridades nacionales cofinancien en buena proporción algunos de estos servicios<sup>3</sup>.

Gráfico 1  
**AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO EN CUATRO PAISES SELECCIONADOS, 1992-1993**

Composición porcentual



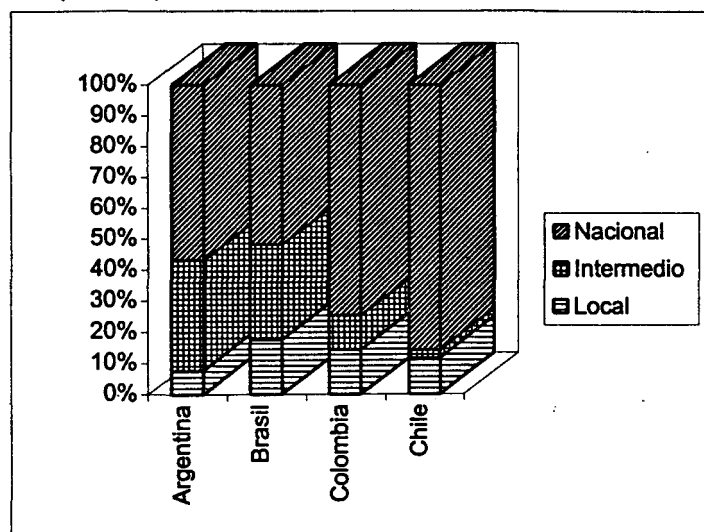
	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	8.2	15.8	16.6	11.8
Intermedio	34	29.5	11.4	2.6
Nacional	57.8	54.7	71.9	85.7

<sup>3</sup> En la provisión de servicios públicos es muy común observar un nivel alto de subvenciones. De acuerdo a estimaciones realizadas en el World Bank Development Report, 1994. "Infrastructure for Development", el financiamiento vía subvenciones por parte del gobierno (ya sea nivel central o subnacional) pueden estar variando entre 20% para gas a cifras cercanas al 70% en agua potable en promedio.

Gráfico 2

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO EN CUATRO PAISES SELECCIONADOS, 1992-1993

Composición porcentual



	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	7.6	17.5	14.2	11.5
Intermedio	35.5	30.7	11	2.6
Nacional	56.9	51.8	74.7	85.8

Fuente: CEPAL, Sobre la base de estudios de caso del Proyecto

Regional de Descentralización Fiscal CEPAL / GTZ

Un segundo grupo de funciones hace referencia a los llamados servicios sociales, tales como la educación, salud, deportes, asistencia social, entre otros. En este caso la municipalidad por lo general tiene un papel de administrador y en menor medida de cofinanciador de dichos servicios. Por ello debe interactuar particularmente con el nivel nacional quien generalmente define y financia en gran parte las políticas en estos campos. Asimismo el nivel intermedio juega un rol financiero y de apoyo técnico importante, resaltando quizás el caso de los países federales donde los gobiernos provinciales o estatales participan de manera significativa en el diseño y financiamiento de los programas sociales que se desarrollan en su territorio. En los últimos años, las municipalidades de varios países latinoamericanos vienen siendo objeto del traspaso significativo de mayores responsabilidades en el área social, frente a lo cual ha sido altamente conveniente el apoyo técnico y la concurrencia financiera del nivel nacional a través de instrumentos como las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales.

Un tercer grupo de funciones, que tradicionalmente no aparece explícitamente como responsabilidad local es la promoción del desarrollo económico local, la cual recientemente ha venido cobrando fundamental importancia en el contexto latinoamericano derivado en buena parte por los procesos de descentralización, globalización y apertura económica que promueven a su vez una mayor competitividad en el ámbito territorial. Si bien esta responsabilidad, se realiza en coordinación con los niveles regional y nacional, por lo general las ciudades medianas y áreas metropolitanas empiezan a tener un papel protagónico en su diseño y aplicación. La financiación de estas funciones debe contemplar adicional a los ingresos propios mencionados, la misma posibilidad del endeudamiento y la búsqueda de incentivos tendientes a la participación del sector privado, entre otros. Para el caso de las municipalidades chilenas se observa en la tabla No.2, la estructura de funciones y financiamiento.

En este contexto, conviene señalar de manera breve los principios básicos que se esperaría tener presente en el adecuado diseño de una política de fortalecimiento municipal. Un primer principio, es el del beneficio, que recomienda preferentemente la utilización de impuestos locales, cargos, cobros y contribuciones como los instrumentos que promueven una mejor asignación de los recursos públicos, Segundo, el principio de la eficacia recaudatoria que recomienda impuestos de baja movilidad interjurisdiccional (impuesto inmobiliario) y de bajo impacto distributivo. Tercero, el principio de equidad en donde aparecen claramente los objetivos redistributivos y de compensación fiscal a nivel subnacional (justificación a las distintas modalidades de transferencias). Cuarto, el principio de la autonomía y responsabilidad (fiscal y política), aspecto que se manifiesta tanto en el proceso de determinación de las cargas tributarias locales como en la discusión de la propuesta de gasto local y posteriormente en el control o rendición de cuentas fiscales al electorado.

**Tabla No.1**  
**Competencia municipales y fuentes de financiamiento en países de la región**  
**(Un esquema general)**

Tipos de funciones	Funciones Propias	Funciones concurrentes con otro nivel de gobierno	Observaciones relativas al financiamiento
<b>Servicios Públicos</b> - Agua potable y saneamiento básico - Electricidad - Teléfono	x x x		La principal fuente de financiamiento viene por los cargos a los usuarios. En algunos casos, cuando se requiere inversiones significativas, tienen acceso al endeudamiento.
<b>Transporte e infraestructura urbana</b> - Pavimentación y reparación de vías - Carreteras - Puentes - Alumbrado de las calles - Transporte masivo	x x x	x  x	El alto volumen de recursos comprometido en este tipo de obras recomienda la concurrencia financiera y técnica en muchos casos por parte del nivel nacional. También viene siendo importante por el financiamiento de ciertas obras, el uso de las contribuciones de mejoras y el acceso a cofinanciación proveniente del sector privado (concesiones).
<b>Servicios generales urbanos</b> - Recolección de basura - Parques y recreación - Aseo de calles - Operación del municipio	x x x x		El financiamiento de varios de estos servicios proviene tanto de la tributación local como de los respectivos cargos y cobros
<b>Servicios sociales</b> - Educación primaria - Salud básica - Bienestar social - Vivienda		x x x x	El financiamiento correspondiente a este tipo de servicios viene mayoritariamente a través de subsidios, aportes presupuestales y distintas modalidades de subvenciones y/o transferencias.
<b>Promoción del desarrollo local y regional (actividades agrícolas, industria y minería, turismo, medio ambiente y telecomunicaciones entre otras)</b>		x	Adicionalmente a las fuentes propias tradicionales, está el endeudamiento y la participación privada.
Fuente: Cuadro elaborado por el autor sobre la base de la experiencia municipal latinoamericana.			



**Tabla No.2**

<i>Funciones Municipales y Fuentes de Financiamiento en Chile</i>			
Funciones		Financiamiento	
Categoría General	Funciones Específicas	Fuentes Específicas	Categoría General
Administración General	Operación del municipio Promoción y regulación de la actividad comunitaria	Impuesto territorial	Ingresos tributarios y de operación
Regulación urbana	Regulación de construcciones, tránsito y transporte Planificación urbana	Permisos de circulación Patentes comerciales y profesionales Otros ingresos operacionales Fondo Común Municipal	
Provisión de bienes públicos	Prevención de riesgos y emergencias Protección del medio ambiente Aseo de calles Mantenimiento de parques y jardines Drenaje		
Prestación de servicios	Alumbrado público		
Servicios sociales	Promoción de empleo y la capacitación		
Prestación de servicios	Recolección de basura	Cobro directo	Cobro a usuarios
Inversión en Infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructura comunitaria	Recursos Propios FNDR Programa de mejoramiento urbano ISAR Vivienda y obras públicas	Transferencias cerradas sin cofinanciamiento
Servicios sociales	Deportes y Recreación  Asistencia Social  Administración de establecimientos educacionales Administración de consultorios de salud  Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias  Asignación de subsidios monetarios	Transferencia DIGEDER  Fondo Social FOSIS  Subvenciones educacionales  Subvenciones Ministerio de Salud (FAPEM)  Programa de mejoramiento de barrios  Tesoro público	Transferencias abiertas sin cofinanciamiento   Endeudamiento  Fondos Externos
Fuente: M.Marcel; J.Espinoza (1994). Descentralización Fiscal el caso de Chile. Documento preparado para el Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal			

## **II. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: CONSIDERACIONES GENERALES**

A los efectos de una reflexión sobre las dificultades y los nuevos desafíos que enfrentan las finanzas locales en América Latina conviene hacer una rápida revisión de la situación actual de los principales fuentes de recursos con que cuentan las municipalidades. Las posibilidades de gestión de las autoridades locales sobre el desempeño de cada una de las fuentes de ingresos son bastante diversas y en este sentido los retos son distintos. A manera de ejemplo si se trata de ingresos propios como los impuestos locales o de los cargos a usuarios y contribuciones, las municipalidades a pesar de sus restricciones tienen sin duda un mayor campo de acción que si se tratase de las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento donde prácticamente no tienen mayor ingerencia en su determinación pero si serías repercusiones en la estructura del financiamiento local. En razón a ello en esta sección se dará una mayor atención al tema de la generación de recursos propios por parte de las municipalidades.

De manera comparativa y bastante global se observa en el cuadro No.1 la estructura de los ingresos locales para un conjunto de países latinoamericanos donde se resalta la alta participación de las transferencias intergubernamentales y por así decirlo la pérdida de importancia de los recursos propios (tributarios y otros ingresos no tributarios). Si estos datos lo comparamos con algunos países industrializados se tiene que si bien las transferencias constituyen una fuente importante en el financiamiento local, los porcentajes son menores resaltándose un renovado interés de las fuentes tributarias y de los cargos a usuarios que en su conjunto alcanzan una mayor participación en el total de ingresos locales. Sin pretender profundizar en un análisis comparativo (Aghón y Letelier, 1991) sobre el cual hay bastante literatura (autores como R. Bird, Mc Lure, A. Shah y M. McMillan, entre otros han trabajado el tema de la asignación de bases imponibles y competencias) podríamos decir que la estructura del financiamiento local en América Latina es bastante frágil (altamente dependiente de las transferencias) y el fortalecimiento de los ingresos propios (impuestos, cargos, cobros y contribuciones sin duda es la principal asignatura pendiente de los procesos de descentralización fiscal en los países de la región, si queremos como es el objetivo que éstos sean adecuadamente sanos y sostenibles.

**Cuadro No.1**  
**Estructura de los Ingresos Municipales**  
**en Países Seleccionados de la Región, 1994**  
**(Porcentaje de las Diferentes Fuentes de Recursos)**

	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Perú
Transferencias	62.7	54.7	47.8	42.7	58.1
Impuestos					
- Impuestos a la propiedad	8.3	7.4	12.4	12.6	9.1
- Impuestos a las patentes comerciales			18.1	9.2	2.6
- Impuestos a los vehículos			3.2	7.4	
- Otros Impuestos		7.3	5.2	3.7	1.3
Total Impuestos	22.3	22.8	38.8	32.9	13.0
Cargos, cobros y contribuciones	14.1	4.6	10.4	12.4	13.3
Otros recursos	15.0	17.9	3.0	12.0	15.6
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Estudios de casos nacionales, Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina

**a. *La Tributación Local: potencialidades y restricciones de la principal fuente de ingresos propios.***

Si bien hay que reconocer que en los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento de la tributación municipal en América Latina, igualmente hay que ser conscientes que todavía se actúa en términos generales con un marco bastante restrictivo en que se define por ley, la base gravable, la tasa impositiva y demás normas procedimentales de los impuestos locales, dejando un escaso margen de actuación a las municipalidades.

La tributación local en América Latina descansa fundamentalmente en impuestos directos que están dirigidos a bienes que gravan la expresión material de un patrimonio o de un capital como sería el caso típico del impuesto territorial o predial, el de las patentes municipales aplicados a la industria y el comercio, impuestos a la propiedad y utilización de vehículos, entre los más importantes. La evidencia empírica nos muestra como dichos gravámenes constituyen cerca del 80% de la tributación local.

Gran parte del problema de la asignación de bases imponibles a los gobiernos subnacionales y en particular a las municipalidades deriva en buena medida de la dificultad de encontrar gravámenes relativamente eficientes y que cumplan con ciertos principios básicos de la administración tributaria moderna. Siguiendo los principios básicos de eficiencia y consistencia de las fuentes de ingresos con las necesidades de gasto (A. Shah, 1993) sumado a ello los tradicionales principios de eficacia recaudatoria, progresividad,

responsabilidad, bajo impacto distributivo y macroeconómico y baja movilidad de la base imponible, entre otros<sup>4</sup>, sin duda uno de los impuestos que cumple estas condiciones y que podría catalogarse de adecuada su asignación al ámbito local es el impuesto a la propiedad inmueble o comúnmente llamado "predial" ó "territorial". Dada su importancia y actual debate en las legislaciones y reformas fiscales que vienen siendo promovidas se hará un par de consideraciones sobre su comportamiento y principales desafíos.

El impuesto inmobiliario o predial con que cuentan buena parte de las municipalidades en América Latina, es como se mencionara en teoría el gravamen más adecuado para captar los incrementos del valor de los bienes inmuebles. Desafortunadamente la experiencia nos muestra que los avalúos o valores catastrales están significativamente por debajo de los valores comerciales o de mercado (en algunos de los países el avalúo catastral alcanza tan solo un valor cercano a una tercera parte del valor comercial) a pesar de los esfuerzos de las instancias responsables de dicha labor por actualizar y modernizar la administración del catastro. A ello contribuye sin duda la sensibilidad o costo político que significa para las autoridades locales adoptar medidas como el aumento de las tarifas del impuesto o la actualización de su base<sup>5</sup>.

El hecho de que este impuesto en particular conlleve un alto costo político en cierto sentido es conveniente puesto que incentiva la fiscalización de los programas y proyectos de la administración por parte de los ciudadanos-contribuyentes, lo que a su vez también debería promover incentivos para un monitoreo de la burocracia local. Esta mayor vinculación entre impuesto y preferencias del electorado en que se percibe directamente el beneficio de la carga tributaria puede justificar los mayores esfuerzos de recaudación de impuestos (Tanzi, 1995).

El interés gubernamental de fortalecer esta fuente de ingresos, se refleja fundamentalmente en dos grandes tipos de acciones que de ninguna manera son excluyentes sino que, por el contrario, tenderían a ser complementarias: Por una parte, el esfuerzo se concentra en actividades relacionadas con el mejoramiento de la misma actividad catastral a través de la utilización de técnicas modernas de valoración de predios, sistemas de información geográfica computarizada, sistematización y actualización de la información referentes a avalúos y precios de la propiedad inmobiliaria por zonas de la ciudad, etc.

Por otra parte deben ponerse en funcionamiento mecanismos que incentiven a los municipios a fortalecer la administración del recaudo del impuesto a través de una mejor orientación del contribuyente (sistemas ágiles de consulta y pago a través del sistema bancario), técnicas de autoavalúo que requieren sistemas de información actualizados de apoyo e incentivos para una correcta identificación y valoración de los predios, y sanciones

---

<sup>4</sup> Musgrave hace un excelente tratamiento de los principios básicos a tener presente cuando se diseña una distribución de potestades tributarias. Véase "Who should tax, What and Where?" en Charles MacLure (coordinador), *Tax Assignment in Federal Countries* (Canberra, Australian National University Press, 1983). Otros autores como R. Bird y A. Shah han estudiado bastante el tema de la asignación de las bases imponibles a los gobiernos subnacionales como parte fundamental del proceso de descentralización fiscal.

<sup>5</sup> Siendo conscientes que la cercanía de la recaudación eleva el precio político de un aumento de impuestos, se tiene que en impuestos como el de la propiedad inmueble se hace aún más evidente cierta actitud reacia de las autoridades locales al incremento de la carga tributaria por la sensibilidad política que lo caracteriza (William Dillinger, "Urban Property Tax reform: Guidelines and Recommendations" Urban Management Program, Abril, 1991.

efectivas contra la evasión del tributo. De la experiencia que han tenido países como Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, España, Filipinas, Indonesia, entre otros, se desprende que a pesar de los problemas que aún enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de ambas estrategias que busque la actualización de la base del tributo, la determinación de tarifas que aplicadas al avalúo fiscal tengan cierta correspondencia con la capacidad de pago y, la modernización de la administración del recaudo. Asimismo es recomendable como se verá en los casos estudiados que las autoridades locales tengan una mayor autonomía y responsabilidad contando para ello con los elementos de una tributación moderna.

### **Los casos de Santafé de Bogotá (Colombia) y de La Paz (Bolivia)**

A los efectos de constatar algunos de los esfuerzos recientes de reformas y modernización de impuesto inmobiliario que vienen promoviéndose en algunas ciudades capitales de la región, se hará una breve referencia a los casos de Santafé de Bogotá (Colombia) y la Paz (Bolivia)<sup>6</sup>. El impuesto inmobiliario representa para la primera de ellas una cuarta parte de los ingresos tributarios locales de la ciudad en promedio para el período 1990-1994, anotando que hasta la década pasada constituía la principal renta local en Colombia y en la actualidad sólo lo es en los municipios de escasa actividad industrial y comercial. En la ciudad de la Paz, el impuesto inmobiliario representa en promedio para el período 1990-1995 un poco más de la mitad (55%) del total de los ingresos tributarios.

Cabe mencionar que los incrementos significativos del recaudo del tributo en los últimos años coinciden para las ciudades mencionadas con reformas implementadas en 1994. En el caso de Santafé de Bogotá conviene mencionar que teniendo como antecedente un proceso previo de formación de predios iniciado de manera muy lenta en 1991 y con un nuevo marco legal e institucional que permitió establecer para la ciudad un régimen fiscal especial que culminó en 1994 en una reforma más amplia de los impuestos locales. Dentro de dicha reforma se adoptó el autoavalúo como base gravable (opción permitida por la ley), así como un conjunto de normas procedimentales para su administración<sup>7</sup>. Lo anterior se justificaba en el bajísimo porcentaje de predios formados (de un total de 1.25 millones de predios apenas el 30% estaba formado catastralmente) y sumado a ello el atraso considerable del avalúo catastral frente al valor comercial cuyos valores oscilaban entre el 40 y 50% para los predios formados y para el restante (70% del total de número de predios) la relación del valor catastral estaba entre el 10 y el 30% del valor real.

---

<sup>6</sup> Un mayor detalle de estos dos casos se encuentran en las ponencias de Julio Roberto Piza "El Autoavalúo, una alternativa para incrementar la base gravable del Impuesto Predial: La experiencia de Santa Fe de Bogotá", octubre de 1996; Y la de Javier Cuevas "El Impuesto a la Propiedad Inmueble: La experiencia de la Paz, octubre de 1996. Estas ponencias fueron presentadas en el seminario internacional del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal realizado en Venezuela, 2-4 de octubre, 1996.

<sup>7</sup> El autoavalúo hecho por el contribuyente tiene unos parámetros que fijan como valor mínimo el mayor valor entre el avalúo catastral o el 50% del valor comercial. A la vez que concedía al contribuyente el derecho de no pagar más del doble del impuesto del año anterior. En cuanto a normas procedimentales estableció la obligación de presentar una declaración privada del impuesto y el pago a través del sistema bancario liberando a la administración de dicha labor. Así mismo estableció un régimen de sanciones por la no declaración, inexactitudes, extemporaneidad y mora en el pago. Finalmente como fuera planteado por J. R. Piza (1996), el nuevo sistema se vio estimulado por el reconocimiento de este valor (autoavalúo) como costo fiscal en caso de venta con lo cual se podía eliminar el impuesto de renta que generan sobre la utilidad derivada de la enajenación.

A pesar de algunas dificultades iniciales (costo político de asumir el nuevo sistema), el resultado más evidente fue el significativo incremento del recaudo (ver cuadro No.2). Al parecer este incremento se debió más al aumento del número de predios que pagaron el impuesto que a un aumento significativo del recaudo per-cápita produciéndose una "mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión" (J.R. Piza, 1996). A manera de lección de esta experiencia exitosa para un caso tan caótico como era el de la ciudad capital y de un gran número de ciudades donde el proceso de formación y actualización catastral sigue estando tan desactualizado, se observa que el autoavalúo constituye una opción interesante que requiere adecuados sistemas de declaración privada así como de una eficiente gestión administrativa en los campos de la fiscalización y cobro, sistemas de información y de sanciones. Resulta por tanto un desafío para el resto de ciudades capitales de departamento y en ese sentido se tiene que otras municipalidades como Cali y Barranquilla han empezado a adoptar el sistema de autoavalúo. Para el caso de pequeñas localidades sin perjuicio de continuar con las actividades del catastro nacional debería evaluarse la posibilidad de contrastar la valoración catastral con un ejercicio de autovaloración que permitiese tomar la decisión más conveniente para la respectiva municipalidad.

**Cuadro No.2**  
**Santafé de Bogotá**  
**Impuesto Predial Unificado**  
**1993-1996**  
**Millones de pesos**

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996
Avalúo	8,921,098	17,724,125	22,155,156	30,305,924
Recaudo	45,662	104,000	128,000	157,635
Declarantes <sup>/1</sup>	550,000	950,000	997,500	1,047,375
Tarifa Efectiva	0.51%	0.59%	0.58%	0.52%

Fuente: Elaborado por el Sr. Julio Roberto Piza, con datos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá; para ser presentado en el III Seminario Internacional de CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, realizado en Venezuela en 1996.

<sup>/1</sup> Para 1995 y 1996, estimación sobre el total de documentos recepcionados. 1996 provisional a Octubre.

En el caso de la ciudad de la Paz (Bolivia), el significativo crecimiento del recaudo a nivel local en 1994 (ver cuadro No.3) es el resultado de la aplicación de la Ley de Participación Popular (norma básica del actual proceso de descentralización boliviano) que elimina la participación directa del gobierno central al definirlo como ingreso municipal. En la actualidad las localidades que lo soliciten y demuestren capacidad administrativa pueden recaudar directamente el impuesto. De manera complementaria se puede mencionar que el incremento en los dos últimos años se deben a los esfuerzos municipales de modernización del proceso de recaudación que contempla la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes (J. Cuevas, 1996). Al igual que el caso

anterior, la Paz posee las tablas de zonificación sobre las cuales se aplica el impuesto bastante subvaluadas (valores inferiores en un 50% a los valores reales lo que conduce a que los autoavalúos realizados por los contribuyente estén altamente subestimados y contribuyan adicionalmente con la elevada evasión en el pago. Frente a esta problemática se ha iniciado recientemente actividades de fiscalización.

**Cuadro No.3**  
**Impuesto a la Propiedad Inmueble con Relación a**  
**los Impuestos Municipales y los Ingresos Totales**  
**del Gobierno Municipal de la Ciudad de La Paz**  
**En millones de U\$ dólares**

Período	Impuesto Propiedad Inmueble (a)	Impuesto Municipales (b)	Total Ingresos Municipales (c)	Relación Porcentual	
				(a/b)	(a/c)
1991	3.7	6.5	35.1	56%	10%
1992	4.8	8.1	41.0	58%	12%
1993	4.6	9.3	40.7	50%	11%
1994	8.2	13.4	37.4	61%	22%
1995	10.3	19.9	41.9	52%	25%
1996 <sup>/a</sup>	9.3	19.4	45.9	48%	20%

Fuente: Elaborado por el Sr. Javier Cuevas Argote, con datos de la Dirección de Recaudación del Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz; para ser presentado en el III Seminario Internacional de CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, realizado en Venezuela en 1996..

<sup>/a</sup> Datos ejecutados hasta agosto y proyectados para los últimos cuatro meses.

De esta corta experiencia del impuesto a la propiedad inmueble como ingreso exclusivo de la ciudad, se desprende que el gobierno municipal ha pasado a darle una alta prioridad al incremento en su recaudación, consciente que puede aprovechar el enorme potencial que tiene dada la significativa diferencia entre los valores actuales de los inmuebles y los valores de mercado. Cada vez se ve como una buena opción la participación del sector privado en la implantación de un adecuado sistema de catastro fiscal que podría reemplazar los autoavalúos. De otra parte, es consciente de la importancia del establecimiento de incentivos y mecanismos de control para fortalecer las actividades de fiscalización en las que igualmente se podría contar con la participación del sector privado. Finalmente, esta mayor responsabilidad adquirida por la ciudad se manifiesta en los propósitos de lograr hacia futuro una cierta autonomía en la determinación de tarifas (alícuotas) del impuesto como de hecho está contemplado en el caso de las municipalidades colombianas.

**b. Los Cargos a los Usuarios, Cobros y Contribuciones: hacia el autofinanciamiento de los servicios.**

Se observa en las últimas décadas una mayor utilización de los cargos, cobros y contribuciones que hacen parte de lo que podríamos llamar ingresos no tributarios asociados directamente con la prestación y provisión de ciertos bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales<sup>8</sup>. Cabe mencionar la potencialidad que tienen para la financiación directa de un servicio o actividad específica que se presta hacia el contribuyente, donde además debe existir una razonable equivalencia entre el beneficio y el costo o precio que el mismo requiere para ser prestado<sup>9</sup>.

A diferencia de los tributos locales, los cargos a los usuarios permiten una relativa autonomía de las municipalidades sobre la determinación de las tarifas, administración y recaudo. Es quizás el ejemplo más claro donde la legislación municipal a nivel latinoamericano, permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto y en la misma posibilidad de autofinanciar algunos bienes y servicios públicos locales<sup>10</sup>.

Cabe mencionar que quizás ante la misma debilidad de las finanzas locales, se ha observado que en varios de los servicios públicos (a manera de ejemplo en los programas de agua potable y saneamiento básico) se vienen dando altos niveles de subvenciones del gobierno que tienden a hacer menos transparente el financiamiento. Lo anterior quizás encuentre sustento cuando se está haciendo referencia exclusiva a sectores marginales de las ciudades donde no hay capacidad de pago y por tanto pueden generar resistencia a su pago.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que esta modalidad de ingresos continúa teniendo un relativo bajo peso en la estructura de ingresos de las municipalidades latinoamericanas, lo que obedece entre otras razones a limitaciones legales que restringen su utilización plena (pareciera ser el caso de Bolivia donde se requiere autorizaciones de instancias del nivel central para su aplicación caso por caso), la promoción de exenciones bastante amplias en su cobro (en el caso de las contribuciones, amplios sectores o grupos de la población por distintos intereses terminan siendo excluidos del pago o tienen tratos preferenciales); mala calidad de los servicios y en general cierta resistencia política frente a la actualización de tarifas.

---

<sup>8</sup> Para efectos analíticos es útil hacer la distinción entre los impuestos locales (de obligatoriedad y cobro extensivo a la población) de las modalidades que presentan los ingresos no tributarios como son los cargos, cobros y contribuciones, instrumentos asociados al uso y consumo de ciertos servicios (Edling, H. "Ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales, trabajo presentado en seminario CEPAL/GTZ en Venezuela, Octubre 1996).

<sup>9</sup> Los cargos a los usuarios al proveer una cierta información acerca de los costos de un servicio específico y de la demanda real por dicho servicio o bien público promueve una asignación entre el sector público y privado más eficiente (Edling, 1996). En otros términos el problema de "crowding out" se ve limitado por este instrumento.

<sup>10</sup> La recuperación de costos vía este instrumento (cargos, cobros y contribuciones) no solo promueve una mayor autonomía financiera sino que muy posiblemente en los servicios que estén obligados a autofinanciarse existan bastantes incentivos hacia la eficiencia en la producción. Este argumento es desarrollado recientemente por Anand Chandavarkar, "Infrastructure Finance: Issues, Institutions and Policies" World Bank Policy Research Working Paper No.1374 (Nov. 1994).



Una clasificación general de esta modalidad de financiamiento nos muestra que existen varios tipos de instrumentos como son, por una parte, los cargos y cobros por la prestación de servicios públicos locales básicos y otras actividades urbanas. Por otra parte, están las tarifas y peajes (precios de bienes semi-públicos) relativos al transporte urbano, parques y recreación, entre otros. Un tercer tipo de instrumentos hace referencia a algunas contribuciones especiales establecidas para el financiamiento urbano y las cuales están estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria, y que hoy en día vienen siendo utilizadas por algunas ciudades para captar ingresos que posteriormente serán reinvertidos en obras prioritarias para el desarrollo urbano.

Este último tipo de instrumentos corresponden al caso de las contribuciones de mejoras o de valorización, las cuales han venido siendo utilizadas exitosamente por las ciudades de algunos países como Colombia y que en algunos países no están contempladas explícitamente en el ordenamiento financiero municipal como sería el caso de las municipalidades de Chile. Asimismo en otros países como Bolivia y Perú a pesar de estar contempladas legalmente no han tenido mayor aplicación por razones de falta de voluntad política y en algunos casos por que no ha habido el correspondiente interés y desarrollo técnico de las administraciones locales.

No obstante que mereciera una sección aparte, es importante tener presente que vienen dándose recientemente experiencias bastante interesantes de movilización de capitales privados para el financiamiento de la infraestructura municipal<sup>11</sup>. Es el caso de los contratos de concesión que sin duda constituyen una veta por explorar y aprovechar en las municipalidades. Se evidencia un interés local en países como Chile y de manera reciente en Colombia, Perú, entre otros de aprovechar ciertas normas y regulaciones que orientan nacionalmente en buena medida la participación del sector privado en grandes programas de infraestructura (vías, puentes, puertos, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc) y que en un contexto local igualmente podrían ser asimiladas por sus respectivas normativas<sup>12</sup>.

Adicionalmente y dentro de la concepción de un desarrollo urbano sustentable que está relacionado con los procesos de urbanización, la movilización de recursos del sector privado (en particular los aportes de las industrias) para la gestión del medio ambiente es uno de los temas de mayor desafío en los próximos años. Las llamadas tasas o impuestos por

---

<sup>11</sup> Como se observa en el Informe de Desarrollo Mundial 1994 (Banco Mundial) y el documento "Better Urban Services: Finding the right incentives" (Banco Mundial, 1995), las posibilidades de participación del sector privado en la infraestructura urbana comprende por lo general opciones como las siguientes: i. Propiedad y explotación privada (tradicional manejo de los servicios públicos); ii. Propiedad pública y explotación privada (incluye régimen de concesiones y es de creciente importancia en la región para proyectos de agua potable, carreteras con peajes, manejo de puertos, ferrocarriles, entre otros.); iii. Propiedad y explotación privada (sistemas de privatizaciones); y iv. Servicios a cargo de la comunidad (importante en comunidades y proyectos de pequeña escala).

<sup>12</sup> La experiencia de países como Perú nos muestra como a partir de las recientes normas de concesiones a sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, las municipalidades han interpretado que pueden actuar bajo este mismo marco (es el caso de la municipalidad de Miraflores). Dentro de la actual discusión de modificación a la ley orgánica municipal, uno de los proyectos que actualmente viene siendo trabajada por la Comisión de Descentralización del Congreso Peruano, se tiene previsto revisar el régimen de tributación local y temas como la incorporación explícita de las concesiones está también en la agenda de trabajo.

contaminación ambiental son temas urgentes a trabajar especialmente en las grandes metrópolis de América Latina.

***c. Las Transferencias del gobierno central: alta dependencia de esta fuente de ingresos y posibles connotaciones sobre el esfuerzo fiscal local.***

Cabe anotar que los ingresos por concepto de transferencias intergubernamentales constituyen en muchos casos una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local. En una buena parte de las municipalidades, especialmente de tamaño medio y pequeño constituye la fuente más importante de financiamiento.

Los criterios de distribución consideran diferentes variables como la población (por lo general es la más común y la de mayor peso relativo), indicadores de pobreza, esfuerzo fiscal, eficiencia administrativa, entre otras<sup>13</sup>. Estas últimas recientemente han venido ganando importancia en su efectiva aplicación y ha ido acompañada de significativos esfuerzos en el mejoramiento de los sistemas de información estadística que estos requieren.

En el caso de las transferencias discrecionales o condicionadas, están orientadas principalmente al financiamiento de los servicios básicos de salud y educación y en general al financiamiento de la inversión productiva y social. En este caso el nivel central define las características del programa y las municipalidades se limitan a ser los administradores sin una exigencia de un porcentaje de cofinanciamiento y por tanto de un escaso margen de actuación de las localidades en la implementación y control de los programas.

Existen otras transferencias que pretenden corregir las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, asegurar el logro de ciertos objetivos redistributivos y de eficiencia fiscal y la compensación por la existencia de importantes externalidades. Esta gran variedad de transferencias son el resultado tanto de las características socio-económicas del país y de la tradición política como de la capacidad de administración y control de los niveles nacionales.

Algo que debe destacarse es tanto la importancia que esta fuente tiene en la estructura del financiamiento subnacional como la tendencia al aumento de las transferencias en las distintas experiencias descentralizadoras de la región (ver cuadro No.4). Se observa para países como Colombia y en menor medida Brasil, Venezuela y Bolivia, el hecho de ver aumentado significativamente y aún se tienen previstos sustanciales incrementos para los próximos años. En otros países como Chile y Argentina si bien hay tendencias al aumento, la velocidad es menor debido al fuerte control que ejerce el nivel nacional que bajo el principio de la preservación de los equilibrios macroeconómicos atenúa (tiene un amplio margen de discrecionalidad) el posible carácter procíclico de esta fuente de ingresos.

---

<sup>13</sup> Para una mejor ilustración de las distintas modalidades de transferencias y variedad de criterios de distribución véanse los estudios de caso nacionales del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal y un análisis comparativo en CEPAL "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales desafíos", 1996.

**Cuadro No.4**  
**América Latina: Importancia de las Transferencias**  
**Intergubernamentales, Países Seleccionados, 1994**

	Argentina	Brasil	Colombia <sup>a</sup>	Chile
Porcentaje del PIB	5.3	6.0	4.6	1.6
Porcentaje del total de ingresos del Gobierno Nacional <sup>b</sup>	39.2	31.2	38.0	6.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios de caso.

<sup>a</sup> En cuanto a los porcentajes en el caso de Colombia, se tiene previsto constitucionalmente que irán aumentando gradualmente hasta el año 2002 donde se estima que los indicadores serán cercanos al 6.0 del PIB y a un 46% del total de ingresos corrientes.

<sup>b</sup> Hace referencia a la participación en el total de ingresos corrientes del gobierno nacional

Si bien es justificable por razones de equidad el uso de las transferencias, el hacer que esta fuente tienda a ser la base principal del financiamiento de la descentralización conlleva varios problemas que es útil mencionar. Uno de ellos es el mismo comportamiento y actitud local hacia esta fuente versus sus ingresos tributarios. En otras palabras el desincentivo al esfuerzo fiscal local o pereza fiscal y la misma falta de corresponsabilidad fiscal va a conducir a que estén mas atentos a las posibilidades de seguir aumentando las transferencias a costa de reducir su autonomía que a satisfacer las necesidades reales de sus contribuyentes<sup>14</sup>.

Un segundo problema tiene que ver con la falta de transparencia y efectividad de los mecanismos de distribución y administración de las transferencias. Lo anterior conduce en muchos casos a efectos no deseados o "perversos". Un ejemplo claro que se da en varios de los países, particularmente señalado en las experiencia de Argentina y Brasil es dado las desigualdades socioeconómicas a nivel territorial, el énfasis de la distribución de esta fuente más en las mismas regiones que en las personas, lo que podría conducir a una situación final de la destinación de dichos recursos que puede hacer que los pobres de regiones ricas terminen subsidiando a los ricos de regiones pobres<sup>15</sup>. Otro ejemplo dada la rigidez en la

<sup>14</sup> En países como Colombia se han adelantado algunos trabajos (F. Sánchez, 1994; H. Cadena, 1995; R. Steiner y Correa P, 1994.; R. Janguito y otros autores, 1995) que pretenden verificar la hipótesis de que el incremento de las transferencias ha ocasionado cierta pereza fiscal y para ello han intentado establecer relaciones causales entre los ingresos tributarios a nivel subnacional y el monto de las transferencias giradas por el gobierno central utilizando para ello estimación de modelos uniecuacionales de elasticidades, ejercicios de cross-section, ejercicios de tipo panel y estimación de modelos de función de transferencias. Los resultados hasta ahora encontrados desde el punto de vista del análisis econométrico no parecen validar satisfactoriamente dicha afirmación y ello se debe en buena medida al hecho de no contar con cierto consenso en la medición de conceptos como la capacidad y el esfuerzo fiscal y aún más delicado de disponer de una base estadística fiscal detallada a nivel subnacional que sea a su vez confiable y actualizada.

<sup>15</sup> En un reciente trabajo realizado por A. Porto y P. Sanguinetti para el Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal sobre el tema de las transferencias Intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso (Dic, 1996 en proceso de publicación) muestran para un grupo seleccionado de países de la región que los temores de que la distribución regional de las transferencias estuviese conspirando contra una mejora de la distribución personal del ingreso es parcialmente infundado. Ello se debe a que la evidencia muestra que la redistribución regional viene favoreciendo las regiones menos desarrolladas a pesar de que el sistema no contemple mecanismos de focalización el tipo de gasto social que vienen financiando hace que el mismo tenga un efecto redistributivo personal positivo.

utilización sectorial de los recursos transferidos es el sobrefinanciamiento de algunos servicios en ciertas regiones que muy probablemente van a conducir a pérdidas en la calidad y prestación del servicio.

Un tercer problema se refiere a la misma autonomía local que en muchas ocasiones se verá restringida por la condicionalidad e instrucciones que imponga el nivel nacional, reduciéndose el papel municipal a la simple administración y focalización de los programas definidos centralmente. No significa lo anterior que las transferencias no sean necesarias o que no estén promoviendo los incentivos y objetivos deseados, sino que debe mantenerse el adecuado balance entre las distintas modalidades de financiación y el grado de autonomía fiscal.

***d. El endeudamiento municipal: mayores posibilidades de inversión y de riesgo en la estructura de las finanzas locales.***

Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener un apalancamiento para nuevos recursos a la financiación de obras prioritarias, está la capacidad de endeudamiento, cuyo uso adecuado puede complementar sin duda las tradicionales fuentes de recursos locales.

Con algunas excepciones (casos de Brasil, Colombia y Ecuador), el rasgo común del sistema de financiamiento local es la baja utilización de la capacidad de endeudamiento. Esto necesariamente conlleva a que las municipalidades no puedan evaluar la rentabilidad de la ejecución de ciertas obras prioritarias de inversión pública que con los escasos recursos presupuestados dentro de una vigencia no se puede financiar su realización. Es decir requiere determinar la carga fiscal que deberán soportar las generaciones presentes para garantizar obras prioritarias para las generaciones futuras (equidad intergeneracional).

Ahora bien si el nivel de endeudamiento no es compatible con la capacidad de pago de la población y por tanto con el crecimiento de las finanzas locales, no sólo puede frenar las posibilidades de inversión local, sino que puede llegar a ser económicamente y financieramente insostenible. Lo anterior obviamente puede suceder si existe demasiado relajamiento en las normas legales de crédito y una deficiente evaluación financiera de la capacidad real de pago. En países como Argentina, Venezuela y Chile, prácticamente las municipalidades no pueden realizar operaciones de crédito público y para realizarlas deben contar con un largo trámite que exige en últimas la aprobación del respectivo Congreso Nacional.

Si bien es recomendable su utilización acorde y coherente con los objetivos de la política macroeconómica, algunos especialistas en el tema sugieren que hay demasiada prevención al tema y pocas evidencias que los déficit municipales y su financiación vía esta fuente sea una amenaza real para la estabilidad macroeconómica de los países de la región. Cabe recordar que los problemas dados en esta materia se presentaron en el pasado reciente no con las municipalidades sino precisamente con los gobiernos estatales o provinciales de países federales como Argentina y Brasil en que sus altos niveles y manejo relajado tuvo serios (aún los tiene) efectos a nivel macroeconómico.

Con el ánimo de no plantear posiciones extremas en uno u otro sentido y siguiendo ciertos criterios básicos que sugerirían ubicarse en un punto intermedio que combine cierto comportamiento similar al del mercado y por tanto una mayor disciplina financiera, mínimas normas claras sobre el tope o monto del empréstito, menos presión política en su asignación y un uso fundamentalmente para fines de inversión<sup>16</sup>, creo que hay coincidencia en que se requiere dar una mayor atención al tema y en este sentido hacer una revisión legal de las actuales normas, lo que pasa por establecer unas nuevas pautas en la regulación de las condiciones del endeudamiento que sean sostenibles en el mediano y largo plazo. En este sentido es conveniente revisar los esfuerzos recientes de tratamiento de la deuda dado en países como Brasil y en particular la iniciativa legal que está en discusión en Colombia (con cierto consenso de las autoridades monetarias y las entidades territoriales), la cual recoge un planteamiento interesante que incluye aspectos como el cambio en la base para el cálculo de la capacidad de pago.

#### **IV. NUEVOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**

Un esquema de financiamiento local con las características mencionadas no permite visualizar con claridad las ventajas que ofrece la municipalidad y en un sentido más amplio la racionalidad económica de las decisiones que se adoptan en su territorio. Esto sin duda tiene sus implicaciones en el financiamiento local, puesto que si los habitantes de una ciudad no contribuyen o pagan en cierta proporción la realización de las obras que los benefician mediante los impuestos, tarifas, cargos a los usuarios y contribuciones muy posiblemente la brecha financiera va a aumentarse y hacerse insostenible. Por ello adquiere importancia evaluar cuáles son realmente los desafíos más urgentes a afrontar. De la experiencia latinoamericana de los últimos años se desprende algunas consideraciones relativas a los retos que las municipalidades deberán afrontar en los próximos años. De manera breve vale la pena señalar entre éstas las siguientes:

Se desprende de lo expuesto anteriormente que pese a las potencialidades y restricciones de los instrumentos financieros mencionados, la problemática local gira fundamentalmente en torno a la suficiencia financiera a nivel local para hacer frente a sus responsabilidades de gasto y de cierta debilidad en la capacidad administrativa y técnica (gestión) frente a las exigencias que demandan los procesos de descentralización promovidos en los países de la región. Las políticas de fortalecimiento municipal además de estar preocupadas por resolver el problema de la suficiencia financiera, debe estar mayormente motivada a mejorar la calidad del gasto público de los niveles subnacionales.

El desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel de gobierno) frente a unas necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones

---

<sup>16</sup>

En América Latina se viene dando una interesante discusión sobre la temática por parte de especialistas en el tema del federalismo Argentino como R. López Murphy, A. Porto y P. Sanguinetti. En Brasil por J. Roberto Rodrigues Afonso, Rui A. Britto. En Colombia con L. C. Valenzuela y Ferreira, J.A Ocampo, G. Perry y E. Wiesner. Asimismo expertos internacionales del FMI como Teresa Ter-Minassian, quien ha profundizado en el tema desde una perspectiva internacional en que formula interesante criterios a tener presente como algunos de los mencionados en este texto.

preocupantes, lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos. Una de las metas de la descentralización fiscal es la creación de un entorno político-administrativo que apoye la responsabilidad financiera. Este gran desafío requiere de un sistema de financiamiento local que delegue a las municipalidades más autoridad para generar ingresos y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos<sup>17</sup>.

En este contexto, el modelo general de financiamiento municipal debería estar soportado en el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos fiscales y financieros en virtud de sus atribuciones y potencialidades. Algunos de ellos apuntan en teoría a la consecución de diversos objetivos relativos tanto al reforzamiento de la capacidad y autonomía financiera, como en otros casos a resolver el problema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales. En fin son múltiples propósitos que deben estar articulados y resueltos bajo los principios básicos de la eficiencia en la asignación de competencias, la equidad a los distintos niveles territoriales y una mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos locales en su gestión.

No obstante lo anterior, en la práctica se ha tendido a utilizar preferencialmente el uso de las transferencias intergubernamentales con las consabidas connotaciones que ello implica. Este tipo de comportamiento viene siendo objeto de una interesante discusión, puesto que un alto grado de dependencia financiera *vis à vis* el rezago de los sistemas de imposiciones propias, necesariamente le quita mayores posibilidades de sostenibilidad a los procesos (pérdida de corresponsabilidad fiscal, autonomía y responsabilidad política) e introduce una mayor incertidumbre de los efectos que estas modalidades tienen frente a los objetivos anteriormente mencionados.

La mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región<sup>18</sup>. En este sentido, el diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento de las finanzas locales contemplan diversas opciones. Por una parte están las relacionadas con la estructura actual de ingresos tributarios y cobros a usuarios y que requieren como algunos especialistas han planteado, tanto el reconocimiento a la diversidad municipal como el incentivo a una mayor creatividad financiera que versus la pasividad tradicional de las administraciones locales, permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales. En esta línea de acción es igualmente

---

<sup>17</sup> Véase Dennis Rondinelli "Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analysis" Policy and Research Series, Office of Housing and Urban Programs. Washington DC, USAID, 1990.

<sup>18</sup> Estos propósitos se ven reflejados en los recientes esfuerzos de países como Colombia y Bolivia. En el primero de ellos y a partir de una nueva constitución se han expedido importantes normas de competencias y recursos. Así como de manera reciente la aprobación de una reforma tributaria en 1995, que contiene disposiciones sobre impuestos territoriales y actualmente algunas iniciativas de ley que buscan la modernización de los fiscos territoriales, contemplando entre otros una reorganización de tributos locales como el de industria y comercio y adicionalmente se evalúa la posibilidad legal de aprobar la sobretasa a la gasolina para el financiamiento de infraestructura vial a nivel municipal. En el caso de Bolivia también se cuenta con un marco legal (Ley de participación popular), reforma tributaria y Ley de modificación reciente (1994) que no sólo transfiere importantes fuentes tributarias al nivel local, sino que además deja sentada la bases para un mejor aprovechamiento de estos recursos, incluyendo los cargos y contribuciones y las bases generales para contar con una administración tributaria más adecuada.

importante tener un papel activo en la determinación y ampliación de la base tributaria, en la optimización de los sistemas de recaudación local. Asimismo una mayor autonomía en la determinación y fiscalización de sus ingresos provenientes particularmente de impuestos.

En el ámbito de la tributación local y de la asignación de bases imponibles, es conveniente reservar y fortalecer aquellas que los gobiernos municipales pueden aplicar más eficientemente como aquellas bases que tienen una baja movilidad interjurisdiccional y que por ello admiten imposición de tasas diferenciales a nivel territorial (caso impuesto inmobiliario). Asimismo aquellos tributos que están estrechamente relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades municipales con externalidades localizadas (caso de las patentes comerciales y circulación de vehículos).

Por otra parte, y con un claro propósito de aumentar los recursos financieros y aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta conveniente plantear posibles nuevas fuentes de ingresos a nivel local. En este sentido, y de acuerdo con la revisión de la experiencia internacional, parece conveniente analizar las posibilidades de nuevos recursos que ofrece los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano. La utilización de este tipo de instrumentos no sólo podrían aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del nivel central. Asimismo se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En otros términos promueve que determinados servicios urbanos se autofinancien. Otro de los instrumentos a profundizar en su aplicación al financiamiento de la infraestructura urbana hace referencia a la movilización de capitales privados vía las llamadas concesiones.

Quizás como lo sugiere la teoría del federalismo fiscal, una de las reglas de oro debe ser la ampliación al máximo del principio del beneficio a nivel local y para ello la municipalidad debe cobrar en lo posible por los servicios que presta y de esta manera contar así parezca muy obvio con fondos propios para cubrir mínimamente sus gastos corrientes. En otros términos es deseable el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento de la administración local.

En general se recomienda una cierta flexibilidad del sistema impositivo que permita a los gobiernos locales tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos<sup>19</sup> y determinación de los cobros a usuarios. En esta materia algunos países han venido dando pasos significativos, mientras en otros todavía existe un marco bastante restrictivo de actuación local. Complementariamente con lo anterior es recomendable también una mayor flexibilización por el lado de los gastos, que responsabilice cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local. La falta de autonomía y de responsabilidad política o de "accountability" incentiva a que las autoridades locales evadan sus responsabilidades y presionen o culpen al gobierno central por la fragilidad de sus finanzas.

---

19

En países como Brasil y Colombia, las municipalidades tienen una relativa autonomía para fijar las tasas del impuesto (inmobiliaria). En el otro extremo países como Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela las tasas del tributo siguen siendo de responsabilidad central.

Se requiere una mayor claridad en la división de competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno que responsabilice de manera directa y cercana el financiamiento con la calidad de los servicios urbanos. Esta mayor correspondencia entre ingresos y gastos exige que esta asignación de funciones siga mínimamente los principios de subsidiaridad fiscal y responsabilidad política.

Respecto a las transferencias intergubernamentales dada la importancia que tiene en la estructura de las finanzas públicas locales, conviene mencionar que para el logro de los objetivos redistributivos (equidad y compensación fiscal) y de eficiencia en su utilización es importante que el diseño sea simple y transparente que minimice la influencia política en su asignación. El uso excesivo de este instrumento puede conducir a un sistema de financiamiento municipal altamente dependiente y con algunos incentivos al fomento de la irresponsabilidad en el gasto y a la disminución del esfuerzo fiscal. En razón de lo anterior es esencial vincular de una manera estrecha su utilización y sus bondades con los demás instrumentos del financiamiento local. En síntesis uno de sus principales desafíos es que esta fuente de recursos sea complementaria al esfuerzo recaudador municipal y promotora e incentivadora de una gestión eficiente, responsable y autónoma de las localidades (Wiesner, 1995).

En materia de endeudamiento, tema que suscita sin duda grandes inquietudes y polémica para el gobierno central, el tema merece una mayor discusión para lo cual es conveniente revisar la experiencia internacional a nivel local, particularmente de aquellos casos en que existe autorización de endeudamiento y la posibilidad de emisión de bonos de deuda pública bajo claros y estrictos mecanismos de control de las autoridades monetarias y adecuado manejo fiscal a nivel local. Es realmente conveniente para la municipalidad ser consciente tanto de su capacidad administrativa y técnica como de la correspondiente capacidad real de pago que asegure la solidez financiera y la responsabilidad en la definición de los proyectos de inversión a ser financiados mediante esta fuente. Por tanto debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación. En ningún caso, es recomendable autorizar o promover operaciones de rescate financiero ante la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales en el cumplimiento de dichas obligaciones.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de mecanismos financieros que vienen operando, en muchos casos de forma independiente y desarticulada entre los niveles nacional y subnacional (regionales y locales), quedan una serie de inquietudes, fundamentalmente en torno a la necesidad de que existan unas pautas mínimas de coordinación entre los distintos niveles intergubernamentales, y de revisión y ajuste de las diferentes herramientas financieras para garantizar la concurrencia oportuna de los recursos para el cumplimiento de las mayores responsabilidades de las municipalidades. Es evidente que bajo el esquema de la descentralización aumentan los riesgos de una utilización ineficiente de los recursos financieros. Existen peligros como la posible atomización de los recursos, carencia de proyecto de inversión debidamente formulados y descoordinación del gasto entre los distintos niveles de la administración.

Debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades. En esta dirección se requiere promover desde iniciativas legales que promuevan



una mayor autonomía local y una deseable rendición de cuentas, con acciones de las municipalidades en el campo del desarrollo institucional. A manera de ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas contables uniformes y consistentes, la auditoría financiera y de resultados, la supervisión de los programas por parte de las mismas comunidades, la elaboración permanente y actualizada de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación.

Los mayores desafíos que enfrentan las finanzas locales son tanto la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia al asignar los recursos públicos y el fomento de un adecuado nivel de autofinanciamiento de los gobiernos subnacionales que sean compatibles con los propósitos de estabilización económica y modernización del sector público. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales a nivel municipal es esencial para el avance del proceso de descentralización y autonomía local.

De la revisión de las experiencias locales en los países de la región, si bien no se desprenden las recetas ideales para resolver los problemas financieros de las municipalidades, si se observa una amplia evidencia de esquemas institucionales e instrumentos que han mostrado resolver con alguna efectividad muchas de las dificultades anotadas. A manera de ejemplo, innovaciones exitosas en la gestión descentralizada de algunos servicios, diferentes opciones financieras que han introducido mayor racionalidad al sistema impositivo local y al de los mecanismos de transferencias, nuevas fuentes de ingresos propios no tributarios, esquemas interesantes de supervisión y participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad política y en general todo un campo de experimentación que viene enriqueciendo las alternativas de fortalecimiento de la gestión local. Sin duda este mayor conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas que se puede dar tanto entre las mismas municipalidades de un país como con otras localidades de los países de la región a través del fomento de la cooperación internacional en ciertas áreas críticas de la gestión descentralizada.

## BIBLIOGRAFÍA

AGHON, G. (1994). "Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal" en publicación del CEP y CEAL: Más recursos para la ciudad: Nuevas perspectivas. Editores Irrarrázabal y Lehmann. Santiago de Chile.

----- and L. LETELIER (1996). "Local Urban Governments Financing: A Comparison between countries" Department of Economics. University of Chile. Estudios de Economía, Vol.23, Agosto de 1996.

AHMAD, E.; CH. VEHORN; G. BROSIO; B. SPAHN (1995). "Colombia: Reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias". Documento de trabajo del F.M.I.

BAHL, R; J. LINN (1992). "Urban Public Finance and Management in Developing Countries" New York:Oxford University Press.

BIRD, R. (1993). "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization" National Tax Journal, vol.46, junio, pp. 201-221.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (1996). "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y principales desafíos", Informe del Proyecto Regional CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, Santiago de Chile.

CUEVAS, J. (1996). "El impuesto a la Propiedad Inmueble: El caso de la ciudad de la Paz, Bolivia", documento presentado en el III Seminario del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina, octubre 1996.

DILLINGER,W. (1991). "Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations" World Bank Paper.

EDLING, H. (1996). "Los ingresos no tributarios: Una perspectiva internacional" Documento de trabajo del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, 1996.

MUSGRAVE, R. (1983). "Who should tax, Where and What?, Tax Assignment in Federal Countries, Camberra, Australian National University, Center of Research on federal Financial relations.

PIZA, J.R (1996). "El autoavaluo, una alternativa para incrementar la base gravable del impuesto predial: La experiencia de Santafé de Bogotá", documento presentado en el III seminario del Proyecto CEPAL/GTZ sobre descentralización Fiscal en América latina, Octubre 1996. Venezuela.

ROJAS, F. (1995). "La implantación de la participación popular y la descentralización del estado: Sugerencias Estratégicas", documento preparado para el Proyecto PROADE/GTZ. La Paz, Bolivia.

SHAH, A. (1994). "The reform of intergovernmental fiscal relation in developing and emerging market economies", Washington, D.C., Banco Mundial.

SPAHN, B. (1996). "Coordination, Cooperation and Control within Decentralized Fiscal Systems", documento presentado en el III seminario del Proyecto CEPAL/GTZ sobre descentralización Fiscal en América Latina, Octubre 1996. Venezuela.

TANZI, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some efficiency and Macroeconomics Aspects" Trabajo preparado para el Annual Conference on Development Economics (Washington DC: World Bank, 1995).

TER-MINASSIAN, T. (1995). "Los empréstitos de gobiernos subnacionales: Problemas y experiencias internacionales", Documento presentado en el VIII Seminario de Política Fiscal de la CEPAL.

VALENZUELA, J.P. (1996). "Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile", documento preparado para el Proyecto CEPAL/GTZ. Santiago, Chile.

WIESNER, E. (1995). "La Descentralización, el Gasto social y la Gobernabilidad en Colombia" Departamento Nacional de Planeación-DNP y Asociación Nacional de Instituciones Financieras-ANIF, Santafé de Bogotá.

WORLD BANK (1989). "World Development Report, 1988", New York, Oxford University Press.

WORLD BANK (1994b). "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1994: Infraestructura y Desarrollo", Washington D.C.

WORLD BANK (1995). "Better Urban Services: Finding the right incentives", Washington D.C.



# LOCAL GOVERNMENTS: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON INDUSTRIALIZED AND DEVELOPING COUNTRIES

by

Melville L. McMillan  
Department of Economics  
University of Alberta  
Edmonton, Alberta  
Canada T6G 2H4

\*Presented at the Public Economics Workshop, Kuala Lumpur, Malaysia, June 25-26, 1996 and a forthcoming chapter in S. Wilson et al. (eds), *Malaysia's Public Sector in the Twenty-First Century: Planning for 2020 and Beyond*, Pelankuk Publications (M) Sdn. Bhd.

## I. INTRODUCTION

Interest in intergovernmental relations has been growing worldwide. The emergence of the European Community and supranational government is one stimulus to this interest but, also, some European countries (e.g., France, Portugal and Spain) are decentralizing. Another is the need to rethink and reorganize governments in the former Soviet Union states, now in a more democratic and a market oriented context. In developing countries, urbanization, the rising demands for public services and the need to more effectively mobilize resources has prompted the examination of fiscal federalism and consideration of decentralization. In the industrialized countries, interest in local government and intergovernmental relations is ongoing as the role of government in general is being (re)assessed (often prompted by fiscal stress).

The provision of public outputs at the local level is an important component of government in all countries. In most, local government has the major responsibility for the provision of such goods and services but its role and the nature of intergovernmental relations varies considerably among countries. The purpose of this paper is to survey local governments internationally from a public finance perspective so as to be aware of the different roles that local government does play, to try and understand the reasons for the different arrangements and, to some degree, to assess relative performance. The paper has two main parts. In the following section, the expenditures and revenues of local governments are surveyed for a selection of industrialized and developing countries for which comparable data is available. That survey suggests that decentralization should be pursued (or refined) in many, especially developing, countries. Decentralization is explored further in the other major portion of the paper. There, it is first considered from the perspective of the lessons from the work that has been done in fiscal federalism. That is followed by a section in which some of the reservations about decentralization are acknowledged and discussed.

## II. THE LOCAL PUBLIC SECTOR AND ITS FINANCE

In this portion of the paper, we examine what it is that local governments do and how they finance those activities. While local governments' activities extend beyond public expenditures, our view is restricted to the public finance perspective. That is, we see on what it is that local governments spend. We then turn to the sources of the funds that finance those expenditures. Particular attention is paid to local tax revenue but we also review nontax revenues which are often a significant source of local governments' own revenue. Local government own-source revenues are almost universally supplemented by transfers or grants from central and/or state governments. The amount and nature of these transfers are interesting and important to note and understand.

### A. Local Government Expenditure Responsibilities

To what functions do local governments allocate their budgets and in what proportions? To answer this question, we look at the functional allocation of expenditures in selected industrialized and developing countries. Relatively few countries are represented. The reason for this is that the functional breakdown of local government expenditures at the local level is available for only a few countries in the International Monetary Fund's government finance statistics. Despite this constraint, a relatively clear picture emerges; that is, there is considerable diversity among countries although, as shall become apparent ultimately, in the appropriate circumstances, such variation can be quite reasonable and workable. Furthermore, in most industrialized and advancing countries, local governments have a significant (perhaps still potential) role to play.

#### A.1 Expenditures by Function

Look first at the six industrialized countries in Table 1; Australia, Canada, Denmark, France, Germany and the United Kingdom. Transportation and communication and general public services are strikingly large in Australia. Public order and safety is relatively important in Canada and the UK where local governments are largely or fully responsible for the costs of local policing.

The role of the social services of education, health, and social security and welfare in local budgets differs greatly. Education is a major budgetary item in Canada and the UK where local authorities bear a large share of the costs of schooling, although with substantial support from the provincial and central governments respectively. In contrast, health is entirely a central responsibility in the UK but is important in the local budgets of Denmark and Germany. Social security and welfare, responsibilities typically felt to be assigned best to senior levels of government, are significant local items in all countries but Australia and Canada, and especially so in Denmark. These social services represent half or more of local budgets in Canada, Germany, the UK, Denmark (over 75 percent) and about 40 percent in France. Only in Australia (at less than six percent) are these functions of little importance to local governments.

Recreation and culture and transportation and communication are responsibilities that are more uniformly found at the local level. Consequently, their budgetary importance

is more consistent across these countries. Much the same is true of housing and community amenities (which includes sanitation) although this functional area is of more modest proportions in Canada and Denmark.<sup>1</sup>

Table 1 also provides information on the functional allocation in six developing countries; Bolivia, Paraguay, Kenya, Bulgaria, the Czech Republic and Estonia. Here too, there is a great diversity in the budgetary responsibilities of local governments. In Bolivia, where local government is small and very weak, its role is almost limited to providing some services like water, solid waste and sometimes electricity; and even these are extensively encroached upon by central government agencies. In Paraguay and Kenya, local government is also small but local authorities do provide some education and health services besides general services and some economic services. In the new market economies of Bulgaria, the Czech Republic and Estonia, which are emerging from under Soviet domination, social services (education, health and social security/welfare) are much more important although there is much variation among them. Education is the important function in Estonia, while the three areas together account for almost three-quarters of local spending in Bulgaria but just over one-quarter in the Czech Republic where housing and transportation are relatively more important responsibilities.

#### A.2 Local Governments' Contributions in Specific Expenditure Areas

Further insight into the role of local government and its role in various budgetary areas is provided by the information in Table 2. There, for three expenditure areas -- education, health, and transportation and communications -- the level of total spending relative to GDP is reported as well as the distribution of that spending among the levels of governments. (Where some of the expenditures are supported by intergovernmental grants, the expenditure is attributed to the level of government which finally spends the funds for the service.) Consider first the government expenditure on these functions as a percentage of GDP. While there is not insignificant variation among industrialized countries and also among developing countries, for education and for transportation and communications, government expenditure as a percent of GDP are comparable among industrialized and developing countries.<sup>2</sup> For health care, however, the governments in at least three of these developing countries spend a smaller share than governments in the industrialized countries. Thus, with the exception of health care in some developing countries, government spending on these functions appear relatively comparable among industrialized and developing countries.

---

1. A fuller discussion of the information in this and other tables for the industrialized countries can be found in McMillan (1994) from which the data is taken. Background on the developing countries comes from a variety of sources, many of which are referenced throughout the paper.

2. Note that the percentages for the Czech Republic and Estonia are overstated. See note (a) of Table 2.

Which level of government is responsible for these expenditures differs considerably among countries; both among industrialized countries and among developing countries. Looking at the industrialized countries for education, education is essentially a state responsibility in Australia and a local responsibility in the UK. Elsewhere, the costs are shared to a greater extent but the arrangements differ substantially. In Canada, about two-thirds comes from local sources and one-third from the provinces; in Germany, three-fourths is financed by the states; in France, three-fourths comes from the central government; and in Denmark, the sharing in is about equal between local and central governments.<sup>3</sup>

Similar variation among countries also exists for health although the roles are often quite different. Health finance is essentially a local responsibility in Denmark but a central government responsibility in the UK and France and predominately central in Germany. In Canada, the provinces are responsible for health care spending while, in Australia, it is shared between the state and central governments.

For transportation and communications, the distribution of government spending is much more uniform than for the cases above. In the unitary countries, local authorities account for somewhat less than half, while in the federal countries, the local share is closer to 30 percent with the state/provincial and central governments sharing the remainder.

The pattern is quite different and much more consistent for the developing countries. Spending on these activities is very centralized in Bolivia, Paraguay and Kenya. Practically 100 percent of government spending on education is central. There is a modestly larger amount of local spending for health but central governments still account for over 90 percent of the total. This is also true for transportation and communications. Even in Bolivia, a unitary state which has regional administrative units as well as local governments, over 70 percent of transportation outlays are made by the central government.

The three European developing countries are more decentralized. This is especially true of Bulgaria. Education has the more decentralized financing of the three functions reported. Health is a central responsibility in Estonia while largely local in Bulgaria. Local governments in these countries contribute to transportation although only modestly in Estonia.

Local spending is often supported by grants from senior governments. For example, almost 75 percent of the large share of education spending by local governments in Canada is financed by grants. In the UK, however, where the local spending responsibility is even larger, transfers specifically for education represent only five percent of local education outlays but local authorities in the UK receive significant general purpose grants that take education costs into account. In contrast, although local governments meet over 90 percent of government health expenditures, there are almost no grants in support of those

---

<sup>3</sup>. More Canadian provinces have moved recently towards assuming almost full responsibility for school financing, thus reducing the local contribution, although not necessarily the source of the funds.



costs in Denmark. However, Danish local authorities have local income taxes and a strong overall equalization program. Grants are popular for supporting transportation needs in the industrialized countries. In the developing countries, no grants exist for any of these functions in Bolivia, Paraguay and Kenya even when local spending is not trivial. While grants to support certain of these functions exist in the developing European countries, they are not distinguished in the IMF data.

Primarily because the local share of the expenditure responsibility varies so much across countries, local government expenditure on a function as a share of GDP differ greatly. This is particularly so for education and health and exists across all countries. There is much greater uniformity for transportation and communications but that consistency is pretty much limited to the industrialized countries.

### A.3 Local Government Expenditures in Aggregate

While information on certain major functions is interesting and important, the overall patterns become clearer when we look at total expenditures by local and other governments. Table 3 reports expenditures by level of government and as a percentage of GDP. Across the industrialized countries, total government expenditures are typically in the 40 to 50 percent range with Denmark somewhat above that at 57 percent. Among the developing countries for which we have data, the shares are lower (13 to 35 percent) but for the Czech Republic at 50 percent. Local government plays a minor role in Australia where it represents 6.8 percent of government expenditure. Denmark is the other extreme with local government accounting for more than half of government outlays. Elsewhere, local authorities represent from one-sixth to one-quarter of government expenditures. In 1987, France was the most centralized of the industrialized countries with over 80 percent central spending but, as a result of making efforts to decentralized its public sector, the local share has grown to 23.2 percent in 1994.

Central government outlays represent about 80 percent or more of government expenditures in the developing countries. However, there is a clear distinction between the European ones and the others; in Europe, about 20 percent of government expenditures are local while in the other three countries they range from 2.6 to 8.2 percent.<sup>4</sup>

Local government expenditures as a percentage of GDP display a clear pattern. For many countries, industrialized and developing, the percentage is in the 7 to 11 percent range. Denmark, with its large local public sector, is at 31.9 percent. In Bolivia, Paraguay, Kenya, and interestingly Australia, the role of local government is quite limited with local authority expenditure there going from 0.3 to 2.7 percent of GDP. It must be recognized that within this latter group, Australia's local authorities are quite viable but have a very restricted range of responsibilities while, in the other three countries, the role of local governments is constrained more by lack of fiscal capacity rather than authority. The

---

<sup>4</sup>. As data in Ms. Wee Chong Hui's paper in this volume demonstrates, Malaysia, with about five percent of total government expenditure at the local level, fits into this latter group.

relatively impoverished state is reflected in part by the lack of any intergovernmental grants to the local level in those countries.

#### A.4 Observations on Expenditures

There is no single overriding assignment of responsibilities to local government that stands out in practice. There is a narrow core of functions that almost all local governments undertake but those undertaken beyond that deviate in major ways. The core set of responsibilities would typically include local roads and walkways, fire protection, parks and playgrounds, recreational and cultural activities, garbage collection and removal, bylaw enforcement, land use, drainage, and probably some water and sanitation services. Differences emerge when it comes to responsibilities for policing and a wider range of utilities but they are especially evident when one turns to schooling, health, and social security and welfare. The latter involve major costs and, although often a local or private responsibility initially, have tended to be assumed by senior governments in many countries. The patterns which emerge depend on history, politics and cultural factors as much as economic considerations. When local governments are responsible in a large way for education, health and social welfare, they are typically assisted by senior governments through intergovernmental grants or shared revenues or have significant local tax bases relating well to ability to pay.

### B. Revenue Sources of Local Governments

Local governments obtain revenue from three major sources; taxes, nontax revenues (e.g., fees and charges) and grants or transfers from other governments. We examine initially the relative importance of these three sources. We then look in more detail at the own-source revenues; i.e. the types of taxes and then nontax revenues. A discussion of intergovernmental transfers to local governments follows. Information on the revenues of local governments are available for a much larger number of countries than is data on expenditures.

#### B.1 Local Government Revenue

The sources of revenue of local governments in industrialized countries are reported in Table 4. In order to maintain a perspective on the absolute and relative size of local governments in these countries, Table 4 also shows local revenues as a percentage of GDP and local expenditure as a percentage of total government expenditure.

Anticipating information to come, the industrialized (i.e. OECD) countries in Table 4 are grouped into those where local governments rely heavily upon property taxes, those relying primarily on income taxes and those which use a broader mix of tax sources. There is a strong geographic and/or cultural pattern to these groupings. With the exception of the Netherlands, the property tax reliant group has a British heritage. (Malaysia follows this pattern.) The income tax reliant group is largely northern European plus Japan. Southern European, largely Mediterranean, countries dominate the mixed tax group. Somewhat atypically, Ireland and the Netherlands within the property tax group get rather little revenue from taxes. Property taxes are the mainstay of local public finance for the others.

Although not reported here, one can readily calculate that taxes in these countries do not account for more than four percent of GDP. In contrast, local taxes in the income tax reliant group are commonly two to three times as large relative to GDP. Despite the difference in taxes to GDP between these two groups, there is not a notable difference in the contribution of local government to total government expenditure. While uneven, local taxes are typically much less in the mixed taxed countries.

Nontax own revenues are important in almost all countries although the relative contribution varies considerably. However, as a percent of GDP, they fall in the two to three percent range with surprising frequency.

But for Iceland, grants are an important source of funds for local governments in all countries. However, as shall be noted later, these figures understate the importance of intergovernmental transfers in a broader sense, particularly for many of the high income tax reliant group.

For the developing countries, countries are grouped by geographic region. As shall be seen, however, it is the European countries that tend to rely heavily upon income taxes while the other countries depend on other forms of taxation. It is the European countries where local government is relatively most important (as measured by percent of GDP). Local government in Brazil and, to a lesser extent, South Africa are in a relatively intermediate position but, in other countries, local government has a very minor role. The pattern of local finance is most consistent among the European countries. Elsewhere, the relative importance of the three sources differs markedly. The variation is greatest for grants. The contribution of grants ranges from nothing in three countries (Bolivia, Paraguay and Kenya) to about two-thirds of revenues (in Brazil, Guatemala and the Philippines). Taxes make a low contribution where grants are high. Nontax revenue makes a contribution in all countries but it varies from a low of 5.9 percent in Estonia to 67.9 percent in Kenya.<sup>5</sup>

## B.2 Local Tax Revenues

The relative contributions from the various sources of tax revenue are shown in Table 6 for the industrialized countries. The importance of the property tax for the first group is evident. For none does the property tax provide less than three-fourths of the revenue. The UK temporarily deviated from the property tax with a brief but unrewarding experiment with the "community charge", a per adult poll or head tax. Since then, the UK has reverted to a form of property taxation. Various forms of local income taxes are found in some localities in the United States, especially in large cities, but local sales taxes are a much more popular supplement for property taxes there.

---

<sup>5</sup>. Information on many of these countries can be found in, for example, Ahmad (forthcoming), Bird, Ebel and Wallich (1995), Nickson (1995), Shah (1991 and 1994). Bahl and Linn (1992) is a valuable source on the public finance of urban centers. For more detail on industrialized countries see McMillan (1994) and the references cited there.

Although local property taxes are common in northern Europe and Japan, taxes on incomes and profits are the dominant source of local revenue. Unfortunately, revenue sharing arrangements in which local authorities get a specified share of income and profit taxes levied by other levels of government are not distinguished in the data from those local income taxes that local authorities control in the sense of having the freedom to set local rates. Examples of countries having revenue-sharing arrangements are Austria, Germany and Spain while Denmark and Sweden represent the most valid local income tax situations.

In the mixed tax countries, consumption taxes (both general and specific) are an important component of the local tax mix. In addition, several countries have other relatively unique taxes. For example, in France, the *taxe professionnelle* (a local business tax) raises almost 40 percent of local government revenues while, in Austria and Greece, payroll taxes are important. Greece is unique in that there are no local income or property taxes.

The sources of tax revenue for local governments in developing countries are shown in Table 7. Income taxes, primarily levied on persons, dominate taxes in the four European countries but are minor, if found at all, elsewhere. Again shared taxes obscure the picture. For example, in Poland, all the income taxes come from the local share of national income taxes; primarily from its one-third share of the wage tax. In Bulgaria, all the income taxes are shared revenues. These would be better distinguished as such or as transfers.<sup>6</sup> In Poland, real property taxes are the major locally controlled tax but this is a much less important revenue source in Bulgaria, the Czech Republic and Estonia. However, as privatization of property progresses and property values become established, property taxes may come to take a more important place in formerly communist countries.

As could be expected, property taxes are important in Kenya and South Africa. In Paraguay, the central government just turned over responsibility for the assessment and collection of property taxes to the local governments. Though it will require time for the municipalities to take full advantage of this authority, it will enhance the property tax base as a viable revenue source for local government. Because property taxes are centralized in Bolivia with local governments getting only a ten percent share, local governments there rely heavily upon taxes on goods and services. In Guatemala too, the property tax is centrally administered. Local governments there raise most of their revenue from a variety of sources including a head tax.

### B.3 Nontax Own Revenue

Local revenues from fees, sales and fines are the most significant of the nontax revenues in industrialized countries where they account for from 40 to 90 percent of the nontax total. While their contribution to local finance overall varies more widely, fees, sales and fines average 44 percent of tax revenues and about 14 percent of expenditures.

---

<sup>6</sup> In Table 5, it appears that while shared revenues are considered taxes in the case of Bulgaria and Poland, they are treated as grants in the case of Brazil and Guatemala.

Local fees, sales and fines revenue average about one percent of GDP but are notably important in Austria and Germany at over two percent and also relatively important in France, Ireland and Norway.

Charges for locally owned utilities, for example, are not included in the fees and sales category. Net returns from public enterprises fall under enterprise operating surpluses and property income. Enterprise deficits are not included, however, but are part of expenditures. The importance of this revenue source depends upon the magnitude of local public enterprise and local authorities willingness to levy charges adequate to generate surpluses. This source of revenue is relatively important in the Netherlands, the UK, the US and also in Sweden.

In the industrialized countries, nontax revenues have been growing. However, while they have become absolutely more important as a local source of revenue, they have not become relatively more important as a source of own revenue because taxes have increased in a parallel fashion.

It is less obvious in the developing countries whether fees, sales and fines or enterprise and property income is usually the more important nontax revenue source. As seen from Table 9, their relative importance varies considerably from country to country. Enterprise income appears more important in Latin America and less important in Europe (but the financial accounting may understate the importance of enterprises in the European countries; e.g., Poland). Fees, sales and fines, however, are smaller relative to taxes and expenditures than in the industrialized countries (at about 27 and 10 percent respectively).

#### B.4 Observations on Own Revenues

There is no common pattern among countries with respect to the types of local taxes used or to the magnitudes of funds raised. Although local governments in most countries levy a variety of taxes, typically, one tax is the clearly dominant source of revenue. In most cases, the dominant tax is either the property or the income tax. Unfortunately, the data does not distinguish between locally determined income taxes and local shares of income (or other) taxes collected by senior governments. Thus, the role of local income taxes is overstated by the data (and that of shared taxes or transfers downplayed). Although real local income taxes are more rare than it first may seem, they can work very effectively in the appropriate circumstances as witnessed in the Scandinavian countries. As broadly interpreted, income taxes are very important in northern Europe (and Japan) and, not surprisingly, this pattern is being followed by the newly emerging market economies in Europe. In countries throughout the world, industrialized and developing alike, property taxes follow the British influence. Southern European countries typically rely upon a broad mix of local taxes in which consumption taxes play a significant role. Probably that background contributes to the pattern observed in Latin America although it could be continuing now for various and sometimes quite different reasons. Business taxes of one form or another are popular in Canada, France, Germany and Japan.

Nontax sources are important sources of local revenue in most countries, industrialized and developing alike. In the industrialized countries, nontax sources amount to the equivalent of fully half of local tax revenues and 1.9 percent of GDP. The contribution from these sources is only somewhat more modest in the developing countries.

## B.5 Intergovernmental Grants

That transfers from other governments are an important source of local government revenue in almost all countries was evident from Tables 4 and 5. In the industrialized countries, only Iceland reports no such grants but elsewhere, they account for from 17 (Austria) to 83.5 (the Netherlands) percent of local government revenues while averaging 40 percent overall. Grants play a similar role in the developing countries but, among the dozen reported, three have no or trivial grants going to local governments.

Grants are made for many reasons both economic and political. The economic reasons include compensation for interjurisdictional spillovers that can be important if services provided and paid for by one community are utilized by or benefit in part members of another (e.g., transportation, education, recreational and cultural facilities are potential examples). The failure to match well those paying with those benefiting can cause distortions (i.e. under or over supply). Grants may be designed to reduce these distortions. Usually such grants are conditional, i.e. are for a specific purpose, and often they require some matching local funds. Grants may also be provided to reduce vertical fiscal imbalances which arise when the local level of government has greater expenditure responsibilities than its own-revenue sources can finance. Such transfers are said to be fiscal gap reducing grants and are usually unconditional. Revenue sharing is an example. Transfers may also be used to reduce horizontal fiscal imbalances among local governments. These transfers are equalizing grants in that they are designed to equalize fiscal capacities among governments (or, at least, reduce fiscal disparities). Occasionally such grants involve transfers from high to low fiscal capacity authorities at the same level but, more often, they are grants from a senior government to those local units with below average levels of fiscal capacity. Equalization grants usually account in some way for revenue capacity and need and sometimes for differences in the cost of providing a unit of service.

Grants can also be used to meet several political objectives. One is to use the grant to pay local units for acting as agents for the senior government; i.e. effectively performing a function for the senior government. This is a useful arrangement in cases where there are advantages to having decentralized delivery or administration but important advantages to centralized financing. Usually there is some modest local sharing of the costs because there may be minor local objectives within the program and also to encourage local efficiency in the delivery. Grants may also be used to stretch the senior government's budget. That is, by using the grant and involving local participation, the granting government can manage to get more resources devoted to an objective that it wishes to promote than it has funds to provide itself. Sometimes transfers are chosen over other forms of local finance simply because it maintains more power and influence for politicians and bureaucrats at the central level.

Conditional grants dominate intergovernmental transfers in many countries. At the extreme is the Netherlands with 300 conditional grant programs; reduced from over 500. While a multitude of conditional grants are often found, the numbers are typically much smaller. There has been a significant movement to simplify grant structures by combining conditional grants into a small number of block grants. Norway and Denmark have gone a long way in this direction. Norway, for example, combined 200 conditional grant into four block grants. In the UK, specific purpose grants account for only one-quarter of total grants. We do not have reliable information on the number or magnitude of conditional grant programs in developing countries to speak generally about this topic. Shah (1991) surveys transfers in Brazil. He notes there the importance of convenios, or negotiated conditional grants, which are an important avenue of political patronage.

The multiplicity of conditional grants certainly emerged in some cases as the end result of piecemeal efforts to cope with fiscal gaps at the local level. More systematic approaches to this problem exist. Revenue sharing is an obvious example. Under revenue sharing, local governments get a specified share of the tax revenues of the state and/or central governments according to an allocation formula. Important examples exist in Austria, Germany, Japan and Spain. Likewise, revenue sharing is important in many developing countries. Local governments in Brazil are a notable example. The major sources are that local governments there get a 22.5 percent share of federal income and industrial products taxes and a 25 percent share of the state VATs. These and other shared revenues provide the majority of local revenues.<sup>7</sup> Although there are still large disparities among local units, local government in Brazil is generally regarded as having a high fiscal capacity; largely at the expense of the federal government. Revenue sharing is also a very important source of revenue in Bulgaria and Poland in Europe and in the Philippines. Sometimes revenue sharing funds are simply allocated to the locality of origin. This is the case in Bolivia, for example, and Brazil's distribution formulae provide relatively little redistribution. Often, however, their allocation, or that of gap reducing grants in general, will be tilted in favour of those local authorities that have the lower fiscal capacities.

Transfers specifically intended to reduce fiscal disparities or equalizing fiscal capacities are common. These typically include a variety of need indicators. Population is standard but a variety of other potentially reasonable indicators (e.g., area, road mileage) are found. Examples include the Netherlands, Portugal and Spain among the industrialized countries and in Guatemala and the Philippines in the developing country group.<sup>8</sup> Revenue capacity and need is another criterion; tax base per capita, for example is very widely used. In Canada and the United States, this is typically the basis for equalizing transfers for local school authorities. Denmark and Sweden illustrate its use for municipalities. Denmark is

---

7. Recall that the data does not distinguish revenue sharing funds separately nor does it appear to allocate them consistently. Shared revenue appears to be included under grants for Brazil and Guatemala but under taxes for other countries in Tables 4 and 5.

8. Besides providing a very good conceptual discussion, Shah (1994) summarizes the intergovernmental fiscal arrangements in many developing and emerging market economies.

notable in that the equalization involves interlocal transfers only. Poland's equalization involves a complex estimation of a local need indexes and Bulgaria's grant allocation formula includes a need index and a revenue capacity measure plus other factors. Sometimes account is taken of differences in the unit costs of locally provided services; e.g., the cost of building a kilometre of road of a specific type. In Japan, the distribution of the revenue shared with the local governments takes account of unit costs as well as need and revenue capacity. The UK uses detailed methods to estimate fiscal need as well as fiscal capacity.

Among the difficulties in dealing with equalization and fiscal gap, one arises from the distinct differences among the different types of local governments. Rural municipalities are much different than major cities and the requirements and expectations for public services and the abilities to provide those differ greatly. It is typically easier to make reasonable comparisons for equalization and gap assessment purposes among authorities in a class of municipalities (i.e., rural, towns, cities) than it is to compare units in different classes. Pursuing fairness among classes can be an interesting task.

## B.6 Observations on Grants

There are several points worthy of emphasis in surveying the experience with intergovernmental grants. Initially, only in a very few countries do local authorities not receive grants or the intergovernmental transfers provided are not a significant source of local revenue. In addition, because of the treatment of shared taxes, the extent and importance of grants is understated. The role and the magnitudes of the intergovernmental transfers depend largely on the extent of the responsibilities assigned local authorities and the capacities of the local tax bases. There are many economic and political reasons for grants and most grant programs reflect some combination of those reasons. As a result, they often are mixed bundles that can be difficult to rationalize. Specific purpose conditional grants have abounded and are still popular but there have been major moves to simplify grant systems by rationalizing specific purpose transfers, reducing their number and shifting to fewer specific purpose grants (and to focus those better) and, hence, to rely more on a small number of block or unconditional grants. Unconditional grants are used, in part, to close fiscal gaps and revenue sharing arrangements by which local governments are provided with a specific share of certain senior governments tax revenues (usually income and/or value added taxes) are a popular mechanism for doing this. Often, but not always, such transfers are distributed to local governments to assist especially those with low levels of fiscal capacity or high needs. Transfer programs specifically designed to equalize fiscal capacity often exist with or without revenue sharing/gap closing programs. The complexity of the equalization programs varies widely but it is not clear that complexity and performance are necessarily closely matched. In all grant programs, it is highly attractive to have clear objective criteria and transparent processes to facilitate understanding and fairness and a continuity or stability to enable good planning.

## C. Reflections on the International Experience

We have reviewed the local public sectors and financing in many countries; both industrialized and, as much as our data permit, developing. At this point, we want to



reflect on the sum of this and determine the lessons and principles that tend to emerge from the broad range of experiences and practices. Despite the great diversity, there is an underlying structure and logic and the experience offers guidance for any country interested in reforming or simply improving its local government.

The role and magnitude of local government varies dramatically; from almost nothing to half of the public sector. Even in advanced industrialized countries, the economic magnitude of local government is small (as in Australia) when its responsibilities are restricted to what can be considered core local functions. Among most of our developing countries outside the newly emerging market economies, local governments have even a lesser role than the smallest of those in the industrialized countries.<sup>9</sup> Their responsibilities and/or the authority afforded them are very limited. Senior governments and their agents often encroach upon even the very basic functions that are handled by local authorities elsewhere and which, with the proper instruments and authority, could be handled by local governments in those countries. Bolivia and Paraguay offer good examples of this. Even in transportation, expenditures by local governments in Bolivia, Paraguay and also Kenya are quite low. The issue is further complicated by a confusing overlapping of responsibilities for some services; as with schooling in Brazil where communities can be served by federal, state and local schools. Simply on the evidence of relative sizes, local government in many (conventional) developing countries appears to have room for expansion.

The large differences in the size of local governments result from varying responsibilities for schooling, health and social welfare. These services are important socially and financially. With them, there is the potential for significant interjurisdictional spillovers and for substantial redistribution. These characteristics promote more central provision. At the same time, there are important advantages of having a large amount of local input because services are delivered locally and benefit directly local residents. Hence, responsibilities for these services are commonly shared between the local and a senior level of government. This sharing typically includes involvement in the quality of service and in its financing. Local tax bases usually do not suit themselves well to bearing large responsibilities for the financing of these social services because of strong feelings that these should be financed largely by ability to pay taxes. Local governments in relatively few countries have authority over income taxes; although, where they do and where there is a sound system of fiscal equalization, local governments have successfully provided these kinds of services (i.e. the Scandinavian countries). Elsewhere, if charged with these responsibilities, the local governments require financial support from senior levels. This often comes in the form of grants more or less specified for the particular service (e.g., schooling) or through more general assistance as with revenue sharing. Local financial input is still usually required along with local decision making. Thus, given

---

<sup>9</sup> The authority of local governments in the newly emerging market economy countries in Europe may be overstated by the expenditures made at the local level because central authorities regulate and monitor closely local activities. Excessive central regulation and control can also be found among the industrial countries.

suitable authority and financing arrangements, there is a wide range of responsibilities that local governments can handle very effectively.

The taxation data reinforce the minimal role of local government found in many developing countries outside Europe. Only in Brazil and South Africa are local taxes relatively greater than in even Australia. Local taxes as a percentage of GDP range from 2 to 32 percent in the industrialized countries but only from 0.3 to 11.7 percent among all the developing countries examined. While the relative magnitudes are smaller in the developing countries, the distribution of local revenues across the various sources (taxes, nontax and grants) do not differ systematically other than that three developing countries provide no grants to their local governments.

Many tax sources are employed by local governments and most countries levy taxes in a number of them. However, most of the industrialized countries and also Bulgaria, the Czech Republic and Estonia rely on a single revenue source for the vast majority (e.g., 80 percent) of their revenue. Typically these are property taxes or income taxes. The southern European or Mediterranean countries and the nonEuropean developing countries typically resort to a mix of major taxes with a much greater reliance on consumption taxes and, in the developing countries, less reliance on income taxes. The pattern or choice of local taxes depends very much upon history and on the national tax system. Consumption taxes have greater appeal where there is not a tradition of property taxation (as in British heritage countries) and the income tax base is underdeveloped or heavily used. However, there is evidence in many developing countries that the property tax could be improved and made more productive as a local revenue source (e.g., Poland, Paraguay, Mexico). There appear to be limits to the levels of property tax that can be imposed. Those levels do not permit its use to finance high levels of local spending on education, health and/or welfare. Nor does the property tax correspond well to benefits from those services or the norms for their finance. Hence, where spending at the local level in these social areas is high, they are usually financed by access to income taxes at the local level (their own or as shared revenue) or with the support of significant transfers. Taxes on business have a political appeal in that they shift part of the burden from taxpayer-voters. Relying heavily upon business taxation can cause problems for business and because it diminishes the benefit-cost link between taxpayer and the local government. This has led to criticism of the extent of business taxation in many developing countries and in some industrialized countries as well (e.g., France and Germany).

Nontax revenues are often overlooked in the discussion of local finance. This is a mistake because they are a significant (often amounting to half of tax revenue) and potentially important revenue source. User charges for a wide range of services help tie costs to benefits. These are particularly well suited for infrastructure finance and the World Bank is recommending realistic charges for utilities in developing countries to facilitate their long term provision and maintenance. In industrialized countries too, there is the potential for the more effective use of nontax revenue sources.

It is rare that intergovernmental transfers are not an important source of revenue for local governments. In the industrialized countries, grants are largely to compensate for spillovers (e.g., road grants), assist in the support of expenditures on schooling, health

and/or social assistance (with conditional grants or vertical imbalance reducing transfers like shared revenues), and for equalization. All too often though, the designs are imperfect as a multiple of objectives are pursued in each grant program. In the developing countries, it very often appears that grants are aimed at reducing the fiscal gaps that exist because central authorities have been unwilling to allow local governments access to and control over local tax bases capable of meeting most of their fiscal requirements. Although some of these arrangements may have been initiated with good intentions, grants there are very much an instrument of political control. A heavy reliance on transfers for the support of even minimum local services seems unnecessary. Excessive reliance upon nonlocal funds distorts the picture to local decision makers and taxpayer-voters. This problem is certainly not unique to developing countries. The large dependence of German localities on shared revenues and business taxes is widely criticized and the Italian situation with grants accounting for 80 percent of local revenues is likewise faulted. Reducing the dependence on grants should not mean more local taxes and less grants but be accompanied by a central tax reduction (or transfer to the local governments) representing the central cost saving. Otherwise, more local authority is unappealing in that it implies higher (local and total) taxes for what will be seen as the same services.

There is a great deal of flexibility in the range of responsibilities that local government can successfully handle and in the financial arrangements to fund them. Whatever that set of responsibilities may be, if those functions are to be performed well, the responsibilities must be matched effectively with appropriate decision-making powers and financial resources. What local governments do and the arrangements by which those tasks are accomplished certainly depends very much on history, politics and culture as well as economic factors. Intercountry variation in local governments' responsibilities and finance stem mostly from differences in the arrangements governing the "big ticket" items - social programs. Health, schooling and welfare call for a central role to address issues like risk pooling, spillovers, public good (and the related inducements to free ride) but can benefit greatly from local input in their delivery which is at the community, family and individual level. Shared responsibilities in these areas can work well and are widely observed. There is considerable scope in the range of workable sharing arrangements as international experience demonstrates. Hence, the diversity. This broad experience, in combination with fiscal federalism theory and empirical analysis, provides very useful insights for those interested in enhancing their local public sectors in industrialized and developing countries alike.

### **III. DECENTRALIZATION**

The analysis above argues for greater decentralization. Opportunities for more and improved decentralization are seen in many countries but the case for greater decentralization is especially strong for many of the developing countries. Thus far, this case has largely been made on the basis of international comparisons. In this section, I will extend the perspective on decentralization somewhat by looking briefly at the rationale for decentralization as outlined in the fiscal federalism literature and then to review quickly some of the arguments in the literature on the pros and cons of decentralization in the developing world.

## A. Decentralization and Fiscal Federalism

The theory of fiscal federalism provides economic arguments for decentralization.<sup>10</sup> Indeed, the decentralization theorem of Oates (1972), is at the heart of fiscal federalism. It argues that when public outputs can be produced at equal cost, responsibility should devolve to the local level. This concept has received much recent attention in Europe under the name of the subsidiarity principle which argues that functions should be assigned to the lowest level of government capable of meeting the responsibility effectively and efficiently. Also fundamental to the theory of fiscal federalism is the benefit model. The main implication of this model for local governments is that "the essential economic role of local government is to provide to local residents those public services for which they are willing to pay" (Bird, 1993). Thus, decentralization from this perspective is seen as devolving decision-making authority to local governments but, in conjunction, with corresponding financial (revenue-raising) responsibilities.

The assignment of expenditure responsibilities and revenue-raising powers is critical for successful decentralization. Allocative efficiency is the major objective when it comes to functions to be allocated to the local level because local governments have a modest influence on distribution and stabilization. By assigning local authorities responsibility for outputs to local residents, it is believed that those authorities will be more responsive and more accountable to the local community. Reinforcing this is that there should be more autonomy; both more local decision-making power and also more local financial autonomy in terms of both the ability to fund and the necessity of funding those services. Having local governments with more authority promotes experimentation and innovation. Among other factors, responsibility assignment must consider economies of scale and scope, potential benefit and cost/tax spillovers and the decision-making costs of coordination and intergovernmental relations since services will rarely coincide exactly with jurisdictional boundaries.

The assignment of revenue generating authority is another critical issue. Because local government duties are predominately allocational, benefit based revenue sources are strongly recommended. That is, revenue sources should correspond closely to benefits obtained so that local governments provide their residents with those services for which they are willing to pay. User charges are highly recommended. Also, in part because many local services are related to property and because property is immobile, the property tax is regarded as very suitable for local governments. In some cases, local governments bear considerable responsibilities for services like education and health. If local authorities are not to rely (perhaps excessively) on intergovernmental grants to fund such services, a local income tax may be required to raise the needed revenue and to provide a suitable correspondence with benefits. Where these can be piggybacked on central income taxes, these can be a viable and efficient form of local taxation. Local taxes and charges are intended to promote accountability and autonomy. To realize this, the bases must be adequate and local governments able to set their own rates.

---

<sup>10</sup>. For reviews of this literature see Bird (1993), McMillan (1994), Oates (1972) and Shah (1994).

Even the best assignment of responsibilities and taxes need not eliminate the need for intergovernmental grants. Where expenditure requirements and revenue generating capabilities do not match, a fiscal gap exists which will require intergovernmental grants to eliminate. Even if there is no fiscal gap, differences in the fiscal capacities among the local governments, if significant, are likely to give rise to calls for equalization grants. These are usually provided by senior governments rather than transfers from rich to poor local governments. The correction of interjurisdictional spillovers creates another rationale for grants. Finally, senior governments may offer grants to promote national interests and priorities. This reason and spillovers affords a rationale for "shared responsibilities". Especially here, but in all cases with grants, there needs to be careful definition, or at least understanding, of the purpose of the grants and the responsibilities being shared if the program is to work well.

There is a large body of conceptual, empirical and comparative work on fiscal federalism and, as part of that, decentralization. This work provides a perspective useful to those interested in the roles of governments and the nature of intergovernmental relations in multi-tiered public sectors.

#### B. Some Qualifications on Decentralization

Serious consideration of the potential for decentralization in developing, and indeed many industrial, countries is a recommendation of this paper. This position is consistent with an important element of the thinking about public sector development and/or reform. Recently, decentralization has attracted a considerable degree of attention if not popularity in many countries. The reasons for this appeal are diverse but many come down to a sense of disillusion or dissatisfaction with the performance of the public sector as presently structured (Manor, 1996; Rondinelli and Nellis, 1986; Howse, 1995). Decentralization in its various forms seems to offer some potential for improvement and, in the recent economic climate, the possible economic improvements now get considerable emphasis. However, the ability to translate that potential into performance is not well documented. Those familiar with the field readily admit that solid empirical evidence in support of major improvements resulting from decentralization is limited; in part, because the outcomes are difficult to measure and the circumstances are so different.<sup>11</sup> Thus, the case for decentralization is not as strong as might be possible.

Decentralization can be pursued in different ways. Central governments can decentralize their administration; i.e. deconcentration. Privatization may be regarded as another form of decentralization. Tax and expenditure powers can be decentralized without political authority. The decentralization of interest here is what Manor calls devolution or democratic decentralization. This form occurs when political authority as well as resources and expenditure responsibility are decentralized. Our concern centers on this option because decentralization is seen to have its greatest potential in this form and democratic local decision making is fundamental to the theory of fiscal federalism.

---

11. See Howse (1995), Manor (1996), Rondinelli and Nellis (1986) and Wolman and McCormick (1994).

Even in the context of democratic decentralization, there are different views on its potential. A challenge by Prud'homme (1995) and the response of McLure (1995) and Sewell (1996) illustrate some of the concerns and reveal some of the evidence both pro and con.<sup>12</sup> Prud'homme argues that decentralized systems may jeopardize stability and macroeconomic policy, can result in increased regional and personal disparities, and may undermine efficiency (allocative efficiency because there is no assurance that local preference will be revealed or, if revealed, that local politicians and bureaucrats will respond to them; and productive efficiency because factors like economies of scale and scope may not be sufficiently well recognized and incorporated in local decisions).

McLure and Sewell present a strong defence. Taking the liberty to summarize their work as if joint, they point out the experience and evidence awards several very decentralized countries high marks on macroeconomic stability relative to the performance of centralized countries and that, especially in large and diverse national economies, there is a strong case for some decentralization of stabilization policy. Neither do they see any reason to believe that decentralization should increase economic disparities. Interregional and interpersonal redistribution is important in decentralized countries; indeed, a fundamental component of well established and strong decentralized systems; and the two provide numerous illustrations. Proceeding on, if unresponsive politicians and bureaucrats can undermine economic efficiency, is there any reason to expect better performance by central authorities? Potentially every bit as important as local decision makers abilities to recognize intercommunity differences in preferences for local public goods is their ability to distinguish between the preferences of their local citizens for public services and the preferences of the central government. McLure argues that Prud'homme creates a straw man in the form of the "pure decentralization" model he criticizes. Indeed, many of Prud'homme's criticisms involve points that have been thoroughly discussed in the fiscal federalism literature.

This form of debate demonstrates that the empirical evidence in favour of decentralization, or clarifying the appropriate extent of decentralization, is limited. As a result, much of the discussion is conceptual and lacks quantitative support as to direction and magnitude of important impacts. Wolman and McCormick feel that the empirical contribution for policy making has been "disappointing" and they suggest a research agenda. The possible affect of decentralization on the size of government is one point of interest (although, ultimately, effectiveness and satisfaction is more important than size itself). On the size issue, Wolman and McCormick make a contribution in their finding that among the US states, decentralization appears to increase the size of local expenditures but leave state plus local outlays unchanged. That is, decentralization does not change the subnational total but shifts or reallocates more to the local level. From cross-country data, Ehdai (1994) obtains results indicating that decentralization of tax and spending powers tends to diminish the size of the public sector but, if taxing power is centralized and

---

<sup>12</sup>. Further discussion of the potential advantages and disadvantages of decentralization can be found in the report of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1995. There, measured concerns are expressed by Tanzi, and McLure and Wildasin respond.

expenditure authority decentralized, revenue sharing eliminates the diminishing effect. Interest in the topic of decentralization is growing and has prompted a variety of further studies now appearing or underway in which people attempt to determine the consequences of decentralization and how it might successfully be accomplished. For example, Winkler (1993) looks at the decentralization of schooling in Chile and the rural development group, under Hans Binswanger, at the World Bank see a need for greater local participation in rural projects and are studying decentralization and its impacts in this area. The effect of decentralization on economic development is open to question. It is even unclear whether decentralization might be a cause or a consequence of growth and increasing wellbeing (Oates, 1993).

Although still in early stages, the conceptual models and the experience and evidence offers some guidance. Manor emphasizes the importance of democratic process and input and the importance of political history and the political culture as well as accountability and transparency. He also emphasizes that senior government should not look upon decentralization as a means of off-loading expenditure responsibilities without any provision for resources. Howse observed such off-loading to Mexican municipalities which did not have the resources to undertake the new tasks. A valuable summary, reflecting the state and the complexity of decentralization policy, comes from the conclusion to Tanzi's (1996) paper. It reads,

"Decentralization is a kind of contract whose details and implications often are not precisely spelled out. Decentralization can live up to its promise – if the constitutional and legal frameworks are clearly defined and enforced, if local governments are given access to the necessary resources, if public expenditure management systems can both monitor and control the pace and allocation of spending, and if local bureaucrats and national bureaucrats are of equal quality. Otherwise, the results tend to be disappointing. The key to successful decentralization is good planning: decentralization should mean devolving both spending responsibilities and revenue sources – and determining the magnitude of both simultaneously and in advance. Despite the difficulties in implementation, the arguments for decentralization are sound and powerful. The process can and does live up to its promises. Properly implemented, it provides important economic and political benefits as local jurisdictions improve the efficiency and accountability of public spending."

**Table 1. Local Government Expenditure by Function (Percent)<sup>a</sup>**

Selected Industrialized Countries, 1987						
	Australia	Canada	Denmark	France	Germany	United Kingdom
General Public Services	21.5	5.4	4.2	10.2	7.5	3.3
Public Order and Safety	1.5	8.3	0.4	2.4	3.1	10.3
Education	0.4	40.0	12.4	19.5	10.0	36.2
Health	1.9	5.7	15.9	2.4	13.3	0
Social Security and Welfare	3.4	4.1	52.6	17.9	23.3	15.6
Housing & Community Amenities	15.0	9.4	2.5	21.9	17.0	15.1
Rec., Culture and Religious Affairs	15.0	6.3	3.1	6.7	6.8	3.9
Transportation and Communications	30.2	10.5	3.7	5.5	7.5	5.3
Other Economic Affairs	2.0	1.0	3.1	-	4.4	1.0
Other	9.1	9.3	2.0	13.5	7.1	9.1
Selected Developing Countries, 1994						
	Bolivia	Paraguay <sup>b</sup>	Kenya	Bulgaria	Czech Rep.	Estonia
General Public Services	1.2	55.5	37.7	4.8	13.3	13.3
Public Order and Safety	-	-	-	0.3	3.0	0.5
Education	0.1	7.5	9.1	33.0	10.9	47.0
Health	2.6	16.1	10.6	30.2	5.5	1.0
Social Security and Welfare	0.6	1.4	1.0	10.4	10.4	3.0
Housing and Community Amenities	62.4	0.9	21.9	12.9	31.9	0.7
Rec., Culture and Religious Affairs	0.8	-	-	2.9	5.7	7.7
Transportation and Communications	-	-	6.7	3.9	14.8	4.5
Other Economic Affairs	30.6	18.5	12.7	1.1	2.6	19.4
Other	2.4	-	0.2	0.5	1.9	2.6

Notes: a) Columns may not sum to 100.0 due to rounding. b) 1993 data for Paraguay.

Sources: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1990 for industrialized countries and 1995 for developing countries).



Table 2. Relative Government Expenditure on Selected Functions for Selected Countries						
	Expenditure by Level (%) <sup>a</sup>			Government Expenditure on the Function as % of GDP	Local Government Expenditure on the Function as % of GDP	Percentage of Local Government Expenditure on the Function Funded by Transfers
	Central	State/Provincial	Local			
Selected Industrialized Countries, 1987 <sup>b</sup>						
<b>Education</b>						
Australia	8.9	90.9	0.2	5.5	0.01	67.9
Canada	4.4	31.5	64.1	5.3	3.4	73.1
Denmark	46.1	-	54.9	6.9	3.8	8.2
France <sup>b</sup>	73.5	-	26.5	4.6	1.2	8.0
Germany	1.9	74.6	23.5	3.7	0.9	15.3
United Kingdom	15.3	-	84.7	5.3	4.4	5.1
<b>Health</b>						
Australia	42.8	56.3	0.9	5.6	0.05	0.7
Canada	2.6	90.1	7.3	5.9	0.7	34.3
Denmark	7.8	-	92.2	5.2	4.8	0.7
France <sup>b</sup>	97.6	-	2.4	9.6	0.23	19.4
Germany	72.9	11.8	15.3	7.6	1.2	9.3
United Kingdom	100.0	-	0.0	4.9	0	-
<b>Transportation &amp; Communications</b>						
Australia	11.5	60.9	27.6	3.0	0.8	16.3
Canada	41.7	30.4	27.9	3.0	0.8	17.4
Denmark	48.2	-	51.8	2.3	1.2	0.5
France <sup>b</sup>	60.7	-	39.3	1.3	0.5	0.2
Germany	53.1	16.7	30.2	2.2	0.7	38.5
United Kingdom	52.4	-	47.6	1.4	0.7	4.5
Selected Developing Countries, 1994 <sup>c</sup>						
<b>Education</b>						
Bolivia	99.94	0.03	0.03	4.6 <sup>c</sup>	.c	0
Paraguay <sup>c</sup>	99.1 <sup>c</sup>	-	0.9 <sup>c</sup>	2.9 <sup>c</sup>	0.03 <sup>c</sup>	0
Kenya <sup>c</sup>	97.9 <sup>c</sup>	-	2.1 <sup>c</sup>	4.7 <sup>c</sup>	0.1 <sup>c</sup>	?
Bulgaria	33.2	-	66.8	nd <sup>d</sup>	nd	?
Czech Rep.	80.3	-	19.7	5.9	1.2	?
Estonia	43.4	-	56.6	8.5	4.8	?
<b>Health</b>						
Bolivia	92.6	4.0	3.4	1.9 <sup>c</sup>	0.07 <sup>c</sup>	0
Paraguay <sup>c</sup>	94.4 <sup>c</sup>	-	5.6 <sup>c</sup>	1.0 <sup>c</sup>	0.06 <sup>c</sup>	0
Kenya <sup>c</sup>	92.0 <sup>c</sup>	-	8.0 <sup>c</sup>	1.4 <sup>c</sup>	0.1 <sup>c</sup>	?
Bulgaria	31.0	-	69.0	nd	nd	?
Czech Rep.	80.3	-	19.7	7.7	5.8	?
Estonia	98.6	-	1.4	7.2	0.1	?
<b>Transportation &amp; Communications</b>						
Bolivia	72.2	11.9	15.9	4.6 <sup>c</sup>	0.7 <sup>c</sup>	0
Paraguay <sup>c</sup>	100.0 <sup>c</sup>	-	-? <sup>c</sup>	1.1 <sup>c</sup>	0 <sup>c</sup>	0
Kenya <sup>c</sup>	92.7 <sup>c</sup>	-	7.3 <sup>c</sup>	1.0 <sup>c</sup>	0.07 <sup>c</sup>	?
Bulgaria	73.3	-	26.7	nd	nd	?
Czech Republic	56.7	-	43.3	3.7	1.6	?
Estonia	86.5	-	13.5	3.4	0.5	?

Notes: a) For industrial countries, expenditures are less transfers to other governments to support outlays in the specific areas. For the developing countries, the expenditures include specific purpose transfers - however, this affects only the percentages for Bulgaria, the Czech Republic and Estonia. b) Data for 1987 except for France which is 1985. c) Indicates percentages based on 1993 data. d) No or insufficient data.

Sources: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1990 for industrialized countries and 1995 for developing countries).

Table 3. Relative Total Government Expenditures for Selected Countries						
	Expenditure by Level (%) <sup>a</sup>			Government Expenditure as % of GDP	Local Government Expenditure as % of GDP	Percentage of Local Government Expenditure Funded by Transfers
	Central	State/ Provincial	Local			
Selected Industrialized Countries, 1987 <sup>b</sup>						
<b>Total General Government</b>						
Australia	52.6	40.6	6.8	39.2	2.7	28.0
Canada	41.2	40.5	18.5	44.5	8.2	40.8
Denmark	44.0	-	56.0	57.0	31.9	41.7
France <sup>b</sup>	82.9	-	17.1	50.2	8.7	33.7
Germany	60.1	21.5	18.4	48.2	8.9	28.1
United Kingdom	72.3	-	27.7	42.4	6.6	46.3
Selected Developing Countries, 1994 <sup>c</sup>						
<b>Total General Government</b>						
Bolivia	80.5	11.3	8.2	27.9 <sup>c</sup>	1.7 <sup>c</sup>	0.1
Paraguay <sup>c</sup>	97.4 <sup>c</sup>	-	2.6 <sup>c</sup>	13.3 <sup>c</sup>	0.3 <sup>c</sup>	-
Kenya	96.1	-	3.9	33.3	1.3	-
Bulgaria	81.6	-	18.4	nd <sup>d</sup>	nd <sup>d</sup>	46.1
Czech Republic	84.7	-	21.3	50.2	10.7	27.9
Estonia	79.1	-	20.9	35.2 <sup>c</sup>	11.4 <sup>c</sup>	28.1
Notes: a) Expenditures are less transfers to other governments; i.e. expenditure by the level of government directly on the function and not that made through specific assistance to another level of government. b) Data for 1987 except for France which is 1985. c) Indicates percentages based on 1993 data. d) No or insufficient data.						

Sources: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1990 for industrialized countries and 1995 for developing countries).

**Table 4. Tax, Nontax and Grant Revenue of Local Governments in industrialized/ OECD Countries as Percentages of Total Revenue and of GDP**

	Percentage of Revenue from			Local Government Revenue as a % of GDP	Local Government as a % of Total Government Expenditure
	Taxes	Nontax	Grants		
<b>High Property Tax Reliance</b>					
Australia	44.7	31.5	20.9	2.06	6.8
Canada	39.3	14.1	45.8	7.91	18.5
United States	40.4	22.7	36.8	8.89	23.4
Ireland	6.2	19.2	71.3	14.65	27.7
Netherlands	2.4	1.7	83.5	15.92	29.7
New Zealand	nd	nd	nd	nd	nd
United Kingdom	32.7	15.1	43.7	11.90	27.7
<b>High Income Tax Reliance</b>					
Germany	35.2	34.7	27.3	8.64	18.4
Switzerland	nd	nd	nd	nd	nd
Belgium	35.6	8.0	56.4	6.38	12.4
Denmark	47.3	8.9	42.7	32.17	56.0
Finland	46.5	12.7	35.5	19.37	45.2
Iceland	64.3	28.5	0.0	9.01	21.4
Japan	nd	nd	nd	nd	nd
Luxembourg	37.4	8.2	51.6	7.40	16.6
Norway	49.9	10.9	37.7	20.00	37.7
Sweden	64.4	15.5	20.8	23.07	40.4
<b>Mixed Tax Sources</b>					
Austria	53.5	28.2	17.1	9.39	18.0
France	43.6	20.7	35.1	8.74	17.1
Greece	nd	nd	nd	nd	nd
Italy	10.2	8.1	79.6	13.26	27.7
Portugal	30.9	19.8	44.0	3.6	8.5
Spain	48.8	17.5	32.5	4.96	13.3
Turkey	nd	nd	nd	nd	nd

Notes: a) Percentages may not sum to 100.0 because of the omission of capital revenue. b) nd indicates no data available for the source.

Source: *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1990).

<b>Table 5. Tax, Nontax and Grant Revenue of Local Governments in Selected Developing Countries as Percentages of Total Revenue and of GDP</b>					
	Percentage of Revenue from <sup>a</sup>			Local Government Revenue as a % of GDP	Local Government Expenditure as a % of Total Government
	Taxes	Nontax	Grants		
<b>Latin America</b>					
Bolivia	65.5	34.1	0.1	1.7 <sup>b</sup>	8.2
Brazil <sup>c</sup>	15.9	19.6	65.1	5.6	13.1
Guatemala <sup>c</sup>	13.2	9.9	66.9	1.1	10.3
Paraguay <sup>c</sup>	57.6	41.5	-	0.3	2.6
<b>Africa</b>					
Kenya	32.0	67.9	-	1.6	3.9
South Africa	39.9	41.0	17.4	3.8	9.7
<b>Asia</b>					
Philippines <sup>b</sup>	22.9	15.2	61.9	1.3	5.7
Thailand <sup>b</sup>	63.9	8.9	27.3	1.6	8.3
<b>Europe</b>					
Bulgaria	43.2	8.7	46.7	nd	18.4
Czech Republic	48.5	18.4	26.6	10.8	21.3
Estonia	70.0	5.9	24.1	11.7	20.9
Poland	37.2	29.7	30.3	nd	17.1
Notes: a) Percentages may not sum to 100.0 due to the omission of capital revenue. b) Data is for 1994 unless otherwise indicated. b) indicates 1993 data. c) Indicates 1992 data.					

Source: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995).

**Table 6. Composition of Local Government Tax Revenue in  
Industrialized/OECD Countries, 1990<sup>a</sup>**

Country	Income & Profits	Property	General consumption taxes	Specific goods and services	Taxes on use	Other <sup>c</sup>	Taxes as a % of Revenue
<b>High Property Tax Reliance</b>							
Australia	-	100.0	-	-	-	-	44.7
Canada	-	84.5	0.2	0.1	1.6	13.5	39.3
United States	5.7	74.4	10.7	4.6	-	4.5	40.4
Ireland	-	100.0	-	-	-	-	6.2
Netherlands	-	73.1	-	1.2	25.5	0.2	2.4
New Zealand	-	93.0	-	1.4	-	5.7	nd
United Kingdom 1989	-	97.5	-	-	-	2.5	32.7
1990	-	26.6	-	-	-	73.4	
<b>High Income Tax Reliance</b>							
Germany	80.3	18.6	-	0.4	0.4	0.3	35.2
Switzerland	86.4	13.2	-	0.3	0.1	-	nd
Belgium	90.4	-	-	-	-	9.6	35.6
Denmark	92.6	7.3	-	0.1	b	b	47.3
Finland	99.1	0.8	-	-	-	b	46.5
Iceland	60.1	16.4	-	5.3	-	18.2	64.3
Japan	63.7	23.0	-	8.3	4.1	1.0	nd
Luxembourg	85.0	3.2	10.7	0.3	0.8	-	37.4
Norway	87.7	8.6	-	-	0.7	3.0	49.9
Sweden	99.6	-	-	0.4	b	-	64.4
<b>Mixed Tax Sources</b>							
Austria	40.4	8.9	21.6	10.4	1.9	16.9	53.5
France	13.1	35.3	-	4.9	7.4	39.2	43.6
Greece	-	-	4.9	20.6	15.3	59.2	nd
Italy	52.3	-	-	14.5	0.1	33.0	10.2
Portugal	20.6	41.8	22.3	11.6	3.3	0.3	nd
Spain	17.5	41.4	12.0	15.0	13.9	0.2	48.8
Turkey	44.8	3.1	26.9	9.8	6.0	14.8	nd

Notes: a) May not sum to 100.0 percent due to rounding. b) Less than 0.05 percent. c) Includes social security contributions attributable to local governments (Austria), and some residual taxes mainly on business (Austria, Canada and Germany). Other includes payroll taxes in Austria (0.6) and Greece (0.3). For unitary countries, includes social security contributions attributable to local government (Belgium), taxes on net wealth (Norway), taxes at death (Finland and Portugal) and some residual taxes, mainly on business (Denmark, France, Greece, Italy, Netherlands, New Zealand, Norway). d) From Table 4, hence for slightly earlier years.

Sources: Calculated from *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990* (Paris: OECD, 1992).

**Table 7. Composition of Local Government Tax Revenue in Developing Countries, 1994<sup>a</sup>**

	Income & Profit Taxes		Property Taxes	Taxes on Goods and Services	Other	Taxes as a Percentage of Local Revenue
	Total	Individual				
<b>Latin America</b>						
Bolivia	5.7	5.7	15.5	66.5	12.4	65.5
Brazil <sup>a</sup>	-	-	36.1	58.1	5.8	15.9
Guatemala <sup>a</sup>	4.3	4.3	8.6	26.3	60.8	13.2
Paraguay <sup>a</sup>	15.9	-	54.5	27.7	1.8	57.6
<b>Africa</b>						
Kenya	-		68.5	31.3	0.2	32.0
South Africa	-		100.0	-	-	39.9
<b>Asia</b>						
Philippines <sup>a</sup>	-		52.7	47.3	-	22.9
Thailand	-		14.2	85.8	-	63.9
<b>Europe</b>						
Bulgaria	80.7	56.8	8.3	10.8	0.1	43.2
Czech Republic	89.7	89.5	7.1	2.1	1.1	48.5
Estonia	92.4	92.4	7.0	0.6	-	70.0
Poland	51.3	45.9	37.3	11.7	-0.4	37.2

Notes: a) 1994 but for Brazil (1992) and Guatemala, Paraguay and the Philippines (1993).

Source: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995).

**Table 8. Sources of Local Government Nontax Own Revenue, Industrialized/OECD Countries, 1990**

	Enterprise Operating Surpluses and Property Income, %	Fees, Sales and Fines %	Other %	Fees, Sales and Fines as % of		Nontax Revenue as a Percentage of Total Local Revenue <sup>c</sup>
				Taxes	Expenditure s <sup>b</sup>	
Australia	20.7	78.1	1.2	55.9	8.3(88)	31.5
Austria	6.3	89.7	1.9	53.4	26.3(88)	28.2
Belgium	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Canada	17.2	70.5	12.4	24.7	10.1(89)	14.1
Denmark	19.3	65.5	15.1	12.1	5.4(89)	8.9
Finland	nd	nd	nd	nd	nd	12.7
France	9.5	81.0	9.5	37.0	15.8(89)	20.7
Germany (1988)	7.8	67.5	24.7	68.1	22.6(89)	34.7
Greece	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Iceland	nd	nd	nd	nd	nd	28.5
Ireland (1989)	41.0	59.0	0	154.1	9.8(87)	28.5
Italy	13.7	39.3	46.9	33.6	3.0(89)	8.1
Japan	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Luxembourg	37.7	57.2	5.1	5.5	4.1(88)	8.2
Netherlands	57.5	42.5	0	90.7	5.3(89)	1.7
New Zealand	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Norway	0	83.0	17.0	20.3	8.0(88)	10.9
Portugal	nd	nd	nd	nd	nd	19.8
Spain (1989)	10.0	67.8	22.2	18.1	11.6(87)	17.5
Sweden (1989) <sup>a</sup>	43.3	0	56.6	0	0	15.5
Switzerland	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Turkey	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Turkey	58.4	41.6	0	18.4	6.3(88)	15.1
United Kingdom (1989) <sup>a</sup>						
United States (1989) <sup>a</sup>	46.1	49.8	4.1	26.3	11.1(88)	22.7

Notes: a) Excludes contributions to government and employee pension funds. b) Calculated from IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1990. c) From Table 4, hence for slightly earlier years.

Source: Calculated from *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-91* (Paris: OECD, 1992).

**Table 9. Sources of Local Government Nontax Own Revenue, Developing Countries, 1994<sup>a</sup>**

	Enterprise and Property Income	Fees, Sales and Fines	Other	Fees, Sales and Fines as % of		Nontax Revenue as % of Total Local Revenue
				Taxes	Expenditures	
<b>Latin America</b>						
Bolivia	1.6	32.0	66.3	16.7	11.7	34.1
Brazil <sup>a</sup>	42.2	28.2	29.6	34.7	5.1	19.6
Guatemala <sup>a</sup>	50.7	32.8	16.4	24.6	3.3	9.9
Paraguay <sup>a</sup>	82.1	17.7	-	12.9	6.9	41.5
<b>Africa</b>						
Kenya	97.5	2.5	-	5.2	2.1	67.9
South Africa	38.3	61.1	0.6	62.9	24.3	41.0
<b>Asia</b>						
Philippines <sup>a</sup>	17.7	82.3	-	54.6	14.7	15.2
Thailand	63.3	23.8	12.8	3.3	2.1	8.9
<b>Europe</b>						
Bulgaria	22.5	73.4	4.1	14.7	6.3	8.9
Czech Republic	11.3	74.7	14.0	28.3	13.9	18.4
Estonia <sup>b</sup>	11.7	46.4	-	5.5	3.5	5.9
Poland	4.2	87.2	8.6	69.6	25.7	29.7

Notes: a) Data is for 1994 except for Brazil (1992) and for Guatemala, Paraguay and Philippines (1993). b) Specific IMF nontax revenues do not sum to the reported total.

Source: Calculated from data in *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995).



## REFERENCES

- Ahmad, Junaid K. "The Structure of Urban Governance in South African Cities," International Tax and Public Finance, 3: 191-211 (1996).
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, Urban Public Finance in Developing Countries (New York: Oxford University Press, 1992).
- Bird, Richard M. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," Symposium on Fiscal Decentralization, National Tax Journal, XLVI, No. 2, 207-227 (1993).
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (eds.) Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies (World Bank: Regional and Sectoral Studies, Washington, 1995).
- Boadway, Robin, Sandra Roberts and Anwar Shah, "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective," The World Bank, Policy Research Working Paper 1259 (Washington, February 1994).
- Ehdaie, Jaber, "Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data," The World Bank, Policy Research Working Paper 1387 (Washington, December 1994).
- Howse, Robert, "Federalism, Democracy, and Regulatory Reform: A Sceptical View of the Case for Decentralization." In Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World, Karen Knop, Sylvia Ostry, Richard Simeon, and Katherine Swinton (eds.), (UBC Press, 1995).
- Manor, James, "The Political Economy of Decentralization," paper presented at a World Bank conference on decentralization and rural development, May 1996.
- McLure, Charles E. Jr., "Comment on 'The Dangers of Decentralization' by Prud'homme," The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2 (Washington, 1995), 221-226.
- McMillan, Melville L., "A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Developed Countries," World Bank Policy Research Department, Public Economics Division, Washington, D.C. Processed, (1994).
- Nickson, R. Andrew, Local Government in Latin America (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1995).
- Oates, Wallace, E., Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972).
- Oates, Wallace, E., "Fiscal Decentralization and Economic Development," Symposium on Fiscal Decentralization, National Tax Journal, XLVI, No. 2, 237-243.

Prud'homme, Rémy, "The Dangers of Decentralization," The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2, 201-220 (Washington, August 1995).

Rondinelli, Dennis A. and John R. Nellis, "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism," Development Policy Review, (London, Beverly Hills and New Delhi: SAGE, Vol. 4, March 1986), 3-23.

Sewell, David O. "'The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects," The World Bank Research Observer, Vol. 11, No. 1 (Washington, February 1996), 143-150.

Shah, Anwar, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies," The World Bank, Policy and Research Series #23 (Washington, 1994).

Shah, Anwar, "The New Fiscal Federalism in Brazil," The World Bank, Discussion Paper #124 (Washington, 1991).

Tanzi, Vito, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," Annual World Bank Conference on Development Economics 1995 (Washington: The World Bank).

Winkler, Donald R. and Taryn Rounds, "Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice," The World Bank, Human Resources Development and Operations Policy Working Papers, HROWP 8 (Washington, August 1993).

Wolman, Hal and Sharon McCormick, "The Effect of Decentralization on Local Governments." In R.J. Bennett (ed.), Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing and Former Eastern Block Countries, 1994, 249-266.

World Development Report 1994: Infrastructure for Development (Oxford University Press).





