



CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

XIV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL

Organizado por CEPAL
Con el copatrocinio del FMI, Banco Mundial, BID
y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile

Santiago, Chile, 28 al 30 de enero de 2002

XIV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL

COMPENDIO DE DOCUMENTOS

2002

XIV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
Organizado por CEPAL con el copatrocinio del FMI, Banco Mundial y BID
y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile
Santiago de Chile, 28 al 31 de enero del 2002

El programa del XIV Seminario Regional de Política Fiscal refleja los criterios que tradicionalmente han presidido la selección y tratamiento de temas en las anteriores ediciones de este foro anual:

- i) Propiciar una visión conceptual amplia respecto al contenido y gama de problemas por considerar en la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como también en la coordinación y armonización de esta última con las demás políticas macroeconómicas, en particular con la política monetaria y de administración de la deuda pública.
- ii) Focalizar en el examen de problemas, diagnósticos y soluciones referidas al campo fiscal de las economías de América Latina y el Caribe, comparando experiencias internacionales, identificando buenas prácticas y destacando los límites que las especificidades propias de cada realidad imponen a la transferencia de enseñanza de terceros países.
- iii) Promover el uso de diferentes perspectivas de análisis -macro y microeconómico histórico o institucional, de manera flexible según el caso- a fin de orientar el proceso de diagnóstico, análisis y toma de decisiones gubernamentales.

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 de cada país de nuestra región respecto a las convencionales funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución, regulación y crecimiento económico que son responsabilidad del sector gobierno.

ÍNDICE

SESIÓN 1: POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: SOSTENIBILIDAD, VULNERABILIDAD Y RIESGO DE LIQUIDEZ EN UN CONTEXTO RECESIVO Y DE MERCADOS FINANCIEROS ALTAMENTE VOLÁTILES

- “A Risk Quantification Model for Public Debt Management”
Antonio Vlenadia 3
✓
- “Is Foreign Debt Portfolio Management Efficient in Emerging Economies?
Emphasis on Latin America”
Luiz R. de Mello, Jr. y Khaled A. Hussein 19
✓ X
- “Viabilidad de la Deuda Externa Colombiana”
Sergio Clavijo 39
✓

SESIÓN 2: POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA MANEJAR PASIVOS CONTINGENTES: EXPERIENCIAS Y CONTRIBUCIONES DE AMÉRICA LATINA A LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

- “Política Cuasi-Fiscal: Garantías Públicas y Manejo de Pasivos Contingentes”
Guillermo Rozenwurcel 61
✓
- “The Potential Role of Government Debt Management Office in Monitoring and Managing Contingent Liabilities”
Elizabeth Currie 89
✓
- “Manejo de Pasivos Contingentes en el Marco de la Disciplina Fiscal en Colombia”
Jorge Enrique Cardona Bermeo, Beatriz Contreras Monroy,
Efraín Ortega Rosero y Andrés Ricardo Quevedo Caro 107
✓

SESIÓN 3: INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA ATRAER IED, REDUCIR INEQUIDAD, MEJORAR COMPETITIVIDAD, ALIVIAR DESASTRES NATURALES, PROMOVER INDUSTRIAS, DESARROLLO REGIONAL, SECTORIAL, ETC.: ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LO QUE TALES INCENTIVOS REPRESENTAN PARA EL FISCO EN TÉRMINOS DE RENUNCIA TRIBUTARIA?

- “Los Gastos Tributarios y las Renuncias Tributarias en América Latina”
Silvia Simonit 123
✓

“Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Processes: An International Perspective” Jon Craig y William Allan	137
“Medición del Gasto Tributario en Chile” Patricio Barra y Michel Jorratt	149
“Renuncia Tributária no Brasil” Andrea Lemgruber Viol	171

SESIÓN 4: SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF): AVANCES Y REQUERIMIENTOS PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

“Los Avances y Potencialidades de los Sistemas Integrados de Administración Financiera del Sector Público” Ramón Figueroa	215
--	-----

SESIÓN 5: FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES: REFORMAS FISCALES Y LOS LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y GRANDES

“Financiamiento Municipal y Sistemas Tributarios Municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala” Ernesto Rezk, María Cecilia Ganame y Lucrecia Rodas	253
“Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments” Luiz R. de Mello, Jr	291
“As Finanças dos Municípios Brasileiros: O Caso do Rio de Janeiro” Paula Alexandra Nazareth y Luiz Fernando Lopes Porto	317
“Mecanismos No tradicionales de Financiamiento de Obras de Infraestructura y Equipamiento en Municipios” Carlos Lucca	341

SESIÓN 1

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA:
SOSTENIBILIDAD, VULNERABILIDAD Y RIESGO DE LIQUIDEZ
EN UN CONTEXTO RECESIVO Y DE MERCADOS FINANCIEROS
ALTAMENTE VOLÁTILES**

**A RISK QUANTIFICATION MODEL FOR
PUBLIC DEBT MANAGEMENT**

By

Antonio Velandia¹

¹ The opinions expressed in this work are those of the author and should not be attributed to the World Bank, affiliated organizations, or members of its Board of Directors or the countries they represent. I am grateful to Fred Jensen for his guidance in developing the paper and for his ideas about the application of an ALM framework to sovereign debt management. Naturally, I am solely responsible of errors remaining.

Table of Contents

Abstract	5
I. Introduction	5
II. Asset Liability Management Framework	6
III. Methodology for Quantification of Risk in a Sovereign Liability Portfolio	7
IV. World Bank Model Links To The Assets	11
V. Alternatives Ways To Incorporate the Government's Assets In An ALM Approach.....	14
VI. Conclusion	17
References	18

ABSTRACT

There is widespread agreement among leading debt management practitioners about the adequacy of debt servicing cash flow simulation technique to estimate the cost and risk of a sovereign liability portfolio. This practice gains a solid theoretical platform when re-cast into an asset liability management (ALM) framework. The issue then becomes how to incorporate the government's assets into cost and risk estimation. In a model developed in The World Bank, it is proposed that such a link be built by incorporating an analysis of the financial features of those assets, namely their sensitivity to currency and interest rate changes, as the metrics to measure the cost and risk of the liabilities. Within the ALM framework additional alternatives such as the joint modeling of assets and liabilities could be explored.

I. INTRODUCTION

On behalf of the World Bank I would like to extend our thanks to ECLAC for the invitation to this year's Regional Seminar on Fiscal Policy. Today I would like to discuss a few basic ideas on how to model risk for a sovereign liability portfolio. The basis for this presentation is a model developed in the World Bank for training of debt officers of client countries. It also incorporates potential avenues to further develop the methodology to measure risk in an Asset Liability Management (ALM) environment.

From the start it is important to emphasize that as the title of this first session suggests, governments should try their best to formulate a debt management policy that helps contain the bias to financial and economic instability typical of emerging market economies. In Southeast Asia, Eastern Europe and Latin America recent economic crises, the management of debt either was a direct contributor to the crisis, or at least seriously impaired the government's financial stability, severely curtailing the degrees of freedom needed to cope with the downturn of the economy.

Vulnerability, as we know, is rooted in weak institutional arrangements and a macroeconomic context heavily exposed to external shocks, and much has been said on its causes. The point here is that by properly analyzing the cost and risk of the sovereign debt portfolio –including contingent liabilities- governments can set up debt policy guidelines that can protect them better in times of crisis.

The basic technique for risk assessment can be learnt from the practice of countries that not so long ago carried a heavy and risky debt burden and have successfully tackled their debt problem². Most of these countries approach the measurement of risk by simulating debt servicing cash flows and examining the potential impact of these payments on the government's budget. However, even though there is widespread recognition of the adequacy of the cash flow simulation technique, and significant discussion has been devoted to the notions of cost and risk, and to the different ways they both can be measured, the empirical modeling has lacked a theoretical framework that provides a firm underpinning to the measurement discussion.

It is on this ground that the work done at The World Bank may contribute by recasting these methodologies for risk analysis in a more formal ALM framework long in use by the banking industry. In line with the practice of leading Debt Management Offices, we envision risk as the potential destabilizing impact financial shocks to debt service may have on the budget. But we link this disturbance explicitly to the impact on taxes, or on government spending. Because government revenues or spending also may be correlated with the same financial variables that drive debt service, risk analysis requires a comparison of the impact of financial variables to debt service -the main government liability- as well as the impact on government net revenues –the main government asset: Hence, our approach is based on an explicit ALM framework³.

The World Bank model, with which we illustrate this methodology is still work in progress. Different aspects could be improved and we would greatly benefit from your comments. This is by no means the only modeling approach for assessing risk of a sovereign liability portfolio in an ALM framework, are we are considering a number of ways to extend it. A few Debt Management Offices (DMO) also are exploring.

² See Kari, Nars (1997). The book brings the examples of Belgium, Denmark, Finland, Ireland, Sweden, and New Zealand that borrowed heavily during the period 1989 to 1995.

³ See Jensen (2001).

These notes are divided into 5 sections apart from this introduction. Section II focuses on the merits of the ALM framework. It highlights the complexities arising from dealing with non-financial assets such as the government revenues and expenditures with “blurred” financial features. Section III draws on the World Bank’s model to illustrate the type of methodology used by a number of countries to model risk and evaluate strategies for managing risk. Although this type of modeling is consistent with an ALM framework, it doesn’t model assets and liabilities simultaneously. Instead, it uses a separate analysis of the financial characteristics of the assets to construct the metrics that will be used to measure both the cost and risk of the liability portfolio: this link is explained in section IV. In section V a few alternative avenues to explicitly incorporate the government’s assets in the model are explored. Finally, section VI concludes

II. ASSET LIABILITY MANAGEMENT FRAMEWORK

The ALM application for a financial institution has been in use for a few decades and has subsequently been adopted by other private sector agents⁴. Its main proposal is that risk can be contained by matching the financial features (e.g. interest rate characteristics) of the assets and liabilities, as then one side of the balance sheet will be hedged –or immunized– by the other side.

A simplified view of the ALM application can be drawn from the risk management practice of a bank. As a financial intermediary, a bank takes deposits from the public and makes loans to individuals and businesses at interest rates that usually exceed the cost of raising such funds. Because of the particular needs of borrowers and depositors, deposit and loans may differ in maturity, duration and currency composition, leaving the bank exposed to changes in interest or exchange rates and also to the potential shortage of loanable funds. To oversee and manage the financial risks resulting from this intermediation, banks have implemented Asset Liability Committees. Such Committees periodically review the features of the main institution’s assets and liabilities, analyze currency and interest rate mismatches, and on this basis, decide on possible adjustments to the balance sheet structure. In some cases, Committees opt to maintain the current market exposure or even increase it, pursuing the profit potential of a given mismatch if a forecasted move in the financial variables materializes. In others, Committees prefer to reduce the bank’s market exposure because they feel uncomfortable with the risk/return profile of the position. Risk reduction can be achieved in a number of ways: reducing the outright exposure, hedging or diversifying.

The lesson here is that the ALM approach helps firms analyze situations that can threaten their main objective of profit maximization, by processing the information contained in the balance sheet, deriving from there the potential risks, quantifying them, suggesting ways to reduce risk and providing guidelines to manage residual risk.

Although applying the lesson to the risk analysis of a sovereign liability portfolio is not straightforward, the ALM principles remain relevant. Governments worry about their liabilities because of the financial and economic costs that result from an unexpected increase in debt servicing flows. Faced with such a shock, governments have two policy alternatives: for a given level of government spending, taxes can be raised, or for a given level of taxes government spending cuts can be implemented. If the unexpected shocks are so severe that the government is unable or unwilling to raise taxes or cut spending enough, there is a third alternative which is for the government to default on its obligations: the economic costs of a default are dire.

On the first alternative, the tax-smoothing literature proposes that taxes, other than lump sum, create deadweight welfare losses⁵, and that volatility of tax rates increases these losses. In this context, it could also be argued that higher long-term growth is more likely to be achieved if tax variability is minimal, since it reduces uncertainty. Tax volatility creates inefficiencies as it distorts economic decision-making, complicates long-term investment decisions, depresses consumption and possibly channels excess savings into short-term financial instruments. The second alternative of reducing government spending may entail severely curtailing services and programs the government was expected to deliver involving high social and economic costs.

⁴ See Fabozzi, F. (1990) and Bitner, J. (1992)

⁵ See Barro, R (1979). The neutrality of taxes is one of the critical assumptions required for the Ricardian equivalence to hold. Beyond the Ricardian equivalence, the cost of public debt could have an impact on the possibilities of consumption of the economic agents and on the general welfare of society. This gives theoretical justification to the management of public debt along the lines of minimizing its cost for an acceptable level of risk as by the modern portfolio theory.

In general, volatility in tax rates or government programs creates risk for tax payers which they cannot hedge, and thereby leads to economic and social welfare losses.

Finally, if the volatility in debt service is so great the government is either unable or unwilling to raise taxes and/or cut spending enough to pay it, they must default, which adds severe economic costs. These include output losses from economic recession and financial institutions and private sector bankruptcies, either directly because the entities hold government debt in their portfolios, or indirectly, as a consequence of the economic recession and higher costs of future borrowing both for the public and private sector as a result of the government's reputational loss⁶.

In this context, the risk of the government's debt portfolio relates to the government being forced to recur to tax increases or spending cuts, or worst of all to default on its obligations when debt can no longer be serviced from the regular budget. An analysis of this risk requires a joint analysis of the impact of financial shocks on the government debt services together with the impact of these shocks on government revenues and other expenditures.

However, because of the nature of the government's assets, the application of the traditional ALM framework to the analysis of risk of sovereign debt is more complex. Unlike the financial assets of banks, this less tangible fiscal asset lacks explicit financial features that are the basis for risk identification and quantification in the ALM framework described above. The stream of government revenues and expenditures are stochastic in nature and highly responsive to macroeconomic policies which makes it difficult to discover their response to changes in inflation, interest or exchange rates⁷. For instance, depending on whether inflation is caused by a demand or a supply shock, the net fiscal position could improve or worsen. Short term interest rates could be positively correlated with government revenues alongside the economic cycle, but may have lagging effects bearing a negative correlation⁸. A currency devaluation may increase government revenues if a real depreciation boosts economic activity, but may trigger a contraction as a result of inflation or a severe curtailment on imports.

In the next section, I use the model built by the World Bank to illustrate the type of methodology used by a number of countries to model risk for a sovereign liability portfolio and to evaluate strategies for managing risk.

III. METHODOLOGY FOR QUANTIFICATION OF RISK IN A SOVEREIGN LIABILITY PORTFOLIO

The model developed by The World Bank draws on the experience of a handful of industrialized countries who had a heavy debt burden in the 80's and 90's and substantially revamped their management of debt in order to control the risk debt service could cause on the budget and on the macro adjustment program.

In essence, these countries approached risk of the liability portfolio by simulating future debt service cash flows. The simulation provides in the first place an expected path for future debt service, which is associated with the notion of cost, (or expected cost). It also identifies the potential deviation of debt servicing flows from that expected path due to shocks in interest rates, exchange rates or shortage of loanable funds in the domestic or the international markets, providing a measure of risk, (i.e. the potential increase in debt servicing costs). Different countries use somewhat different measures for cost and risk, involving the different time horizons, whether or not to include present values, how the risk scenarios were generated, etc., but the cash-flow projection technique was the core of many of them (see diagram 1).

Whatever the measures chosen, the simulation technique is used to measure the cost and risk of a given debt strategy. When this application is extended to all relevant debt strategies, and the cost and risk measures are expressed as single values (i.e. as present values, or, some aggregate measure of the cash flows), every debt strategy can be located as a point in the cost-risk surface. This allows us to compare different strategies, measure the cost-risk trade-off, and in the end, select a debt strategy that better reflects the government's objectives and its tolerance to risk (see diagram 2).

⁶ See Alesina, A (1992).

⁷ Finding the true financial features of the government assets is a major prerequisite for the application of The World Bank model as explained in section III. The inherent difficulties in discovering such financial features is further discussed in section IV, whilst section V presents a few ideas to deal with this problem.

⁸ This correlation also change depending on whether the shock being considered is demand or supply driven.

Diagram 1 - Modeling Cost and Risk

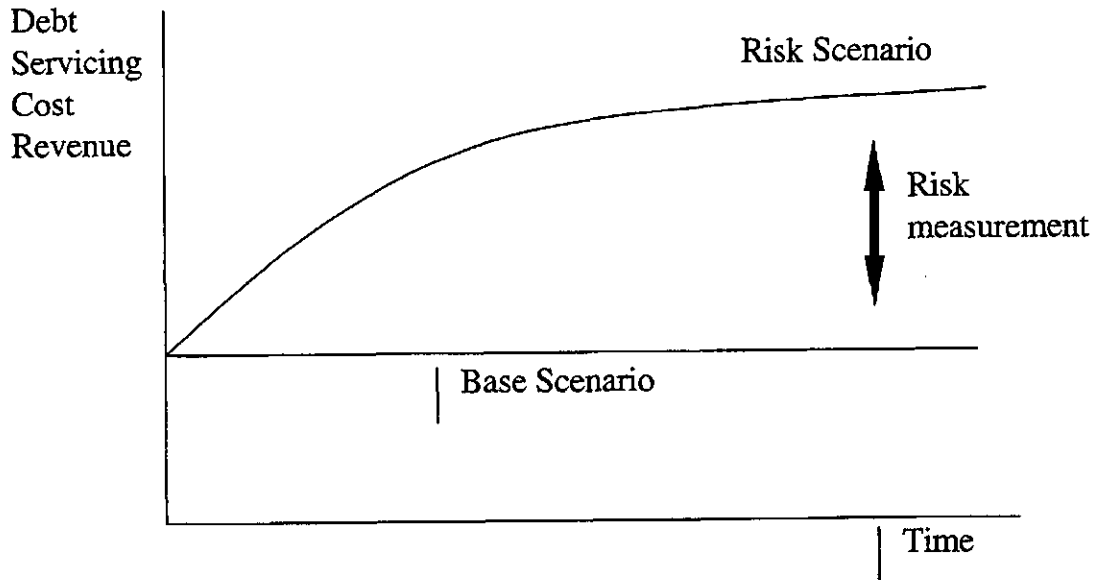
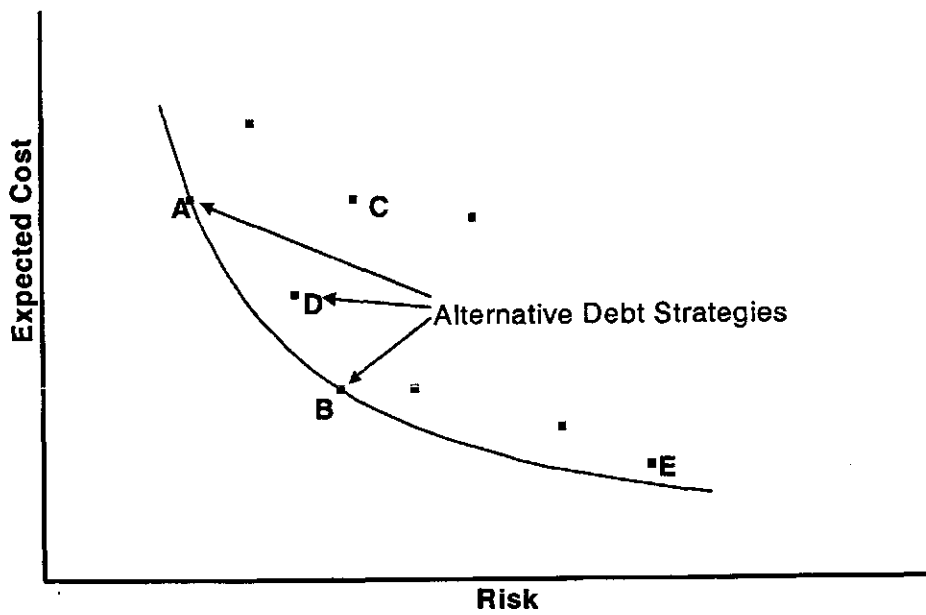


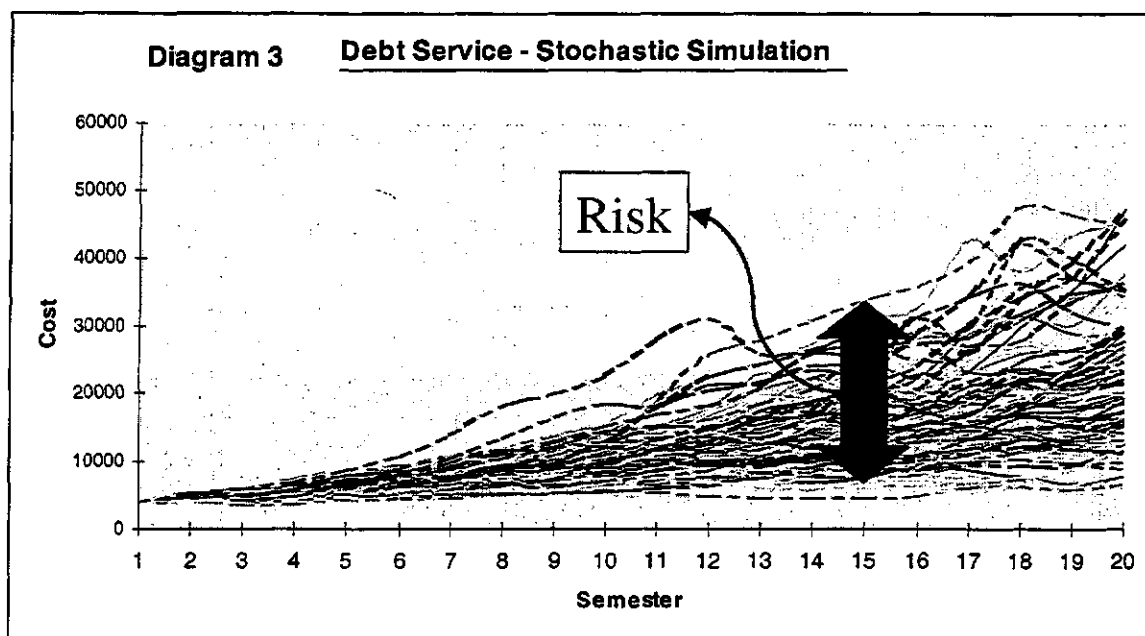
Diagram 2 - Efficient Frontier



The World Bank model shares these basic principles with leading practitioners in the debt management field. However, what is particular to this model are the conditions required for the simulation of the debt servicing flows which we discuss next, and the explicit link with the government assets that is considered in section IV.

In the World Bank model, debt servicing flows are projected based on the principal repayment profile, interest type of loans outstanding, and on assumptions regarding new borrowing requirements and future interest and exchange rates. For existing debt, the liability portfolio composition is known, so only the projected financial variables need to be provided⁹. For rolling over existing debt as well as for new debt, a debt strategy has to be assumed (i.e. the interest rate and currency composition, maturity profile, etc.) in order to compute the debt servicing flows of the new loans.

Since the new borrowing requirements are exogenous to the model, future debt servicing flows depend entirely on the projections of interest and exchange rates (or such variables as inflation if the debt is inflation indexed). In the World Bank model, these projections could be either deterministic or stochastic. In the former, cost is determined by a baseline scenario designed to be market-neutral, whereas risk is given by debt servicing costs under various scenarios of future interest and exchange rate shocks to the baseline scenario. In the case of stochastic simulation, a module uses Monte-Carlo simulation to generate a large number of possible interest and exchange rate paths, each of which generates a particular projection of future debt servicing flows¹⁰. Cost is then given by the mean of all possible scenarios and risk is measured based on the dispersion of debt servicing paths around the mean (see diagram 3). The mean can also be restricted to ensure the expected costs are market-neutral.



Clearly, the measures of cost and risk depend critically on the way future interest and exchange rates are projected, and the output of the model is as good as the assumptions used for projecting these key financial

⁹ If the country has access to derivatives, it would be possible to change the composition of existing debt. Accordingly, a debt strategy needs to be assumed for the entire liability portfolio.

¹⁰ The financial variable x follows a random path determined as: $x_t = x_{t-1} \cdot e^{\mu \Delta t + \sigma \sqrt{\Delta t} \cdot z}$

where $E(x_t / x_{t-1} - 1) = \mu \cdot \Delta t$ and $VAR(x_t / x_{t-1} - 1) = \sigma^2 \cdot \Delta t$

variables. Let me turn now to a few basic considerations incorporated into the model for the projection of the financial variables.

In determining the cost, either through stochastic or deterministic simulation, it is essential that financial variables projections be in line with market prices. Indeed, where liquid securities markets permit, interest and exchange rate projections should be taken from the forward markets. Choosing values other than the forwards is tantamount to betting against the market and introduces a bias on the cost estimate¹¹.

This is why the projection of exchange rates in the baseline case for deterministic modeling, and the mean of the exchange rate distribution in the stochastic modeling, are compliant with the interest rate parity condition¹². This condition implies that expected exchange rates reflect the interest rate differential of the currencies involved. Although the parity condition can be applied to any pair of currencies, a risk premium can also be added to account for situations in which parity does not hold¹³.

The same principle of arbitrage pricing can be applied to obtain market-neutral projections of interest rates at different maturities. Where bond markets over the entire range of maturities are liquid, implied forward rates can be derived from the spot yield curve providing unbiased estimators of the relevant future interest rates. In a similar way as with the exchange rates, this parity condition can be broken if the market is segmented with investors demanding a liquidity premium to purchase securities in the back end of the curve. The model allows one to incorporate such a premium.

When moving to the analysis of risk by assessing the potential impact of financial shocks on debt servicing flows, market neutrality and parity have to be abandoned. The input for these "risk scenarios" is provided on the basis of historical information.

For the deterministic simulation, past shocks -in the country, or in the region- can be used directly as estimates of future interest and exchange rates in worst case scenarios. In the stochastic simulation, historical volatilities can be applied to the baseline case projections, and used as parameters of an interest or exchange rate generating process following a specified statistical probability distribution. The specification of a statistical distribution (usually assumed to be log-normal) allows the dispersion about the mean to be associated with a probability level. This allows the specification of a confidence interval for the potential increase in debt servicing costs to be used as a meaningful measure of risk. When more than one variable is simulated, projections need to be consistent either with historical correlations, both between exchange and interest rates or among interest rates of different maturities. The model uses the Cholesky decomposition technique to simulate random paths of exchange and interest rates maintaining such correlations¹⁴.

¹¹ Explicit risk premia can be estimated to allow for a possible sloped yield curve and/or risk premia built into the domestic rates of certain currencies.

¹² The interest rate parity condition can be expressed as: $(E(\Delta x_t / x_{t-1})) = (1 + i_{t-1}^d) / (1 + i_{t-1}^f) - 1$, where the left hand side show the expected devaluation of the local currency x at time t as a function of the domestic i^d and foreign i^f interest rates

¹³ This may be the case of the local currency in emerging market economies when investors demand a premium to compensate for the risk that the government inflate its debt away by excessive printing the local currency. If interest rate parity holds for all foreign currencies, but the local currency has a built-in premium, all external borrowing will bear the same expected cost no matter the currency chosen, and this expected cost will be lower than the expected cost of borrowing in the domestic currency by the amount of the risk premium.

¹⁴ The method consists in finding a triangular matrix A with the following properties:

$A \cdot A^T = R$, such that R is the correlation matrix of the financial variables X . In the case of 2 variables we have:

$$R = \begin{pmatrix} 1 & \rho \\ \rho & 1 \end{pmatrix} \text{ and } A = \begin{pmatrix} 1 & 0 \\ \rho & \sqrt{(1-\rho^2)} \end{pmatrix}. \text{ If } Y \text{ is a vector of independent variables with the desired statistical}$$

properties, a random variable path can be generated for Y following the process described in footnote 5. This allows to generate a random variable path for the vector X since $X = A \cdot Y$. In the 2 by 2 matrix the transformation gives us

$$x_1 = y_1, \text{ and}$$

To conclude this discussion let me summarize the methodology to measure cost and risk for a sovereign liability portfolio:

Step 1: Debt service cost flows are projected forward for a specific time horizon under base case assumptions of the funding strategy and future market rates. The base case assumptions of future market rates should be market-neutral. The stream of debt servicing flows gives the expected cost of the debt strategy which may be expressed directly as a cash flow or converted to present value;

Step 2: New projections are made under alternative market rate assumptions. These alternative cases can be generated using statistical techniques, historical analysis, worst case scenarios, etc. These new projections deviate from the most likely path computed in step 1. Again, the cost of these risk scenarios can be expressed as cash flow or discounted to present value;

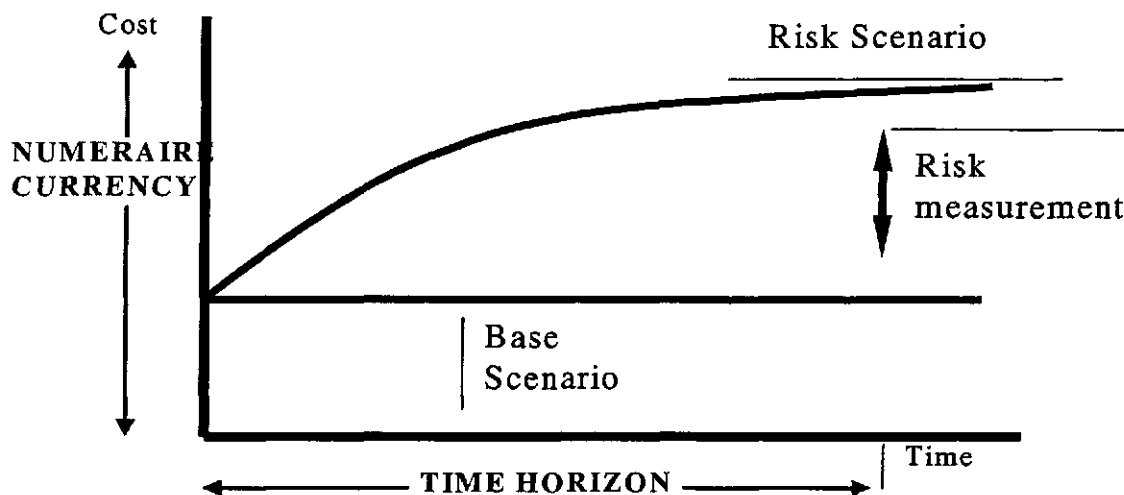
Step 3: Risk could be measured as the difference between the cash flow or present value of the base case in step 1, and the range of cash flows or present values of alternative scenarios in step 2. In stochastic simulation a measure of risk is obtained by relating a confidence level to the potential increase in debt service. Measures of risk using confidence intervals are commonly known as VaR, or CaR. Whereas VaR has to do with the volatility of the present value of the debt, CaR deals with the volatility of future debt servicing flows, and express the maximum expected increase in annual costs relative to the mean with a given probability on a given period¹⁵;

Step 4: Steps 1-3 are repeated for alternative funding strategies, and cost-risk trade-offs are assessed.

IV. WORLD BANK MODEL LINKS TO THE ASSETS

So far The World Bank's debt model has been used to illustrate a general methodology to estimate cost and risk of a sovereign liability portfolio without reference to the government's assets. In this section, we show how to use the model as an ALM application. The simplest way to link the modeling of the liabilities with the government's assets is by using the financial characteristics of the assets as the metrics to measure cost and risk for the liabilities (see diagram 4). This metrics consists of: (i) the currency numeraire, that is the basis to measure currency risk, and (ii) the time horizon to carry out the simulation which is the basis to measure interest rate risk.

Diagram 4 - Cost and Risk Metrics



$$x_2 = \rho \cdot y_1 + \sqrt{(1 - \rho^2)} \cdot y_2$$

¹⁵ The following example helps illustrate the concept. Let us assume a \$100 loan, an expected interest rate of 5% normally distributed with a standard deviation of 1%. One can expect with 95% probability the rate will be smaller than 6.65% therefore 95% of the time the service won't surpass 6.65, this is the absolute CaR. Since budgeted debt service was 5, relative CaR is 1.65.

By currency numeraire, we mean the one which is most closely correlated with government revenues and expenditures. If a government issues most of its liabilities in that particular currency its budget would be less affected by changes in exchange rates and this would minimize currency risk. The fact that many industrialized countries have pursued the reduction of foreign currency debt as a main component of their debt management strategy can be explained on the grounds that this minimizes risk as their revenues are generated in their own currency. However, choosing a numeraire for risk measurement is not necessarily this straightforward. Even if government revenues and expenditures are all denominated in the local currency, they may be responsive to the changes in exchange rates. Consider for instance the case of emerging market economies, less diversified than their industrialized partners, with heavy dependence of exports and GDP upon a few commodities. When prices of these commodities are linked to a particular currency (such as oil), one would expect some correlation between the exchange rate of that currency and the domestic currency value of government revenues and expenditures. Assuming the degree of responsiveness of government revenues and expenditures to the relevant exchange rate can be identified, the model may use as a numeraire a basket composed of local and foreign currencies that reflects such sensitivity.

Another approach would be to measure cost as the ratio of debt servicing flows to government revenues, both expressed in local currency. The projected revenues then can be based on an equation which includes the elasticity of government revenues to the exchange rate, and a different projection of revenues would be produced for each exchange rate scenario on simulation.

The currency numeraire could also be real or nominal depending on the link between government fiscal surpluses and inflation. Although government revenues are primarily in nominal terms, they do not always move in synchrony with inflation, that is, inflation shocks impact real government revenues. In the long-term, for instance, there is a well known negative correlation between inflation and real growth. In the short term, inflationary shocks may be associated both with higher or lower government revenues. Inflation caused by demand shocks tend to increase real government revenues, so that inflation indexed debt acts as a hedge. Supply shocks, on the contrary, reduce the supply of goods and services and tend to shrink real government revenues. Nominal debt, in this case isn't as harmful as inflation indexed debt. Clearly, one needs to know the source of inflation before reaching a definite conclusion on the most convenient type of debt. In terms of the model numeraire, a pragmatic solution again is to measure cost as the ratio of debt servicing flows to government revenues, both expressed in nominal terms, and to include in the model a separate equation linking government revenues to inflation¹⁶.

Under any of the approaches, a thorough analysis of the sensitivity of government revenues and expenditures to a foreign currency -or basket of currencies- is essential in order to determine the numeraire with which the model will measure the cost of the sovereign liability portfolio.

The second dimension to look at is the time horizon relevant to measure cost and risk, which is essential for estimating the liability portfolio interest rate risk. In general, this time horizon is dictated by the sensitivity of the government's revenues to interest rates, that is, the duration of government's assets. If the government's revenues were highly responsive to short-term interest rates, or in other words, the assets have a short duration, a short time horizon would be appropriate, and long-term fixed rate instruments would appear risky. If, on the other hand, revenues were rather insensitive to short-term interest rates -the assets have a long duration-, a long time horizon would seem more adequate and the main interest rate risk would come from the refinancing of short term instruments or from the resetting of short term interest rates.

When the sensitivity of the stream of net revenues to interest rates is known, this implies that the interest rate risk of the government debt portfolio can be measured as the volatility of debt service over a time horizon which corresponds to the duration of the government's assets. This interest rate risk will be minimized if the liability portfolio is structured to have the same sensitivity, or, duration as the assets.

¹⁶ When the relationship between government revenues and inflation is not stable, historical information can be used to narrow down the number of relationships or equations that are worth analyzing. The debt model can then be run for different paths of government revenues and borrowing requirements, each one corresponding to one particular relationship between government revenues and inflation. Each debt strategy will have as many estimates for cost and risk as the number of equations being tried. However by focusing on the ranking of different debt strategies a sense of robustness can be found.

In practice, government's assets correlation to interest rates could be positive or negative depending on whether interest rate shocks are demand or supply driven. Since such shocks tend to be random over the long time horizon relevant to the government's objectives, that average is for revenues to have a low or zero correlation to interest rates. This is equivalent of an asset with long duration and implies a long time horizon for analyzing the risk of the debt portfolio.

The time horizon establishes the valuation rules applicable to debt servicing cash flows¹⁷. Once these rules are established, debt servicing costs can be expressed either in terms of cash flows or discounted to present value; the key is to use the same time horizon whichever method is selected.. Although both measures are equivalent, DMOs often find the cash flow expression more natural and meaningful given their concern on the potential impact debt service may have on the government budget which is also a cash flow. In addition, the cash flow expression of debt servicing costs serves better to capture liquidity and refinancing risk whose importance has been highlighted in the most recent debt crisis.

But no matter whether cost is expressed in cash flow or present value terms, the fundamental parameter determining risk is the time horizon. Since for most countries the duration of the government's assets tend to be long, the time horizon should also be long¹⁸.

In a way, the metrics for the currency and the time horizon provides the equivalent of a "notional benchmark" for the liabilities. To illustrate this point let us suppose that the stream of future fiscal surpluses the government will use to service the debt is denominated in local currency and has a long duration. Ideally, liabilities should bear those two main characteristics. If they do, the volatility of projected debt service measured in local currency over the time horizon will be low. If this ideal portfolio is not feasible, -e.g. because of the lack of a developed domestic market- projected debt service will be more volatile and the debtor has to bear with currency and interest rate risks. But the closer the portfolio comes to the desired metrics the lower the projected volatility and the lower the risk. Hence, by using the "notional benchmark" implied in the metrics, the simulation model allows the debtor to quantify such risks and ultimately to look for an adequate strategy to manage them.

The former discussion puts forth the importance of discovering the financial features of the government's assets. But no matter how careful this analysis, it is possible that in the end some ambiguity about those true financial features remains. Indeed, not only are the financial features of the government revenues stochastic, but the events driving these financial features are themselves stochastic and difficult to model. That is the case of supply or demand driven shocks on the financial variables, terms of trade shocks and policy response to both type of shocks. So, even if it is possible to estimate on average what those sensitivities are over a long time horizon, there might be periods in which those sensitivities significantly depart from their long term averages in a way that government's financial position could be at risk.

To deal with the degree of uncertainty on the metrics for cost and risk measurement, a possible solution consists in running the World Bank simulation model using a few different metrics selected around identified values. With this technique there will not be a single debt strategy that performs consistently better under all metrics. Rather, strategies with a portfolio of liabilities diversified across the selected time horizons or alternative currency compositions should perform reasonably well, giving a sense of robustness to the exercise. Nonetheless, dealing with assets whose financial features are stochastic may be a difficult challenge for the type of ALM models that rely on the metrics for building the links between assets and liabilities. A better approach in this case is the simultaneous modeling of assets and liabilities that will be described in the next section.

A final comment related to the uniqueness of this type of risk analysis and its implications for cost and risk measures is worth making. Given the particular conditions of different country economies, one would expect that

¹⁷ Short term loans, and long term ones indexed to short term interest rates, are refinanced or reset during the projection period, and their debt service is thereby subject to the volatility of interest rates. If there are loans whose original maturity exceed the time horizon, the cash flows falling beyond are discounted to the end of the time horizon. In this case, such loans debt service is also subject to the volatility of the discount rates applicable at the end of the time horizon.

¹⁸ For DMO's who actively trade their portfolio, in addition of using a long-term horizon for risk measurement and for the liability benchmark, the actual portfolio should be marked to market in order to measure the performance and trading risk incurred by the debt manager. However, such trading activity is inconsistent with the objectives of most DMOs and with most governments tolerance to risk.

every government has distinctive sensitivities of its fiscal surpluses to the financial variables, or, in other words, its own metrics for the cost and risk estimates¹⁹.

V. ALTERNATIVES WAYS TO INCORPORATE THE GOVERNMENT'S ASSETS IN AN ALM APPROACH

So far, the methodology for risk analysis has focused on the liability side, treating the government's assets as exogenous to the model. As explained in the previous section, treating them as exogeneous poses a number of problems starting by the inherent difficulty in discovering the true financial features of those assets. Furthermore, not only are assets as affected by financial shocks as liabilities are, but in the case of the assets, their sensitivity to the change of interest or exchange rates varies depending on the nature of the shock. In this context, assuming the financial features for the assets and using them as the metrics for the liabilities is just a rough approximation. Three different ways to better incorporate government's assets in the analysis are considered in this section.

A first alternative involves dividing the government's assets into its constituent parts, or sub-portfolios, and exploring the financial features of these sub-portfolios separately and looking for natural hedges. Because finding the sensitivity to interest and exchange rates is easier for some assets and liabilities than for others, it makes sense to analyze them separately instead of aggregating the corresponding cash flows. Those asset classes with clear financial characteristics then can be hedged by configuring a matching amount of the government's debt to have the same financial characteristics. The costs and risks of any remaining liabilities then can be modeled as described above. This sub-portfolio approach reduces the problem of the indeterminacy of the assets financial features and hence reduces the margin of error of the risk estimate.

Among the main government assets are the foreign reserves, on-lending to the rest of the public sector, and in some countries, the government's stake in companies devoted to the production of commodities that constitute a main source for foreign exchange for the country as a whole e.g. oil in Venezuela, copper in Zambia, etc.

To illustrate the sub-portfolio approach let us assume that: (i) the only liability the government has is its external debt -contingent liabilities can be neglected²⁰-, (ii) foreign reserves and the stake in the oil state company represent all foreign currency assets, with identifiable sensitivity to interest rates and a known currency composition, and (iii) other assets are net revenues whose financial characteristics cannot be precisely determined. By following the sub-portfolio approach, a portion of the government foreign debt, bearing the same financial features found in the foreign assets, could be matched to those assets. The remainder of the foreign liability portfolio is matched with other assets, possibly domestic, but whose financial features cannot be precisely determined. This "residual" sub-portfolio represents the government's net exposure and the debt manager can now concentrate on this portion to identify and quantify the government's risk²¹ (see diagram 5).

¹⁹ For instance, cost could be nominal when measured as debt servicing flows, or, real when scaled by government revenues or GDP. The first one suits a country where government revenues are not very sensitive to inflation. Cost can also be measured in terms of cash flows over a particular time span that may differ from one country to another. It may partially involve marking the portfolio to market, or ignore it completely. As long as risk is estimated as a cost increase under different scenarios for the financial variables, each measure of cost implies a corresponding one for risk thus varying from one country to another.

²⁰ Contingent liabilities can seldom be neglected particularly after their role in recent economic crises like Asia in 1998 and more recently in Argentina. Implicit or explicit commitments of the central government to SOE, sub-nationals or other agents in the economy, often times pose a serious currency risk as a substantial part of these agents liabilities is denominated in foreign currencies whereas their assets are largely denominated in local currency. Also, market risks may cause severe liquidity problems when governments lack budgetary procedures that account for the expected cost and reserves against unexpected costs, as there are no assets readily available to match those liabilities.

²¹ When Contingent Liabilities (CL) are brought into the picture, aside from determining the CL's elasticity to interest and exchange rates, the value of the CL itself has to be found. CL behave like options that are exercised if a certain event occurs, for instance, the government may have to bail out a state owned enterprise (SOE) if the latter go belly up. One approach to value these options is to simulate the distribution of the underlying variable that triggers the government's intervention, in our case, the SOE performance, which then allows to simulate the corresponding government's payout. Often, this simulation is a function of the same economic and financial variables that generate risk for direct debt, so the technique for valuing CL is similar to the one described in section II and used to quantify the risk of a sovereign liability portfolio. Once the value of the CL and its elasticity to changes in interest and exchange rates are known, it is feasible to incorporate them in the sub-portfolio approach described before.

Diagram 5 - Government's Balance Sheet

Assets	Liabilities
PV of future net revenues Foreign reserves Stake in the oil company	Debt

A second avenue to improve the risk analysis in a ALM context consists in allowing a more explicit interaction of the simulation of the debt servicing flows with the macro projections, in particular, with net fiscal revenues and new borrowing requirements. This can be done by building an interface between the World Bank debt model interface with a macro-programming one.

In a typical macro-programming exercise, the set of macro variables is projected forward ensuring both arithmetic consistency and economic plausibility. Take for instance RMSM-X, the model used by the Bank and the IMF22. It uses four sectors: public, private, monetary and foreign. Based on the fundamental account identity of standard national income accounts, together with behavioral equations and a set of assumptions, the model builds the flow of funds between sectors: consumption and investment of public and private sectors, the current and capital flows in the balance of payments, and credit to the public and private sector in the monetary sector. The model may be closed by selecting the government spending and borrowing, or if the governments accounts are specified, the closure is given by the selecting the level of private spending and investment. Alternatively, if borrowing restrictions are imposed, the model closes selecting the growth that is consistent with such financing restrictions.

Clearly, for every macro scenario projected there is a corresponding projection of interest and exchange rates that are consistent. By construction, the baseline case in the deterministic simulation (or, the mean of debt servicing cost in the stochastic one) should correspond to the macro context that is most likely to occur.

Once the projections of interest and exchange rates depart from the baseline case various sets of macro variables and debt service paths can be consistent with the new levels of the market variables. This is because there is more than one way for the economy to adjust to unexpected shocks on interest or exchange rates. Accordingly, by choosing a particular "response" to the shock, a new "macro environment" can be found. For instance, in the public closure of RMSM-X, a real depreciation of the exchange rate increases the foreign sector contribution to GDP at the expense of government and private sector consumption, reducing government borrowing requirements. Foreign borrowing is then adjusted to offset the marginal surplus generated in the current account of the balance of payments.

The input of the shocks on the financial variables on the macro programming model allows us to estimate new government borrowing requirements which, in effect, become endogenous to the joint projection of the two models. The new borrowing projections are the fed into the debt model for a new simulation of cost and risk which then are fed back into the macro model, etc. The iterations shall continue until all conditions of arithmetic and economic consistency are satisfied.

²² RMSM-X (1997) Reference Guide.

Clearly, this type of iterative analysis could become quite tedious so the number of risk scenarios would have to be limited. And the choice of policy responses for closure is somewhat arbitrary. But it does allow for a direct analysis of the sustainability of government debt under the risk scenarios –e.g. certain policy choices might not be feasible and this can be represented as limits on maximum taxes or minimum government spending requirements. If shocks cause these limits to be exceeded the debt is not sustainable. And even if the debt is sustainable, this type of analysis also gives a qualitative insight to the economic costs of a risky debt portfolio because of the adjustments to taxes or government spending and the impact on economic growth.

Although the model cannot quantify the economic and social losses derived from sacrificing growth, the risk analysis provides insightful information regarding the burden debt presents for the macro program and, in the extreme in which where debt cannot be serviced by adjusting the government revenues or expenditures, it provides a warning about a potential government insolvency.

Although the suggested interaction between debt and macro-programming models allows a better incorporation of the government assets in the risk analysis, it also forces a specific type of correlation between financial and economic variables that is given by the “response” chosen to the shock, or in other words, by the selected closure of the macro model. In the actual event, different policy makers might choose different responses, the specified correlations will be wrong and so will the measures of cost and risk. In this context it might be better to directly model such “reaction function” using historical data.

A third approach, then, is to jointly model the government’s assets and liabilities. These are uncharted waters for DMOs and only the Swedish National Debt Office has published its first attempt to such type of ALM modeling (the French Treasury is said to be experimenting with a joint modeling approach as well)²³. The idea here is to explicitly model the links between the financial variables affecting future debt service and the variables affecting government revenues.

One way is by constructing an econometric model with behavioral equations that specify the effect of macro variables on the financial variables. For instance, specifying domestic short-term interest rates as a function of inflation and real growth in a way that higher growth brings about higher interest rates. This approach has the advantage of solving the interest rates for a given value of the macro variables guaranteeing consistency between the two.

The disadvantage however, as discussed before, is that behavioral equations impose “reaction functions” and correlations between financial and economic variables that are not always correct. Depending on whether the economy is in a boom or in a slump, or depending on the nature of a particular shock, those correlations may change. In addition, there is no general equilibrium theory of how real economy and financial variables are jointly determined, so models of this type necessarily contain some ad-hoc elements.

Instead of forcing the correlations through behavioral equations in an econometric model, another possibility is to derive those correlations from actual data, estimating a variance-covariance matrix containing all relevant variables. In this case, the problem lies in the large number of correlation coefficients that needs to be estimated –exchange rates with different currencies, interest rates with different maturities for different currencies, and a set of macro variables for the local economy and for the relevant foreign economies- since the data requirements increase exponentially with the number of unknowns for the estimates to be statistically reliable. In addition, a joint probability distribution is needed for that variance-covariance matrix in order to provide confidence intervals that can be used to derive meaningful risk measures.

A possible approach to reduce the number of coefficients to be estimated is to impose certain parameters. For instance, a factor model in which a smaller number of variables is used to drive the others. We are unaware of any debt office which has used this type of statistical approach.

²³ See Bergstrom, P (2000)

VI. CONCLUSION

There is widespread consensus that poor debt management can have a destabilizing impact on the government budget through the unexpected increase in debt servicing costs. The risk modeling technique used by leading DMOs are based on implicit simplifying assumptions that allows them to model the sovereign liability portfolio in a tractable manner. In effect, government revenues are considered exogenous which permits a focus on the projection of the financial variables, limiting the complexity of the exercise to the simulation of the interaction of future interest and exchange rates and to the simulation of the interest rate term structure. Within this approach, a few scenarios for future government revenues, designed independently from the simulation of the liabilities, are included to check the robustness of the different debt strategies²⁴.

In attempting to build a more explicit link with the government's assets, the model developed by the World Bank moves one step further. The model uses an analysis of the financial characteristics of the government's revenues as an explicit metric to measure cost and risk of the liabilities. Keeping the simplifying advantage of modeling the government's liabilities only, the model relies on a careful analysis of the government's net revenues to quantify the interest and exchange rate risks of the debt portfolio. However, discovering the financial features of the government's revenues may prove a major challenge. Not only can assets have an implicit financial structure in the sense that they may be correlated with financial shocks, and therefore can be modeled in a manner similar to the financial liabilities, but these correlations may change depending on the source of the shock.

The alternative to improve the treatment of the assets is to introduce the idea of jointly modeling assets and liabilities. A first approximation consists in dividing the government's assets into its constituent parts, or sub-portfolios. Because finding the sensitivity to interest and exchange rates is easier for some assets and liabilities than for others, this sub-portfolio approach reduces the problem of the indeterminacy of the assets' financial features and hence reduces the margin of error of the risk estimate.

A second alternative is to build an interface between the World Bank debt model and a macro-programming one. The input of the shocks on the financial variables on the macro programming model allows us to estimate new government borrowing requirements which, in effect, become endogenous to the joint projection of the two models. The new borrowing projections are then fed into the debt model for a new simulation of cost and risk which then are fed back into the macro model, etc. The iterations are continued until all conditions of arithmetic and economic consistency are satisfied. Although the idea is for the interface between the two models to help discover the true correlations between the financial and economic variables, this approach has the disadvantage that the specification of the macro-programming model imposes particular policy responses to the financial shocks and therefore imposes the correlations that should result from the analysis.

A more comprehensive solution would indeed be the joint simulation of future debt servicing flows and future government budget accounts. The few DMOs that are experimenting in these uncharted waters have struggled with the specification of the model, since there is no general equilibrium theory of how the real economy and financial variables are jointly determined. Ad-hoc specifications of econometric models impose correlations between financial and economic variables that are not always correct. Statistical models that attempt to capture those correlations using only historical data through variance-covariance matrices, run into large data requirements that, if unfulfilled, turn the correlation coefficient estimates unreliable. A possible approach to use this statistical approach is to reduce the number of parameters to be estimated so as to recover degrees of freedom and bring the variance-covariance matrix to a manageable size. This can be done by estimating some parameters using an econometric model, or statistical Arima model, or finally using a factor model in which a smaller number of variables is used to drive the others. We are unaware of any debt office which has used this type of statistical approach.

²⁴ See Matos, P (2001)

REFERENCES

- Alessina Alberto et al 1992 Default Risk, Economic Policy, October
- Bitner, John 1992 Successful Bank Asset Liability Management: a Guide to the future GAP. John Wiley and Sons
- Barro 1979. "On the Determination of Public Debt" Journal of Political Economy 82, No 6, November/December 1974, pg. 1095-1117
- Bergstrom Pal and Holmlund Anders. "A Simulation Model Framework for Government Debt Analysis". Mimeo. November 2000.
- Fabozzi Frank and Konishi Atsuo 1990 Asset Liability Management. Probus Publishing Co, Chicago Il.
- Jensen, Fred and Wheeler, Graeme. 2001 "Sound Practice in Sovereign Debt Management" Draft publication.
- Nars, Kari 1997 Excellence in Debt Management. Euromoney Publications PLC.
- Matos, Pedro (2001) Benchmarking For Public Debt Management: The Case Of Portugal . Mimeo
- RMSM-X 1997. Reference Guide. Development Data Group, Development Economics. The World Bank July 1997.

**IS FOREIGN DEBT PORTFOLIO MANAGEMENT EFFICIENT IN
EMERGING ECONOMIES? EMPHASIS ON LATIN AMERICA²⁵**

By
Luiz R. de Mello, Jr.²⁶
International Monetary Fund

and

Khaled A. Hussein
University of Kent at Canterbury

²⁵ This paper builds upon on a previous paper entitled "Is Foreign Debt Portfolio Management Efficient in Emerging Economies?," *Journal of Development Economics*, Vol. 66, 2001, pp. 317–35.

²⁶ The views expressed in this paper are those of the authors and not necessarily those of the International Monetary Fund.

Table of Contents

Abstract21

I. Introduction21

II. The Literature.....22

III. Data and Preliminary Findings23

IV. Econometric Analysis.....24

 A. Evidence from Panel Data Analysis.....24

 B. Evidence from Time Series Analysis for Latin America.....25

V. Discussion26

VI. Conclusion26

Appendix33

 Simple Theoretical Model.....33

References37

ABSTRACT

This paper shows that, under mild conditions, the currency composition of a country's foreign debt portfolio is responsive to exchange rate movements. The empirical analysis is carried out for a panel of 14 emerging economies in the period 1970–98, and complemented by time series evidence for the Latin American countries in the sample. Attention is focused on the stocks of foreign liabilities denominated in US dollars, deutsche marks (DM), Japanese yen, and Swiss francs. The results of the empirical analysis show that foreign debt portfolio management has been sub-optimal in the countries under examination in the sense that the currency composition of foreign debt has not reflected a substitution effect away from the currencies that have appreciated over time vis-à-vis the US dollar.

IS FOREIGN DEBT PORTFOLIO MANAGEMENT EFFICIENT IN EMERGING ECONOMIES? EMPHASIS ON LATIN AMERICA

I. INTRODUCTION

Foreign debt portfolio management has become a key issue for fiscal policymakers in developing countries since the Debt crisis of the 1980s. More recently, the financial turmoil experienced in the 1990s by several emerging markets in Asia and Latin America, as well as Russia, have shown that governments should manage their foreign exposure so as to prevent a mismatch in the currency composition of their foreign assets and liabilities. There is now ample evidence that the Asian crisis was precipitated by volatility in the U.S. dollar-yen exchange rate, which drove a wedge between the region's export earnings, denominated primarily in U.S. dollars, and its financial liabilities, increasingly denominated in Japanese yen (Corsetti and others, 1998; IMF, 1998a). According to the IMF (1998b), foreign debt burdens increased significantly in Asia due to the region's large and unhedged exposure to the yen, which appreciated steeply against the U.S. dollar in the first half of the 1990s. Likewise, it can be argued that the currency composition and maturity profile of Mexico's foreign debt, rather than its volume, were key elements undermining investor confidence and leading to the peso meltdown of 1994–95 (Sachs and others, 1995).

Asset pricing and portfolio selection models offer interesting insights into optimal foreign debt portfolio management. These models suggest that the portfolio share of an asset should be proportional to its rate of return, and that investors should hedge against risk and unexpected movements in liability values. An interesting application of these models is foreign debt portfolio management, given the currency composition of a country's foreign debt, and the rate of return of assets denominated in different currencies. Intuitively, other things equal, changes in the share of a country's foreign debt denominated in a given currency are associated with that currency's exchange rate movements relative to other currencies in which the country's foreign debt may be denominated. If, for instance, a country's foreign debt portfolio is denominated in U.S. dollars and Japanese yen, an appreciation of the yen vis-à-vis the U.S. dollar leads to an increase in the U.S. dollar-value of the share of debt denominated in yen. Optimal portfolio management dictates in this case that the *volume* of yen-denominated debt should be reduced so as to offset the impact of the appreciation of the yen on the U.S. dollar-*value* of the yen-denominated debt. As a result of this substitution effect, the U.S. dollar-value of the share of debt denominated in yen should not be affected by an appreciation of the yen relative to the U.S. dollar.

Obviously, the overall currency composition of a country's foreign debt portfolio may exhibit some rigidity, which reduces the efficiency of portfolio management instruments and leads to sub-optimal debt portfolio management. Rigidity may be attributed to such factors as the country's foreign trade and financial transactions, the overall supply of international credit, and capital flows. The proportion of official lending in total foreign liabilities, often denominated in the lender's currency, is another reason why portfolio managers may be unable to alter the currency composition of foreign debt in response to adverse exchange rate movements.

In this paper, we test whether the currency composition of different countries' foreign liabilities has offset adverse exchange rate movements. We use panel cointegration techniques to estimate the long-run relationships between each of the debt shares and the corresponding exchange rates, and then test for causality in the Granger sense between exchange rate movements and changes in debt shares. Our panel includes 14 emerging economies over the period 1970–98. To complement the panel data analysis with special emphasis on the Latin American countries in the sample, we use standard cointegration analysis for time-series data. The intuition of the empirical

analysis using both panel and time series data is that, if changes in debt shares cointegrate with exchange rate movements, a stable long-run relationship is expected to exist between changes in the currency composition of a country's foreign debt portfolio and exchange rate movements. Debt portfolio management can be deemed optimal if movements in exchange rates do not Granger-cause changes in debt shares denominated in the corresponding currencies. In other words, foreign debt portfolios are managed optimally if, for instance, the U.S. dollar-value of the share of debt denominated in yen is not affected, in the Granger-causality sense, by adverse U.S. dollar-yen exchange rate movements. Preliminary tests are also carried out by comparing the correlation coefficients between changes in debt shares and exchange rate movements and their relative volatility.

The paper is structured as follows. Section II provides a brief review of the foreign debt management literature. Section III presents the data and preliminary empirical findings. Section IV reports the results of the dynamic panel and time series analyses. Section V discusses the empirical findings, and Section VI concludes.

II. THE LITERATURE

The literature on foreign debt management in emerging markets was motivated to a great extent by the Debt crisis of the 1980s. The early literature focused on the debt transfer problem, according to which an indebted country could reduce its external exposure by managing its import and export flows so as to generate large enough trade surpluses to offset the costs of debt service (Sachs, 1988). Limited hedging opportunities, shallow domestic capital markets, undiversified trade patterns, and adverse terms of trade movements were often highlighted as key factors explaining the difficulties in debt management facing most developing countries in the 1980s (Cooper, 1992; Fry, 1992; Dooley, 1995). The diversification of exports was the key long-term policy response advocated in this strand of literature. In the short run, international competitiveness and exports could be boosted chiefly through nominal devaluations, rather than productivity gains (Edwards and Larrain, 1989; Williamson, 1990). Against a background of unfavorable price-wage dynamics, these devaluations fueled inflationary pressures in most indebted countries in the 1980s.

Subsequently, in the late 1980s and early 1990s, the literature reflected the second phase of the Debt crisis, in which debt rescheduling became a prominent feature of foreign liability management. Renewed access to international capital markets for most indebted countries ushered in several types of debt swap operations, alleviated important external liquidity and solvency constraints, encouraged private lending, and reduced the share of public and publicly guaranteed liabilities in total foreign debt stocks. Together with comprehensive trade and investment liberalization, these factors facilitated hedging against foreign exchange risk and gave indebted countries more leeway in foreign debt management.

More recently, the debt management literature has focused on the consolidation of market-oriented reform and macroeconomic stability in indebted countries, particularly in Latin America and Central and Eastern Europe. These countries have progressively liberalized their trade, investment and international payments regimes, phased out capital controls, and facilitated international capital movements. In this more liberal policy environment, foreign debt management has become a key element of fiscal policymaking, particularly in terms of exchange and interest rate variability, as well as volatility in capital flows (Cassard and Folkers-Landau, 1997, IMF, 1998b). In recent years, governments have played a prominent role in financial intermediation and foreign debt management.

The literature on the optimal currency composition of foreign debt stocks in the developing world is limited. One of the few studies in this area was carried out in 1992 by S. Claessens using monthly Brazilian and Mexican data over the 1970s and 1980s to estimate the relationship between total exports and the effective cost of borrowing in three currencies (U.S. dollar, Japanese yen, and the deutsche mark). The currency composition of a country's net liabilities is estimated to minimize the domestic currency variability of export earnings net of foreign debt service. The results show that Mexico and Brazil could have lowered their external exposure by continuously altering their debt portfolios. The author concludes that the low correlations between borrowing costs and export prices render the currency composition of foreign debt an imperfect hedging tool against shocks in external prices.

In a complementary strand of literature, Demirgüç-Kunt and Detrigiache (1994) provide a descriptive analysis of the currency composition of long-term foreign debt for nine highly indebted countries in the 1980s and estimate its impact on interest spreads, using panel data analysis. Their findings show that lower spreads can be explained by a large share of official lending in total foreign borrowing. The results also suggest that spreads are not

significantly affected by the rising share of floating interest-bearing debt, relative to fixed interest rates that prevailed in the 1970s and 1980s.

III. DATA AND PRELIMINARY FINDINGS

The foreign debt data used in this paper are available from the World Bank's Global Development Finance. Due to lack of data on the currency composition of foreign debt for most developing countries, our sample comprises 14 emerging market economies (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Egypt, India, Indonesia, Korea (South), Malaysia, Mexico, Thailand, Philippines, Turkey, and Venezuela) for which continuous annual data for 1970-98 are available. The exchange rate series are obtained from the World Bank's World Development Indicators. Because for most countries the largest share of long-term foreign debt is denominated in U.S. dollars, followed by Japanese yen, deutsche mark, and Swiss francs, attention is focused here on these four currencies. The U.S. dollar is used as the numeraire currency, with respect to which debt shares and exchange rates are defined. The foreign debt data used here do not allow for distinguishing the portfolio managers between the government and private-sector borrowers and the foreign debt stock by debt instrument (sovereign bonds, corporate securities, accounts payable, and derivatives, among others). Exchange rate-indexed debt is treated as foreign debt and liabilities denominated in a country's own currency are treated as domestic debt.

Using cross-sectional analysis, where the data set was constructed by averaging the exchange rates and debt shares for each time period over the sample of countries under examination, a preliminary visual test of optimality in foreign debt portfolio management is provided in Figure 1. Debt shares and exchange rates are plotted in the vertical axes. Should portfolio management be optimal, as suggested by the theoretical model presented in the Appendix, an appreciation of a given currency should lead to a reduction in the *volume* of foreign debt denominated in that currency to keep its U.S. dollar *value*-constant. In Figure 1, optimal portfolio management would require the U.S. dollar-denominated debt share schedule to be flat irrespective of the downward and upward movements in the exchange rate curve. However, the figure suggests that an appreciation of the three currencies relative to the U.S. dollar increases the U.S. dollar-value of foreign debt denominated in these three currencies.

This is particularly true in the case of the Japanese yen: a persistent appreciation of the yen vis-à-vis the U.S. dollar since 1970 has led to a persistent increase in the U.S. dollar-value of yen-denominated debt with respect to the total debt denominated in U.S. dollars, without an offsetting reduction in the volume of foreign debt denominated in yen. Figure 1 shows that, between 1970 and 1998, the rise in the U.S. dollar-value of the yen-denominated debt has been impressive: from 5 per cent to roughly 45 percent of the U.S. dollar-denominated debt. In this 28-year span, the U.S. dollar-value of the share of deutsche mark-denominated debt has varied between approximately 5 and 20 per cent of the dollar-denominated debt in the sample of countries under examination. The U.S. dollar-value of the Swiss franc-denominated debt has fluctuated considerably between roughly 15 and 35 percent of the debt denominated in U.S. dollars.

Using time-series analysis, additional informal tests can be carried out, consisting of comparing the standard deviations of changes in the exchange rate and debt share series, and the correlations between the two series. When foreign debt management is optimal, the U.S. dollar-value of the debt share denominated in a given currency is not affected by exchange rate movements and, therefore, the correlation between changes in debt shares and exchange rates should be zero. The U.S. dollar-value of debt shares should also be less volatile than exchange rate movements. In this case, the ratio of the standard deviation of the U.S. dollar-value of debt shares to the standard deviation of the exchange rates should be less than 1.

The results of the preliminary descriptive tests are reported in Table 1. With respect to the correlation tests, the results provide mixed evidence. The null hypothesis of no correlation is rejected in five countries (Argentina, South Korea, India, Philippines, and Venezuela). In the other nine countries, there are mixed signals where the no-correlation hypothesis cannot be rejected for all currencies. On the other hand, the results of the volatility tests provide overwhelming evidence to support the assumption of optimal foreign debt management in our sample of indebted countries. In the case of Turkey, there is mixed evidence where the null hypothesis cannot be rejected for all currencies.

IV. ECONOMETRIC ANALYSIS

Based on the theoretical model described in the Appendix, the empirical analysis of optimality in foreign debt portfolio management can be carried out using both panel and time series data. Both methodologies are described in detail in the Appendix. As argued by Greene (2000), panel data analysis is useful when we can be confident that the differences between the cross-sections can be viewed as parametric shifts of the regression function. Nevertheless, time-series analysis sheds more light on the individual countries in the sample and allows the policymaker to draw policy implications based on previous knowledge of cross-country differences in debt management.

A. Evidence from Panel Data Analysis

Following the estimation procedure described in the Appendix, we performed the Im, Pesaran, and Shin (1997; hereinafter referred to as IPS) test to identify possible unit roots in the data for the levels and first differences of (the logarithm of) each of the variables of interest.²⁷ The results of the panel unit root tests are reported in Table 2. With two exceptions, the t -bar statistics suggest that the six variables are nonstationary. The hypothesis of a unit root in (the logarithm of) the three debt-share variables cannot be rejected in any case except for the debt share denominated in deutsche mark without a time trend. Similar results are reported in the case of the three exchange rates, where the t -bar statistic is greater than the critical value only in the case of the deutsche mark/U.S. dollar exchange rate ($e_{DM/US\$}$) with a time trend. By contrast, when first differences are taken, the results of the panel unit root tests strongly indicate rejection of the null hypothesis in all cases. Thus, our findings show that all six variables are I(1).

Given the results of the unit root tests, we proceeded to the panel cointegration tests. Based on the test developed by Pedroni (1999) and Kao (1999), described in detail in the Appendix, we defined three models, where each debt share is regressed on the three exchange rates. The t -bar statistics for the panel cointegration tests are reported in Table 3. The null hypothesis is that there is no cointegrating vector and the alternative hypothesis is that there is one cointegrating vector. The results provide strong evidence of the existence of long-run relationships between the debt shares and the corresponding exchange rates in the three models when a time trend is included in the estimating equations. In the three models, the null hypothesis is rejected at the 1 percent level of significance. Furthermore, in the other three models that exclude a time trend, the cointegration results are supportive of the hypothesis of a long-run relationship between each of the debt shares and the exchange rates, except in the case of the debt share denominated in Swiss francs, where the null hypothesis cannot be rejected.

Overall, since the cointegration results are supportive of the hypothesis of a stable long-run relationship between each of the debt shares and the corresponding exchange rates, we can estimate the cointegrating vectors using the DOLS procedure described in Appendix I, and then test for causality. In principle, as discussed above, optimal foreign debt portfolio management requires that the volume of foreign debt be adjusted in response to adverse exchange rate movements to keep the U.S. dollar-value of the debt portfolio constant. As a result, the exchange rate movements should not Granger-cause changes in debt shares.

The estimated long-run relationships using the DOLS procedure are reported in Table 4. There is strong evidence that foreign debt management is sub-optimal with respect to the three different debt shares. The first row of Table 4 shows that the Japanese yen/U.S. dollar exchange rate ($e_{Yen/US\$}$) has a significant impact on the debt share denominated in Japanese yen ($Debt_Y$). The F -test of the exclusion of the dynamic terms and the level of $e_{Yen/US\$}$ in the $Debt_Y$ model shows that $e_{Yen/US\$}$ Granger-causes $Debt_Y$. The same results are reported in the other two cases where the debt share denominated in DM ($Debt_M$) is affected by the deutsche mark/U.S. dollar exchange

²⁷ The degree of augmentation was determined following the general-to-specific procedure recommended by Campbell and Perron (1991). We started with four lags and estimated equation (2), the Appendix, with and without a time trend. In both cases, the null hypothesis is that the variable in question contains a unit root against the alternative hypothesis that the variable is stationary.

rate ($e_{DM/US\$}$), and the effect of the Swiss franc/U.S. dollar exchange rate ($e_{SF/US\$}$) on the debt share dominated in Swiss francs ($Debt_{SF}$) is significant at the 1 percent level of significance. The F -statistics also show that $e_{DM/US\$}$ causes $Debt_M$, whereas $Debt_{SF}$ is caused by $e_{SF/US\$}$.

To test the robustness of the results reported above, we re-estimated the cointegrating vectors using the DFE estimator, described in Appendix I, and tested for temporal causality. The results, reported in Table 5, reinforce the previous findings that foreign debt portfolio management is sub-optimal in the indebted economies in the panel. Based on standard F -tests, the null hypothesis of no-causation is strongly rejected in two cases out of three. The F -statistics show that $e_{Yen/US\$}$ Granger-causes $Debt_Y$, whereas $e_{DM/US\$}$ Granger-causes $Debt_M$ at the 1 percent level of significance. Only in the case of the debt share denominated in Swiss francs do the results based on the DFE estimator contradict the previous finding that $e_{SF/US\$}$ Granger-causes $Debt_{SF}$.

B. Evidence from Time Series Analysis for Latin America

This section provides more detailed time series evidence for the six Latin American emerging markets in the sample (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, and Venezuela). We start our analysis by testing the order of integration of the variables of interest using the standard augmented Dickey-Fuller (1981) test. Consistent with the panel data evidence reported above, the estimated results indicate that the variable of interest are $I(1)$, or stationary in first differences, as the null hypothesis of non-stationarity cannot be rejected at the 5 percent level of significance unless the first difference is taken.²⁸

The Johansen (1992) procedure of cointegration is used in our analysis. Due to the small number of observations, the lag length is limited to two. A drift is also included in the VAR system. Table 6 reports the cointegration tests between the exchange rates and the debt shares denominated in Japanese yen. The results indicate the presence of a unique cointegration vector in all countries, although two cointegrating vectors are found to exist in the case of Chile. The cointegration vectors are presented in normalized form, where the coefficient of the debt share is set equal to 1. The coefficients of the own exchange rate (Japanese yen-U.S. dollar) is negative for all countries, except Venezuela. The negative sign is not compatible with the diversification hypothesis according to which the volume of debt is adjusted to offset adverse exchange rate movements and hence keep its dollar-value unaffected. Moreover, the debt share denominated in Japanese yen is found to be exogenous to exchange rate movements only in three countries (Argentina, Colombia, and Venezuela).

Table 7 reports the results of the cointegration tests between the exchange rates and the debt shares denominated in deutsche marks. The null hypothesis of no long-run relationship is rejected in all cases. Again, the coefficient of the own exchange rate (deutsche mark-US dollar) is negative in all countries. Furthermore, the hypothesis that debt shares denominated in deutsche marks is weakly exogenous with respect to the exchange rates movements is accepted in three countries (Argentina, Chile, and Colombia). Comparing the normalized cointegrating vectors across Tables 6 and 7, it can be argued that there is a substitution effect between the European currencies under examination (deutsche mark and Swiss franc) in the yen equation (Table 6) and in the deutsche mark equation (Table 7). In these two equations, the coefficients of the deutsche mark-US dollar and the Swiss franc-US dollar exchange rates enter the cointegration vector with opposite signs.

In the case of the debt shares denominated in Swiss francs, the analysis is limited to four countries and the evidence is less clearcut. Table 8 shows that there is a long-run relationship between exchange rates and the debt shares denominated in Swiss francs in two countries (Argentina and Brazil), where the debt shares are also not weakly exogenous with respect to the exchange rates.

²⁸ We supplement the ADF test statistics by the examination of other properties of the series such as the correlograms and spectral densities of the variables. The results are available upon request.

V. DISCUSSION

The findings reported above show that exchange rate movements Granger-cause changes in debt shares. This means that foreign debt portfolio management is sub-optimal. Sub-optimality may result from some rigidity in the currency composition of a country's foreign debt stock. This may be attributed to a variety of factors. For instance, limited access to, or availability of, instruments to hedge against exchange rate risk may not allow for offsetting changes in the composition of debt portfolios in response to adverse changes in exchange rates. With undiversified trade and financial transaction patterns, a considerable share of the country's foreign assets and liabilities may be denominated in the same currency. Countries may therefore be unable, or unwilling, to alter the composition of their foreign debt portfolios in response to adverse movements in exchange rates.

Sub-optimality in foreign debt management can also be attributed to the term-structure of international lending contracts. A high share of foreign assistance, such as grants and concessional lending, in a country's total foreign borrowing may lead to sub-optimal foreign debt management (Li, 1992). In addition, a high share of public or publicly-guaranteed liabilities in total foreign debt may discourage efficient debt management by private sector borrowers. Access to foreign exchange by private sector firms may also be limited, thereby preventing changes in the composition of private sector debt portfolios.

An important policy question in efficient foreign debt portfolio management is whether the government in developing countries should act as a debt portfolio manager and hence participate actively in financial intermediation. This is because, among other things, emerging markets often lack the financial markets needed for efficient private sector-led portfolio management, such as a liquid market for long-term, fixed-interest government debt to be used as a hedge against exchange rate risk, for instance. Although there are welfare-improving roles for a developing country's government as a debt portfolio manager, its participation in financial markets may increase corporate and sovereign default risks and therefore portfolio management costs (Dooley, 2000). In the context of this paper, the costs and benefits of foreign debt portfolio management need to be weighed against the default risks that may change in different currencies in which a country's foreign debt may be denominated.

VI. CONCLUSION

The Debt crisis of the 1980s highlighted the need for capital-importing countries to manage their foreign liabilities efficiently so as to preserve their intertemporal solvency. A crucial aspect of optimal foreign debt portfolio management is the currency composition of debt portfolios. This is because exchange rate movements, which are exogenous to the debt portfolio manager, tend to alter the relative value of foreign liabilities and the shares of the country's foreign debt denominated in different currencies. The recent experience of several emerging markets in Asia and Latin America suggest that these exchange rate swings may exacerbate international solvency problems even without significant debt accumulation. In this case, although many causes of balance of payments crises may be deemed to be home-grown, developing and emerging economies have also been affected adversely by volatility in exchange and interest rates.

This paper developed a simple model of foreign debt portfolio management and used dynamic panel data and time series analyses to test for the existence of a stable long-run relationship between the currency composition of a country's foreign debt portfolio and exchange rate movements. Attention is focused on a sample of 14 emerging market economies in the period 1970-98. The results reported here suggest that foreign debt portfolios have been managed sub-optimally in the countries under examination in the sense that adverse exchange rate movements have not been offset by a reduction in the volume of debt denominated in the appreciating currency. The time series evidence provided for the Latin American countries in the sample is in line with the panel data findings, indicating that foreign debt management in Latin America does not seem to differ significantly from the other emerging markets. This is particularly true in the case of the yen-denominated foreign debt. The persistent appreciation of the yen vis-à-vis the U.S. dollar has not been translated into a reduction in the volume of yen-denominated debt, so as to prevent the increase in the U.S. dollar-value of the debt denominated in Japanese yen.

In principle, the currency composition of foreign debt stocks can be deemed to be an effective tool for foreign debt portfolio management. However, the results reported here are suggestive of the inability of foreign debt portfolio managers to adjust the currency composition of foreign debt portfolios in line with exchange rate movements. These findings may be attributed to some rigidity in the currency composition of foreign debt, given

such factors as a country's trade and investment patterns, as well as the currency composition of foreign borrowing and capital inflows, which impose constraints on portfolio diversification. Additional constraints may be due to the term structure of international lending contracts, the share of aid and concessional lending in a country's total foreign borrowing, and the share of public or publicly guaranteed liabilities in total foreign debt. Domestic credit market imperfections, institutional factors and the depth of markets for longer-term hedging may also lead to sub-optimal portfolio management. In this respect, the currency composition of foreign debt portfolios may be determined more directly by supply factors, given the structure of international lending and capital movements, rather than portfolio diversification mechanisms.

Our empirical results are not without policy implications. Policies aimed at capital market development, including adequate prudential regulations in the financial sector, would tend to improve risk management in the private sector, and encourage the development of more sophisticated hedging instruments and private sector-led foreign debt portfolio management. Also, the removal of restrictions to residents' holding of foreign exchange, as well as the liberalization of capital movements in general, could reduce transaction costs in foreign exchange operations and therefore encourage efficient foreign debt management by private sector firms. When governments are the key foreign debt portfolio managers, they should avoid asset and liability structures that are likely to trigger default and subsequently increase portfolio management costs, as well as discourage the development of hedging instruments and markets in the private sector. When the government is an active foreign debt portfolio manager, the implicit assets and liabilities associated with exchange rate and lender of last resort commitments are of particular importance. If such commitments are in place, the government should regulate the behavior of the private sector in order to control the growth of implicit liabilities.

Table 1. Preliminary Tests

	Correlations			Volatility Ratios		
	Yen	DM	SFr	Yen	DM	SFr
Argentina	-0.39** (-2.09)	-0.55* (-3.15)	-0.67* (-4.33)	15.47*	7.10*	10.34*
Brazil	-0.23 (-1.13)	-0.21*** (-1.35)	-0.12 (-0.58)	197.09*	6.41*	13.72*
Chile	0.08 (0.38)	-0.40** (-2.09)	0.13 (0.63)	19.47*	3.80*	18.06*
Colombia	0.16 (0.78)	-0.31*** (-1.57)	...	26.34*	4.16*	...
Egypt	-0.13*** (-1.99)	-0.03 (-0.45)	-0.06 (-0.95)	6.94*	8.87*	10.29*
India	-0.44** (-2.34)	-0.49* (-2.70)	-0.40** (-2.09)	3.39*	2.09***	14.91*
Indonesia	-0.35*** (-1.79)	-0.22 (-1.08)	-0.14 (-0.69)	4.10*	3.81*	6.37*
Korea (South)	-0.24 (-4.74)*	-0.17* (-3.39)	-0.13* (-3.68)	32.06*	12.02*	21.77*
Malaysia	-0.28 (-1.40)	-0.14 (-0.69)	-0.33*** (-1.68)	9.93*	25.58*	11.39*
Mexico	-0.41** (-2.15)	-0.22 (-1.08)	-0.11 (-0.56)	13.64*	7.89*	11.21*
Philippines	-0.42** (-2.22)	-0.50* (-2.76)	...	9.08*	6.37*	...
Thailand	-0.22 (-1.08)	-0.41** (-2.15)	...	5.97*	4.90*	...
Turkey	0.08 (0.39)	-0.40** (-2.09)	-0.38** (-1.97)	19.94*	1.68	4.89*
Venezuela	-0.38** (-1.97)	-0.34** (-1.74)	...	20.79*	23.69*	...

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

The numbers in parentheses are *t*-statistics. Statistical significance at the 1, 5, and 10 percent levels is denoted by, respectively, (*), (**), and (***). In the case of the bivariate correlations, the null hypothesis is that the correlation between changes in debt shares and exchange rate movements is equal to zero. In the case of volatility, the null hypothesis is that the ratio of the variance of the changes in debt shares to the variance of changes in exchange rates is equal to one.

Table 2. Unit Root Tests in Heterogeneous Panels

	Level		First Difference	
	Without Trend	With Trend	Without Trend	With Trend
$Debt_Y$	-1.30	-0.74	-17.21**	-19.32**
$Debt_M$	-2.63*	0.04	-19.15**	-16.55**
$Debt_{SF}$	0.40	0.36	-8.26**	-8.82**
$e_{Yen/US\$}$	2.06	1.89	-3.77**	-3.80**
$e_{DM/US\$}$	-0.21	-3.96**	-3.74**	-3.81**
$e_{SFr/US\$}$	-1.30	0.81	-4.06**	-4.27**

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Notes: Statistical significance at the 1, 5, and 10 percent levels is denoted by, respectively, (*), (**), and (***). $Debt_Y$ is the debt share denominated in Japanese yen, $Debt_M$ is the debt share denominated in DM, $Debt_{SF}$ is the debt share denominated in Swiss Francs, $e_{Yen/US\$}$ is the Japanese yen/US dollar exchange rate, $e_{DM/US\$}$ is the DM/US dollar exchange rate, and $e_{SFr/US\$}$ is the Swiss franc/US dollar exchange rate.

Table 3. Panel Cointegration Tests

	$Debt_Y$	$Debt_M$	$Debt_{SF}$
Without trend	-2.19**	-1.72***	-0.42
With trend	-3.27*	-4.02*	-4.85*

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Notes: Statistical significance at the 1, 5, and 10 percent levels is denoted by, respectively, (*), (**), and (***).

Table 4. Panel Cointegration Results
(DOLS Estimator)

	$e_{Yen/US\$}$	$e_{DM/US\$}$	$e_{SFr/US\$}$	R^2	F-statistic
$Debt_Y$	-1.16* (0.23)	0.75 (0.54)	-1.34* (0.41)	0.86	5.59*
$Debt_M$	0.31 (0.21)	-4.56* (0.47)	3.10* (0.33)	0.66	23.03*
$Debt_{SF}$	0.15 (0.31)	-2.71* (0.72)	2.01* (0.52)	0.68	10.17*

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Notes: Estimations are based on the pooled data for 1970–98 and 14 countries with one lead and two lags of first differenced explanatory variables. All regressions include (unreported) country-specific constants. Standard errors are in parentheses. Statistical significance at the 1, 5, and 10 percent levels is denoted by, respectively, (*), (**), and (***).

Table 5. Panel Cointegration Results
(DFE Estimator)

	$e_{Yen/US\$}$	$e_{DM/US\$}$	$e_{SFr/US\$}$	F-statistic
$Debt_Y$	-0.23*** (0.13)	-0.11 (0.25)	0.22 (0.23)	5.21*
$Debt_M$	0.11 (0.13)	-0.59** (0.28)	0.33 (0.23)	5.78*
$Debt_{SF}$	0.41** (0.22)	-0.06 (0.45)	-0.39 (0.39)	1.32

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Notes: Estimations are based on the pooled data for 1970–98 and 14 countries with two lags of first differenced explanatory variables. All regressions include (unreported) country-specific constants. Standard errors are in parentheses. Statistical significance at the 1, 5, and 10 percent levels is denoted by, respectively, (*), (**), and (***).

Table 6. Time Series Analysis: The Long-Run Results (Japanese Yen)

Country	Tests	Cointegration			Cointegrating Vector			Exogeneity Test
		$p=0$	$p \leq 1$	$p \leq 2$	$e_{Yen/US\$}$	$e_{DM/US\$}$	$e_{SFr/US\$}$	
Argentina	ML	26.45*	14.27	9.52	-4.11	-4.65	2.49	0.47
	Trace	51.11*	24.66	10.39				
Brazil	ML	57.18**	15.94	10.45	-1.83	-2.05	0.23	25.34**
	Trace	84.67**	27.48	11.55				
Chile	ML	38.96**	22.03*	9.49	-1.64	-4.56	2.25	12.18**
	Trace	70.26**	31.30*	9.27				
Colombia	ML	30.40*	11.19	5.01	-3.77	9.39	-7.61	0.0002
	Trace	47.11+	16.72	5.52				
Mexico	ML	27.29*	8.65	6.62	-4.78	-1.21	3.17	3.37+
	Trace	43.23	15.94	7.28				
Venezuela	ML	31.09*	13.92	8.18	0.95	3.69	-5.26	1.00
	Trace	53.27*	22.18	8.26				

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Note: Statistical significance at the 1, 5, and 10 per cent levels is denoted by, respectively, (**), (*), and (+). The cointegration vector is defined as: $Debt_i = \beta_1 e_{DM/US\$} + \beta_2 e_{Yen/US\$} + \beta_3 e_{SFr/US\$}$, where $Debt_i$ is the debt share denominated in currency i , $e_{DM/US\$}$ is the Deutsche mark/US dollar exchange rate, $e_{Yen/US\$}$ is the Japanese yen/US dollar exchange rate, and $e_{SFr/US\$}$ is the Swiss franc/US dollar exchange rate. The coefficients reported are β_1 , β_2 , and β_3 .

Table 7. Time Series Analysis: The Long-Run Results (Deutsche Mark)

Country	Tests	Cointegration			Cointegrating Vectors			Exogeneity Test
		$p = 0$	$p \leq 1$	$p \leq 2$	$e_{Yen/US\$}$	$e_{DM/US\$}$	$e_{SFr/US\$}$	
Argentina	ML	34.31**	14.81	7.50	0.55	-5.01	3.55	4.21
	Trace	58.04*	23.73	8.93				
Brazil	ML	28.41*	20.00	7.79	-7.28	-7.77	6.99	7.46**
	Trace	56.44**	28.02	8.02				
Chile	ML	32.08*	10.67	6.01	5.63	-1.24	-2.19	2.22
	Trace	49.84*	17.76	7.09				
Colombia	ML	20.65	18.16	7.67	8.72	-4.12	3.58	0.84
	Trace	48.64*	27.99	9.83				
Mexico	ML	26.70+	14.97	6.63	-2.61	-3.36	7.24	6.29*
	Trace	49.14*	22.44	7.48				
Venezuela	ML	33.57**	6.81	5.31	3.88	-0.39	-0.80	20.34**
	Trace	46.30+	12.73	5.92				

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Note: Statistical significance at the 1, 5, and 10 per cent levels is denoted by, respectively, (**), (*), and (+). The cointegration vector is defined as: $Debt_i = \beta_1 e_{DM/US\$} + \beta_2 e_{Yen/US\$} + \beta_3 e_{SFr/US\$}$, where $Debt_i$ is the debt share denominated in currency i , $e_{DM/US\$}$ is the Deutsche mark/US dollar exchange rate, $e_{Yen/US\$}$ is the Japanese yen/US dollar exchange rate, and $e_{SFr/US\$}$ is the Swiss franc/US dollar exchange rate. The coefficients reported are β_1 , β_2 , and β_3 .

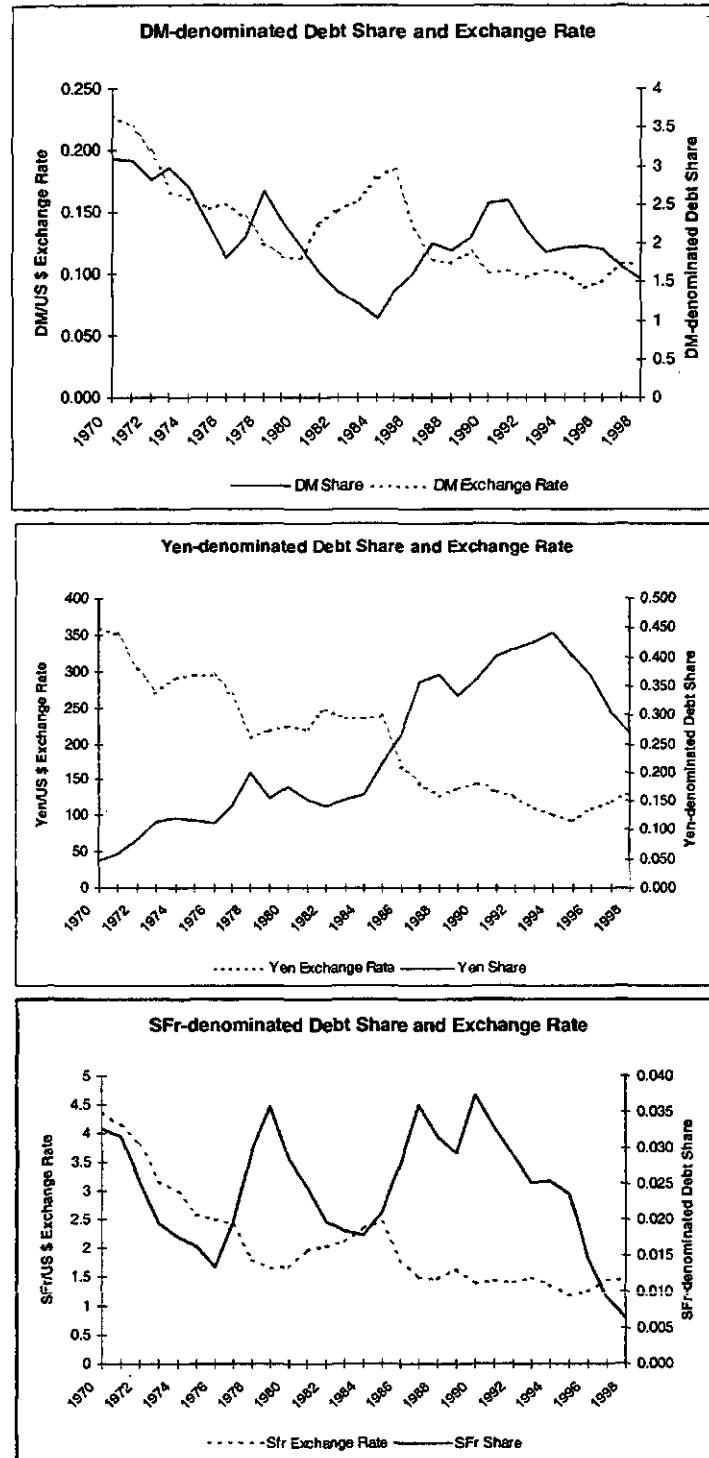
Table 8. Time Series Analysis: The Long-Run Results (Swiss Franc)

Country	Tests	Cointegration			Cointegrating Vectors			Exogeneity Test
		$p = 0$	$p \leq 1$	$p \leq 2$	$e_{Yen/US\$}$	$e_{DM/US\$}$	$e_{SFr/US\$}$	
Argentina	ML	24.13	12.37	9.20	1.90	-2.00	-0.34	8.73**
	Trace	45.75+	21.62	9.24				
Brazil	ML	29.94*	18.18	8.31	2.70	-0.48	-2.36	7.71**
	Trace	56.48**	26.54	8.38				
Chile	ML	18.84	17.95	5.81	...	...	...	...
	Trace	43.40	24.56	6.61				
Mexico	ML	23.00	15.33	6.73	...	...	...	...
	Trace	44.72	21.72	7.27				

Sources: GDF and WDI data; and IMF staff estimations.

Note: Statistical significance at the 1, 5, and 10 per cent levels is denoted by, respectively, (**), (*), and (+). The cointegration vector is defined as: $Debt_i = \beta_1 e_{DM/US\$} + \beta_2 e_{Yen/US\$} + \beta_3 e_{SFr/US\$}$, where $Debt_i$ is the debt share denominated in currency i , $e_{DM/US\$}$ is the Deutsche mark/US dollar exchange rate, $e_{Yen/US\$}$ is the Japanese yen/US dollar exchange rate, and $e_{SFr/US\$}$ is the Swiss franc/US dollar exchange rate. The coefficients reported are β_1 , β_2 , and β_3 .

Figure 1. Foreign Currency-Denominated Debt Shares and Exchange Rates, 1970–98
(DM, Japanese Yen, and Swiss Franc)



APPENDIX

Simple Theoretical Model

Let there be n currencies such that a country's total foreign sovereign debt at time t can be denominated in any of these n currencies. Let currency n be used as a numeraire such that exchange rates (e_k , for $k = 1, \dots, n-1$) can be defined as the value of currency k per unit of currency n . The policymaker's objective is to minimize the total value of the foreign liabilities in his/her portfolio, defined as $C_t(A_t; D_{kt})$, where A_t is total foreign assets and D_{kt} is foreign debt denominated in currency k . Assets and liabilities are additively separable. Let $C_k < 0$ and $C_{kk} > 0$,

where $C_k = \frac{\partial C_t}{\partial D_{kt}}$ and $C_{kk} = \frac{\partial^2 C_t}{\partial D_{kt}^2}$, such that C_t admits a minimum in D_{kt} .²⁹ In addition, let there be

exchange rate uncertainty such that the value of foreign debt, denominated in currency n , is affected by unpredictable cross-exchange rate movements. The policymaker's problem can be formalized as:³⁰

$$(P) \quad \min_{D_{kt}} C_t(A_t; D_{kt}),$$

$$\text{s.t. } D_t = \sum_{k=1}^n \frac{D_{kt}}{E_t e_{kt}},$$

where E_t is the expectation operator.

Standard manipulation of the first-order conditions for cost minimization yields:

$$\lambda_t = C_1 E_t e_{1t} = \dots = C_n. \tag{1}$$

By equation (1), it follows that: $\frac{C_1}{C_n} = \frac{1}{E_t e_{1t}}$, ..., $\frac{C_{n-1}}{C_n} = \frac{1}{E_t e_{n-1,t}}$. In particular, if currency k is expected to

appreciate with respect to currency n ($E_t e_{kt}$ falls), the impact of k -denominated debt on portfolio C rises relative to that of n . Because $C_k < 0$, the share of foreign debt denominated in k , D_{kt} , falls. As a result, the expected appreciation of a given currency k (relative to currency n) implies a fall in the share of total debt denominated in k (relative to n).

Letting $C_t = \frac{1}{2} \left[A_t - \sum_{k=1}^n \left(\frac{D_{kt}}{e_{kt}} \right)^2 \right]$, for example, and assuming $E_t e_{kt} = e_{kt}$, it follows from equation (1) that

$\frac{D_{kt}}{D_{nt}} = e_{kt}$. As a result, an appreciation of k with respect to n (a fall in e_{kt}) leads to a fall in the share of k -

denominated debt, relative to the debt share denominated in n . A change in the volume of debt denominated in k relative to n offsets the appreciation of k to keep the n -value of the debt portfolio constant.

²⁹ Most optimal debt management models follow the tradition of Tobin (1963) and focus on how to minimize the interest cost of domestic debt. See, for example, Boothe and Reid (1992) for a cost-minimization model where emphasis is placed on domestic optimal debt management in small open economies. See also Dooley (2000) for a sovereign debt portfolio management model with default risk.

³⁰ Although we consider the utility maximizer to be a policymaker, foreign debt portfolio management can in principle be carried out by the government or by private-sector borrowers. We opted for treating the optimizer as a policymaker to simplify the model in line with the data constraints discussed in the empirical section below. We nevertheless agree that different portfolio managers face different constraints and pursue different, often conflicting objectives, which will not be discussed in detail in this paper. In addition, for simplicity, assume that there is no lagged adjustment in portfolio management and optimization is instantaneous.

Econometric Considerations: Testing for Unit Roots and Cointegration in Dynamic Panels³¹

IPS (1997) have proposed unit root tests for heterogeneous panels that are more powerful than the alternative tests developed by Levin and Lin (1993) and Quah (1994). The IPS tests allow for the heterogeneity of dynamics and error variances across groups in the panel and have better small sample properties. Consider the standard ADF equation in a dynamic panel framework:

$$\Delta e_{it} = \alpha_i + \beta_i e_{i,t-1} + \sum_{j=1}^{p_i} \delta_{ij} \Delta e_{i,t-j} + v_{it}, \quad (2)$$

where α_i are the group intercepts, e_{it} is a stochastic process observed over N cross-sections and T time periods, δ_{ij} are the parameters associated with the p th-order augmentation which take into account any possible serial correlation across groups, and v_{it} are the disturbance terms, which are assumed to be independently distributed with zero mean and finite heterogeneous variance, σ_i^2 . Also, $i = 1, \dots, N$; $j = 1, \dots, p$; and $t = 1, \dots, T$.

The null hypothesis of unit roots across all groups in the panel ($H_0: \beta_i = 0$ for all i) is tested against the alternative hypothesis that allows some of the individual series to have unit roots ($H_1: \beta_i < 0, i = 1, \dots, N, \beta_i = 0, i = N+1, \dots, N$). By allowing β_i to differ across groups, this formulation of the alternative hypothesis is more general than the homogeneous alternative hypothesis that $\beta_i < 0$ for all i . In order to test $\beta_i = 0$, the t -bar statistic across groups (Ψ_i) is defined as:

$$\Psi_i = \frac{\sqrt{N}(\bar{t}_{N,T} - E[\bar{t}_{N,T}(p,0)])}{\sqrt{\text{Var}(\bar{t}_{N,T})}}, \quad (3)$$

where $\bar{t}_{N,T} = (1/N) \sum_{i=1}^N t_i$, t_i is the t -statistic for the OLS estimate of β in equation (2) for the i -th unit of the cross section, and E is the expectation operator.

The mean and the variance of $[t_{N,T}(p,0)|\beta_i = 0]$ are tabulated in IPS (1997) for different time-series dimensions and lag orders, and p_i for each cross section. Ψ_i can be compared with critical values for a one-sided $N(0,1)$ distribution.³²

We use the residual-based test for cointegration in dynamic panels proposed by Pedroni (1999) and Kao (1999). Consider the following panel regression:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_i x'_{it} + e_{it}, \quad (4)$$

where $\beta_i = (\beta_{1i}, \beta_{2i}, \dots, \beta_{Mi})'$, $x_{it} = (x_{1it}, x_{2it}, \dots, x_{Mit})'$, $t = 1, \dots, T$, and $i = 1, \dots, N$.

The test uses the residuals from the cointegration regression given by equation (4). The remainder of the test is analogous to the IPS test with equation (2) being estimated using the estimated residuals of equation (4). To test the null hypothesis of no cointegration, the t -bar statistic is computed in the form of equation (3) based on the values of the mean and the variance of $[t_{N,T}(p,0)|\beta_i = 0]$, tabulated by Pedroni (1999).³³

³¹ See Hussein and de Mello (2001) for more information.

³² IPS proposed LM-bar tests for unit roots. The t -bar test is shown to perform better than the LM-bar in small samples. An important feature of these tests is that their power is favorably affected by a rise in T compared to an equivalent increase in N . This feature is important in our data set where T is larger than N .

³³ Pedroni (1999) proposes seven panel cointegration statistics, four based on pooling along the within-dimension and three based on pooling along the between-dimension. The one that we utilize here belongs to the latter category and is based on a parametric ADF test.

Once the null hypothesis of no cointegration is rejected, the coefficients of the long-run relationships can be estimated for the dynamic panel using several methods. Two methods are used in this paper: dynamic OLS (DOLS) and dynamic fixed effects (DFE) for panel data. The DOLS estimator, proposed by Kao and Chiang (1998), is based on the Stock and Watson (1993) estimator for time series. The DOLS procedure involves running the following regression:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_i x'_{it} + \sum_{j=1}^{p_1} c_{ij} \Delta x_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{p_1} \gamma_{ij} \Delta x_{i,t+j} + e_{it}, \quad (5)$$

where $t = 1, \dots, T$ and $i = 1, \dots, N$.

Notice that equation (5) is an extension of equation (4) where lags and leads of $\Delta x_{i,t}$ are included in the cointegrating regressions in order to produce asymptotically unbiased estimators and to avoid the likely problem of estimating nuisance parameters. By estimating equation (5), it is possible to construct asymptotically valid test statistics and also to estimate the long-run relationship where the coefficients of x'_{it} are the cointegrating parameters. Thus, the causal relationship between any of the x'_{it} and y_{it} can be tested using an F -test. For example, x_{1it} Granger-causes y_{it} if the null hypothesis that $\beta_{1i} = c_{1ij} = \gamma_{1ij} = 0$ is rejected.

The other method we use in order to estimate the long-run relationship is the dynamic fixed-effect estimator (DFE) for panels (see Pesaran, Shin, and Smith, 1999). The DFE estimator is based on an autoregressive distributed lag (ADRL) model in time-series analysis (see Pesaran and Shin, 1999). The DFE technique involves estimating the following ADRL model:

$$\Delta y_{it} = \sigma_i d'_{it} + \lambda_i y_{i,t-1} + \beta_i x'_{i,t-1} + \sum_{j=1}^{p_1} \omega_{ij} \Delta y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^{p_1} \phi_{ij} \Delta x'_{i,t-j} + v_{it}, \quad (6)$$

where d'_{it} is a vector of time-invariant regressors (intercepts and time trends, for instance).

The estimate of the long-run coefficient of $x'_{i,t}$ is given by $\hat{\theta}_x = -\frac{\hat{\beta}_i}{\hat{\lambda}_i}$, where $\hat{\beta}_i$ and $\hat{\lambda}_i$ are the DFE estimators of β_i and λ_i in equation (6). As in panel DOLS, the causal relationship can be tested using a standard F -test. For example, x_{1it} Granger-causes y_{it} if the null hypothesis that $\beta_{1i} = \phi_{1ij} = 0$ is rejected.

Econometric considerations: time series evidence

To deal with the stochastic behavior of exchange rates and debt shares, we follow Johansen’s (1992) approach, where each equation k , for $k \in (1, n - 1)$, can be estimated in a vector error correction form (VECM), as follows:

$$\Delta Z_t = \Gamma_1 \Delta Z_{t-1} + \dots + \Gamma_{j-1} \Delta Z_{t-j+1} + \Pi Z_{t-j} + \mu_t + v_t, \quad (7)$$

where $Z_t = [\bar{D}_k \ e_t]'$, $e_t = [e_{1t} \ \dots \ e_{n-1,t}]'$, $\bar{D}_k = \frac{D_k}{D_{nt} e_k}$, j is the number of lags,

$\Gamma_i = -(I - A_1 - \dots - A_i)$, $i = (1, \dots, j - 1)$, and each of the A s is a $(n \times n)$ matrix of parameters. Π is the equilibrium matrix of the VAR, $\Pi = -(I - A_1 - \dots - A_j)$, μ is an intercept and v is a white-noise disturbance term. The estimation of Γ_i and Π provide information on short- and long-term adjustment to changes in Z_t , respectively. Notice that, if the cointegration rank, r , of Π is $0 < r < n$, two matrices α and β can be defined as:

$$\Pi = \alpha \beta', \quad (8)$$

where the rows of matrix $\beta = [\beta_D \quad \beta_e]$ are the cointegration vectors, and $\alpha = [\alpha_D \quad \alpha_e]$ contains the error correction coefficients and represents the speed of adjustment to disequilibrium.³⁴

The VAR representation of the exchange rate-debt share problem suggests a number of options for testing the optimal portfolio management proposition. In principle, if the volume of debt is adjusted in response to adverse exchange rate movements to keep the dollar-value of the portfolio constant, changes in debt shares should be weakly exogenous to exchange rates movements.³⁵ If there is a stable long-run relationship between \bar{D}_k and e_t , where $0 < r < n$, exogeneity tests can be carried out using equation (7).

The null hypothesis that the debt share, \bar{D}_k , is weakly exogenous in the long run with respect to the exchange rate can be tested by imposing the restriction $\alpha_{\bar{D}} = 0$ on the parameters of equation (8): $\Pi = [0 \quad \alpha_e] \begin{bmatrix} \beta_{\bar{D}} \\ \beta_e \end{bmatrix}$. If the null hypothesis cannot be rejected, this would mean that the changes of the volume of the debt denominated in currency k is affected by the movements of the exchanges rates in the long run.

³⁴ The estimates of α and β can be obtained by using the maximum likelihood procedure.

³⁵ Alternatively, the exchange rates movements should not Granger-cause changes in debt shares.

REFERENCES

- Boothe, P., and B. Reid, 1992, "Debt Management Objectives for a Small Open Economy," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 24, pp. 43–60.
- Campbell, J., and P. Perron, 1991, "Pitfalls and Opportunities: What Macroeconomists Should Know About Unit Roots," *NBER Macroeconomics Annual 1991* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic research).
- Cassard, M., and D. Folkerts-Landau, "Sovereign Debt: Managing the Risks," *Finance & Development*. Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/12/pdf/cassard.pdf>
- Claessens, Stijn., 1992, "The Optimal Currency Composition of External Debt: Theory and Applications to Mexico and Brazil," *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, pp. 503–28.
- Cooper, R.N., 1992, *Economic Stabilization and Debt in Developing Countries* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).
- Corsetti, Giancarlo, P. Pesenti, and Nouriel Roubini, *What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part I: A Macroeconomic Overview*. Available via the Internet: <http://www.stern.nyu.edu/~nrubini/asia/AsiaHomepage.html>
- Demirgüç-Kunt, A., and E. Detragiache, 1994, "Interest Rates, Official Lending, and the Debt Crisis: Reassessment," *Journal of Development Economics*, Vol. 44, pp. 263–85.
- Dooley, M.P., 1995, "A Retrospective on the Debt Crisis," in *Understanding Interdependence: The Economics of the Open Economy*, ed. by P. Kenen (Princeton: Princeton University Press).
- , 2000, "Debt Management and Crisis in Developing Countries," *Journal of Development Economics*, Vol. 63, pp. 45–58.
- Edwards, S., and F. Larrain, 1989, "Debt, Adjustment and Recovery" (Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell).
- Fry, M., 1992, "Some Stabilizing and Destabilizing Effects of Foreign Debt Accumulation in Developing Countries," *Economics Letters*, Vol. 39, pp. 315–21.
- Greene, W.H., 2000, *Econometric Analysis* (New York: McMillan).
- Hussein, K.A., and L.R. de Mello, Jr., 2001, "Is Foreign Debt Portfolio Management Efficient in Emerging Economies?" *Journal of Development Economics*, Vol. 66, pp. 317–35.
- Im, K., M.H. Pesaran, and Y. Shin, 1997, "Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels" (unpublished; Cambridge, United Kingdom: University of Cambridge).
- International Monetary Fund, 1998a, "The Asian Crisis: Causes and Cures," *Finance & Development*. Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/06/imfstaff.htm>
- , 1998b, "External Liability Management," *World Investment Report*.
- Johansen, S., 1992, "Testing Weak Exogeneity and the Order of Cointegration in the UK Money Demand," *Journal of Policy Modeling*, Vol. 14, pp. 313–334.
- Kao, C., 1999, "Spurious Regression and Residual-Based Tests for Cointegration in Panel Data," *Journal of Econometrics*, Vol. 90, pp. 1–44.
- , and M. Chiang, 1998, "On the Estimation and Inference of a Cointegrated Regression in Panel Data," (unpublished; Syracuse: Syracuse University).
- Levin, A., and C.F. Lin, 1993, "Unit Root Tests in Panel Data: New Results," Discussion Paper No. 93–56 (San Diego: University of California at San Diego).
- Li, C.A., 1992, "Latin America: A Case for Debt Relief and Foreign Aid?" *Journal of International Development*, Vol. 4, pp. 217–31.

- Pedroni, P., 1999, "Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressions," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 61, pp. 653-670.
- Pesaran, M.H., and Y. Shin, 1999, "An Autoregressive Distributed Lag Modeling Approach to Cointegration Analysis," in *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, ed. by S. Strom (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press).
- , and R. Smith, 1999, "Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 94, pp. 621-634.
- Quah, D., 1994, "Exploiting Cross Section Variations for Unit Root Inference in Dynamic Data," *Economics Letters*, Vol. 44, pp. 9-19.
- Sachs, Jeffrey, 1988, "Developing Country Debt," in *International Economic Cooperation*, ed. by M. Feldstein (Chicago: University of Chicago Press).
- , A. Tornell, and A. Velasco, 1995, "The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?" *Economic Policy*, Vol. 22, pp. 15-56.
- Stock, James, and M. Watson, 1993, "A Simple Estimator of Cointegrating Vectors in Higher Order Integrated Systems," *Econometrica*, Vol. 61, pp. 783-820.
- Tobin, J., 1963, "An Essay on the Principles of Debt Management," in *Fiscal and Debt Management Policies* (Englewood Cliffs, NJ: Commission on Money and Credit).
- Williamson, J., 1990, *Latin American Adjustment: How much has Happened?* (Washington: Institute for International Economics).

**VIABILIDAD DE LA DEUDA
EXTERNA COLOMBIANA**

Sergio Clavijo³⁶

³⁶ Miembro de la Junta Directiva Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por la Junta Directiva del Banco de la República. El autor agradece a José I. Lozano y Enrique Montes, funcionarios del Banco de la República, su colaboración en la compilación y entendimiento de las diversas fuentes estadísticas.

Tabla de Contenidos

Resumen	41
I. Introducción	41
II. Deuda Externa y Deuda Pública Total	43
A. La Deuda Externa Pública y Privada.....	43
B. La Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF).....	44
C. Comparación con América Latina.....	44
III. Niveles De Deuda Externa y Esfuerzo Exportador.....	45
A. La Deuda Externa Neta (de Reservas Internacionales)	45
B. Composición Histórica de la Deuda Externa.....	46
C. Transferencia Neta de Recursos al Exterior	46
D. El Esfuerzo Exportador y la Estabilización del Endeudamiento Externo	46
IV. Conclusiones.....	48
Anexo 1	55
Indicadores de la Deuda Externa Total Colombiana.....	55
Anexo 2	56
Dinámica de la Deuda Externa.....	56
Referencias	57

RESUMEN

Este documento analiza la evolución de la deuda externa colombiana con el fin de revisar las condiciones bajo las cuales cabría esperar una estabilización de la relación deuda externa/producto. Esta relación es una de las principales variables que analizan los mercados internacionales para determinar la viabilidad externa de nuestra economía. Utilizando el modelo de Simonsen sobre dinámica de la deuda externa, llegamos a la conclusión que los recientes superávits en la cuenta corriente (no financiera) de la balanza de pagos permiten ser optimistas sobre las posibilidades de estabilizar la relación deuda externa/producto a niveles cercanos al 35%, donde el componente público se estabilizaría a niveles del 25% y el sector privado a niveles del 10% del PIB. Sin embargo, esto supone que el esfuerzo exportador del país continua por buen camino, al tiempo que el gobierno tiene éxito en la reducción del déficit fiscal consolidado por debajo del 2% del PIB en años venideros.

Clasificación JEL: Deuda Externa (F34); Deuda Pública (H63); Latinoamérica (N26).

I. INTRODUCCIÓN

A principios del año 2001 tuvieron lugar una serie de reuniones especiales con las calificadoras de riesgo con el objeto de analizar las perspectivas de América Latina. En ese momento había nerviosismo sobre el discurrir de la Argentina y un marcado optimismo por la recuperación fiscal del Brasil y la consolidación de México alrededor del NAFTA. Estas reuniones coincidieron con la llegada de la nueva Administración Bush y con el anuncio de un claro debilitamiento de la economía de EE.UU., donde se pronosticaba un crecimiento del 1.5% real para el 2001, después de registrar un crecimiento cercano al 5% real durante el 2000. El crecimiento final durante el 2001 fue del orden del 1%, dando así por terminada la fase expansiva mas larga en la historia reciente de ese país, iniciada en 1991.

A pesar de los serios problemas fiscales que se habían derivado de las leyes instituidas durante los años 1992-94, al amparo de la nueva Constitución de 1991, Colombia obtuvo su “grado de inversión” en 1995. Durante los años 1996-98, el país experimentó altos déficits fiscales (5% del PIB), así como en la cuenta externa (4% del PIB), y una clara desaceleración económica (2% real en promedio). Como resultado de ese mal desempeño macroeconómico, Colombia recibió serias advertencias para que adoptara correctivos estructurales conducentes a evitar una degradación en su calificación de riesgo crediticio internacional.

En el periodo Agosto de 1998 – Marzo de 1999, se permitieron devaluaciones mas rápidas del peso frente al dólar, se redujo el gasto del gobierno central y se procedió a declarar la emergencia económica para enfrentar la crisis financiera. No obstante, dichas acciones resultaron insuficientes para evitar la pérdida de nuestro “grado de inversión”, conduciéndonos al “grado especulativo” a partir de Abril de 1999. Mas aun, las perspectivas de Colombia para el corto plazo fueron puestas en negativo a partir de Mayo de 2000 y en la reunión de Enero del 2001 se concluyó lo siguiente:

“Después de un año de alta incertidumbre política durante el 2000, el gobierno ha logrado la aprobación de importantes reformas estructurales...”

Standard&Poors (S&P) caracteriza el caso de Colombia como uno de “todo o nada”, en el sentido de que un fracaso en la implementación final de estas reformas fiscales impediría consolidar las mejoras requeridas para revertir el deterioro reciente en los indicadores de deuda externa.

Para remover este balance “negativo” en las perspectivas de corto plazo y lograr la posición de “estable” alrededor de la calificación BB será indispensable revertir dicho comportamiento en los indicadores de deuda externa”

(J.P. Morgan, 2001; nuestra traducción y énfasis).

Esta posición fue ratificada en el mes de febrero del 2001, cuando S&P decidió mantener en negativo las perspectivas de corto plazo para Colombia. En ese momento se adujo que ello obedecía a la incertidumbre que rodeaba el proceso de paz iniciado en 1998 y a las bajas probabilidades de superar crecimientos sostenidos

superiores al 4% real, pues esto dependía de la consolidación de los proyectos de inversión, especialmente de los apoyados por la inversión extranjera directa en sectores estratégicos.

Las perspectivas externas se han agravado aun mas desde el estallido de la crisis en Turquía, en febrero, y las dificultades de Argentina en marzo del 2001 y nuevamente con el colapso económico y político de enero de 2002. Las calificadoras de riesgo reaccionaron rápidamente reduciendo la calificación en las deudas de corto plazo de Turquía y en el caso de Argentina no dejaron duda sobre la gravedad de la coyuntura: redujeron su calificación en varias escalas hasta llevarla a niveles inferiores a los de Turquía o Rusia (países que habían repudiado algunas porciones de su deuda soberana o que se encuentran al borde de hacerlo). Para enero de 2002, todas las calificadoras de riesgo registraban la deuda externa Argentina en el rango de “repudio declarado” (*open default*), tras los pronunciamientos de sus gobernantes en tal sentido.

En Abril de 2001, y en contraste con el tratamiento dado a estos países en crisis, Colombia logró que Moody's mantuviera las perspectivas de corto plazo en el rango de “estable”, gracias a la estabilidad en sus cuentas externas y al cumplimiento de las metas fiscales. Sin embargo, el conjunto de las calificadoras de riesgo volvieron a advertir sobre la importancia de profundizar los ajustes estructurales que permitieran reducir los indicadores de deuda pública y el conjunto de la deuda externa. *Hasta tanto estas medidas no se concreten, Colombia no estará en capacidad de mejorar su calificación de riesgo, sino que a duras penas mantendrá una actitud defensiva sobre sus perspectivas de “corto plazo”.* En enero de 2002, la calificadora Fitch rebajo en un rango la deuda externa Colombiana, dejandola dos niveles por debajo del “grado de inversión”, al mismo nivel en que la han mantenido Moody's y S&P.

De otra parte, es claro que la producción manufacturera de Colombia ha reaccionado positivamente al crecer casi el 11% real durante el año 2000 y cerca del 4% en el difícil año del 2001, gracias a su buena dinámica exportadora. Sin embargo, algunas proyecciones nos indican que si la inversión privada continua creciendo a la tasa del 25% real durante los próximos dos años, la relación (inversión total/producto) apenas estaría regresando a sus niveles históricos del 18%.

En este trabajo analizaremos la evolución de la deuda externa colombiana con el fin de revisar las condiciones bajo las cuales cabría esperar una estabilización de la relación deuda externa/producto. Como lo hemos señalado, el comportamiento de esta relación es una de las principales variables que analizan los mercados internacionales para determinar la viabilidad externa de nuestra economía, derivando de allí las condiciones de solvencia y la respectiva calificación y costo de nuestra deuda externa. A diferencia de lo que ocurre en los debates nacionales, donde se postula la restructuración de la deuda como *la solución de corto plazo*, en nuestro análisis el factor determinante proviene del comportamiento macroeconómico de mediano plazo y de las posibilidades de consolidar la dinámica exportadora reciente.

En el caso del sector público, la evolución de la deuda dependerá del éxito que tenga el gobierno en reducir su déficit fiscal y de la utilización que se haga de los recursos de las privatizaciones para reducir sus pasivos con el exterior. En el caso del sector privado su deuda será el resultado *neto* del ahorro interno que dedique al pre-pago del excesivo endeudamiento de los años 1993-97, de una parte, y del éxito que se tenga en atraer la inversión extranjera directa para financiar nuevos proyectos de inversión, evitando así tener que recurrir a nuevo endeudamiento.

A su vez, la eficiencia del gasto público y privado determinarán la evolución del sector real de la economía, que es el denominador en la relación deuda/producto. Una vez alcanzada una tasa de cambio real cercana a la paridad de largo plazo, como la que se ha logrado tras la flotación del peso frente al dólar (a partir de septiembre de 1999), la dinámica del producto real de Colombia dependerá de la inversión productiva y del comportamiento de la demanda externa (principalmente del mercado norteamericano y de la región andina). Todos estos efectos se reflejarán en la dinámica de la cuenta corriente de la balanza de pagos y de sus contrapartidas en la cuenta de capital.

Es claro que los llamados que se hacen a restructurar la deuda, apoyados en Emisiones del Banco de la República (Cabrera y González, 2000), encierran visiones de muy corto plazo que poco aportan al entendimiento de las soluciones estructurales. Como ya lo han dicho los analistas internacionales y las propias calificadoras de riesgo, en el caso Colombiano dichas soluciones requieren que el sector público consolide su ajuste fiscal para así abrir el espacio necesario para la inversión del sector privado. Solo en la medida en que el sector público reduzca su presión sobre las

tasas de interés reales (Hernández, et.al. 2000) y sus necesidades tributarias, será posible estabilizar los indicadores de deuda y recuperar el ansiado "grado de inversión" a nivel internacional.

Utilizando el modelo de Simonsen (1985) sobre dinámica de la deuda externa, en este documento llegamos a la conclusión que los recientes superávits en la cuenta corriente (no financiera) de la balanza de pagos permiten ser optimistas sobre las posibilidades de estabilizar la relación deuda externa/producto a niveles cercanos al 35%, donde el componente público se estabilizaría a niveles del 25% y el sector privado a niveles del 10% del PIB. Sin embargo, esto supone que el esfuerzo exportador del país continua por buen camino, al tiempo que el gobierno tiene éxito en la reducción del déficit fiscal consolidado por debajo del 2% del PIB en los años venideros, tal como se tiene contemplado en el programa con el FMI. Sin lugar a dudas, la consolidación de este enfoque exportador también dependerá del éxito que se alcance en las negociaciones referentes al ATPA-CBI en el corto plazo y en las del ALCA hacia el mediano plazo.

En la segunda sección se analiza el comportamiento reciente de la deuda externa pública y privada, así como la evolución de la deuda del sector público no financiero. También adelantamos algunas comparaciones a nivel Latinoamericano. En la tercera sección se explica brevemente el modelo de Simonsen y se analizan los resultados para Colombia en el futuro cercano. En la cuarta sección se presenta un resumen y las conclusiones.

II. DEUDA EXTERNA Y DEUDA PÚBLICA TOTAL

A. La Deuda Externa Pública y Privada

En el cuadro 1, se observa que a principios de los años noventa la deuda externa total de Colombia bordeaba los US\$18,000 millones, donde la deuda pública era cercana a los US\$15,500 millones (85% del total) y la privada a los US\$2,500 millones (15% del total). Al finalizar el ciclo de expansión crediticia de los años 1993-1997, la deuda externa total se había prácticamente duplicado, llegando a niveles de US\$32,000 millones, de los cuales US\$15,000 millones eran deuda privada (ahora 48% del total), mientras la pública se mantenía alrededor de los US\$17,000 millones (52% del total).

A raíz de la crisis Asiática, durante el periodo 1998-2000 se ha observado una reducción de la deuda privada, a niveles cercanos a los US\$13,000 millones (38% del total). Sin embargo, el sector público ha venido ocupando el espacio así dejado por el sector privado, incrementando su endeudamiento a niveles cercanos a los US\$20,000 millones (62% del total). Se estima que al finalizar el año 2001 la deuda externa total de Colombia se estabilizaría alrededor de los US\$33,000 millones. A pesar del favorable efecto compensatorio que han representado los pagos y pre-pagos de la deuda externa privada, este balance arroja un incremento cercano a los US\$8,000 en el endeudamiento externo del país entre los años 1995-2001(e), de los cuales US\$6,000 millones corresponden al sector público y US\$2,000 millones al sector privado.

En el mismo cuadro 1 se observa que, en términos del tamaño de nuestra economía, la deuda externa se ha incrementado en 11 puntos del producto, pasando del 27% del PIB a cerca del 38% del PIB entre los años 1995-2001. Nótese, sin embargo, que los niveles actuales de deuda externa son iguales a los que tuvo el país a principios de los años noventa (38% del PIB). Lo que llama la atención es el notable incremento de la deuda privada, que llegó a representar el 16% del PIB en los años 1990-2000, casi tres veces el valor de 1990. Como veremos, esta evolución de la deuda privada externa no es exclusiva de Colombia. En los mercados emergentes esta tendencia ha sido la norma, como resultado de la apertura en la cuenta de capital, tal como ocurrió en Chile o Brasil en las décadas precedentes. Curiosamente, la gran afluencia de inversión extranjera directa hacia Latinoamérica no ha evitado el incremento en los indicadores de deuda externa, siendo la excepción el caso de México en la post-crisis Asiática.

Si bien el sector público mantiene niveles de deuda externa del 25% del PIB, cerca de 8 puntos por encima de lo observado en 1995, este nivel es inferior al 33% del PIB observado en 1990. En ello ha jugado un papel muy importante los pre-pagos de la deuda externa pública de los años 1992-95 y los procesos de privatizaciones de empresas estatales que permitieron remover de la contabilidad pública cuantiosos pasivos. Por ejemplo, el valor de las privatizaciones representaron cerca de 8% del PIB durante los años 1990-98, de los cuales solo una mínima parte correspondía a activos del gobierno central (Clavijo, 1998 p.453). Sin embargo, durante el año 2000 el gobierno nacional tuvo que asumir las deudas externas de Carbocol e Isagen, por un valor equivalente a US\$517 millones.

B. La Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF)

Otra razón por la cual la deuda pública externa no se incrementó mas aceleradamente durante la segunda mitad de los años noventa tiene que ver con el activo uso que se hizo del endeudamiento interno a través de los TES. En efecto, en el cuadro 2 se observa que la deuda interna del Sector Público No Financiero (SPNF), convertida a la tasa promedio del mercado (TRM), equivalía a cerca de US\$4,400 millones en 1990. Sumada a los US\$15,400 millones de deuda externa pública de ese entonces, se observa que el endeudamiento público total era cercano a los US\$20,000 millones en 1990.

Se estima que, durante el periodo 1995-2001(e), la deuda interna habrá presentado un crecimiento de US\$9,500 millones, de tal manera que la deuda pública interna acumulada será de unos US\$19,500 millones hacia finales del 2001(e), cifra prácticamente igual a la de la deuda externa pública. Así, el valor total de la deuda pública del SPNF se mantendrá en niveles cercanos a los US\$41,000 millones al cierre del 2001(e), donde es claro que la gran expansión durante los años noventa provino de la colocación de títulos de deuda interna (TES), donde su acervo alcanzará unos \$30 billones a finales de este año (incluidos los títulos de FOGAFIN).

Afortunadamente, la duración media de la deuda pública interna se ha ido extendiendo de 1.5 años en 1996 al rango 3.5-4.5 años en el periodo 1998-2001. Mas aun, a diferencia de la mala experiencia internacional que sufrieron México con sus Tesobonos, en 1995, y Brasil con su deuda over-night, en 1999, Colombia ha logrado evitar la concentración de papeles de corto plazo y, adicionalmente, la porción denominada en dólares se ha mantenido por debajo del 10% del total.

En porcentajes del producto, la deuda pública total se habrá incrementado en casi 20 puntos durante los años 1995-2001(e), pasando de 27% a 47% del PIB, de los cuales algo mas de la mitad son atribuibles al incremento en la deuda interna (ver cuadro 2). Gracias a la reducción del déficit fiscal del SPNF de niveles cercanos al 5% del PIB en 1999 a niveles del 3.6% del PIB en el 2000 y 2.5% del PIB en el 2001(e), la deuda pública estará estabilizándose en el año 2001 por primera vez desde el año 1994.

C. Comparación con América Latina

Tal como se observa en la segunda columna del cuadro 3, estos niveles de deuda pública de Colombia (47% del PIB) han dejado de ser moderados y se ubican en niveles superiores a los de Argentina (46%), Chile (32%), México (21%) o Venezuela (38%). Dentro de esta muestra de países grandes de América Latina, el nivel de endeudamiento público de Colombia tan solo es superado por el Brasil (60%).

Mas aun, nótese que, durante el periodo 1997-2001(e), el país con el mayor incremento en su endeudamiento público ha sido Colombia (con un alza de casi 17 puntos respecto al PIB), secundado por Argentina (11 puntos del PIB). Esto contrasta con lo ocurrido en países de la región donde se tomaron correctivos fiscales drásticos y su deuda pública se logró contraer (Chile y México). Inclusive Brasil ha logrado regresar a los niveles de endeudamiento de la pre-crisis (60% del PIB), mientras que Venezuela ha usado sus ganancias petroleras extraordinarias para reducir su endeudamiento (a 38% del PIB), aun sin corregir sus serios problemas estructurales.

Tan preocupante como el incremento de la deuda pública total ha resultado el incremento de la deuda externa total (pública y privada), aun en el contexto latinoamericano. En la primera columna del cuadro 3 se observa que mientras México y Venezuela han reducido sus indicadores de deuda externa por debajo del 30% del PIB en el periodo 1997-2001(e), Argentina, Brasil, Chile y Colombia lo han incrementado entre 8-16 puntos del producto. Sin embargo, en este frente hay sorpresas, pues de estos países Colombia es el que menos incrementó su endeudamiento externo total (8 puntos del PIB), mientras que Chile fue quien mas lo elevó (16 puntos del PIB), en ambos casos liderados por el sector privado. La diferencia está en que mientras Chile contrajo su endeudamiento público, para abrirle espacio al sector privado, en Colombia tanto el público como el privado experimentaron un proceso de sobre-endeudamiento. Otra diferencia importante a favor de Chile es que dicho endeudamiento privado estuvo apoyando proyectos de inversión que permitieron que dicha economía creciera a tasas superiores al 6% real por año, mientras que en Colombia el PIB-real ha promediado crecimientos inferiores al 2% real por año en el último lustro.

De otra parte, mientras Argentina y Chile exhiben los niveles de endeudamiento externo mas elevados (superiores al 50% del PIB), Brasil y Colombia se ubican en niveles intermedios (40% del PIB) y México y Venezuela

en niveles moderados (30% del PIB). La prudencia financiera indica que estos países deberían mantener indicadores de liquidez acordes con sus niveles de deuda externa: a mayor endeudamiento, se requieren mejores indicadores de liquidez, con el fin de tranquilizar a los mercados frente a choques que pudieran alterar los cronogramas de pagos.

En la última columna del cuadro 3 se observa que este es el caso de Chile, donde la relación Reservas Internacionales Netas/Total Amortizaciones de Corto y Largo Plazo se ha mantenido en relación de 3 a 1, pero no el de Argentina, donde ni siquiera es de 1 a 1. Colombia mantiene un indicador de liquidez adecuado, cercano a la unidad, aunque sería deseable poderlo llevar a niveles de 1.20 para dar mayor tranquilidad al mercado internacional, en presencia de choques externos.

En síntesis, en Colombia el periodo 1995-2001(e) se caracterizó por un elevado endeudamiento del sector público, el más marcado de América Latina, con niveles de deterioro tan solo equiparables a los de la Argentina (incrementos equivalentes a 17 y 11 puntos del producto, respectivamente). De las economías grandes de la región, las más endeudadas a nivel público son Brasil (60% del PIB), Argentina (46% del PIB) y Colombia (47% del PIB). Sin embargo, en el caso de Colombia estos incrementos no se han reflejado uno a uno en los indicadores de deuda externa (como es el caso de Argentina), pues se recurrió a incrementar principalmente la deuda interna, llegando esta a representar prácticamente el mismo valor de la deuda externa (22% del PIB).

Tanto por el ritmo al cual se ha incrementado la deuda pública como por el nivel alcanzado, el país debe acoger las recomendaciones de las calificadoras de riesgo de trabajar rápidamente en la dirección de contener este deterioro en los indicadores de deuda, para lo cual es menester implementar las reformas estructurales en las finanzas públicas, especialmente en lo relativo a las transferencias territoriales y al tema pensional (en todos sus ribetes). Es igualmente importante concretar los planes de privatizaciones de activos, de tal manera que dichos recursos puedan apoyar la política de reducción de pasivos con el exterior.

El endeudamiento privado externo se ha estado corrigiendo al haberse reducido en cerca de US\$4,000 millones en el periodo 1997-2001(e), estabilizándose en niveles cercanos a los US\$11,500 millones (13% del PIB). No obstante, y de forma similar a lo ocurrido en Chile, la apertura de la cuenta de capital probablemente inducirá que estos niveles se mantengan alrededor del 10% del PIB, en vez de regresar a los niveles del 5% del PIB observados a principios de los años noventa. En la medida en que estos recursos se dirijan a proyectos de inversión y se complementen con la inversión extranjera directa, estos niveles de endeudamiento privado externo resultarán perfectamente compatibles con una recuperación del crecimiento a niveles superiores al 4% real por año en el mediano plazo.

México ha dado ejemplo sobre cómo, a través de una consolidación de una economía exportadora, es posible conquistar el grado de inversión, tal como ocurrió en el año 2000, a pesar de la severa crisis experimentada cinco años atrás (véase Clavijo, 2000). Este es el camino que debemos perseguir y en buena medida ello depende del éxito que se tengan en profundizar los ajustes fiscales ya iniciados.

III. NIVELES DE DEUDA EXTERNA Y ESFUERZO EXPORTADOR

En esta sección se busca responder bajo qué circunstancias de expansión de las exportaciones (no financieras) cabría esperar que Colombia pudiera frenar el ritmo de crecimiento de su endeudamiento externo. Como vimos, los niveles actuales de deuda externa neta representan el 37% del PIB, pero dependiendo del curso que tomen las tasas de interés externas y el ritmo de crecimiento de las exportaciones vis-à-vis el de las importaciones, resultará posible reducir rápidamente estos niveles de endeudamiento externo. Antes de entrar en el modelo formal, resulta útil revisar la evolución histórica de algunas variables claves.

A. La Deuda Externa Neta (de Reservas Internacionales)

En los gráficos 1 y 2, se observa que la deuda externa neta (de reservas internacionales) era tan solo de US\$1,700 millones a principios de los años ochenta, equivalente a 4% del PIB. Esta deuda neta fue en ascenso hasta alcanzar un pico de US\$14,000 millones (33% del PIB) en 1987. Como se recordará, el cambio más dramático ocurrió entre los años 1982-85, cuando el monto de las reservas internacionales netas llegó a estar por debajo de los US2,000 millones (menos de 3.5 meses de importaciones) y la deuda externa nominal se incrementó en cerca de US\$5,500 millones en tan solo cuatro años (Mayores detalles en Caballero, 1997). Estos niveles de US\$14,000 millones de deuda

neta se mantuvieron hasta 1990, pero a partir del allí se logró reducir a niveles de US\$11,000 millones en 1993 (17% del PIB), gracias a las políticas de pre-pagos de deuda externa, amparados en importantes superávits fiscales y el continuo crecimiento de las reservas internacionales.

Tal como ya se explicó, durante los años 1995-2001(e) se ha observado un marcado incremento en el endeudamiento externo, el cual, neto de las reservas internacionales, alcanza niveles de 28% del PIB, tan solo equiparables a los picos históricos de 1971 y 1987.

En el gráfico 2 también se puede observar cómo el servicio de la deuda externa total se elevó de niveles del 3% del PIB a finales de los años setenta hasta alcanzar cerca del 8% del PIB en 1990. Dicho servicio de la deuda ha vuelto a incrementarse hasta llegar a niveles históricamente elevados del 10% del PIB en el 2001(e).

B. Composición Histórica de la Deuda Externa

En el gráfico 3 se ilustra la composición de la deuda externa, donde se observa el papel dominante que desempeñó el componente público, especialmente durante el periodo 1980-91. Sin embargo, a partir de allí la deuda privada repuntó como resultado de la apertura en la cuenta de capital, llegando a niveles del 16% del PIB en 1999, como ya se comentó.

Cabe destacar también la composición de la deuda privada entre largo y corto plazo. Por ejemplo, en la primera parte de los años ochenta dos terceras partes de la deuda privada era de corto plazo, atadas directamente al comercio internacional (ver gráfico 4). A partir de 1993, se observó un repunte de la deuda de largo plazo, invirtiéndose su composición a favor del largo plazo.

C. Transferencia Neta de Recursos al Exterior

Dicha transferencia se define como la diferencia entre los desembolsos, de una parte, y los pagos de amortizaciones e intereses, de otra. En el gráfico 5 se presenta su evolución, diferenciando el componente del sector público del privado. El componente público presentó entradas netas (+) durante los años 1972-74, cuando Colombia fue inclusive objeto de un crédito de stand-by del FMI, superando las salidas netas (-) del sector privado. En el período 1975-85 se observaron flujos netos cercanos al equilibrio, salvo los inlfujos de principios de los años ochenta. Los años 1987-1992 fueron de pagos netos, liderados por el sector público, mientras que los años 1994-97 fueron de inlfujos liderados por el sector privado. Mas recientemente (1999-2001), se han observado pagos al exterior superiores al 3% del PIB, claramente reflejados en el comportamiento de la deuda privada.

D. El Esfuerzo Exportador y la Estabilización del Endeudamiento Externo

En el Anexo se explican los detalles técnicos que ilustran cómo las posibilidades de reducción de la deuda externa dependen crucialmente de, primero, la diferencia entre la tasa de crecimiento de las exportaciones (x) (no financieras) y la tasa de interés externa (i), que se cobra sobre la deuda, y, segundo, del nivel de la deuda externa neta respecto de las exportaciones no financieras, donde es posible definir $Z = (Deuda\ Externa - Reservas\ Internacionales)/(Exportaciones\ no\ financieras)$.

Para el análisis del primer componente, ($x - i$), resulta útil repasar lo ocurrido durante las dos décadas anteriores. En el gráfico 6 se observa que mientras el crecimiento de las exportaciones no financieras estuvo entre 15-30% anual durante gran parte de la década de los setenta, la tasa de interés efectiva pagada sobre el total de la deuda externa estuvo entre 4-7% anual en dólares, con lo cual se generó un alivio financiero sobre el monto de la deuda que fluctuó entre 9-23 puntos porcentuales. Como resultado de lo anterior, la tasa de crecimiento de la deuda neta se fue reduciendo y al finalizar la década de los setenta tan solo representaba un 5% del PIB, como lo vimos anteriormente. Dicho en otros términos, mientras que la razón de deuda neta a exportaciones financieras era crítica a principios de los años setenta ($Z = 3$ en 1971), al finalizar la década se había reducido a niveles bajos ($Z = 0.3$ en 1980).

No obstante, durante la primera mitad de la década de los años ochenta las exportaciones se contrajeron, al tiempo que los intereses sobre la deuda externa se elevaban a tasas efectivas cercanas al 10% (en dólares). Esto generó una 'carga dinámica' ($i-x$) sobre la deuda externa, llevando la razón deuda a exportaciones a niveles nuevamente elevados ($Z = 2.6$ en 1985). El buen comportamiento exportador del periodo 1986-90 permitió reducir nuevamente esta relación a

niveles razonables ($Z=1$ en 1992), pero las dificultades posteriores lo llevaron a tasas relativamente elevadas en años recientes ($Z=1.8$ en 1999).

El segundo componente que resulta interesante analizar es el referente al 'esfuerzo exportador' requerido para frenar 'instantáneamente' el crecimiento de la deuda externa neta o, por ejemplo, al término de 5 años. En el primer caso el esfuerzo exportador depende del nivel de $Z = \text{Deuda/Exportaciones}$ y del nivel absoluto de la tasa de interés externa. En el caso dinámico la relación está dominada por la carga que genera $(i - x)$.

En el gráfico 7 se ilustran los resultados de estos ejercicios. Nótese, por ejemplo, que mientras se tuvieron valores $(x - i)$ positivos y elevados durante la década de los años setenta, el esfuerzo exportador requerido fue cayendo del 10% a sólo el 2% anual (Ver también Anexo 2). Sin embargo, al generarse una importante carga dinámica sobre la deuda durante la primera mitad de los años ochenta, se llegó a requerir un esfuerzo exportador $(X - M)/X$ equivalente al 22% anual, por ejemplo, en 1985. Sostener este superávit exportador solo ha sido posible en épocas de favorables incrementos en los términos de intercambio, como los observados en 1986-89.

Por el contrario, durante los años 1993-98 se observaron elevados déficits en la cuenta corriente no financiera de la balanza de pagos, lo cual explica la peligrosa dinámica que tomó la deuda externa en su conjunto. Durante los años 2000 y 2001 se ha observado un esfuerzo exportador cercano al 8-9%, ligeramente inferior al 11% requerido para estabilizar la relación deuda/producto en un horizonte de cinco años. En este sentido se puede concluir que el esfuerzo exportador reciente, apalancado en una tasa de cambio real competitiva y en un alto crecimiento económico de los EE.UU., ha estado cercano a la tasa requerida para estabilizar este indicador de deuda. Sin embargo, presiones inflacionarias internas que deterioren la tasa de cambio real o caídas significativas en la demanda externa afectarían nuestro esfuerzo exportador, lo cual se reflejaría en crecimientos adicionales en la relación deuda/producto.

Conclusiones similares se obtienen al relacionar la tasa de crecimiento de la economía (en dólares) con la tasa de interés. Es posible demostrar que esta diferencia, multiplicada por la relación deuda/PIB, es un buen indicador del superávit requerido en la cuenta corriente (no financiera de la balanza de pagos) para evitar que crezca el nivel endeudamiento respecto del PIB. Estos cálculos indican que mientras a principios de los años noventa bastaba con mantener un equilibrio en dicha cuenta corriente, en los años 1998-2000 se hubiera requerido un superávit del orden de 5% del PIB para que la relación deuda/PIB no creciera. Esta condición claramente no se dio y de allí los incrementos dramático en dicha relación, ante comentados. Por ejemplo, si durante el año 2001 se presentara un crecimiento del PIB en dólares del orden del 5%, bastaría un superávit cercano al 1% del PIB en la cuenta corriente no financiera para lograr la estabilización de la relación deuda/producto.

En el gráfico 8 se presenta la trayectoria del déficit de la cuenta corriente (no financiera) de la balanza de pagos. También se ilustra la evolución de dicho déficit cuando se ajusta por la financiación proveniente de la inversión extranjera directa, la cual obviamente disminuye las necesidades de financiación de dicho déficit. Nótese, por ejemplo, que en los años 1993-95, el déficit de la cuenta corriente (no financiera) se redujo de niveles del 4% del PIB a cerca del 2% del PIB, gracias al efecto de la inversión extranjera directa. Esto pone de relieve la importancia de complementar nuestras necesidades de financiamiento externa a través de la inversión extranjera directa, tal como lo han hecho en las dos últimas décadas Chile, México y Brasil, lo cual ha permitido frenar el crecimiento del indicador deuda/producto.

En síntesis, hemos visto cómo la situación del financiamiento externo puede cambiar rápidamente. En 1980 la situación de la deuda externa colombiana parecía inmejorable: la relación deuda neta/PIB era tan sólo de 4.5%, la tasa de crecimiento de las exportaciones superaba casi en 15 puntos la tasa de interés de la deuda y el esfuerzo exportador requerido para no incrementar la deuda era tan solo del 2%. Empero, aún así ocurrió la crisis internacional de la deuda en 1982, con serias implicaciones para nuestra economía. Este episodio de deterioro se volvió a gestar en los años 1993-97, dando como resultado niveles de 40% en la relación deuda externa/producto y de 47% en la relación deuda pública/producto.

IV. CONCLUSIONES

Hemos visto cómo en Colombia el periodo 1995-2001(e) se caracterizó por un elevado endeudamiento del sector público, el más marcado de América Latina (17 puntos del producto), tan solo comparable con lo ocurrido en Argentina (11 puntos del producto). De las economías grandes de la región, las más endeudadas a nivel público son Brasil (60% del PIB), Argentina (46% del PIB) y Colombia (47% del PIB). Sin embargo, en el caso de Colombia estos incrementos no se han reflejado uno a uno en los indicadores de deuda externa (como es el caso de Argentina), pues se recurrió a incrementar principalmente la deuda interna, llegando esta a representar prácticamente el mismo valor de la deuda externa (22% del PIB).

La deuda externa colombiana se incrementó en 11 puntos del producto, pasando del 27% del PIB a cerca del 38% del PIB entre los años 1995-2001(e). Sin embargo, los niveles actuales de deuda externa son iguales a los que tuvo el país a principios de los años noventa. Llama la atención, sin embargo, el rápido incremento de la deuda privada, que llegó a representar el 16% del PIB en los años 1990-2000, casi tres veces el valor de 1990. Esta evolución de la deuda privada externa no fue exclusiva de Colombia. En los mercados emergentes esta tendencia ha sido la norma, como resultado de la apertura en la cuenta de capital, tal como ocurrió en Chile o Brasil en las décadas precedentes. La gran afluencia de inversión extranjera directa hacia Latinoamérica ayudó a amortiguar el incremento en los indicadores de deuda externa, siendo el caso más notorio el de México en la post-crisis Asiática.

Las tareas de ajuste estructural en el frente fiscal, la flotación de la tasa de cambio a partir de septiembre de 1999 y las ganancias en productividad local han permitido estabilizar el indicador de deuda externa/producto en niveles del 37% para el año 2001. Tal como lo recomiendan las calificadoras de riesgo, es indispensable continuar con estos esfuerzos no solo para moderar la carga de la deuda sobre el presupuesto nacional y sobre las firmas privadas, sino para lograr una recuperación de la calificación de riesgo de inversión. De lograrse este objetivo, el país volvería a crecer dinámicamente, generándose mayor empleo, y se haría honor a la trayectoria histórica que había permitido acceder a los mercados internacionales a un menor riesgo y con un costo más bajo.

Cuadro 1: DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA DE COLOMBIA *

	(En millones de Dólares)			(En porcentaje del PIB)		
	Publica	Privada	Total	Publica	Privada	Total
1990	15,471	2,522	17,993	33.0	5.4	38.4
1995	15,540	9,211	24,751	16.8	10.0	26.7
1996	16,249	12,698	28,947	16.7	13.1	29.8
1997	16,453	15,228	31,681	15.4	14.3	29.7
1998	18,468	15,068	33,536	18.6	15.2	33.8
1999	19,751	13,673	33,624	22.8	16.0	38.9
2000	20,248	13,015	33,263	24.4	15.7	40.1
2001(e)	21,754	11,426	33,180	24.8	13.0	37.8
Variación:						
2001/1995	6,214	2,215	8,429	8.0	3.1	11.1

(e): Estimado

* Incluye deuda de corto plazo y la deuda del sector financiero, pero excluye leasing y las titularizaciones. El total es inferior al reportado en IMF (2000; 2001), pues dichas cifras están desactualizadas y no recogen el efecto de los pre-pagos.

Fuente: Elaborado con base en Banco de la República (2001) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2: DEUDA SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) DE COLOMBIA

	(En millones de Dólares)			(En Porcentaje del PIB)		
	Externa *	Interna **	Total	Externa *	Interna **	Total
1990	15,471	4,362	19,833	33.0	9.3	42.3
1995	15,540	9,916	25,456	16.8	10.7	27.5
1996	16,249	11,499	27,748	16.7	11.8	28.6
1997	16,453	15,932	32,385	15.4	14.9	30.3
1998	18,468	16,411	34,879	18.6	16.5	35.1
1999	19,751	17,332	37,083	22.8	20.0	42.9
2000	20,248	18,524	38,772	24.4	22.3	46.8
2001(e)	21,754	19,437	41,191	24.8	22.1	46.9
Variación:						
2001/1995	6,214	9,521	15,735	8.0	11.4	19.4

(e): Estimado

* Incluye deuda de corto plazo y la deuda del sector financiero, pero excluye leasing y las titularizaciones. El total es inferior al reportado en IMF (2000; 2001), pues dichas cifras están desactualizadas y no recogen el efecto de los pre-pagos.

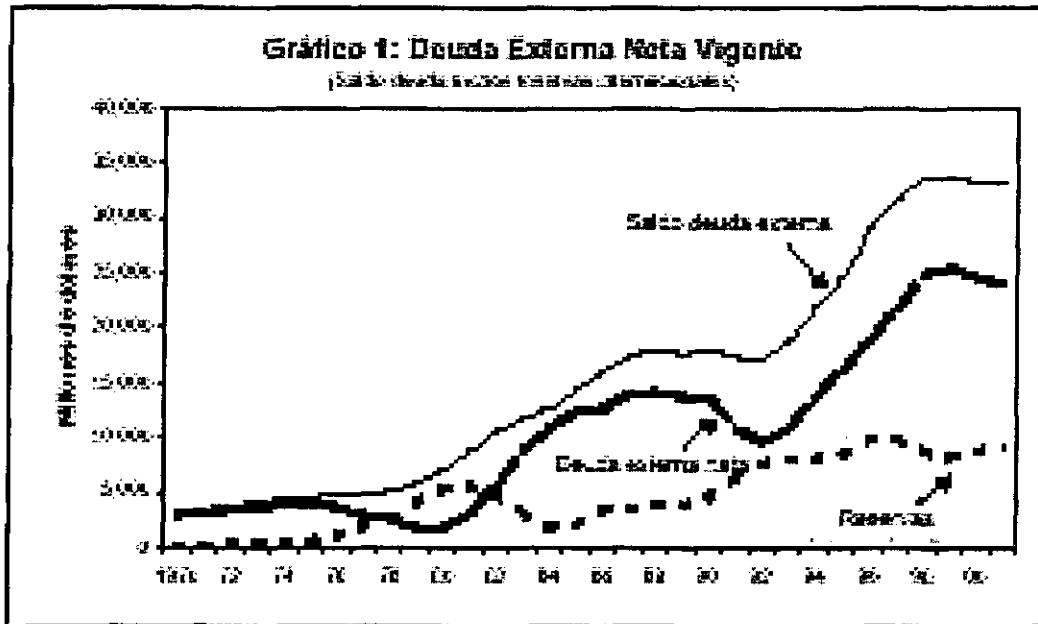
** Incluye deuda territorial y la de empresas públicas (sin neteo intra-sectorial), convertida a Dólares a la TRM-promedio-año.

Fuente: Elaborado con base en Banco de la República (2001) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

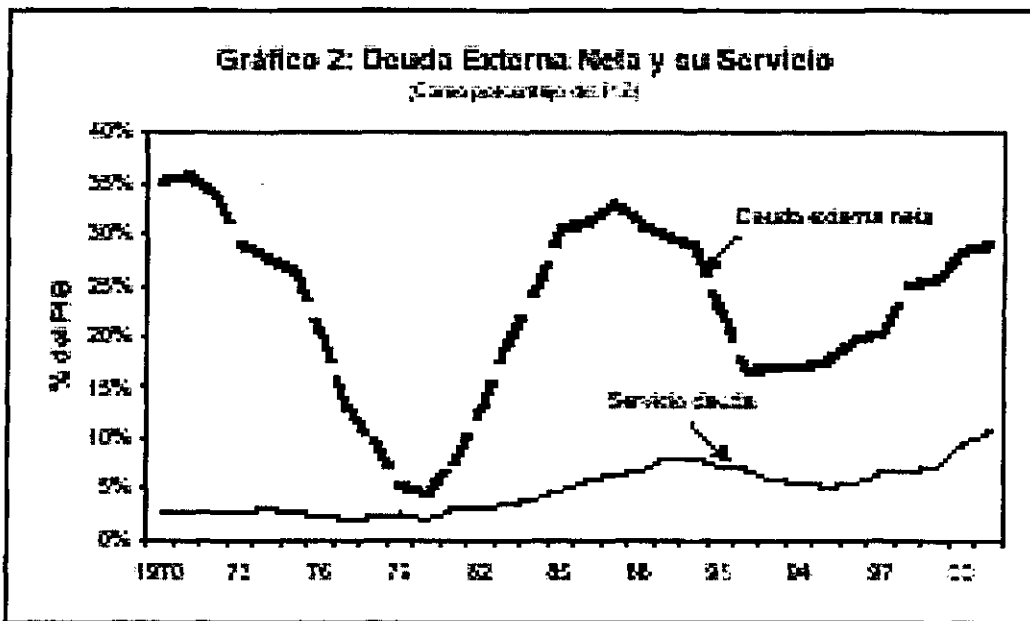
Cuadro 9. DEUDA EXTERNA Y PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

País	Años	(Como Porcentaje del PIB)		Relación Reservas Int. / Amortizaciones
		Deuda Externa	Deuda Pública Consolidada	
Argentina	1997	42.8	34.5	1.70
	2000	52.5	45.0	0.90
	2001(a)	54.3	48.0	0.90
	Var.05/97	11.7	13.5	-0.80
Brasil	1997	24.8	50.0	0.79
	2000	40.6	55.0	0.55
	2001(a)	39.6	50.0	0.70
	Var.05/97	14.8	0.0	-0.09
Chile	1997	35.2	38.3	3.20
	2000	51.5	34.1	3.00
	2001(a)	51.5	32.5	3.00
	Var.05/97	16.3	-4.2	-0.20
Colombia	1997	29.7	30.3	1.03
	2000	40.1	48.8	1.02
	2001(a)	37.8	48.9	1.00
	Var.05/97	8.1	16.6	-0.03
México	1997	28.8	24.0	0.40
	2000	30.2	20.8	0.60
	2001(a)	29.4	20.8	0.60
	Var.05/97	-0.4	-3.2	0.40
Venezuela	1997	39.8	40.3	2.21
	2000	28.2	35.3	3.62
	2001(a)	28.3	38.1	3.59
	Var.05/97	-11.5	-3.2	1.38

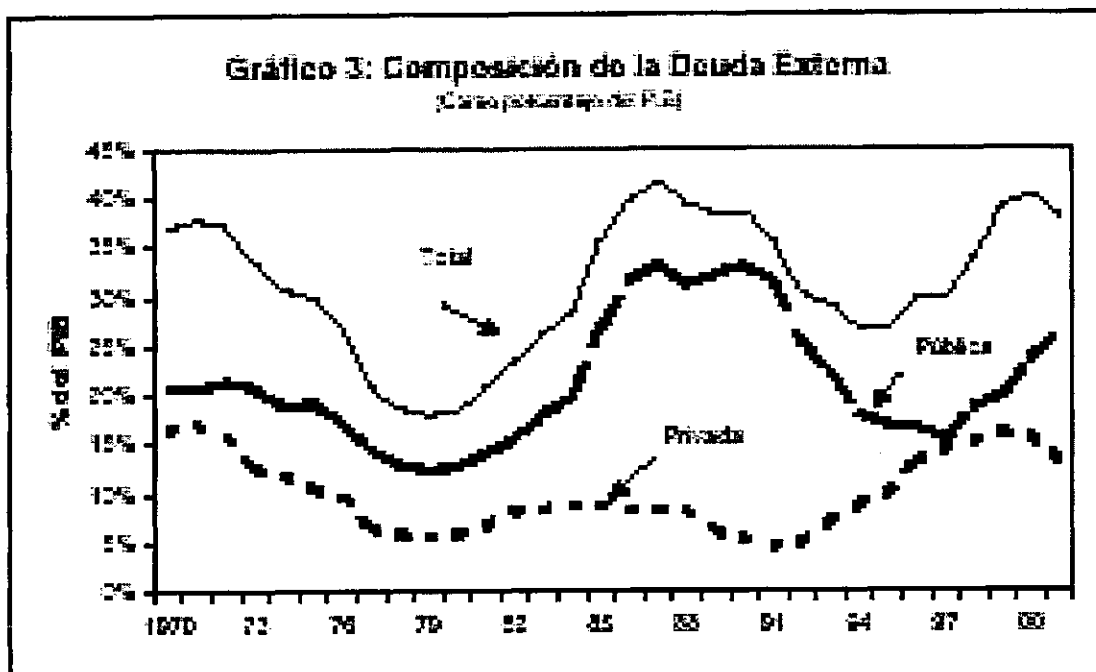
Fuente: Elaboración con base en IMF (2000) y Goldman & Sachs (2001).



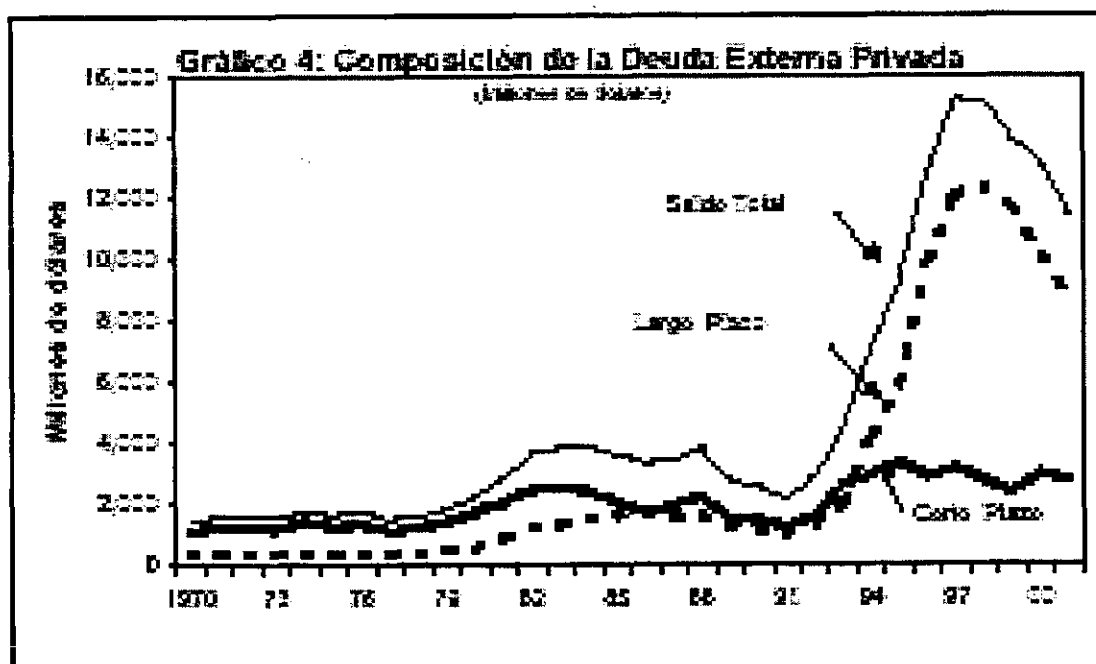
Fuente: Banco de la República y cálculos propios



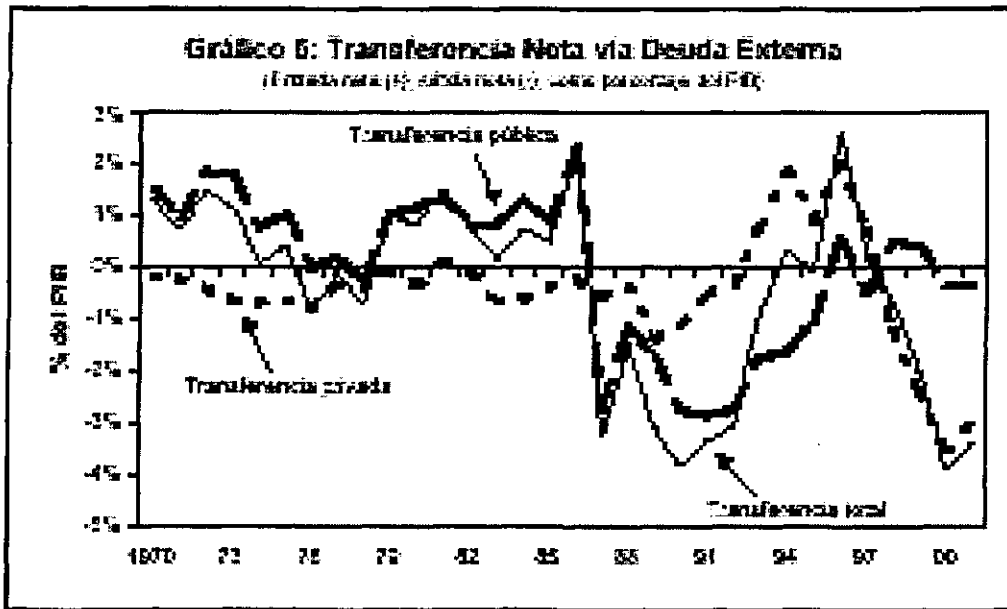
Fuente: Banco de la República y cálculos propios



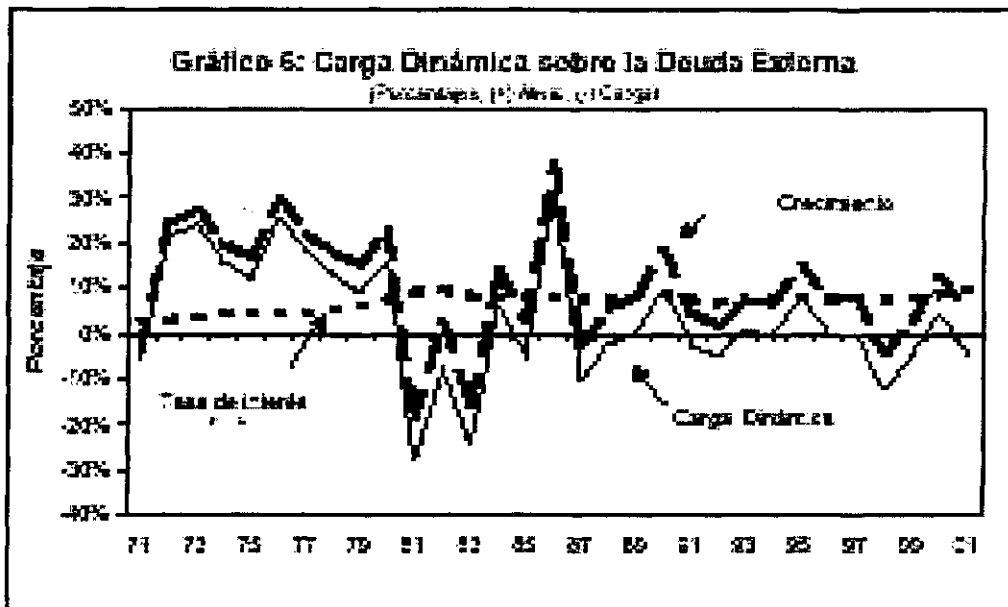
Fuente: Banco de la República y cálculos propios



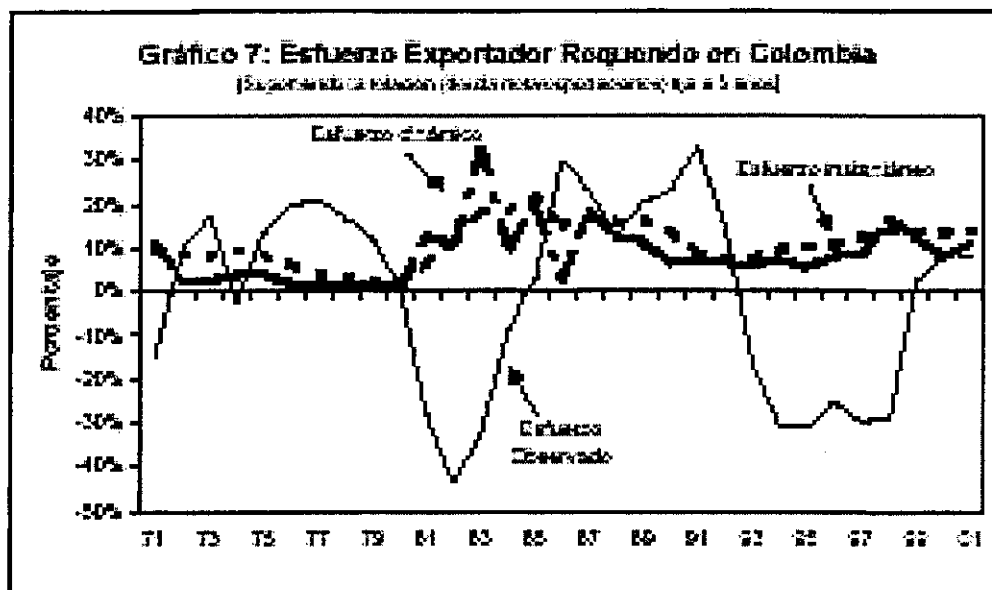
Fuente: Banco de la República y cálculos propios



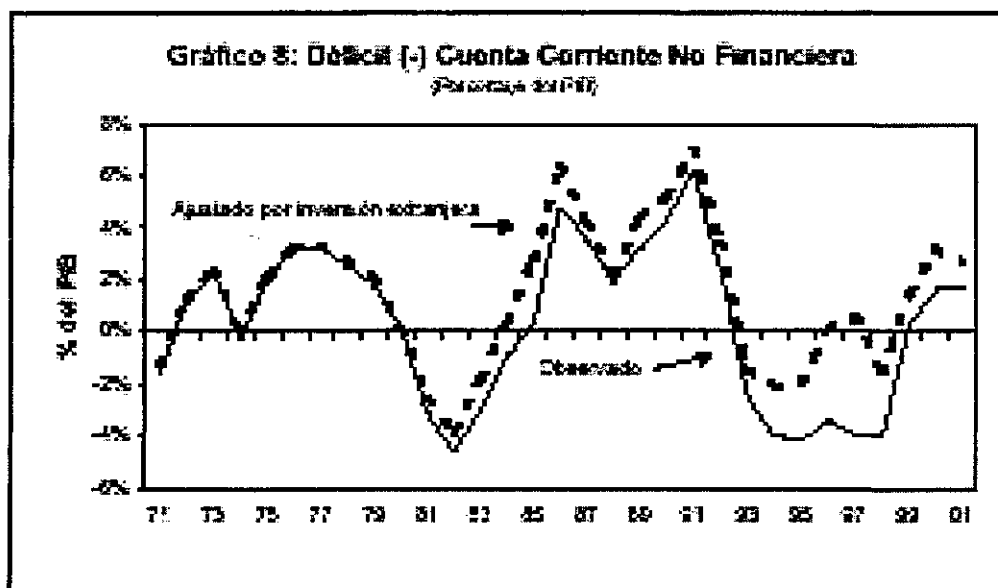
Fuente: Cuentas propias



Fuente: Cuentas propias



Fuente: Cálculos propios



Fuente: Cálculos propios

ANEXO 1

Indicadores de la Deuda Externa Total Colombiana
(Incluye Deuda Pública y Privada de Largo, Mediano y Corto Plazo)

	Saldo Total Vigente In: do:	Participación en la Deuda Total Vigente					Como Proporción del PIB (%)				Esfuerzo Exportador (%)		
		Por Agencia		Deuda de Corto Plazo			Deuda Total	Deuda Neta de Reservas Intern. Netas	Servicio Total de la Deuda	Transferencia Neta al Exterior (-) Salida	Requerido para Estabilizar la Deuda		
		Pública %	Privada %	Pública %	Privada %	Total					Instantáneo	Dinámico	Observado
Mil. US\$													
1970	3,098	55.6%	44.4%	13.0%	33.9%	46.9%	36.9%	35.1%	2.6%	1.3%	---	---	---
71	3,434	54.7%	45.3%	11.8%	35.3%	47.7%	37.7%	35.8%	2.7%	0.8%	9.3%	10.7%	-15.2%
72	3,749	57.6%	42.4%	11.5%	32.0%	43.5%	37.1%	33.7%	2.8%	1.5%	8.5%	2.7%	9.5%
73	3,997	62.3%	37.7%	11.8%	28.5%	40.2%	33.4%	29.1%	2.6%	1.2%	8.0%	2.2%	16.7%
74	4,421	61.2%	38.8%	11.0%	32.0%	43.0%	30.7%	27.7%	3.0%	0.1%	8.6%	3.8%	-2.5%
75	4,551	64.8%	35.2%	10.5%	27.1%	37.7%	29.8%	26.2%	2.6%	0.4%	8.4%	3.9%	13.6%
76	4,800	64.0%	36.0%	10.6%	27.6%	38.2%	26.9%	20.3%	2.3%	-0.6%	5.8%	1.5%	19.8%
77	4,754	69.2%	30.8%	10.7%	22.6%	33.4%	21.0%	12.9%	1.9%	-0.1%	3.7%	1.3%	20.4%
78	5,048	68.6%	31.4%	11.3%	24.2%	35.4%	18.6%	9.5%	2.1%	-0.7%	3.3%	1.5%	16.4%
79	5,842	68.8%	31.2%	9.7%	23.1%	32.7%	18.0%	5.2%	2.5%	1.0%	2.2%	1.2%	11.4%
80	7,145	69.4%	31.6%	7.9%	24.4%	32.3%	18.4%	4.4%	1.5%	0.8%	2.2%	0.8%	0.2%
81	8,866	67.3%	32.7%	8.3%	23.0%	31.2%	20.9%	7.6%	3.1%	1.5%	6.4%	12.8%	-28.4%
82	10,697	65.9%	34.1%	9.1%	22.9%	32.0%	23.6%	12.8%	3.0%	0.7%	11.8%	10.8%	-43.3%
83	11,850	69.0%	32.0%	10.0%	21.1%	31.1%	26.2%	19.4%	3.5%	0.2%	18.0%	22.7%	-32.5%
84	12,673	69.7%	30.3%	7.8%	18.9%	26.6%	28.4%	24.4%	3.9%	0.7%	18.1%	10.0%	-8.7%
85	14,535	75.1%	24.9%	9.1%	14.0%	23.1%	35.8%	30.7%	4.8%	0.5%	21.8%	19.2%	2.3%
86	16,100	79.4%	20.6%	2.0%	10.6%	12.6%	39.6%	31.0%	5.6%	2.2%	14.9%	2.7%	29.3%
87	17,512	80.3%	19.7%	1.3%	10.9%	12.2%	41.3%	33.2%	6.3%	-3.3%	16.7%	18.3%	22.8%
88	17,535	78.8%	21.2%	1.7%	12.5%	14.2%	39.2%	30.9%	6.7%	-1.5%	16.9%	12.7%	12.2%
89	17,597	84.2%	15.8%	5.6%	8.6%	14.1%	38.2%	29.8%	8.0%	-3.1%	16.1%	11.3%	20.1%
90	17,994	86.0%	14.0%	4.9%	7.8%	12.7%	38.4%	28.8%	8.0%	-3.8%	13.7%	6.3%	22.7%
91	17,336	87.5%	12.5%	4.1%	6.8%	10.9%	35.8%	22.5%	7.2%	-3.3%	9.0%	7.3%	32.5%
92	17,278	93.4%	6.6%	5.4%	9.3%	14.7%	30.1%	16.6%	6.9%	-3.0%	6.2%	6.5%	13.3%
93	18,886	75.5%	24.5%	5.3%	13.7%	19.0%	29.1%	16.9%	5.7%	-0.9%	7.6%	5.5%	-16.6%
94	21,876	67.3%	32.7%	5.3%	13.4%	18.7%	26.8%	16.0%	5.6%	0.3%	9.7%	7.3%	-30.9%
95	24,751	62.8%	37.2%	8.4%	13.6%	20.0%	26.7%	17.6%	5.1%	-0.1%	10.3%	5.4%	-31.2%
96	28,947	56.1%	43.9%	4.0%	9.8%	13.8%	29.8%	19.6%	5.5%	2.6%	10.8%	7.9%	-25.3%
97	31,690	51.9%	48.1%	2.9%	10.0%	13.0%	29.7%	20.4%	6.5%	0.2%	12.5%	8.9%	-29.7%
98	33,536	55.1%	44.9%	2.9%	9.1%	11.0%	33.8%	25.0%	6.6%	-0.7%	13.8%	10.6%	-29.4%
99	33,624	58.7%	41.3%	2.0%	6.9%	8.9%	38.9%	25.7%	7.3%	-2.0%	14.1%	12.5%	2.6%
00	33,263	60.9%	39.1%	0.6%	9.1%	9.7%	40.1%	28.2%	9.5%	-3.9%	13.2%	7.2%	9.0%
01	33,190	65.6%	34.4%	0.6%	8.2%	8.8%	37.8%	29.0%	10.6%	-3.4%	13.9%	11.3%	8.0%

Fuente: Elaborado con base en datos del Ministerio de Hacienda, Banco de la República y cálculos según el modelo explicada en el texto y el Anexo 2.

ANEXO 2

Dinámica de la Deuda Externa

Siguiendo planteamientos tradicionales sobre la dinámica de la deuda externa (Simonsen, 1985), a continuación se explican brevemente las condiciones requeridas para que las exportaciones (no financieras) crezcan a una tasa que asegure una cierta estabilidad en la tasa de crecimiento de la deuda externa neta (o sea, descontando las reservas internacionales de la deuda externa).

La expresión señalada en [1] indica que el monto de la deuda externa neta, $D = (\text{Deuda Externa} - \text{Reservas Internacionales}) = (S - R)$, tiende a incrementarse con el déficit no financiero de la cuenta corriente $(M - X)$ y con el nivel de la tasa de interés que se cobra sobre dicha deuda (i) .

$$\Delta D = (M - X) + iD \quad [1]$$

Si adicionalmente se define $Z = (D/X)$, como la razón entre la deuda neta y las exportaciones no-financieras, se logra transformar [1] en [2] y a partir de allí se pueden elaborar una serie de pruebas de solvencia financiera.

$$\Delta Z = (i - x)Z - H \quad [2]$$

La ecuación [2] indica que si la tasa de interés (i) que gravita sobre la deuda externa resulta mayor que la tasa de crecimiento de las exportaciones (x) , la razón Z (deuda neta/exportaciones) terminará por incrementarse, inclusive si no se incurre en nuevos déficits en la cuenta corriente, o sea, aún si $H = (X-M)/X = 0$. En este sentido cabe interpretar los valores positivos de $(i-x)$ como 'la carga dinámica' que se tiene sobre la deuda externa y los valores positivos de H como el 'esfuerzo exportador' requerido para desacelerar (o frenar) el ritmo de crecimiento de la razón deuda neta/exportaciones.

Los ejercicios señalados en el texto ilustran, primero, la trayectoria de 'la carga dinámica de la deuda' $(i-x)$ y, segundo, los valores del 'esfuerzo exportador' (H) requerido para pasar de una fase de creciente endeudamiento a una de estabilidad entre la deuda externa neta y el nivel de las exportaciones no-financieras. Es posible demostrar que, si la carga dinámica sobre la deuda es menor que cero $(x > i)$, el esfuerzo exportador requerido para estabilizar el crecimiento de la deuda externa toma la forma señalada en [3], donde los valores iniciales de la deuda (Z_0) resultan cruciales para alcanzar la estabilidad deseada en el tiempo (t) , suponiendo una función exponencial de convergencia (e) .

$$H = \frac{Z_0 i (x - i)}{x e^{t(x-i)} - i} \quad [3]$$

En síntesis, pasar 'la prueba fuerte de solvencia' en materia de endeudamiento externo significa que un determinado país está realizando un esfuerzo exportador tal que, a partir de su actual indicador sobre endeudamiento externo neto, es capaz de frenar el crecimiento de su deuda al término de t períodos. En la medida en que el nivel de las tasas de interés sobre la deuda sea más elevado, mayor será el esfuerzo exportador requerido.

Los resultados indican que el crecimiento de las exportaciones no financieras durante la década de los años setenta superó la tasa de interés efectiva que se pagaba sobre la deuda externa, lo cual representó un alivio importante sobre el crecimiento del propio monto de la deuda. Sin embargo, en el período 1980-89, con la sola excepción de 1986, el país enfrentó un repunte de las tasas de interés externas y una desaceleración de su ritmo exportador, lo cual generó 'una carga dinámica' que presionó el endeudamiento al alza (ver gráficos 6 y 7 y los datos del Anexo 1)

El crecimiento de las exportaciones (no financieras) se elevó al 12.5 % (en dólares) durante el año 2000, pero la tasa de interés efectiva se elevó a 8.5% (similar a la de principios de los años ochenta). Esto representó un alivio de 4 puntos porcentuales en términos de carga dinámica sobre la deuda externa. En el caso hipotético de que estas últimas condiciones prevalecieran durante los próximos 5 años $(t=5)$, y partiendo de un valor históricamente alto para $Z = 1.8$, se puede concluir que cualquier crecimiento de las exportaciones no financieras, respecto de las importaciones, por encima del 6% permitiría reducir la relación deuda externa/producto. Otra conclusión interesante es que el esfuerzo exportador instantáneo (o sea el requerido para evitar que se incremente la tasa de endeudamiento) sería actualmente de 13%, el cual está por debajo del 21% requerido en 1985, pero es en todo caso un esfuerzo significativo en términos históricos.

REFERENCIAS

- Banco de la República (2001) "La Deuda Externa de Colombia 1970-2000" (Sub-Gerencia de Estudios Económicos, Febrero).
- Caballero, C. (1997) La Pasión de Gobernar: La Administración Betancur 10 Años Después (Compilador, ANIF-Tercer Mundo).
- Cabrera, M. y Jorge I. González (2000) "El Desmanejo de la Deuda Publica Interna" Economía Colombiana (Revista de la Contraloría General de la República, Julio).
- Clavijo, S. (1986) "Dinámica de la Deuda Externa: Algunas Aplicaciones al Caso Colombiano" Ensayos Sobre Política Económica (Junio).
- Clavijo, S. (1998) Política Fiscal y Estado en Colombia (UNIANDES-Banco de la República).
- Clavijo, S. (2000) "Las Multilaterales y la Crisis Asiática: La Visión desde un País Usuario (Colombia)" Revista del Banco de la República (Abril).
- De Resende, R. (1984) "Debt Dynamics: A Survey of The Recent Literature and Empirical Exercises for Selected Latin American Countries" (IMF-WHD, October).
- Goldman and Sachs (2000) "Latin America Economic Analyst" (Several Issues).
- Hernández, A., L.I. Lozano y M. Misas (2000) "La Disyuntiva de la Deuda Pública: Pagar o Sisar" (Banco de la República, Documento de Trabajo, Septiembre).
- International Monetary Fund (2000) World Economic Outlook (Washington, D.C., October).
- International Monetary Fund (2001) Colombia: Staff Report (Washington, D.C., April).
- Morgan, J.P. (2001) "Emerging Markets Today: S&P Focus on México" (New York, February).
- Simonsen, M. E. (1985) "The Developing-Country Debt Problem" International Debt and Developing Countries (Eds.) G. W. Smith and J. T. Cuddington, World Bank.

SESIÓN 2

**POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA MANEJAR PASIVOS
CONTINGENTES: EXPERIENCIAS Y CONTRIBUCIONES
DE AMÉRICA LATINA A LAS MEJORES
PRÁCTICAS INTERNACIONALES**

**POLÍTICA CUASI-FISCAL: GARANTÍAS PÚBLICAS
Y MANEJO DE PASIVOS CONTINGENTES**

Guillermo Rozenwurcel

Table of Contents

Introducción	63
I. Marco Conceptual	63
A. Pasivos contingentes y política cuasi-fiscal	63
B. Causas del aumento de los riesgos fiscales y formas de acotarlo	64
C. Matriz de riesgos fiscales	66
1. Obligaciones directas del gobierno	67
2. Pasivos contingentes del gobierno	68
D. Riesgo moral vs. riesgo sistémico: el complejo equilibrio entre transparencia y flexibilidad de la política fiscal	69
II. Análisis de Casos	70
A. Nueva Zelanda	71
B. Estados Unidos	72
C. Argentina	73
D. Brasil	76
E. Colombia	78
F. Chile	79
G. Guatemala	80
H. Perú	81
I. Algunas conclusiones comparativas	82
III. Recomendaciones de Política Para Acotar y Manejar Los Riesgos Fiscales	85
Bibliografía	87

INTRODUCCIÓN¹

El otorgamiento de garantías públicas y otras formas de apoyo extrapresupuestario al sector privado y a ciertos organismos del propio sector público es una práctica extendida de política cuasi-fiscal llevada a cabo no sólo por el gobierno central, sino también por niveles subnacionales de la administración pública. Si bien algunas de esas prácticas pueden justificarse como vía para superar ciertas fallas de mercado, las mismas no están exentas de problemas.

En efecto, el bajo costo presente de las garantías públicas puede inducir un sesgo a su sobreoferta, afectando la asignación intertemporal de recursos. A través de ese mecanismo el gobierno puede eludir el tratamiento parlamentario de ciertas partidas de gasto público directo, reemplazándolo por gasto futuro contingente, cuyo monto y probabilidad de transformación en obligaciones exigibles generalmente no son debidamente evaluados.

Además de mantener esas obligaciones al margen de la discusión y el control público y de reducir los costos políticos que las mismas pueden involucrar, el mecanismo también puede facilitar el cierre de las cuentas fiscales a corto plazo, aunque a costa de comprometer la situación fiscal de largo plazo. No es casual, por ello, que la repentina efectivización de pasivos contingentes constituidos en el pasado frecuentemente ha dado lugar a presiones desestabilizadoras sobre las cuentas fiscales y los equilibrios macroeconómicos.

El presente trabajo se propone abordar esta cuestión desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, presentando un marco conceptual adecuado para evaluar los riesgos asociados con el otorgamiento de garantías y la asunción de otros pasivos contingentes por parte del gobierno. Ése es el contenido de la primera sección. La misma sitúa, en primer término, la temática de los pasivos públicos contingentes en el marco más amplio de la política cuasi-fiscal (sección I.A). En segundo término comenta las causas del aumento de los riesgos fiscales generado por ese tipo de operatoria, así como los mecanismos disponibles para acotarlo (sección I.B). En tercer lugar presenta una matriz detallada de riesgos fiscales en la que se incluyen las obligaciones directas y los pasivos contingentes del gobierno (sección I.C). Finalmente, discute el tema en el marco del dilema (trade off) existente entre riesgo moral y riesgo sistémico (sección I.D).

En la segunda sección, por su parte, se aborda la cuestión desde la perspectiva del análisis comparado de casos, contrastando las medidas implementadas por un conjunto de países seleccionados de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Perú) para acotar y administrar los riesgos asociados a los pasivos contingentes asumidos por el sector público, con las adoptadas por dos países de la OCDE (Nueva Zelanda y los Estados Unidos), que cuentan con un elevado nivel de institucionalización en materia fiscal. Dichos países son: en América Latina, y los Estados Unidos y Nueva Zelanda de la OCDE.

Finalmente, en la tercera sección, y a partir del análisis conceptual y los estudios de caso de las secciones precedentes, se presentan a modo de conclusión una serie de recomendaciones orientadas a limitar el monto y mejorar el manejo de los riesgos derivados de la concesión de garantías y la adopción de otros compromisos contingentes del gobierno.

I. MARCO CONCEPTUAL

A. Pasivos contingentes y política cuasi-fiscal

La creciente importancia adquirida por los mecanismos de mercado en las últimas dos décadas, tanto a nivel nacional como internacional, ha reforzado, tal vez inesperadamente para muchos, la necesidad de contar con políticas fiscales apropiadas para lograr un funcionamiento eficiente y equitativo de la economía.

La noción, ciertamente correcta, de que a partir de la segunda posguerra del siglo pasado el estado había ido progresivamente extendiendo sus funciones más allá de lo conveniente, no significa que un gobierno minimalista sea la solución óptima para superar esa distorsión. En realidad, una de las razones para que el estado se retire de aquellas actividades que puede encarar mejor el sector privado, es la de permitirle concentrarse en aquellas otras que sólo él puede cumplir adecuadamente: la provisión de bienes públicos como seguridad, justicia, defensa, educación

¹ Se agradece la colaboración de Rodrigo Pena

básica y salud, la internalización de ciertas externalidades, la atención de los sectores sociales más desprotegidos y, muy especialmente, la de construir y consolidar la infraestructura institucional necesaria para el adecuado funcionamiento de una economía de mercado. Como lo afirma recientemente el World Bank (2001, p.26): "Un estado fuerte y capaz es necesario para sustentar el buen funcionamiento de los mercados, en tanto que un estado corrupto puede impedir su desarrollo".²

Las funciones que el estado debe retener requieren el desarrollo de capacidades técnicas, organizativas e institucionales adecuadas, no sólo en su diseño e implementación, sino también en su evaluación y control. Por otra parte, la eficacia de la política fiscal necesita continuidad y ello sólo es posible cuando está sustentada por un consenso social amplio, firme y estable. La transparencia es un requisito imprescindible para tales propósitos.

En efecto, la falta de transparencia, además de tener consecuencias intrínsecamente desfavorables sobre el diseño e implementación de políticas, dificulta su evaluación y control, e impide la formación del consenso social necesario para su continuidad. En un contexto semejante la política fiscal tiende a volverse inestable y afloran incentivos para orientarla en función de intereses particulares o sectoriales en lugar de guiarla por el bien común.

Existen múltiples mecanismos que pueden tornar opaca la política fiscal. En todos los casos esos mecanismos involucran el empleo de instrumentos cuyos costos económicos y políticos resultan poco visibles en el corto plazo. Cuando ello ocurre el presupuesto oficial se vuelve una guía insuficiente para abarcar al conjunto de los mecanismos de transmisión de la política fiscal del gobierno, así como sus efectos y sus verdaderos costos y beneficios. En tales circunstancias, además, el hecho de que a lo largo de cierto número de años el sector público registre resultados fiscales satisfactorios y bajos niveles de endeudamiento no implica necesariamente una conducta fiscal prudente, ni garantiza la evolución favorable de las cuentas públicas en el futuro.

Englobaremos bajo la denominación de política cuasi-fiscal a los componentes extrapresupuestarios de la política fiscal. Básicamente, podemos distinguir cuatro grandes áreas de acción cuasi-fiscal (Cepal, 1998): 1) la intervención de **agencias descentralizadas**, cuyas partidas de gastos e ingresos no se registran en el presupuesto y son decididas por directorios relativamente independientes del poder legislativo, 2) los **gastos o renuncias tributarias**, que pueden adoptar modalidades variadas como exenciones, deducciones, créditos, tasas preferenciales o prórrogas, entre otras, 3) la **política fiscal implícita**, que se realiza a través del manejo de políticas públicas concebidas para otros fines, como la monetaria, cambiaria, crediticia, de precios o regulatoria, entre otras, con la finalidad de sustituir las políticas tributaria y de gasto convencionales y, 4) las **obligaciones o pasivos contingentes**, cuyo análisis es el objeto del presente informe.

En el mejor de los casos el empleo discrecional e irrestricto de mecanismos e instrumentos cuasi-fiscales atenta contra las condiciones de gobernabilidad (*governance*): transparencia, predecibilidad y responsabilidad (*accountability*) de la política fiscal. En el peor, alienta la corrupción. En cualquier circunstancia sus efectos sobre el crecimiento económico y la equidad son adversos.

B. Causas del aumento de los riesgos fiscales y formas de acotarlo

Las políticas cuasi-fiscales, y en particular las obligaciones contingentes asumidas por el sector público, han adquirido progresivamente mayor relevancia. A continuación se comentan algunas de las principales razones que explican este fenómeno.

En primer lugar debe señalarse el proceso de privatización de muchas de las funciones que en el pasado estuvieron a cargo del Estado, especialmente en la provisión y financiamiento de bienes y servicios públicos, que en numerosas circunstancias se vio acompañado por la extensión de garantías explícitas o implícitas de diversa índole a los agentes privados que asumieron esas funciones. Este fenómeno tendió a generar mayor incertidumbre sobre las futuras necesidades de financiamiento del sector público, afectando negativamente las decisiones del sector privado, y en ocasiones se tradujo en aumentos imprevistos de gran magnitud en el gasto público y en sus necesidades de financiamiento ante la ocurrencia de determinados eventos adversos, tales como, por ejemplo, la falencia de grandes proyectos de inversión ejecutados por el sector privado con avales oficiales.

² Traducción del autor.

En segundo lugar, el mayor volumen de los flujos de capitales privados asociados al proceso de globalización financiera internacional no estuvo acompañado por cambios acordes en la arquitectura financiera internacional. Como por lo general las regulaciones financieras nacionales tampoco se adaptaron suficientemente rápido a esa nueva realidad, en muchos casos una gran cantidad de firmas privadas se sobreendeudó, y el sector público acabó acudiendo en su rescate, incurriendo por esa razón en pérdidas de gran magnitud que, por una u otra vía, se transfirieron al conjunto de la sociedad.

Al mismo tiempo, los mayores flujos de capitales privados estuvieron acompañados por un fuerte aumento en su volatilidad. Ello hizo a las economías nacionales más vulnerables a cambios imprevistos en la dirección de esos flujos y elevó la probabilidad de crisis financieras o cambiarias, cuyo desencadenamiento desembocó frecuentemente en la socialización de las pérdidas privadas a través de drásticos aumentos del gasto público. En muchas oportunidades, la imposibilidad de compensar esos mayores niveles de gasto mediante ajustes ordenados en otros rubros del presupuesto derivó en la aparición de fuertes desequilibrios fiscales y el crecimiento explosivo del endeudamiento público, y concluyó desencadenando severas crisis fiscales con consecuencias muy negativas sobre el desempeño de la economía y la equidad social.

En tercer lugar, cada vez que el ajuste de las cuentas fiscales se volvió imperativo, por lo general fue necesario hacerlo en un horizonte de muy corto plazo debido a las dificultades de acceso a los mercados financieros externos y/o la adopción de metas fiscales excesivamente estrictas en los acuerdos de asistencia suscritos con los organismos multilaterales. Ello tendió a limitar los grados de libertad de la política fiscal convencional y a generar incentivos adversos para los hacedores de política (*policy makers*), que se vieron inducidos a asumir mayores riesgos mediante la sustitución de ciertas partidas presupuestarias por obligaciones extrapresupuestarias cuyos costos pueden diferirse en el tiempo, disminuyendo así las necesidades inmediatas de financiamiento.

La percepción de que el gobierno mantiene ciertas responsabilidades que aparecen como indelegables, incluso si las mismas no están explícitamente reconocidas, puede acrecentar el problema de riesgo moral (*moral hazard*) favoreciendo la adopción de conductas imprudentes por el sector privado. Cuando esas conductas se generalizan pueden ocasionar severos problemas de inestabilidad fiscal, transferencias imprevistas de riqueza, subutilización de recursos, ineficiencias asignativas y operativas, e importantes pérdidas en términos de crecimiento y equidad. Para contrarrestar esa posibilidad es preciso que la política fiscal no genere señales e incentivos inapropiados. Al mismo tiempo, allí donde algún grado de riesgo moral es inevitable (por ejemplo en el sistema financiero) es crítico que el diseño de las regulaciones prudenciales y el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y control contribuyan a minimizar ese riesgo.

Un corolario natural de este análisis es que para evaluar correctamente el impacto de la política fiscal, el examen también debe abarcar sus componentes cuasi-fiscales, es decir todas aquellas transferencias ciertas o contingentes asumidas por fuera del presupuesto.

En particular, a fin de evitar desequilibrios fiscales u otros efectos negativos imprevistos y alcanzar sus objetivos de largo plazo, el gobierno debe estar en condiciones de identificar y manejar adecuadamente **todos** los riesgos fiscales significativos derivados de sus obligaciones contingentes. Para ello es preciso disponer de suficientes recursos técnicos y organizativos y establecer incentivos apropiados.

En términos muy simplificados, existen cuatro maneras de encarar el manejo de los riesgos fiscales, todas ellas complementarias entre sí. La primera es de naturaleza institucional, y consiste en adoptar normas para la programación y ejecución presupuestaria, así como para la contabilidad pública, la supervisión de la gestión fiscal y la difusión de la información pertinente que abarquen tanto a los compromisos ciertos como contingentes y que promuevan la prudencia fiscal. La segunda consiste en fijar topes a la utilización de los diferentes instrumentos a través de los cuales el sector público puede asumir riesgos fiscales de cualquier tipo. La tercera tiene que ver con la creación y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas necesarias para evaluar, regular, supervisar y acotar los riesgos asumidos tanto por el sector público como el privado. Finalmente, en todas las áreas donde ello sea posible, es deseable señalar de manera creíble el límite de los compromisos que está dispuesto a asumir el gobierno a fin de minimizar el fenómeno de riesgo moral (*moral hazard*).

Es evidente que las economías en desarrollo, incluso las así llamadas emergentes, se ven particularmente afectadas por el aumento de los riesgos fiscales. Por un lado dependen críticamente del financiamiento externo y son

muy vulnerables a la volatilidad de los flujos de capitales, que no siempre toman debidamente en cuenta los fundamentos económicos cuando deciden aumentar o reducir su exposición en esas economías. Por el otro disponen de marcos regulatorios inadecuados, una capacidad limitada para el manejo de riesgos y, en muchos casos, cuentan con derechos de propiedad manipulables e insuficientemente protegidos. La debilidad del estado, por otra parte, lo hace muy permeable a las presiones políticas de los grupos de interés establecidos.

En síntesis, la gran mayoría de los países en desarrollo aún está muy lejos de contar con las capacidades institucionales y operativas requeridas para encarar de modo satisfactorio el manejo de los riesgos fiscales y, en particular, de los derivados de los pasivos públicos contingentes. Mientras esas capacidades estén ausentes, la reforma del estado, imprescindible para adaptarse a las nuevas condiciones de la economía de mercado globalizada, permanecerá inconclusa.

C. Matriz de riesgos fiscales

Las obligaciones fiscales pueden clasificarse de acuerdo a dos criterios diferentes, según sean de naturaleza directa o contingente, o bien de acuerdo a su carácter explícito o implícito (Polackova, 1998).

Las obligaciones fiscales son explícitas cuando su cumplimiento al vencimiento está determinado por ley o contrato.

Las obligaciones implícitas, en cambio, se derivan de ciertas percepciones sociales sobre las responsabilidades del estado o, más crudamente, de presiones políticas de grupos de interés, a pesar de no estar establecidas legalmente.

Por su parte, las obligaciones fiscales directas son compromisos ciertos, independientes de cualquier contexto particular. En cada caso su magnitud es predecible en base a ciertos determinantes subyacentes, que no dependen de la ocurrencia de ningún evento específico.

Por el contrario, las obligaciones contingentes sólo deben cumplirse en caso de la ocurrencia de ciertos eventos particulares, que pueden o no materializarse. Su probabilidad y magnitud dependen no sólo de factores exógenos, sino también del propio diseño e implementación de los programas y políticas gubernamentales. Resultan, por lo tanto, muy difíciles de prever.

Cruzando los dos criterios arriba mencionados podemos definir cuatro categorías diferentes de obligaciones fiscales:

1. **Obligaciones directas explícitas.** Están legalmente determinadas, son de carácter cierto, y por lo general están debidamente cuantificadas y son de conocimiento público.
2. **Obligaciones directas implícitas.** Aunque no están legalmente establecidas, son moral o políticamente ineludibles. Para mantener la disciplina fiscal a largo plazo es conveniente transparentarlas y cuantificarlas del modo más preciso posible.
3. **Obligaciones contingentes explícitas.** Aunque son de naturaleza legal, sólo se hacen efectivas ante la ocurrencia de ciertos eventos específicos. Es posible que resulten un instrumento idóneo para mitigar determinadas fallas de mercado, pero si su diseño o implementación son inadecuados pueden inducir conductas imprudentes y ocasionar desequilibrios fiscales inesperados de gran magnitud.
4. **Obligaciones contingentes implícitas.** No están reconocidas de antemano oficialmente, pero acaban aceptándose a posteriori de ciertos acontecimientos. Esto puede ser consecuencia de presiones de la opinión pública o de ciertos grupos de interés particulares, pero también puede obedecer a que el costo social de no intervenir es extremadamente elevado. Este último tipo de situaciones se presenta, por ejemplo, cuando el sistema financiero entra en crisis, debido a las fuertes externalidades que entraña ese fenómeno.

1. Obligaciones directas del gobierno

Los **gastos directos explícitos** normalmente se incluyen en la ley anual de presupuesto, que abarca el conjunto de actividades fiscales aprobadas por el poder legislativo. En principio las erogaciones contempladas en el presupuesto están definidas por ley. En la práctica, el presupuesto sólo se cumple efectivamente si está formulado adecuadamente, se basa en proyecciones macroeconómicas razonables y existen mecanismos de control apropiados para asegurar la disciplina fiscal.

Una proporción significativa de los gastos incluidos en el presupuesto es de carácter permanente, y muchos de sus componentes están sujetos a disposiciones legales que establecen condiciones predeterminadas para su evolución, como es el caso de los salarios de los empleados públicos y de sus pensiones (cuando éstas cuentan con un régimen especial). Estos rubros aparecerán con certeza en los presupuestos futuros y es conveniente proyectar su magnitud en función de sus determinantes subyacentes (evolución prevista del empleo público y del nivel de remuneraciones, edad de retiro, evolución esperada de los beneficios previsionales, etc.). También pueden existir disposiciones semejantes en materia de prestaciones sociales asumidas por el estado, relativas por ejemplo a la salud, la educación, las jubilaciones, y la asistencia a grupos sociales vulnerables, entre otras

Otro componente del gasto que está en buena medida predeterminado es el relativo a los pagos de intereses correspondientes a la deuda pública. Su monto depende de las tasas, plazos, moneda de denominación y demás condiciones pactadas para dicha deuda, y su evolución futura puede simularse para diferentes escenarios en función de hipótesis alternativas sobre la evolución macroeconómica, la trayectoria de las necesidades de financiamiento del gobierno y la composición de sus pasivos por plazo, moneda de denominación, etc. De esta manera es posible definir la política de manejo de deuda (*debt management*). Seleccionando el portafolio que optimiza la combinación costo/riesgo de acuerdo a la función de preferencias del gobierno.

En cuanto a los **gastos directos implícitos**, uno de sus principales determinantes, crucial a la hora de considerar la estabilidad fiscal de largo plazo, es el demográfico. En la mayoría de los países la cobertura universal en materia de pensiones no está establecida legalmente, pero en muchas de esas sociedades se la considera una obligación "moral" que el estado debe asegurar ineludiblemente (es decir que son de carácter cierto). Este es en perspectiva el problema más serio que debe enfrentar la sustentabilidad fiscal de largo plazo, especialmente a medida que la pirámide poblacional tiende a invertirse, problema que está suscitando un creciente debate sobre las alternativas de reforma de los regímenes previsionales.

Es importante puntualizar que la adopción de regímenes de capitalización administrados por el sector privado no elimina las responsabilidades del sector público en la materia. Dichas responsabilidades asumen dos formas principales: 1) el establecimiento de una pensión mínima garantizada (normalmente una obligación directa explícita) y, 2) el otorgamiento de algún tipo de cobertura a la población no incluida en el régimen formal (que puede tomar la forma de una obligación directa explícita o implícita).

Aquellos compromisos del gobierno en materia de salud y asistencia social no contemplados en la legislación pero "moralmente" ineludibles tienen características análogas a las obligaciones previsionales implícitas. El envejecimiento poblacional puede tener también en esta área derivaciones de largo plazo contrarias a la sustentabilidad fiscal y alimentar un crecimiento explosivo de las necesidades de financiamiento del gobierno a menos que se adopten reformas apropiadas que, simultáneamente, tomen en cuenta consideraciones de equidad y estabilidad fiscal.

Las obras públicas con período de maduración prolongado y costos de mantenimiento significativos una vez concluidas son otro caso de obligaciones directas implícitas, independientes del "estado de la naturaleza", cuya postergación o suspensión pueden acarrear costos de largo plazo superiores a los ahorros obtenibles en el corto plazo. Aunque su finalización y mantenimiento no están estipulados por ley, es necesario que el gobierno realice estimaciones plurianuales de las erogaciones de inversión y los gastos posteriores de mantenimiento previstos, para contar con una proyección realista de sus necesidades de financiamiento futuras.

2. Pasivos contingentes del gobierno

Las garantías emitidas para cubrir parcial o totalmente los riesgos de incumplimiento de compromisos por parte de deudores privados, gobiernos subnacionales, empresas públicas o bancos de fomento, entre otras entidades, son un claro ejemplo de los **pasivos contingentes explícitos** del gobierno central. El gobierno también extiende garantías explícitas para ciertos tipos de deudas con fines específicos, como los préstamos hipotecarios para la vivienda o los créditos estudiantiles, a las que tienen acceso todas las personas o entidades que satisfacen las condiciones de elegibilidad. Lo propio ocurre cuando se otorgan avales para cubrir riesgos cambiarios, derivados del comercio exterior, o para cierta clase de inversiones privadas.

El otorgamiento de garantías estatales puede justificarse en aquellos casos en los que permite superar ciertas restricciones de acceso inherentes al funcionamiento de determinados mercados, como el financiero, donde los problemas de información no pueden eliminarse completamente y suelen afectar desproporcionadamente a ciertas categorías de agentes económicos (como las pequeñas y medianas empresas) o ciertos segmentos del mercado (como los préstamos hipotecarios).

Adicionalmente, en determinadas circunstancias el otorgamiento de garantías puede resultar la alternativa de menor costo para reducir la probabilidad de ocurrencia de cierto evento que quiere evitarse. En esta línea, bajo determinadas circunstancias el aval del gobierno central al endeudamiento provincial puede significar una menor tasa de interés para este tipo de deuda y, por ende, menores riesgos de incumplimiento por parte de los gobiernos provinciales. Dicho sea de paso, el mismo argumento podría ser válido para alegar que, en ciertas ocasiones particulares, los organismos multilaterales deberían otorgar garantías para mejorar el acceso y las condiciones del endeudamiento soberano de países emergentes afectados por perturbaciones exógenas.

Naturalmente, la utilización de este tipo de mecanismos no está exenta de problemas. Existe la posibilidad de que el gobierno los utilice para modificar sus políticas discrecionalmente. No hay dudas de que su gerenciamiento, control y supervisión son complejos. Así como un diseño adecuado puede reducir la probabilidad de incumplimiento, es evidente que un diseño inapropiado puede elevarla considerablemente. En particular, es crucial que la cobertura prevista sea parcial y no total, y que los riesgos cubiertos estén claramente acotados y explicitados. Cuando se trata de garantías otorgadas a gobiernos provinciales o nacionales, las mismas deben estar sujetas a condicionalidades bien definidas en materia fiscal.

Otro ejemplo de pasivos contingentes explícitos son los seguros estatales establecidos para cubrir ciertos riesgos cuya probabilidad de ocurrencia es generalmente muy baja, pero cuya magnitud total en caso de efectivizarse puede ser muy elevada. La intervención estatal se explica en estos casos por las limitaciones que se presentan para atomizar los riesgos, especialmente cuando los mercados respectivos no están en condiciones de alcanzar una escala adecuada. Dado que, en el mejor de los casos, estos esquemas sólo se fondean parcialmente mediante el pago de primas, cuando deben efectuarse desembolsos por estos conceptos no sólo aumentan fuertemente las necesidades de financiamiento del gobierno, sino que además, se producen importantes efectos redistributivos. Ejemplos de este tipo de pasivos son, entre otros, los seguros de depósitos, los seguros agrícolas, contra desastres naturales, etc.

Tanto en el caso de las garantías como de los seguros estatales, existen diferentes métodos para estimar los riesgos asumidos. Algunos de esos métodos son conceptualmente más rigurosos y analíticamente más sofisticados, en tanto que otros, más simples y menos precisos, tienen la ventaja de presentar menores requerimientos en materia informativa (Mody y Patro, 1996, Sundaresan, 2000, y Towe, 1990). En cualquier caso, lo importante es poder determinar cualitativamente los factores de riesgo involucrados, a fin de diseñar adecuadamente estos mecanismos, y cuantificar aunque más no sea de manera aproximada sus costos fiscales esperados, a fin de compararlos con los costos de políticas públicas alternativas basadas en mecanismos no contingentes.

Sin embargo, cuando se comparan los avances alcanzados en el manejo de riesgos por el sector privado con la situación del sector público, en líneas generales se aprecia un retraso significativo del gobierno, tanto en el diseño como en la supervisión y control de sus pasivos contingentes. Un primer paso en la dirección correcta, que debe adoptarse sin más demoras, es el listado de todas las obligaciones contingentes explícitas del gobierno en un reporte periódico que incluya una estimación de su magnitud total, y la utilización de regular de ese reporte en el análisis de la situación fiscal y en la programación del gasto público.

Los **pasivos contingentes implícitos** son los que involucran los mayores riesgos fiscales. Los eventos que pueden hacerlos exigibles son múltiples, los valores en riesgo difíciles de evaluar y el grado de comprometimiento del gobierno difícil de anticipar. Son, por lo tanto, de identificación y cuantificación estimada muy complejas. Tienden a ser mayores cuanto más frágil resulta el contexto macroeconómico, más vulnerable el sistema financiero y menos efectivos los mecanismos de regulación y supervisión prudenciales.

Los problemas de funcionamiento en el sistema financiero suelen ser la fuente más significativa de este tipo de pasivos, no sólo en las economías en desarrollo, sino incluso en las más avanzadas. También surgen fuertes presiones para la intervención pública más allá de los compromisos legales y del límite de los seguros estatales preexistentes cuando se producen crisis cambiarias y de pagos externos.

Los incumplimientos en deudas no garantizadas por el gobierno por parte de agentes de gran relevancia económica o política (gobiernos subnacionales, grandes empresas públicas o privadas, etc.) también pueden desencadenar el auxilio financiero del gobierno central.

Ciertas funciones asistenciales son tácitamente consideradas obligaciones gubernamentales aún cuando sean llevadas a cabo por el sector privado sin garantías estatales explícitas. Cuando los agentes privados tienen problemas para cumplir con esas funciones, por ejemplo en el caso de los fondos privados de pensiones o seguridad social, el gobierno puede verse forzado a intervenir. Lo propio ocurre cuando se producen daños ambientales o desastres naturales cuyas consecuencias superan los compromisos legales del gobierno.

D. Riesgo moral vs. riesgo sistémico: el complejo equilibrio entre transparencia y flexibilidad de la política fiscal

La mejor manera de encarar los problemas derivados de la presencia de riesgo moral y riesgo sistémico en el funcionamiento de ciertos mercados ha estado siempre en el centro del debate sobre la extensión y el carácter de la intervención pública en esos mercados. Esta discusión es particularmente relevante para los mercados financieros, por constituir el centro neurálgico del sistema económico y ser, al mismo tiempo, muy propensos a enfrentar situaciones de crisis.

En lo que sigue de la discusión nos focalizaremos en el sistema financiero, pero como se verá, resulta fácil extender las conclusiones de la misma a otros ámbitos de intervención pública.

Consideremos en primer lugar una situación donde el problema es de liquidez exclusivamente (desajuste temporal entre la exigibilidad de los pasivos y el recupero de los activos). Tanto la teoría como la experiencia coinciden en la conveniencia de auxiliar a una entidad en dificultades para evitar que el problema se transforme en uno de solvencia (donde el valor de los activos es insuficiente para hacer frente a los pasivos) y acabe ocasionando una innecesaria pérdida de recursos para la sociedad en su conjunto.

En cambio, si el problema es de solvencia, el auxilio es injustificado, pues no está en condiciones de resolver la situación de fondo, y lo más conveniente es la quiebra de la entidad.

En la práctica, distinguir entre problemas de liquidez y solvencia no es tan simple y, además, existe la posibilidad de que las dificultades de información que enfrentan los depositantes transformen los problemas de una entidad particular en una corrida sobre el conjunto del sistema. Teniendo en cuenta las negativas consecuencias que una crisis financiera sistémica puede tener sobre la asignación de recursos y sobre los niveles de actividad y empleo, en muchas ocasiones las autoridades económicas deciden rescatar a una entidad en dificultades, aun si ésta enfrenta problemas de solvencia, ya sea facilitando su reestructuración o promoviendo su venta. Una intervención de este tipo puede involucrar costos significativos para el gobierno. Idealmente, el sistema financiero debería contribuir al menos parcialmente a cubrir esos costos a través de aportes a un fondo de garantía de depósitos que podría utilizarse en casos de reestructuración de entidades en problemas.

Paliar los problemas de información que afectan a los mercados financieros a través de una mayor producción y transparencia de información concerniente al estado de las entidades financieras es una medida necesaria, pero sus beneficios no deben sobredimensionarse. En efecto, es incluso posible que, en situaciones de

crisis, demasiada información resulte contraproducente al contribuir a alentar el pánico de los depositantes (Machinea, 2001).³

A menos que el problema sea exclusivamente de liquidez (algo que, como ya mencionamos, es muy difícil de determinar), cualquier intervención pública destinada a auxiliar a una entidad inevitablemente suscita problemas de riesgo moral, al propiciar la creencia de que, más allá del desempeño de cualquier institución determinada, las autoridades asegurarán a los ahorristas la recuperación de sus depósitos. Al limitar los mecanismos disciplinadores del mercado esta situación puede favorecer conductas imprudentes tanto por parte de los ahorristas como de las entidades, y tiende a generar importantes ineficiencias en la asignación de recursos.

Minimizar el riesgo moral de los ahorristas teniendo al mismo tiempo en cuenta las cuestiones de equidad, los problemas de información que enfrentan los depositantes, especialmente los más pequeños, y los riesgos sistémicos que pueden derivarse de la caída de una entidad no es tarea sencilla.

Teniendo en cuenta que el funcionamiento de los mercados financieros está sujeto a múltiples distorsiones, el enfoque relevante desde el punto de vista de la política económica es el del segundo mejor. De acuerdo a este enfoque, no siempre es óptimo eliminar completamente una distorsión si las otras se mantienen. En el caso que nos ocupa, esto significa que no es aconsejable intentar eliminar completamente los problemas de riesgo moral, dado que para ello es necesario asumir el compromiso de no intervenir bajo ninguna circunstancia, lo que implica desistir de actuar aún en casos de iliquidez pura (cuando no se plantean problemas de riesgo moral y el auxilio es aconsejable) y, sobre todo, en situaciones de riesgo sistémico, donde los costos de no intervenir pueden superar ampliamente a los ocasionados por la presencia de riesgo moral.

Evidentemente, tampoco es aceptable otorgar una protección absoluta a los depositantes. En efecto, la adopción de esquemas de garantía que contemplen la cobertura total de los depósitos sería un serio error, dado que si bien ello puede eliminar el riesgo sistémico, debilita la disciplina de mercado, potencia significativamente el riesgo moral y tiene serias consecuencias negativas desde el punto de vista de la equidad y la asignación de recursos, además de mantener latente la posibilidad de que se produzcan aumentos explosivos del gasto público.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, parece inevitable que una política que busque al mismo tiempo acotar los problemas de riesgo moral y reducir las probabilidades de crisis sistémica no pueda librarse completamente de asumir ciertos pasivos implícitos, dado que no puede basarse exclusivamente en reglas predeterminadas y requiere, en cambio, cierto grado de discrecionalidad (Machinea, 2001).

Sólo así es posible reducir el riesgo moral, al generar incertidumbre entre los depositantes y las entidades sobre la actitud a adoptar por las autoridades en cada circunstancia y, al mismo tiempo, dejar abierta la posibilidad de intervenir en aquellas situaciones donde se considera que la probabilidad de crisis sistémica es elevada. En cambio, la adopción de reglas explícitas en cuanto a montos y/o plazos de los recursos comprometidos en un eventual auxilio sólo contribuyen a crear situaciones del tipo *cuenta regresiva*, cuyo único efecto en condiciones de crisis es incentivar el pánico y la corrida.

II. ANÁLISIS DE CASOS

En esta sección abordaremos el tratamiento fiscal de los pasivos contingentes en un conjunto de países seleccionados. De América Latina analizaremos a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Perú. Los tres primeros países ya han avanzado en la implementación de medidas tendientes a reducir los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes. En este caso nos concentraremos en el grado de desarrollo de estas políticas, su alcance (en término de tipos de pasivos abarcados y organismos involucrados) y su sustento legal. Por su parte, en los tres últimos casos, sólo existen algunas iniciativas que se encuentran aún en una etapa preliminar de discusión, por lo que nos limitaremos a describir y comentar estas propuestas.

³ A título de ejemplo, el Banco Central de la Argentina dispuso a comienzos de los noventa la difusión pública de las calificaciones otorgadas por calificadoras de riesgo a las entidades, pero finalmente esa medida nunca llegó a aplicarse en la práctica por temor a que sus efectos fueran contrarios a los buscados.

Antes de discutir esas experiencias desarrollaremos sintéticamente algunos aspectos relevantes de los casos de Nueva Zelanda y Estados Unidos, dos de las economías que más han avanzado en la tarea de acotar y administrar esta clase de pasivos. Esto nos servirá como patrón de referencia (*benchmark*) para determinar el grado de avance en la materia de los países latinoamericanos.

A. Nueva Zelanda

El *Public Finance Act* de 1989 compromete a las autoridades del Tesoro de Nueva Zelanda a presentar anualmente ante la Corona (*The Crown*) un Estado Financiero (*Financial Statement*) del ejercicio fiscal concluido. Dentro de este *Financial Statement*, el Tesoro dedica una sección específica, denominada Estado de Pasivos Contingentes (*Statement of Contingent Liabilities*), al tratamiento fiscal de los pasivos contingentes explícitos y, en particular, a la cuantificación de los costos asociados a los mismos.

De acuerdo a lo señalado en el *Financial Statement*, se define como pasivo contingente a todo costo al cual debe hacer frente la Corona si algún evento particular ocurre. Los tipos más frecuentes de pasivos contingentes en Nueva Zelanda son las garantías, las indemnizaciones (resarcimientos), las deudas no reclamadas (*uncalled capitals*) y las deudas provenientes de pleitos y disputas legales.

A través de este documento, las autoridades del Tesoro reconocen explícitamente que la existencia de pasivos contingentes incrementa los riesgos de la hoja de balance, señalando también que los mismos pueden variar considerablemente en cuanto a la magnitud y la probabilidad de realización de esos pasivos. En general, si un pasivo contingente fuera realizado, esto tendría un efecto negativo en el balance de las operaciones, en el endeudamiento neto y en el patrimonio neto de la Corona.

Esta información se presenta en una tabla que señala, para cada clase de pasivo contingente: a) una breve descripción de la naturaleza del mismo; y cuando fuera posible, b) una estimación de su impacto fiscal; c) alguna indicación en relación al monto y al momento en que se podrían enfrentar los costos; y d) la posibilidad de algún reembolso. Según el informe desarrollado para el año fiscal concluido el 30 de junio del 2001, los pasivos contingentes cuantificables de la Corona alcanzaban los \$6,731 millones, esto es, algo más del 6% del Producto Bruto Interno de Nueva Zelanda. Más del 50% de este monto se atribuye a los costos generados por deudas no reclamadas (3,4% del PBI), mientras que solo una mínima proporción es adjudicada a garantías y resarcimientos (0,3%).

Cuadro 1
Resumen de Pasivos Contingentes a marzo de 2001

	% del PBI
Garantías y resarcimientos	0,3%
Deudas no reclamadas	3,4%
Disputas legales	0,5%
Otros	1,9%
Total	6,1%

Fuente: Tesoro de Nueva Zelanda.

Más recientemente, las autoridades de este país profundizaron en la idea de mejorar las prácticas fiscales. El *Fiscal Responsibility Act*, dictado en 1994, establece un nuevo marco normativo que tiene como objetivo aumentar la transparencia de la información y la eficiencia en el manejo de la política fiscal en Nueva Zelanda. Entre las exigencias de esta nueva norma se encuentra la obligación del Tesoro de presentar ante el Congreso, junto con el Proyecto de Ley Presupuestario en diciembre de cada año, una estimación de las principales variables económicas y fiscales para los 3 años siguientes. Mientras que las estimaciones económicas deben incluir los movimientos esperados en el Producto Bruto Interno, precios al consumidor, desempleo y cuenta corriente, las estimaciones fiscales deben contener, además de las proyecciones de ingresos y gastos fiscales y la posición financiera para cada uno de los años, una sección donde se incluyan todos los riesgos fiscales específicos de la Corona y, en particular, "todo pasivo contingente de la Corona, incluyendo las garantías y resarcimientos".

De la información analizada no ha resultado posible determinar si existe algún fondo de reserva para hacer frente a los costos efectivos de aquellos pasivos contingentes que se vuelven exigibles. No obstante, en Polackova,

H. (1998) se menciona que el gobierno de Nueva Zelanda realiza anualmente provisiones para la atención de los gastos contingentes.

B. Estados Unidos

Debido al fuerte incremento en el otorgamiento de garantías crediticias durante la década del '80 y al reconocimiento de las distorsiones generadas por un sistema de ejecución presupuestaria de base caja, las autoridades de Estados Unidos decidieron modificar el tratamiento fiscal de esta categoría de pasivos por medio de la creación de la *Federal Credit Reform Act* en 1990 (enmendada por la *Budget Enforcement Act* de 1997).

De acuerdo a esta norma, se entiende como garantía crediticia "toda garantía, seguro o compromiso con relación al pago de la totalidad o de una parte del principal o de los intereses de cualquier deuda u obligación de un prestatario que no sea el Gobierno Federal a un prestamista que no sea el Gobierno Federal, pero no incluye ningún tipo de seguro de depósitos de instituciones financieras."

El nuevo sistema presupuestario así creado define al costo fiscal de las garantías crediticias como el valor presente de los flujos esperados de caja, descontados a la tasa de una letra del Tesoro norteamericano de similar duración. Por su parte, los flujos esperados de caja están conformados por la diferencia entre las erogaciones esperadas en caso de efectivización de la garantía menos los ingresos fiscales esperados en concepto de comisiones, intereses, repagos y contragarantías.

El tratamiento presupuestario de las garantías crediticias sigue prácticamente los mismos procedimientos contables de cualquier otra erogación. En efecto, el presupuesto computa el valor presente esperado de los costos provenientes del otorgamiento de garantías crediticias en una cuenta de programas de crédito (*credit program account*) que se encuentra por encima de la línea. Cuando se emite el crédito garantizado, la cuenta de programas de crédito transfiere un monto equivalente a este costo a una cuenta de financiamiento de crédito (*credit financing account*) por debajo de la línea, quedando computada así la erogación fiscal. Adicionalmente, la cuenta de financiamiento computa los préstamos del Tesoro, comisiones por la garantía otorgada, recuperos de deudas pasadas y otros pagos para cubrir el *default*. Por lo tanto, si la estimación de los costos del otorgamiento de la garantía crediticia fuera precisa, entonces las entradas y salidas de la cuenta de financiamiento deberían compensarse.

Nótese aquí que los costos provenientes de las garantías crediticias se contabilizan en su totalidad por única vez en el ejercicio fiscal en que el crédito es desembolsado, en lugar de computarse los flujos esperados para cada uno de los períodos durante los cuales la garantía se encuentra en vigencia.

La *Credit Reform Act* define además un criterio determinado para la asignación de partidas presupuestarias que tengan como objetivo el financiamiento de garantías crediticias. En este sentido, las agencias públicas, al realizar sus requerimientos presupuestarios anuales, deben incluir en los mismos los recursos necesarios para financiar el valor presente esperado de los costos futuros -incluyendo *default*, intereses y otros costos- asociados con las garantías crediticias que tengan previsto emitir durante el año fiscal. En el caso en que una agencia pública agote los recursos destinados a financiar dichos pasivos, la misma no tiene permitido emitir nuevas garantías durante ese ejercicio fiscal a menos que el Congreso autorice una partida presupuestaria adicional para hacer frente a dicha erogación potencial.

Más aún, esta norma obliga a las agencias responsables de los programas de crédito a reestimar anualmente el costo de las garantías crediticias otorgadas, de forma tal de monitorear la evolución del riesgo de los créditos garantizados y por lo tanto evaluar la probabilidad de efectivización de las garantías. Si se estima que los costos se han incrementado, entonces la agencia debe hacer un desembolso adicional desde la cuenta del programa de crédito a la cuenta de financiamiento. Por el contrario, en caso de que la agencia estime una disminución en el costo, entonces debe realizarse un pago desde la cuenta de financiamiento a la cuenta del programa, en la cual la transferencia se computa como un ingreso compensatorio.

De la misma manera, si el gobierno modifica los términos de un crédito garantizado pendiente en una forma en que se incrementan los costos, la agencia responsable debe computar una obligación en la cuenta del programa de crédito por un monto adicional equivalente al incremento del costo y transferir ese monto a la cuenta de financiamiento.

Los pasivos generados por aquellas garantías otorgadas previamente a la entrada en vigencia de la *Credit Reform Act* se recogen en una cuenta temporaria denominada de liquidación (*liquidating account*). Esta cuenta continúa con el tratamiento de caja utilizado antes de la aprobación de la reforma y, por lo tanto, cuenta con recursos presupuestarios indefinidos (es decir, no necesita autorización anual) para cubrir cualquier pérdida.

A pesar de brindar un conjunto de normas exhaustivas para el tratamiento fiscal de las garantías crediticias, la *Credit Reform Act* no establece ningún procedimiento similar para el análisis del resto de los pasivos contingentes, tales como los seguros de depósitos. Respecto a este tema, los autores Weil (1992) y Taylor (1992) critican la inconsistencia generada por la fijación de normas sólo para una parte de las obligaciones contingentes y señalan la necesidad de avanzar en la inclusión de la totalidad de tales obligaciones.

Una manera de hacerlo sería adoptar el método de análisis y presupuestación de los programas de seguros federales propuesto por la *General Accounting Office* del propio gobierno americano en 1997. Este sistema permitiría al gobierno analizar con mayor precisión los factores de riesgo, estimar adecuadamente los potenciales costos fiscales y diseñar, de esta manera, un esquema de seguros sin generar distorsiones significativas en el comportamiento de los mercados.

C. Argentina

El tratamiento fiscal de los pasivos contingentes en Argentina se encuentra relativamente desarrollado en lo que respecta a los avales o garantías públicas y en el reconocimiento de las deudas producto de los juicios contra el Estado Nacional.

Avales públicos. En lo que respecta a los avales públicos, la ley 24.156 de "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional"⁵, promulgada en 1992, señala en primer término que una de las operaciones de crédito público que puede originar el incremento de la deuda pública es el otorgamiento de avales, fianzas y garantías. Posteriormente, diferencia este tipo de operación al denominar como deuda pública indirecta a toda aquella obligación constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la Administración Central, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía. En cambio, la deuda pública directa de la Administración Central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

En la actualidad, el Boletín Fiscal Oficial registra en una planilla anexa el stock de la deuda pública, diferenciando entre la deuda pública directa y la deuda pública indirecta. Según el Boletín Fiscal correspondiente al segundo trimestre del 2001, el monto total de la deuda indirecta de la Administración Central es de \$3658 millones, equivalente al 1,3% del PBI y al 2,8% de su deuda total, que suma \$132 mil millones. Además, los boletines presentan un cuadro en el que señalan la composición de la deuda indirecta de la Administración Central, diferenciando las deudas contraídas con garantía de contrapartida de aquéllas que no la poseen. Como puede observarse en el cuadro siguiente, el 90% de la deuda pública indirecta de la Administración Central goza de garantía de contrapartida que pueden oportunamente ser ejecutadas.

Cuadro 2
Deuda directa e indirecta de la administración central

	En porcentaje
Directa	97,2%
Indirecta	2,8%
Con contragarantía	2,5%
Sin contragarantía	0,3%
Total	100%

Fuente: Ministerio de Economía

La Ley 24.156 también establece que, al igual que para el resto de las operaciones de crédito público, los entes públicos no pueden formalizar el otorgamiento de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza a

⁴ General Accounting Office (1997).

⁵ Boletín Oficial del 29/10/92.

personas ajenas a este sector si la misma no está contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica⁶.

Por lo tanto, es el Congreso quien debe autorizar a la Secretaría de Hacienda, a través de la Ley de Presupuesto, a otorgar avales del Tesoro Nacional por las operaciones de crédito público, de acuerdo una planilla adjunta en el mismo y por los montos máximos determinados en la misma. Como ejemplo, vale señalar que en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2001⁷, el Congreso autorizó el otorgamiento de avales por un monto máximo de \$458 millones (0,16% del PBI), siendo la mayor parte de los mismos en favor del Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A.

Además, la Ley 25.152 de "Administración Federal de los Recursos Públicos"⁸, promulgada en el año 1999, establece que la Administración Nacional⁹ debe presentar un estado de situación, perfil de vencimientos y costo de los avales y garantías emitidas. Esta documentación deberá tener el carácter de información pública, estando a disposición de cualquier institución o persona interesada en conocerla.

En cuanto a la imputación presupuestaria, el otorgamiento de avales se computa como un incremento de la deuda públicos (téngase presente que, como se señaló, los avales con contragarantía representan el 90% de los avales públicos totales). Como contrapartida de ese aumento de deuda se incluye debajo de la línea un aumento del activo como cuenta a cobrar. En caso de que el deudor cumpla con su obligación, entonces se revierte ese movimiento; mientras que en el caso en que el deudor no cumpla y se ejecute la garantía, el activo permanece computado como cuenta a cobrar. Por lo tanto, no se realiza ningún tipo de imputación por encima de la línea. En cuanto al financiamiento de estas contingencias, no existe ningún fondo de reserva ni de previsión.

Consolidación de deudas. Con respecto al reconocimiento de deudas, la Ley 24.156 destaca que la consolidación, conversión y renegociación de deudas también es una operación de crédito público y, por lo tanto, su operatoria también está regulada por esta ley. Sin embargo, antes de que la misma fuera promulgada, se sancionó en agosto de 1991 la Ley 23.982 de "Deuda Pública"¹⁰, a través de la cual se consolidan las obligaciones a pagar por el Estado Nacional hasta abril de ese año, luego de su reconocimiento firme en sede administrativa o judicial. Para pagar dichas deudas, el gobierno dispuso la emisión de bonos de consolidación a 10 años para las deudas previsionales y 16 años para el resto.

Por su parte, la Ley 25.152, luego de mencionar que el reconocimiento y consolidación de las sentencias judiciales desfavorables es una de las causas del incremento de la deuda pública, destaca que la atención a dichos pagos solamente se realizará de acuerdo a un límite anual máximo establecido en la ley de presupuesto de cada año. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2001 impone un monto máximo para la emisión de bonos de consolidación y bonos de consolidación de deudas previsionales de \$2.100 millones.

Tanto para el otorgamiento de los avales públicos como para el reconocimiento y consolidación de deudas, la Ley 24.156 establece que deberá ser la Oficina Nacional de Crédito Público el órgano encargado de supervisar y asegurar una programación eficiente de todas las operaciones de crédito público del Estado Nacional.

Desde 1991 hasta la fecha se llevan emitidos \$31 mil millones de Bonos de Consolidación, el 42% en pesos y el 58% restante en moneda extranjera. A diferencia de la deuda indirecta, los bonos emitidos para documentar obligaciones resultantes de sentencias judiciales es de gran significación: representan el 11% del PBI y equivalen al 21,5% de la Deuda Pública Total, que suma en la actualidad \$144 miles de millones.

Catástrofes regionales. En cuanto a las obligaciones que se pudieran generar por la ocurrencia de catástrofes regionales (inundaciones, terremotos, epidemias, emergencia agropecuaria u otros de fuerza mayor), la Ley 24.156 el Poder Ejecutivo podrá disponer de autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general. Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán en el presupuesto respectivo.

⁶ Se excluyen de esta disposición a los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones públicas financieras.

⁷ Boletín Oficial N°29.559 del 04/01/01

⁸ Popularizada como Ley de Convertibilidad Fiscal o Ley de Responsabilidad Fiscal. Boletín Oficial N°29.234 del 21/09/99.

⁹ La Administración Nacional está conformada por la Administración Central y los organismos descentralizados, incluyendo en estos últimos a las instituciones de la seguridad social. No incluye las empresas y sociedades del Estado.

¹⁰ Boletín Oficial del 23/08/91

Sin embargo, en la práctica y dadas las restricciones de recursos existentes, el gobierno ha tendido a utilizar Aportes del Tesoro Nacional, sobre los cuales goza de cierta discrecionalidad en su manejo. Además, en sucesivas ocasiones se han utilizado recursos correspondientes a programas que originalmente debían destinarse a la prevención de estas catástrofes pero cuyos recursos fueron luego reasignados hacia la atención directa de los damnificados.

Sistema previsional. Si bien, como hemos señalado anteriormente, las obligaciones previsionales futuras del gobierno no son per se pasivos contingentes, las dificultades que enfrenta actualmente el sistema previsional argentino sí pueden ser un causal de obligaciones contingentes del Estado, ya sea por el surgimiento de una nueva ola de demandas judiciales contra el Estado como por el compromiso implícito que tiene el gobierno de responder ante el nivel de cobertura cada vez menor que presenta el sistema previsional.

La reforma previsional puesta en marcha en 1994, por medio de la Ley 24.241 del “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”¹¹, tuvo como objetivo enfrentar una seria crisis sectorial que se había comenzado a manifestar hacia fines de los años setenta. En los primeros años de los noventa, las proyecciones oficiales del sistema entonces vigente daban cuenta de una situación insostenible, causada tanto por factores demográficos como macroeconómicos. A partir de la reforma, los trabajadores podían elegir derivar sus aportes hacia un sistema de capitalización o hacia el denominado “sistema público de reparto”. Adicionalmente, el sector público también debía hacerse cargo de una prestación básica homogénea para todos los beneficiarios (“prestación básica universal”) y una compensatoria para los que acrediten aportes al sistema previo a su reforma. Luego de la reforma, el sistema previsional público argentino ha continuado mostrando desequilibrios financieros significativos debido a: a) transferencia de una gran masa de aportes al sistema privado; b) la disminución en la recaudación de las contribuciones patronales por la reducción en las alícuotas, el incremento de la tasa de desocupación y del trabajo en negro, la caída del salario real y el aumento de la evasión; c) el traspaso de las cajas provinciales deficitarias al sistema nacional.

Al evaluar la magnitud de los desequilibrios futuros del sistema previsional también deben evaluarse las modificaciones introducidas por la Ley 24.463 de “Solidaridad Previsional”¹², sancionada en 1995. De acuerdo a ella, el Estado Nacional deja de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante, las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que les destine el presupuesto de cada año¹³. Esta regla de caja, por la cual se pagan las prestaciones de acuerdo a los recursos disponibles en el sistema, independientemente de las jubilaciones comprometidas por ley, puede ser en el futuro una fuente importante de reclamos ante la justicia, dando lugar así al surgimiento de un pasivo contingente para el gobierno¹⁴.

Otro inconveniente generado por la reforma de 1994 es la reducción en la cantidad de personas mayores cubiertas. El nuevo sistema imponía, como requisito para obtener la jubilación, una mayor cantidad de años de aportes, elevando a la vez la edad mínima jubilatoria. Con estas modificaciones, el Estado se protegía de los riesgos financieros del régimen anterior, pero a costa de reducir la cobertura del sistema. En efecto, las proyecciones oficiales indican que, en 20 años, solamente un 30% de la población recibirá un beneficio previsional. Es altamente probable, por lo tanto, que el gobierno deba paliar en el futuro esta situación, originándose así otro pasivo contingente implícito.

Relación Nación-Provincias. De acuerdo a la Ley 23.548 de “Coparticipación Federal de Recursos Fiscales”¹⁵, sancionada en 1988, y sus modificatorias, la nación debe transferir a las provincias una proporción determinada de la recaudación tributaria obtenida¹⁶. Sin embargo, en enero del 2001 se ratificó en la Ley 25.400 la

¹¹ Boletín Oficial del 18/10/93.

¹² Boletín Oficial del 30/03/95.

¹³ La ley también establece que el monto de los créditos presupuestarios anuales destinados al financiamiento del régimen previsional público no podrá ser inferior a lo asignado en la Ley de Presupuesto anual 1995.

¹⁴ El impacto de esta clase de pasivos contingentes se ve limitado por el hecho de que el Estado Nacional impone un límite máximo anual en la ley de presupuesto para el reconocimiento de las deudas generadas por sentencias judiciales desfavorables.

¹⁵ Boletín Oficial del 26/01/88.

¹⁶ Originalmente, se coparticipaban casi todos los gravámenes. No estaban incluidos, por ejemplo, los derechos a la importación y a la exportación.

firma de un “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”¹⁷, a través del cual las transferencias a las provincias se fijaban en una suma única y global mensual equivalente a \$1.364 millones (un 26% del gasto público total) que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, independientemente de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro¹⁸. Este nuevo acuerdo, en la medida en que impone una rigidez en las erogaciones del gobierno, independientemente del monto recaudado, podría dar lugar a la aparición de un pasivo contingente a favor de las provincias, en la medida en que el gobierno nacional se viera forzado a incumplir ese compromiso.

Por otra parte, la abultada deuda pública provincial (que en su conjunto bordea los \$25 mil millones de pesos, aproximadamente un 9% del producto), formalmente garantizada por un Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial constituido por recursos provinciales, en los hechos puede constituirse, dependiendo del resultado de las negociaciones en curso para su reestructuración con los acreedores privados, en un nuevo pasivo contingente implícito para el gobierno nacional.

Seguro de depósitos. Respecto a los pasivos contingentes implícitos que se ve forzado a reconocer el sector público ante situaciones de crisis financiera, es importante destacar las mejoras que se han incorporado a la Carta Orgánica del Banco Central apenas iniciada la crisis de 1995. Antes de la misma, cuando una entidad presentaba dificultades para cumplir con las regulaciones de liquidez o solvencia y no estaba en condiciones de solucionar esos incumplimientos a corto plazo, la Carta Orgánica del Banco Central sólo contemplaba la liquidación de la misma, con los elevados costos que potencialmente esto implicaba para los depositantes y demás acreedores e, indirectamente, para el Banco Central.

Para evitar una crisis sistémica, ante la extensión adquirida por la corrida de depósitos desencadenada por la devaluación del peso mexicano (el llamado “efecto tequila”) a comienzos de 1995, las autoridades se vieron obligadas a modificar la Carta Orgánica del Banco Central a fin de posibilitar la resolución de la situación de muchas entidades en dificultades sin apelar al recurso extremo de la liquidación, mediante la absorción de dichas entidades, por otras de mayor solidez, o a través de la transferencia de sus activos y pasivos a instituciones solventes interesadas en expandir su red de sucursales o en ingresar en otros segmentos del mercado.¹⁹

Esta nueva posibilidad, sumada a la creciente participación de la banca extranjera en el sistema local y a la negociación de una línea de crédito contingente con bancos internacionales (denominada *Repo*), ha incrementado la tolerancia del sector financiero a los *shocks* negativos y, por lo tanto, ha disminuido la probabilidad de que el sector público deba hacerse cargo de obligaciones imprevistas por esa causa.

La mayor solidez del sistema financiero ha quedado de manifiesto en la crisis de confianza que afecta a la economía argentina desde comienzos de 2001, en la que, a pesar de la fuerte pérdida de depósitos experimentada por el sistema, por el momento su estabilidad no se ha visto amenazada de modo significativo.

D. Brasil

Con el objetivo de incrementar la transparencia de las cuentas públicas, en mayo del 2000, el Congreso sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal²⁰. En el capítulo sobre la “Deuda y el Endeudamiento”, esta ley autoriza al Senado Federal a proponer límites globales para el monto de la deuda consolidada de la Unión, los estados y los municipios y, por lo tanto, para impone un límite máximo para los costos derivados de la realización de pasivos contingentes.

¹⁷ Boletín Oficial N°29.563 del 10/01/01.

¹⁸ Al momento de escribirse este documento, en el marco de una nueva ronda de negociaciones entre la Nación y las provincias, las partes se encontraban próximas a acordar una reducción del 13% en los recursos coparticipables.

¹⁹ Las modificaciones también incluyeron la eliminación de las restricciones a las funciones de prestamista de última instancia del Banco Central, que hasta ese momento sólo lo autorizaban a otorgar descuentos por un monto no superior al patrimonio de cada entidad y por un plazo no mayor a los quince días prorrogables por otros quince por una única vez.

²⁰ Ley Complementaria N°101, sancionada el 04/05/00.

La ley también señala que, salvo autorización específica del Congreso, no podrán utilizarse los recursos públicos para socorrer instituciones del sistema financiero, acotando así el surgimiento de pasivos contingentes por esta motivo²¹.

Además, establece que la Ley de Directrices Presupuestarias deberá contener un Anexo de Riesgos Fiscales, en el cual deberán ser evaluados los pasivos contingentes y otros riesgos capaces de afectar las cuentas públicas, dando a conocer las providencias que serán tomadas en caso de que sean concretadas (Oliveira Barbosa, 2001).

El Anexo de Riesgos Fiscales de la Ley de "Directrices Presupuestarias – 2002"²², si bien no realiza un análisis tan exhaustivo como el que sugiere la Ley de Responsabilidad Fiscal, describe la situación de algunos pasivos contingentes que podrían efectivizarse en ese año. En ese sentido, señala que la mayor parte de los riesgos fiscales que pueden generarse por un aumento del stock de deuda pública y de los pasivos contingentes se deriva de las acciones judiciales en contra del Estado. A modo de ejemplo, el monto total de las deudas reconocidas por el gobierno en el período 1996-2000 alcanza los 27 mil millones de dólares (R\$78,2 millones), lo que equivale a un 4,5% del PBI; mientras que en el 2002, se esperan reconocer pasivos adicionales por 4 mil millones de dólares (R\$11,4 millones; 0,7% del PBI).

A diferencia de lo que ocurre con los pasivos generados por demandas judiciales, las garantías o avales concedidos por el Gobierno Federal en operaciones de crédito, que constituyen otra categoría de pasivos contingentes, no representan un riesgo elevado para las cuentas fiscales. Así se desprende de los valores involucrados recientemente. En el 2000, por ejemplo, el Gobierno Federal fue obligado a honrar apenas 8,2 millones de dólares (solamente el 0,001% del PBI); mientras que en 1999 y 1998 este monto fue igual a 74 y 52 millones de dólares respectivamente (ambos valores inferiores al 0,01% del PBI).

En este sentido, también es importante destacar que gran parte de estas garantías viene acompañada de contragarantías, de forma tal que el efecto en las cuentas fiscales es menor aún, en la medida que se debe descontar del monto honrado las contragarantías ejecutadas. La Ley de Responsabilidad Fiscal señala que el otorgamiento de garantías por parte de la Unión está condicionado a los límites que imponga el Senado y a la necesidad de contar con contragarantías en valores iguales o superiores al de la garantía a ser concedida. Además, las entidades de la administración indirecta, inclusive las empresas controladas y subsidiarias, tienen prohibido conceder garantías aún con recursos propios.

La Ley de Responsabilidad Fiscal también señala que la Ley Anual de Presupuesto deberá contener una reserva de contingencia, cuya forma, utilización y monto deberán ser establecidos por la Ley de Directrices Presupuestarias, y que será destinada a la atención de pasivos contingentes y otros riegos y eventos fiscales imprevistos.

Siguiendo lo establecido por esta normativa, el proyecto de Ley de Presupuesto 2002 contempla la inclusión de una reserva de contingencia, constituida exclusivamente con recursos presupuestarios por un monto equivalente, como mínimo, al uno por ciento de los ingresos corrientes.

Estimaciones privadas²³ señalan que actualmente los pasivos contingentes totales del estado brasileño ascenderían a aproximadamente 38 mil millones de dólares (R\$110 mil millones; 6,4% del PBI), correspondiendo la mayor parte de ellos (el 85%) a sentencias judiciales desfavorables.

Brasil ha avanzado rápidamente en este tema desde la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal, creando desde allí un marco legal adecuado para el tratamiento de los pasivos contingentes. Sin embargo, la implementación no ha resultado del todo exitosa en su primer año. El Anexo de Riesgos Fiscales de la "Ley de Directrices Presupuestarias – 2002" solamente realiza una descripción incompleta y poco profunda de los pasivos contingentes y de las consecuencias fiscales que podría enfrentar próximamente el gobierno.

²¹ Esto no limita la posibilidad que tiene el Banco Central de Brasil de conceder a las instituciones financieras operaciones de redescuento y préstamos de plazo inferior de 360 días.

²² Ley N°10.266, sancionada el 24/07/01.

²³ Informes del Credit Suisse, UBS Warburg y Citibank.

E. Colombia

A lo largo de la década del '90 tuvo lugar en Colombia un sustancial aumento de la participación del sector privado en la realización de obras de infraestructura pública y en la prestación de servicios públicos (energía, agua). Con el objetivo de estimular esa participación de capitales privados, las diferentes Entidades Estatales garantizaron a los ejecutores privados el cumplimiento de las obligaciones financieras asumidas en los contratos de concesión y similares.

Debido a la ausencia de un marco regulatorio adecuado, las garantías fueron convirtiéndose en el instrumento preferido al momento de evaluar la forma del apoyo estatal. De esta manera, la primer etapa de concesiones viales así como las primeras contrataciones con el sector privado en el área de energía resultaron en una fuerte acumulación de pasivos financieros por parte de las Entidades Estatales. Estos pasivos no recibían ningún reconocimiento explícito y solamente eran contabilizados ante la ejecución de la garantía. Los números también reflejaban la preocupante situación: hacia fines del año 2000, el Gobierno de Colombia había estimado que los pasivos contingentes en infraestructura alcanzaban un 6% del Producto Bruto Interno.

Frente a este escenario se promulgaron sucesivamente la Ley N° 448 del año 1998 y el decreto reglamentario 423 del 2001, creando así todo un marco regulatorio para el manejo de las obligaciones contingentes. Estas normas establecen, como principios rectores, que las Entidades Estatales²⁴ deben asumir los riesgos propios de su carácter público y del objeto social para el que fueron creadas o autorizadas, mientras que los contratistas deben hacerse cargo de aquellos riesgos determinados por los objetivos que persiguen en el cumplimiento de su actividad.

En líneas generales, el nuevo marco legal establece mecanismos para reconocer explícitamente las garantías, obtener su valor presente y generar un plan de aportes para distribuir en el tiempo la acumulación de ese valor. Así, las Entidades Estatales deben realizar un aporte cada año a un Fondo de Contingencias Contractuales con el fin de cubrir las posibles contingencias de los años siguientes, realizándose así una previsión monetaria para cubrir las garantías.

Más en detalle, la normativa define como obligaciones contingentes a “aquéllas en virtud de las cuales alguna de las Entidades Estatales estipula contractualmente a favor de su contratista, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificables, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto.”

Una vez que las obligaciones contingentes fueran reconocidas como tales, las Entidades Estatales deberán incluir en sus presupuestos de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo.

Los recursos presupuestarios que las Entidades Estatales destinen a ese fin deben a su vez ser aportados a un Fondo de Contingencias Contractuales, el cual tiene por objeto atender los costos generados por obligaciones contingentes. La ley establece que los factores que determinan el esquema de aportes al Fondo de Contingencias Contractuales son: a) la capacidad de pago de la entidad aportante; b) el monto total de las obligaciones contingentes contraídas por la entidad aportante; c) los plazos de ejecución del contrato y del comportamiento del riesgo; d) la equivalencia entre el valor presente del pasivo contingente y el total de los aportes requeridos; y e) la probabilidad de ocurrencia de la contingencia. Los recursos que las Entidades Estatales aporten al Fondo sólo podrán ser reembolsados a las mismas cuando se verifique en forma definitiva la no realización de los riesgos previstos.

Además de los aportes de las Entidades Estatales involucradas, los recursos del Fondo de Contingencias Contractuales también pueden estar conformados por los aportes que pudiera realizar el Presupuesto Nacional, por los rendimientos financieros que generan estos recursos y por los ingresos provenientes del recupero de la cartera.

La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el organismo encargado de aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales que

²⁴ El decreto N° 423 define como Entidades Estatales relevantes para el tratamiento de los pasivos contingentes a: la Nación; los establecimientos públicos; las empresas industriales y comerciales del Estado; las sociedades de economía mixta en las que la participación estatal sea de más del 75%; las unidades administrativas especiales con personería jurídica; las corporaciones autónomas regionales; los departamentos, los municipios, los distritos y el Distrito Capital de Bogotá; las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas en las que el componente de capital público sea igual o superior al 75% y las sociedades públicas.

efectúen aportes al Fondo. Además, esta Dirección tiene la facultad de realizar un seguimiento periódico de la evolución de los riesgos cubiertos por el Fondo, con el objetivo de determinar el incremento o la disminución de los aportes en caso de que fuera necesario.

El diseño del esquema propuesto por el gobierno colombiano parece el adecuado para realizar un tratamiento preciso y completo de este tema, ya que incluye el análisis de todas las categorías de pasivos contingentes y la creación de un fondo de cobertura, a la vez que involucra a un espectro muy amplio de organismos del Estado. Sin embargo, dado que su implementación recién está comenzando, aún es demasiado temprano para evaluar sus resultados.

F. Chile

En la actualidad, la contabilidad fiscal de Chile no contempla la inclusión de los pasivos contingentes, lo que no permite preverlos y tomar precauciones respecto a ellos, como podría hacerse mediante el uso de contingencias o mecanismos de seguro.

Sin embargo, en octubre del 2001, la Dirección de Presupuestos presentó un informe ante la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional, en la que se presentan los primeros desarrollos en la materia para el caso de Chile, cuantificándose e identificándose preliminarmente un conjunto de pasivos contingentes.

Con este objetivo, el informe define como pasivo contingente a “todas aquellas obligaciones del Estado que se activan por la ocurrencia o no ocurrencia de un evento discreto”.

En un primer análisis, el mismo documento identifica los cuatro pasivos contingentes más relevantes de Chile:

- *Garantía de Ingreso Mínimo en Concesiones:* Este tipo de pasivos se establecen en los contratos de concesión de las obras públicas. En ellos, el Ministerio de Obras Públicas garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo para cada uno de los años de operación del proyecto. Dado que el Estado mantiene su condición de actor relevante en la construcción de la infraestructura pública y sus decisiones de inversión pueden afectar la viabilidad de los emprendimientos, el objetivo de este tipo de garantías es reducir el riesgo soberano de los proyectos. La suma de los compromisos contingente para los 26 proyectos de concesión adjudicados con garantía estatal de ingreso mínimo alcanza al 0,12% del PBI, y su valor actual, descontado a una tasa del 10%, un 0,04%. De acuerdo a la experiencia de los años previos, la probabilidad de que los concesionarios no alcancen los ingresos mínimo es muy baja y, por lo tanto, el valor esperado de estos pagos es cercano a cero.
- *Garantía Estatal de los Depósitos:* Este pasivo surge del artículo 144 de la Ley General de Bancos de 1986. Este señala: “Otórgase la garantía del Estado a las obligaciones provenientes de depósitos y captaciones a plazo, mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden, de propia emisión de bancos y sociedades financieras. Dicha garantía favorecerá solamente a las personas naturales y cubrirá el 90% del monto de la obligación”. Se estima que la garantía estatal total para el sistema financiero chileno asciende al 28% del PBI. Esta garantía constituye el valor máximo en que podría incurrir el Estado ante la eventual quiebra de todas las instituciones bancarias. Pero también hay que tener en cuenta que, desde la creación de esta ley en 1986, la economía chilena no ha tenido que experimentar hasta el momento crisis financieras severas, lo que daría la pauta de que el valor esperado de estos pasivos es sustancialmente menor.
- *Demandas contra el Fisco:* Anualmente, el Estado y las instituciones dependiente reciben demandas de distinta índole por parte de particulares u organizaciones que se sienten dañadas y afectadas por su proceder. El hecho de que el Estado deba compensar a los privados sólo si estas demandas son presentadas y las sentencias son desfavorables para el Fisco es lo que las transforma en un pasivo contingente. Estas mismas razones son las que hacen muy difícil proyectar el costo total que tendrán las demandas contra el Fisco en los años futuros. Sin embargo, estos costos pueden evaluarse preliminarmente extrapolando el comportamiento de los periodos anteriores. De acuerdo a este criterio, el monto total de las sentencias desfavorables contra el Fisco para el año 2001 se estima en un 0,12% del PBI.

- *Garantía Estatal de Pensiones Mínimas en el sistema de Administración de Fondo de Pensiones:* La reforma previsional de 1981 estipula que si la pensión que obtiene un trabajador al momento de su jubilación es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado debe financiar la diferencia para completar dicha pensión. El gasto en garantías a las pensiones mínimas viene creciendo significativamente. Para el año 2002 se estima que será seis veces superior al nivel de 1995, alcanzando un nivel equivalente al 0,08% del PBI. La misma proyección arroja para el 2010 un nivel estimado equivalente al 0,27% del producto.

Finalmente, el informe plantea una agenda de temas a ser desarrollados por parte del gobierno chileno, a saber: a) efectuar, para todas las instituciones públicas, un catastro que permita identificar todos los pasivos contingentes y compromisos explícitos en el sector público; b) dimensionar el gasto máximo que éstos podrían ocasionar; c) estimar y proyectar la probabilidad de ocurrencia de los eventos que gatillan cada uno de los pasivos y compromisos en caso de ser contingentes; y d) en base a los resultados obtenidos en los puntos anteriores, proyectar el gasto asociado a los pasivos contingentes.

G. Guatemala

En 1999, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal encomendó a una misión técnica la realización de un documento referido a las actividades extrapresupuestarias en Guatemala (Ohana, 1999). Este trabajo incluye la presentación de una metodología para la cuantificación de las mismas y un conjunto de sugerencias a la Comisión sobre las medidas de política consistentes con los problemas analizados.

El trabajo define a las actividades fiscales extrapresupuestarias como aquellas que, por motivos técnicos o políticos, no son registradas en el presupuesto, dividiéndoles a la vez en cuatro grandes áreas:

a) Actividades cuasifiscales: acciones cuyos impactos fiscales no son registrados en el presupuesto, realizadas por agencias descentralizadas, fondos públicos, empresas estatales, instituciones oficiales de crédito y por el Banco Central, mediante recursos no presupuestarios;

b) Renuncia fiscal: exenciones y tributos ofrecidos a cambio de algún objetivo de política económica o social;

c) Pasivos ocultos: una obligación fiscal originada en transacciones efectuadas en el pasado, constituyendo un haber para otras partes pero no reconocida oficialmente por el Estado; y

d) Pasivos contingentes.

El documento propone como definición de pasivo contingente a “toda obligación resultante de transacciones o eventos del pasado que se confirma como obligación solamente mediante la ocurrencia de uno o más eventos futuros inciertos. Se incluyen también como pasivos contingentes las obligaciones futuras e inciertas que, sin tener origen en transacciones o eventos del pasado, son declaradas por el gobierno como elegibles. La naturaleza de estos pasivos contingentes es la de un seguro, apoyado por leyes o contratos que estén vigentes en la fecha de registro de esos pasivos (garantías, precios mínimos y obligaciones contractuales). Las políticas sociales que no se apoyen en la legislación o contrato no son base para la formación de un pasivo contingente, a excepción que el gobierno reconozca su compromiso adoptando una determinada línea de acción.”

Una vez definido el criterio a seguir, el informe pasa a revista a las principales categorías de pasivos contingentes:

- Con respecto a los bancos oficiales y al sistema financiero, la Junta Monetaria tiene la facultad de otorgar préstamos o adelantos de emergencia a los bancos nacionales para cubrir deficiencias temporales de liquidez; sin embargo, cuando la naturaleza del problema bancario se torna de solvencia, la potencial transferencia de fondos para la capitalización del sistema constituye un pasivo contingente relevante para las cuentas públicas. Las estimaciones de pasivos contingentes por riesgo de insolvencia bancaria llegan al 2,6% del PBI.

- Entre los 17 regímenes previsionales existentes en el sector público de Guatemala la misión identificó cuatro como los que merecen mayor atención del poder público, en función de las dificultades de financiamiento. En conjunto, estas cuatro entidades presentan pasivos contingentes por el 5% del PBI,

correspondiente la mayor parte de los mismos a la Ley de Clases Pasivas del Estado, que representa el régimen de previsión de los funcionarios de la administración directa del gobierno central.

- La sección del Gobierno Central examina los pasivos contingentes relativos a las garantías concedidas a los préstamos externos de la administración descentralizada. Todas las deudas externas de la administración descentralizada, de empresas estatales y de los gobiernos locales reciben la garantía del gobierno central. No hay deuda interna garantizada por el gobierno. Los pasivos contingentes del gobierno central por deuda garantizada alcanzan el 7,7% del PBI.

En resumen, el informe estima que hacia finales de 1998 los pasivos contingentes del conjunto de los organismos públicos alcanzaron el 16,1% del Producto Bruto Interno, de los cuales alrededor del 90% de ese pasivo tendrían elevada probabilidad de convertirse en una obligación efectiva para el gobierno, por la naturaleza contractual de esas obligaciones y por el aparente estado de insolvencia de las instituciones involucradas.

Cuadro 3
Resumen de pasivos contingentes año 1998

	% del PBI
Garantías del Gobierno Central	7,7%
Sistema previsional	5,0%
Sistema financiero	2,6%
Otros	0,8%
Total	16,1%

Fuente: Informe sobre las "Actividades Extrapresupuestarias en Guatemala".

Finalmente, el documento realiza una serie de sugerencias con el objetivo de aumentar la credibilidad del presupuesto y, en particular, de establecer un tratamiento fiscal adecuado para los pasivos contingentes. En este sentido, propone la formulación de una Ley de Directrices Presupuestarias que, entre otras cosas, explicita los pasivos contingentes del gobierno central (órganos e instituciones involucradas). En segundo lugar, sugiere al análisis de distintas alternativas de financiamiento para estos pasivos, priorizando el acceso a fuentes de financiamiento de largo plazo e involucrando a los segmentos del sector privado directamente beneficiado por la intervención del gobierno.

H. Perú

En la actualidad, no existe en Perú un marco regulatorio que establezca la obligación de registrar ni de provisionar las obligaciones contingentes del Estado. Sin embargo, las autoridades parecen ahora dispuestas a dictar las normas necesarias para eliminar las distorsiones que genera la falta de reconocimiento de los pasivos contingentes, con el objetivo de incrementar la eficiencia en el manejo de los pasivos estatales.

Así se desprende del "Informe sobre Deudas, Obligaciones y Contingencias del Estado" (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2001). El documento señala que las deficiencias en el registro y la falta de control de los pasivos contingentes pueden tener implicancias presupuestarias importantes y que, por tanto, se constituye en una prioridad la evaluación de todos los pasivos no formalizados y contingentes.

El informe reconoce además que los principios contables que orientan el manejo de las cuentas públicas no permiten un registro adecuado de las obligaciones contingentes. En efecto, el Presupuesto Anual del sector público peruano se encuentra definido sobre la base de proyecciones del flujo de caja de ingresos y erogaciones, considerando únicamente los flujos de las obligaciones efectivas y dejando por lo tanto a los pasivos contingentes fuera de los registros.

De esta manera, la falta de información en el presupuesto acerca de la composición de los diferentes activos y pasivos que generan flujos de caja tanto de corto como de largo plazo impide alcanzar una administración óptima de los recursos y de los pasivos del Estado. Luego de señalar estas falencias, el documento señala como

imprescindible la elaboración de una Hoja de Balance, que registre la situación patrimonial, los activos financieros y no financieros y los pasivos del Estado, así como información acerca de los pasivos contingentes.

El documento también realiza un significativo aporte al presentar una lista preliminar de las contingencias del sector público consolidado. Para ello, define previamente como pasivos contingentes a “toda obligación que potencialmente podría convertirse en una deuda real de largo plazo”. En base a este criterio, los pasivos contingentes al 31 de mayo del 2001 alcanzan los 8,5 mil millones de dólares, lo que representa cerca del 11% del Producto Bruto Interno.

Cuadro 4
Resumen de pasivos contingentes a marzo de 2001²⁵

	% del PBI
Avales públicos	9%
Disputas legales	1%
Otros	1%
Total	11%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Por último, el documento presenta un proyecto de ley que promueve el registro y la provisión de las contingencias del Estado. Este proyecto va más allá de la conformación de una hoja de balance en el Presupuesto Anual. En efecto, propone la obligación para los organismos estatales de informar semestralmente al Ministerio de Economía y Finanzas la situación de las contingencias existentes que pudieren dar lugar al desembolso de fondos por parte del Tesoro público. Asimismo, señala que los organismos estatales deberán comprender dentro del presupuesto anual respectivo, las contingencias probables que pudieran materializarse en el ejercicio fiscal correspondiente.

I. Algunas conclusiones comparativas

En la sección anterior hemos analizado en primer término a dos de los países integrantes de la OCDE que más han avanzado en la tarea de acotar y administrar los riesgos fiscales generados por los pasivos contingentes: Nueva Zelanda y Estados Unidos. Hemos podido apreciar que Nueva Zelanda es el país que cuenta con una hoja de balance de pasivos contingentes más acabada, con una descripción detallada de cada uno de las obligaciones registradas; mientras que los Estados Unidos parecería ser el país a imitar en cuanto al tratamiento presupuestario de las garantías crediticias.

También hemos podido observar de qué forma algunos gobiernos de América Latina han comenzado a ocuparse más activamente de la cuestión. Argentina es quien contempló más tempranamente el análisis de las garantías crediticias, a partir de 1992, pero fue sólo desde la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 1999 que el tratamiento de los pasivos contingentes fue encarado más sistemáticamente. Brasil también ha realizado avances significativos a partir de la sanción de su propia Ley de Responsabilidad Fiscal en mayo del 2000. Colombia por su parte, ha completado recientemente un marco regulatorio sumamente ambicioso para el tratamiento de los pasivos públicos contingentes, a partir del decreto 423 del 2001, reglamentario de la Ley N° 448 del año 1998, pero aún es muy temprano para evaluar sus resultados.

Finalmente, de los países considerados, Chile, Guatemala y Perú aún se encuentran atravesando las etapas preliminares en este tema. En estos casos hemos presentado los documentos de trabajo encomendados por los ministerios de economía de los países respectivos y la agenda de temas que se debería desarrollar en un futuro próximo. Sin ninguna duda, el primer paso a realizar por estos países es el de obtener un listado completo de las

²⁵ El documento elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú también incluye en el resumen un ítem correspondiente a unas denominadas “Reservas Actuariales”. Dado que no resultó posible determinar su significado, hemos preferido no incluirlas en esta reseña.

obligaciones contingentes para luego, a partir del análisis de la naturaleza y de los montos involucrados, diseñar un sistema que permita administrar adecuadamente los costos potenciales.

Por otra parte, al comparar el tratamiento del tema en los diferentes países podemos ver las diferencias y similitudes en cuanto al tipo de pasivo contingente evaluado por los gobiernos. Las garantías crediticias son el tipo de pasivo contingente más recurrente. Esto podría explicarse por el menor esfuerzo que requiere el registro y la evaluación de las garantías crediticias en comparación con el resto de los pasivos. En cambio, las disputas legales, que explican por lo general la mayor proporción del surgimiento de las obligaciones contingentes, solamente reciben un tratamiento amplio en el caso neozelandés; mientras que en Argentina y Brasil su consideración es, al menos, incompleta.

En lo que respecta a los mecanismos de reconocimiento de pasivos contingentes, algunos países han optado por la inclusión de una hoja de balance anexa al presupuesto o a los boletines fiscales. Esta planilla contiene, con variantes de acuerdo al caso analizado, una descripción de las obligaciones contingentes, incluyendo aspectos tales como la naturaleza de las mismas, una estimación del impacto fiscal, la probabilidad de ocurrencia de la contingencia, etc.

Como mencionáramos anteriormente, el país que presenta la hoja de balance más completa es Nueva Zelanda. En ella se explicitan las principales características de los pasivos contingentes involucrados, lo que permite obtener una apreciación más exhaustiva de la verdadera situación patrimonial del gobierno. Argentina es otro de los países que adjunta una planilla de pasivos contingentes en sus boletines fiscales, pero ésta tiene la deficiencia de limitarse sólo a la inclusión de los avales públicos y no al resto de las categorías de pasivos contingentes. Por su parte, Brasil ha dictado recientemente algunas normas que, de implementarse adecuadamente, también lo llevarán en un futuro a la elaboración de una hoja de balance con un alto grado de especificación.

Respecto al tratamiento presupuestario de los pasivos contingentes, los gobiernos se han limitado a considerar los avales o las garantías públicas y no el resto de las categorías de los pasivos contingentes. Países como Estados Unidos, Colombia y Brasil han optado por la alternativa de obtener el valor presente esperado de los costos fiscales generados por la garantía, contabilizarlos como un gasto sobre la línea y, a partir de ello, asignar el crédito presupuestario correspondiente. Los costos fiscales se reconocen por única vez en el ejercicio fiscal en que el crédito garantizado es desembolsado, y el crédito presupuestario correspondiente se transfiere a un fondo de reserva que permite disponer de los recursos en el momento en que la garantía es ejecutada. Los fondos de reserva implementados en estos países para atender los costos potenciales se han constituido de acuerdo a pautas específicas que establecen, en cada caso, cuáles son los factores que determinan los aportes al fondo. Los dos criterios más importantes son el monto total de la obligación y la probabilidad de ocurrencia de la contingencia.

Por su parte, el gobierno argentino ha seguido un mecanismo alternativo. De acuerdo al mismo, el otorgamiento de un aval público no genera ningún aumento de gasto público sobre la línea. El aval se computa debajo de la línea como un aumento del pasivo cuya contrapartida es un aumento del activo "Cuentas a cobrar". Esta particularidad del caso argentino puede deberse a que la mayor parte de los avales públicos cuentan con una garantía de contrapartida. Por lo tanto, ante la ejecución del aval, en lugar de reconocer una pérdida, se genera un activo contra el deudor del crédito garantizado. Naturalmente, la validez de este mecanismo es cuestionable, en la medida en que no se toma en cuenta la probabilidad de recupero de los fondos desembolsados mediante la ejecución de la contragarantía.

Cabe destacar, finalmente, que tanto en el caso argentino como en el brasileño, el gobierno no goza de una discrecionalidad absoluta para el otorgamiento de avales públicos, ya que es el Congreso quien debe autorizar la realización de dichas operaciones, de acuerdo a una planilla que debe adjuntarse al presupuesto.

Un mecanismo adicional para acotar los costos asociados a los pasivos contingentes es la imposición de un límite superior en el presupuesto anual para el reconocimiento de los mismos. Países como la Argentina y Brasil, que han debido enfrentar en las últimas décadas un gran número de juicios contra el Estado, han optado por limitar los pagos que el gobierno deba realizar anualmente ante sentencias judiciales desfavorables. Este límite superior otorga, no sólo a los gobiernos sino también a los acreedores e inversores privados, una mayor previsibilidad en cuanto a las necesidades de financiamiento anuales del Estado.

Una síntesis comparativa de los principales elementos presentes en el tratamiento de los pasivos contingentes, en los casos donde ya existe algún grado de implementación de medidas al respecto, puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Tratamiento de pasivos contingentes: comparación internacional

	EE.UU	Nueva Zelanda	Argentina	Brasil	Colombia
Año en que se inicia el tratamiento de los pasivos contingentes	1990	1989	1991/2	2000	1998
Tipo de pasivos contingentes reconocidos oficialmente	<ul style="list-style-type: none"> Garantías crediticias 	<ul style="list-style-type: none"> Garantías crediticias Indemnizaciones Deudas no reclamadas Disputas legales 	<ul style="list-style-type: none"> Garantías crediticias Disputas legales 	<ul style="list-style-type: none"> Garantías crediticias Disputas legales 	<ul style="list-style-type: none"> A priori (no entró aún en implementación) abarcaría al conjunto de los pasivos contingentes
Organismos públicos alcanzados por las disposiciones legales	<ul style="list-style-type: none"> Todo departamento o establecimiento del Gobierno Federal 	S/d	<ul style="list-style-type: none"> Administración Central (en el caso de las garantías crediticias) La ley 23.982 de 1991, que determina el pago de bocones de las deudas por sentencias adversas, detalla los organismos involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> Unión de Estados Federales, cada Estado, el Distrito Federal, Municipios, empresas controladas y empresas estatales dependientes 	<ul style="list-style-type: none"> Nación, establecimientos públicos, empresas del Estado, sociedades mixtas, departamentos, municipios, distritos y sociedades públicas
Instrumentos legales utilizados	<ul style="list-style-type: none"> Federal Credit Reform Act (1990) Budget Enforcement Act (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> Public Finance Act (1989) Fiscal Responsibility Act (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Deuda Pública (1991) Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (1992) Ley de Administración Federal de los Recursos Públicos (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) Ley de Directrices Presupuestarias – año 2002 (2001) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley Nº 448 (1998) Decreto reglamentario 423 (2001)
Mecanismos de difusión de la información	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Nacional Boletín Fiscal (Financial Statement) 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Nacional Boletín Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Nacional
Organismo encargado de la identificación, registro y estimación de los pasivos contingentes	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría del Tesoro 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría del Tesoro 	<ul style="list-style-type: none"> Oficina Nacional de Crédito Público 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Hacienda 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección General de Crédito Público
Existencia de mecanismo de cobertura	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Características del mecanismo	Créditos presupuestarios anuales otorgados a los organismos correspondientes de acuerdo al costo estimado de las garantías	Provisiones presupuestarias anuales para la atención de los pasivos contingentes	Límites máximos en el presupuesto para el reconocimiento de deudas y el otorgamiento de avales público	Fondo de Reserva constituido mediante el 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Federal	Fondo de Reserva al que aportan los diferentes organismos involucrados de acuerdo a las características propias de sus pasivos contingentes
Valor estimado de los pasivos contingentes (en % del PBI)	S/d	6% (incluye las garantías crediticias, los resarcimientos, las deudas no reclamadas y las disputas legales)	1,3% (incluye sólo garantías crediticias)	6,4% (incluye sólo los pagos generados por disputas legales)	6% (incluye sólo pasivos contingentes en infraestructura)

III. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA ACOTAR Y MANEJAR LOS RIESGOS FISCALES

A partir del análisis conceptual y de los estudios de caso presentados en las secciones anteriores, es posible listar un conjunto de recomendaciones tendientes a acotar y mejorar el manejo de los riesgos fiscales generados por los pasivos contingentes del gobierno:

- Es necesario considerar el desempeño fiscal de una manera integral, avanzando más allá de las cuestiones presupuestarias y de deuda. Para ello, debe incluirse en el análisis el costo de los subsidios implícitos y los programas de apoyo contingente que no se encuentran debidamente presupuestados, pero que, además de tener consecuencias presentes sobre la conducta del sector privado y la eficiencia en la asignación de recursos, pueden tener un impacto fiscal significativo en el mediano plazo. La sostenibilidad fiscal sólo está asegurada si las proyecciones fiscales toman en cuenta los riesgos contingentes asumidos por el gobierno.
- Todos los pasivos contingentes reconocidos explícitamente deben considerarse conjuntamente. Para cada uno de ellos deben analizarse los factores de riesgo, fijarse límites al grado de exposición y definirse mecanismos apropiados de control.
- La consolidación de los pasivos contingentes con el resto de las obligaciones en una misma hoja de balance permitiría definir una única estrategia en relación al grado de exposición y el manejo financiero de la posición fiscal en su conjunto.
- El gobierno sólo debería aceptar nuevas obligaciones contingentes en la medida en que pudiera evaluar, acotar, controlar y provisionar adecuadamente los riesgos involucrados. Idealmente, la evaluación de los nuevos programas debería realizarse en función de su impacto marginal al riesgo agregado. Cuando el gobierno no está en condiciones de cumplir estas condiciones con un mínimo de eficacia, es preferible no tercerizar la provisión de servicios y recurrir a políticas de subsidios explícitos.
- La constitución de fondos de reserva otorga liquidez y, por lo tanto, protege al gobierno de los efectos indeseados de contingencias imprevistas. Sin embargo, existe un *trade off* entre los beneficios de esos recursos en términos de estabilidad fiscal y credibilidad y su costo de oportunidad en términos de menores gastos o mayores impuestos. Por esta razón, la conformación de un único fondo de reserva permitiría una mayor flexibilidad para el manejo consolidado de los riesgos fiscales.
- El éxito de estas medidas sólo puede ser alcanzado si se establece un marco institucional adecuado. Para ello es necesario adoptar un tratamiento equivalente para los programas de gasto directo y los contingentes desde el punto de vista de los requisitos de responsabilidad (*accountability*), evaluación, control, difusión y transparencia. El establecimiento de sanciones para los casos en que se expone al gobierno a riesgos excesivos podría contribuir a la adopción de conductas fiscales más prudentes.
- En el caso de las economías emergentes y de menor desarrollo, los países más avanzados y los organismos multilaterales podrían brindar asistencia técnica, y estos últimos deberían incluso establecer condicionalidades tendientes a limitar la exposición al riesgo a niveles consistentes con la capacidad institucional y operativa en aquellos países que están bajo programas de apoyo de esas instituciones.
- Es preciso admitir, sin embargo, que no es posible eliminar totalmente los pasivos contingentes implícitos del gobierno, dado que la eventualidad de ocurrencia de crisis sistémicas no puede descartarse completamente, aún si se adoptan todos los recaudos prudenciales posibles. Frente a una situación de esa naturaleza la política económica debe tener en cuenta la perspectiva del segundo mejor: en ciertas ocasiones el costo de no intervenir puede superar ampliamente al resultante de tolerar la existencia de algún grado de riesgo moral. Naturalmente, es crucial que el diseño de las regulaciones prudenciales y el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y control contribuyan a minimizar dicho riesgo.
- Aún reconociendo esta última limitación, un manejo eficiente de los riesgos asumidos por el sector público requiere que la toma de decisiones se base en la información más completa posible. Así como una empresa privada necesita conocer no sólo su flujo de caja y sus saldos operativos, sino también su posición patrimonial, a fin de

diseñar una estrategia eficiente de manejo de sus activos y pasivos, la gestión pública, con sus especificidades, enfrenta una problemática similar.

- Por esta razón, el manejo de los riesgos del gobierno requiere, como propuesta de mínima la elaboración de un informe con el conjunto de pasivos contingentes explícitos del gobierno central y alguna estimación de su valor esperado, como parte del conjunto de estados contables y financieros que se difunden periódicamente –Presupuesto Anual, Boletines Fiscales. El informe debería incluir una breve descripción de la naturaleza de cada pasivo contingente (plazos, montos exigibles, probabilidad de ocurrencia de la contingencia) para permitir al menos una estimación de su impacto fiscal potencial. De ser posible, los pasivos contingentes deberían incorporarse a una hoja de balance, actualizable periódicamente, que incluyese los principales activos y pasivos del gobierno central. Ello posibilitaría adoptar una estrategia integral en el manejo de la posición financiera del sector público.

- La propuesta de máxima, que podría considerarse como la “*best practice*” (FMI, 1998), consistiría en incluir en el presupuesto anual los costos esperados derivados de las diferentes obligaciones contingentes asumidas, en todos aquellos casos en los que fuera técnicamente posible calcularlos. La metodología más adecuada para esta estimación es la obtención del valor presente esperado de la obligación en el período en el que se formaliza el compromiso. Esta estimación debe tener en cuenta: a) el monto total del compromiso asumido por el gobierno, b) el plazo de ejecución del contrato, c) la probabilidad de ocurrencia de la contingencia y, d) los ingresos esperados en concepto de comisiones, intereses, repago, contragarantías, etc. Cada agencia u organismo estatal que contrajera explícitamente pasivos contingentes debería seguir este procedimiento.

- Luego de realizada esa estimación, cada repartición estatal debería incorporar en sus requerimientos presupuestarios anuales las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo. A su vez, los recursos presupuestarios destinados para ese fin deberían integrarse a un único fondo de reserva, que tendría por objeto atender los costos generados por el conjunto de las obligaciones contingentes. La conformación de un fondo de reserva consolidado para la cobertura del conjunto de los pasivos contingentes permitiría conformar un pool de riesgos más diversificado y ganar flexibilidad en el manejo de los pasivos del gobierno.

- El tratamiento presupuestario, a diferencia de la presentación de un informe de los pasivos contingentes pendientes, conlleva un mayor control sobre las conductas cuasi-fiscales del gobierno, ya que los pasivos contingentes sólo podrían generarse en la medida en que el Congreso otorgase una asignación presupuestaria para su cobertura. En el caso de que la política adoptada fuese la propuesta de mínima, sería necesaria la adopción de alguna norma complementaria, como por ejemplo la necesidad de autorización parlamentaria para contraer obligaciones contingentes, que fuera capaz de reducir la discrecionalidad de este tipo de conducta cuasi-fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1998), "La Transparencia en las Finanzas Públicas: el Ámbito Fiscal y el Ámbito Cuasifiscal", *El Pacto Fiscal*, cap. 2, Santiago de Chile, CEPAL.
- Congreso de Colombia (1998), *Ley 448 de 1998 t Decreto 423 de 2001*, *Diario Oficial*, Bogotá.
- FMI (1998), "Manual sobre Transparencia Fiscal", Departamento de Asuntos Fiscales (aprobado por Vito Tanzi), Washington, Fondo Monetario Internacional.
- General Accounting Office (1997), "Budgeting for Federal Insurance Programs", Report to the Chairman, Committee on the Budget, U.S. House of Representatives, GAO/AMID-97-16, Washington, D.C.
- Machinea, J. L. (2001), "Participación del sector privado en la resolución de las crisis de la deuda", Buenos Aires, mimeo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001a), "Informe sobre Deudas, Obligaciones y Contingencias del Estado", Documento de Trabajo, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001b), "Transparencia Económica y Fiscal: Estado de Avance y Tareas Pendientes", Documento de Trabajo, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001), *Decreto 423 de 2001*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.
- Mody, A. y Patro, D. (1996), "Valuing and Accounting for Loan Guarantees", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 1, Washington, The World Bank.
- Office of Management and Budget (2001), "The Budget System and Concepts (Fiscal Year 2002)", Washington, Executive Office of the President of the United States.
- Ohana, E. (1999), "Actividades Extrapresupuestarias en Guatemala", *La Política Fiscal en Guatemala*, Guatemala, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal.
- Oliveira Barbosa, F. (2001), "Dívida Pública: Apresentação a Comissão Mista de Planos, Orcamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional", Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministerio da Fazenda.
- Polackova, H. (1998), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability", *Policy Research Working Paper no. 1989*, Washington, The World Bank.
- Sundaresan, S. (2000), "Institutional and Analytical Framework for Measuring and Managing Government's Contingent Liabilities", New York, Graduate School of Business, Columbia University, mimeo.
- Taylor, J. (1992), "The Budgetary Arithmetic of Loan Guarantees and Deposit Insurance: A comment", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 37*.
- The Treasury (2001), "Budget Economic and Fiscal Update 2001", Wellington, New Zealand Government.
- Towe, C. (1990), "Government Contingent Liabilities and the Measurement of Fiscal Impact", *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department, Washington, International Monetary Fund.
- Weil, P. (1992), "The Budgetary Arithmetic of Loan Guarantees and Deposit Insurance", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 37*.
- World Bank (2001), "Building Institutions for Markets", *World Development Report 2001/2*, Washington, The World Bank.

**THE POTENTIAL ROLE OF GOVERNMENT DEBT
MANAGEMENT OFFICE IN MONITORING AND
MANAGING CONTINGENT LIABILITIES**

Elizabeth Currie²⁶

²⁶ The opinions expressed in this work are those of the author and should not be attributed to the World Bank, affiliated organizations, or members of its Board of Directors or the countries they represent. I am deeply indebted to Fred Jensen for his guidance and suggestions throughout the development of the paper. Naturally, I am solely responsible of errors remaining.

Table of Contents

Abstract	91
I. Introduction	91
II. Causes Of Government Contingent Liabilities.....	91
III. Elements for Managing CL Risk	93
A. General policy for exposure to CL.....	93
B. Budgetary transparency and discipline.....	94
C. Financial risk management.....	95
IV. Institutional Arrangements For CI Management	96
V. Examples Of The Participation of DMO in Managing Contingent Liability Risk.....	98
A. Sweden	98
B. New Zealand	99
C. Denmark	100
D. Canada	101
E. Colombia	102
VI. Conclusions	102
References	105

ABSTRACT

As poor management of contingent liabilities has led to significant losses for governments, many now seek to manage them in a more prudent and systematic fashion. Some governments have given the Debt Management Office an important role in managing CL risks, often in close coordination with the Budget Office. The latter can promote budget transparency and discipline, while the DMO can contribute with sovereign risk quantification and management, and together they can contribute to the government's design of a general contingent liability policy. The examples of Sweden, New Zealand, Denmark, Canada and Colombia show how the offices in charge of managing the risks from the country's debt have extended their scope to also monitor and manage risks from contingent liabilities. These examples may be useful for countries seeking to improve the monitoring and management of their contingent liabilities.

I. INTRODUCTION

Poor management of contingent liabilities (CL) has led to significant losses for governments operating under the illusion that these liabilities could be kept off balance-sheet without representing a major risk. In reality, when different kinds of CL were eventually triggered as a result of movements in the underlying financial and economic variables, enormous payouts resulted in shocks to government's fiscal flows and substantial increases in government debt.

Currently, many more governments are aware of CL risks and are seeking to manage them more prudently within a systematic framework. Some governments have chosen to give the government debt management office (DMO) an important role to play in managing CL risks, albeit in close coordination with the Budget Office. The latter can promote budget transparency and discipline, while the DMO can contribute with sovereign risk quantification and management, and together they can participate in the government's design of a general contingent liability policy. Many DMO have the financial skills and risk-management techniques required for measuring and managing CL exposure, and in some countries the DMO has been made responsible for risk management from a government asset and liability management perspective.

This paper is divided into six sections, including the introduction. Section 2 briefly reviews the reasons why governments have CL in the first place, and concludes that many countries will have liabilities of this type, although with varying degrees of exposure. The three main levels of CL management are analyzed in Section 3, namely: i) general policy ii) budgetary transparency and discipline and iii) financial risk management. Section 4 analyzes the institutional arrangements for managing CL, Section 5 presents country examples where a country's debt management office (DMO) plays an active role, and finally, some brief conclusions are presented in Section 6.

II. CAUSES OF GOVERNMENT CONTINGENT LIABILITIES

A considerable amount of the literature has already covered the reasons why governments have CL. Typically, CL are created when a government decides to extend financial support to other agents in the economy if certain events take place, such as debt default, insolvency, or a fall in revenues below a certain level²⁷. Governments provide explicit CL such as guarantees to promote activities considered to be public goods - such as homeownership, education and infrastructure development- by providing incentives for the market to finance these sectors or projects. As all or part of the project's risk is taken on by the government, increased funding and/or better financial terms can be obtained for the project or activity than on a stand-alone basis.

Government backing may be especially important for projects with special risk characteristics, such as large-scale projects that require long-term financing and unique projects that make market assessment more difficult. Support of this type is often extended in transition situations, such as in the privatizations of infrastructure projects that had been previously been government operated and funded, and in the case of a number of firms and activities in countries undertaking a major transition from a government-planned to a market economy.

²⁷ Although there are also CL that arise from the state's contractual relationship as employer, from judicial processes, and from obligations with foreign institutions (e.g. uncalled capital of multilateral agencies) among others.

Unfortunately, explicit CL have frequently been used outside of the context of public policy, and more in response to the temptation of having an easy financing mechanism in a budget-constrained environment. In a setting of weak accounting and budget discipline, CL are often excluded from the budget, the balance sheet and liability ceilings, so that their fiscal impact is disguised until they are triggered. Policy makers hope to receive the political benefits of extending government support, while deferring the cost to other political administrations.

Governments typically also have implicit or non-contractual CL, and may have to extend considerable financial support to certain economic sectors in order to avert systemic risk. There are numerous examples of government intervention in the financial sector. Even in countries like the US with having a clear explicit CL with the financial sector in terms of deposit insurance will bail out specific entities because of possible systemic risk (e.g. Continental Bank). Other instances include the governments of Sweden, Mexico, Indonesia, Thailand and Malaysia, which extended significant financial support to their severely weakened financial systems.

Governments are also exposed to implicit CL in the form of a fixed exchange-rate regime, or a currency board. Although they may have been created with a different macroeconomic objective in mind, these government implicitly take upon themselves the country's exchange-rate risk, and, in effect, post collateral against the risk of a devaluation in the form of foreign currency reserves. Economic agents also may be induced to borrow in the pegged foreign currency and this increases the government's exposure to implicit CL in the event of a devaluation. If the potential bankruptcies are sufficiently large, the government may bail out entities not only from the financial, but also the non-financial sector, as was the case with the *chaebols* in Korea.

Implicit CL also arise in response to political pressure, as is often the case when governments bail out regional and/or municipal governments with financial stress. The degree of political pressures may be related to a country's political decentralization, and possibly to the political sensitivity originating in the provision of public utilities. This is not only true for emerging countries: a recent study of G7 country bailouts of sub-national governments²⁸ makes the case that the reason for the bailouts was the possibility of default in the provision of politically sensitive public utilities -particularly where this was a constitutionally guaranteed right- and even more so in those cases where sub-national governments had little discretion over revenues.

The degree of CL exposure of governments may differ substantially as a reflection of political economy decisions, a topic which lies outside this paper's scope. There are probably more pressures for governments of emerging market countries to intervene in the economy through CL because of factors such as a loosely regulated and supervised financial sector and decentralization with little fiscal discipline at the sub-national government level.

As awareness of these risks have grown, countries have taken steps to limit their exposure. For example, New Zealand has strictly limited the government's participation in the economy and promoted market discipline, by having a small-sized government with limited assets in vital sectors and enterprises, with strong autonomy of public entities and restricted CL. The government claims that not even financial system problems represent a contingent claim. Mexico has now prohibited both guarantees and bailouts from the federal to the local governments.²⁹ Colombia has decided to discontinue giving blanket guarantees of various types to private sector involvement in infrastructure development, and now has a policy of risk-sharing with the private sector, and of only taking on certain types of risks. A recent study suggests that governments should simply eliminate guarantees for infrastructure development³⁰.

However, it is realistic to assume that many governments will continue to have both explicit and implicit CL. Governments will continue to give explicit support other areas of the economy. Implicit CL are sometimes inevitable, given that systemic risk cannot be ignored and that political pressures can be strong. The point however,

²⁸ "Sub-national Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies" IADB Research Network Working Paper, November 2000, R-399.

²⁹ For decades, the central government absorbed local debts, with the most recent bailout of local governments taking place in 1996-7. In 1999 the federal government brought out a new regulatory framework for debt management by states and municipalities, prohibiting federal guarantees -as well as bailouts- to local governments. Moreover, in order to issue debt, they must obtain credit ratings, and both commercial and development banks must apply a risk weighting based on credit ratings. Source: "Mexico: State Debt", *Oxford Analytica Brief*, Jan.14 2002.

³⁰ In Indonesia, Thailand and Malaysia, infrastructure projects added to the recent crisis, because of the government extensive use of CL to enhance the attractiveness of these projects. However, few countries have succeeded in using a stand-alone BOT model to deliver a significant transportation network, so other solutions are recommended, such as cross-subsidizing different transportation segments. *Mody, Ashoka, "Contingent Liabilities in Infrastructure: Lessons of the East Asian Crisis", IBRD, May 28, 2000.*

is that it is vital that CL be managed more responsibly, within a general policy and strategy, with budget discipline and within a framework of systematic risk-management.

III. ELEMENTS FOR MANAGING CL RISK

When discussing CL risk management it is important to start by differentiating between explicit (contractual) and implicit (non-contractual) contingent liabilities. The main element for managing the former is to identify, register, quantify and then budget the expected payouts. For implicit CL, although payouts can be identified and quantified as far as possible, they should not be included in the budget because of the risk of moral hazard. Instead, implicit CL should be made explicit to the extent possible and any remaining exposure should be minimized by ensuring good financial management of the potential beneficiaries, and enforcing their good governance, prudential regulation and supervision.

There are three main interconnected public policy areas for managing CL risk, namely: i) general policy for exposure to CL, ii) budgetary transparency and discipline and iii) financial risk management.

A. General policy for exposure to CL

Governments should design a general policy for providing CL, in which various governmental units may be involved (e.g. MoF, Planning Ministry, Energy Ministry). This is a political economy decision of whether the government will only manage its own narrow balance sheet risk, or, if in addition, it cover risks from other parts of the public sector and even the private sector; what priority sectors should be promoted and subsidized; what kinds of systemic risk should be covered; and how to give an efficient use to a limited government resource, namely financial support.

The Budget Office and the DMO may participate in establishing a methodology for cost estimation and pricing of the CL, in order to establish an equal footing in budgetary terms versus other forms of government support -such as direct subsidies, tax exemptions and loans- so that CL choices do not lessen public finance efficiency. Moreover, the policy should establish criteria for choosing explicit CL over these other forms of financial support. It should also contain guidelines for risk-sharing with the markets (e.g. provide partial guarantees, establish collateral requirements from beneficiaries, reinsuring part of the risk taken on, etc.) in order to impose more discipline, diminish moral hazard and provide other price-fixing mechanisms.

Conditions should be defined for extending guarantees on sub-national and SOE debt, e.g. only after careful analysis of the beneficiary's long-term financial capacity and operational risk; and/or if the beneficiary has received a rating from the rating agencies; and/or if the beneficiary's funding complies with guidelines established by the central government in terms of acceptable loan categories (e.g. well-known funding structure, currency choice, collateralization, etc.). Some governments establish that beneficiaries may not take borrowing risks beyond what the DMO takes in its own borrowing, in order to not expose the government to additional costs as a result of incurring greater financial risk.

As far as possible, implicit CL should be made explicit (e.g. having a deposit insurance for the risk of small depositors). Complementary policies for exposure to implicit CL may involve guidelines for good governance of sub-national government and SOEs (e.g. promote full accountability with controls on indebtedness, proper accounting, disclosure of financial information, and performance measurement). Furthermore, the government may give even higher priority to promoting good governance and risk management in the financial sector, coupled with an effective regulatory structure and tight supervision, given the potential systemic risk of this sector.

The general CL policy may be taken to Congress for legislation. Also, Congress should set an annual limit on guarantees, just as it does with debt in many countries, taking into account the amount of guarantees that it can prudently give in a period subject to a budget constraint, and possibly including central and sub-national government.

B. Budgetary transparency and discipline

Sound budgetary and risk management practice in public liability management depends partly on the liability classification in terms of whether it is direct/contingent, and explicit/implicit³¹

a) For direct explicit liabilities such as debt, it is essential to centralize the data of the aggregate debt portfolio, and include all future debt servicing in the budget.

b) The same data centralizing and budgeting procedures should apply to explicit CL, such as contractual guarantees of SOE/sub-national debt. Unfortunately, in many countries CL are not properly identified and registered, nor are they included in the government balance-sheet and budget. Most of the CL literature has the following recommendations for sound practice in terms of budgetary transparency and discipline:

- Identification, registration and disclosure of all CL, and financial statements of CL provided not only by the central government, but also by sub-national government, SOE, state banks, etc.
- Quantification of each CL in terms of its expected cost. CL are generally recorded as the present value of expected costs for the government, and not as face value³². Methods for quantifying expected cost are discussed in detail in the financial risk management section below. Additionally, some governments quantify the maximum probable loss (e.g. corresponding to a 95% confidence interval within the probability distribution of potential losses).
- Inclusion of expected cost or full commercial cost within the budget, as an expense (medium-term accrual accounting is often recommended in this context).
- Charging the beneficiary an explicit fee for the use of the guarantee. The fee may or may not cover the full cost of the guarantee, but the use of fees, together with budgeting the expected cost, makes the subsidy element more transparent. (If the government charges only the expected loss, it will be subsidizing the beneficiary for the risk premium which the market typically charges for the unexpected loss³³.)
- In some cases, a special purpose fund is created to provide for the expected payouts of the explicit contingent guarantees. This fund can be financed by a combination of fees and budget allocation.

c) Sound budgetary practice in managing implicit liabilities, both direct and contingent, is to not budget possible government intervention, because of moral hazard implications. However, this does not imply that the government should not evaluate its exposure to these liabilities within a financial risk-evaluation exercise, although possibly in a confidential manner.

³¹ Hana Polackova's matrix, which classifies a liability as direct if it takes place regardless of specific events, as contingent if it is triggered by a specific event, explicit if there is a contractual agreement to incur the liability, and implicit, if there is no contractual arrangement, and instead the government takes on the liability because of systemic risk, political pressure or the public good. Polackova, Hana, "Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability", World Bank, 1998

³² Exceptionally, a sovereign may decide to record the face value of the CL as an expenditure to discourage its use, as did the Netherlands when guarantees were first incorporated into the budget. New Zealand also discloses its CL based on their nominal value.

³³ If the expected cost is included in the budget, it is not strictly necessary to have a special purpose fund.. However, for many countries it is a way of establishing budgetary discipline and liquidity reserves for meeting CL, especially if it is sub national governments that are giving guarantees. Even for Sweden, where it is the central government that gives guarantees, and where the guarantee framework is being further rationalized, it is highly probably that a fund will be created, a specific reserve similar to a standalone bank, but with explicit government backing. The initial capital would be provided by the government. In the event that losses exceeded the capital, the government would lose its initial investment, and would go to Parliament to ask for additional payments needed and a new set of capital. Projects would be charged the full commercial rate, and any subsidies for specific projects would be given by the government directly to the project company. The government would expect to receive dividends on its risk capital (equivalent to expected return on its capital (H), times additional probable loss = maximum probable loss-expected probable loss.

C. Financial risk management

If future payments of liabilities are known with certainty –as in the case of domestic currency, fixed interest-rate debt- it is easy to determine their impact on the budget. However, other types of liabilities often involve uncertainty and therefore risk, or variation around expected cost.

When liabilities involve uncertainty –because they are contingent on an event, or denominated in foreign currency, or involve a floating interest rate or are indexed- leading DMO normally simulate different future scenarios for their payment, calculate their probability distribution, and evaluate both their expected cost and risk, and the possible impact of payments on the budget. The main objective is that of minimizing cost within the government’s parameters for risk tolerance. In turn, the main criteria for determining risk tolerance tends to be the impact on the government’s net revenues because of the implications for future taxes or government spending or, in the worst cases, the potential for default. This means that staff from the DMO and the Budget Office should be able to estimate how payment of different types of contractual and non-contractual liabilities will affect medium-term fiscal revenues.

For direct debt, for example, leading practitioners in debt management normally analyze debt servicing costs to calculate an expected cost and its possible volatility. Alternative debt portfolios are evaluated for their risk and cost characteristics, and a preferred structure chosen in terms of currency, duration, principal repayment profile, etc. Other debt management objectives such as developing the domestic debt market may also influence the final debt portfolio structure.

For CL, the purpose of the analysis is the same –to calculate expected cost and risk- and the general technology for this analysis is the same as that which is used for simulating costs and risks of debt portfolios. The exercise is somewhat more complicated, however, because the analysis or simulations must include not only an analysis of the government’s financial exposure, but also a credit risk or default analysis.

Expected cost of CL

The expected cost of a guarantee, for example, is calculated as the financial value of the exposure on the guarantee, times the probability the beneficiary will default, discounted from the date when the guarantee first becomes callable. In turn, the default probabilities can be determined by a) obtaining default probabilities from rating agencies, b) actuarial calculations, if there is a large enough sample and continuity through time or c) stochastic simulation e.g. contingent claims analysis, which simulates scenarios and determines payment under different scenarios. Because the exposure on the guarantee also has a stochastic value (such as on a guarantee of debt) calculating the expected cost might involve a joint simulation of the value of the exposure and the likelihood of default.

Unexpected cost (risk) of CL

The same contingent claims analysis helps establish the possible risk of the guarantee, by quantifying the maximum probable loss (e.g. corresponding to a 95% or 99% confidence interval within the probability distribution of potential losses). The difference between the maximum probable loss and the expected cost is the amount that governments may chose to reserve, and is equivalent to the “risk capital” of a financial intermediary. When the government sets up reserves, however, it must decide on whether they will be based on the additive unexpected loss of each guarantee (assuming a perfect correlation between all guarantees), or on a portfolio approach which accounts for diversification benefits (namely, less than perfect correlation).

Portfolio Analysis

The analysis of expected loss and risk of CL might be done on a guarantee-by-guarantee basis or as a portfolio. This is relevant when analyzing, for example, the appropriate amount to maintain in a provisioning fund: in the worst case, the expected cost of all guarantees would be perfectly correlated, in which case, the appropriate amount to cover expected losses would be the sum of the expected loss on each guarantee. But in reality, the expected losses likely have less than perfect correlation, in which case, a lower amount of provisions might be appropriate, based on an analysis of the actual correlations and the resulting diversification benefits.

A second application would be to incorporate the cost and risk analysis of CL into the risk analysis of the debt portfolio. As with debt, the expected costs and risks of most explicit CL are correlated with financial variables, such as interest rates or exchange rates. This is largely because the instrument being guaranteed is often a financial instrument, such as a loan or a bond, and the government's potential exposure is therefore a function of future interest rates and/or exchange rates. But the probability of default might also be affected by financial prices. Methodologies such as contingent claims analysis used to analyze expected cost and risk of CL also result in an estimation of the correlations between these variables and interest and exchange rates. These correlations can then be used to incorporate this analysis into the overall analysis of the government's debt portfolio, which would then permit a more efficient management of the joint cost/risk tradeoff of debt and CL.

Ideally, a similar exercise might be done for implicit CL, although confidentiality would be important in order to reduce moral hazard. One example of implicit risk quantification is that of rating agencies that quantify the potential bailout cost of the financial sector; the government would benefit from including this cost in their wider financial risk analysis. However, as already mentioned, managing implicit CL has more to do with regulating the potential beneficiary and monitoring compliance and good governance.

There are other areas of financial risk management that are sometimes carried out by DMO, relating to credit risk exposure, funding risk and operational risk:

- DMO often are responsible for evaluating and monitoring credit exposure to the central government generated by its guarantees to debt of sub-national government and SOE. In some countries the central government requires that the beneficiaries have ratings from well-known rating agencies. Sometimes the government carries out its own evaluation of the beneficiary's capacity to service its debt, both when deciding whether to give the guarantee, and also during the guarantee's life, so as to detect changes in creditworthiness –which can lead to changes in the guarantee premiums charged by the government. CL credit risk management may also involve controls on the type of indebtedness of the beneficiary of the guarantee, in order that it not assume exchange rate risk, or enter into unusual contractual liabilities with unknown risk parameters.
- In addition, governments may wish to manage funding risk in terms of coordinating the guaranteed debt issuance by sub-nationals in the international markets. Issuance should be orderly and also coordinated with central government issuance. Pricing by the market of government-issued and government-guaranteed debt should be similar. Thus, the DMO should monitor the impact that guaranteed debt can have on the country's positioning in the markets, so as not to erode it in any way.
- Some DMO also are charged with managing the fund for provisioning against future payouts and may even have a P&L for this, in order to create more transparency and discipline. In this case, the DMO must ensure adequate operational risk management of the fund itself, in terms of monitoring that premiums are received, that payouts on triggered guarantees are promptly paid, etc.

In summary, there are three main levels of CL risk management that complement one another, in terms of financial risk management, fiscal transparency and discipline, and an overall political economy policy for giving CL. The institutional arrangements for managing these elements are discussed in the following section.

IV. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR CL MANAGEMENT

It is convenient to have some kind of centralized institutional arrangement that systematically addresses CL issues in a transparent and explicit manner.

A number of sovereigns have centralized in their DMO the risk quantification and monitoring functions, as well as some policy formulation responsibilities for managing CL risk. The DMO is typically found either directly within the MoF, or as an agency executing the Ministry's debt and risk policy under government guidelines. It seems a logical step to extend the infrastructure available for risk management of direct explicit liabilities, i.e. debt, to contingent liabilities, because:

- The DMO has expertise in funding operations generally, and this is useful in the case of guarantees of loans or bonds.
- The DMO has expertise in risk management techniques (e.g. statistical, financial, modeling), which enable the quantification of the cost and risk of CL. Also, the DMO is already familiar with simulation techniques and with the underlying variables that generate risk for both CL and debt. Moreover, their centralized management enables a portfolio approach and an evaluation of their aggregate impact on sovereign risk.
- In the particular case of central government guarantees on subnational/SOE debt, the risk is the same for the government as borrowing the funds and on-lending them, which is a risk the DMO has to deal with directly.
- In some countries, the DMO is responsible for risk-management of the government's portfolios of assets and liabilities, within a balance sheet framework, which facilitates the management of the portfolio of CL.
- The DMO is often responsible for regulating the liabilities of state and local authorities, and ensuring good risk management practices in SOEs. It may establish guidelines for sub-national/SOE borrowing, coordinate their access to the market, give advice on market conditions and if the government is giving a guarantee on that debt, it will wish to compare pricing in order to ensure comparability with its own issuance, as the credit risk to the lender is equivalent.
- The DMO may also promote liability management models and techniques among the subnationals/SOE (e.g. as in the case of Colombia).
- Typically, all leading DMO are responsible for the centralized database on the government's liabilities, namely, direct debt, guaranteed debt (an explicit CL) and non-guaranteed debt (which is often an implicit CL for the central government).

It is mostly countries that have strengthened their DMO that have taken the additional step of centralizing a large part of CL risk management in the DMO. This not likely to be found in countries which lack a systematic and strategic policy for managing the risk inherent in a debt portfolio. However, once the DMO's institutional capacity has been built up, there may be important economies of scale in terms in managing CL alongside direct liabilities.

The DMO needs an excellent coordination with the Budget Office and possibly with other Ministries and sub-national government, in order to identify and quantify the direct and contingent liability risk that arises in areas strictly outside the central government. The DMO also needs to work closely with government policy-makers, in issues such as determining the government's risk tolerance, namely, defining the level of cash-flow volatility of the debt and CL payouts that is acceptable in terms of budget impact, and congruent with other macroeconomic policy. Table 1 presents one possible distribution of responsibilities among government entities.

Ultimately, the institutional arrangement may depend on a number of factors, including the country's economic vulnerability and macroeconomic policies, the government's risk tolerance, its regulatory framework, the degree of political decentralization, the degree of central government intervention in the rest of the public sector, the government's capacity to manage risk, and the relative financial and risk-management expertise of different government units. Each country will choose its own arrangements, but it should take into account that the CL literature has already pointed out the convenience of having centralized monitoring and sometimes even management of CL risk, so as to ensure that third parties do not increase the government's risk exposure as guarantor of last resort³⁴.

Finally, in any institutional arrangement, an external audit institution should have an important role in publishing the size and characteristics of the CL and monitoring their risk.

³⁴ Other countries have a more decentralized framework for monitoring CL, as in the US where CL are supervised by different agencies. However, even the US tries to centralize an evaluation of guarantees and risk-covering instruments in the Department of Treasury, in order to standardize budgeting procedures and better control their budgetary impact.

V. EXAMPLES OF THE PARTICIPATION OF DMO IN MANAGING CONTINGENT LIABILITY RISK

A. Sweden³⁵

Financial guarantees have been used in Sweden to financially promote projects in the public interest, and since the 1990s, have centered on alleviating the banking crisis and promoting investment in infrastructure. The political issues arising out of these operations are referred to Parliament, which makes decisions on guarantees on a case-by-case basis, and decides in which areas guarantees should be extended.

The central government must also evaluate if it should itself borrow and on-lend, or if it should issue a guarantee on the beneficiary's debt. For this, it takes into account the annual guarantee premiums and subsidies for any project in present value terms so that a comparison can be made with the cost of other economic incentives. It also takes into account other factors, as for example, that guarantees can be more flexible and that the beneficiaries borrowing can be tailored to its own needs, whereas government borrowing must follow public sector borrowing guidelines in terms of currency, interest rate risk and maturities. Also, the guarantees alternative enables the beneficiary to come into direct contact with the credit markets.

The policy for extending guarantees establishes that: i) a long-term assessment of the beneficiary should show it can generate sufficient income to recover its costs, and ii) the capital markets are not willing to finance the project at a reasonable price without State support (e.g. projects requiring long-term financing, and/or involving appreciable political risks and/or projects that are difficult for the market to price).

The Swedish National Debt Office (SNDO) is in charge of managing state guarantees.

The rationale is that the State should entrust all its guarantee operations, at least guarantees for borrowing abroad, to a single office, which should perform its task as issuer and manager of financial guarantees according to sound economic principles. In 1998, the SNDO took over the responsibility for several thousand guarantees which had been given by country administrative boards, a difficult task as many of the older guarantees had to be revised.

In order to carry out its responsibility in managing state guarantees, the SNDO must ensure it has the necessary competence in the fields of:

- Risk assessment (including credit risk assessment for on-lending)
- Accounting
- Financial law
- Experience of both domestic and international credit markets

There are important links between sovereign borrowing and extending guarantees, which also show the convenience of having the same debt management office manage the guarantees:

Lenders have the same credit risk exposure on a loan to a sovereign, than on a loan to another beneficiary that has a sovereign guarantee, and therefore the pricing of the two loans should be the same. The DMO should monitor and manage this pricing, as it can affect the pricing of its own foreign borrowing.

The DMO should also coordinate access to international markets by both the central government and guarantee beneficiaries and ensure an orderly coordination that will not increase costs. Moreover, the central government may wish to control the market access of some weaker beneficiaries, in order not to send wrong signals of the sovereign's own credit status.

The DMO should coordinate the borrowing operations with issuance of guarantees and promote a consistent policy (e.g. strong pressure to restrict its sovereignty during the term of a loan and also a guarantee).

State guarantees are included in the cross-acceleration clauses of loans.

³⁵ Taken from "Sovereign Financial Guarantees", by Tomas Magnusson, Director and General Counsel, the Swedish National Debt Office. April, 1999.

Because the government is taking on a risk, the SNDO takes an active role in various aspects of the beneficiary's borrowing and in the management of the guarantee commitment:

- It participates in the drafting of the underlying loan agreement, in order to assure a default clause related to the collateral value, and clauses to prevent the owners of the beneficiary from "milking the property" through dividends;
- It implements risk analysis of the guarantee on a continuous basis;
- It charges the beneficiary for the credit risk of the guarantee, unless a subsidy is involved. The SNDO charges an annual risk premium for the guarantee, as a percentage of outstanding loans, which covers the expenses of drawing up the guarantee -including the cost of the first risk assessment and continuous administrative costs- and the cost of the credit risk.

One or various methods of credit risk estimation can be used. The analysis can take into account historical comparisons of the level of operational and financial risk, based on a risk analysis of the particular beneficiary. Sometimes the SNDO orders an assessment from a major rating agency, and fixes the premium on the basis of the bond market's risk margin between borrowers with different rating, assuming a "stand-alone" assessment. This method has been used to calculate the credit risks in road, tunnel and bridge projects. Premiums can also be determined by applying the theories used in option pricing. In addition, by risk-sharing, the premium can be estimated based on the market's assessment of risk. This latter method has been used by the DMO in pricing pension guarantees. Risk sharing can be achieved by either reinsuring part of the risk, or not guaranteeing the entire credit risk of the lenders.

In order to pay out guarantees once they have been triggered, the government can a) charge the payment against an allocation in normal budget b) borrow the amount off-budget or c) set aside reserves for this purpose. The advantage of creating reserves is that it creates a buffer for future payments, avoiding sudden borrowing or sudden increases in the budget load. Even if reserves are created, it must be possible for the government to use the other two alternatives in contingencies, as the State must always comply with its obligations.

The SNDO has a profit and loss account, and includes all costs and revenues incurred by the guarantees:

- Revenues refer mainly to accrued guarantee premiums. Other revenues might include exchange profits, penalty interest on recourse claims and guarantee premiums, and cancellations of previous reserves set aside.
- The main cost is guarantee payments, and it is entered into the account as a reserve in the moment a significant risk of fulfillment arises, and not after payment is actually made. This creates an incentive for the government to carry out a risk assessment of outstanding commitments at least once a year. In case of guarantees in foreign currencies, exchange losses incurred should be added to the cost. Administrative costs (salaries, consultants' fees and travel expenses) should also be included.

B. New Zealand³⁶

The Fiscal Responsibility Act of 1994 required that the government follow a set of principles of responsible fiscal management, under conditions of transparency and accountability, including: i) management of the risks facing the government and ii) achieving and maintaining government net worth, albeit defined in strictly accounting terms.

These balance-sheet risk management objectives were reflected in organizational reforms of the public sector. The Treasury's operational responsibilities included, among others, liabilities management, monitoring of government assets, and the management and production of the public sector's entire balance sheet. The Asset and Liability Management Branch of the Treasury (New Zealand's debt management office) is charged with advising on government financial policy as it relates to government ownership and balance sheet interests. Therefore it is responsible for:

³⁶ Velandia A and Currie E. 2000

- Managing the Crown's sovereign debt portfolio, providing advice on the performance and management of ownership risks in SOE and advising on the governance of public sector entities.
- Producing the Financial Statements of the Government, which inform Parliament how public resources are being used and reports on its assets and liabilities, together with its revenue, expenses and cash flows and contingent liabilities.
- Monitoring both quantifiable and non-quantifiable CL

CL are given an accounting treatment, inasmuch as they are included in the Budget as an off-balance sheet item, either quantifiable or unquantifiable, depending on their characteristics. Typically, CL consist of guarantees and indemnities, legal disputes and claims and uncalled capital, but most of the CL registered in 2001 corresponded to uncalled capital, and "other quantifiable CL to international finance organizations". Guarantees and indemnities were negligible (less than 1%)³⁷.

However, there is no evaluation of expected or unexpected cost of CL nor including CL in the budget as an expense; rather, they are considered an off-balance sheet item until they are triggered, and only then are they incorporated in the balance-sheet. Thus, the cost to policy-makers is couched more in terms of political scrutiny, and less in terms of financial and budgetary cost.

New Zealand has implemented a policy of narrowly limiting government guarantees and other types of support and of making these very transparent. For example, in order to limit CL risk to the government, SOEs are required to operate according to the principles and procedures contained in the State-Owned Enterprises Act of 1986, that promotes efficiency, commercial criteria and autonomy from the central government. In most cases, the SOEs borrow in their own names and on their own credit, without a guarantee or other form of credit support from the Government. The SOE must disclaim in loan documentation the existence of such guarantees or credit supports.

C. Denmark

The government provides guarantees for the borrowing and related financial transactions of a number of government-guaranteed entities. These are typically companies whose tasks are defined in an act or legal document which also gives access to government guarantees for loans within a certain framework. The companies are typically structured as government-owned limited-liability companies.

The government guaranteed entities are primarily engaged in infrastructure projects, including the Great Belt, The Mortgage Bank of the Kingdom of Denmark, the Danish State Railways, the Danish Broadcasting Corporation. The debt of the Oresund Bridge is guaranteed jointly by Denmark and Sweden.

As the government undertakes risk when it provides guarantees, the borrowing by these entities is subject to guidelines designed to reduce this risk. Guidelines are stated in a set of agreements comprising three elements:

- An agreement between MoF or Ministry of Transport and DMO (the latter is located in the Central Bank)
- An agreement between the Ministry and the individual entity
- A list of acceptable loan categories

The list is drawn up and updated jointly by the MoF and the DMO of the central bank. Within the framework of the set of agreements the Board of Directors and management of each government-guaranteed entity are responsible for the entity's financial transactions and risk management.

The list of acceptable loan categories is based on the following principles:

- Loans must be standard, that is, known and used in the market by reputed borrowers and built on simple elements which make them transparent
- Credit-risk management should be based on a rating-based system

³⁷ Budget Economic & Fiscal Update 2001, New Zealand Treasury website.

- Agreements must be established on the provision of collateral
- Currency exposure should be limited to euro, although if the entity has future revenue (operating or investment) in other currencies than euro, the entity may borrow in other currencies equivalent to this revenue.

The borrowing of the Oresund Bridge is also subject to guidelines laid down by both Sweden and Denmark. In addition, the Orestadsselskabet, responsible for constructing the new Copenhagen metro and Orestaden, is subject to the same guidelines for borrowing as applied to government guaranteed entities, although no government guarantee is provided because the entity is a general partnership in which the government is co-owner.

D. Canada

Among its numerous functions, the Department of Finance of Canada manages the public debt, in conjunction with the Bank of Canada, and provides policy advice on activity in the domestic capital markets. It is also responsible for managing CL risk.

About two-thirds of the CL are related to loans and loan guarantees, mostly for borrowing undertaken by Crown corporations. The government's loan and loan guarantee policy was established in 1986, as a response to significant losses incurred in the early 1980's mostly due to ad-hoc loan guarantee programs which resulted in large cash payouts. The government began to implement accrual accounting with the explicit recognition that expenditures needed to be registered for those cases where expected losses of CL could be reasonably estimated.

The CL framework includes a general policy for exposure to CL and mechanisms for promoting budgetary transparency and discipline based on the following principles³⁸:

- *Demonstrated need*: the sponsoring department must demonstrate that the project could not be financed on reasonable terms and conditions without a government loan or guarantee
- *Satisfactory rate of return*: an economic analysis is made to demonstrate that the project's expected cash flow is adequate to cover repayment of the guaranteed debt, interest and operating cost and yield a satisfactory rate of return
- *Real private sector equity at risk*: no project is considered for a government guarantee where private equity sponsors are not supplying a substantial portion of funds required from their own resources.
- *Lender risk-sharing*: bankers should be prepared to lend funds under conditions where they would bear at least 15% of the net loss associated with any default
- *Upside benefit*: where the government is requested to bear significant downside risks, considerations should be given quid pro quo on the upside should the project prove to be successful.
- *Cost recovery*: fees are set for loan guarantees to recover the estimated cost of future losses and help cover administrative costs
- *Budgetary recognition of subsidies and concessions*: with respect to loans, any interest-rate subsidy or other concessions are treated as part of budgetary expenditures
- *Up-front provisioning* for all loans and loan guarantees: the latter will be provisioned up-front at the time that they are made. The provision will be determined based on the risk assessment. Sponsoring departments are required to fund these provisions from either the fees they charge or from their annual appropriations.

³⁸ Taken from Velandia, A. and Currie E., *ibid*.

- *Approval of MoF and Parliament:* all new loan and loan guarantee programs and changes to existing programs must be approved by the Minister of Finance. Parliamentary authority is required for all new loan and loan guarantee programs. Such programs are subject to a limit that can only be changed by Parliament.
- *Ongoing review and audit:* Departments and Crown corporations are required to submit regular reports on their CL. These are published on an annual basis as notes to the government's financial statements. The estimates of the CL and losses are audited annually by the Auditor General of Canada, who is independent of the government and reports directly to Parliament.

E. Colombia³⁹

One of the main CL the government had incurred in recent years was that of guarantees to the private sector for participation in infrastructure development. The guaranteed risks included demand or traffic, price, revenue, cost overruns, inflation, exchange rates, tariff scheme and regulatory frameworks. By 1997 CL in these sectors summed 1.6% of GDP, with actual guarantee payouts exceeding the budgeted amounts.

Then in 1998 Law 448 was passed in order to improve budgetary discipline in the management of these CL, to identify and quantify them, create a Contingent Fund for guarantee payments owed by public entities, and to assure that payments to this Fund by public entities had the same priority as debt servicing. The National Council of Economic and Social Policy drew up a general policy for giving government guarantees.

Within this scheme the DMO (General Directorate of Public Credit) was made responsible for giving a technical support in the quantification of CL. Every public entity can propose a methodology for quantifying the particular CL involved in their project, usually with the help of investment banks, but the DMO must give its approval to the methodology proposed. Based on each particular methodology, which must quantify the expected cost and risk, the DMO draws up a schedule of the CL-related payments that the public entities must transfer to the Contingent Fund in order to assure the necessary liquidity for possible CL payouts. Each entity must include these scheduled payments in their budget, and give it the same priority as debt servicing payments. The DMO is not in charge of the Fund's operation, but it does carry out a yearly evaluation of the scheduled payments to the Fund, because of changes in the project's cash flow and in the exogenous variables that were used to quantify risk in the first place.

VI. CONCLUSIONS

In the search for improved risk management of CL, governments may give an active role to debt management offices (DMO) in sovereign risk quantification and management as a logical extension of the work they already do for government debt. DMO financial and risk-management skills can be useful in avoiding a breakdown of market discipline because of the government's political economy decisions to intervene in the rest of the economy. The DMO is naturally concerned with the government's creditworthiness and positioning in the markets, which can be eroded by the taking on of more risk in the form of guarantees, for example. As such, the DMO can help to give CL management a degree of market discipline, through

- centralizing the CL data, in order to help the Budget Office establish discipline on the part of all the government entities that are providing guarantees, in terms of budgeting the expected cost (or full commercial cost) in their own budgets as an expense
- helping to estimate the default risk on the guarantee, by means of various methods, including contingent claim analysis, but also by analyzing the beneficiary's long term financial capability and operational risk, and its ratings
- quantifying the expected cost and risk of the guarantee
- pricing the guarantee adequately (possibly with input from the market if the risk of the guarantee is being shared)
- establishing risk-sharing mechanisms such as partial guarantees, reinsuring part of the risk and establishing collateral requirements

³⁹ As a paper is being presented on Colombia's management of CL, only a brief summary will made here.

- charging the beneficiaries a premium for the guarantee being extended, which may cover the expected cost of the guarantee (or the full commercial cost of the guarantee, in terms of also including unexpected cost); in this sense, the DMO would also be calculating the subsidy being given to the beneficiary
- providing borrowing guidelines to public sector beneficiaries of guarantees so that they do not increase the risk of the government beyond the risk it normally takes in funding
- helping to manage or monitor a special purpose fund created to provide for the expected payouts of the explicit contingent guarantees
- coordinating the guaranteed debt issuance by sub-nationals/SOEs in the international markets, in order that it be orderly and congruent with the government's market positioning
- monitoring the impact that guaranteed debt can have on the country's positioning in the markets in order to avoid its erosion; in other words, ensure similar market pricing of government-issued and government-guaranteed debt
- including the portfolio of CL within the risk management of the government's portfolio of assets and liabilities, within a balance sheet framework, in those cases where the DMO has been made responsible for this type of risk-management

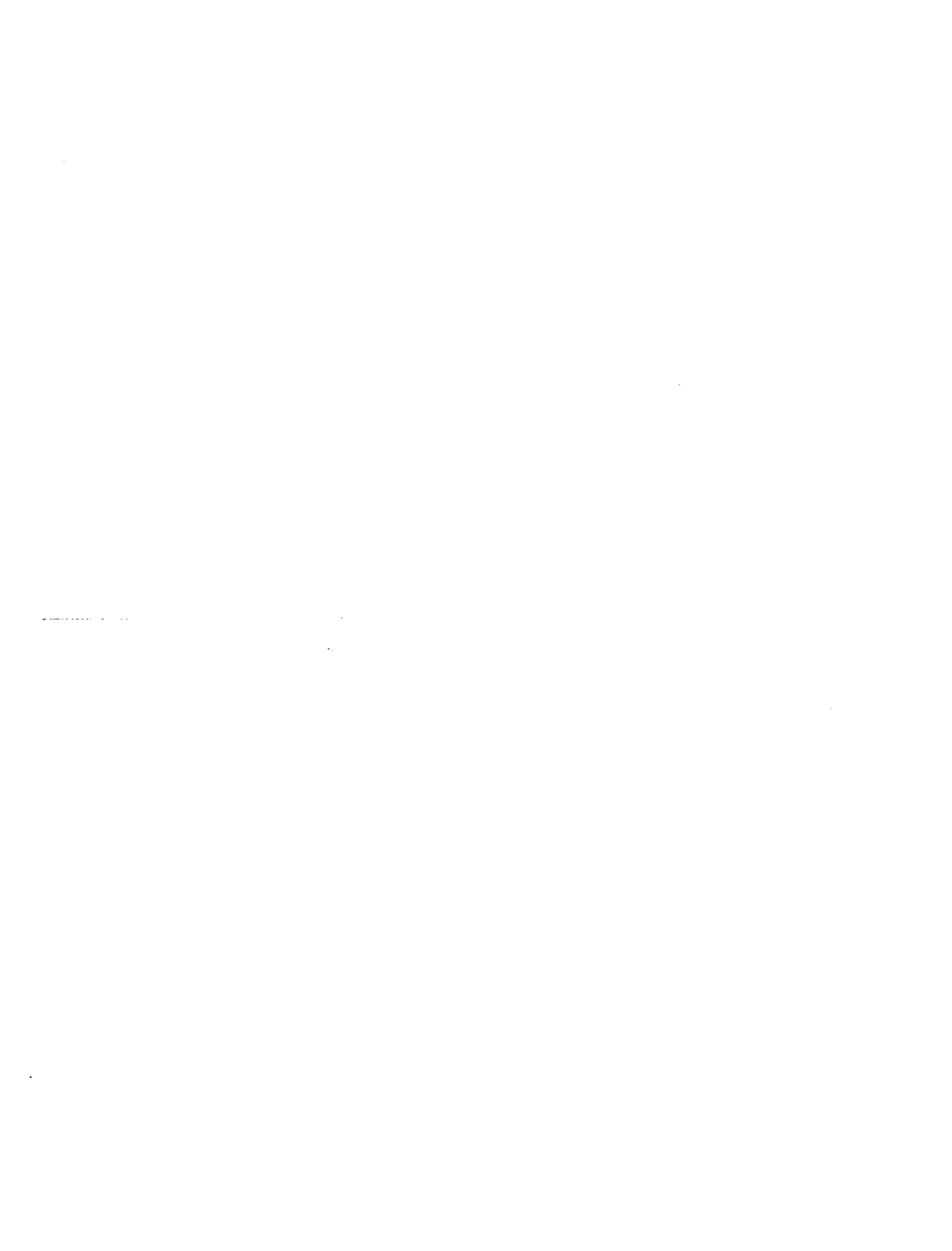
Although these financial skills and techniques are most often seen in countries that have already strengthened their risk management capacity in debt, DMO just starting along this route can also cooperate with their country's Budget Office in promoting transparency and implementing a basic risk analysis. It is possible there are no optimal universal institutional arrangements, but in general sovereign risk management associated with CL will most likely benefit from having an active participation of both the Budget Office and the DMO.

TABLE 1 –An Institutional Arrangement For Managing CL

<i>Debt Management Office</i>	<i>Budget Office</i>	<i>Planning Office</i>	<i>Other ministries, subnational govt, SOEs</i>	<i>Congress</i>
<i>Contribute to methodology for calculating e(cost), pricing CL premiums, and determining collateral</i>	<i>Propose general strategy for CL in public policy terms.</i>		<i>Follow government guidelines for giving guarantees, etc.</i>	<i>Pass legislation for CL: e.g. CL to be included in budget, responsibilities, etc.</i>
			<i>Follow government guidelines for good governance, accountability, etc.</i>	
<i>If there is a Special Purpose Fund with payouts of CL, coordinate it: charge CL premiums; manage costs and revenues; draw up P&L statement;</i>	<i>Push for accrual medium-term accounting</i>		<i>Report CL to DMO and Budget Office</i>	<i>Set an annual limit on guarantees</i>
	<i>Promote disclosure and accountability of CL (e) cost</i>	<i>Work on methodology for unbundling risks and sharing risk</i>	<i>Report financial statements to Budget Office and DMO</i>	
	<i>Ensure proper budget treatment to as to provide equal footing of CL with other forms govt' support</i>		<i>If needed, be rated by rating agencies</i>	
<i>Be responsible for data base on CL, although with inputs from other gov't areas.</i>	<i>Monitor sub-national budgetary provisioning for CL</i>		<i>Pay into Fund guarantee premiums or expected cost</i>	
<i>Coordinate external borrowing of sub-nit and SOE (timing and pricing if has govt guarantee)</i>	<i>Provide information to Debt Office for updating data base on CL</i>		<i>Seek authorization of DMO for external borrowing with govt guarantee (timing of access etc.)</i>	
<i>Coordinate with Banking Superintendency on monitoring implicit CL of financial sector</i>			<i>Follow guidelines (if any) for debt issuance with government guarantee</i>	
<i>Provide periodic reports on CL to the Minister of Finance, a Risk Management Committee and to Congress</i>				<i>Periodically review CL risk, with government reports</i>

References

- Budget Economic & Fiscal Update 2001, New Zealand Treasury website.
- Jensen, Frederick and Wheeler, Graeme, "Contingent Liabilities in a Sovereign Asset and Liability Management Framework" Chapter 9 of forthcoming book "Sound Practice in Sovereign Debt Management"
- Llanto, Gilberto, "Managing Government Guarantees and Contingent Liabilities", Philippine Institute for Development Studies, No.2000-17
- Magnusson, Tomas, "Sovereign Financial Guarantees", Paper prepared for UNCTAD, UNDP, UNITAR Workshop on Management of a Debt Office, Tbilisi, April 1999
- "Mexico: State Debt", Oxford Analytica Brief, January 14, 2002.
- Mody, Ashoka "Contingent Liabilities in Infrastructure: Lessons of the East Asia Crisis" , The World Bank, May 2000
- Mody Ashoka and Brixi, Hana , "Priorities for Management of Contingent Liabilities" The World Bank, May 2000.
- Polackova, Hana, "Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability", World Bank, 1998
- Morrison, Christopher, "Integrated Risk Management for Contingent Liabilities", Riskintegrated, Oct.2001
- "Sub- national Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies" IADB Research Network Working Paper, November 2000, R-399.
- Velandia, Antonio and Currie Elizabeth, "Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset-Liability Framework", The World Bank, January 2000.



**MANEJO DE PASIVOS CONTINGENTES EN EL MARCO
DE LA DISCIPLINA FISCAL EN COLOMBIA**

**Jorge Enrique Cardona Bermeo
Beatriz Contreras Monroy
Efrain Ortega Rosero
Andres Ricardo Quevedo Caro**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Crédito Público
Subdirección de Políticas de Riesgo
División de Pasivos Contingentes

Table of Contents

Introducción	109
I. Ciclo del Pasivo Contingente	109
II. Operatividad del Fondo de Contingencias	113
A. Descripción del Fondo	113
B. Vinculación de las Entidades Estatales al Fondo	114
C. Inversión de los recursos del Fondo	114
D. Pago de la Obligación Contingente.....	114
E. Seguimiento al Plan de Aportes.....	115
III. Hacia dónde vamos.....	115
El Ciclo del Pasivo Contingente en el corredor vial Bucaramanga-Santa Marta. Una aplicación práctica.....	116
Perfil de Riesgo	116
Plan de Aportes	118
Área de Riesgo	119

INTRODUCCIÓN

Actualmente es inculcable la importancia que en materia fiscal han adquirido las obligaciones contingentes, entendiéndose por éstas “aquellas en virtud de las cuales alguna de las entidades señaladas⁴⁰ ... estipula contractualmente a favor de su contratista, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto”⁴¹.

A tal punto ha llegado la trascendencia de este tipo de pasivos, que según un estudio realizado por el DNP⁴² para el año 1997, su valor estimado para Colombia correspondía al 154.11% del PIB, cifra en la cual el pasivo pensional tenía la mayor participación con el 139.57%, seguido por la infraestructura con el 6% y por otros rubros que sumados mantenían el 8.54%, dentro de los cuales se encuentran renglones como deuda externa, sentencias, desastres naturales, salvamento de entidades financieras y deuda territorial; presentado este último una acelerada dinámica en los últimos años.

Teniendo en cuenta el crucial interés que reviste este tema para el adecuado desempeño de la economía y especialmente de la hacienda pública, resultaba indispensable avanzar en su correcto control y tratamiento. Es así como en el País se ha venido trabajando en el desarrollo de un esquema apropiado para evitar al máximo los problemas relacionados con eventos de difícil seguimiento y verificación, que generalmente se relacionan con ambientes donde existe información asimétrica.

El primer paso en darse hacia el objetivo anterior, abordó el problema de los pasivos catalogados como de infraestructura; teniendo en cuenta que éste era el problema apremiante en el corto plazo. Dicha clase de compromisos representan el eje central del texto que a continuación se especificará.

La intención de este documento es describir cual ha sido el proceso de evolución que ha sufrido este tema en Colombia, para lo cual en una primera parte se especificará cual ha sido la experiencia colombiana. En la sección siguiente se detallará el mecanismo mediante el cual funciona, para finalmente determinar cuales son las perspectivas en el futuro cercano.

I. CICLO DEL PASIVO CONTINGENTE

El desarrollo de proyectos de inversión financiados y ejecutados por el gobierno ha traído beneficios económicos y sociales para la población, situación que se ha reflejado en el mejoramiento de su calidad de vida fruto de perfeccionar los indicadores de cobertura en vías, energía eléctrica, comunicaciones, saneamiento básico, etc. En el campo de las inversiones públicas, en los últimos años han comenzado a tener relevancia los agentes privados que han logrado apoyar el desarrollo de objetivos de tipo social propios de los gobiernos nacional y locales.

Los intentos de vincular al sector privado con actividades del ente gubernamental encontraron su mayor sustento en la Constitución Política actualmente vigente, expedida en 1991⁴³. Con este desarrollo constitucional se abrió el camino para la participación de tales agentes en proyectos que tradicionalmente habían sido de responsabilidad exclusiva del gobierno.

Han existido tres formas básicas a través de las cuales el gobierno busca mediante la participación del sector privado incentivar las inversiones: La primera, a través del otorgamiento de subsidios; la segunda mediante la asignación de créditos y otra, aquella sobre la cual gira el desarrollo de este documento, es la que se refiere al otorgamiento de garantías del gobierno al inversionista privado, a efecto de que éste se vincule con proyectos de infraestructura, en un escenario donde las dos partes alcancen sus propios objetivos.

⁴⁰ La Nación, Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que la participación estatal sea de más del 75%, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos, los municipios, los distritos, el Distrito Capital de Bogotá, las entidades estatales indicadas en los numerales 2, 3, 4 y 5 de los niveles departamental, municipal y distrital, las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas definidas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 en las que el componente de capital público sea igual o superior al 75% y las sociedades públicas.

⁴¹ Decreto 423 de 2001, Artículo 6.

⁴² Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Macroeconomía, El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia. 1999.

⁴³ Artículo 365 Constitución Política de Colombia.

En este ambiente de apertura a la participación privada y de la utilización del mecanismo de garantías como forma de vincular al agente privado, han transcurrido diferentes etapas, desde aquella situación en que la "sobregarantización" era evidente, a la actual donde el mecanismo de garantías comienza a presentar importantes muestras de desarrollo normativo y técnico que hacen que éste sea más consistente.

En la primera generación de proyectos con participación privada, se centró la atención casi exclusivamente en la viabilización de las inversiones, hecho que sumado a la carencia de previsión y al descuido de circunstancias relevantes como la disponibilidad de recursos para dar cumplimiento a las garantías cuando estas se hicieran efectivas, generó problemas de orden fiscal y presupuestal.

El mecanismo que tradicionalmente se utilizaba para dar cumplimiento a las garantías, consistía en la constitución de "vigencias futuras"⁴⁴. Este procedimiento presupuestal trajo como consecuencia dos problemas fundamentales: por una parte la inexistencia de liquidez inmediata⁴⁵, al presentarse y por otra, los consecuentes desajustes fiscales dada la imprevisión en la presupuestación de los recursos que eventualmente podrían necesitarse.

Pero el asunto no puede calificarse como falta de voluntad o de negligencia para la no previsión y utilización de mecanismos adecuados en el tratamiento de las garantías. El hecho es que en el país no existían metodologías ni el desarrollo normativo que hubiesen permitido utilizar técnicas para valorar contingencias, ni los soportes jurídico e institucional que hubiesen constituido la base para la identificación y gestión de los pasivos contingentes.

Conciente de tales limitaciones y buscado usar en forma racional los recursos, además de unificar criterios a nivel del gobierno nacional respecto a que garantías otorgar, el gobierno ha desarrollado el marco jurídico e institucional pertinente. Para tal efecto se creó una unidad dentro de la Dirección General de Crédito Público (DGCP) al interior de la Subdirección de Políticas de Riesgo, compuesta por un importante grupo de profesionales competentes, con la función principal de desarrollar e implementar el tema de pasivos contingentes y de adelantar su seguimiento; además a través del CONPES⁴⁶, se ha diseñado la "Política de Riesgo Contractual del Estado", que en términos generales considera que los riesgos deben ser asumidos por quien mejor controle la fuente que les da origen, quien tenga mayor capacidad de asumirlos y menores costos para su protección.

En este ámbito, debe tenerse en cuenta que el propósito de una garantía no es convertir el proyecto en "riesgo cero", es evidente que el contratista privado tendrá que asumir riesgos.

Igualmente, la Política de Riesgo Contractual del Estado considera que los principales conceptos que constituyen riesgo, son los siguientes:

- Adquisición de predios
- Ambiental
- Cambiario
- Comercial
- De construcción
- De operación
- Financieros
- Fuerza mayor
- Regulatorios
- Soberano o político

La legislación actual posibilita que el otorgamiento de garantías en los procesos de participación privada, se haga a partir de un mayor apoyo técnico en la valoración de los pasivos contingentes. En este campo el Ministerio de

⁴⁴ Según el artículo 24 del Decreto 111 de 1996, se podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

⁴⁵ Generada por frecuentes recortes a los gastos de inversión que provocaban retrasos en la disponibilidad de los recursos de 18 meses en promedio.

⁴⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Documentos 3107 y 3133.

Hacienda y Crédito Público – DGCP, tiene autonomía para definir el área de riesgo y las metodologías de valoración de los pasivos contingentes.

Con base en la normatividad actual (ley 448 de 1998 y Decreto Reglamentario 423 de 2001) y en los desarrollos técnicos alcanzados en el país, en procura de mejorar la disciplina fiscal y generar mayores incentivos para la participación privada, se han puesto en operación algunos procedimientos para la identificación, valoración y gestión de los pasivos contingentes.

Centrando un poco la atención en lo concerniente a la valoración, y dando por descontado que la identificación se hace a partir de la Política de Riesgo Contractual del Estado, se resalta que la mencionada valoración, en primera instancia se hace por parte de la entidad responsable del proyecto.

En esta etapa juega papel importante la Banca de Inversión, como equipo estructurador del proyecto, que de acuerdo con los lineamientos de la entidad responsable del proyecto y con base en los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCP, elaboran la propuesta de valoración y perfil de riesgos, fundamento para que la DGCP defina el cronograma de los aportes que irán a un fondo para asegurar liquidez a las contingencias.

Uno de los requerimientos que la DGCP hace a la valoración en esta etapa, para efectos de obtener el perfil de riesgo, es que ésta debe hacerse teniendo en cuenta las metodologías estadísticas más adecuadas, específicamente aplicando la “Simulación de Monte Carlo”, que a juicio de los diferentes análisis realizados y dadas las ventajas en cuanto a necesidades de información y resultados producidos, es el método que mejor responde a las expectativas y requerimientos para la toma de decisiones en la definición del plan de aportes que la Entidad Estatal tendrá que cumplir en un período dado.

En la valoración de los pasivos contingentes se evalúa la robustez de los valores obtenidos, a través de los correspondientes análisis de sensibilidad ante cambios paramétricos; evaluación de resultados ante un panel de expertos en finanzas y valoración; determinación del Valor en Riesgo (VaR) y la elaboración de pruebas de resultados extremos.

Una vez recibido en la DGCP el correspondiente estudio y el modelo sobre la valoración de los pasivos contingentes del proyecto, con algunos requisitos complementarios como la minuta del contrato y la certificación de la Oficina de Planeación de la entidad respectiva sobre el acomodamiento del proyecto a la Política de Riesgo Contractual del Estado, la División de Pasivos Contingentes de la mencionada Dirección, determinará cuáles de los riesgos certificados por la dependencia de planeación, deben ser atendidos con los recursos del Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales (FCCEE), para lo cual establece el área de riesgo, procedimiento que se hace a partir de dos variables que se tomarán como coordenadas, a saber:

1. El valor del pago como porcentaje del proyecto y,
2. La probabilidad de ocurrencia de la contingencia.

Para ubicar los riesgos en el área mencionada, se calcula el valor presente de las fuentes de riesgo del proyecto respectivo que pueden ser cubiertas, como porcentaje del valor total del proyecto. Dicha área cumple como herramientas útil para focalizar las formas adecuadas de mitigación.

Es conveniente mencionar que las fuentes de riesgo del proyecto en general se estiman con una probabilidad de ocurrencia del 95%, catalogada como de alta cobertura, según las mejores prácticas internacionales sobre implementación del Valor en Riesgo - VaR (Value at Risk).

Con la información así obtenida, se puede establecer si la participación total de las fuentes de riesgo sobre el valor total del proyecto, se encuentra en el área de riesgo definida por la DGCP para el proyecto en análisis. Esta área tiene un límite inferior de 0.5% y un límite superior de 10%. Esto quiere decir que proyectos que sobrepasen dichos márgenes no pueden cotizar con cargo al Fondo mencionado. A manera de ejemplo, si el proyecto en cuestión contempla la construcción de un túnel vial en una región de importante incidencia sísmica, la probabilidad de ocurrencia y el valor de la contingencia, en este caso un movimiento telúrico que destruya el trazado, son altos y

superarían el límite permitido por la zona pertinente; la contratación de un seguro sería la mejor forma de manejar la eventualidad, en lugar de la utilización del fondo.

Si se evidencia que el proyecto en estudio cabe dentro del área en cuestión, se procede a evaluar el perfil de riesgo⁴⁷ presentado por la entidad solicitante y en consecuencia a definir el respectivo Plan de Aportes sobre los recursos que serán transferidos al fondo creado para tales efectos, el cual se conoce como FCCEE.

Los resultados que se obtienen con el modelo de valoración presentados por la entidad responsable del proyecto, generan un perfil sobre los posibles montos contingentes en los que tendría concurrencia la Nación, no obstante, el propósito de la DGCP es, a partir de los lineamientos de política sobre el particular y las recomendaciones planteadas por los estructuradores del proyecto, “ajustar ese perfil”, en orden a no desconocer factores como los que a continuación se destacan:

- Montos contingentes extremadamente altos en algunos períodos pueden ser inconvenientes, puesto que la Entidad Estatal tendría que hacer un gran esfuerzo financiero para cumplir con ese aporte.
- coherente con lo anterior, períodos en que los valores son demasiado bajos o inexistentes, más que ser un factor favorable deben verse como oportunidades de previsión y efectuar “aportes mínimos”

Se genera entonces un Plan de Aportes que pretende mejorar el perfil de riesgo, en la medida en que evita los comportamientos estratégicos por parte de los estructuradores del proyecto; quienes podrían tener intenciones en agilizar el trámite del mismo, generando problemas de información asimétrica, específicamente de selección adversa.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que criterios como los de cobertura al 95% en cada período de aforo, tienen dos limitaciones prácticas:

- En primer lugar, tienden a sobre – provisionar, hecho que podría no ser factible en situaciones de estrechez presupuestal.
- En segunda instancia, ignora el hecho de que las simulaciones Monte Carlo traen consigo un error de desplazamiento temporal de eventos que no se hace manifiesto de inmediato.

Respecto al segundo “limitante”, es conveniente mencionar que aquellos períodos de aforo y de riesgo aparente cero, contienen también la posibilidad de que se presenten pagos causados por contingencias. En consecuencia, la interpretación hecha para estos períodos sería que, la provisión correspondiente debe ser la más baja posible, compatible con el cuadro de incertidumbre del sistema bajo análisis.

Determinada la serie de valores en riesgo esperado y teniendo en cuenta los valores máximos total y por período de la distribución; con base en el principio de gradualidad, se toma aquellos en los cuales el perfil de riesgo presente valores relativamente altos y se genera un pago por adelantado “delta” por este monto desde los períodos iniciales, de tal manera que cuando se llegue al semestre de mayor valor contingente, se tenga en el Fondo ya provisionada la suma requerida.

El valor a pagar por adelantado o “delta”, se calcula con tasas de descuento obtenidas a partir de la Curva de Rentabilidad Estimada para los Títulos de Tesorería del Gobierno Nacional (TES) a tasa fija (CETES). Esta curva presenta las tasas de interés del mercado secundario de los mismos, y tiene su importancia en la medida en que los aportes de las entidades consignados en el FCCEE sólo podrán ser invertidos en dichos títulos.

La lógica utilizada para la definición de los “deltas”, se relaciona con factores como la previsión y la búsqueda de una mínima dispersión en los valores. Los cálculos se fundamentan en técnicas basadas en las matemáticas financieras.

⁴⁷ Que tiene en cuenta los montos de las contingencias estimados anualmente.

Los valores significativamente altos, con referencia a una media del flujo, se distribuyen de manera equivalente entre un determinado número de períodos, buscando que el nivel de volatilidad del flujo final presente la menor dispersión posible.

En estos términos, el plan de aportes se precisa como el valor presente de la contingencia distribuido en el tiempo a lo largo de la vida del proyecto o del período que se haya pactado contractualmente.

Adicionalmente, es pertinente destacar que tal como lo estipula la normatividad sobre el particular, el plan de aportes tiene en cuenta los siguientes parámetros:

- La capacidad de pago de la Entidad Aportante
- Monto total de las obligaciones contingentes contraídas por la entidad bajo el correspondiente contrato
- El plazo de ejecución del contrato y de desarrollo del riesgo
- La equivalencia entre el valor presente del pasivo contingente y su distribución en el tiempo.
- La probabilidad de ocurrencia de la contingencia

Definido el plan de aportes, la DGCP emite el respectivo pronunciamiento, en el cual informa a la Fiduciaria "La Previsora S. A."⁴⁸, entidad encargada de recibir y administrar los recursos que las entidades aportantes depositan en el Fondo de contingencias, con el fin de crear el activo compensatorio y así asegurar la liquidez requerida para afrontar las contingencias.

El plan de aportes se concreta cuando la Entidad Estatal incluye en su presupuesto la correspondiente partida que garantiza la disponibilidad de recursos y la posibilidad de efectuar el respectivo pago si fuere necesario.

II. OPERATIVIDAD DEL FONDO DE CONTINGENCIAS

A. Descripción del Fondo

El FCCEE a que se hizo referencia anteriormente fue creado por la Ley 448 de 1998, como cuenta especial sin personería jurídica para ser administrada por la Fiduciaria La Previsora S.A. El fondo tiene por objeto manejar los recursos transferidos por las entidades aportantes conforme a los parámetros definidos en el respectivo plan de aportes.

En ningún caso debe concebirse el fondo como un seguro, ya que la Entidad Aportante cuenta únicamente con los recursos que ella misma haya transferido para cubrir cada uno de los riesgos previstos en cada proyecto y en el respectivo contrato. Dado el caso en que la contingencia supere el monto aportado al fondo, la Entidad Estatal debe cubrir la diferencia con recursos originados en otras fuentes.

Las entidades que en virtud del Artículo 9º del Decreto 423 de 2001 deban realizar aportes al fondo, tendrán que incluir en su presupuesto de servicio de la deuda, las apropiaciones necesarias para poder atender el pago de las obligaciones contingentes, teniendo en cuenta cada una de las vigencias fiscales que comprenda la vida del proyecto. Es importante resaltar que la incorporación dentro de este rubro obstaculiza su recorte en el presupuesto, al ser estas partidas de obligatoria atención; a diferencia de los recursos de inversión, que tradicionalmente son los primeros en reducirse ante dificultades fiscales.

La totalidad de los recursos que los aportantes destinen en sus presupuestos para el pago de las obligaciones contingentes, deberán ser manejados a través del Fondo de Contingencias, esto debido a que el Fondo en mención es el único mecanismo autorizado para atender el pago de las obligaciones contingentes que contraigan las entidades cobijadas por el régimen, en cuanto se trate de riesgos comprendidos por el Área de Riesgos determinada por la DGCP. Por esta razón, no son admisibles mecanismos alternativos dirigidos a asegurar el pago de tales obligaciones contingentes, estructurados sobre el manejo de los correspondientes recursos por fuera del Fondo.

Como fuentes complementarias que alimentarán al fondo están los aportes del presupuesto nacional, los rendimientos financieros que generen sus recursos y el producto de la recuperación de cartera.

⁴⁸ FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

B. Vinculación de las Entidades Estatales al Fondo

La vinculación de las Entidades Aportantes al Fondo se realizará en cada caso en virtud de un contrato, cuyo modelo deberá ser aprobado previamente por la DGCP. La suscripción del contrato no generará el pago de comisión a cargo de las Entidades Aportantes.

La Fiduciaria la Previsora mediante una operación interna creará cuentas y sub-cuentas a cada Entidad, para los aportes que se realicen por cada contrato y por cada uno de los riesgos amparados. En estas sub-cuentas se registrarán los aportes y se reconocerán las contingencias respectivas.

Los aportes que realicen las Entidades al Fondo por los contratos en los cuales pacten las obligaciones contingentes, estarán representados en Unidades de Participación de igual monto y características. Estas Unidades de Participación se determinarán exclusivamente en relación con los Aportes efectuados por las mismas, es decir, cada peso entregado al Fondo por la Entidad respectiva corresponderá a una Unidad de Participación.

La participación porcentual de cada Entidad, será la base para determinar la distribución de los rendimientos de las inversiones entre las mismas.

Después de efectuada la consignación de los aportes, la Fiduciaria deberá realizar la distribución de los recursos recibidos por dicho concepto en las sub-cuentas respectivas por contrato y riesgo amparado, de conformidad con la información suministrada para tal efecto por la Entidad.

La Fiduciaria llevará un Registro de los Planes de Aportes con el propósito de requerir a las entidades el giro de los aportes en los montos y las fechas previstas. Una vez se incluya un Plan de Aportes dentro del registro, la Fiduciaria así lo comunicará a la entidad respectiva y a la DGCP.

Efectuada la transferencia de los recursos que constituyen cada aporte en ejecución de la respectiva partida presupuestal, la Fiduciaria La Previsora S.A. expedirá a favor de la Entidad Aportante, un documento en el que conste el monto del mismo, su fecha, el contrato en relación con el cual se ha efectuado y el contratista que eventualmente será el beneficiario del pago por la obligación contingente amparada.

C. Inversión de los recursos del Fondo

La administración del FCCEE está a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A., la cual invertirá los recursos que se manejan a través del Fondo exclusivamente en títulos TES, en el mercado primario o en el secundario de los mismos.

Los rendimientos del Fondo estarán constituidos por la rentabilidad de sus inversiones deducidos los costos de la administración del mismo y se contabilizarán diariamente en las sub-cuentas correspondientes a los contratos, para los cuales dichas entidades hayan realizado aportes al Fondo.

D. Pago de la Obligación Contingente

Cuando se presente una Obligación Contingente prevista en el Plan de Aportes de una Entidad Estatal, ésta debe declarar mediante acto debidamente motivado, la ocurrencia de la contingencia con su correspondiente valor.

La Fiduciaria La Previsora S.A. efectuará el pago de la obligación contingente al contratista con base en los recursos que la entidad haya aportado al Fondo de Contingencias, en relación con el contrato que dio origen a la obligación y hasta por el valor de la suma aportada con tal objeto.

La Fiduciaria deberá verificar que el requerimiento de desembolso proviene del funcionario o funcionarios competentes de la Entidad Estatal respectiva, así como la autenticidad del acto que declara la ocurrencia de la contingencia y la de los documentos que acompañen la solicitud de desembolso.

En todo caso, la entrega de recursos por parte del FCCEE por concepto del pago de obligaciones contingentes, solamente podrá solicitarse por el funcionario competente de la entidad interesada siguiendo el trámite

señalado anteriormente. En consecuencia, los contratistas de las entidades aportantes al Fondo, no podrán reclamar directamente el giro a su favor o exigir ante el mismo Fondo el pago en su propio beneficio, por razón de las obligaciones contingentes. Por lo tanto todas las acciones relacionadas con dichas obligaciones, deberán ejercerse ante la respectiva entidad pública contratante.

Como se dijo anteriormente, si los recursos disponibles en el Fondo no alcanzan a cubrir la obligación contingente que se ha presentado, la Entidad Estatal deberá cubrir la diferencia con sus propios recursos o transfiriendo recursos de una sub-cuenta a otra.

Sin embargo, es importante mencionar que solo se podrá transferir recursos de una a otra sub-cuenta de una misma Entidad Aportante, cuando el contrato correspondiente a la cuenta de la cual van a ser egresados los recursos, haya sido ejecutado en su totalidad o cuando haya cesado definitivamente la posibilidad de ocurrencia del riesgo amparado. Una vez finalizado un proyecto, los recursos disponibles en las sub-cuentas podrán ser transferidos a otro proyecto en curso de la misma entidad, con el fin de cubrir los riesgos que existan en ese momento. Si la entidad no cuenta con mas proyectos en curso y no tiene programado para la misma vigencia proyecto alguno, los recursos disponibles a su favor en el Fondo de Contingencias aludido, le serán reembolsados.

Una vez realizado el pago de la obligación contingente se debe revisar el Plan de Aportes y ajustarlo con las nuevas condiciones del proyecto, con el fin de que la Entidad Estatal mantenga sus aportes y pueda atender las eventuales obligaciones que puedan surgir.

Adicionalmente, así no se presenten contingencias en algún período de la vida del proyecto, es necesario hacer un seguimiento y revisar el plan de aportes cada semestre y ajustarlo conforme a las variables exógenas y endógenas que hagan parte del proyecto.

Cuando finalice la ejecución de un contrato y por lo tanto haya cesado la posibilidad de ocurrencia de la contingencia amparada por los aportes efectuados al Fondo de Contingencias, se reembolsará el monto acumulado en aportes mas los respectivos rendimientos si los hubiere, siempre y cuando los recursos hayan tenido origen en ingresos propios y la entidad no tenga más contratos en curso.

E. Seguimiento al Plan de Aportes

Teniendo en cuenta que el flujo de caja del proyecto, al igual que los resultados de las variables exógenas presentan cambios frecuentes que hacen variar el perfil de riesgo definido inicialmente, la DGCP debe realizar el seguimiento anual pertinente al plan de aportes y solicitar las modificaciones que se consideren necesarias.

III. HACIA DÓNDE VAMOS

A Diciembre 31 de 2001 el Ministerio de Hacienda – DGCP ha materializado toda la experiencia acumulada, mediante la emisión de dos pronunciamientos sobre la aprobación de las valoraciones y los respectivos planes de aportes, correspondientes a las siguientes concesiones viales:

- a) Briceño – Tunja – Sogamoso (118 KM de nuevas vías y 189 KM de rehabilitación)
- b) Palenque – Ye de Cienaga (24.5 KM de vías nuevas y 516.1 KM de vías para rehabilitar y mantener)

Se está en proceso de revisión de los proyectos de concesión:

- a) Malla Vial del Caribe y,
- b) Túnel de la Línea

También se pretende ampliar el manejo de pasivos contingentes hacia el tema de Operaciones de Crédito Público, puesto que el otorgamiento de garantías en este tipo de operaciones a entidades territoriales públicas del gobierno subnacional y descentralizadas del orden nacional y subnacional ha generado una cuantiosa obligación contingente para el gobierno; quien actúa como garante en un gran número de contrataciones de créditos. Esta clase de determinación toma aún mayor relevancia, al tener en cuenta la aparición de la ley 617 del 2000 y su decreto

reglamentario 192 de 2001, que permiten la obtención de garantías del 100% para nuevos créditos destinados a un ajuste fiscal y del 40% para deuda vigente a 31 de Diciembre de 1999 en las entidades territoriales; con lo cual la situación antes descrita podría acentuarse.

Además de lo anterior se pretende realizar un inventario exhaustivo de pasivos contingentes y una exploración hacia nuevos sectores con potencial presencia de esta clase de obligaciones, como por ejemplo la educación.

Finalmente, se continuará con la homogenización de metodologías de valoración y con el perfeccionamiento de pronósticos de variables exógenas que permitan el adecuado seguimiento y control de los pasivos contingentes.

El Ciclo del Pasivo Contingente en el corredor vial Bucaramanga-Santa Marta. Una aplicación práctica

El proyecto corresponde a la Concesión del corredor vial: Bucaramanga (Palenque) – Santa Marta (Y de Ciénaga), vía que hace parte del corredor Zipaquirá – Palenque – Y de Ciénaga, está en cabeza del Instituto Nacional de Vías INVIAS y contempla la rehabilitación de 97.4 Km, la rehabilitación y mejoramiento de 418.7 Km, la construcción de 24.54 Km de segundas calzadas y el mantenimiento de todo el proyecto desde el inicio de la concesión. El contrato tiene vigencia inicial máxima de 20 años, sujeta al retorno de inversión del concesionario, y con una inversión estimada de US\$285 millones; sujeto al momento en el cual el concesionario reciba el Ingreso Esperado propuesto.

Así mismo, de acuerdo con la Política de Riesgo Contractual del Estado y con la experiencia de las generaciones de concesiones viales pasadas, la estructuración del proyecto resulta viable en la medida en que el INVIAS, garantice su sostenibilidad en los períodos de mayor estrechez del flujo de caja, hecho que se espera lograr con el otorgamiento de *soportes monetarios*⁴⁹, reconocidos a partir de dos fuentes de riesgo: a) disminución de los ingresos por reducción del Tráfico y b) devaluación.

El soporte por ingreso lo constituyen los montos máximos a reconocer por el INVIAS por concepto de disminución de los ingresos del Concesionario, disminución originada en la reducción de tráfico, en el evento en que el *Ingreso Real (IRPp)* de cada período esté por debajo del *Ingreso Mínimo para Activación del Soporte por Ingreso*. El monto de la obligación contingente a pagar es la diferencia entre este y el Ingreso Real, con un tope máximo igual al Soporte por Ingreso.

El *Soporte Cambiario* corresponde a los montos máximos de dinero a reconocer por el INVIAS por concepto de devaluación, en el evento en que el *Margen de Devaluación Real Efectiva* supere el *Margen de devaluación Real Proyectada*.

Perfil de Riesgo

Con la variable de tráfico se construyó un modelo estocástico de difusión binomial para cada categoría de vehículo en cada estación de peaje. La información histórica que se emplea corresponde a los datos de Tráfico Promedio Diario (TPD) mensuales de los peajes correspondientes durante los años 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, suministrada por el INVIAS.

Por lo enunciado y como se observa en la Tabla No. 1, los valores del pasivo contingente en la mayoría de períodos son diferentes de cero, salvo en el primero y segundo semestre de 2006 y en el primer semestre de 2007, períodos en los que, contrario a los restantes, no se prevé alta estrechez financiera. No obstante, el monto máximo del soporte sólo puede ser el Ingreso Mínimo para Activación del Soporte por Ingreso, si se tiene presente que el valor estimado por el flujo financiero es el mínimo necesario para solventar las crisis financieras del proyecto.

⁴⁹ Corresponden a los montos máximos de recursos a reconocer por el INVIAS para cada semestre durante los primeros cuatro años y medio de la etapa de construcción, equivalentes a 9 períodos de aforo (9 semestres), que se tiene previsto sean entre el primer semestre de 2003 y el primer semestre de 2007.

Tabla 1
(Millones de pesos corrientes)

Periodos	Valoración del Soporte por Ingreso (Pasivo Contingente)	Ingreso Mínimo para Activación del Soporte por Ingreso
I 2003	482	13.891
II 2003	1.903	13.891
I 2004	3.435	18.555
II 2004	4.237	18.555
I 2005	4.545	17.913
II 2005	5.312	17.913
I 2006	0,0	14.011
II 2006	0,0	15.614
I 2007	0,0	19.098
II 2007	6.143	22.839
I 2008	6.702	23.963
II 2008	8.016	23.946
I 2009	4.016	22.524
II 2009	0,0	19.404

En el caso del soporte cambiario el modelo apropiado es una simulación estocástica por muestreo de tipo Monte Carlo. Las variables estocásticas serán el índice de precios al consumidor de Colombia (IPC) y el índice de precios al consumidor de EEUU (CPI).

El valor del soporte se calcula a partir de ese porcentaje de devaluación que exceda el 1.8%, factor que se aplicará al monto de deuda en dólares del cierre financiero estimado por los estructuradores del proyecto. Los valores máximos a reconocer o pasivos contingentes, se pueden ver en la Tabla No. 2., valor que estará acotado por el Soporte Cambiario como monto máximo a pagar.

Tabla 2
Perfil de riesgo soporte cambiario
(millones de pesos corrientes)

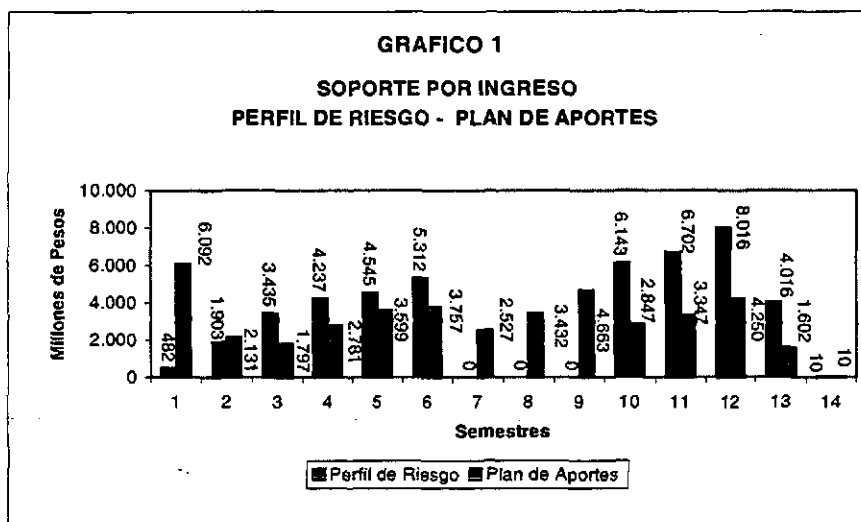
Periodo	Soporte cambiario
I 2003	302,0
II 2003	636,0
I 2004	753,0
II 2004	941,0
I 2005	807,0
II 2005	842,0
I 2006	913,0
II 2006	1.087,0
I 2007	430,0
II 2007	144,0
I 2008	0,0
II 2008	0,0
I 2009	0,0
II 2009	0,0

Plan de Aportes

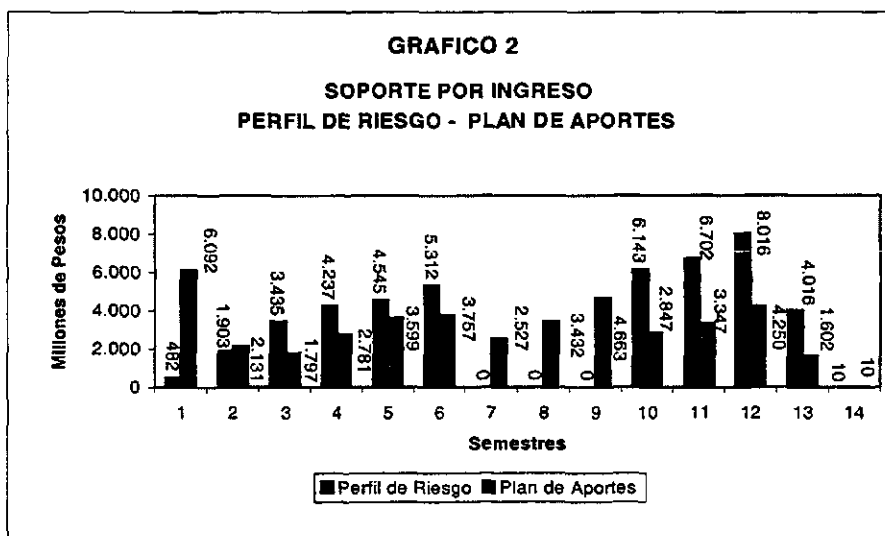
Con base en el principio de gradualidad, se toman aquellos períodos en los cuales el perfil de riesgo presente valores relativamente altos y se genera un pago por adelantado “delta” por este monto desde los períodos iniciales, de tal manera que cuando se llegue al semestre de mayor valor contingente, se tenga en el Fondo ya provisionada la suma requerida.

Habida cuenta de los resultados obtenidos entre el primer semestre de 2006 y el segundo del 2007, se prevé que la entidad acumule en cada uno de estos períodos una “cuota”; de forma tal que funcionen como oportunidades de previsión para eventuales disminuciones futuras.

En la Gráfica No.1 se observa la gradualidad que se generó a través del factor “delta” y la conveniencia que representa para el presupuesto estatal.



En el caso del Plan de aportes para el soporte cambiario, se llevó a cabo el mismo procedimiento aplicado en el plan de aportes para el soporte de ingresos. La valoración del cubrimiento parcial cambiario, se presenta en la Gráfica No. 2.

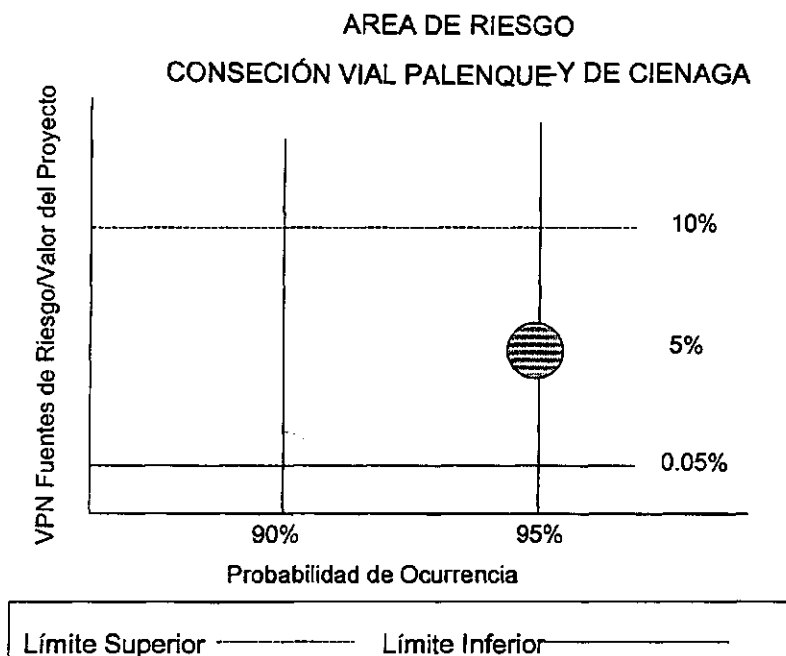


Área de Riesgo

Según las simulaciones de tráfico y de tasa de cambio, el valor total del plan de aportes para el Soporte por Ingreso durante los catorce (14) semestres de permanencia del proyecto es de \$27.883,0 millones de pesos y el valor total del Plan de aportes para el soporte cambiario para igual periodo de tiempo fue de \$5.168,6 millones de pesos; para un valor total del fondo de \$33.051,6 millones. Por otra parte, el valor aproximado del proyecto es de \$659.273,4 millones⁵⁰.

La anterior información permite establecer la participación total de las fuentes de riesgo sobre el valor del proyecto, de la siguiente forma:

% Soportes/Valor del proyecto : 5,01%



Este porcentaje se encuentra en el área de riesgo definida por esta Dirección para este tipo de proyectos y de riesgos⁵¹. En el siguiente gráfico se presentará dicha área y su correspondiente ubicación dentro de los límites indicados:

⁵⁰ El valor del proyecto suministrado por el INVIAS esta en dólares (USD), para efectos del ejercicio este estudio se hizo la conversión a pesos con la TRM del 19-oct-2001, la cual fue de \$2.313,24.

⁵¹ El área de riesgo definida por la Dirección de Crédito Público tiene un limite inferior de 0.5% y un límite superior de 10% en la relación VPN de los soportes y VPN del Proyecto con un 95% de probabilidad de ocurrencia.

SESIÓN 3

**INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA ATRAER IED, REDUCIR
INEQUIDAD, MEJORAR COMPETITIVIDAD, ALIVIAR DESASTRES
NATURALES, PROMOVER INDUSTRIAS, DESARROLLO REGIONAL,
SECTORIAL, ETC.: ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LOS QUE TALES
INCENTIVOS REPRESENTAN PARA EL FISCO EN TÉRMINOS DE
RENUNCIA TRIBUTARIA?**

**LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y LAS RENUNCIAS
TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA**

Silvia Simonit

Tabla de Contenidos

I. Introducción	125
II. Los Gastos Tributarios y las Renuncias Tributarias en América Latina	125
III. Síntesis y Conclusiones	132
IV. Bibliografía	134

I. INTRODUCCIÓN

Reconociendo que toda gestión de gobierno debe tender hacia una mayor transparencia fiscal, los gastos tributarios (*tax expenditures*) implementados mediante el sistema tributario dan un matiz de opacidad, frente a programas de gastos directos que están sujetos a aprobación legislativa, aún cuando los objetivos sean similares. Un recorrido por la literatura teórica y empírica, indica que, si bien no hay acuerdo universal sobre el concepto de gastos tributarios, un consenso existe y es en el reconocimiento de su importancia para el diseño y elección de política fiscal.

El presente trabajo, que forma parte de una investigación más amplia¹, presenta los resultados obtenidos al sistematizar el análisis, desde un enfoque positivo, de los principales gastos tributarios instrumentados a través de los sistemas tributarios en los países de América Latina bajo un diseño estándar que comprende las características consideradas más relevantes y que, a su vez, permite cierto grado de análisis comparativo sobre el tema. Las características comprenden a la instrumentación, frecuencia, cobertura, clasificación, metodología, nivel y composición de los gastos tributarios. El trabajo se organiza en secciones. La primera sección presenta una introducción, la siguiente comprende el análisis de los gastos tributarios en América Latina, complementada con los anexos identificados por país, y en la tercera se presenta una síntesis y las conclusiones del estudio.

II. LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y LAS RENUNCIAS TRIBUTARIAS EN AMÉRICA LATINA

Este trabajo presenta, desde un enfoque positivo, las experiencias sobre gastos tributarios en los países de América Latina a partir de la información contenida en los documentos suministrados para este estudio. La investigación buscó reunir estudios e informes, tan recientes como posible, elaborados por las propias administraciones tributarias o por agencias vinculadas. Cinco informes han sido recibidos y corresponden a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

Hay que reconocer la existencia de algunas restricciones para desarrollar un estudio comparativo consistentes, entre otros aspectos, en la heterogeneidad de la definición de gastos tributarios, la diversidad de cobertura en cuanto a la cantidad de tributos, niveles gubernamentales con potestad tributaria y períodos comprendidos, limitaciones de índole informativa. Esto sugiere la ausencia de condiciones indispensables para una comparabilidad completa².

En el informe de la OCDE³ se mencionan las dificultades para una comparación internacional de gastos tributarios, citando, en primer lugar, a la existencia de diferentes definiciones del sistema básico (*benchmark*). Otra dificultad es la interacción entre los gastos tributarios que implica que las estimaciones individuales no pueden ser agregadas y por tanto, impide la obtención de un indicador total de las renuncias tributarias. Otra fuente de interacción de los gastos tributarios deriva de cambios en el comportamiento como respuesta a cambios en el sistema tributario. Además, a diferencia de los gastos directos, los gastos tributarios son propensos a errores de estimación como consecuencia de las dificultades inherentes a la metodología.

A los efectos de identificar el tratamiento actual de los gastos tributarios y la magnitud de las renuncias fiscales en América Latina, se intenta realizar una exposición en forma de panel, a partir del análisis individualizado

¹ Simonit (2001)

² Teniendo en consideración la existencia de cierta heterogeneidad en la estructura de la presentación y en el alcance de los estudios de los gastos tributarios, resulta útil anticipar que para Argentina, Brasil, Chile y Perú se han dispuesto documentos elaborados en el ámbito oficial mientras que en el caso de Colombia son estudios especiales con referencia a información oficial. Otra limitación radica en que los documentos suministrados corresponden a un sólo año y el período de tiempo no es coincidente para todos los países.

Asimismo la heterogeneidad en la denominación de los gastos tributarios se mantiene a fin de respetar la terminología propia de cada país, si bien a los efectos de cierta integración se aplica con criterio amplio e indistintamente los términos gastos, beneficios, incentivos, subsidios, tratamientos preferenciales, concesiones, ventajas, pérdidas, renuncias tributarias.

Argentina, Brasil, Chile y Colombia realizan una estimación de los gastos tributarios a diferencia de Perú cuya información se limita a un listado o inventario detallado de los mismos. Además, Argentina, Brasil y Chile acompañan al presupuesto anual, con las particularidades que luego se detallan, la estimación del costo fiscal de los gastos tributarios. Algunos documentos son más generosos en cuanto a la explicación metodológica mientras otros son más restrictivos.

Otra característica es que el origen instrumental de los tratamientos preferenciales no está concentrado en una legislación única sino en una diversidad de disposiciones legales que requieren de una compilación lo más completa posible para obtener una idea integral sobre gastos tributarios.

³ OCDE (1996)

por país que se acompaña en los anexos, donde se puedan comparar las características de la exteriorización de los mismos en los diversos países, reconociendo la existencia de las restricciones previamente enunciadas.

Entre los diferentes rasgos susceptibles de observación se consideran relevantes los siguientes:

1. Instrumentación: con el objetivo de identificar si la presentación de los gastos tributarios se realiza mediante informes independientes al presupuesto, integrados al mismo o si forma parte del proceso presupuestario sin estar integrados.
2. Frecuencia de presentación: para conocer si la información guarda cierta regularidad y, en tal caso, si es esporádica o si es de periodicidad anual o mayor.
3. Cobertura: con el interés de conocer el alcance y amplitud de los gastos tributarios considerando los tributos comprendidos. También la cobertura puede abarcar varios períodos.
4. Clasificación: a fin de identificar los gastos tributarios agrupados por clases, que pueden resultar coincidentes entre los países o simplemente pueden exteriorizar las características propias de la política de incentivos de cada país.
5. Metodología de estimación del costo fiscal: existen diferentes métodos de estimación. Se reconocen tres métodos⁴ para estimar los gastos tributarios: 1) *ex post* 2) *ex ante* 3) gasto directo sustitutivo. En general, los países aplican la medición *ex post* de la renuncia fiscal.
En cuanto a la simultaneidad, en general, las estimaciones se hacen en forma independiente, midiendo los efectos de la eliminación de un gasto tributario determinado manteniendo el resto inalterado. La medición bajo el supuesto de simultaneidad avanza hacia un mayor grado de complejidad, y es por ello que, en muchos casos se opta por presentar los resultados no totalizados sino en forma independiente.
6. Nivel de Gastos Tributarios expresados con relación al PIB: permite identificar la representatividad de la estimación del costo fiscal en términos del PIB.
7. Nivel de Gastos Tributarios en relación al nivel de recaudación tributaria: para identificar las renunciaciones tributarias en porcentaje de la recaudación.
8. Composición de las renunciaciones fiscales: con el objetivo de conocer la significatividad de las renunciaciones fiscales con relación al sistema tributario de cada país.

Los resultados del análisis comparativo de las características de las renunciaciones tributarias en los países latinoamericanos han sido agrupados bajo ocho títulos y se presentan en el esquema siguiente.

⁴ OCDE (1984)

El método *ex post* se define como la cantidad en que la recaudación tributaria es reducida a causa de la existencia de un gasto tributario. El comportamiento de los contribuyentes se supone que se mantiene inalterado. El método *ex ante* considera el incremento esperado en la recaudación si se elimina un gasto tributario en particular. Para ello hay que tener en cuenta el comportamiento y efectos secundarios asociados con tal eliminación. Estos efectos se refieren a: a) efectos del comportamiento de los contribuyentes, b) efectos en el nivel de actividad económica que repercute en la recaudación, c) interacción entre tributos. El método del gasto directo sustitutivo estima qué gasto directo se requiere, en dólares antes de impuesto, para lograr el mismo beneficio, en dólares después de impuesto, si un gasto tributario fuera reemplazado por un programa de gasto directo. Este método tiene dos variantes: a) criterio de caja o de devengado, según se mida el impacto del flujo de caja en un año en particular o en el impacto en el devengamiento de la obligación fiscal dentro de un año fiscal; b) efectos del primer año *versus* largo plazo, según se refiera a la recaudación adicional a recibir durante el año en el que la eliminación tiene lugar, o en el primer año en el que la eliminación sea plenamente efectiva. Esta distinción considera la situación en que los efectos totales de un cierto gasto tributario ocurran en un período de uno o más años como es el caso del diferimiento de impuestos.

Respecto al comportamiento, la alternativa de medición *ex post*, que evalúa los gastos tributarios referidos a un período pasado, asume un comportamiento sin cambios. El método *ex ante*, en cambio, evalúa los gastos tributarios para un período futuro e incorpora supuestos de cambio de comportamiento de los contribuyentes.

Cuadro 1
América Latina: Gastos Tributarios
Principales Características

PAÍS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
INSTRUMENTACIÓN	Mensaje al Proyecto de Ley de Presupuesto	Informe de Beneficios Tributarios: integrado al Proyecto de ley presupuestaria	Informe Presupuestario de Franquicias: incluido en la Ley de Presupuestos	s/d	s/d
FRECUENCIA	anual	anual	anual	s/d	s/d
COBERTURA	nacional y amplia	nacional y amplia	nacional y limitada	nacional y limitada	nacional ⁵ y limitada
CLASIFICACIÓN	-Por tributo (por modalidad y por sector) -Por régimen de promoción sectorial o regional (por tributo)	-Por tributo -Por modalidad -Por región	-Por tributo (por modalidad) -Por tributo (por modalidad agrupados por sector/objetivo)	-Por tributo	-Por tributo (por modalidad) identificando el sector beneficiado
METODOLOGÍA DE MEDICIÓN	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Método <i>ex post</i> ⁶ con supuesto de gasto total constante. -Resultados independientes.	-Estimaciones	-Estimaciones -Evaluación independiente y Resultados totalizados
NIVEL ⁷ (% PIB)	3.02 (2001)	1.51 (2001)	3.8 ⁸ (1998)	9.2 (1999)	s/d
NIVEL (% RECAUDACIÓN)	16.8 (2001)	11.18 (2001)	s/d	s/d	s/d
COMPOSICIÓN (% PIB)	0.88: RENTAS 1.56: IVA 0.58: Otros	1.00: RENTAS 0.25: IPI 0.26: Otros ⁹	2.70: RENTAS 1.10: IVA	3.20: RENTAS 6.00: IVA	s/d

Elaboración propia en base a marco conceptual, relevamiento de información y encuesta directa.

Es posible remarcar algunas observaciones derivadas de la contrastación del tratamiento de los gastos tributarios en los diversos países.

1. En cuanto a la noción de gastos tributarios cada país asume una terminología diferente: gastos tributarios (Argentina, Chile y Perú), beneficios tributarios (Brasil), incentivos fiscales y exenciones (Colombia).

2. El tratamiento de los gastos tributarios es coincidente en todos los países considerados en cuanto a su naturaleza extrapresupuestaria (*off budget*) y ajena al proceso de evaluación al que están sujetos los gastos directos.

⁵ Salvo la inclusión del impuesto de promoción municipal (IPM) estrechamente vinculado al Impuesto General a las Ventas (IGV).

⁶ Barra y Jorratt (1999).

⁷ Según datos del último período disponible.

⁸ Barra y Jorratt (1999). En este estudio la cobertura es más amplia, comprende Rentas (2.7% PIB) e IVA (1.1% PIB), mientras el Informe Presupuestario de Franquicias se limita al impuesto a las rentas. La suma de ambos porcentajes se realiza, en consideración a lo ya expresado, al solo efecto de la presentación de información homogénea respecto a otros países, sin constituirse en base para comparación alguna.

⁹ No incluye el impuesto tipo IVA (ICMS) por ser estadual.

3. Perú solamente presenta, en el documento suministrado, un análisis cualitativo de los gastos tributarios a diferencia de los otros países que agregan un análisis cuantitativo, reflejando el costo fiscal estimado de tales beneficios.

4. En cuanto a la periodicidad de la exteriorización de los gastos tributarios, Argentina, Brasil y Chile, hacen referencia a un período anual.

5. La cobertura de gastos tributarios es nacional, y amplia en Argentina y Brasil, pero limitada, en los demás países. Particularmente, cabe resaltar el caso de Brasil en que la fuerte imposición al consumo (ICMS) es potestad estadual y en consecuencia, no se encuentra incluida en las estimaciones suministradas. Por tanto, habría que resaltar la importancia que las jurisdicciones subnacionales se sumaran a la tendencia de exteriorizar sus propios gastos tributarios a fin de nutrir de transparencia fiscal a su gestión.

El ICMS es aplicado por todos los estados, lo cual indica cierto grado de heterogeneidad, contempla tasas diferentes según se trate de operaciones internas o interestaduais, no tiene unidad legislativa que comprenda a los gastos tributarios, no es generalizado, al dejar fuera de su ámbito de imposición a los servicios, excepto transporte y comunicaciones. Los otros servicios quedan alcanzados por un impuesto municipal y que no responde a la técnica del impuesto al valor agregado. Se contempla en los proyectos de reforma la sustitución del ICMS y el impuesto selectivo sobre los productos industrializados (IPT) que es federal, por un nuevo ICMS compartido, es decir federal y estadual.

No obstante la falta de información cuantitativa acerca de los incentivos estaduais es posible mencionar que el objetivo de atraer inversiones a sus respectivas jurisdicciones, ha desatado una "guerra fiscal" entre los estados brasileños. Los beneficios concedidos mediante el ICMS comprenden exenciones, reducciones e incentivos fiscales. Entre la serie de medidas adoptadas por cada estado¹⁰ pueden mencionarse las siguientes:

- - Exenciones: a) para nuevas empresas sin producción similar en el estado (Piauí); b) para Pymes (Ceará, Minas Gerais, Río de Janeiro y otros); c) sobre productos destinados al exterior (Bahía, Río de Janeiro, Tocantins)
- - Reducciones: para producciones especiales (Alagoas, Bahía, Distrito Federal, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, San Pablo, otros)
- - Créditos de impuesto (Distrito Federal, Pernambuco, otros)
- - Diferimientos: a) de largo plazo del pago (Alagoas, Bahía, Pernambuco, otros); b) postergación de los plazos de pago (Río de Janeiro, San Pablo, otros).
-

Mayoritariamente los estados han optado por las reducciones para producciones especiales.

Entre los objetivos de las propuestas de reformas se incluye el de acabar con la guerra fiscal entre los Estados que conceden incentivos fiscales por medio de exenciones o reducción del ICMS¹¹.

6. Para la presentación del inventario de gastos tributarios, en general se adopta el criterio de clasificación por tipo de tributo y se explicita la modalidad, en algunos casos se identifican los sectores beneficiados o los objetivos, y en otros, la región.

7. En relación con la metodología, en general, se realizan estimaciones del costo fiscal de los gastos tributarios, basándose en fuentes variadas de información, desde las declaraciones tributarias, estadísticas gubernamentales, sistema de cuentas nacionales, datos de las cámaras sectoriales, entre otras.

8. Se ha podido observar que, haciendo reserva de las restricciones para presentar una suma agregada de las mediciones, se totalizan los montos estimados, al menos, como indicador global del orden de magnitud de las renunciaciones fiscales.

9. De las diversas alternativas técnicas para la instrumentación de incentivos, para los países observados, tienen mayor aplicación las siguientes modalidades:

¹⁰ Embajada de Brasil: Guía para el inversor.

¹¹ ICMS Pernambuco: www.sefaz.pe.gov.br

Cuadro 2
América Latina: Gastos Tributarios
Principales Modalidades

País	Principales modalidades de gastos tributarios
Argentina	Exenciones en el IR y en el IVA
Brasil	Rendimientos exentos y no gravados del IRPF y deducciones de ganancia gravada en el IRPF
Chile	Rentas empresariales beneficiadas en el IR y Crédito especial para la construcción de vivienda.
Colombia	Beneficios Tributarios Ordinarios de Renta.
Perú	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a fuente documental. s/d: sin datos.

10. La estimación de las renunciaciones fiscales, expresadas en términos del PIB, permiten identificar un orden de magnitud que se refleja en el siguiente esquema para un período que abarca los últimos cinco años.

Cuadro 3
América Latina: Gastos Tributarios
(porcentaje del PIB)

País	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	2.54 ¹²	s/d	s/d	2.45	3.02
Brasil	s/d	1.85	1.63	1.58	1.51
Chile	s/d	3.8	s/d	s/d	s/d
Colombia	s/d	s/d	9.2	s/d	s/d
Perú	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia en base a fuente documental.

s/d: sin datos.

11. Asimismo, y sin soslayar las limitaciones informativas, el porcentaje del PIB absorbido por los gastos tributarios varía de un país a otro, y varía temporalmente, en diversos períodos para un mismo país. No obstante, un ranking de países permitiría mostrar la posición relativa y la fluctuación de las estimaciones. Es decir, no se trata de una comparación estricta sino de una forma de exponer las observaciones de los casos disponibles. Para ello se organizan en orden ascendente, asignando el mayor valor al mayor costo fiscal. Una restricción importante es que, desafortunadamente, no son coincidentes los períodos de tiempo para los cuales se dispone de estimaciones. En los casos en que se dispone de información de varios períodos se consideran los datos suministrados para el año más reciente.

Las estimaciones fluctúan entre un máximo de 9.2, en porcentaje del PIB, y un mínimo de 1.51, en porcentaje del PIB, siendo el promedio simple de 4.38, en porcentaje del PIB, arrojando como resultado que sólo uno de los cuatro países, Colombia, se ubica por encima del promedio y los otros tres países, Argentina, Brasil y Chile, no superan a dicho monto.

¹² González Cano-Simonit (1999)

Cuadro 4
América Latina: Gastos Tributarios
(porcentaje del PIB)

País	Ranking	Gastos Tributarios (% del PIB)
Brasil	1	1.51
Argentina	2	3.02
Chile	3	3.8
Colombia	4	9.2
Perú	-	s/d

s/d: sin datos.

Nota: El agregado de Brasil no incluye el ICMS estadual.

12. Asimismo, el ranking entre países de los gastos tributarios distribuidos por tipo de imposición, cambia el orden tanto para la imposición directa como para la indirecta, y a su vez se cambia el ranking de países respecto a la estimación totalizada.

La brecha de fluctuación de la imposición directa comprende un máximo de 3.20 en porcentaje del PIB y un mínimo inferior a la unidad, formando dos grupos, uno entorno al 1%, compuesto por Argentina y Brasil, y el otro entorno al 3%, formado por Chile y Colombia.

La estimación de los gastos tributarios en la imposición indirecta fluctúa desde un mínimo de 0.25% en términos del PIB, correspondiente a Brasil y cuya peculiaridad es que no se incluye el impuesto al consumo estadual (ICMS), hasta un máximo de 6% en porcentaje del PIB, representado por Colombia. Argentina y Chile se ubican en la franja media.

Cuadro 5
América Latina: Gastos Tributarios por Tipo de Imposición
(Porcentaje del PIB)

	Ranking	Imposición directa	Ranking	Imposición indirecta
Argentina	1	0.88	3	1.56
Brasil	2	1.00	1	0.25
Chile	3	2.70	2	1.10
Colombia	4	3.20	4	6.00
Perú	-	s/d	-	s/d

s/d: sin datos.

Nota: La imposición indirecta de Brasil no incluye al ICMS estadual.

13. En cuanto a la selección del tipo de imposición mediante la cual se canalizan los gastos tributarios se pueden clasificar los países en dos grupos: en Argentina y Colombia, la imposición indirecta tiene mayor representatividad en cuanto a la instrumentación de la política de incentivos, mientras que en Brasil y Chile, ésta se asienta más sobre la imposición directa, sujeto a la modificación que podría arrojar en Brasil si se incluyera el ICMS estadual.

A título ilustrativo, en Argentina, donde la elección de la imposición para la concesión de beneficios recae sobre la imposición indirecta, su representatividad está entorno al 64 % del costo fiscal estimado total, equivalente al 1.93% del PIB¹³.

De modo que, para la experiencia en América Latina, considerando los países incluidos en el estudio, no es unánime la respuesta sobre el tipo de imposición elegida para instrumentar la política de incentivos. A diferencia de lo que ocurre en la experiencia internacional y en particular en los países miembros de la OCDE en donde se ha optado por la imposición directa. Entonces, el interrogante que subyace es ¿cuál es la razón en la elección de la imposición mediante la cual se instrumentarán los incentivos tributarios?

Desde un enfoque normativo, la razón en la elección de uno u otro tipo de imposición depende de los objetivos perseguidos con la política de incentivos.

Si el IVA grava el consumo y no grava la utilización de factores productivos, entonces la imposición que grava la rentabilidad derivada de la utilización de un bien de capital es el impuesto a la renta, lo que indica que el incentivo a la inversión en tales bienes debería provenir de la imposición directa.

Los sistemas tributarios en América Latina están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en ese sentido, se ha argumentado que sistemáticamente la recaudación directa es más baja que en otros países de otras regiones con tasas e ingresos similares¹⁴. Y se sugiere que “parte de la explicación de su bajo poder recaudatorio podría estar precisamente en la extensión de sus franquicias y tratamientos especiales, sin perjuicio de otras variables que pueden erosionar la recaudación”.

A los efectos del desarrollo de un estudio comparativo internacional es importante tener en cuenta algunas restricciones como es el hecho que dos países podrían tener diferentes combinación de tributación explícita e implícita. Con la imagen de un témpano¹⁵ se ha ejemplificado esta circunstancia de dos países, uno desarrollado y otro en vías de desarrollo. El primero muestra una mayor carga tributaria que el segundo. Sin embargo, la comparación del nivel de carga tributaria debe incluir la evaluación de la carga tributaria no sólo explícita o visible sino también la carga tributaria implícita u oculta. En el caso presentado, el país industrializado presenta una carga tributaria visible –presupuestaria– mayor pero su carga tributaria implícita –cuasifiscal– es menor que la combinación existente en un país en vías de desarrollo.

De modo que la tendencia debería ser atenuar la opacidad de los países en vías de desarrollo incorporando lo cuasifiscal dentro de la política presupuestaria. Esto propende a respetar los principios presupuestarios de unicidad y universalidad. Esto implica sustituir instrumentos baratos, indirectos, menos transparentes, en términos políticos, por instrumentos directos y explícitos. Esto requiere no solamente de un buen sistema de información sino también de la voluntad política.

Podría comenzarse con la preparación, al menos, de presupuestos complementarios sobre renuncias fiscales con el objetivo de una incorporación gradual al presupuesto anual sujeto a aprobación legislativa para conocer el alcance real de las acciones de Política Fiscal y en instancias de reformas tributarias, disponer de bases cuantitativas que sirvan de fundamento racional para las decisiones gubernamentales.

¹³ Comparativamente, España, que presenta anualmente el Presupuesto de Gastos Fiscales en cumplimiento del mandato constitucional, para el 2001, los gastos tributarios en la imposición directa representan el 53% del total de gastos tributarios y el restante 47% corresponde a la imposición indirecta.

¹⁴ Barra-Jorratt (1999): “En Barra y Jorratt[1998] se compara la carga impositiva y las tasas legales de países latinoamericanos y de países emergentes del Asia Pacífico”.

¹⁵ CEPAL, 1998.

III. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

1. La importancia del estudio de los gastos tributarios es amplia tanto desde una perspectiva del sector público como privado. En cuanto a opciones de reformas tributarias, la minimización de los gastos tributarios se constituye en una fuente alternativa importante para el financiamiento fiscal.
2. Una buena práctica para mejorar la transparencia de la acción de gobierno contempla la publicación de los estados de cuentas en los que se incluya el gasto tributario.
3. Ante la escasa y dispersa información sobre el tratamiento de los gastos tributarios en América Latina, este documento permite formar una idea acerca de diversos aspectos y características, pudiendo constituirse en la referencia inicial (*starting point*) de futuros estudios.
4. Existen limitaciones de las estimaciones en cuanto a su comparabilidad, en virtud de la ausencia de una definición común de gasto tributario y del *benchmark* de sistema tributario contra el cual medirlo y cuando los métodos de cálculo aplicados difieren, en cuanto a la agregación, cuando la medición no considera la interacción entre los diferentes gastos tributarios y el posible cambio de comportamiento de los agentes económicos; y en relación a su confiabilidad, porque la calidad de las estimaciones dependerá de la precisión de la información estadística utilizada.
5. El análisis sobre gastos tributarios en América Latina refleja la experiencia en cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.
6. Los resultados del análisis comparativo de las características de las renuncias tributarias en los países de América pueden sintetizarse así:
 - a. Para la noción de gastos tributarios cada país asume una terminología diferente: gastos tributarios (Argentina, Chile y Perú), beneficios tributarios (Brasil), incentivos fiscales y exenciones (Colombia).
 - b. El tratamiento de los gastos tributarios es coincidente en todos los países considerados en cuanto a su naturaleza extrapresupuestaria (*off budget*) y ajena al proceso de evaluación al que están sujetos los gastos directos.
 - c. Todos los países presentan un análisis cualitativo de los gastos tributarios y un análisis cuantitativo, reflejando el costo fiscal estimado de tales beneficios, excepto Perú que, en el documento suministrado, solamente presenta la descripción cualitativa.
 - d. En cuanto a la periodicidad de la exteriorización de los gastos tributarios, Argentina, Brasil y Chile, hacen referencia a un período anual.
 - e. La cobertura de gastos tributarios es nacional, y amplia en Argentina y Brasil, pero limitada, en los demás países. Particularmente, cabe resaltar el caso de Brasil en que la fuerte imposición al consumo (ICMS) es potestad estadual y en consecuencia, no se encuentra incluida en las estimaciones suministradas. Por tanto, habría que resaltar la importancia que las jurisdicciones subnacionales se sumaran a la tendencia de exteriorizar sus propios gastos tributarios a fin de nutrir de transparencia fiscal a su gestión.
 - f. Para la presentación del inventario de gastos tributarios, en general se adopta el criterio de clasificación por tipo de tributo y se explicita la modalidad, en algunos casos se identifican los sectores beneficiados o los objetivos, y en otros, la región.
 - g. En relación a la metodología, en general, se realizan estimaciones del costo fiscal de los gastos tributarios, en base a fuentes variadas de información, desde las declaraciones tributarias, estadísticas gubernamentales, sistema de cuentas nacionales, datos de las cámaras sectoriales, entre otras.
 - h. Se ha podido observar que, haciendo reserva de las restricciones para presentar una suma agregada de las mediciones, se totalizan los montos estimados, al menos, como indicador global del orden de magnitud de las renuncias fiscales.
 - i. Las principales modalidades aplicadas por los países son: Exenciones en el IR y en IVA (Argentina), Rendimientos exentos y no gravados del IRPF y deducciones de ganancia gravada en el IRPF (Brasil), Rentas empresariales beneficiadas en el IR y Crédito especial para la construcción de vivienda (Chile), Beneficios Tributarios Ordinarios de Renta (Colombia), y sin datos (Perú).
 - j. La identificación de un orden de magnitud, de los últimos períodos disponibles, a partir de la estimación de las renuncias fiscales, expresadas en términos del PIB, indica las siguientes proporciones: 3.02 (Argentina, 2001), 1.51 (Brasil, 2001), 3.8 (Chile, 1998), 9.2 (Colombia, 1999) y sin datos (Perú).

- k. Asimismo, y sin soslayar las limitaciones informativas, el porcentaje del PIB absorbido por los gastos tributarios varía de un país a otro, y varía temporalmente, en diversos períodos para un mismo país. No obstante, un ranking de países permite mostrar la posición relativa y la fluctuación de las estimaciones. Para ello se organizan en orden ascendente, asignando el mayor valor al mayor costo fiscal. Una restricción adicional es que, desafortunadamente, no son coincidentes los períodos de tiempo para los cuales se dispone de estimaciones. En los casos en que se dispone de información de varios períodos se consideran los datos suministrados para el año más reciente. Las estimaciones, en términos del PIB, fluctúan entre un máximo de 9.2 (Colombia) y un mínimo de 1.51 (Brasil) siendo el promedio simple de 4.38, arrojando como resultado que sólo uno de los cuatro países, Colombia, se ubica por encima del promedio y los otros tres países, Argentina, Brasil y Chile, no superan a la media.
- l. Asimismo, el ranking entre países de los gastos tributarios distribuidos por tipo de imposición, cambia el orden tanto para la imposición directa como para la indirecta, y a su vez se cambia el ranking de países respecto a la estimación totalizada.
La brecha de fluctuación de la imposición directa comprende un máximo de 3.20 en porcentaje del PIB y un mínimo inferior a la unidad, formando dos grupos, uno entorno al 1%, compuesto por Argentina y Brasil, y el otro entorno al 3%, formado por Chile y Colombia.
La estimación de los gastos tributarios en la imposición indirecta fluctúa desde un mínimo de 0.25% en términos del PIB, correspondiente a Brasil y cuya peculiaridad es que no incluye el impuesto al consumo estadual (ICMS), hasta un máximo de 6% en porcentaje del PIB, representado por Colombia. Argentina y Chile se ubican en la franja media.
- m. En cuanto a la selección del tipo de imposición mediante la cual se canalizan los gastos tributarios se pueden clasificar los países en dos grupos: en Argentina y Colombia, la imposición indirecta tiene mayor representatividad en cuanto a la instrumentación de la política de incentivos, mientras que en Brasil y Chile, ésta se asienta más sobre la imposición directa, sujeto a la modificación que arrojaría Brasil si se incluyera el ICMS estadual.
7. La experiencia en América Latina, considerando los países incluidos en el estudio, no arroja una respuesta unánime sobre el tipo imposición elegida para instrumentar la política de incentivos. A diferencia de lo que ocurre en la experiencia internacional y en particular en los países miembros de la OCDE en donde se ha optado por la imposición directa.
Desde un enfoque normativo, la razón en la elección de uno u otro tipo de imposición depende de los objetivos perseguidos con la política de incentivos.
8. Tendencia de las renunciaciones tributarias:
- a. La experiencia internacional, y la Unión Europea en particular, muestran la convicción de impulsar la reducción de las ayudas tributaria. Sin embargo, los incentivos a la investigación y el desarrollo (I+D) tienen importante aplicación y se los ha reconocido como instrumento para acelerar el crecimiento económico.
 - b. Respecto a la tendencia en América Latina, la literatura indica que algunos países, Argentina, Bolivia, México y Colombia, han propendido por la eliminación de los incentivos tributarios, y que los incentivos tributarios a las inversiones han estado focalizados más en el desarrollo sectorial y regional o en las exportaciones, que a una política de mayor crecimiento.
 - c. Se vislumbra un importante avance institucional, como en el caso de Brasil con la Constitución de 1988, al exigir la presentación del Detalle sobre Beneficios Tributarios, proceso iniciado en 1989 y que se ha ido perfeccionando con la explicitación de un creciente número de renunciaciones fiscales y subsidios.
 - d. En Argentina, y desde 1999, se han exteriorizado las estimaciones de gastos tributarios, acompañando a la ley de presupuesto anual, y ha ido mejorando la metodología aplicada y se ha incrementado la cobertura y alcance de las estimaciones.
 - e. En los otros países se está avanzando en igual sentido y es un logro que hace al objetivo de dar mayor transparencia fiscal a la gestión del gobierno. Aunque sin duda, la base fundamental para obtener buenos resultados de estos estudios descansa en la calidad de la información disponible.

IV. BIBLIOGRAFÍA

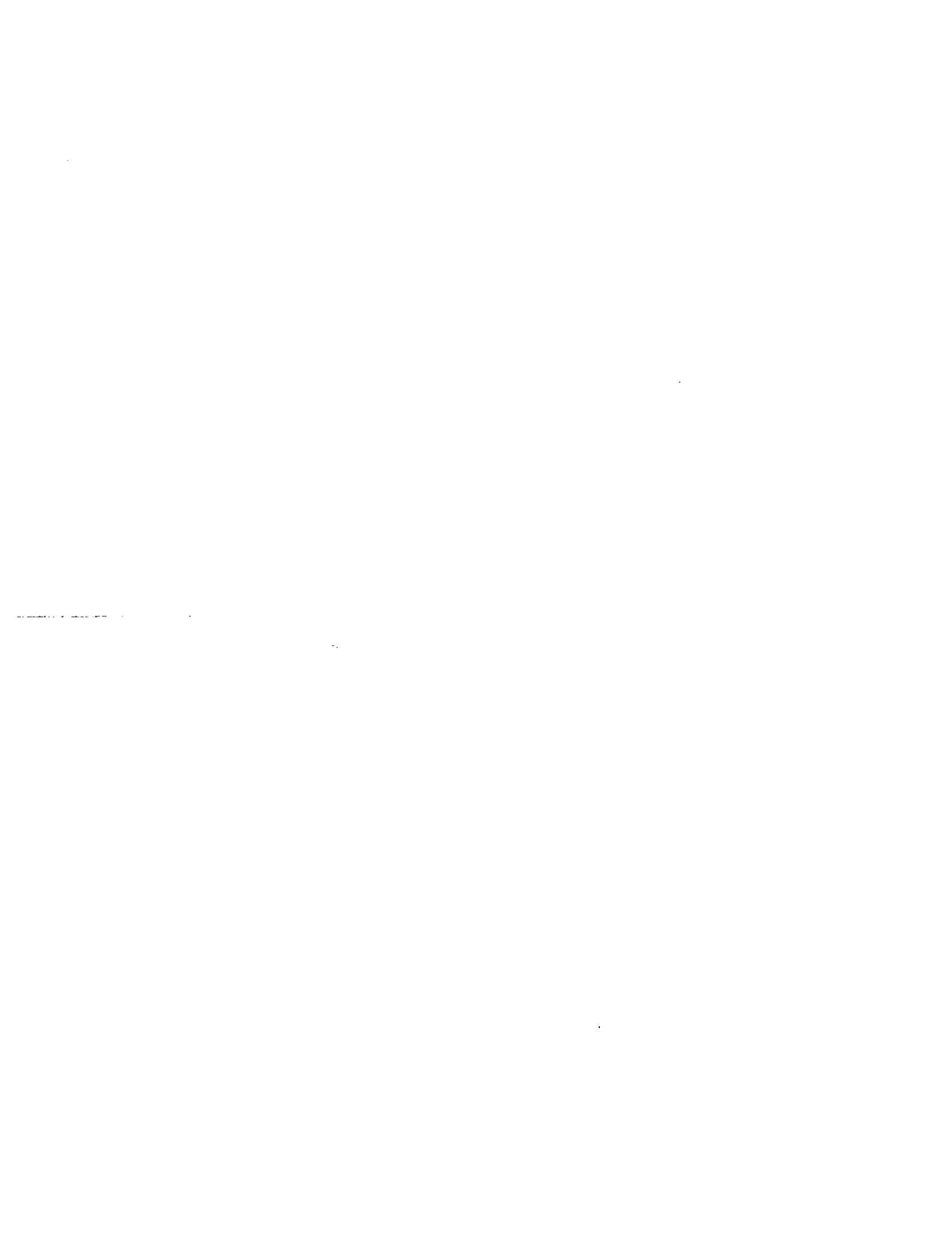
- Barra, Patricio - Jorratt, Michael (1999) "Medición del Gasto Tributario en Chile"- versión preliminar.
- Bird, Richard M. (1980) "Tax Incentives for Investment: the State of the Art". Canadian Tax Foundation. Toronto.
- Bird, Richard M.- Chen, Duanjie (1999) " Tax incentives for foreign investment in Latin America". Cepal, 2000. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos". Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos: "El papel de los incentivos en la Política Tributaria de América Latina". Santa Cruz de la Sierra.
- González Cano, Hugo (1994) " The role of tax incentives in promoting savings and investments in Latin American Countries". Buenos Aires.
- González Cano, Hugo - Simonit, Silvia (1999) "Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales". Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Serie: Gasto Público. Documento de Trabajo: N° GP/06. Buenos Aires, octubre. www.mecon.gov.ar/gasto_p/estim/default.htm
- _____ (2000) "Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales". Boletín AFIP No. 34. Buenos Aires.
- Hernández, Gustavo Adolfo et al (2000-a) "Incidencia fiscal de los incentivos tributarios." Archivos de Macroeconomía. Dirección de Estudios Económicos. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- _____ (2000-b) Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia" Archivos de Macroeconomía. Dirección de Estudios Económicos. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Hildred, William M.- Pinto, James V. (1986) "Passive Tax Expenditures: Estimates of States' Revenue Losses Attributable to Federal Tax Expenditures". Journal of Economic Issues, Vol. XX. No. 4.
- _____ (1990) "Impact of the 1986 Federal Tax Reform on the Passive Tax Expenditures of States". Journal of Economic Issues, Vol. XXIV No.1.
- (1991) "Methodology of Tax Expenditure Estimation. A Comparative Study". International Monetary Fund (1998) "Code of Good Practices on Fiscal Transparency."
- Kopits, George "Calidad de Gobierno. Transparencia y Responsabilidad". Fundación Macri. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2000) "Estimación de los gastos tributarios para el año 2001". Buenos Aires.
- Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal "Demonstrativo dos Benefícios Tributários". Brasília.
- _____ (1998) "Demonstrativo dos Benefícios Tributários". Brasília.
- Ministério da Fazenda. Secretaria da Política Económica (2000) "Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsídios da União". Brasília.
- Ministerio de Hacienda. Servicio de Impuestos Internos. <http://www.sii.cl> (2001) "La Reducción de la Evasión Tributaria como vía para el Financiamiento Fiscal". 35° Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Santiago de Chile.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1984) "Tax Expenditures. A Review of the Issues and Country Practices." Committee on Fiscal Affairs. Paris.
- _____ (1996) "Tax Expenditures. Recent Experiences." Paris.
- Shome, Parthasarathi (1995) "Tax Policy Handbook" IMF, FAD. Washington, D.C.

Simonit, Silvia (2000) "La tributación sobre las inversiones en el Mercosur." VI Jornadas Provinciales y IV Encuentro de Comercio Exterior para Graduados en Ciencias Económicas. Rosario.

_____ (2001) "Incentivos tributarios y renuncia fiscal". Naciones Unidas-CEPAL.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (2000) "Perú: Relación de Gastos Tributarios 2000". Lima.

Tanzi, Vito (2000) "La adaptación de los sistemas tributarios" 34ª Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Washington.



**FISCAL TRANSPARENCY, TAX EXPENDITURES, AND PROCESSES:
AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE¹⁶**

By
Jon Craig

and

William Allan

¹⁶ The authors wish to thank Messrs. Emil Sunley, John Crotty, Michael Keen, Howell Zee and other colleagues from the Fiscal Affairs Department (FAD) of the IMF for comments on earlier drafts of this paper. The views expressed are those of the authors, however.

Table of Contents

I. Abstract	139
A. Fiscal Transparency and Tax Expenditures.....	139
B. Tax Expenditure Benchmarks and International Experience	140
Income taxes	142
Other taxes	142
Tax expenditures and preferential regimes	142
C. Integrating Tax Expenditures with the Budget Process.....	143
Measuring tax expenditure policy objectives and outcomes.....	143
New policies and trade-off between direct and tax expenditures.....	144
Improved costing of tax expenditure policies	144
Monitoring tax expenditure execution	145
D. Conclusion	145
References	146
Appendix 1.	147
Tax Expenditure Benchmarks: Country Experience ¹	147

I. ABSTRACT

The concept of tax expenditures was developed in the United States and Germany in the 1960s and spread to a significant number of OECD countries in the 1980s. There has been a renewed international interest of late, with Brazil and Korea and a few non-OECD members adopting the practice of reporting tax expenditures to the public. This paper outlines the work being initiated through the IMF *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* to promote the tax expenditure concept as a standard feature of national budget presentation.

A. Fiscal Transparency and Tax Expenditures

The international community has sought to promote more openness about the conduct of fiscal and other policies in member countries. To that end, the Fund staff developed a *Code of Good Practices in Fiscal Transparency* that was initially approved by the Executive Board of the Fund in April 1998, and a slightly modified version was approved by the Board on March 26, 2001.

The fiscal transparency code defines a set of specific principles, and, under each of these principles, a set of operational good practices.¹⁷ Member countries implement the code on a voluntary basis. Countries indicate their commitment to transparency by participating in a Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), which involves, first, consideration of their practices against a self-assessment questionnaire and then an assessment by IMF staff against each of the good practices defined in the code, including suggestions of priority areas to improve transparency. ROSCs will be periodically updated as part of the Fund's regular consultation with the authorities (surveillance).

Transparency and tax expenditures.

Major emphasis is given in the fiscal transparency code to achieving good practices in presenting the conventional budget and accounts data in a timely, reliable, and analytically meaningful way. The code goes beyond this, however: it aims to extend the coverage of fiscal information to cover all fiscal activity and to extend the information horizon over a longer timeframe, rather than simply improve practices in what governments presently choose to put in the public budget and accounts. It specifically covers reporting on the use of tax concessions as an alternative to spending programs similar to that originally proposed by Surrey (1973). Section 2.1.3 of the code advocates that "statements describing the nature and fiscal significance of central government contingent liabilities and tax expenditures, and of quasi-fiscal activities, should be part of the budget documentation." More generally, the code (section 3.1.1) seeks clarity in statements of fiscal policy, including tax policy.

Within the industrial world, there is a continuing need to document tax expenditures in a more systematic and internationally comparable manner, both to facilitate budget discipline and to foster tax reforms that seek to attain the advantages of broad tax bases and low statutory rates. The importance of tax expenditures has been also growing within developing countries, and an increasing reliance on inefficient incentives (tax holidays, indirect tax exemptions, and geographical incentives) has been observed,¹⁸ particularly among the countries that are least integrated into the international capital markets. Of particular concern is the evidence of regional patterns to the incentives offered by countries, suggesting the advent of unhelpful competitive "copycat" behavior and pointing to the desirability of greater regional coordination.

Staff recommendations on implementing tax expenditure budgeting through the transparency manual and individual ROSCs,¹⁹ have thus far been largely confined to suggesting preliminary work on estimating revenue foregone through tax concessions with reference to practices pursued by various OECD countries. It has become clear that more precise guidelines need to be developed. In the absence of an agreed standard definition, neither tax expenditures nor the benchmarks against which they should be measured are clearly defined. Moreover, no clear guidance is provided from country practice on how such estimates might best be integrated into the budget process.

¹⁷ A regularly updated overview of work on promoting standards and codes (including the fiscal transparency code) by the IMF, in conjunction with the World Bank and other international agencies, is given on the IMF website through the Standards & Codes page <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

¹⁸ See Tanzi and Zee (2000).

¹⁹ See <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

The fiscal transparency framework may avoid some of the contention that has surrounded debate among some OECD countries on these issues, since it is specifically concerned with the promotion of open budget processes and the code clearly separates transparency objectives from tax policy arguments.²⁰

B. Tax Expenditure Benchmarks and International Experience

In considering the present state of tax expenditure estimation in member countries four main points emerge. First, and most importantly, the data available are sparse. Only about a tenth of the present Fund membership of 183 countries produces any tax expenditure estimates. In the context of the fiscal transparency code, Table 1, drawn from ROSCs that have been completed and other published information on transparency, shows that few countries other than a number of the advanced economies report tax expenditures—and these countries also make extensive use of other off-budget mechanisms to conduct fiscal policy.

Second, as discussed below, the variety of approaches used makes international comparisons very difficult and obscures analysis of the tax and budget issues that are a central reason for making such estimates. Third, the range of taxes covered by those that produce estimates is not complete. Very few countries make any assessment of tax expenditures under social security contribution arrangements or of those made through the smaller indirect taxes (such as motor vehicle taxes or excises), and none of the countries attempts an assessment of tax expenditures from taxes on international trade. Finally, tax expenditure data most often do not cover the total general (central and subnational) government sector of any country. While subnational governments in a number of countries produce tax expenditure data, it is not complete or readily available in any centralized form and, therefore, is very difficult to utilize in compiling a picture of tax expenditures by the general government sector.

Tax expenditures are measured as deviations against a “normal tax structure” or *benchmark*. In the literature, there is considerable discussion of the appropriate concept of a tax benchmark. When the concept was being developed in the United States in the 1960s, the Haig Simons comprehensive income base was the preferred option. However, this discussion was framed against the background of the importance of the personal and corporate income tax within the federal budget. Other bases have been proposed including a labor income base, and expenditure or consumption base, and a lifetime’s consumption approach. All have proponents and detractors, but none is seen as entirely satisfactory.²¹

In order to define their benchmarks, countries generally use three broad approaches: (i) a *conceptual approach* which seeks to link the benchmark to a “normal tax structure,” the most important being the Haig Simons concept for income taxes and, in some cases, the concept of a “pure” VAT baseline; (ii) a *reference law approach* which uses a country’s existing tax law as a basis to define both the benchmark (for example, income subject to tax) and the concessions giving rise to tax expenditures; and (iii) an approach that seeks to cost only those concessions that are clearly analogous to an *expenditure subsidy*.²² A preliminary survey²³ (see Annex 1) of the various approaches followed by different (mainly OECD) countries indicates that over half employ some form of conceptual baseline, but several use a reference law approach.²⁴ Germany employs an expenditure subsidy approach, the United Kingdom combines a conceptual and expenditure subsidy approach, and the United States uses both conceptual and reference law measures of tax expenditure.

²⁰ Some of the literature on tax expenditures in the budget process tends to advocate a particular view of tax policy rather than simply promoting transparency in tax policy and budget decisions. Thus, to some, Surrey’s original rationale for introducing tax expenditures gave strong emphasis to the policy goal of eliminating tax preferences, implicitly supporting a pure form of the Haig Simons concept of comprehensive income as the appropriate basis for tax policy. Similarly, over the years, there have been many critics of this concept including Bartlett (2001), who noted the lack of conceptual and methodological consistency but again advocated a particular and very different view of the appropriate basis for tax policy.

²¹ The Canada Department of Finance (2000) budget document summarizes the advantages and disadvantages of different benchmark concepts.

²² The German authorities, for example, limit the concept of tax expenditure to concessions that may be considered as a subsidy, which, in turn, is linked (among other things) to whether a broad range of taxpayers benefits from a tax concession. In practical terms, however, type ii and iii approaches identify similar types of concession.

²³ Based on OECD (1996), Canada Department of Finance 2000, and some individual country contacts.

²⁴ Two countries that have recently introduced tax expenditure statements following completion of fiscal ROSCs are Pakistan and Latvia. Both have adopted a reference law approach.

Table 1.
Reporting Off-budget Fiscal Activity

Country 1/	Tax Expenditures	Contingent Liabilities	Quasi-fiscal Activities
Developing Economies			
Cameroon	No	No	No
Honduras	No	No	No but small
Mozambique	No	No	No but small
Papua New Guinea	No	No	No and sizeable
Tunisia	No	No	No; unknown
Uganda	No	No	No; unknown
Zambia	No	No	No and sizeable
Transition Economies			
Azerbaijan	No	No*	No and sizeable
Armenia	No	No	No and sizeable
Bulgaria	No 2/	No 2/	No; /2 unknown
Estonia	No	No	No but small
Kyrgyz Republic	No	No*	No and sizeable
Larvia	No	Partial	Partial
Mongolia	No	No	No and sizeable
Russia	No	No	No and sizeable
Slovenia	No	No	No but small
Ukraine	No	No	No; possibly sizeable
Emerging Market Economies			
Brazil	Yes	Yes	No but small
Czech Republic	No	Yes 4/	No
Egypt	No	No	No
Hungary	Partial	Partial	Partial
India	No	No	No and sizeable
Korea	Partial	No	No and sizeable
Pakistan	No	No	No and sizeable
Philippines	Limited	No	No
Poland	No	No	No
Turkey	No	Yes	No and sizeable
Uruguay	No	No	No and sizeable
Advanced Economies			
Australia 3/	Yes	Yes	No but small
Canada	Yes	Yes with a lag	No but small
France	Yes	Yes	No; possibly sizeable
Greece	Yes	Yes	No; possibly sizeable
Japan	No	Partial	No and sizeable
Sweden	Yes	Yes	No but small
United Kingdom 3/	Yes	Yes	No but small
United States 3/	Yes	Yes	No but small

Source: Unless otherwise indicated, published fiscal ROSCs on IMF website.

1/ Central government level.

2/ Data not published but available to the National Assembly.

3/ Based on responses to self-assessment questionnaire.

4/ Under the new budget law (as per ROSC update of July 2001) a comprehensive statement of contingent liabilities is presented with the budget.

*Records are kept, but not reported to the legislature or published.

All approaches involve judgments by the authorities. Where the Haig Simons conceptual basis is used, a number of adjustments are invariably made to take account of the practical administrative and other difficulties that would be involved in actually attempting to implement the concept.²⁵ The reference law used in the United States is patterned on a comprehensive income tax but “closer to existing law” and tax expenditures under this concept are “limited to special exemptions to the tax law that serve programmatic functions.” The expenditure subsidy concept used in some countries involves direct judgments as to whether or not tax relief constitutes a substitute for a direct subsidy. As a general rule, the first approach will give the widest list of tax expenditures, and the second and third approaches a narrower list.

Income taxes

The absence of a single accepted methodology for defining the benchmark for the income tax has led to considerable differences between countries as to what elements are considered to be in the benchmark. Elements that are normally regarded as part of the tax structure include the tax unit (personal, spouse or wider concept of family or household allowances are often included as part of the benchmark and thus not shown as tax expenditures), the taxation period, the tax rate structure (normally countries regard progressive rates for individuals as part of the benchmark), non-adjustment for inflation, international tax obligations (such as double taxation arrangements), loss carry-over arrangements (which recognize the cyclical nature of business), and provisions for deduction of expenses to earn income.²⁶ However, at the margin, differences in approach in such areas as personal tax allowances, treatment of superannuation arrangements, depreciation allowances and double taxation of dividends lead to major difficulties in making international comparisons.

Other taxes

As Davie (1994) has observed, there is no fundamental reason to limit tax expenditure estimation to income taxes. An expenditure tax base, as discussed, is sometimes seen as a more appropriate general conceptual basis than the Haig Simons comprehensive income tax base.²⁷ Davie advocated essentially a reference law approach to excise taxes and analyzed 244 tax expenditures from the federal excise tax system in the US measured as deviations from the “normal structure” of nine different types of excises. Australia also employs specified benchmarks to measure tax expenditures in regard to its alcohol, tobacco, and petroleum excises using objective indicators such as alcohol, tobacco, and octane content values. When goods are assessed at a special (higher) rate, a disincentive or negative tax expenditure can result (for example, Australia assesses a negative measure on the higher duty imposed on leaded petrol). Once assessment of excises moves beyond such common use items, the task becomes more difficult but, even so, tax advisers develop an eye for significant anomalies.

Measuring concessions through taxation on international trade presents another set of issues. Most observers would see the ideal rate as being zero or close to it (that is, free trade), whilst any departure from a uniform rate would be assessed as (positive or negative) tax expenditure.²⁸ One possibility would be to develop a set of reference laws based on World Trade Organization norms, but explicit efforts would also need to be made to examine and cost alternative mechanisms to promote domestic industry objectives, which is the key policy question.

Tax expenditures and preferential regimes

There is no easy solution to the design of tax expenditure benchmarks. All approaches have limitations. In practical terms, a reference law approach has considerable appeal, but it is obviously difficult to make comparisons among countries on the basis of nationally determined reference laws. Moreover, as argued above, the concept of transparency should be applied to a broader range of taxes.

²⁵ For example, the “normal tax” base allows for several departures from the Haig Simons concept including the deferral of tax on unrealized capital gains, imputed income (such as the rental value of owner-occupied housing or farmer’s consumption of their own produce); existence of a separate corporate tax; and the non-adjustment for inflation of the values of assets and debt.

²⁶ But practice differs between countries and even within countries. In the US, for example, the “reference law” benchmark includes the first bracket of the corporate tax rate; gifts or transfer payments; and accelerated depreciation.

²⁷ A standard definition of a destination based VAT baseline needs to be developed, based on taxation of total private consumption, but excluding some items that, in practice, are difficult to tax such as certain financial and insurance sectors and the imputed value of owner occupied dwellings. See discussion of the modern VAT in Ebrill et al (2001).

²⁸ For a discussion on the Fund’s approach to taxation on international trade, see Ebrill et al (1999).

Generically, tax expenditures can be seen as one form of nontransparent *preferential regime*, whereby government objectives for a particular sector are pursued through differential tax incentives/disincentives rather than by expenditures. Ideally, the objective of improving transparency of tax policies should not be confined to tax expenditures as conventionally defined, but should encompass all forms of preferential regime—though, for practical reasons, most efforts in the first instance would focus on tax expenditures. For most preferential regimes, the tax instrument used can, at least notionally, be replaced by an equivalent expenditure—or by government regulation. Revenue foregone is one valid measure of cost of tax expenditures (see, however, discussion of costing below). However, where the tax is used as a disincentive to imports (trade taxes) or consumption (some excise taxes), revenue foregone estimates will be of a different sign from the subsidy/regulatory equivalent.²⁹ Where governments apply tax regimes more favorable to financial services or other enterprises than neighboring jurisdictions (for example, exemption of interest paid on bank deposits to nonresidents),³⁰ the costs cannot be easily related to direct expenditure equivalents. The costs could be gauged against what is regarded as internationally accepted practices.

A key element in promoting greater transparency of preferential regimes, particularly for tax expenditures, would be the development of a set of “standard” tax laws that could be used as a point of reference by individual countries and internationally for identifying preferential regimes and estimating their costs. The “standard” reference law would seek to define, according to generally accepted practice, both the benchmark (for example, definition of income to be taxed and those concessions that would be taken as a normal part of the tax structure, such as family allowances, normal depreciation allowances, etc) and those concessions that should be defined as part of a preferential regime. Such laws would not preclude countries from estimating tax expenditures or other forms of preference in relation to nationally determined benchmarks, including domestically defined reference laws. The “standard” reference laws constructed would, however, provide a basis for international comparisons and a vehicle for promoting transparency in preferential regimes.

C. Integrating Tax Expenditures with the Budget Process

In most member countries, tax expenditure estimation is undertaken as a separate excise that is not integrated into the budget decisionmaking process. In thinking about future “good practice” to be recommended to member countries, it is useful to reflect on the type of procedural and other changes that would be required if the tax expenditure budget were treated in a way that corresponds to good fiscal transparency practice on the spending side. There are four areas where possible guidance could be developed.

Measuring tax expenditure policy objectives and outcomes

Full integration into the budget would require a proper analysis of the macro and micro impact of tax expenditure policies. At the macroeconomic level, this task is largely observed in most countries, particularly in the industrial world. However, the microanalysis of taxation measures against public policy objectives (such as relative income distribution, home ownership, educational attainment, or health status) often leaves much to be desired. Even countries, such as the United States, that have pioneered “budgeting for results”—involving setting of specific objectives and subsequent quantitative monitoring of outcomes for spending programs—have eschewed an similar universal approach to analysis of tax expenditures.³¹

Progress in this area is sometimes impeded by institutional factors with taxation measures falling under control of tax and finance ministries with different interests to spending ministries, especially in areas which they see as being more appropriately analyzed as part of the tax structure. Notwithstanding this experience, the authors see scope for future editions of the Fiscal Transparency Code to emphasize performance measurement of at least major non-structural tax expenditures as a legitimate good practice to be encouraged by member countries.

²⁹ In cases of tariff protection, the subsidy required to provide the same effective protection would be the most appropriate measure of the cost of the regime. Similar reasoning suggests that a tax disincentive applied to “demerit” goods should not be interpreted simply as a negative tax expenditure, though the alternative would likely be to achieve the objective through regulation.

³⁰ See OECD (1998).

³¹ Of course, there are some notable exceptions to this generalization. Social transfers to low-income groups, for example, have been subject to extensive study of the relative performance of tax expenditure and spending policies in addressing government objectives in this area. See, for example, series of articles on *Making Work Pay* in OECD (2000).

New policies and trade-off between direct and tax expenditures

Integration of tax expenditures in the budget implies that budget documents would clearly distinguish new and existing policies, with a disciplined budget process for introducing all new policy measures together with transparent mechanisms for assessing trade-offs between tax and direct expenditures.

Experience to date in the ROSCs conducted suggests that most industrial, and a number of non-industrial, countries do attempt to separate new and existing spending and taxation policies in their budget presentations. However, the spending and taxation presentations are prepared as two independent exercises and, when considered by the legislative branch, are often considered by different committees. Accordingly, opportunities for consideration of the trade-off between the full range of new policy options are either ignored or made in a non-transparent and non-accountable manner.

In an ideal system, all forms of tax concession would be weighed in the budget process against social and other benefits and alternative ways of achieving those benefits. For this kind of system to be implemented, however, it would be necessary to establish appropriate decision-making mechanisms for each different functional policy area. And logistically, two estimation tasks would need to be tackled. First, new and existing spending and taxation expenditure proposals would need to be grouped together with counterpart data for spending programs under functional headings in the budget documents using a common terminology. Second, the costing basis used for each component would need to be comparable and this latter task is discussed further below.

Experience in implementing formalized tax expenditure and spending budget in this fashion has been somewhat limited. Possibly the most comprehensive steps in this direction were taken in Canada in the early 1980s. But, as described by Poddar (1988), this system did not last long—in part because responsibilities between the finance ministry and spending ministries over various kinds of tax expenditure policies were not clearly defined—and certainly there was no categorization of tax expenditures in the way suggested above.

A full integration of budget decisions on tax expenditure and direct spending policies does not appear to be immediately feasible for many countries. Nonetheless, for most, greater clarity in explaining the trade off in decisions between tax concession and spending policies could be achieved and would enhance transparency of budget presentations.

Improved costing of tax expenditure policies

Even for countries within the OECD region, which are armed with tax models, extensive taxpayer statistical bases, and comprehensive information on household expenditure and other tax bases, published tax expenditure estimates are often unreliable. In most countries, tax administrations seek to base their assessments on the actual ex-post measure of the “cost” of a relief. National administrations generally eschew costing which attempt to assess the behavioral response of taxpayers to removal of concessions.³² The reasons for such approaches are well-understood and empirical experience points to the magnitude of error that could be introduced by attempting an alternative approach.

Nonetheless, two reasonable actions might be pursued as good practice for countries producing tax expenditure estimates under the existing transparency code. First, it would be desirable to seek greater efforts from authorities in spelling out the assumptions that are used in the estimates shown in tax expenditure estimates. Second, and more important, the statement of risks, which the code suggests should accompany each budget statement, should contain a more thorough analysis of the risks to budget outcomes of the mis-estimation of tax expenditures and thus government tax revenues (as part of the overall assessments of fiscal and economic risks).

A further problem facing users of tax expenditure data is that they do not necessarily provide a basis for assessing what equivalent cost of implementing the policies concerned through the spending side of the budget. This is due to several factors—differences in the tax equivalent basis of the estimates; the possible “program costs” associated with difficulties that may be encountered in delivering similar programs that target the same group of

³² Similar problems arise on the spending side of the budget if there is an open-ended commitment to subsidize a particular activity, like housing.

beneficiaries through the spending side of the budget; and the fact that some tax expenditure estimates would cost more to administer if delivered through the spending side of the budget.

No country prepares a comprehensive measure of “how much money the government would have to spend to induce the same behavior or put taxpayers in the same position they would be in without the tax expenditure.”³³ Since 1982, the United States has provided a separate tabulation of the cost of tax expenditures on an *outlay equivalence* basis, which is defined as “the amount of outlay that would be required to provide the taxpayer with the same after tax income as would be received through the tax preference.” This measure, while useful, covers only a part of the information needed to make a comprehensive comparison of the impact of tax expenditure and outlay measures. Clearly, full comparability of costs of these alternative policies is something to which few countries within the Fund membership could aspire and while future manuals might highlight the desirable longer run goals in this area, it would not be useful to include such objectives as a good practice at this stage.

Of course, for countries outside the OECD, the most basic task is to obtain any estimates of tax expenditures at all, since few maintain proper taxpayer statistical records of total tax liabilities and the cost of deductions. Nor do they possess up-to-date supporting national statistical data on tax bases. At the same time, however, the tax systems in transition and developing countries are often simpler and the number of concessions to be costed much smaller. Similarly, the cost of concessions may be restricted to just a few recipients that are quite easily identified especially where countries have created—often with the Fund’s assistance—so-called large taxpayer administration units that process and monitors the PIT, CIT and VAT taxes paid by major enterprises and, in some cases, high-income self-employed businessmen. For these countries a major priority for the Fund should be to provide the required technical assistance to able them to attain a capacity to prepare estimates of tax expenditures. But for those still unable to meet such a goal, the Code should at least encourage governments to provide a listing of the main tax expenditures present within their tax systems and some qualitative discussion of their probable importance.

Monitoring tax expenditure execution

It is acknowledged that tax expenditures cannot be monitored on a monthly or quarterly basis, as would be the desirable norm for monitoring financial compliance in expenditure policies. Tax expenditures estimates often have to be based on historical data, including annual tax returns, which are processed with a considerable lag.

Nonetheless, it would seem that two developments could be considered in future discussion of good fiscal transparency practice. First, it is desirable that tax expenditure estimates should be kept up-to-date and that the mid-year budget reviews now undertaken by a number of countries (and included as a good practice under the Code) should include the updating of tax expenditure estimates as a task to be performed as part of such reviews. Second, more attention could be paid to providing at least two years of historical data within budget documents on tax expenditures as required by the Code for the spending side of the budget.

D. Conclusion

The benefits of greater transparency in reporting tax concessions have been recognized by a few advanced countries, but the variety of methods of estimation used provides no clear guidance for the majority of countries that do not yet make tax expenditure estimates, nor does it permit international comparisons of the use of tax concessions. Given the significance of tax concessions in both the industrialized and developing countries, some further efforts to establish clear guidelines for integrating tax concession policy choices more closely with other aspects of fiscal management appear well justified.

This paper argues that that a coordinated effort should be made to develop, first, a set of reference laws that could be used by developing and emerging market economies to define their preferential regimes, and second, guidelines for progressively integrating tax concession policy more effectively with budget processes. Both elements appear essential to address the long-term task of achieving transparency of governments’ tax policies and concessions. Such an initiative would require close consultation and cooperation between the relevant international organizations, including the IMF and the OECD, and member countries.

³³ See Bartlett (2001).

REFERENCES

- Bartlett, Bruce (2001). *"The End of Tax Expenditures As We Know Them?"* Special Report, Tax Notes, July 2001.
- Canada Department of Finance (2000), *Tax Expenditures: Notes to the Estimates/Projections* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2000).
- Davie, Bruce F., (1994), *"Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System,"* National Tax Journal, March 1994.
- Ebrill, Liam, Janet Stotsky, and Reint Gropp, (1999) *"Revenue Implications of Trade Liberalization,"* IMF Occasional Paper No 180, Washington: International Monetary Fund).
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers, (2001), *"The Modern VAT,"* Washington D.C., International Monetary Fund.
- Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD 1996), *"Tax Expenditures: Recent Experiences,"* Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD 1998), *"Harmful Tax Competition,"* Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2000), series of articles on Making Work Pay in *"Economic Studies"* No 31, 2000/II.
- Poddar, Satya (1988) *"Integration of Tax Expenditures into the Expenditure Management System, The Canadian Experience,"* in Neil Bruce ed; *Tax Expenditure and Government Policy* (Kingston, Ontario, Queens University, pp. 259–268).
- Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD 2001), *"OECD Economic Outlook,"* Chapter V, Volume 20001/1 No 69, Paris, June 2001.
- Surrey Stanley, (1973), *Pathways to Tax Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973).
- Tanzi, Vito. and Howell H. Zee, (2000) *"Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries"* IMF Working Paper WP/00/35, March 2000.
- United States: Office of Management and Budget (2001), *Analytical Perspectives: Fiscal Year 1998* (Washington: U.S. Government Printing Office).
- Zee, Howell H, "Value-Added Tax," in Pathasarathi Shome (ed.) *"Tax Policy Handbook,"* Fiscal Affairs Department, IMF, Washington D.C., 1995.

APPENDIX 1.

Tax Expenditure Benchmarks: Country Experience ¹

Country Experience ²	Structural Benchmark	Taxes Covered
1 Australia	A <i>conceptual</i> base is used based on an adjusted Haig Simons approach for personal and corporate taxes.	Five benchmarks are used: - personal income tax, retirement benefits; fringe benefits; the business (corporate) tax; and an excise benchmark. The recently introduced VAT is considered a State tax and is not covered.
2 Austria	A <i>reference law</i> benchmark is employed. The estimates cover only indirect subsidies arising out of "revenue foregone to individuals or juristic persons for the private activities performed in the interest of the general public."	Personal and corporate taxes only are covered.
3 Belgium	A <i>conceptual</i> benchmark is employed. Tax expenditure is defined as "revenue foregone due to tax incentives in the form of dispensations from ordinary taxation...which could be replaced by direct subsidies."	Personal and corporate income taxes, VAT, non-resident tax, real estate and securities taxes, road tax, excise duties, registration fees and inheritance tax.
4 Brazil	Appears to use a <i>reference law</i> baseline for each of the main tax bases in the legislation. The law requires a statement on the effect of tax exemptions and incentives at both the national and subnational level.	Personal and corporate income taxes. VAT and various indirect taxes (taxes on industrialized products, financial transactions, rural land ownership) as well as import duties. Social security contributions are also covered.
5 Canada	A <i>conceptual benchmark</i> based on an adjusted Haig Simons concept is used for income and corporate taxes. A national definition is used for VAT baseline (destination based, 7-per-cent rate; calendar year; and recognition of the constitutional immunity of government units from taxation).	Personal and corporate income taxes. VAT exemptions.
6 Finland	A <i>conceptual concept</i> is employed which, for income taxes, is "close to the comprehensive income concept." VAT concessions are assessed against principles of a "pure" value added system.	Personal and corporate income taxes. VAT exemptions. Other indirect taxes (e.g., turnover tax, exemptions for motor vehicles imported as personal effects).
7 France	Appears to use a pragmatic <i>reference law</i> baseline. "A tax expenditure is a loss of tax revenue that would not have occurred under the application of general tax law."	Personal and corporate taxes only are covered. Registry fees and stamp duties. The cost of VAT concessions. And tax on the consumption of petroleum products.
8 Germany	Tax expenditure is characterized as being analogous to an <i>expenditure subsidy</i> benefiting industry. Items such as tax relief for families constitute part of the benchmark and are not shown as tax expenditure (but are shown separately). Pensions arrangements assume an expenditure tax baseline and hence no tax expenditures are shown for this item.	Personal and corporate income taxes. VAT exemptions. Property tax. Net Worth tax. Motor vehicle taxes.

9	Ireland	There is no formal concept of benchmark but a pragmatic <i>conceptual baseline</i> for direct taxes only. Indirect tax concessions are not evaluated in the annual report.	Personal and corporate income taxes.
10	Italy	There is no formal concept of benchmark. Tax expenditure is defined as "an exception to the principles of generality, uniformity, and progressivity of taxation."	Personal and corporate income taxes and some indirect taxes.
11	Korea	Tax expenditures are evaluated against a <i>reference law</i> baseline that specifies a list of over 200 concessions.	Personal and corporate income taxes and indirect taxes.
12	Netherlands	A <i>reference law</i> determination of the baseline is followed. Tax expenditure is measured as a "loss or deferment of tax revenue arising from a statutory provision in so far as that provision does not accord with the basic levy system provided for by the law."	Personal and corporate income taxes.
13	Portugal	A <i>conceptual benchmark</i> appears to be used covering both direct and indirect taxes.	Personal and corporate income taxes. Some VAT exemptions.
14	Spain	The authorities state that they employ a <i>conceptual base</i> that is close to the comprehensive income concept for income taxes. VAT concessions are also measured.	Personal and corporate income taxes. VAT exemptions.
15	Sweden	The authorities employ a Haig Simon <i>conceptual</i> benchmark for income tax analysis. And a <i>regulatory</i> baseline is used for the VAT and other commodity taxes (linked to legislation). Both positive and negative tax expenditures are evaluated.	Benchmarks are provided for income tax, labor tax, social security contributions paid by employers, VAT and some commodity taxes. No tax expenditures are shown for taxes on motor vehicles or duties on alcohol and tobacco.
16	United Kingdom	The UK approach has some similarities to that employed in Germany, which attempts to identify subsidies. Specifically, only relief that is seen as an alternative to public spending is labeled as tax expenditures; relief that is an integral part of the tax structure or simplify administration are called structural relief; and a third category combines relief which combines elements of both the structural and expenditure categories.	Personal and corporate income tax. VAT exemptions are also covered. Inheritance tax. Capital gains tax. National insurance contributions.
17	United States of America	Two separate presentations are made for income taxes: a <i>conceptual</i> benchmark (the "normal tax structure") based on the Haig Simons concept; and a <i>reference law</i> benchmark that covers "special exceptions in the tax code that serve programmatic functions." A separate benchmark applies to transfer taxes but there is no measure of tax expenditures against indirect taxes such as excises or customs, nor for social security contributions.	Personal and corporate income taxes. Transfer taxes.
1/	Preliminary data based mainly on OECD (1996).		
2/	Covers only central government.		

**MEDICIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO
EN CHILE**

Patricio Barra

y

Michel Jorratt

Tabla de Contenidos

I. Introducción	151
II. Definición de Gasto Tributario en Chile	151
A. Impuesto a la Renta.....	152
B. Impuesto al Valor Agregado	153
III. Metodología y Resultados	153
A. Metodología	153
B. Resultados de las Mediciones de GT.....	154
C. Descripción de las Franquicias Evaluadas	157
1. Gastos Tributarios del Impuesto a la Renta	157
2. Gastos Tributarios del IVA.....	164
IV. Síntesis y Conclusiones	167
Referencias	169

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la política fiscal tiende muchas veces a concentrarse sólo en el gasto fiscal directo, aquél que se materializa a través de las distintas partidas y cuentas del presupuesto público, que se implementa en los distintos ministerios y entidades fiscales o que se aplica en la forma de subsidios o transferencias. Si bien, la acción presupuestaria es la más visible de la política fiscal, no se trata por cierto del único mecanismo a través del cual el Estado opera su rol en la economía. En efecto, la política fiscal también involucra acciones al margen del presupuesto público³⁴. Dentro de éstas, el Gasto Tributario (GT, en adelante) es uno de los canales más relevantes a través de los cuales se hace política fiscal no-presupuestaria.

El concepto de GT puede entenderse, en un sentido amplio, como aquella recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se suele llamar a esta variable como "renuncia tributaria", aludiendo al hecho de que por esta vía el Fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

En lo referente a la medición del GT hay que señalar que ésta sin duda es una tarea compleja, y por ello muchas veces postergada en economías en desarrollo, pero que reviste enorme importancia. Desde luego, la medición del GT involucra un principio crucial, el de la transparencia fiscal³⁵. Por lo general, la acción fiscal más visible --la acción presupuestaria directa-- es objeto de extensos debates y análisis. La elaboración y mantención de estadísticas sistemáticas del presupuesto público así lo permite. El monitoreo de los incentivos tributarios, por el contrario, suele verse obstaculizado por la falta de información. Esta es una primera justificación para medir el GT, contribuyendo a la transparencia de las políticas económicas y sociales del gobierno. Hay también una consideración de economía política, ya que interesa explicitar qué objetivos se persiguen y quiénes son los beneficiarios de la acción fiscal no-presupuestaria.

En segundo lugar, disponer de una medida del GT también permite evaluar el desempeño del sistema tributario, y orientar su administración. Los sistemas impositivos con una mayor presencia de regímenes especiales suelen exhibir mayores distorsiones económicas, mayor nivel de complejidad tributaria y más espacios para la evasión y elusión, por lo tanto la cuantía del GT puede ser ilustrativa del desempeño y de las áreas vulnerables del sistema tributario.

Tercero, en el contexto de reformas tributarias donde el campo de acción para la instauración de nuevos impuestos o de mayores tasas impositivas aparece cada vez más limitado, disponer de una medida del GT puede ser un elemento muy valioso, ya que la eliminación de las franquicias tributarias emerge como nueva fuente de recursos fiscales.

En el presente trabajo nos hemos abocado a la tarea de obtener una estimación del GT para el caso de Chile. Para lograr lo anterior intentamos convenir una metodología de medición que recoge la experiencia internacional en el tema, pero que es al mismo tiempo específica a las características del sistema tributario chileno. Al respecto, hacemos presente que si bien en Chile no se puede hablar de una práctica sistematizada en la estimación del GT, existe un importante número de trabajos y experiencia acumulada en la medición de exenciones y franquicias, en organismos como el Servicio de Impuestos Internos (SII), los cuales han servido de base para buena parte de las mediciones presentadas en este trabajo.

Se debe señalar además que no es propósito de nuestro trabajo evaluar la pertinencia o eficacia de los incentivos tributarios en sí mismos.

El trabajo se ha organizado como sigue. En el capítulo 2 se conviene una definición de GT. En el capítulo 3 se presentan la metodología y los resultados de GT obtenidos para el caso de Chile. El capítulo 4 concluye.

II. DEFINICIÓN DE GASTO TRIBUTARIO EN CHILE

Un determinado tratamiento tributario será considerado GT en la medida en que se desvíe del tratamiento tributario normal y que con ello se favorezca, promueva o estimule a un sector o agente de la economía. En este

³⁴ Cómo se señala en CEPAL [1998], los mecanismos de la política fiscal al margen del presupuesto comprenden además del gasto tributario, a las actividades extrapresupuestarias de agencias descentralizadas, al compromiso de pasivos fiscales contingentes y conjeturales y a otras actividades de política fiscal implícita como control de precios, tipo de cambio, etc.

³⁵ Véase IMF [1998].

sentido, la definición de GT que adoptaremos para el caso de Chile requiere establecer como punto de partida lo que entenderemos como su sistema tributario normal, lo cual obviamente no está exento de subjetividad.

En lo que sigue, convenimos una norma tanto para el impuesto a la renta como para el IVA, a partir de los cuales se desprenderán aquellos GT a ser estimados. Cabe señalar que el presente estudio se limita a la estimación del GT para estos dos impuestos, por cuanto son los más importantes del sistema tributario chileno y concentran con toda seguridad la mayor parte de franquicias del sistema.

A. Impuesto a la Renta

La norma del impuesto a la renta considera las siguientes características:

- Definición de renta de Haig-Simons
- Los sujetos del impuesto son las personas naturales
- Las tasas y tramos de renta corresponden a las vigentes
- La unidad de tributación es el individuo
- El período de tributación es el año calendario
- Los regímenes para pequeños contribuyentes y de contabilidad simplificada se consideran parte de la norma.

A continuación se explica en más detalle cada uno de estos atributos.

- **Definición de Renta de Haig-Simons**

La norma escogida para el impuesto a la renta considera que la base imponible del impuesto debiera ser igual al ingreso de las personas, de acuerdo a la definición de Haig-Simons, esto es, la variación que experimenta su patrimonio entre dos puntos del tiempo más el consumo durante ese mismo período. Al tomar esta definición, los incentivos al ahorro, tales como los establecidos en el artículo 57 bis o la rebaja del 50% de los intereses y dividendos, deben ser tratados como GT. También sería GT la deducción de las cotizaciones previsionales de la base del impuesto de Segunda Categoría y la exención de impuestos que beneficia a los ahorros previsionales administrados por las AFP. De igual forma, tratándose de rentas empresariales, es un GT la aplicación del impuesto Global Complementario sobre base realizada en vez de base devengada.

- **Los Sujetos del Impuesto son las Personas Naturales**

Un principio fundamental sobre el cual se construye el Impuesto a la Renta chileno es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas naturales; los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales. La norma escogida es acorde con este principio. En este sentido, el crédito de primera categoría que evita la doble tributación de las utilidades empresariales no es un GT.

- **Tasas y Tramos de Renta**

La tasa de 15% del impuesto de Primera Categoría y las escalas de tasas de los impuestos personales se consideran parte de la norma. Igual consideración se hace respecto del impuesto único de 15% que afecta a las ganancias de capital no habituales.

- **Unidad de Tributación**

Se considera que la unidad de tributación son los individuos, al igual que como ocurre en la legislación vigente.

- **Período de Tributación**

Se considera como norma los períodos de tributación que establece la ley vigente. Es decir, el año calendario para los impuestos de Primera Categoría y Global Complementario, y el mes calendario para el impuesto de Segunda Categoría.

- **Regímenes Especiales para Pequeños Contribuyentes**

El artículo 22 de la ley de Impuesto a la Renta establece cinco regímenes especiales para los denominados 'pequeños contribuyentes' (mineros artesanales, suplementeros, comerciantes, talleres artesanales y pescadores artesanales). Cada uno de ellos aplica un impuesto único y fácil de determinar. Estos regímenes se consideran parte de la norma, por cuanto su objetivo último es facilitar el cumplimiento tributario de personas que no tienen la suficiente capacidad, tanto económica como intelectual, de mantener un sistema de contabilidad completa. En efecto, no es claro si el impuesto que les corresponde pagar es mayor o menor al que pagarían bajo el régimen normal.

Igual criterio se aplica al régimen de contabilidad simplificada al que se acogen los contribuyentes que explotan bienes inmuebles y bienes raíces agrícolas acogidos a la ley de bosques.

No se consideran parte de la norma los regímenes de renta presunta y de tributación en base a retiros (artículo 14 bis), pues ambos producen alivios tributarios a quienes se acogen a ellos. En efecto, se ha determinado que la renta presunta es en promedio la tercera parte de la renta efectiva. Por su parte, el régimen de tributación en base a retiros libera del impuesto de Primera Categoría a las utilidades retenidas.

B. Impuesto al Valor Agregado

Definiremos como norma un IVA tipo consumo, que grava la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios, con una tasa única igual a la tasa vigente de 18%³⁶. Consideramos la tasa cero de las exportaciones como parte de la norma, por cuanto se trata una exención cuyo objetivo no es favorecer a un sector específico de la economía, sino evitar la doble tributación de los productos exportados³⁷.

Una característica del IVA chileno, que puede ser discutible si se considera parte de la norma, es el tratamiento que se da a los remanentes. La ley del IVA permite la devolución de los remanentes originados en la adquisición de activos fijos al cabo de seis meses. En teoría, un IVA neutral debiera admitir la devolución de remanentes, cualquiera fuera su origen, pues de otro modo hay un costo financiero para la empresa que los soporta, los cuales terminan siendo transferidos al consumidor final, alterando de esa forma la neutralidad del impuesto. Sin embargo, como la devolución sólo se dirige únicamente a remanentes por compras de activo fijo hemos optado por excluirlo de la norma, y por ende, estimar su correspondiente GT³⁸.

III. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

A. Metodología

Utilizaremos una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó, pero aplicando un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo y pago de IVA³⁹. Ciertamente la derogación de una franquicia puede afectar otras decisiones de los agentes económicos que aquí no se consideran, como tampoco se considera cambios de comportamiento en las autoridades tributarias o en el nivel de evasión. A pesar de ser un supuesto simple permite una mejor aproximación al GT neto que se derivaría derogando una franquicia.

La medición de GT asociado a cada franquicia se realiza aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Es importante recalcar este supuesto, por cuanto muchas franquicias tienen efectos conjuntos, lo cual significa que el GT agregado no es igual a la suma de los GT individuales. En este informe se ha incluido la estimación del GT agregado para el Impuesto a la Renta y para el IVA, la que considera en cada uno de ellos la derogación simultánea de todas las franquicias.

Finalmente, se ha escogido como período de estimación el año 1998 y se ha optado por una evaluación de flujo de caja. Es decir, para el caso del Impuesto a la Renta se considera como período de estimación, el año tributario 1998, en el cual se declararon las rentas percibidas o devengadas en el año 1997. En cambio, para el caso del IVA se considera el período enero a diciembre de 1998, en el cual se declaró el IVA por la actividad realizada entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998.

³⁶ En la práctica esta norma coincide con la estructura legal del impuesto, ya que en Chile el impuesto opera con tasa única de 18%, sobre todas las transacciones afectas.

³⁷ Esta norma está presente en todas las mediciones internacionales de GT en el IVA.

³⁸ Existen varias razones para considerar esta devolución como un estímulo tributario. En primer lugar, fue introducida con posterioridad a la instauración del impuesto en 1974 y con un claro objetivo de estimular la inversión física. Puede ser sustituido por un subsidio equivalente. Otras formas de inversión por ejemplo en Investigación y Desarrollo no reciben el beneficio. Además, en la medida que la empresa no genera débitos de IVA sustantivos, la devolución adquiere características de una exención total que opera en forma transitoria.

³⁹ Este efecto de segundo orden en la recaudación de IVA es válido en Chile, precisamente porque el IVA es bastante amplio en su cobertura sobre el gasto, de manera que una reducción de éste se traducirá en una menor recaudación de IVA.

B. Resultados de las Mediciones de GT

En el cuadro N° 1, se presentan las mediciones de GT para el Impuesto a la Renta, en concordancia con la norma definida en la sección anterior. Para efectos de presentación, éstos se agrupan en GT del Impuesto a la Renta de las Empresas y GT de los Impuestos a las Rentas Personales. A su vez, dentro de cada uno de estos dos grupos, los GT se clasifican en Regímenes Especiales, Exenciones, Deducciones, Créditos, Diferimientos y Tasas Reducidas. En el cuadro N° 2, se presentan las mediciones de GT para el IVA, en concordancia con la norma definida en la sección anterior. En primer lugar se cuantifican las exenciones y hechos no gravados. Los primeros corresponden a bienes o servicios que si bien cumplen con la definición legal de bienes o servicios afecto, la propia ley los ha dejado expresamente al margen de la aplicación del impuesto. Los segundos, son aquellos bienes o servicios que no caen dentro de la definición legal de afectos. En segundo lugar se describen los créditos al impuesto y a continuación los diferimientos. Finalmente, en el cuadro N° 3 se muestra el GT para cada grupo sector/objetivo definido previamente.

Cuadro 1
GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA
AÑO 1998

	Sector/Objetivo	Gasto		
		[Mill. Pesos]	[Mill. US\$]	[% del PIB]
TOTAL		1.056.842	2.296	3,14
Impuesto a la Renta de las Empresas		376.179	817	1,12
<i>Regímenes especiales</i>		<i>52.821</i>	<i>115</i>	<i>0,16</i>
Renta presunta empresas agrícolas	Agricultura	41.045	89	0,12
Renta presunta empresas mineras	Minería	3.601	8	0,01
Renta presunta empresas de transporte	Transporte	7.201	16	0,02
Renta presunta en explotación de bienes inmuebles	Inmobiliario	974	2	0,00
Tributación en base a retiros del art. 14 bis	Empresas	s.i.	s.i.	s.i.
<i>Exenciones</i>		<i>59.666</i>	<i>130</i>	<i>0,18</i>
Intereses obtenidos por contribuyentes del art. 20 N°1	Agricultura	s.i.	s.i.	s.i.
Instituciones de beneficencia	Otros	s.i.	s.i.	s.i.
Utilidades inferiores a 1 UTA	Empresas	353	1	0,00
Explotación de viviendas económicas acogidas al DFL 2	Inmobiliario	45.180	98	0,13
Rentas de empresas instaladas en zonas francas	Regional	10.660	23	0,03
Rentas obtenidas en Isla de Pascua	Regional	s.i.	s.i.	s.i.
Rentas de empresas instaladas en la XII región	Regional	2.432	5	0,01
Rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	Regional	1.042	2	0,00
<i>Deducciones</i>		<i>1.440</i>	<i>3</i>	<i>0,00</i>
Donaciones para la realización de programas educacionales	Educación	s.i.	s.i.	s.i.
Parte no acreditable de las donaciones a universidades e institutos profesionales	Educación	1.440	3	0,00
Becas de estudios para los trabajadores	Educación	s.i.	s.i.	s.i.
<i>Créditos al impuesto</i>		<i>131.353</i>	<i>285</i>	<i>0,39</i>
Crédito impuesto territorial	Empresas	67.691	147	0,20
Crédito por compras de activo fijo	Ahorro-Inversión	18.771	41	0,06
Crédito donaciones fines culturales	Educación	939	2	0,00
Crédito donaciones fines educacionales	Educación	1.775	4	0,01
Crédito donaciones a universidades e IP	Educación	9.601	21	0,03
Crédito por inversiones en Arica y Parinacota	Regional	1.204	3	0,00
Crédito por gastos de capacitación	Educación	27.621	60	0,08
Pago provisional por asesorías técnicas de exportadores	Empresas	3.751	8	0,01
<i>Diferimientos del impuesto</i>		<i>114.520</i>	<i>249</i>	<i>0,34</i>
Depreciación acelerada	Ahorro-Inversión	108.794	236	0,32
Cuotas de leasing	Ahorro-Inversión	5.726	12	0,02
<i>Tasas reducidas</i>		<i>16.379</i>	<i>36</i>	<i>0,05</i>
Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera	Ahorro-Inversión	16.379	36	0,05

Cuadro 1 (Continuación)
GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO A LA RENTA
AÑO 1998

	Sector/Objetivo	Gasto		
		[Mill. Pesos]	[Mill. US\$]	[% del PIB]
Impuesto a las Rentas Personales		680.663	1.479	2,02
<i>Exenciones</i>		<i>41.313</i>	<i>90</i>	<i>0,12</i>
Intereses inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	728	2	0,00
Dividendos inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	149	0	0,00
Ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM obtenidos por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	0	0	0,00
Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	80	0	0,00
Rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	53	0	0,00
Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM obtenidas por trabajadores dependientes	Ahorro-Inversión	0	0	0,00
Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA obtenidas por trabajadores dependientes	Inmobiliario	10.178	22	0,03
Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	Inmobiliario	30.120	65	0,09
Ganancias de capital no habituales de acciones SA, inferiores a 10 UTA	Ahorro-Inversión	s.i.	s.i.	s.i.
Ganancias de capital no habituales de bonos, inferiores a 10 UTA	Ahorro-Inversión	s.i.	s.i.	s.i.
Ganancias de capital no habitual obtenida en la venta de bienes raíces	Ahorro-Inversión	s.i.	s.i.	s.i.
<i>Deducciones</i>		<i>96.947</i>	<i>211</i>	<i>0,29</i>
Cotizaciones de salud de trabajadores dependientes	Salud	22.457	49	0,07
Becas de estudio pagadas a trabajadores dependientes	Educación	s.i.	s.i.	s.i.
Asignaciones de colación pagadas a trabajadores dependientes	Otro	s.i.	s.i.	s.i.
Asignaciones de transporte pagadas a trabajadores dependientes	Otro	s.i.	s.i.	s.i.
20% inversión en acciones de pago efectuadas antes de mayo de 1998	Ahorro-Inversión	14.571	32	0,04
Presunción de gratificación de zona (I y XII regiones)	Regional	s.i.	s.i.	s.i.
Presunción de gratificación de zona (XII región)	Regional	s.i.	s.i.	s.i.
Cotizaciones previsionales de empresarios	Ahorro-Inversión	428	1	0,00
50% de los dividendos de SAA e intereses	Ahorro-Inversión	0	0	0
50% o 20% de los dividendos y ganancias de capital de acciones de SAA	Ahorro-Inversión	9.985	22	0,03
Presunción de gastos trabajadores independientes	Otro	46.387	101	0,14
<i>Créditos al impuesto</i>		<i>5.487</i>	<i>12</i>	<i>0,02</i>
Crédito por ahorro neto positivo	Ahorro-Inversión	3.556	8	0,01
Crédito de fomento forestal DL 701	Forestal	235	1	0,00
Crédito donaciones fines culturales	Educación	75	0	0,00
Crédito donaciones a universidades e IP	Educación	580	1	0,00
Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en la XII región	Regional	730	2	0,00
Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera	Regional	313	1	0,00
<i>Diferimientos del impuesto</i>		<i>517.626</i>	<i>1.125</i>	<i>1,54</i>
Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto	Ahorro-Inversión	427.811	929	1,27
Cotizaciones para fondos de pensión				
Deducción de las cotizaciones para fondos de pensiones	Ahorro-Inversión	44.804	97	0,13
Rentas de inversión de los fondos de pensiones	Ahorro-Inversión	49.434	107	0,15
Impuestos sobre los retiros	Ahorro-Inversión	-5.238	-11	-0,02
<i>Tasas Reducidas</i>		<i>9.300</i>	<i>20</i>	<i>0,03</i>
Impuesto único de 15% sobre ganancias de capital no habituales	Otro	9.243	20	0,03
Tasa reducida para choferes de taxis y obreros agrícolas	Otro	57	0	0,00

Cuadro 2
GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
AÑO 1998

	Sector/Objetivo	Gasto		
		[Mill. Pesos]	[Mill. US\$]	[% del PIB]
TOTAL		368.664	801	1,10
<i>Exenciones y hechos no gravados</i>		<i>192.178</i>	<i>418</i>	<i>0,57</i>
Transporte de pasajeros	Transporte	37.824	82	0,11
Establecimientos de educación	Educación	34.641	75	0,10
Prestaciones de salud	Salud	59.015	128	0,18
Servicios financieros	Financiero	-12.942	-28	-0,04
Isapres	Salud	5.818	13	0,02
Seguros generales	Seguros	200	0	0,00
Seguros de vida	Seguros	10.952	24	0,03
Arriendo de bienes inmuebles	Inmobiliario	68.662	149	0,20
Servicios de esparcimiento	Esparcimiento	11.442	25	0,03
Servicios prestados a empresas	Otro	-5.005	-11	-0,01
Servicios agrícolas	Agricultura	-10.820	-24	-0,03
Servicios diversos	Otro	16.363	36	0,05
Ventas de activos inmovilizados adquiridos antes de un año	Empresas	3.462	8	0,01
<i>Créditos</i>		<i>165.277</i>	<i>359</i>	<i>0,49</i>
Crédito especial para la construcción de viviendas	Inmobiliario	95.150	207	0,28
Crédito por impuesto al petróleo diesel	Empresas	70.126	152	0,21
<i>Diferimientos</i>		<i>11.209</i>	<i>24</i>	<i>0,03</i>
Devolución de remanentes de activo fijo	Ahorro-Inversión	11.209	24	0,03
IVA pagado en la primera venta de vehículos destinados al transporte de pasajeros	Transporte	s.i.	s.i.	s.i.

Cuadro 3
GASTO TRIBUTARIO POR SECTOR/OBJETIVO
AÑO 1998

Sector/Objetivo	A. Gasto			
	[Mill. Pesos]	[Mill. US\$]	% de Participación	% del PIB
Agricultura	30.225	66	2,1	0,09
Ahorro-Inversión	690.862	1.501	48,5	2,05
Educación	76.673	167	5,4	0,23
Empresas	146.206	318	10,3	0,43
Esparcimiento	11.442	25	0,8	0,03
Financiero	-12.942	-28	-0,9	-0,04
Forestal	235	1	0,0	0,00
Inmobiliario	250.264	544	17,6	0,74
Minería	3.601	8	0,3	0,01
Otros	67.046	146	4,7	0,20
Regional	16.380	36	1,2	0,05
Salud	87.290	190	6,1	0,26
Seguros	11.152	24	0,8	0,03
Transporte	45.025	98	3,2	0,13
TOTAL¹	1.423.458	3.093	100,0	4,23

Notas: 1/ Este total corresponde a la suma simple de los datos parciales, sin considerar efectos conjuntos.

C. Descripción de las Franquicias Evaluadas

1 Gastos Tributarios del Impuesto a la Renta

a) Impuesto a la Renta de las Empresas

- Regímenes especiales

Renta presunta empresas agrícolas:

Pueden acogerse a este régimen los agricultores cuyas ventas anuales no excedan 8.000 UTM y que no tengan otros ingresos gravados bajo régimen de renta efectiva (tratándose de sociedades, éstas deben estar formadas sólo por personas naturales). La renta presunta es igual al 10% del avalúo fiscal del bien raíz. Cuando se arrienda, el arrendador tiene una renta presunta definida igual al 4% del avalúo, mientras que el arrendatario paga sobre renta efectiva. Sobre esta renta presunta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.

Renta presunta empresas mineras:

Pueden acogerse a este régimen las empresas mineras cuyas ventas anuales no excedan de 36.000 toneladas o 6.000 UTA. En el caso de los productores de cobre, la renta presunta es igual a un 4% del valor neto de la venta, siempre y cuando el precio promedio de la libra de cobre en el año respectivo no exceda de 191,39 centavos de dólar. Si el precio excede de dicho valor, se aplican tasas que fluctúan entre 6% y 20% de las ventas netas, de acuerdo a una escala definida en el artículo 34 de la Ley de Impuesto a la Renta. Sobre esta renta presunta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.

Renta presunta empresas de transporte:

Pueden acogerse a este régimen las empresas de transporte de pasajeros de cualquier tamaño y las empresas de transporte de carga cuyas ventas anuales sean inferiores a 3.000 UTM. La renta presunta se define igual a un 10% del valor corriente en plaza del vehículo. Sobre esta renta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.

Renta presunta en explotación de bienes inmuebles:

La ley también admite la tributación sobre renta presunta en la explotación de bienes inmuebles. En efecto, los contribuyentes que den en arrendamiento bienes raíces de su propiedad, siendo las rentas de arrendamiento inferiores al 11% del avalúo fiscal, pueden optar por declarar una renta presunta, estimada como el 7% del avalúo fiscal del inmueble. A diferencia del sistema de presunción aplicado en la agricultura, minería y transporte, en este caso la renta presunta está exenta de Impuesto de Primera Categoría y sólo se grava con el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional.

Tributación en base a retiros establecida en el artículo 14 bis:

El artículo 14 bis de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR), incorporado en la reforma tributaria de 1990, establece que las empresas cuyas ventas no hayan excedido un promedio anual de 3.000 UTM, pueden optar por pagar tanto el Impuesto de Primera Categoría como el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional sobre todos los retiros que efectúen, sin distinguir o considerar su origen o fuente o si se trata o no de rentas exentas o no gravadas. Los contribuyentes acogidos a este artículo quedan liberados de llevar el registro FUT, realizar corrección monetaria, depreciar activos y confeccionar el balance general anual.

- **Exenciones**

Intereses obtenidos por contribuyentes del art. 20 N°1:

El artículo 39 N° 4 de la LIR exime del impuesto de Primera Categoría a los intereses obtenidos por contribuyentes que desarrollan actividades comprendidas en el artículo 20 N° 1, es decir, agricultores y personas que explotan bienes raíces no agrícolas.

Instituciones de beneficencia:

El artículo 40 N° 4 de la LIR exime del impuesto de Primera Categoría a las instituciones de beneficencia que determine el Presidente de la República, siempre y cuando no persigan fines de lucro y tengan por objeto, de acuerdo a sus estatutos, proporcionar ayuda material o de otra índole a personas de escasos recursos económicos.

Utilidades inferiores a 1 UTA:

El artículo 40 N° 6 exime del impuesto de Primera Categoría a las empresas individuales, no acogidas al régimen simplificado del artículo 14 bis, cuya utilidad tributaria no exceda de 1 UTA.

Explotación de viviendas económicas acogidas al DFL 2:

El DFL 2 de 1959 exime de impuesto a la renta a los ingresos derivados de la explotación de viviendas económicas, construidas de acuerdo a las disposiciones establecidas en el mismo cuerpo legal. Es decir, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas, están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría, Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote.

Rentas de empresas instaladas en zonas francas:

El D.S. 341 exime del impuesto de Primera Categoría a las empresas instaladas en las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas, por las utilidades generadas en dichas zonas.

Rentas obtenidas en Isla de Pascua:

La Ley N° 16.441 de 1966, exime de todo impuesto a las actividades desarrolladas dentro de la Isla de Pascua.

Rentas de empresas instaladas en la XII región:

La Ley N° 18.392 de 1985 exime del impuesto de Primera Categoría, por un plazo de 50 años, a las empresas que se instalen físicamente en el territorio de la XII región cuyos límites precisa la ley, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo.

Rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera:

La Ley N° 19.149 de 1992 exime del impuesto de Primera Categoría, por un plazo de 44 años, a las empresas que se instalen físicamente en las comunas de Porvenir y Primavera, ubicadas en el territorio de la XII región, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo.

- **Deducciones**

Donaciones para la realización de programas educacionales:

El artículo 31 N° 7 de la LIR admite la deducción como gasto de las donaciones efectuadas cuyo único fin sea la realización de programas de instrucción básica o media gratuitas, técnica, profesional o universitaria en el país, ya

sean privados o fiscales, sólo en cuanto no excedan del 2% de la renta líquida imponible o del 0,16% del capital propio de la empresa.

Parte no acreditable de las donaciones a universidades e institutos profesionales:

El artículo 69 de la Ley 18.681 de 1987 permite que los contribuyentes que declaran su renta mediante contabilidad completa puedan rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de las donaciones que efectúen a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, con un tope de 14.000 UTM anuales. Así mismo, la Ley establece que aquella parte que no sea posible acreditar podrá ser deducida como gasto tributario del ejercicio, sujeto a los mismos límites que establece el artículo 31 N° 7 de la LIR citado en el punto anterior.

- **Créditos al impuesto**

Crédito impuesto territorial:

El artículo 20 N° 1 de la LIR establece que las empresas pueden deducir del impuesto de Primera Categoría las cantidades pagadas por concepto de Impuesto Territorial. En todo caso, cabe señalar que la Ley 19.578 de 1998 suspendió transitoriamente este crédito para los años tributario 1999 al 2003, excepto para las empresas del sector agrícola y de explotación de bienes inmuebles.

Crédito por compras de activo fijo:

El artículo 33 bis de la LIR establece que los contribuyentes que declaran renta efectiva mediante contabilidad completa tienen derecho a un crédito equivalente al 4% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado, adquiridos nuevos o terminados de construir durante el ejercicio. La Ley 19.578 de 1998 amplió este beneficio para permitir que durante los años tributario 1999 al 2003 el excedente de crédito que se produzca en un determinado ejercicio pueda ser rebajado del impuesto en los ejercicios siguientes.

Crédito por donaciones para fines culturales:

El artículo 8 de la Ley 18.985 de 1990 permite que los contribuyentes que declaran su renta mediante contabilidad completa puedan rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de las donaciones que efectúen a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado y a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. El crédito no puede exceder del 2% de la base imponible efectiva del impuesto o de 14.000 UTM anuales.

Crédito por donaciones para fines educacionales:

El artículo 3 de la Ley 19.247 de 1993 permite que los contribuyentes que declaran su renta mediante contabilidad completa puedan rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de las donaciones que efectúen a los establecimientos educacionales. El crédito no puede exceder del 2% de la base imponible efectiva del impuesto o de 14.000 UTM anuales.

Crédito por donaciones a universidades e institutos profesionales:

El artículo 69 de la Ley 18.681 de 1987 permite que los contribuyentes que declaran su renta mediante contabilidad completa puedan rebajar como crédito contra el impuesto el 50% de las donaciones que efectúen a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, con un tope de 14.000 UTM anuales. Así mismo, la Ley establece que aquella parte que no sea posible acreditar podrá ser deducida como gasto tributario del ejercicio, sujeto a los mismos límites que establece el artículo 31 N° 7 de la LIR citado en el punto anterior.

Crédito por inversiones en Arica y Parinacota:

La Ley N° 19.420 de 1995 establece un crédito tributario por las inversiones efectuadas en las provincias de Arica y Parinacota destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en esas provincias. El crédito es equivalente al 20% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado que corresponda a construcciones,

maquinarias y equipos, incluyendo los inmuebles destinados exclusivamente a su explotación comercial con fines turísticos.

Crédito por gastos de capacitación:

De acuerdo a la Ley 19.518 las empresas que realicen programas de capacitación ocupacional en conformidad con las disposiciones de dicho cuerpo legal, pueden rebajar del impuesto los gastos adeudados o pagados destinados al financiamiento de tales programas, siempre que hayan sido realizados dentro del territorio nacional. Las cantidades a rebajar no pueden exceder del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el ejercicio en que se efectuó la capacitación.

- **Diferimientos del impuesto**

Depreciación acelerada:

El artículo 31 N° 5 de la LIR establece un mecanismo de depreciación acelerada que consiste en depreciar los bienes del activo fijo en un tercio de la vida útil normal determinada por el Servicio de Impuestos Internos.

Cuotas de leasing:

De acuerdo a los principios de la contabilidad financiera, los activos en leasing deben ser contabilizados como activos inmovilizados de la empresa arrendataria, pudiendo ésta rebajar como gastos la depreciación de los activos y los intereses implícitos en las cuotas del contrato. Sin embargo, la legislación tributaria permite que para efectos de determinar la renta líquida imponible se deduzca como gasto la totalidad de las cuotas del contrato, en tanto que los bienes se activan sólo al momento de pagar la última cuota y al valor de ésta, la que luego puede ser depreciada. Este tratamiento constituye un diferimiento del impuesto, pues por lo general la duración de los contratos de leasing es bastante menor que la vida útil de los activos comprados. Ahora bien, se debe precisar que cuando se adquiere un bien inmueble a través de un contrato de leasing, este tratamiento tributario permite deducir como gasto incluso el valor de los terrenos, lo cual no es precisamente un diferimiento del impuesto sino más bien una deducción y menor pago de impuestos permanente.

- **Tasas reducidas**

Impuesto único de 10% a las rentas de Fondos de Inversión Extranjera:

Toda cantidad que se remese al exterior, proveniente de un fondo de inversión extranjera, que no corresponda al capital originalmente invertido, redituada por las inversiones del Fondo, está afecta a un impuesto único a la renta del 10%. Este impuesto es retenido por la sociedad administradora al momento de efectuar la remesa y es el único que afecta las rentas generadas por las operaciones del fondo en el país.

b) Impuesto a las Rentas Personales

- **Exenciones**

Intereses y dividendos inferiores a 20 UTM:

El artículo 57 de la LIR dispone que los intereses y dividendos inferiores a 20 UTM anuales están exentos del impuesto Global Complementario, siempre y cuando sean obtenidos por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Ganancias de capital de SA inferiores a 20 UTM:

El artículo 57 de la LIR dispone que las ganancias de capital inferiores a 20 UTM anuales están exentas del impuesto Global Complementario, siempre y cuando sean obtenidos por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Rentas de fondos mutuos inferiores a 30 UTM:

El artículo 57 de la LIR dispone que el mayor valor obtenido en el rescate de cuotas de fondos mutuos, que sea inferior a 30 UTM anuales está exento del impuesto Global Complementario, siempre y cuando sea obtenidos por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Rentas de cuentas N° 2 de AFP inferiores a 30 UTM:

El artículo 57 de la LIR dispone que las rentas derivadas de las cuentas de ahorro voluntario de las AFP, inferiores a 20 UTM anuales, están exentas del impuesto Global Complementario, siempre y cuando sean obtenidos por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Rentas de fondos de inversión nacionales inferiores a 20 UTM:

El artículo 57 de la LIR dispone que los beneficios obtenidos de fondos de inversión nacionales, inferiores a 20 UTM anuales están exentos del impuesto Global Complementario, siempre y cuando sean obtenidos por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA:

De acuerdo al artículo 20 N° 1 letra f) de la LIR, están exentos del impuesto Global Complementario las rentas de arrendamiento de bienes raíces cuyo avalúo fiscal es inferior a 40 UTA, siempre y cuando sean obtenidas por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas al impuesto.

Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2:

El DFL 2 de 1959 exime de impuesto a la renta a los ingresos derivados de la explotación de viviendas económicas, construidas de acuerdo a las disposiciones establecidas en el mismo cuerpo legal. Es decir, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas, están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría, Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote.

Ganancias de capital no habituales de acciones y bonos, inferiores a 10 UTA:

El artículo 17 N° 8 de la LIR exime del impuesto único de 15% a las ganancias de capital no habituales, inferiores a 10 UTA, obtenidas en la enajenación de acciones o bonos.

Ganancias de capital no habitual obtenida en la venta de bienes raíces:

El artículo 17 N° 8 de la LIR establece que no constituyen renta las ganancias de capital obtenidas en la enajenación de bienes raíces por personas que no llevan contabilidad completa.

• **Deducciones**

Cotizaciones de salud de trabajadores dependientes:

El artículo 42 de la LIR establece que se podrán deducir de la base imponible del impuesto de Segunda Categoría las cotizaciones de salud, con un tope de 4,2 Unidades de Fomento, correspondiente a la cotización máxima legal.

Becas de estudios pagadas a los trabajadores dependientes:

De acuerdo al artículo 17 N° 18, las cantidades percibidas o los gastos pagados por concepto de becas de estudios para los trabajadores no constituyen renta, y por lo tanto deben ser excluidos de las remuneraciones afectas.

Asignaciones de alimentación, transporte y alojamiento pagadas a los trabajadores dependientes:

De acuerdo al artículo 17 N° 14, las cantidades pagadas a los trabajadores dependiente por los conceptos mencionados no constituyen renta, y por lo tanto deben ser excluidos de las remuneraciones afectas.

20% de la inversión en acciones de pago efectuadas antes de mayo de 1998:

La ex letra A del artículo 57 bis establecía un incentivo que permitía rebajar anualmente de la base imponible el 20% de las inversiones efectuadas en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas, y mientras el inversionista mantuviese las acciones en su poder. La Ley N° 19.578 de agosto de 1998 derogó este beneficio para las inversiones efectuadas a partir de esa fecha. Sin embargo, el beneficio aún se mantiene para las inversiones efectuadas antes del 1 de agosto.

Presunción de gratificación de zona (I y XII regiones):

El DL 889, de 1975, señala que las personas que tengan residencia y obtengan rentas del trabajo en la I y XII regiones, y que no gocen de gratificación de zona, pueden deducir de sus rentas una parte que corresponda a esa gratificación, la cual no constituye renta para la determinación de los impuestos personales.

Presunción de gratificación de zona (XII región):

La Ley 18.392 de 1985 señala que las personas que tengan residencia y obtengan rentas del trabajo en el territorio de la XII región, cuyos límites precisa la Ley, y que no gocen de gratificación de zona, pueden deducir de sus rentas una parte que corresponda a esa gratificación, la cual no constituye renta para la determinación de los impuestos personales.

Cotizaciones previsionales de los empresarios:

Los propietarios o socios de sociedades de personas, cuyas empresas tributen en base a renta efectiva determinada por contabilidad completa, pueden rebajar de su base imponible las cotizaciones previsionales que hayan aportado a una AFP, con un tope de 60 UF.

50% de los dividendos de SAA e intereses:

La Ley 19.578 de agosto de 1998 estableció este nuevo incentivo al ahorro, vigente por cuatro años, que permite rebajar de la base imponible del Impuesto Global Complementario el 50% de los intereses y dividendos de sociedades anónimas abiertas, con un tope de 25 UTM.

50% o 20% de los dividendos y ganancias de capital de acciones de SAA:

La ex letra A del artículo 57 bis de la LIR permitía rebajar de la base imponible el 50% de los dividendos y ganancias de capital de acciones de sociedades anónimas abiertas, en la parte que no excediera de 50 UTA, y un 20% sobre la parte que excediera de dicho monto. La Ley 19.578 de agosto de 1998 derogó esta franquicia a partir del año tributario 1999.

Presunción de gastos trabajadores independientes:

Los trabajadores independientes pueden rebajar de sus honorarios brutos un 30% de ellos, por conceptos de gastos, con un tope de 15 UTA.

- **Créditos al impuesto**

Crédito por fomento forestal equivalente al 50% del Impuesto Global Complementario:

El DL 701 de 1974 creó un incentivo tributario a la explotación de bosques, consistente en la exención, por la vía de un crédito, del 50% del impuesto Global Complementario que afecta a los dueños, socios o accionistas de las empresas forestales.

Crédito por donaciones para fines culturales:

El artículo 8 de la Ley 18.985 de 1990 permite que los contribuyentes de este impuesto rebajen como crédito el 50% de las donaciones que efectúen a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado y a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. El crédito no puede exceder del 2% de la base imponible efectiva del impuesto o de 14.000 UTM anuales.

Crédito por donaciones a universidades e institutos profesionales:

El artículo 69 de la Ley 18.681 de 1987 permite que los contribuyentes de este impuesto rebajen como crédito el 50% de las donaciones que efectúen a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, con un tope de 14.000 UTM anuales.

Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en la XII región:

De acuerdo a la Ley N° 18.392 de 1985, los dueños o socios de empresas instaladas en los límites de la XII región que establece la propia ley podrán rebajar en su Global Complementario el crédito de Primera Categoría asociado a los retiros o dividendos, aún cuando las empresas se encuentren exentas de Primera Categoría.

Crédito ficticio de primera categoría por rentas de empresas instaladas en las comunas de Porvenir y Primavera:

De acuerdo a la Ley N° 19.149 de 1992, los dueños o socios de empresas instaladas físicamente en las comunas de Porvenir y Primavera, ubicadas en el territorio de la XII región, podrán rebajar en su Global Complementario el crédito de Primera Categoría asociado a los retiros o dividendos, aún cuando las empresas se encuentren exentas de Primera Categoría.

- **Diferimientos del impuesto**

Rentas empresariales retenidas no pagan impuesto:

El artículo 14 de la LIR establece que los empresarios individuales, socios y accionistas de empresas que determinan su renta en base a contabilidad completa, tributan en los impuestos Global Complementario o Adicional sólo por los retiros, remesas o dividendos que reciban de las empresas. En tanto, las utilidades retenidas pagan un 15% de impuesto de Primera Categoría como adelanto de estos otros impuestos que se pagarán al momento de la distribución.

Deducción de las cotizaciones para fondos de pensión:

El artículo 42 de la LIR permite rebajar de la base imponible del impuesto de Segunda Categoría las cotizaciones que los trabajadores hagan a los fondos de pensión.

Rentas de inversión de los fondos de pensiones:

Las rentas obtenidas por los capitales acumulados en los fondos de pensión están exentos del impuesto a la renta.

Incentivo al ahorro:

El artículo 57 bis de la LIR permite postergar el impuesto por aquella parte de las rentas que haya sido ahorradas en instrumentos financieros que determina la ley, hasta el momento en que se produzca el desahorro de estas cantidades. El beneficio funciona en la forma de un crédito contra el impuesto, al momento del ahorro, equivalente al ahorro neto del ejercicio multiplicado por un 15%; y un débito al impuesto, al momento del desahorro, igual al desahorro neto del ejercicio multiplicado por un 15%.

- **Tasas Reducidas**

Impuesto Unico de 15% aplicable a las ganancias de capital no habituales:

El artículo 17 N° 8 de la LIR establece que las ganancias de capital no habituales obtenidas en la enajenación de acciones y bonos quedarán afectas al impuesto de Primera Categoría en carácter de impuesto único.

Tasa reducida para choferes de taxis y obreros agrícolas:

De acuerdo al artículo 42 de la LIR los choferes de taxis deben pagar como impuesto de Segunda Categoría un impuesto fijo de 0,07 UTM, mientras que los trabajadores agrícolas, quedan sujetos a un impuesto del 3,5% sobre la parte de su sueldo que excede de 10 UTM.

2. Gastos Tributarios del IVA

Acorde con la metodología utilizada para medir el GT de las exenciones de IVA, la descripción siguiente se hace en términos de los sectores de la Matriz Insumo Producto que involucran servicios exentos.

- **Exenciones y hechos no gravados**

Transporte de pasajeros:

El N° 3 del artículo 13 de la Ley del IVA (DL. 825, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios) establece una exención sobre los ingresos obtenidos por empresas navieras, aéreas, ferroviarias y de movilización urbana, interurbana, interprovincial y rural, en el caso que éstos provengan del transporte de pasajeros. Adicionalmente, el N° 2 de la letra E del artículo 12° de la misma ley, concede una exención específica sobre los pasajes aéreos internacionales.

Establecimientos de educación:

El N° 4 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención para los establecimientos de educación, la cual se limita únicamente a los ingresos provenientes de su actividad docente propiamente tal.

Prestaciones de salud:

El N° 5 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención sobre los hospitales dependientes del Estado o de las universidades reconocidas por éste, por los ingresos que perciban dentro de su giro. A su vez, el N° 6 del artículo 13 de la Ley del IVA establece una exención por los servicios prestados a terceros por parte del Servicio de Seguro Social, el Servicio Médico Nacional de Empleados y el Servicio Nacional de Salud. El N° 7 del mismo artículo hace extensiva esta exención a las personas naturales o jurídicas que sustituyan a las instituciones anteriores. Es decir, los establecimientos privados de salud quedan también exentos de IVA, pero sólo por la parte de sus tarifas que no exceda de los aranceles del Fondo Nacional de Salud.

Servicios financieros:

El N° 10 de la letra E del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención para los intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros y de créditos de cualquier naturaleza.

Isapres:

En virtud de lo señalado en el N° 7 del artículo 13 de la Ley del IVA, antes citado, las cotizaciones obligatorias pagadas a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) están exentas de IVA.

Seguros generales:

El N° 4 de la letra E del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención a las primas de seguros que cubran daños causados por terremotos o por incendios que tengan su origen en un terremoto.

El N° 5 de la letra E del artículo 12 de la ley del IVA establece una exención a las primas de seguro contratados por la Federación Aérea de Chile, los clubes aéreos y las empresas chilenas de aeronavegación comercial.

También están exentas de IVA las primas de seguros que cubran riesgos de cascos de naves y transportes de mercancías, y las primas de reseguro.

Seguros de vida:

El N° 15 de la letra E del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención a las primas de seguros de vida reajustables.

Arriendo de bienes inmuebles:

El N° 11 de la letra E del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención para el arrendamiento de bienes inmuebles. Por otra parte, la letra g) del artículo 8 de la Ley del IVA establece como hecho gravado el arrendamiento de inmuebles cuando éstos son amoblados, o bien, cuentan con instalaciones o maquinarias que permiten el ejercicio de alguna actividad comercial o industrial. Sin perjuicio de ello, el artículo 17 de la Ley del IVA establece para este caso una rebaja a la base imponible equivalente al 11% del avalúo, con la finalidad de replicar la exención a la parte del arriendo asociable al inmueble.

Servicios de esparcimiento:

El N° 1 de la letra E del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención para los ingresos percibidos por entradas a los siguientes espectáculos y reuniones: a) Artísticos, científicos o culturales teatrales, musicales, poéticos, de danza y canto, que por su calidad artística y cultural cuenten con el auspicio del Ministerio de Educación Pública; b) De carácter deportivo; c) Los que se celebren a beneficio total y exclusivo de los Cuerpos de Bomberos, de la Cruz Roja de Chile, del Comité Nacional de Jardines Infantiles y Navidad, de la Fundación Graciela Letelier de Ibañez (CEMA CHILE) y de las instituciones de beneficencia con personalidad jurídica; d) Circencos presentados por compañías o conjuntos integrados exclusivamente por artistas nacionales.

Servicios prestados a empresas:

El N° 2 del artículo 2 de la Ley del IVA define como hecho gravado en los servicios, aquéllos que están contemplados en los N° 3 y 4 del artículo 20 de la ley del Impuesto a la Renta (DL 824). Por exclusión esta norma establece como hecho no-gravado, aquellos servicios que no están contemplados en la referencia anterior, dentro de lo cual queda comprendido un conjunto de servicios prestados a empresas que no se afectan con el IVA, tales como servicios de estudios o asesorías, de limpieza, de seguridad, entre otros.

Servicios agrícolas:

La definición de servicios afectos, descrita en el punto anterior, excluye también a los servicios vinculados a las actividades agrícolas, los cuales están contemplados en el N° 1 del artículo 20 de la ley de Impuesto a la Renta.

Servicios diversos:

Al igual que en las dos exenciones antes descritas, bajo servicios diversos caen una serie de servicios no contemplados en la definición de hecho gravado, principalmente servicios profesionales prestados a personas naturales y al sector público.

Ventas de activos inmovilizados adquiridos antes de un año:

El artículo 8 de la Ley del IVA establece una exención especial a la venta de bienes del activo fijo cuando el plazo entre la adquisición y la venta de dichos bienes es superior a 1 año.

- **Créditos**

Crédito especial para la construcción de viviendas:

De acuerdo al artículo 21 del DL 910 y sus posteriores modificaciones, las empresas constructoras tienen derecho a aplicar un crédito especial equivalente al 65% del débito de IVA por la venta de bienes inmuebles para habitación.

Crédito por impuesto al petróleo diesel:

El artículo 7 de la Ley N° 18.502 y el Decreto de Hacienda N° 311, establecen la recuperación del impuesto al Petróleo Diesel soportado en las adquisiciones, siempre que no haya sido empleado en vehículos motorizados que transiten por calles, caminos y vías públicas, en general. Esta recuperación, según lo estipula la legislación, se realiza en la forma de un crédito tributario de IVA.

- **Diferimientos**

Devolución de Remanente por Compras del Activo Fijo:

La Ley del IVA contempla en su artículo 27 bis, un mecanismo de devolución de remanente de crédito de IVA por compras de activo fijo. Esta devolución rige para contribuyentes que durante seis meses o más hayan acumulado créditos por compras de activo fijo.

IVA pagado en la importación de bienes por parte de personas no contribuyentes del impuesto:

Según establece el inciso cuarto del artículo 64 de la Ley del IVA, las personas que no sean contribuyentes del IVA pueden solicitar autorización al SII para pagar el impuesto correspondiente a una importación en un número determinado de cuotas.

IVA pagado en la primera venta en el país de vehículos destinados al transporte de pasajeros:

Según establece el inciso séptimo del artículo 64 de la Ley del IVA, el impuesto por la primera venta en el país de vehículos de pasajeros con más de 15 asientos puede ser autorizado por el SII para ser pagado en un número determinado de cuotas.

IV. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El GT en Chile para el caso del Impuesto a la Renta alcanzó a US\$2.296 millones en 1998, lo que equivale a un 75% de la recaudación efectiva de este gravamen y a un 3,1% del PIB. Dentro de las franquicias, las más importantes en términos de GT es el diferimiento de los impuestos personales por las rentas empresariales retenidas (US\$ 929 millones), que explica un 40% del GT del Impuesto a la Renta. La importancia relativa de este ítem amerita una discusión respecto de la procedencia de considerarlo como una franquicia o si por el contrario se debe entender que forma parte de la norma del impuesto. Nos hemos inclinado por incluirlo dentro del GT por tres razones: En primer lugar, las autoridades económicas ven en este diferimiento uno de los principales estímulos tributarios al ahorro de las empresas, por cuanto las utilidades retenidas pagan 30 puntos de tasa menos que las utilidades retiradas por sus dueños, cuando éstos están afectos a la tasa máxima. En segundo lugar, una aplicación estricta del concepto de renta lleva a concluir que la utilidad retenida en una empresa es una renta del dueño, socio o accionista de la misma, por lo que la tributación de ésta a una tasa menor debe ser considerado un incentivo tributario. En tercer lugar, una buena práctica en la elaboración de informes de GT es ser lo más exhaustivo posible en las mediciones, de tal forma que sean los propios usuarios de la información los que arbitren respecto de una definición adecuada de GT.

Otras franquicias importantes en términos de GT, dentro del Impuesto a la Renta, son la depreciación acelerada (US\$ 236 millones) y el crédito por impuesto territorial (US\$ 147 millones).

Cuadro 4
GASTO TRIBUTARIO EN CHILE
AÑO 1998

Impuesto	Millones de US\$ Prom. 1998	% de la Recaudación Efectiva de 1998	% del PIB de 1998
Imp. a la Renta	2.296	75%	3,1%
IVA	801	11,9%	1,1%

Para el caso del IVA, el GT estimado alcanza a US\$801 millones, equivalentes a un 11,9% de la recaudación efectiva de este gravamen y a un 1,1% del PIB. Las componentes más importantes de GT en el IVA son el crédito especial para la construcción de viviendas (US\$207 millones), el crédito por impuesto al petróleo diesel (US\$152 millones) y la exención a los arriendos de bienes inmuebles(US\$149 millones).

En cuanto al destino del GT, los resultados indican que más de la mitad de éste corresponde a incentivos al ahorro y la inversión. En segundo lugar aparecen las franquicias relacionadas con el sector inmobiliario y en tercer lugar aquellas que se identifican como beneficios para las empresas.

Desde el punto de vista de la política tributaria una pregunta interesante de responder es si estos tratamientos tributarios preferenciales han cumplido los objetivos para los cuales fueron diseñados y si esos objetivos siguen estando vigentes. Se requiere también una mirada sistémica, en cuanto a tomar en consideración todos los costos que involucran las franquicias, tales como el GT, los costos de administración, los costos de cumplimiento y los espacios de evasión y elusión tributaria. Los recursos involucrados en el GT son de tal magnitud que su derogación permitiría realizar cambios bastante radicales en la estructura tributaria, que apunten a un sistema tributario simple, eliminando impuestos ineficientes o reduciendo sus tasas.

A modo de ejemplo, la derogación de los innumerables incentivos tributarios del impuesto a la renta, que en su mayoría favorecen a los contribuyentes de rentas altas, posibilitaría reducir la tasa marginal máxima de los impuestos personales desde un 45% a un 20%. Así también la derogación de los créditos contra el IVA (empresas constructoras y petróleo diesel), que favorecen a empresas de sectores específicos de la economía, permitiría reducir la tasa de impuesto de Primera Categoría desde un 15% a un 11%, beneficiando por igual a todas las empresas.

Por otro lado, no se debe perder de vista la importancia relativa de la evasión tributaria frente al GT a la hora de buscar fuentes de recursos. En los países desarrollados de mejor desempeño tributario, los niveles de evasión sobre recaudación efectiva están en general bajo el 15%. En esos países, el GT representa cuantías mayores, lo cual explica el marcado acento que tiene dicho tema --antes que la evasión-- como objeto de estudio, especialmente en el

campo de recaudación potencial. Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina los niveles de evasión sobre recaudación efectiva superan el 40%, representando cifras superiores o similares a las de gasto tributario. Además existe un nexo entre ambos ya que es probable que a mayor GT haya mas espacios para la evasión. El cuadro siguiente muestra que en Chile la evasión tributaria de IVA e Impuesto a la Renta en el año 1997 alcanzó a un 5,5% del PIB.

Cuadro 5
EVASIÓN TRIBUTARIA EN CHILE
Año 1997

Impuesto	Millones de US\$ Prom. 1997	% de la Recaudación Efectiva de 1997	% del PIB de 1997
Imp. a la Renta	2.469	78,7%	3,3%
IVA	1.642	23,8%	2,2%

Finalmente, vale la pena comentar la importancia de disponer de buenas fuentes de información si se quiere realizar estimaciones de GT periódicas y de buena calidad. Por lo general, la fuente principal de información para efectuar la medición son las declaraciones tributarias. Esta fuente de información en Chile no adolece de grandes problemas en términos de la calidad de los datos que registra, sin embargo, el principal inconveniente que presenta es que los formularios omiten solicitar información más exhaustiva relativa a los tratamientos especiales que invocan los declarantes. Al respecto cabe mencionar que para el caso del impuesto a la renta en Chile, se emplea sólo un formulario, tanto para empresas como para personas. Esto impone una limitación física para solicitar información más detallada de cada franquicia y por cierto la aplicación de formularios complementarios, sería de enorme utilidad a estos fines.

REFERENCIAS

- CEPAL [1998] "El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos." Documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- IMF [1998] "Manual on Fiscal Transparency". Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
(<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec02a.htm>)
- OCDE [1996] "Tax Expenditure. Recent Experience".

**RENÚNCIA TRIBUTÁRIA
NO BRASIL⁴⁰**

Andrea Lemgruber Viol

⁴⁰ Ponencia presentada en la sesión 3 sobre incentivos tributarios por Andrea Lemgruber Viol, Coordinadora General de Política Tributaria, Secretaria da Receita Federal - Brasil: "Benefícios Tributarios en Brasil".

Tabla de Contenidos

I. Conceituação	173
II. Obrigatoriedade Constitucional.....	173
III. A Renúncia Tributária no Brasil para o ano de 2002.....	174
IV. Principais Renúncias Tributárias e suas Metodologias de Cálculo.....	175
V. Evolução das Renúncias Tributárias Federais.....	176
VI. A Renúncia Tributária dos Estados e Municípios da Federação.....	177
VII. O Demonstrativo de Renúncias no Âmbito Federal – DBT 2002.....	177
Anexo Estadístico	178

I. CONCEITUAÇÃO

Renúncia tributária, em síntese, é um gasto do governo realizado por meio do sistema tributário. Portanto, para uma plena compreensão e mensuração dos gastos governamentais, além da peça orçamentária propriamente dita, que elenca as despesas diretas ou explícitas, faz-se necessário também o levantamento dos gastos ocorridos em função de renúncia ou benefícios tributários, que têm natureza implícita.

O conceito de renúncia tributária não é pacífico, havendo controvérsias quanto ao seu entendimento não só no Brasil como, também, em nível internacional. A falta de uma definição clara e objetiva do conceito de renúncia tributária tem ensejado diferentes enfoques quanto à sua abrangência e quanto à metodologia de apuração e avaliação.

A Secretaria da Receita Federal, responsável pela estimativa dos benefícios tributários em nível federal, tem realizado esforços no sentido de aprimorar a conceituação de renúncia tributária, de forma a retratar com maior clareza os efeitos setoriais, regionais ou sociais produzidos pelas mesmas, dando visibilidade às despesas implicitamente realizadas em virtude desses benefícios e possibilitando, assim, sua melhor avaliação pelos membros do Congresso Nacional.

Assim, em 1996, a SRF procedeu a um reexame do conceito de renúncia tributária, passando a considerar como tal somente aqueles que se enquadrem, cumulativamente, nas seguintes hipóteses:

- a) reduzam a arrecadação potencial;
- b) aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; e
- c) constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.

Um exemplo de renúncia tributária que atende aos três conceitos, cumulativamente, é o Programa Nacional de Apoio à Cultura. O contribuinte que investir recursos nesse programa poderá abater no Imposto de Renda devido os valores aplicados. Portanto, esta aplicação reduz a arrecadação potencial do Imposto de Renda; aumenta a disponibilidade econômica do contribuinte; e, constitui, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo.

A partir da formatação do novo conceito de renúncia tributária, foram excluídos do DBT naquele ano alguns benefícios não mais considerados renúncias. À guisa de exemplos de exclusões adotadas na nova conceituação de renúncia, cabe ressaltar:

- diferimento no pagamento de impostos, pois não constitui perda definitiva de arrecadação. Neste caso, só existe uma postergação do pagamento do tributo, contrariando as alíneas "A" e "B" acima;
- tratamento isencional de produtos no que concerne a impostos seletivos (IPI) ou regulatórios (I. Importação). A variação de alíquotas faz parte da regra do tributo, não se tratando de uma exceção à norma que o referencia; e,
- isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre bens de informática adquiridos pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE e destinados à coleta eletrônica de votos, visto que a União é a própria beneficiária dessa renúncia.

Malgrado o esforço que se fez para oferecer maior consistência conceitual às renúncias tributárias é indispensável assinalar que essa conceituação encerra sempre algum grau de convenção ou arbítrio. O importante é que se conheçam, com clareza, as hipóteses que fundamentaram o conceito, de sorte a esclarecer a natureza da informação e suas limitações.

II. OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL

No Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu, em seu artigo 165, que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Portanto, há obrigatoriedade constitucional de mensuração da renúncia tributária, bem como de seu encaminhamento ao Congresso Nacional simultaneamente com a peça orçamentária.

A partir de 1989, em conformidade com o mandamento constitucional, a Secretaria da Receita Federal passou a quantificar as renúncias tributárias federais, mediante elaboração do Demonstrativo dos Benefícios Tributários - DBT.

A exigência do levantamento da renúncia tributária para efeito de aprovação do orçamento já foi um considerável avanço para a administração pública, contribuindo sobremaneira para a maior transparência fiscal. Seguindo esse caminho, o Brasil adotou recentemente mais uma medida relevante para o aprimoramento do mecanismo de concessão e mensuração de renúncia tributária no País. Em 2000, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que aprimorou a determinação constitucional sobre a matéria em questão.

Em seu artigo 14, a LRF estabeleceu que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária deverá ser considerada na estimativa de receita orçamentária e que esses benefícios e incentivos propostos não poderiam afetar as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, no Brasil, a partir de 1989, não só passamos a conhecer o quantitativo de renúncia realizada por meio do sistema tributário, como também esta renúncia passou a ser avaliada juntamente com a previsão de receitas, ou seja, para se conceder ou ampliar uma renúncia tributária, ou se reduz os gastos orçamentários ou se incrementa a arrecadação através do aumento de impostos.

III. A RENÚNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL PARA O ANO DE 2002.

A renúncia tributária no âmbito federal, estimada para o ano de 2002, representa 11,64% da arrecadação prevista, equivalendo a 1,78% do PIB. A tabela a seguir, apresenta a renúncia tributária por tipo de receita.

Tabela I
Renúncia Tributária Federal, por Tipo de Receita
2002
Valores em R\$ 1.000,00

Receita	Renúncia Estimada (R\$ mil)	Participação (%)		
		PIB	Receita Administrada	Total dos benefícios
Imposto de Importação	1.860.729	0,14	0,93	8,00
Imposto sobre a Renda	13.491.397	1,03	6,75	58,00
Pessoa Física	11.423.786	0,87	5,72	49,11
Pessoa Jurídica	2.048.610	0,16	1,02	8,81
Retido na Fonte	19.000	0,00	0,01	0,08
Imp. s/ Produtos Industrializados	5.503.542	0,42	2,75	23,66
operações internas	4.432.260	0,34	2,22	19,05
vinculado à importação	1.071.282	0,08	0,54	4,61
Imp. s/ Operações Financeiras	155.960	0,01	0,08	0,67
Imposto s/ Prop. Territorial Rural	18.000	0,00	0,01	0,08
PIS/PASEP	282.723	0,02	0,14	1,22
Contr. Social s/ o Lucro Líquido	549.114	0,04	0,27	2,36
Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	1.182.010	0,09	0,59	5,08
Adicional da Marinha Mercante	218.086	0,02	0,11	0,94
Total dos Benefícios	23.261.564	1,78	11,64	100,00
Receita Administrada - SRF	199.886.035	15,29	100,00	
PIB	1.306.885.139	100,00		

Fonte: Demonstrativo de Benefícios Tributários - DBT 2002

Quantos aos efeitos regionais da renúncia tributária, verifica-se que a maior parcela da renúncia (50,61%) destina-se a Região Sudeste, a região mais desenvolvida do país. Em uma primeira análise, poderia-se concluir que a renúncia tributária em âmbito federal não estaria atendendo a um dos preceitos mais nobres, que seria a utilização deste instrumento para promover o desenvolvimento em áreas mais carentes. Porém, se compararmos a renúncia

tributária estimada em 2002 com a arrecadação prevista da região para o mesmo ano, verifica-se que a Região Sudeste possui uma renúncia tributária de apenas 8,48% de sua arrecadação. As regiões Norte e Nordeste, as regiões mais pobres do país, possuem os maiores percentuais de renúncia em relação as suas respectivas arrecadações, com 130,38% e 19,96% respectivamente. Apresentamos os dados a seguir.

Tabela II
Renúncia Tributária Federal por região geográfica
2002
Valores em R\$ 1.000,00

Região	Renúncia Tributária	Participação %
Norte	5.286.465	22,73
Nordeste	2.284.863	9,82
Sudeste	11.773.262	50,61
Sul	3.089.547	13,28
Centro-Oeste	827.426	3,56
Total Brasil	23.261.564	100,00

Fonte: Demonstrativo de Benefícios Tributários – DBT 2002

Tabela III
Renúncia Tributária Federal x Arrecadação Federal
2002
Valores em R\$ 1.000,00

Região	Renúncia Tributária (A)	Arrecadação prevista (B)	% sobre o total da Renúncia Tributária	% sobre a arrecadação prevista (A/B)
Norte	5.286.465	4.054.725	22,73	130,38
Nordeste	2.284.863	11.444.723	9,82	19,96
Sudeste	11.773.262	138.822.879	50,61	8,48
Sul	3.089.547	23.119.914	13,28	13,36
Centro-Oeste	827.426	22.443.793	3,56	3,69
Total Brasil	23.261.564	199.886.035	100,00	11,64

Fonte: SRF/COPAT

IV. PRINCIPAIS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS E SUAS METODOLOGIAS DE CÁLCULO

Apresentamos, a seguir, as principais renúncias tributárias no âmbito federal e suas metodologias de cálculo.

Tabela IV
Principais Renúncias Tributárias em nível Federal
2002
Valores em R\$ 1.000

Modalidade	Valor (R\$ 1.000)	Participação (%)
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF	6.260.346	26,9
Deduções do Rendimento Tributável do IRPF	5.156.539	22,2
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	4.138.089	17,8
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	2.744.961	11,8
Demais	2.625.857	21,3
Total dos Benefícios	23.261.564	100

Fonte: Demonstrativo de Benefícios Tributários – DBT 2002

A rubrica “Rendimentos Isentos e Não Tributáveis” do Imposto de Renda das Pessoas Físicas – IRPF é o maior item, individualmente, das renúncias tributárias no Brasil. Nessa rubrica estão relacionados uma série de rendimentos que o Imposto de Renda considerou, para efeito da tributação, como isentos ou não sujeitos a tributação. São eles:

- indenizações por rescisão de contrato de trabalho;
- lucro na alienação de bens de pequeno valor ou de seu único imóvel;
- lucro e dividendos recebidos por sócios, acionista ou titular da empresa;
- parcela isenta da atividade rural;
- pecúlio por morte ou invalidez permanente;
- pensão ou proventos de aposentadoria por moléstia grave; e,
- rendimentos da caderneta de poupança incentivada pelo governo.

Para se calcular a renúncia tributária dos rendimentos isentos e não tributáveis, aplica-se a alíquota correspondente do IRPF ao valores declarados.

A segunda maior rubrica são as deduções dos rendimentos tributáveis do IRPF, que representam 22,2% das renúncias tributárias. Fazem parte dessa rubrica a dedução por dependente, as despesas médicas e as despesas com instrução. O contribuinte pode abater do rendimento tributável anual R\$ 1.080,00 por dependente e abater, até o limite anual individual de R\$ 1.700,00, o valor gasto com educação própria e de seus dependentes. As despesas médicas próprias e dos dependentes não são limitadas. Para se calcular a renúncia tributária, aplica-se a alíquota correspondente do IRPF ao valores declarados.

A seguir, temos a Zona Franca de Manaus e a Amazônia Ocidental, que recebem tratamento tributário especial, buscando-se fomentar o crescimento econômico da região. Neste regime especial, as mercadorias destinadas a seu consumo interno ou industrialização em qualquer grau são isentas do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Também a saída dos produtos industrializados para qualquer ponto do território nacional é objeto de redução do Imposto de Importação (dos insumos não cobrados na etapa anterior) e isenta do IPI. A Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA é a instituição que controla as entradas e saídas das mercadorias na região, atuando paralelamente às administrações tributárias estadual e federal. A renúncia tributária da região é realizada com base nas informações da SUFRAMA. O prazo de vigência desse regime especial é outubro de 2013.

A quarta maior rubrica das renúncias tributárias é o seguimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, beneficiadas com uma tributação diferenciada e um controle contábil simplificado. A renúncia tributária para esse seguimento representa 11,8% da renúncia tributária total. Seu cálculo é efetuado calculando-se a diferença entre a tributação diferenciada e a tributação a que estariam sujeitas normalmente.

Esses são os quatro itens mais representativos que totalizam 78,7% das renúncias tributárias no âmbito federal.

V. EVOLUÇÃO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS

A tabela a seguir apresenta a evolução das renúncias tributárias Federal, no período de 1997 a 2002.

Tabela V
Evolução da Renúncia Tributária Federal
1997 a 2002

Ano	Renúncia Tributária (%)
1997	14,55
1998	14,07
1999	11,96
2000	12,20
2001	11,18
2002	11,64

Fonte: DBT 1997 a 2002.

Como podemos observar na tabela acima, a participação da renúncia tributária Federal em relação às receitas administradas pela SRF decresceu no período de 1997 a 2002. Isto se deve a dois fatores: primeiramente, a postura do governo em priorizar a concessão dos incentivos setoriais através do orçamento, não mais através do sistema tributário, buscando promover maior clareza para os gastos públicos; e, em segundo lugar, o crescimento real da arrecadação Federal nos últimos anos, baseado principalmente no crescimento da arrecadação das Contribuições Sociais, tributos estes que possuem poucas renúncias.

Como resultado destas duas ocorrências, as renúncias tributárias tiveram uma queda de sua participação na arrecadação tributária de 14,55% para 11,64%, no período de 1997 a 2002.

VI. A RENÚNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DA FEDERAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, aprovada em 2000, em seu artigo 5º, determina que os estados e municípios apresentem, acompanhando a Lei Orçamentária Anual, demonstrativo de renúncias tributárias. Até o presente momento, os estados e municípios ainda não se adequaram à exigência da LRF, porém, vários estados já mantiveram contatos com a SRF buscando a troca de experiências para a elaboração do demonstrativo de renúncias. Com a exigência da LRF, certamente poderemos, em breve, vir a consolidar um demonstrativo de renúncias tributárias englobando as três esferas de governo.

VII. O DEMONSTRATIVO DE RENÚNCIAS NO ÂMBITO FEDERAL – DBT 2002

Apresentamos, a seguir, os quadros I a XVII do demonstrativo de renúncias tributárias no âmbito federal - DBT 2002.

Quadro I
CONSOLIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, POR TIPO DE RECEITA
2002

Recella	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
		PIB	Recella Administrada	Total dos benefícios
I. Imposto sobre Importação	1.860.729.714	0,14	0,93	8,00
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	13.491.397.592	1,03	6,75	58,00
II.a) - Pessoa Física	11.423.786.951	0,87	5,72	49,11
II.b) - Pessoa Jurídica	2.048.610.641	0,16	1,02	8,81
II.c) - Retido na Fonte	19.000.000	0,00	0,01	0,08
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	5.503.542.765	0,42	2,75	23,66
III.a) - Operações Internas	4.432.260.439	0,34	2,22	19,05
III.b) - Vinculado à Importação	1.071.282.327	0,08	0,54	4,61
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	155.960.206	0,01	0,08	0,67
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	18.000.000	0,00	0,01	0,08
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	282.723.339	0,02	0,14	1,22
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	549.114.106	0,04	0,27	2,36
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	1.182.010.460	0,09	0,59	5,08
IX. Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	218.086.736	0,02	0,11	0,94
Total dos Benefícios	23.261.564.919	1,78	11,64	100,00
Recella Administrada - SRF	199.886.035.265	15,29	100,00	
PIB	1.306.885.139.526	100,00		

Quadro II
CONSOLIDAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, POR RECEITA E MODALIDADE DE BENEFÍCIO
2002

Recetta	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)			
		PIB	Recetta Administrada	Total dos benefícios	
I. Imposto sobre Importação	1.860.729.714	0,14	0,93	8,00	
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagem)	901.169.684	0,07	0,45	3,87	
2. Áreas de Livre Comércio	8.069.101	0,00	0,00	0,03	
3. Máquinas e Equipamentos - Aquisições do CNPq	99.682.000	0,01	0,05	0,43	
4. Embarcações	42.854.863	0,00	0,02	0,18	
5. Lojas Francas	61.434.010	0,00	0,03	0,26	
6. Bagagem	392.336.411	0,03	0,20	1,69	
6.1	Área de Fronteira Seca - Foz de Iguaçu	224.211.269	0,02	0,11	0,96
6.2	Via aérea	168.125.141	0,01	0,08	0,72
7. Material Promocional	186.680	0,00	0,00	0,00	
8. Empresas Montadoras	354.996.966	0,03	0,18	1,53	
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	13.491.397.592	1,03	6,75	58,00	
II.a) Pessoa Física	11.423.786.951	0,87	5,72	49,11	
1. Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	6.260.346.104	0,48	3,13	26,91	
2. Deduções do Rendimento Tributável	5.156.539.655	0,39	2,58	22,17	
2.1	Dependentes	1.798.002.404	0,14	0,90	7,73
2.2	Despesas Médicas	2.338.917.057	0,18	1,17	10,05
2.3	Despesas com Instrução	1.019.620.193	0,08	0,51	4,38
3. Deduções do Imposto Devido	6.901.192	0,00	0,00	0,03	
3.1	Programa Nacional de Apoio à Cultura	3.251.751	0,00	0,00	0,01
3.2	Atividade Audiovisual	49.400	0,00	0,00	0,00
3.3	Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	3.600.041	0,00	0,00	0,02
II.b) Pessoa Jurídica	2.048.610.641	0,16	1,02	8,81	
1. Desenvolvimento Regional	786.915.106	0,06	0,39	3,38	
1.1	ADENE	392.148.294	0,03	0,20	1,69
1.2	ADA	394.766.812	0,03	0,20	1,70

2.	Desenvolvimento de Empreendimentos Turísticos	44.752.110	0,00	0,02	0,19
3.	Programa de Alimentação do Trabalhador	135.888.849	0,01	0,07	0,58
4.	Programa Nacional de Apoio à Cultura	245.948.249	0,02	0,12	1,06
5.	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	8.476.343	0,00	0,00	0,04
6.	Atividade Audiovisual	37.950.600	0,00	0,02	0,16
7.	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	597.415.371	0,05	0,30	2,57
8.	PDTI/PDTA	32.100.000	0,00	0,02	0,14
9.	Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	3.058.455	0,00	0,00	0,01
10.	Doações a Entidades Cíveis sem fins Lucrativos	34.565.759	0,00	0,02	0,15
11.	Horário Eleitoral Gratuito	121.539.800	0,01	0,06	0,52
II.c)	Retido na Fonte	19.000.000	0,00	0,01	0,08
1.	PDTI/PDTA	12.000.000	0,00	0,01	0,05
2.	Atividade Audiovisual	7.000.000	0,00	0,00	0,03
III.	Imposto sobre Produtos Industrializados	5.503.542.765	0,42	2,75	23,66
III.a)	Operações Internas	4.432.260.439	0,34	2,22	19,05
1.	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	2.511.232.475	0,19	1,26	10,80
2.	Áreas de Livre Comércio	23.900.000	0,00	0,01	0,10
3.	Embarcações	27.104.938	0,00	0,01	0,12
4.	PDTI/PDTA	1.500.000	0,00	0,00	0,01
5.	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	166.380.351	0,01	0,08	0,72
6.	Empreendimentos Industriais - Setor Automotivo - Áreas de atuação da ADENE e ADA.	233.161.323	0,02	0,12	1,00
7.	TAXI	18.981.351	0,00	0,01	0,08
8.	Informática	1.450.000.000	0,11	0,73	6,23
III.b)	Vinculado à Importação	1.071.282.327	0,08	0,54	4,61
1.	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagem)	690.572.969	0,05	0,35	2,97
2.	Áreas de Livre Comércio	3.145.645	0,00	0,00	0,01
3.	Máquinas e Equipamentos - Aquisições do CNPq	52.008.000	0,00	0,03	0,22
4.	Componentes de Aeronaves e Embarcações	15.305.344	0,00	0,01	0,07
5.	Lojas Francas	100.161.940	0,01	0,05	0,43
6.	Bagagem - Via Aérea	208.277.381	0,02	0,10	0,90
7.	PDTI/PDTA	1.500.000	0,00	0,00	0,01
8.	Material Promocional	311.048	0,00	0,00	0,00

IV. Imposto sobre Operações Financeiras	155.960.206	0,01	0,08	0,67
1. PDTI/PDTA	12.000.000	0,00	0,01	0,05
2. Operações de crédito com fins habitacionais	104.001.978	0,01	0,05	0,45
3. Operações crédito recursos Fundos Constitucionais	36.743.616	0,00	0,02	0,16
4. Operação de crédito aquisição automóvel - TAXI	3.214.612	0,00	0,00	0,01
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	18.000.000	0,00	0,01	0,08
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	282.723.339	0,02	0,14	1,22
1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	277.439.228	0,02	0,14	1,19
2. Embarcações	5.284.111	0,00	0,00	0,02
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	549.114.106	0,04	0,27	2,36
1. Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	244.676	0,00	0,00	0,00
2. Doações a Entidades Cíveis sem fins Lucrativos	2.765.261	0,00	0,00	0,01
3. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	546.104.169	0,04	0,27	2,35
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	1.182.010.460	0,09	0,59	5,08
1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	1.157.622.253	0,09	0,58	4,98
2. Embarcações	24.388.207	0,00	0,01	0,10
IX. Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	218.086.736	0,02	0,11	0,94
Total dos Benefícios	23.261.564.919	1,78	11,64	100,00
Receita Administrada - SRF	199.886.035.265	15,29	100,00	
PIB	1.306.885.139.526	100,00		

Quadro III

DISCRIMINAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, REGIONALIZADA E POR RECEITA
2002

Em R\$ 1,00

Recella	Valor Estimado	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
I. Imposto sobre Importação	1.860.729.714	932.029.211	27.191.515	5.688.006	574.123.324	321.697.657
II. Imposto s/ a Renda e Proventos de qualquer natureza	13.491.397.592	654.312.391	1.950.713.323	661.084.935	8.372.601.163	1.852.685.780
II.a) -Pessoa Física	11.423.786.951	237.808.699	1.463.081.848	616.343.036	7.471.915.188	1.634.638.180
II.b) -Pessoa Jurídica	2.048.610.641	416.486.425	487.296.271	44.690.453	884.871.405	215.266.087
II.c) -Retido na Fonte	19.000.000	17.266	335.204	51.446	15.814.571	2.781.513
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	5.503.542.765	3.516.088.169	39.337.519	35.889.304	1.524.616.759	387.611.015
III.a)-Operações Internas	4.432.260.439	2.817.867.388	29.973.925	23.635.154	1.294.234.033	266.549.940
III.b)-Vinculado à Importação	1.071.282.327	698.220.781	9.363.594	12.254.150	230.382.726	121.061.074
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	155.960.206	7.588.038	25.317.477	12.020.825	97.188.945	13.844.920
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	18.000.000	975.600	1.724.400	3.438.000	7.403.400	4.458.600
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	282.723.339	5.765.138	25.801.848	15.231.414	165.726.038	70.198.901
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	549.114.106	10.215.158	50.820.797	29.990.149	322.041.846	136.046.157
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	1.182.010.460	24.658.015	107.658.870	63.669.224	692.623.183	293.401.169
IX. Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	218.086.736	134.834.075	56.297.480	414.760	16.937.453	9.602.969
Total	23.261.564.919	5.286.465.795	2.284.863.229	827.426.617	11.773.262.112	23.089.547.167

Quadro IV
DISCRIMINAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, REGIONALIZADA E POR RECEITA
2002

Receita	Valor Estimado (R\$)	Participação Percentual por Região					Total
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
I. Imposto sobre Importação	1.860.729.714	50,09	1,46	0,31	30,85	17,29	100,000
II. Imposto s/ a Renda e Proventos de qualquer natureza	13.491.397.592	4,85	14,46	4,90	62,06	13,73	100,000
II.a) - Pessoa Física	11.423.786.951	2,08	12,81	5,40	65,41	14,31	100,000
II.b) - Pessoa Jurídica	2.048.610.641	20,33	23,79	2,18	43,19	10,51	100,000
II.c) - Retido na Fonte	19.000.000	0,09	1,76	0,27	83,23	14,64	100,000
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	5.503.542.765	63,89	0,71	0,65	27,70	7,04	100,000
III.a) - Operações Internas	4.432.260.439	63,58	0,68	0,53	29,20	6,01	100,000
III.b) - Vinculado à Importação	1.071.282.327	65,18	0,87	1,14	21,51	11,30	100,000
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	155.960.206	4,87	16,23	7,71	62,32	8,88	100,000
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	18.000.000	5,42	9,58	19,10	41,13	24,77	100,000
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	282.723.339	2,04	9,13	5,39	58,62	24,83	100,000
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	549.114.106	1,86	9,26	5,46	58,65	24,78	100,000
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	1.182.010.460	2,09	9,11	5,39	58,60	24,82	100,000
IX. Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	218.086.736	61,83	25,81	0,19	7,77	4,40	100,000
Total dos Benefícios	23.261.564.919	22,73	9,82	3,56	50,61	13,28	100

Quadro V
PRINCIPAIS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS
2002

ITEM	MODALIDADE	VALOR (R\$)	Participação (%) no Total dos benefícios
1	RENDIMENTOS ISENTOS E NÃO TRIBUTÁVEIS DO IRPF	6.260.346.104	26,9
2	DEDUÇÕES MENSAIS DO RENDIMENTO TRIBUTÁVEL DO IRPF	5.156.539.655	22,2
3	ZONA FRANCA DE MANAUS E AMAZÔNIA OCIDENTAL	4.138.089.874	17,8
4	MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	2.744.961.373	11,8
5	INFORMÁTICA	1.450.000.000	6,2
6	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	885.772.191	3,8
7	BAGAGEM	600.613.791	2,6
8	EMPRESAS MONTADORAS	354.996.966	1,5
9	PRONAC	249.200.000	1,1
10	CRÉDITO PRESUMIDO	233.161.323	1,0
11	LOJAS FRANCAS	161.595.949	0,7
12	MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	151.690.000	0,7
13	BENEFÍCIOS TRABALHADOR	135.888.849	0,6
14	OPERAÇÕES CRÉDITOS HABITACIONAIS	104.001.978	0,4
15	PDTI/PDTA	57.600.000	0,2
16	DEMAIS	577.106.866	2,5
	Total dos Benefícios	23.261.564.919	100

Quadro VI
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Estimado Valor (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	Imposto sobre Importação
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive Bagagem)	Até 05/10/2013	901.169.684	0,07	0,45	10,65
1.1 ISENÇÃO do imposto na entrada de mercadorias na ZFM, destinadas a seu consumo interno ou industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. D.L. 288/67, art. 3º, § 1º; D.L. 356/68, art. 1º; Lei 8.032/90, art. 4º; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40.		367.546.526	0,03	0,18	4,34
1.2 REDUÇÃO do imposto na saída de produtos industrializados na ZFM, para qualquer ponto do território nacional.		525.173.774	0,04	0,26	6,21
1.2.1 Bens de informática - coeficiente de REDUÇÃO resultante da relação entre os valores de matérias-primas e outros insumos nacionais e da mão-de-obra empregada no processo produtivo, e os valores de matérias-primas e demais insumos nacionais e estrangeiros e da mão-de-obra empregada.		65.151.530	0,00	0,03	0,77
1.2.2 Automóveis, tratores e outros veículos terrestres - coeficiente de REDUÇÃO acrescido de cinco pontos percentuais.		0	0,00	0,00	0,00
1.2.3 Demais produtos - REDUÇÃO de 88% (oitenta e oito por cento). D.L. 288/67, art. 7º, II; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40;		460.022.244	0,04	0,23	5,44

<p>Portaria Interministerial 272/93, art. 1°. 1.3 ISENÇÃO do Imposto, até o limite de compras de US\$ 2.000, no caso de bagagem de viajantes procedentes da ZFM. D.L. 2.434/88, art. 1°, II, "c"; Lei 8.032/90, art. 2°, II, "d"; Constituição Federal, ADCT, art. 40.</p>		8.449.384	0,00	0,00	0,10
<p>2. Áreas de Livre Comércio - ALC Tabatinga-AM, Guajará-Mirim-RO, Pacaralima e Bonfim-RR, Macapá/Santana-AP e Brasília e Cruzeiro do Sul-AC. ISENÇÃO do Imposto na entrada de mercadorias estrangeiras, quando destinadas a consumo e venda internos, beneficiamento de pescado, recursos minerais e matérias-primas agrícolas ou florestais, agricultura e piscicultura, a turismo, a estocagem para exportação, para construção e reparos navais e para Internação como bagagem acompanhada, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. Lei 7.965/89, art. 3°; Lei 8.210/91, art. 4°; Lei 8.256/91, art. 4° e art. 14; Lei 8.387/91, art.11, § 2°.</p>	Até 05/10/2013	8.069.101	0,00	0,00	0,10
<p>3. Máquinas e Equipamentos</p>	Indeterminado	99.682.000	0,01	0,05	1,18
<p>3.1 Aquisições do CNPq</p>		99.682.000	0,01	0,05	1,18
<p>a) ISENÇÃO do Imposto nas Importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e Instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, destinados à pesquisa científica e tecnológica. Lei 8.010/90, art. 1°.</p>		91.080.000	0,01	0,05	1,08
<p>b) ISENÇÃO do Imposto para Importações realizadas por empresas estatais, autorizadas pelo CNPq. Lei 8.032/90, art. 2°, I, "e".</p>		8.602.000	0,00	0,00	0,10

<p>4. Embarcações ISENÇÃO do imposto incidente sobre a Importação de partes, peças e componentes destinados ao reparo, revisão e manutenção de embarcações. Lei 8.032/90, art. 2º, II, "j"; Lei 8.402/92, art. 1º, IV.</p>	Indeterminado	42.854.863	0,00	0,02	0,51
<p>5. Lojas Francas ISENÇÃO do imposto nas vendas de mercadorias estrangeiras a passageiros de viagens internacionais, contra pagamento em cheque de viagem ou moeda estrangeira conversível, até o valor de US\$ 500. D.L. 1.455/76, art. 15; D.L. 2.120/84, art. 1º, § 2º, alínea "a"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "e"; Lei 8.402/92, art. 1º, IV.</p>	Indeterminado	61.434.010	0,00	0,03	0,73
<p>6. Bagagem 6.1 Área de Fronteira Seca(Foz de Iguaçu) - US\$ 150 6.2 Via aérea - US\$ 500 ISENÇÃO do imposto relativo aos bens integrantes de bagagem de viajante que se destine ao exterior ou dele proceda. D.L. 2.120/84, art. 1º, § 2º, "b"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "f"; Lei 8.402/92, art. 1º, IV; Portaria 39/95, art. 12, parágrafo único.</p>	Indeterminado	392.336.411	0,03	0,20	4,64
		224.211.269	0,02	0,11	2,65
		168.125.141	0,01	0,08	1,99
<p>7. Material Promocional ISENÇÃO do imposto incidente sobre a Importação de mercadorias destinadas a consumo no recinto de congresso, feiras, exposições internacionais e eventos assemelhados, a título de promoção ou degustação, de montagem ou conservação de estandes, ou de demonstração de equipamentos em exposição. Lei 8.383/91, art. 70; Portaria MF 137/95, art. 1º.</p>	Indeterminado	186.680	0,00	0,00	0,00

8. Empresas Montadoras

Redução em 40% (quarenta por cento) do imposto incidente na importação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi-acabados, e pneumáticos, exclusivamente às importações destinadas aos processos produtivos das empresas montadoras e dos fabricantes de veículos leves, ônibus, caminhões, reboques e semi-reboques, chassis com motor, carrocerias, tratores rodoviários para semi-reboques, tratores agrícolas e colheitadeiras, máquinas rodoviárias e autopeças, componentes, conjuntos e subconjuntos necessários à produção dos veículos aqui listados, incluídos os destinados ao mercado de reposição.
Lei 10.182, de 12/02/01, § 1.º do art. 5º.

	Indeterminado	354.996.966	0,03	0,18	4,20
Total		1.860.729.714	0,14	0,93	21,99

QUADRO VII
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA - PESSOA FÍSICA - IRPF
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IRPF
1. Rendimentos Isentos e Não Tributáveis Isenções previstas no art. 39, do Regulamento do Imposto de Renda, com exceção dos Itens: Ajuda de Custo, Diárias, Contribuição Previdência Oficial, Livro-Caixa e Pensão Judicial.	Indeterminado	6.260.346.104	0,4790	3,1320	139,3843
2. Deduções do Rendimento Tributável	Indefinido	5.156.539.655	0,3946	2,5797	114,8085
2.1 Dependentes DEDUÇÃO do Rendimento Tributável da quantia de R\$ 1.080,00 por dependente.		1.798.002.404	0,1376	0,8995	40,0319
2.2 Despesas Médicas DEDUÇÃO do Rendimento Tributável dos pagamentos feitos a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as provenientes de exames laboratoriais e serviços radiológicos.		2.338.917.057	0,1790	1,1701	52,0751
2.3 Despesas com Instrução DEDUÇÃO do Rendimento Tributável das despesas realizadas com instrução regular do contribuinte e/ou de seus dependentes, até o limite anual individual de R\$ 1.700,00. Lei 8.242/91, art. 10; Lei 8.383/91, art. 11, III e § 3º; Lei 9.250/95, art. 8º, II.		1.019.620.193	0,0780	0,5101	22,7015
3. Deduções do Imposto Devido	Indeterminado	6.901.192	0,0005	0,0035	0,1537
3.1 Programa Nacional de Apoio à Cultura		3.251.751	0,0002	0,0016	0,0724
a) DEDUÇÃO do imposto de renda devido , de 80% das doações e 60% dos patrocínios, em favor de projetos culturais, devidamente aprovados. Lei 8.313/91, 26; Lei 9.250/95, art. 12º, II; Lei 9.532/97, art.22.		1.266.053	0,0001	0,0006	0,0282
b) DEDUÇÃO do imposto de renda devido		1.985.698	0,0002	0,0010	0,0442

de 100% da quantia aplicada a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC
 Lei 8.313/91, art. 18 ;
 Lei 9.250/95, art. 12º, II;
 Lei 9.532/97, art.22;
 Lei 9.874/99.

3.2 Atividade Audiovisual:

DEDUÇÃO do Imposto de renda devido, de 100% da quantia aplicada em investimentos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.
 Lei 8.685/93;
 Lei 9.532/97, art. 22;
 Lei 9.250/95, art. 12º, III.

3.3 Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente

DEDUÇÃO do Imposto de renda devido, das contribuições feitas aos Fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente .
 Lei 8.069/90, art. 260, I;
 Lei 8.242/91, art. 10;
 Lei 8.383/91, art. 11, III e § 3º;
 Lei 9.250/95, art. 12º, I;
 Lei 9.532/97, art.22.

Até exercício de 2003	49.400.000,00	0,0000	0,0011
Indeterminado	3.600.041,00	0,0003	0,0018
Total	11.423.786.951	0,87	5,72
			254,35

QUADRO VIII
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA - PESSOA JURÍDICA - IRPJ
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IRPJ
1. Desenvolvimento Regional		786.915.106	0,06	0,39	4,49
1.1 Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE	31-12-2013	392.148.294	0,03	0,20	2,24
a). Atividade Isenta		377.086.420	0,03	0,19	2,15
1. Empreendimento Industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, até 31 de dezembro de 1997, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE; Lei 9.808/99, art. 13.					
2. Empreendimento Industrial ou agrícola, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 14 de novembro de 1997; Lei 4.239/63, art. 13; Lei 9.532/97, art. 3º.					
b). Atividade com Redução de 75%	31-12-2013	2.147.938	0,00	0,00	0,01
1. Empreendimento Industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, a partir de 1º de Janeiro de 1998, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, desde que o projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 24 de agosto de 2000; Lei 9.808/99, art. 13; MP 2.058, de 2000, art. 1º, e reedições.					
2. Empreendimento Industrial ou agrícola, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado após 14 de novembro de 1997 e até 24 de agosto de 2000; MP 2.058, de 2000, art. 1º, e reedições;					
3. A partir do ano-calendário de 2000 até 31 de dezembro de 2013, as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, terão direito à redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais.					

c)	<p>MP 2.199-13, 27/07/2001, art. 1º.</p> <p>Redução por Reinvestimento</p> <p>Empreendimentos industriais e agroindustriais, inclusive os de construção civil, em operação na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, podem depositar no Banco do Nordeste do Brasil S/A, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do imposto devido, exceto adicional, pelos referidos empreendimentos, calculado sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pela Agência de Desenvolvimento Regional, dos respectivos projetos técnicos-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.</p> <p>Lei 8.167/91, art. 19; Lei 8.191/91, art. 4º; Lei 9.532/97, art. 2º; MP 2.199-13, de 27/07/01, art. 3º.</p>	31-12-2013	4.744.575	0,00	0,00	0,03
d)	<p>Redução de 37,5%</p> <p>Redução do imposto para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, pelo Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, e para os que têm sede na área de jurisdição na Zona Franca de Manaus.</p> <p>Lei 4.239/63, art. 14; Lei 9.532/97, art. 3º, parágrafo 2º; MP 2.199-13, de 27/07/01, art. 2º.</p>	31-12-2013	8.169.361	0,00	0,00	0,05
1.2 Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA			394.766.812	0,03	0,20	2,25
a)	Atividade Isenta	31-12-2013	374.160.969	0,03	0,19	2,14
1.	Empreendimento industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, até 31 de dezembro de 1997, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA; Lei 9.808/99, art. 13.					
2.	Empreendimento industrial ou agrícola, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 14 de novembro de 1997; Lei 4.239/63, art. 13; Lei 9.532/97, art. 3º;					
b)	Atividade com Redução de 75%	31-12-2013	19.849.110	0,00	0,01	0,11
1.	Empreendimento industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, a partir de 1º de janeiro de 1998, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, desde que o projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 24 de agosto de					

2.	2000; Lei 9.808/99, art. 13; MP 2.058, de 2000, art. 1º, e reedições; Empreendimento industrial ou agrícola, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado após 14 de novembro de 1997 e até 24 de agosto de 2000;					
3.	MP 2.058, de 2000, art. 1º, e reedições; A partir do ano-calendário de 2000 até 31 de dezembro de 2013, as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, terão direito à redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais.					
c)	MP 2.199-13, 27/07/2001, art. 1º. Redução por Reinvestimento Empreendimentos industriais e agroindustriais, inclusive os de construção civil, em operação na área de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, podem depositar no Banco da Amazônia S/A, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do imposto devido, exceto adicional, pelos referidos empreendimentos, calculado sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pela Agência de Desenvolvimento Regional, dos respectivos projetos técnicos-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.	31-12-2013	15.762	0,00	0,00	0,00
d)	Lei 8.167/91, art. 19; Lei 8.191/91, art. 4º; Lei 9.532/97, art. 2º; MP 2.199-13, de 27/07/01, art. 3º. Redução de 37,5% Redução do imposto para empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, pelo Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, e para os que têm sede na área de jurisdição na Zona Franca de Manaus.	31-12-2013	740.971	0,00	0,00	0,00
2. Desenvolvimento de Empreendimentos turísticos		10 ANOS	44.752.110	0,00	0,02	0,26

2.1 Atividade com redução de 70%	a) Empreendimentos turísticos novos da atividade hoteleira e outros meios de hospedagem conforme projetos aprovados até 31 de dezembro de 1985, pelo extinto Conselho Nacional de Turismo - CNTur, poderão gozar de redução de 70% (setenta por cento) do imposto e adicionais não restituíveis, calculados sobre o lucro da exploração, por períodos de apuração sucessivos, até o total de 10 anos, a partir da conclusão das obras. Decreto 3.000/99, art. 570.	APÓS CONCLUSÃO OBRAS	32.877	0,00	0,00	0,00
2.2 Atividade com redução de 50%	a) Empreendimentos turísticos novos da atividade de restaurante de turismo e empreendimentos de apoio à atividade turística, conforme projetos aprovados até 31 de dezembro de 1985, pelo extinto Conselho Nacional de Turismo - CNTur; b) Ampliação de empreendimentos turísticos da atividade hoteleira e outros meios de hospedagem, se satisfeitos os critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo. Decreto 3.000/99, art. 567, 568 e 570.		44.657.955	0,00	0,02	0,25
2.3 Atividade com redução de 33%	a) Equiparação à Ampliação de empreendimentos turísticos da atividade hoteleira e outros meios de hospedagem, conforme projetos aprovados até 31 de dezembro de 1985, pelo extinto Conselho Nacional de Turismo - CNTur. Decreto 3.000/99, § 1º do art. 568.		61.278	0,00	0,00	0,00
3. Programa de Alimentação do Trabalhador	DEDUÇÃO do imposto devido de valor equivalente à aplicação da alíquota cabível sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. O total das deduções com o Programa de alimentação do Trabalho e PDTI/PDTA, observados os limites específicos de cada incentivo, não poderá exceder a 4% do imposto de renda devido. Lei 6.321/76, art. 1º; Lei 9.532/97, art. 5º, 6º, Inciso I.	Indeterminado	135.888.849	0,01	0,07	0,78
4. Programa Nacional de Apoio à Cultura-PRONAC	a) DEDUÇÃO do imposto devido pelas pessoas jurídicas jurídicas tributadas com base no lucro real, de 40% do valor das doações e 30% do valor dos patrocínios, em favor de projetos culturais devidamente aprovados. ABATIMENTO como despesa operacional de 100% da quantia aplicada a título de doações ou patrocínios.	Indeterminado	245.948.249	0,02	0,12	1,40
			62.354.707	0,00	0,03	0,36

b)	<p>realizados em favor de projetos culturais. Lei 8.313/91, art. 26; Lei 9.249/95, art. 13, § 2º, I. DEDUÇÃO do imposto devido de 100% da quantia aplicada a título de doações ou patrocínios, tanto no apelo direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC Lei 8.313/91, art. 18; Lei 9.874/99.</p>		183.593.542	0,01	0,09	1,05
5. Fundo de Amparo à Criança e ao Adolescente	<p>DEDUÇÃO do imposto devido da total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, limitada a 1% do imposto devido. Lei 8.069/90, art. 260, II; Lei 8.242/91, art. 10; Decreto 794/93, art. 1º; Lei nº 9.064/95, art. 5º; Lei 9.532/97, art. 5º e art. 6º.</p>	Indeterminado	8.476.343	0,00	0,00	0,05
6. Atividade Audiovisual	<p>a) DEDUÇÃO do imposto devido de 100% da quantia aplicada em investimentos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de cotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, limitada a 3% do imposto devido. Lei 8.685/93, art. 1º, § 2º; Lei 9.532/97, art. 5º e art. 6º; MP 2.132-45, de 24/05/2001, art. 10.</p>	Até o ano de 2003	37.950.600	0,00	0,02	0,22
7. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	<p>Microempresas Alíquota zero para pessoas jurídicas e firmas individuais que tiverem receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 120.000,00. Empresas de Pequeno Porte Alíquota reduzida para pessoas jurídicas e firmas individuais que tiverem receita bruta anual superior a R\$ 120.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00. Lei 9.317/96, art. 2º, II, art. 5º c/c o art. 23;</p>	Indeterminado	597.415.371	0,05	0,30	3,41

Lei 9.732, de 11/12/98; Lei 9.779 de 19/01/99; Lei 10.034, de 24/10/00.					
8. Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDI) e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA)	Indeterminado	32.100.000	0,00	0,02	0,18
a) DEDUÇÃO do imposto devido , até o limite de 4%, de valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto à soma dos dispêndios em atividades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico industrial e agropecuário. Lei 8.661/93, art. 4º, I; Decreto 949/93, art. 13, I; Lei 9.532/97, art. 5º; Decreto 3.000/99.		32.000.000	0,00	0,02	0,18
b) DEDUÇÃO como despesa operacional pelas empresas industriais e/ou agropecuárias, de tecnologia de ponta ou de bens de capital não sertados, da soma dos pagamentos em moeda nacional ou estrangeira, a título de royalties e de assistência técnica ou científica, até o limite de 10% da receita líquida das vendas dos bens produzidos, resultante da aplicação dessa tecnologia. Lei 8.661/93, art. 4º, VI; Decreto 949/93, art. 13, VI; Decreto 3.000/99.		100.000	0,00	0,00	0,00
9. Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa ABATIMENTO como despesa operacional das doações efetuadas às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por Lei Federal e que preencham os requisitos dos Incisos I e II do art. 213 da CF. Lei nº 9.249/95, art. 13, § 2º II.	Indeterminado	3.058.455	0,0002	0,002	0,02
10. Doações a Entidades Cívis Sem Fins Lucrativos ABATIMENTO como despesa operacional das doações efetuadas às entidades cívis sem fins lucrativos, devendo ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União. Lei nº 9.249/95, art. 13, § 2º, III.	Indeterminado	34.565.759	0,003	0,02	0,20
11. HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO - ELEIÇÕES ANO 2002	Indeterminado	121.539.800	0,01	0,06	0,69
a) As emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda eleitoral, poderão excluir do lucro líquido, para efeito da determinação do lucro real, valor correspondente a oito					

décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de propaganda eleitoral gratuita.

- b) As empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações, obrigadas ao tráfego de sinais de televisão e rádio, poderão fazer a exclusão do lucro líquido, para efeito da determinação do lucro real, limitada a oito décimos do valor que seria cobrado das emissoras de rádio e televisão pelo tempo destinado à propaganda partidária gratuita e aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos às eleições.

Lei 9.430, de 27/12/96;

Lei 9.504/ 97, art. 99;

Decreto 3.786, 10/04/01.

Total		2.048.610.641	0,16	1,02
				11,69

QUADRO IX
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA - RETIDO NA FONTE - IRRF
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IRRF
<p>1. Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) CRÉDITO de até 30%, no ano de 2002, do IRRF incidente sobre os valores remetidos ou creditados a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior, a título de royalties, de assistência técnica ou científica e de serviços especializados previstos em contratos de transferência de tecnologia, averbados nos termos do Código da Propriedade Industrial. Lei 8.661/93, art. 4º, V; Lei 9.532/97, art. 2º, I e § 2º e art. 5º; Decreto 3.000/99.</p>	31-12-2013	12.000.000	0,0009	0,0060	0,0269
<p>2. Atividade Audiovisual REDUÇÃO de 70% do imposto devido pelas importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, desde que invistam na co-produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, em projetos previamente aprovados pelo Ministério da Cultura. Lei 8.685/93, art. 3º; IN 56/94, art. 7º; IN 62/95, art. 1º, 2º e 3º.</p>	Até o ano de 2003	7.000.000	0,0005	0,0035	0,0157
Total		19.000.000	0,001	0,010	0,043

QUADRO X
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - OPERAÇÕES INTERNAS
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IPI
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	Até 05/10/2013	32.511.232.475	0,1922	1,2563	30,3595
1.1 ISENÇÃO do Imposto para todas as mercadorias produzidas na ZFM, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do território nacional, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. D.L. 288/67, art. 9º, § 1º; Lei 8.387/91, art. 1º.		2.027.383.395	0,1551	1,0143	24,5100
1.2 EQUIVALÊNCIA a uma exportação brasileira para o estrangeiro na exportação de mercadorias de origem nacional para consumo, ou industrialização na ZFM, ou reexportação para o estrangeiro, ou ainda para serem remetidas à Amazônia Ocidental. D.L. 288/67, art. 4º; D.L. 356/68, art. 1º.		483.849.080	0,0370	0,2421	5,8495
1.3 ISENÇÃO do Imposto para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusive a de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na Amazônia Ocidental. D.L. 1.435/75, art. 6º.		0			
2. Áreas de Livre Comércio - ALC Tabatinga-AM, Guajará-Mirim-RO, Pacaraima e Bonfim-RR, Macapá/Santana-AP e Brasília e Cruzelto do Sul-AC. ISENÇÃO do Imposto na entrada de produtos nacionais ou nacionalizados, quando destinados a consumo beneficiamento, estocagem ou industrialização com exceção de armas e munições, veículos de passageiros, bebidas alcoólicas, produtos de perfumaria e flocador, fumo e derivados. Lei 7.965/89, art. 4º, art. 6º e art. 13;	Até 05/10/2013	23.900.000	0,0018	0,0120	0,2889

Lei 8.210/91, art. 6º e art. 13;
 Lei 8.256/91, art. 7º e art. 14;
 Lei 8.387/91, art. 11, § 2º;
 Lei 8.857/94, art. 7º;
 Lei 8.981/95, art. 108, art. 109 e art. 110.

3. Embarcações

3.1 ISENÇÃO do imposto para as embarcações, exceto as recreativas e as desportivas.

D.L. 2.433/88, art. 17, § 2º;
 D.L. 2.451/88, art. 1º;
 Lei 8.402/92, art. 1º, XV.

3.2 ISENÇÃO do imposto para partes, peças e componentes destinados ao reparo, revisão e manutenção de aeronaves e embarcações.

Lei 8.032/90, art. 2º, II, j e art. 3º;
 Lei 8.402/92, art. 1, IV.

4. Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA)

ISENÇÃO passa para a **REDUÇÃO de 50%** da alíquota do imposto incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios, sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados a pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

Observado o direito adquirido dos projetos aprovados ou protocolizados até 14/11/97.

Lei 8.661/93, art. 4º, II;
 Lei 9.532/97, art. 43 e 76.

5. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Pessoas jurídicas e firmas individuais que se enquadrarem ao Sistema de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das empresas de pequeno porte-SIMPLES, quando contribuinte do imposto sobre Produtos Industrializados terá a alíquota reduzida a 0,5%.

Lei 9.317/96, art. 5º c/c com o art. 23;
 Lei 9.732, de 11/12/98;
 Lei 9.779 de 19/01/99;
 Lei 10.034, de 24/10/00.

6. Empreendimentos Industriais - Setor Automobilístico-

Indeterminado	27.104.9380,0021	0,0136	0,3277
	20.364.1430,0016	0,0102	0,2462
	6.740.7950,0005	0,0034	0,0815
Indeterminado	1.500.0000,0001	0,0008	0,0181
Indeterminado	166.380.3510,0127	0,0832	2,0114
31/12/2010	233.161.3230,0178	0,1166	2,8188

<p>Área de atuação da ADA, ADENE e Centro-Oeste Os empreendimentos industriais instalados nas áreas de atuação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e os empreendimentos industriais instalados na região Centro-Oeste, exceto no Distrito Federal, farão jus a crédito presumido de 32% do imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente nas saídas, do estabelecimento industrial, dos produtos classificados nas posições 8702 a 8704 da Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. O referido crédito presumido somente será usufruído pelos contribuintes cujos projetos hajam sido apresentados até 31/10/1999 ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para fins de avaliação, aprovação e acompanhamento. Lei 9.826, de 23/08/99.</p>					
<p>7. Automóveis destinados ao transporte autônomo de passageiros (TAXI) ISENÇÃO do imposto na aquisição de automóveis destinados ao transporte autônomo de passageiros (TAXI). Lei n° 8.989, de 24/02/95; Lei n° 10.182, de 12/02/01.</p>	31-12-2003	18.981.351	0,0015	0,0095	0,2295
<p>8. Informática</p> <p>a) REDUÇÃO DE 90% DO IMPOSTO para os bens de informática e automação fabricados no País para empresas que cumprirem as exigências para o gozo de benefícios.</p> <p>b) ISENÇÃO DO IMPOSTO para os bens de informática e automação produzidos nas regiões de influência da ADA, da ADENE e da região Centro-Oeste. Lei 8.248/91, art 4º; Decreto 792/93, art. 1º e parágr. Único; Lei 10.176/2001, art. 1.º e 11.</p>	31-12-2009	1.450.000.000	0,1110	0,7254	17,5297
Total		4.432.260.439	0,3391	2,2174	53,5837

QUADRO XI
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS VINCULADO À IMPORTAÇÃO
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IPI-Vinculado à Importação
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive Bagagem)	até 05/10/2013	690.572.969	0,0528	0,3455	10,6041
1.1 ISENÇÃO do imposto na entrada de mercadorias na ZFM, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e a estocagem para reexportação, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. D.L. 288/67, art. 3º e seu § 1º; Lei 8.032/90, art. 4º; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40.		686.880.376	0,0526	0,3436	10,5474
1.2 ISENÇÃO do imposto no caso de bagagem, até o limite de compras de US\$ 2.000, de viajantes procedentes da ZFM. D.L. 2.434/88, art. 1º, II, "c"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "d"; Constituição Federal, ADCT, art. 40.		3.692.593	0,0003	0,0018	0,0567
2. Áreas de Livre Comércio - ALC Tabatinga-AM, Guajará-Mirim-RO, Pacaraima e Bonfim-RR, Macapá/Santana-AP, Brasília e Cruzeiro do Sul-AC ISENÇÃO do imposto na entrada de mercadorias estrangeiras, quando destinadas a consumo e venda internos, beneficiamento de pescado, recursos minerais e matérias-primas agrícolas ou florestais, agricultura e piscicultura, a turismo, a estocagem para exportação, para construção e reparos navais e para internação como bagagem acompanhada, com exceção de armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. Lei 7.965/89, art. 3º e art. 13; Lei 8.210/91, art. 4º e art. 13; Lei 8.256/91, art. 4º e art. 14;	até 05/10/2013	3.145.645	0,0002	0,0016	0,0483

Lei 8.387/91, art. 11 e seu § 2º;
Lei 8.857/94, art. 4º.

3. Máquinas e Equipamentos

3.1 Aquisições do CNPq

- a) **ISENÇÃO do imposto** nas importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem com suas partes e peças de reposição, destinados à pesquisa científica e tecnológica. Lei 8.010/90, art. 1º.
- b) **ISENÇÃO do imposto** para importações realizadas por empresas estatais, autorizadas pelo CNPq. Lei 8.032/90, art. 2º, I, "e".

4. Embarcações

ISENÇÃO do imposto incidente sobre partes, peças e componentes destinadas ao reparo, revisão e manutenção de aeronaves e embarcações. Lei 8.032/90, art. 2º, II, j e art. 3º; Lei 8.402/92, art. 1º, IV.

5. Lojas Francas

ISENÇÃO nas vendas de mercadorias estrangeiras a passageiros de viagens internacionais, contra pagamento em cheque de viagem ou moeda conversível, até o valor de US\$ 500. D.L. 1.455/76, art. 15; D.L. 2.120/84, art. 1º, § 2º, alínea "a"; Lei 8.032/90, art. 3º, I; Lei 8.402/92, art. 1º, IV; Portaria MF n.º 204, de 22/08/96; IN SRF 23/95, art. 1º, parágrafo único.

6. Bagagem - Via Aérea

ISENÇÃO do imposto relativo aos bens integrantes de bagagem de viajante que se destine ao exterior ou dele proceda. D.L. 2.120/84, art. 1º, § 2º, "b"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "f"; Lei 8.402/92, art. 1º, IV.

7. Programa de Desenv. Tecnológico Industrial (PDTI) e Programa de Desenv. Tecnológico

		52.008.0000,0040	0,0260	0,7986
Indeterminado		52.008.0000,0040	0,0260	0,7986
		47.520.0000,0036	0,0238	0,7297
		4.488.0000,0003	0,0022	0,0689
Indeterminado		15.305.3440,0012	0,0077	0,2350
Indeterminado		100.161.9400,0077	0,0501	1,5380
Indeterminado		208.277.3810,0159	0,1042	3,1982
Indeterminado		1.500.0000,0001	0,0008	0,0230

Agropecuário (PDTA)

ISENÇÃO passou a Redução de 50% da alíquota do imposto incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios, sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados a pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

Observado o direito adquirido dos projetos aprovados ou protocolizados até 14/11/97.

Lei 8.661/93, art. 4º, II e seu § 6º;

Decreto 949/93, art. 13, II e art. 16;

Lei 9.532/97, art. 43 e 76.

8. Material Promocional :

ISENÇÃO do imposto incidente sobre a importação de mercadorias destinadas a consumo no recinto de congresso, feiras, exposições internacionais e eventos assemelhados, a fita de promoção ou degustação, de montagem ou conservação de estandes, ou de demonstração de equipamentos em exposição.

Lei 8.383/91, art. 70;

Portaria MF 137/95, art. 1º.

	Indeterminado	311.048	0,0000	0,0002	0,0048
Total		1.071.282.327	0,08	0,54	16,45

QUADRO XII
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS - IOF
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	IOF
<p>1. Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) Redução de 25% do imposto incidente sobre os valores remetidos ou creditados a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior, a título de royalties, de assistência técnica ou científica e de serviços especializados previstos em contratos de transferência de tecnologia, averbados nos termos do Código da Propriedade Industrial. Lei 8.661/93, art. 4º, V; Decreto 949/93, art. 13, V; Decreto 2.219/97, art. 17; Lei 9.532/97, art. 59; Decreto 3.000/99.</p>	Indeterminado	12.000.000	0,0009	0,0060	0,3133
<p>2. Operações de crédito com fins habitacionais ISENÇÃO do imposto a operação de crédito para fins habitacionais, inclusive a destinada à infra-estrutura e saneamento básico. Decreto-Lei n° 2.407/88; Decreto 2.219/97, art. 9, I.</p>	Indeterminado	104.001.978	0,0080	0,0520	2,7156
<p>3. Operações crédito recursos Fundos Constitucionais ISENÇÃO do imposto para a operação de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO). Lei 7.827/89, art. 8º; Decreto 2.219/97, art. 9º, III.</p>	Indeterminado	36.743.616	0,0028	0,0184	0,9594
<p>4. Operação de crédito aquisição automóvel - TAXI ISENÇÃO do imposto na operação de crédito para a aquisição de automóvel de passageiros, de fabricação nacional. Lei 8.383/91, art. 72; Decreto 2.219/97, art. 9, VI.</p>	Indeterminado	3.214.612	0,0002	0,0016	0,0839

<p>5. Desenvolvimento Regional</p> <p>5.1 Será concedida a Isenção do Imposto aos empreendimentos que se Implantarem, modernizarem, ampliarem no Nordeste e que sejam considerados de Interesse para o desenvolvimento desta região. Lei 9.808/99, art. 4º, II.</p> <p>5.2 Será concedida a Isenção do Imposto aos empreendimentos que se Implantarem, modernizarem, ampliarem na Amazônia e que sejam considerados de Interesse para o desenvolvimento desta região. Lei 9.808/99, art. 4º, II.</p>	<p>Até 31/12/2010</p>	<p>ni</p>	<p>...</p>	<p>...</p>	<p>...</p>
<p>Total</p>		<p>155.960.206</p>	<p>0,01</p>	<p>0,08</p>	<p>4,07</p>

QUADRO XIII
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	ITR
<p>1. ITR - são isentos:</p> <p>I - O imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:</p> <p>a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;</p> <p>b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos;</p> <p>c) o assentado não possua outro imóvel.</p> <p>II - O conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe o limite de 30, 50 ou 100 ha, dependendo da localização do imóvel, desde que, cumulativamente, o proprietário:</p> <p>a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;</p> <p>b) não possua imóvel urbano.</p> <p>Lei 9.393/96, art. 3º, I e II.</p>	Indeterminado	18.000.000,00	0,0014	0,0090	6,8671
Total		18.000.000,00	0,0014	0,0090	6,87

QUADRO XIV
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA O PIS-PASEP
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	PIS-PASEP
<p>1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte</p> <p>.Microempresas Alíquota zero para pessoas jurídicas e firmas individuais que tiverem receita bruta anual até R\$ 120.000,00. Lei 9.317/96, art. 2º, I e art. 23, I; IN SRF 74/96.</p> <p>.Empresa de Pequeno Porte Alíquota reduzida para pessoas jurídicas e firmas individuais que tiverem receita bruta anual superior a R\$ 120.000,00 e igual ou inferior a R\$ 600.000,00 Lei 9.317/96, art. 2º, II, art. 5º c/c o art. 23; Lei 9.732, de 11/12/98; Lei 9.779 de 19/01/99; Lei 10.034, de 24/10/00.</p>	Indeterminado	277.439.228	0,0212	0,1388	2,2914
<p>2. Embarcações</p> <p>Exclusão da base de cálculo da contribuição da receita auferida pelos estaleiros navais brasileiros nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro - REB. Lei 9.493, de 10/09/97, art. 9º.</p>	Indeterminado	5.284.111	0,0004	0,0026	0,0436
Total		282.723.339	0,0216	0,1414	2,3351

QUADRO XV
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)	
			PIB	Receita Administrada CSLL
<p>1. Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa ABATIMENTO, como despesa operacional, das doações efetuadas às Instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por Lei Federal e que preencham os requisitos dos Incisos I e II do art.23 da CF. Lei 9.249/95, art. 13, § 2º, II .</p>	Indeterminado	244.6760,0000	0,0000	0,0025
<p>2. Doações a Entidades Cíveis Sem Fins Lucrativos ABATIMENTO, como despesa operacional, das doações efetuadas às entidades cíveis sem fins lucrativos, devendo ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União. Lei 9.249/95, art. 13, § 2º, III .</p>	Indeterminado	2.765.2610,0002	0,0000	0,0279
<p>3. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte Pessoas jurídicas e físicas individuais que se enquadrarem ao Sistema de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das empresas de pequeno porte-SIMPLES. Lei 9.317/96, art. 2º, I, art. 5º c/c o art. 23; Lei 9.732, de 11/12/98; Lei 9.779 de 19/01/99; Lei 10.034, de 24/10/00.</p>	Indeterminado	546.104.1690,0418	0,0000	5,5051
Total		549.114.1060,0420	0,0000	5,5355

QUADRO XVI
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	COFINS
1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte Microempresas - Alíquota reduzida a 1,8% para as empresas com faturamento de até R\$ 60.000,00 e alíquota de 2 % para as empresas com faturamento superior a R\$ 60.000,00 até R\$ 120.000,00. Empresas de Pequeno Porte - Alíquota de 2% para as empresas com faturamento superior a R\$ 120.000,00 até R\$ 1.200.000,00. Lei 9.317/96, art. 5º c/c com o art. 23; Lei 9.732, de 11/12/98; Lei 9.779 de 19/01/99; Lei 10.034, de 24/10/00.	Indeterminado	1.157.622.253	0,0886	0,5791	2,3539
2. Embarcações Exclusão da base de cálculo da contribuição da receita auferida pelos estaleiros navais brasileiros nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro - REB. Lei 9.493, de 10/09/97, art. 9º.	Indeterminado	24.388.207	0,0019	0,0122	0,0496
Total		1.182.010.460	0,09	0,59	2,40

QUADRO XVII
BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - DESCRIÇÃO LEGAL
ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE - AFRMM
2002

Benefício	Prazo do Benefício	Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	AFRMM
1. ISENÇÕES diversas :	Indeterminado	119.229.651	0,0091	0,0596	19,53
1.1 Bagagem;		9.716.006	0,0007	0,0049	1,59
1.2 Embarcação de até 500 TPB;		22.942.668	0,0018	0,0115	3,76
1.3 Embarcações de Apoio;		3.584.627	0,0003	0,0018	0,59
1.4 Doações;		1.954.894	0,0001	0,0010	0,32
1.5 Zona Franca de Manaus;		76.907.180	0,0059	0,0385	12,60
1.6 Loja Franca;		1.914.711	0,0001	0,0010	0,31
1.7 Pesquisas Científicas. D.L. 2.404/87, art. 5º, I a V; Decreto 97.945/89, art. 2º; Lei 8.010/90, art. 1º, § 2º; Decreto 429/92, art. 2º.		2.209.566	0,0002	0,0011	0,36
2. Desenvolvimento Regional		98.857.085	0,0076	0,0495	16,19
2.1 ISENÇÃO do Imposto sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado na região norte ou nordeste do país. Lei nº 9.432/97, art. 17.	Até Jan/2007	98.857.085	0,0076	0,0495	16,19
Total		218.086.736	0,0167	0,1091	35,72

SESIÓN 4

**SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA (SIAF): AVANCES Y REQUERIMIENTOS
PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DEL
GASTO PÚBLICO**

**LOS AVANCES Y POTENCIALIDADES DE LOS SISTEMAS
INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL SECTOR PÚBLICO**

Ramón Figueroa

Tabla de Contenidos

Introducción	217
I. Marco general de la acción del sector público actual	217
II. Los Sistemas de Administración Financiera	218
III. Sistema de Información Financiera del Sector Público	220
1. Los Sistemas de Información	220
a) Perspectiva de los demandantes de información.....	221
b) Estructuración sobre grandes tipos de sistemas	221
2. Sistemas de Información para la Administración Financiera del Sector Público (SIAFs/SP)	222
a) Objetivos y metas de los SIAFs/SP	222
b) Resultados o Productos esperados del SIAF/SP	223
c) Estructura del diseño:	223
d) Condiciones que sustentan un SIAF:	224
e) Pilares que deben sustentar el SIAF (las cuatro U):.....	225
IV. La Productividad en el Sector Público.....	225
V. Ámbitos de Mejora de la Productividad del Gasto	227
1. Apoyo al Control de la Gestión Pública.....	227
2. Áreas de mejoramiento	229
VI. Descripción de Algunos SIAFs/SP	229
Argentina	230
Bolivia	231
Brasil	234
Chile	235
Guatemala	237
Perú	238
VII. Un Avance de Taxonomía de las Experiencias de los SIAFs.....	240
VIII. Algunas Opiniones de Involucrados	243
IX. Principales Virtudes y Limitaciones de los Sistemas Revisados	245
X. CONCLUSIONES	245
XI. Recomendaciones	247
Bibliografía	249
Anexo 1	250
Pauta de Entrevista Telefónica.....	250

INTRODUCCIÓN

El objetivo del estudio es reconocer diversos tipos de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs), identificar las principales limitaciones y oportunidades que aparecen en ellos, a partir del desarrollo que han hecho un grupo importante de países de la Región, y elaborar recomendaciones para su **mejor aprovechamiento como instrumento destinado a mejorar la productividad del sector público.**

Teniendo en cuenta esta dirección, se analiza en primer lugar las dimensiones que guían la búsqueda de mejoramiento de la productividad del gasto, para luego definir en el marco de las preocupaciones fiscales, como se inserta un modelo general de SIAFs en dicho contexto para, desde allí, derivar algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de una primera revisión de las experiencias desarrolladas por Argentina, Brasil, Bolivia, Guatemala, Perú y Chile

I. MARCO GENERAL DE LA ACCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ACTUAL

Con estas orientaciones a la vista, respecto de cómo los SIAFs pueden apoyar al mejoramiento de la productividad del gasto público, es necesario contextualizar el ambiente en que se desenvuelve el Sector Público en la actualidad, pues esto nos permite ordenar el sentido de urgencia y las características que se le empiezan a exigir a estos sistemas.

En efecto, el potencial de utilización del Internet y la revolución tecnológica en los procesos de elaboración y difusión masiva de información, ayudan pero también exigen mejorar los estándares de servicio y rendición de cuentas a los ciudadanos.

En particular, a los gobiernos se les exige cada vez mas una mayor interacción con la ciudadanía, en condiciones diferentes a las que han existido hasta ahora. El derecho universal al acceso libre, oportuno y equitativo de la información de Estado, así como la obligación del Estado de proveer dicho acceso se ha extendido y fortalecido como consenso y cuyas características pueden resumirse en los siguientes términos¹:

- Las nuevas tecnologías de red tiende a reducir las barreras que separan las diferentes ramas del Estado y a los Estados entre ellos, organizándose la prestación de servicios en torno a las necesidades de los usuarios finales (ciudadanos).
- Las nuevas redes de gobierno, sociedad civil y mercado tenderán a re-definir el carácter de los servicios públicos, al desaparecer los límites entre funciones o instituciones, quedando centrada la actividad en quien mejor pueda agregar y crear valor.
- Un gobierno centrado en los ciudadanos tendera a crear nuevas funciones para éstos y un papel más destacado para el compromiso ciudadano, a medida que los sistemas de gestión pública reincorporen a la ciudadanía, pasando de una democracia "difundida" a un modelo más personal e inmediato.
- A efectos de la elaboración de medidas de política y prestación de servicios, los ciudadanos podrán participar directa y ampliamente en la forma de decisiones y la creación de valor; se reemplazará el sistema de dirección impuesto desde arriba que caracteriza a los gobiernos.
- El modo habitual de funcionamiento de los gobiernos tendrá que ser el asociativo, lo cual deberá producir un verdadero cambio en el concepto tradicional de lo que se entiende por responsabilidad y gestión pública, permitiendo una amplia colaboración entre instituciones y agentes públicos y privados.

Por otra parte, en un ambiente de creciente globalización e interdependencia económica, es claro que los gobiernos necesitan urgentemente aumentar su credibilidad en el ámbito nacional e internacional para asegurar una estabilidad macroeconómica, mayor inversión y crecimiento de alta calidad, ello ha hecho de la buena gestión fiscal un **requerimiento de vital importancia.**

Los logros fiscales conllevan una exigencia adicional, esta es, que una buena gestión financiera del sector público no sólo debe ser entendida como la ejecución de una administración eficiente con sólidas finanzas públicas, sino que también debe ser transparente en sus prácticas, interpretada como una apertura al público en lo que se

¹ Extracto de "La gestión pública en la economía digital", de Tapscott y David Agnew.

refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales².

Las exigencias del medio económico internacional son las de nivelar los estándares internacionales en transparencia fiscal. Ello no sólo generara un salto cualitativo en la competitividad internacional para quien logre nivelarse a ese estándar, sino que, por sobre todo, sería una contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Visto así, la transparencia de los actos del gobierno no sólo es importante por razones de justicia: es fundamental para que la administración pública funcione de manera eficiente y de acuerdo al bien común, para reducir la incertidumbre de los agentes económicos con respecto al futuro y para evitar que se generen expectativas contraproducentes a la política económica.

Sin embargo, no basta con que el Estado provea una oferta informativa a la sociedad, sino que se necesita que la ciudadanía, las instituciones y en especial los medios de comunicación se conviertan en demandantes activos de la información que el Estado genere.

Podemos deducir de lo expuesto, que los nuevos desafíos a la política fiscal tienen que ver con:

- La capacidad de reacción ante una realidad compleja y globalizada.
- El análisis del uso alternativo de los recursos, para mejorar la eficiencia y eficacia en la producción de los bienes y servicios del Estado.
- Mayor participación de la sociedad.
- Introducir mecanismos que permitan mayor transparencia y responsabilidad en la administración de los recursos.

II. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La gestión financiera del Estado es la base de operación para el logro de los fines definidos en la política fiscal, a la cual se le hacen estas exigencias; pero ¿qué se entiende por Sistema de Administración Financiera?

Algunas definiciones que se encuentran en la normativa de los países Latinoamericanos son³:

- Conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas, y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible (Argentina)
- Conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado (Chile).
- Conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica (Venezuela).

Las definiciones anteriores dan cuenta de la necesidad de disponer de un conjunto de elementos para obtener recursos con el fin de aplicarlos a fines. Surge, por tanto, la preocupación por una gestión orientada al logro de resultados, sobre la base de una discusión más comprensible y significativa de su asignación, así como la creación de incentivos y mecanismos que faciliten una mayor eficiencia.

² Para una discusión más detallada, consultar el Manual de Transparencia Fiscal, FMI, 1998.

³ Hay cierto consenso en definir a la Administración Financiera Pública, como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible. Recordemos que la administración financiera tiene siempre un carácter instrumental, reservando para las Finanzas Públicas o Economía Pública, campos tales como la política financiera o el estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos.

Con ello, se han producido cambios muy significativos en la visión económica sobre las finanzas públicas. Este cambio ha asignado cada vez mayor importancia a la dimensión intertemporal, a las perspectivas de mediano plazo, a los factores dinámicos y al efecto sobre la gestión pública de las cuentas fiscales, por sobre las visiones de corto plazo, centradas en los flujos de caja y la macroeconomía que caracterizaron a la política fiscal durante muchos años.

Por tanto se establece, por una parte, como un requerimiento clave de la Administración Financiera del Estado, la tarea de mantener actualizada una proyección financiera de ingresos y el registro fidedigno de todos los compromisos fiscales de mediano plazo. La lógica es fundamentalmente macroeconómica y no dice relación con la asignación de recursos a actividades específicas, salvo en lo que respecta a macro programas o grandes iniciativas. Lo que importa, en este caso, es disponer de una proyección realista de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes y no un ejercicio voluntarioso por cuadrar las cuentas fiscales en el futuro. La detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir para prevenir dichos desequilibrios, adoptando con oportunidad las medidas que sean necesarias para prevenir que ellos se materialicen.

Por otra parte, desde el punto de vista microeconómico, hay un consenso amplio en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no se agota en el control del gasto, sino que se gaste bien, considerando que por esta vía se permitirá aumentar el nivel de servicios o reducir la carga tributaria, ambos benéficos siempre deseables por los ciudadanos. A este respecto, se reconoce que para lograr una mayor efectividad del gasto las normas y prácticas de administración financiera pueden ejercer un apoyo importante, en la medida que modelan en gran medida la gestión de las instituciones públicas, que son en definitiva las proveedoras de los servicios públicos.

En la búsqueda de este equilibrio entre los objetivos macros y los de carácter micro, se ha extendido la preocupación sobre algunas áreas problemáticas relacionadas con la gestión del Estado. Los gobiernos de la Región han iniciado las discusiones o inaugurado, con distinto grado de profundidad y éxito, una gran gama de iniciativas, entre las que se pueden listar las siguientes:

- **Control de los compromisos de gastos futuros.** Un tema de creciente preocupación lo constituye el de los pasivos contingentes, que pueden pasar desapercibidos para las autoridades económicas hasta que estos se materializan con escasas posibilidades de ser neutralizados con acciones de corto plazo. Estos surgen o se derivan de: la aprobación de leyes, licitación de inversiones, contratos con proveedores. En la mayor parte de los países las obligaciones contingentes corresponden a programas fuera de presupuesto. Esta condición ha permitido que en ocasiones se recurra a este tipo de pasivos como una forma de impulsar programas sin afectar el balance fiscal de corto plazo. Sin embargo, estas obligaciones contingentes incrementan de manera relevante el riesgo fiscal en el mediano y largo plazo, exponiendo al Fisco a eventos que pueden llegar a desestabilizar las finanzas públicas. Por otra parte, un sistema sobre base de caja significa, en la práctica que el control de los compromisos futuros es a partir de episodios individuales, en forma poco orgánica y depende críticamente del conocimiento y experiencia de los encargados de controlar el presupuesto. Las mayores dificultades se presentan si no se cuenta con sistemas de información que integren la información presupuestaria y los registros de compromisos.
- **Incentivos a un adecuado manejo de los activos.** ¿Qué incentivos tiene un jefe de servicio público para sacar el máximo rendimiento a sus activos físicos?. ¿Cómo afecta estar sobredotado de capital fijo?. Preguntas como ¿Arrendar o comprar una propiedad?, ¿Cuál es el tamaño óptimo del inmueble?, ¿Qué precio pagar?, generalmente se deben responder en una negociación, sin incentivos ni señal "de mercado" para tomar la decisión. Es probable que un administrador que tuviera incentivos para incorporar el costo de capital inmovilizado en sus decisiones, cambiaría el foco de la discusión.
- **Elaboración y control presupuestario y de asignación de recursos centrada en productos, programas o servicios y no en componentes del gasto.**
- **Mayor autonomía y responsabilización** de los directivos en el ámbito de Agencia (Servicios Públicos) en el manejo de los recursos financieros.
- **Balances de Gestión Integral**, que consolida toda la información de la gestión operativa y económica de los servicios públicos, incluye además del balance presupuestario, reportes sobre los resultados en todos los ámbitos del quehacer de los órganos y servicios públicos.
- **Establecimiento de incentivos pecuniarios colectivos ligados al cumplimiento de metas** de mejoramiento de gestión. Las dimensiones de la gestión de una institución que es factible y relevante de medir a través de

los indicadores de desempeño son la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad. Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, tomar en cuenta situaciones extremas, y requerir de información a costos razonables, confiables, públicos, simples y comprensivos.

- Desarrollo de **Planificación estrategia y sistemas de control de gestión** en el ámbito de servicios o partidas presupuestarias, ligadas al proceso presupuestario.
- **Evaluar programas** de gobierno (por ejemplo, mediante paneles de expertos externos), con objetivos de transparencia y retroalimentación en las decisiones de inversión.
- Proceso de **formulación y administración del presupuesto centralizado y una ejecución de los gastos descentralizados**.
- **Trabajar con un horizonte de mediano y largo plazo**, evitando concentrar las decisiones con horizonte de tiempo de un año.
- Disponer de mecanismos que señalicen adecuadamente el **costo de oportunidad de los recursos públicos** y, muy especialmente un **adecuado manejo de los activos físicos y financieros**. Una gestión financiera moderna no se agota en un manejo eficiente de las fuentes y usos de los recursos públicos, sino también de sus activos financieros. Esto involucra maximizar el valor de dichos activos sin por ello asumir excesivos niveles de riesgos, ni limitar la liquidez de los fondos disponibles para el manejo de las instituciones públicas. Uno de los principales activos con que cuenta el sector público corresponde a la caja fiscal. Existen experiencias muy valiosas de países que han logrado desarrollar sistemas que les permiten elevar la rentabilidad financiera de los saldos de caja del sector público sin sacrificar la descentralización en el funcionamiento de los organismos estatales.
- **Información suficiente**, en términos de su acceso oportuno y expedito, y que **efectivamente** sea utilizada **para la gestión interna**.
- Información financiera – contable suficientemente explícita y completa como para identificar claramente productos y servicios prestados, y el costo asociado a dichas prestaciones.
- Sistemas que proporcione un **seguimiento a las inversiones públicas**.

Este extenso listado de temas da cuenta de la necesidad de desarrollar e implantar **Sistemas de Información Financiera** que sean un soporte efectivo de estos cada vez mas complejos y requeridos Sistemas de Administración del Sector Público, que sean capaces de proporcionar a los distintos niveles de directivos públicos, antecedentes confiables y oportunos para responder con iniciativas innovadoras a estos desafíos, y a otros que ciertamente surgirán en el futuro.

La experiencia señala que producto de las estrechas relaciones e interdependencias existentes entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales, es necesario para que el diseño e implantación de un **Sistema de Información Financiera** pueda llevarse a cabo con éxito, encarar en forma coordinada acciones en los otros sistemas relacionados, como son los de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados, tanto horizontales en el nivel estratégico, como los verticales en el nivel sectorial e institucional. Constituyen, por tanto, una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado.

III. SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

1. Los Sistemas de Información

Un sistema de información⁴, principalmente busca proporcionar un medio a la organización que permita ayudar a coordinar las acciones gerenciales, colaborar con el proceso de toma de decisiones, controlar oportunamente las desviaciones relevantes, y contar con una herramienta para dar seguimiento al cumplimiento de la misión y visión, como a los lineamientos de la planificación estratégica prevista y decidida.

⁴ Una definición de sistema de información es “un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurados de acuerdo con las necesidades de la organización, recopila, elabora y distribuye información para la operación, dirección y control, apoyando los procesos de toma de decisiones necesarias para cumplir con las funciones definidas en sus propias estrategias”, Estrategia y Sistemas de Información, Serie McGraw-Hill de Management.

Lo importante de resaltar es que el sistema de información es un medio y no un fin en sí de la organización, es sólo una herramienta de apoyo a la acción de gobernar, dirigir, ordenar, disponer y organizar los recursos.

a) Perspectiva de los demandantes de información

En toda organización, y por tanto en el Sector Público, es posible identificar, **desde la perspectiva de los demandantes de información**, cuatro tipos o niveles: Estratégico, Sectorial, Institucional y Especial.

- **Nivel estratégico:** Demandada por quienes cumplen funciones superiores de las finanzas públicas. Requiere información para apoyar las decisiones relacionadas con la visión y misión futura para la función pública, en términos de estrategias, políticas y planes que permitan impulsar las acciones en el orden político, económico y social. La información demandada por estos usuarios generalmente debe cumplir con características en el tiempo, naturaleza y contenido, producto de procesos de agregación y consolidación, adquiriendo especial énfasis las condiciones de excepción.
- **Nivel sectorial:** Demandada por los colaboradores directos en la gestión de Gobierno, autoridades de áreas específicas de las tareas públicas, de quienes intervienen en campos particulares de la actividad pública (inversionistas, empresarios, agencias internacionales, etc.). Requieren información para apoyar las decisiones relacionadas con el uso eficiente y eficaz de los recursos en áreas específicas de la gestión del Estado. La información requerida es generalmente para monitorear y tomar acciones correctivas de las acciones operativas y funcionales que cumplen los niveles dependientes, siendo producto de procesos de agregación y consolidación, con un cierto grado de estabilidad en la estructura y contenido de los reportes.
- **Nivel institucional:** Los demandantes son principalmente los equipos humanos de los entes públicos, en sus diversos niveles jerárquicos y campos de competencia, como un medio de apoyo a las decisiones para hacer posible cumplir con la misión del servicio a la sociedad con eficiencia y eficacia, y terceros que tienen una relación constante con los entes públicos (proveedores, usuarios, entidades financieras). En este nivel se gestan las transacciones que permite disponer de datos agregados. El uso de la información asume características de mayor simplicidad y es rutinaria, considerando que las decisiones están limitadas a campos de actividades específicos.
- **Usuarios especiales:** Demandantes que no necesariamente están identificados con requerimientos particulares y pueden ser de carácter disímiles, como por ejemplo: entes fiscalizadores, legisladores, investigadores, ciudadanos, etc.

b) Estructuración sobre grandes tipos de sistemas

Lo disímil de las actividades que ejecutan los diferentes entes públicos, y las particulares tareas que cumplen en ciertos campos del quehacer nacional, dificulta la concepción de un solo sistema de información, situación que obliga a la **estructuración sobre la base de tres grandes tipos de sistemas**:

- **Sistemas horizontales:** Corresponde a sistemas estructurados por aquellas disciplinas técnicas o herramientas comunes a las actividades en el ámbito público.
- **Sistemas verticales:** Conformado por aquellos elementos o herramientas circunscritas a actividades concretas que no interesan al conjunto de entes públicos, solamente se requieren al interior de un ente o unidad organizacional, como elemento de control y apoyo a la gestión en acciones puntuales y específicas, siendo impracticable e innecesaria la construcción como un medio común al quehacer en el ámbito público.
- **Sistemas exógenos:** Constituidos por aquellos creados por entes ajenos a la unidad demandante de información. La integración al sistema de información interna está determinada por las necesidades de complementar o incorporar datos que ayuden a facilitar la preparación de reportes, o bien disponer de un medio de consulta en temas específicos.

2. Sistemas de Información para la Administración Financiera del Sector Público (SIAFs/SP)

Es a partir de los desafíos que presenta la Administración Financiera del Estado, como se ha reseñado, que se puede ordenar el examen de la construcción de los diversos Sistemas de Información que se han estado elaborando desde fines de la década de los ochenta.

Algunas preguntas que necesariamente han estado presente o debían estarlos del diseño de estos SIAFs/SP son:

- ¿Cómo responder a las necesidades del servicio público?
- ¿Cuáles son los instrumentos tecnológicos que se deben utilizar?
- ¿Cuál es el nivel de integración óptimo?

Una respuesta general a este tipo de interrogantes es que se pueden modelar los procesos financieros como una serie de objetos que interactúan entre sí, para dar origen a un sistema de información. El SIAF debe estar concebido como un sistema horizontal de información financiera pública, que permita en todos los niveles jerárquicos de la Administración, disminuir las actividades rutinarias de los funcionarios, generando un mayor espacio para el análisis de los distintos procesos, optimizando la decisión, la gestión y su control.

a) Objetivos y metas de los SIAFs/SP

Más allá del objetivo general de estos Sistemas de Información Financiera, definido como el mantenimiento de la capacidad para registrar e informar públicamente de las decisiones financieras de las autoridades públicas, y por el soporte básico de la Administración Financiera, es posible encontrar una amplia gama de objetivos y demandas declaradas sobre estos sistemas. Por ejemplo:

- Desarrollar un sistema en línea de información financiera. Para ello debe buscar la formación de una base de datos dinámica y flexible adaptable a los cambios en las demandas de información de los usuarios.
- Facilidades para la generación de información.
- Disponer de una contabilidad presupuestaria para un adecuado control de los compromisos y medición del costo de capital.
- Información que permita mejoras en el rendimiento económico de la gestión de activos financieros del sector público.
- Información para la toma de decisiones, especialmente en lo que se relaciona con la gestión de los recursos públicos y el control de los compromisos de gastos futuros, como el seguimiento de los mismos.
- Obtención de indicadores de gestión o desempeño financiero.
- Garantizar la calidad y oportunidad de la información dirigida a los distintos niveles jerárquicos de la administración del Estado.
- Información de costos por centros de responsabilidad, actividad o productos, y la determinación de valor agregado que representan los bienes y servicios entregados a la sociedad.
- Proporcionar información que permita medir la gestión sobre la base de productos, programas o servicios esperados.
- Disponer de un efectivo elemento de control.
- Retroalimentación de los procesos de formulación presupuestaria, incorporando procedimientos para generar escenarios de comportamiento esperado.
- Contribución a identificar posibilidades de simplificación de procedimientos administrativos y disminución de los costos burocráticos.
- Facilidades para llevar a cabo los procesos de fiscalización y evaluación por los entes públicos.
- Generar insumos para la conformación de las cuentas nacionales, estadísticas fiscales u otros indicadores macroeconómicos.
- Conformar un medio de comunicación destinado a lograr plenamente las normas internacionales de transparencia fiscal en el manejo de los recursos financieros.

b) Resultados o Productos esperados del SIAF/SP

En cuanto a resultados, en general a los SIAFs/SP se les demanda que consulten la obtención de productos, ya sea navegando por la base de datos del sistema, o bien a través de procesos estructurados de consultas, estados o gráficos. La exigencia actual es que el acceso a estos productos debe ser posible a través de las páginas web del Estado y de cada uno de sus Servicios.

Los productos deben ser de tres tipos:

- **Estándar:** Reportes de mayor frecuencia y uso en la administración, incorporando procedimientos para acotar las demandas dentro del conjunto de datos disponibles y criterios de presentación.
- **Asistidos:** Reportes obtenidos mediante una secuencia de pantallas, estructuradas bajo una opción de asistente, entregando facilidades a los usuarios para conformar sus propias demandas de información, dentro del conjunto de datos disponibles, incluyendo la posibilidad de transfórmalas en productos estándar. Se debe estructurar como modulo con características gerenciales, dirigido principalmente a los niveles ejecutivos de los entes usuarios del SIAF.
- **Personalizados:** Requiere la aplicación de software generador de reportes, destinado a satisfacer las demandas de información en la forma y contenido que lo requieran usuarios del sistema, no consultados en las opciones estándar y asistidas.

c) Estructura del diseño:

El diseño de los componentes horizontales del sistema de información es conveniente proyectarlos sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superior.

Los componentes típicos de los SIAFs/SP son los siguientes:

1. Presupuesto: Debe disponer de instrumentos que apoyen la formulación del presupuesto a partir de las unidades demandantes o administrativas en el ámbito institucional, en el marco de los techos presupuestarios definidos por los niveles superiores y el programa de mediano plazo, así como servir de aprobación o sanción del presupuesto y su posterior control de ejecución, particularmente de los compromisos de gastos. Debería contemplar la posibilidad de formular además del presupuesto financiero⁵, otros tipos de presupuestos: producción, comercialización, por centros de responsabilidad, etc.

En esta materia es conveniente desarrollar acciones tendientes a coordinar en el ámbito internacional cambios en los clasificadores presupuestarios en cuanto a su apertura, estructuración y tratamiento de sus conceptos, que facilite las comparaciones. Asimismo, que las partidas presupuestarias permitan la reagrupación o reclasificación de los datos, sea por actividad, funcional, proyecto, localización geográfica, económica y otras que puedan surgir.

Disponer de un sistema presupuestario que este proyectado sobre la base de una expresión de los posibles recursos y obligaciones a devengar, incluyendo un control orgánico y estructurado de los compromisos futuros asumidos por el Estado.

Dentro del área presupuestaria, tenemos:

- **Programación de mediano plazo:** Proyección de los recursos a obtener y aplicación a la concreción del logro de los objetivos del Estado, para un período de tiempo superior al ejercicio fiscal, incluyendo la factibilidad de generar distintos escenarios de acción y sustentados en los criterios técnicos que definan las autoridades competentes, en particular los niveles bases comprometidos.
- **Formulación presupuestaria – Requerimientos:** Proyección de las demandas presupuestarias sobre la base de asignaciones de recursos centrada en productos, programas o servicios, en los casos que sea factible, como también la incorporación de las estimaciones de ingresos para el financiamiento de los mismos. Las estimaciones de ingresos y gastos deben comprender un período de tiempo no superior a un ejercicio fiscal e independientemente de la factibilidad de percepción o pago dentro del período presupuestario.

⁵ El presupuesto financiero es una proyección esperada de los flujos transaccionales, en términos de los posibles recursos y obligaciones a devengar durante un determinado lapso de tiempo, bajo los objetivos que se desea alcanzar y las condiciones de política fiscal, económica, financiera y de acción social.

- **Programación de ejecución:** Distribución de los requerimientos presupuestarios en lapsos de tiempo que se proyecten para la ejecución de los mismos.
- **Programación de caja⁶ anual:** Proyección de las recaudaciones y pagos que se asumen del presupuesto financiero aprobado por las instancias competentes, comprendiendo el período de un ejercicio fiscal.
- **Programación de caja periódica:** Proyección de las recaudaciones y pagos que se asumen para un lapso de tiempo, principalmente, asociado a la programación de ejecución, deuda flotante, recursos por percibir y excedente de disponibilidad de fondos.
- **Compromisos:** Registro de los contratos de diversa índole, u órdenes de adquisiciones puestas en el mercado, de carácter explícito o implícito, con impacto inmediato o futuro en el presupuesto, como igualmente las decisiones de las autoridades administrativas que puedan afectar las disponibilidades presupuestarias, los derivados por la aplicación de leyes y arrastres por gastos de inversión autorizados en períodos anteriores, los derivados de pasivos contingentes, aún cuando no tengan una afectación presupuestaria inmediata y constituyan sólo obligaciones potenciales.
- **Control físico:** Registro destinado al control y seguimiento de las estimaciones físicas incorporadas en los requerimientos presupuestarios.

2. Contabilidad: Registrar los hechos económicos de acuerdo a los principios de general aceptación, los criterios técnicos existentes en la materia y la lógica del sistema de contabilidad del Sector Público⁷.

- **Auxiliares:** Constituidos por los medios que permitan el registro pormenorizado de transacciones relacionadas con carteras financieras, bienes físicos, existencias y producción.
- **Administrativo:** registro de apoyo para la identificación de las personas que interactúan con la institución e individualización de los bienes tangibles. Debería contemplar el seguimiento e instancias de aprobación de la documentación de respaldo de los hechos económicos de carácter financiero.

3. Tesorería: Mecanismos que permitan facilitar la función de recepción de fondos, cancelación de las obligaciones y otros movimientos de disponibilidades, validación con la programación de caja periódica, e información a usuarios de programa de pagos. De acuerdo a la realidad y condiciones, cada país administra sus fondos de efectivo en forma centralizada (cuenta corriente única del Sector Público) o descentralizada (cuentas individuales para cada institución).

4. Sistema de crédito público: Coordinación y Programación del endeudamiento.

5. Histórico: Conformar datos resumen de períodos fuera de línea y conformación de una base de datos de carácter estadística.

d) Condiciones que sustentan un SIAF:

- **Unidad del Estado:** Se concibe el Sector Público como una corporación y los distintos entes que lo componen actúan con un criterio unitario con el objeto de satisfacer a su cliente genérico, la sociedad en su conjunto, en el contexto de la política fiscal y los lineamientos del marco jurídico.
- **Flexibilidad del Estado:** La evolución en las demandas de la comunidad en el tiempo genera nuevos requerimientos, cada vez más complejos, situación que obliga a los responsables de la gestión pública a orientar su acción con visión de futuro y sustentada en una programación estratégica de recursos.
- **Orientación a Resultados:** La programación requiere ser evaluada en función de un concepto amplio de gestión, vinculando los productos, programas o servicios esperados con los recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos asignados, y conforme a planteamientos estratégicos de carácter institucional, sectorial y global.
- **Relación normativa y operatividad:** En una gestión dinámica y flexible, bajo condiciones que garantice autonomía, es indispensable mantener el principio de centralización normativa y descentralización operativa en la administración de los recursos.

⁶ La programación de caja es una herramienta técnica destinada a proyectar las fuentes y aplicaciones del dinero durante un período de tiempo, producto de los derechos y obligaciones financieras.

⁷ La concepción del presupuesto como instrumento técnico de proyección de los probables recursos a percibir y las obligaciones para un período determinado, respecto de las transacciones de carácter operacional, de inversión y de financiamiento, debe implicar una total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario.

- **Apoyo al conocimiento:** El sistema de información financiera, como se dijo anteriormente, es condición necesaria pero no suficiente para una buena gestión pública. El mayor conocimiento e información no garantiza mejores decisiones en el plano de las políticas económicas y financieras, pero hace menos probable los errores de apreciación de quienes tienen que tomar decisiones, al disponer de una fuente de información destinada a acrecentar su conocimiento.

e) Pilares que deben sustentar el SIAF (las cuatro U):

- **Único:** Debe ser un sistema único para el conjunto de entidades de que se vale el Estado para la obtención de recursos financieros y su aplicación a la consecución de sus objetivos, contemplando mecanismos de captura de datos pormenorizados, como también la funcionalidad de agregación y consolidación de los mismos.
- **Uniforme:** El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos deben estar regidas por normas comunes, que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.
- **Unificador:** El SIAF debe ser un sistema horizontal del Estado, que debe contemplar un ambiente de interfaces con los otros sistemas horizontales y verticales del Estado, y con sistemas externos, que sean convenientes para la gestión del sector público.
- **Útil:** El SIAF debe ser una herramienta de información que apoye efectivamente el proceso de toma de decisiones en todos los niveles jerárquicos responsables de la administración de los recursos públicos: operativo, institucional, sectorial y estratégico; la labor fiscalizadora de los entes competentes y la comunicación a la ciudadanía y los organismos internacionales para transmitir la transparencia en la gestión pública.

IV. LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

El análisis y medición de la productividad del Sector Público es un tema en que no se encuentra mucha literatura. Ello no es porque se considere que tiene poca relevancia, sino en gran medida por las dificultades prácticas que se encuentran al momento de su estudio.

Un primer tema en la discusión es comparar que surge cómo obtienen los recursos una agencia privada y una agencia pública. ¿Por qué plantearse esta reflexión?. Aparecen dos conceptos relevantes: incertidumbre y riesgo. Una agencia privada para obtener financiamientos, ya sea de sus accionistas o del sistema financiero, tienen que tener un buen proyecto, ello significa que tiene muy bien definido su producto, el nicho del mercado al que va a llegar, y es el mercado el que le pone las reglas del juego sobre la base de la que determina la rentabilidad de su negocio, en equilibrio con los riesgos; por lo tanto, podemos concluir que en una agencia privada el tema de la obtención de los recursos hay incertidumbre y riesgo, que ponen una exigencia. En cambio, en una agencia pública el tema de la obtención de los recursos generalmente es un dato, no hay ni incertidumbre ni riesgos y su problema no es cómo ir a obtener los recursos para financiar sus actividades sino que su problema es cómo se gastan los recursos.

Un segundo punto tiene que ver con la gestión de recursos: flexibilidades o rigideces. Siguiendo con la comparación, en una agencia privada se puede hacer todo aquello que no este prohibido, en cambio las agencias públicas generalmente pueden hacer solo lo permitido. Ello enmarca el trabajo de las agencias públicas y por tanto van limitando su posibilidad de margen de maniobra para el logro de la "rentabilidad"⁸ o para la obtención de recursos⁹.

Finalmente hay un tema relacionado con las condicionales político –culturales, que tiene que ver con las formas en que se efectúan los nombramientos de las autoridades del sector público¹⁰, los períodos de renovación y su correlación con el perfil y características necesarias de la Gerencia relevante, los ciclos correspondientes a la estabilidad de la gestión y la definición de prioridades¹¹.

⁸ Medida tal vez por el beneficio social u otra forma.

⁹ El presupuesto público generalmente tiene un porcentaje relativamente bajo para gasto discrecional disponible para concursar los nuevos proyectos, después de restar los gastos permanentes y los gastos de arrastre.

¹⁰ Las cuotas normalmente responden a los intereses de la coalición que gobierna.

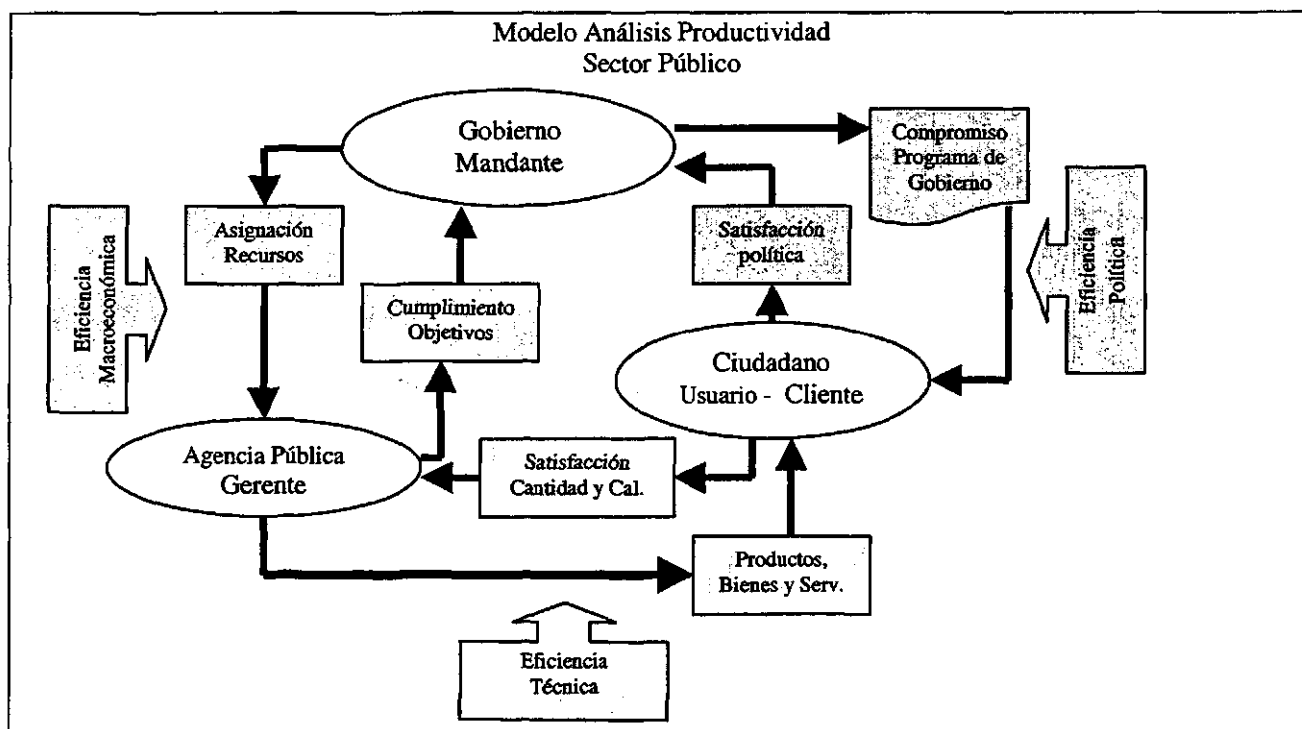
¹¹ Muy estrechamente vinculado al tema de la eficiencia política, o sea, que los recursos se asignen en aquellas prioridades que han sido definidas dentro de los programas de Gobierno.

Las reflexiones señaladas llevan a definir la productividad en el Sector Público en un marco de tres condiciones:

- ◆ Eficiencia macroeconómica, en el sentido que debe ser compatible con el volumen de recursos que dispone el fisco y su aplicación debe generar los impactos en los agregados económicos coherentes con la política económica definida;
- ◆ Eficiencia política, que debe ser eficaz para el logro de los objetivos contenidos en el programa de gobierno comprometido con la ciudadanía;
- ◆ Eficiencia técnica, es decir, obtener el producto al mínimo costo, o en otros términos, obtener el máximo producto al costo de los recursos disponibles.

Esto tiene que ver, a su vez, con la triada formada por Mandante – Gobierno, Gerente – Agencia Pública y Cliente – Ciudadano – Usuario. El modelo se describe en el esquema siguiente:

Figura 1



La productividad corresponde a una relación entre un quantum, que represente tanto la cantidad como calidad del bien y servicio ofrecido por el Estado, y los recursos aplicados para obtener ese resultado. Luego, es necesario disponer de información, definir estándares y medir indicadores que reflejen metas y logros propuestos en las tres áreas de eficiencia señaladas.

La eficiencia política tiene que ver con la acción global del Gobierno, el cumplimiento con sus compromisos programáticos y la percepción de la ciudadanía de dicho cumplimiento y su nivel de satisfacción con ello, en relación con las prioridades aplicadas en la asignación de los recursos.

La eficiencia macroeconómica tiene que ver con el cumplimiento de las metas y objetivos definidas en los diferentes sectores, con relación a los recursos asignados a tal fin, según las prioridades que nacen del área política y las restricciones sobre los agregados económicos.

Cierra esta triada, la eficiencia técnica, que es la materialización al nivel más operativo y de relación directa con los ciudadanos – usuarios – clientes, medible en la relación de bienes y servicios puestos a disposición de los usuarios, y su nivel de satisfacción, con los recursos utilizados para ello.

Las Agencias Públicas deben moverse en estas tres áreas de eficiencia, y el desafío planteado es tener medición de la combinación resultante con relación a la deseada o comprometida. Las dificultades principales son las siguientes:

- ◆ Generalmente no disponemos de un modelo ni sistema de observación, que proporciones la información relevante en forma confiable.
- ◆ No tenemos incentivos puestos, ni mecanismos de seguimiento y evaluación.
- ◆ El sistema de asignación de recursos en el presupuesto público no es adecuado para este fin.
- ◆ Los sistemas contables no están en condiciones de proporcionar información con estas características.
- ◆ Los tipos de programas: hay programas que son mensurables y otros programas que no son medibles. Es necesario un esfuerzo por configurar, por diseñar, por establecer objetivos, metas de indicadores.
- ◆ Se trabaja sobre la base del plazo de un año, que es bastante sano desde el punto de vista de lo que es la disciplina fiscal agregada pero es muy poco sano desde el punto de vista de los programas estratégicos de las agencias públicas, que si tiene objetivos estratégicos necesitan un horizonte más largo.

De lo expuesto se puede inferir que la productividad en el sector público es un tema que requiere el desarrollo de un conjunto de acciones en diversas áreas y diferente tipo; pero hay una condición necesaria para poder hacer todas ellas y es la modernización de los Sistemas de Información, que permitan disponer de los antecedentes indispensables para definir, controlar y evaluar las acciones del Estado, es decir que ataquen a un problema sustantivo que esta en la base, cual es la enorme asimetría y opacidad de información que existen entre todos los agentes que intervienen en las decisiones públicas.

V. ÁMBITOS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO

Teniendo presente el modelo expuesto en el punto anterior, podemos hacer la hipótesis que en la modernización de los Sistemas de Información, en la medida que permitan integrar las herramientas de información, generar indicadores físicos o de resultados comparables del período y transparentar los procesos y resultados intermedios de la acción pública, pueden aportar al aumento de la productividad del sector público. De que forma?

Para contestar esta respuesta sugerimos dos puntos de observación complementarios que guíen operativamente esta búsqueda :

1. Apoyo al Control de la Gestión Pública

Una primera mirada que proponemos, es seguir la hipótesis que los SIAFs, aportan al mejoramiento de la productividad del gasto público en la medida que pueden llegar a ser una potente herramienta de control de gestión público y, por lo tanto, generadores de información relevante y oportuna para la toma de decisiones. A este respecto proponemos distinguir los SIAFs, como subsistemas, partícipes de modelos mayores de Control de Gestión Pública, ya sean estos declarados o tácitos, en los cuales se busca medir el cumplimiento de los compromisos que hacen los agentes del estado con los ciudadanos.

Esta distinción nos permite poner en perspectiva su aporte al mejoramiento de la productividad de largo plazo, en cuanto proveedor de señales que nos permiten cuidar de los objetivos institucionales, ampliando el espectro de observación mas allá de los resultados financieros/ presupuestarios.

Un modelo de observación y seguimiento, llamado tradicionalmente control de gestión, interesante que es posible extender al sector público es el Cuadro de Mando Integral¹². En este modelo se identifican los cuatro ámbitos de cuidado, que permiten monitorear y controlar el logro de resultados de largo plazo.

¹² Kaplan Robert S y Norton David P., The Balanced Scorecard : Traslating strategy into action.

Identificar en estos cuatro ámbitos de cuidado las observaciones que pueden ser provistas por un SIAF, y aquellas que debe ser provistas por otras vías, ayuda a delimitar desde la perspectiva de Control de Gestión, las demandas que se le pueden hacer a estos sistemas, muchas veces mas allá de sus posibilidades y objetivos.

Los ámbitos e indicadores típicos, definidos por el Cuadro de mando Integral aplicados a la provisión de servicios públicos, en los cuales se debe buscar la frontera de posibilidades de los SIAFs, es la siguiente:

- a) El cuidado por el **interés de los mandantes**, es decir, los administradores políticos y ejecutivos, en cuanto representantes de los ciudadanos, requerirán información de:
 - i. Rentabilidad social de los proyectos
 - ii. Aditividad del gasto público
 - iii. Niveles de cobertura y focalización de los programas
 - iv. Grado de eficiencia del gasto
 - v. Comparación con estándares internacionales o sistemas pares.

- b) El cuidado por el **interés de los usuarios** o destinatarios de los servicios, requiere de disponer de información tal como:
 - i. Calidad del servicio: cantidad, oportunidad, calidad intrínseca.
 - ii. Niveles de satisfacción de los usuarios.
 - iii. Exploración de nuevas necesidades

- c) El cuidado por el **desarrollo del sistema y de la relación con los empleados o funcionarios públicos**, requiere monitorear lo que pasa en.
 - i. Expectativas de desarrollo
 - ii. Calidad de entorno laboral
 - iii. Retribuciones comparadas.
 - iv. Capacitación y Entrenamiento

- d) El cuidado por los **procesos internos** requerirá disponer de indicadores tales como:
 - i. Eficiencia en la entrega
 - ii. Costos internos de producción.
 - iii. Estándares de costo

De lo anterior se desprende la necesidad de búsqueda de aprendizajes a partir de las experiencias desarrolladas o en desarrollo de los SIAFs en la Región, en función de su aporte necesario, pero no suficiente¹³, al mejoramiento de la Gestión Pública, y derivadamente a la productividad del gasto público. De esta revisión, rescatamos como áreas donde los SIAFs podrían aportar significativamente al control de gestión, mediante la **información dirigida a analizar y mejorar**:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Rentabilidad social de los proyectos• Niveles de cobertura y focalización de los programas• Grado de eficiencia del gasto por programas y actividades• Comparación con estándares internacionales o sistemas pares• Cantidad de servicios otorgados• Retribuciones salariales comparadas.• Costos internos de producción y Estándares de costo |
|--|

¹³ Existe un conjunto de variables que condicionan la gestión, como son por ejemplo la cultura, social, política, educación, etc., marco dentro del cual funcionan los sistemas de información. Por tanto, similares sistemas pueden en la práctica mostrar una correlación diferente con los resultados.

2. Áreas de mejoramiento

El segundo es el sugerido por Mostajo¹⁴, que distingue cuatro áreas de mejoramiento de la productividad del gasto público, nos lleva a preguntar como los SIAFs nos ayudarían a hacer eficiente la provisión de los servicios públicos en cuanto a:

- a) **Minimizar costos unitarios**, de proveer servicios públicos. En este ámbito, la pregunta que se abre es: ¿Cuánto o porque vía los SIAFs pueden apoyar, los procesos de adquisición de insumos, productos o servicios, mejorando la capacidad del estado para reducir, negociar precios y calidades? ¿Cuánto aportan al conocimiento y estandarización de costos?, ¿En que ayuda a mejora la relación del estado con sus proveedores?
- b) **Optimizar de la combinación de insumos**, necesarios para producir un servicio. La pregunta es: ¿Cómo aportan los SIAFs, a reconocer las mejores prácticas de los diversos agentes públicos que entregan servicios similares (cuando no idénticos), o desarrollan procesos homologables, con resultados disímiles según el organismo o la región geográfica que los realiza?
- c) **Clarificar la Sustentabilidad del servicio otorgado**, en cuanto a la justificación social de seguir proveyendo un servicio en calidad y cantidad determinada, así como de la capacidad de crear y mantener nuevos servicios. Las preguntas que aquí aparecen son del tipo: ¿Qué niveles de compromiso financiero futuro, impone un nuevo servicio?, ¿Cuánto impacto está produciendo efectivamente respecto de la declaración que justificó su inclusión en el presupuesto?, ¿Cuánto ayudan a la programación financiera agregada?, ¿Cuan fácil es para el público y los entes fiscalizadores acceder a la información justificadora ya sea de recursos utilizados como de resultados obtenidos?
- d) **Mejorar los arreglos institucionales** necesarios para producir servicios complejos que requieren el acuerdo de múltiples actores. Es decir cuanto ayudan los SIAFs, para que las “conversaciones” realizadas por los agentes públicos produzcan mejores resultados.

Desde este enfoque podemos rescatar resumidamente, que los SIAFs pueden aportar al mejoramiento de la productividad, si ayudan a mejorar:

- Conocimiento y estandarización de costos de provisión de servicios.
- Identificación y estandarización de procesos homologables.
- Determinación de niveles de compromisos financieros futuros.
- Consolidación de Información financiera y determinación de factibilidad de financiamiento agregado
- Capacidad de programación financiera agregada.
- Producción y acceso a la información justificadora ya sea de recursos utilizados o por utilizar (Transparencia).

En consecuencia, ambos miradas entregan puntos de observación complementarios y a veces coincidentes, para buscar el aporte de los SIAFs a la productividad el Sector Público.

VI. DESCRIPCIÓN DE ALGUNOS SIAFs/SP

La investigación incluye los SIAFs de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y Perú. La selección del caso de Argentina, se tiene interés en observar el aporte del SIAF, al principal objetivo, que es asegurar la consistencia de acción del Estado, de manera que los gobiernos provinciales y municipales reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional. En Bolivia evaluar el aporte a la realizar la gestión de los recursos en un marco de absoluta transparencia, uno de los objetivos declarados como de mayor relevancia. Brasil aporta al estudio de un SIAF con exigencia sobre una amplia y

¹⁴ Mostajo Rossana, Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. CEPAL. Serie de Política Fiscal, septiembre 2000.

compleja red, desde el nivel nacional a los gobiernos federales y municipales; otro aspecto relevante es la experiencia obtenida en la implantación, por ser el primero que surgió. En el caso de Chile, su inclusión se genera por el hecho de incorporarse recién en la implantación de un SIAF, con la intención de aprovechar las experiencias prácticas de otros países y la ventaja de tener un exitoso sistema normativo, con el cual ha mantenido una rígida disciplina fiscal y que necesita introducir mejoras de nueva generación, destinadas al logro de objetivos no tanto desde el punto de vista macro, sino en el nivel micro. El SIAF de Guatemala es uno de los últimos desarrollados y ha sido destacada por su calidad por el Banco Mundial. Finalmente, el sistema de Perú tiene un alto grado de madurez, en términos de su desarrollo conceptual y accesibilidad de la información.

A partir de la revisión documental, entrevista y de la información existente en las páginas WEB, es posible realizar el siguiente resumen descriptivo de los sistemas observados, que se presentan bajo un mismo esquema, con el fin de obtener una comparación respecto de las principales interrogantes que se plantearon en la exposición de los puntos anteriores.

Argentina

a) Objetivos declarados:

- diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional,
- conocimiento de la gestión de todo el Sector Público,
- que los gobiernos provinciales y municipales reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional,
- incorporar al Sector Público Nacional los conocimientos más modernos en materia de tecnologías administrativas, administración financiera y control de gestión, que posibilite una administración eficiente de los escasos recursos públicos,
- asegurar la transparencia de la gestión financiera pública y, por ende, se garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo.
- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad,
- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones,
- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos,
- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.
- contribuir a lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de la sociedad.

b) **Período de implantación:** Se está ejecutando desde febrero de 1991, actualmente se encuentra en la etapa de implantarlo en los gobiernos provinciales y municipales.

c) **Ubicación e Integración:** El SIAF es administrado por la Subsecretaría de Presupuestos, dependiente de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía. El ámbito de aplicación corresponde a todo el sector público nacional. Su organización es de carácter sistémico. Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad que la conforman, están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos. Los Sistemas complementarios de Contrataciones y de Administración de Bienes, de Personal, de Compras están contemplados con las respectivas interfaces.

d) **Marco doctrinario presupuesto – contabilidad:** los clasificadores de cuentas son la base del sistema integrado de información financiera del sector público y para realizar el análisis de las transacciones públicas y sus efectos. Las transacciones realizadas por una institución pública son registradas una sola vez y la obtención de todas las salidas de información que se requieran se genera a partir de esa base. Los clasificadores analíticos¹⁵ utilizados son: institucional, por rubros de recursos, por objeto del gasto, por fuentes de financiamiento, por localización geográfica

¹⁵ Los clasificadores analíticos o primarios son aquellos a través de los cuales se registra cada transacción, los clasificadores agregados surgen de la combinación de dos o más clasificadores analíticos.

y por tipo de moneda. Los clasificadores agregados son: por carácter económico de recursos y gastos, por finalidad y función de los gastos, cuentas de resultados, cuentas patrimoniales. Los presupuestos son plurianuales sobre la base de caja. Mientras que en el contable se utiliza como base el devengado.

e) **Cobertura:** En las bases teóricas del sistema se formula como objetivo todos los niveles: estratégico, sectorial e institucional; sin embargo, los antecedentes disponibles señalan que sirve principalmente al nivel estratégico.

f) **Orientación:** Los productos que entrega son bastante estandarizados, orientados al apoyo del nivel estratégico, con poca utilización al nivel de la gestión y operativo. Aún cuando es posible disponer de múltiples clasificación de los gastos, el nivel de registros no genera por el momento información por productos y programas.

g) **Estructura del diseño:** Comprende los sistemas: de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones, de Administración de Bienes.

h) **Transparencia:** El ciudadano tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental, sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.

i) **Productividad:** La generación de reportes son absolutamente estandarizados y no se dispuso de indicadores de resultados que combinaran información financiera con cuantificaciones de productos o servicios.

j) **La cuatro U:** No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente los gobiernos provinciales y municipales; del mismo modo, en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas en algunos aspectos diferentes en materia presupuestaria y contable, que no aseguran la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Si esta diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Bolivia

a) Objetivos declarados:

- Realizar la gestión de los recursos en un marco de absoluta transparencia,,
- Generar información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones,
- Lograr que la gestión pública se realice con economía, eficiencia y efectividad,
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo, a efectos de incrementar la eficacia de éstos.

b) **Período de implantación:** Desde mediados del año 1990, se inicia el proceso de reforma de la administración pública boliviana, que pone el énfasis en los productos finales de la gestión y en la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones. Se creo la Contaduría General del Estado, para poner en marcha el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Inicialmente con tesorería y contabilidad, incluyéndose posteriormente presupuesto, fondos en custodia, participación popular, crédito público, flujo de caja, ejecución presupuesto (entidades descentralizadas), conciliación bancaria, transferencias electrónicas y notas de débito. El sistema paso por un período de indefinición sobre su implantación, hasta el año 2000 en que se efectúan nuevas definiciones tendientes a medir el rendimiento de la gestión en función del cumplimiento de metas y objetivos. La nueva concepción se aplica bajo la denominación actual de SIGMA, que registra los hechos económicos en tiempo real y centraliza los pagos, aplicando la transferencia de fondos interbancario. Actualmente cubre el nivel central y parte de las agencias. No existe una fecha para su total implantación.

c) **Ubicación e Integración:** El Ministerio de Hacienda es el órgano rector de los sistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público y contabilidad; por tanto, responsable del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas; dictado de normas, metodología, procedimientos generales a ser aplicados en los organismos del Sector Público y, también, de centralizar la información producida por dichos organismos. El

SIGMA está definido como un sistema horizontal, con el que deben integrarse todos los restantes sistemas que existan en el Sector Público.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales. Aplica los preceptos de la teoría contable, basados en la partida doble, en los principios de contabilidad generalmente aceptados y en las normas generales de contabilidad. Produce de manera simultánea e integral información presupuestaria, de tesorería, de crédito público, patrimonial y económica de manera automática. El control de los compromisos se registra en el módulo del presupuesto, no afectando a la contabilidad porque no modifica la composición del patrimonio. El registro y conversión de partidas de ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad se inicia en la etapa del devengado.

e) Cobertura: Es un sistema central que inter-opera y recibe información de los sistemas locales de los ministerios, prefecturas y municipios, para sus propios manejos de gestión, en las áreas de presupuesto, administración de bienes y servicios, administración de personal, tesorería, crédito público, contabilidad y su relación con el sistema de inversión pública. Los sistemas locales están contemplados en la implantación del SIGMA, sin embargo, actualmente cubren un número relativamente reducido de agencias. La concepción de administración financiera relaciona la gestión con el registro, efectuándola en forma simultánea, utilizando una cuenta única fiscal para el pago directo en las cuentas bancarias de los proveedores o beneficiarios que contratan con el Estado. Las aprobaciones en este proceso se efectúan sin la necesidad del tradicional recorrido de papeles, legajos o expedientes, sino mediante la red, utilizando la firma electrónica para la autorización de las transacciones. De esta forma se apoya la gestión en el ámbito operativo y asimismo, permite la producción de información financiera y no financiera de manera útil y beneficiosa para los niveles estratégico, sectorial e institucional.

f) Orientación: Produce información administrativa, presupuestaria, económica, financiera y contable agregada, y al máximo nivel de detalle, dirigida a los usuarios operativos y ejecutivos. No dispone de información al nivel de productos.

g) Estructura del diseño: Definido como un instrumento de la administración pública que reúne las políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, herramientas informáticas, otros medios y recursos, y organismos, que intervienen en la planificación, gestión y control de los fondos públicos, el SIGMA consta de los componentes: Compras y Contrataciones, Administración de bienes, administración de personal, presupuesto de ingresos y gastos, contabilidad, crédito público y tesorería.

Estos sistemas capturan las transacciones en tiempo real desde las Unidades Ejecutoras y Direcciones Administrativas de los Ministerios. Operan sobre una sola base de datos centralizada, excepto los sistemas de personal que opera con base datos en cada Ministerio, y el sistema de gestión y administración de la deuda pública, que tiene su base de dato en el Viceministerio del Tesoro. Cada usuario autorizado de los organismos alimenta el sistema directamente a través de terminales, generándose una serie de archivos en forma automática, que serán la base para los reportes que se disponen en los diferentes niveles de necesidad de información.

El módulo de Presupuestos cumple las funciones de la Formulación (incluyendo la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sea su naturaleza, origen o destino, y de todas las instituciones, sean del gobierno central, descentralizadas, autónomas, empresas públicas, financieras y municipios), Modificaciones, Programación de la ejecución física y financiera, y la Evaluación física y financiera.

El módulo de Tesorería tiene la concepción de operación de una gerencia financiera (no simple caja pagadora) incluyendo las funciones de Programación financiera (propuesta que debe ser aprobada por las autoridades y que asigna cuotas trimestrales para compromisos y asignación mensual, semanal y diaria de cuotas de pago), Cuenta única del Tesoro (en la que ingresan todos los recursos recaudados conservando internamente la identificación de los titulares, y se realizan todos los pagos de la administración central y descentralizada, con cargo a los fondos de los respectivos titulares), Conciliación bancaria. El sistema mantiene un registro cronológico y analítico, que se desagrega por titulares, además en el proceso de conciliación se genera automáticamente el registro de la ejecución presupuestaria de la recaudación tributaria y aduanera, y los gastos por comisiones bancarias y aportes a organismos (en las etapas de preventivo, compromiso, devengado y pagado), elaborando los asientos de partida doble en la contabilidad general.

El módulo de Crédito Público está integrado para la ejecución, registro presupuestario y contable de las operaciones de deuda pública interna y externa con el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE), en el que se registran todos los préstamos (desde su firma al servicio de la deuda), los títulos (registra emisión, colocación y rescate), y los

avales; en cada caso, informa la ejecución del presupuesto de recursos y gastos, generando los asientos en la contabilidad general.

El módulo de Contabilidad contempla la generación automática de los asientos mediante matrices de conversión, identificando tipos de registros y parámetros de información que condicionan la utilización de las cuentas contables. El registro de los recursos considera las etapas de Devengado (derecho a cobro a un deudor identificado, de un importe cierto, con respaldo legal y conocido el medio de percepción) y Percepción (ingreso de fondos en efectivo, depósito o títulos o valores legalmente determinados). El registro de los gastos considera las etapas de Compromiso preventivo (de administración interna¹⁶ destinado a dejar constancia, certificar o verificar la disponibilidad de presupuesto y efectuar la reserva de los mismos al inicio de un trámite de gastos), Compromiso (de administración interna que confirma la afectación preventiva), Devengado¹⁷ (inicia la conversión de partidas de ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad) y Pagado (liquidación de obligaciones exigibles, realizadas mediante la emisión de medios de pago, aún cuando no genere movimiento de fondos).

Al nivel local y municipal, el SIGMA considera además los sistemas de Administración de personal (estructura orgánica; estructura, ficha, inventario y escala de personal), Compras y contrataciones (catálogos de bienes y servicios, plan anual de contrataciones, registro único de proveedores-contratistas-beneficiarios), y Administración de bienes, aplicable a las altas, bajas y transferencias del patrimonio del Estado¹⁸.

h) Transparencia: Permite a proveedores y demás beneficiarios del Estado consultar a través de Internet información sobre:

- Obligaciones pendientes de pago,
- Pagos emitidos aún no cobrados,
- Pagos emitidos en los últimos 30 días,
- Información sobre retenciones.

i) Productividad: El SIGMA, al relacionar la gestión con el registro efectuado en forma simultánea, posibilita y conlleva la necesidad de una reingeniería al interior de cada ente público. Por otra parte, el SIGMA al requerir una explicitación de la delimitación de funciones, la asignación de niveles de responsabilidad, la creación de rutinas de trabajo adecuadas (con estipulación de plazos de las diferentes etapas y tareas), estandarización de documentos y procedimientos, crea una base que facilita el desarrollo de las labores de control interno y externo, y posibilita medir el rendimiento de la gestión en base al logro de objetivos y metas.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas integradas en materia presupuestaria y contable, que aseguran la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

¹⁶ Se quiere señalar que no afecta a la contabilidad general, porque no modifica la composición del patrimonio.

¹⁷ Se considera en el SIGMA que el devengado implica una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio, originada por transacciones con incidencia económica y financiera, por el surgimiento de una obligación de pago inmediato o diferida por la recepción de bienes y servicios o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación y que afecta definitivamente los créditos presupuestarios correspondientes.

¹⁸ En el SIGMA se define como patrimonio del Estado a los bienes de dominio público y privado, que es menester registrar, conservar, mantener, proteger, reasignar y/o concesionar su explotación o uso. Son bienes de dominio público las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier obra pública construida para utilidad o comodidad común, y bienes privados del Estado a las tierras, inmuebles, muebles y equipos de uso en las operaciones de los organismos que componen el Sector Público.

Brasil

a) Objetivos declarados:

- Simplificar y uniformar la ejecución financiera, patrimonial y contable,
- Buscar minimizar los costos, y mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos,
- Mayor transparencia de los gastos públicos,
- Modernizar la administración pública,
- Optimizar la utilización de los recursos financieros,
- Integrar y compatibilizar la información disponible de los diferentes organismos,
- Eliminar el desfase en los registros contables y las inconsistencias de datos.
- Agilizar la programación financiera.

b) Período de implantación: Desde 1986 comenzó el desarrollo de un SIAF, cuya implantación se inició a partir de 1987, en etapas sucesivas. En 1988 se institucionalizó la Cuenta Única del Tesoro Nacional, la operación de medios electrónicos para la percepción de los ingresos del Estado y el desarrollo del módulo de obligaciones. En 1989 se implementó el módulo de operaciones de crédito. En 1990 se implementó el módulo de agregación de balances que permite integrar los resultados de los Estados, Distritos Federales y Municipalidades. En 1991 se desarrolló el módulo que permite el control físico y financiero de proyectos a nivel de las unidades gestoras. En 1993 se agregó una herramienta que permite a los usuarios consultar directamente la base de datos. En 1994 se incorporó un sistema para recoger la opinión y el grado de satisfacción de los usuarios. En 1995 se desarrolló en una plataforma cliente – servidor una herramienta de generación de reportes gerencial. En 1996 se revisó y adecuó el SIAF.

c) Ubicación e Integración: La Secretaría Nacional del Tesoro, del Ministerio de Hacienda, es la responsable por las definiciones lógicas y normativas, así como el control de las actividades en la utilización del SIAF. El SIAF está definido e implantado como sistema horizontal, y con integración con otros sistemas.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: Aparecen registros separados del presupuesto público del sistema contable, operando el presupuesto sobre la base de caja.

e) Cobertura: Los usuarios pueden acceder a información en línea o a cortes en fechas determinadas, con la posibilidad de generar reportes de acuerdo a necesidades, combinando un conjunto de variables. Satisface requerimientos a los niveles estratégico, sectorial e institucional.

f) Orientación: Los productos que entrega el SIAF pueden ser estándar, orientados, personalizados, a través de un módulo gerencial. Con ello puede ser utilizado para el apoyo, tanto en el ámbito operacional, gestión y estratégica. En todo caso, no se obtuvo análisis detallado al nivel de productos y servicios, sólo en el ámbito de objetos de gastos. Por la página WEB se puede consultar ingresando en la Contabilidad Gubernamental los estados de balance (en este caso los años 2000 y 1999), separados en 4 volúmenes que consideran respectivamente: (I) las actividades del Poder Ejecutivo, que presenta partes correspondientes a la ejecución presupuestaria y estados contables, la política económica –financiera, y la relación de actividades; (II) relativa a la ejecución presupuestaria y financiera de las entidades de la Administración Pública Federal que administra recursos fiscales de la Seguridad Social, entregando información global, regioanalizada, entidad, por función, programa, proyecto y actividad; (III) contempla los balances financieros y patrimonial de las entidades descentralizadas, fundaciones públicas, fondos y empresas públicas; y (IV) con las empresas del sector productivo y financiero que utilizan recursos provenientes del presupuesto de investigación de las empresas estatales, por sectores y grupos, y la ejecución de metas físicas por empresas.

g) Estructura del diseño: Contempla un SIAFI Gerencial, que permite a los usuarios crear sus propias consultas, Cuentas por pagar, Catastro de convenios, módulo consulta usuarios, Educación y Capacitación, Contabilidad, obligaciones, crédito público.

h) Transparencia: Se tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental, sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.

i) Productividad: La generación de reportes es absolutamente estandarizada y no se dispuso de indicadores de resultados que combinaran información financiera con cuantificaciones de productos o servicios.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente los gobiernos federales y municipales; del mismo modo, en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas en algunos aspectos diferentes en materia presupuestaria y contable, que no aseguran la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Si está diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Chile

a) Objetivos declarados:

- Desarrollo de un sistema en línea de información financiera.
- Mejorar la información para la toma de decisiones en los distintos niveles jerárquicos, garantizando la calidad y oportunidad.
- Aportar a una mayor transparencia respecto de los objetivos, programas e impactos esperados de la utilización de los recursos públicos.
- Disponer de mejor información para el control de gestión que permita mayores márgenes de flexibilidad en el manejo de los activos físicos, recursos financieros y recursos humanos.
- Tener información que permita un mejor control de los compromisos de gastos futuros.
- Disponer de información que permita evaluar la asignación de recursos en productos, programas o servicios, más que en componentes de gastos.
- Estructurar un sistema de información integral, único y uniforme que permita apoyar la gestión en el plano operacional como gerencial, con antecedentes oportunos y accesibles en forma expedita.
- Tener información para conocer el costo de oportunidad de los recursos públicos, especialmente de los activos físicos y financieros.
- Permitir la obtención de indicadores de gestión y de desempeño financiero.
- Procurar simplificar los procedimientos administrativos en el área financiera.
- Conformar un medio de comunicación destinado a lograr que el país se inserte plenamente en las normas internacionales de transparencia fiscal en el manejo de los recursos financieros.

b) Período de implantación: Desde el año 1998 se ha trabajado en el diseño del sistema por una comisión de los organismos rectores (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República), que tiene el respaldo en acuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la implementación de un programa de modernización de la gestión financiera del sector público. Actualmente se encuentra en etapa de implantación sobre la base de un prototipo en 5 reparticiones públicas, cotemplándose en el curso de los próximos dos años y en tres etapas sucesivas disponer de la versión definitiva del sistema, e iniciar su masificación a todas las instituciones del Sector Público.

c) Ubicación e Integración: El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) se proyecta como un sistema:

- Único para el conjunto de entidades de que se vale el Estado para la consecución de sus objetivos, contemplando mecanismos de captura de datos pormenorizados, como también funcionalidades de agregación y consolidación de los mismos.
- Uniforme, al establecer que el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.

- Integral, que teniendo un carácter modular, permitiendo un desarrollo gradual y al mismo tiempo ir incorporando nuevas aplicaciones, tendrá la concepción de un sistema horizontal, sin perjuicio de establecer un ambiente de interfaces con otros sistemas horizontales del Estado.

Los organismos rectores en el diseño e implantación del SIGFE son la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, organismo técnico responsable del tema de formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto, y la Contraloría General de la República, organismo responsable de la centralización de la contabilidad del Estado y fiscalización de los actos administrativos y financieros de las entidades públicas.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: El componente contable se sustenta en las bases doctrinarias de principios y normas de general aceptación. La lógica de integración de los movimientos presupuestarios y contables, para los efectos de relacionar las estimaciones y la ejecución, se proyecta a partir de la asociación de los conceptos del clasificador presupuestario con los flujos financieros de débitos y créditos que registran las cuentas contables. El clasificador presupuestario básico es por naturaleza de las transacciones (origen de ingresos y destino de gastos), pero es complementado por otros clasificadores o catálogos que permitan reasignar o reclasificar los datos, posibilitando ampliar el análisis, fortalecer el control y la gestión. Por tanto, la concepción del presupuesto como instrumento técnico de proyección de los probables recursos a percibir y las obligaciones para un año calendario, respecto de las transacciones de carácter operacional, de inversión y de financiamiento, implica una total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario. En las cuentas contables se integran las proyecciones presupuestarias mediante la relación de los flujos transaccionales devengados y registrados en las cuentas por cobrar y cuentas por pagar, como también del movimiento registrado en las contracuentas que modifican la composición de las inversiones y financiamiento, tanto de terceros como propios. Asimismo, las cuentas contables vinculan las estimaciones de la programación de caja, a través de los flujos de créditos de las cuentas por cobrar y de débitos de las cuentas por pagar, complementados con los movimientos de los recursos operacionales netos registrados en las cuentas de disponibilidades, anticipos de fondos y depósitos de terceros.

e) Cobertura: El SIGFE está concebido como un sistema horizontal de información financiera pública, que permita en todos los niveles jerárquicos de la administración, disminuir las actividades rutinarias de los funcionarios, generando un mayor espacio para el análisis de los distintos procesos, optimizando la decisión, la gestión y su control; circunscrito a aquellas herramientas financieras con características horizontales, es decir, comunes al proceso de apoyo a la toma de decisiones de la administración del Estado.

f) Orientación: El SIGFE proyecta disponer de tres formas para producir consultas de datos disponibles, tanto en términos de reportes por pantalla, en medios de impresión u otras formas de generar información, siendo estructurados en estándar, asistidos y personalizados. El estándar busca fundamentalmente hacer uso de los datos capturados, bajo los esquemas de definición de la estructura de los catálogos, tanto en el aspecto de los niveles de agrupación como del poblamiento en cada uno de ellos, además de los datos complementarios incorporados por el sistema y cálculos matemáticos propios del producto demandado. Los asistidos tienen la característica de permitir al usuario definir el contenido y forma de sus requerimientos, a partir de la selección de los datos disponibles en la base.

g) Estructura del diseño: Incluye los componentes de Programa Financiero o de mediano plazo, requerimientos presupuestarios, programación ejecución, programa de caja anual, programación de caja periódica, compromisos, contabilidad, tesorería, auxiliares, rol de remuneraciones, control físico, administrativo, histórico, y seguimiento administrativo de documentación. Se proyecta sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superiores. La estructura de los datos estará bajo el principio de la conformación de catálogos, en términos que se pueda reflejar el origen o naturaleza de las materias que comprende, compatibles y complementarios entre sí.

h) Transparencia: Por estar en su etapa de desarrollo y aplicación como experiencia piloto en un reducido número de entidades públicas no tiene disponible accesos a usuarios externos.

i) Productividad: Por estar en su etapa de desarrollo no mensurable.

j) La cuatro U: Por estar en su etapa de desarrollo no mensurable.

Guatemala

a) Objetivo declarado:

- Que las autoridades superiores de cada institución tengan información en tiempo real de su ejecución presupuestaria,
- Contribuir a transparentar la captación y uso de los recursos,
- Contribuir al dinamismo, eficiencia, eficacia y economicidad del uso de los recursos,
- Reducir los plazos de pago.

b) **Período de implantación:** En 1995 se inicia el proyecto de reforma de la Administración Financiera, denominado "Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control" (SIAF-SAG). Se implementó en 1998 en el Gobierno Central, siendo los órganos rectores la Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y la Tesorería Nacional. Se crearon Unidades de Administración Financiera como Centros de Registros en los Ministerios y Secretarías de Estado. A partir del año 2000, el sistema opera en el Organismo Judicial, la Superintendencia de Administración Tributaria, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad y la Empresa Portuaria Quetzal. Falta por incorporar una parte importante de otras entidades descentralizadas y las Municipalidades.

c) **Ubicación e Integración:** Funciona bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo de la Dirección de Informática. Los órganos rectores son la Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y la Tesorería Nacional, todos dependientes del Ministerio de Finanzas. El SIAF-SAG funciona como un sistema horizontal e integrado a otros sistemas complementarios, como por ejemplo los Sistemas Integrados Administrativos (SIAD) cuyo fin es facilitar la ejecución de los procesos operacionales y administrativos previos a la ejecución presupuestaria.

d) **Marco doctrinario presupuesto – contabilidad:** Estructurado de manera que todas las instituciones llevan registro y control de su ejecución presupuestaria, la contabilidad patrimonial se centraliza (Dirección de Contabilidad del Estado) a través de matrices contables y la información se ingresa por medio de Comprobantes Único de Registro (CUR) en las unidades operativas. Descripción del sistema presupuestario y contable utilizado: caja, devengado, y su grado de integración: registro único o diferenciados.

e) **Cobertura:** Aún cuando apoya con información a todos los niveles objetivos (estratégico, sectorial e institucional) su carácter esta orientado a los niveles de mayor agregación.

f) **Orientación:** Entrega reportes básicamente de carácter estándar, a los usuarios internos de los niveles de operación, gestión y estratégica. La información corresponde a una clasificación por objetos de gastos, no por productos.

g) **Estructura del diseño:** Comprende los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Adquisiciones y Auditoría, bajo los principios de centralización normativa y desconcentración operativa. Estructurado en dos niveles: Central (órganos rectores), donde se definen las políticas y las normas de funcionamiento del sistema y se procesa la información agregada del Sector Público, Local, consideradas las Unidades de Administración Financiera de los Ministerios y Secretarías de Estado, donde sirve para el control de gestión y funcional de cada institución, y Desagregado (unidades ejecutoras) donde apoya el control operacional de programas y proyectos.

El subsistema de Tesorería contiene tres macroprocesos:

- Programación financiera: elaboración del flujo de caja (disponibilidades), programación de cuotas de pago, programación de desembolsos (asignación de cuotas diarias de pago), análisis y evaluación financiera.
- Operaciones de Caja: pago de comprobantes únicos de registros (CUR), transferencias bancarias, informes de disponibilidad en la caja pública.
- Administración de cuentas: administración de cuentas corrientes, conciliación libro banco, administración de fideicomisos.

La Tesorería Nacional es el único ente pagador en el Gobierno Central; paga directamente a cada beneficiario amparado por un CUR, por transferencia vía el sistema bancario a cuentas de los beneficiarios, con un plazo de 24 horas y en estricto orden en que se reciben los CUR.

Los Sistemas Integrados Administrativos tiene por objetivo controlar las adquisiciones de bienes y servicios desde la planeación presupuestal, entrada al almacén hasta la baja correspondiente. Los módulos integrados son:

- Clasificadores: ordenamiento de datos, mediante los cuales se resume, consolida y organiza la información de almacenes, adquisiciones y bienes.
- Solicitud / entrega: registra las solicitudes, verifica existencias y entrega de bienes o envío de solicitud a adquisiciones.
- Almacén: recepción de bienes y servicios, registro de bienes entregados.
- Adquisición: registro de ordenes de compras y contratos
- Bienes del Estado: registro básico de la ficha electrónica de los bienes muebles e inmuebles.
- Gerencial
- Utilitarios
- Ayuda

h) Transparencia: Proporciona información a los proveedores y beneficiarios sobre el estado de tramitación de los pagos. Los reportes a los usuarios externos son de información en el ámbito agregado, sin acceso a las bases de datos y construir informes personalizados.

i) Productividad: Al relacionar la gestión con el registro efectuado, en forma simultánea en cada unidad administrativa, posibilita una reingeniería al interior de cada ente público. Por otra parte, al requerir una explicitación de la delimitación de funciones, la asignación de niveles de responsabilidad, la creación de rutinas de trabajo adecuadas (con estipulación de plazos de las diferentes etapas y tareas), estandarización de documentos y procedimientos, crea una base que facilita el desarrollo de las labores de control interno y externo, y posibilita medir el rendimiento de la gestión sobre la base del logro de objetivos y metas. Sin embargo, esto no ha sido plenamente utilizado.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad encontramos la aplicación de normas integradas en materia presupuestaria y contable, que aseguran la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Requiere implementar acciones que mejoren su utilidad en los niveles operativos y gestión.

Perú

a) Objetivo declarado:

- Otorgar mayor transparencia al manejo de las Finanzas Públicas
- Publicar y difundir regularmente el presupuesto y resultado operativo de todas las entidades públicas, por función/programa, por fuentes de financiamiento.
- Publicar información sobre los procesos de contratación y adquisiciones.
- Elaborar indicadores de desempeño.
- Control y difusión del saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el Sector Público, así como los desembolsos y amortizaciones.
- Control e información sobre los proyectos de inversión pública y del Fondo de Estabilización Fiscal.

b) Período de implantación: A fines de 1996 comenzó un acercamiento con los usuarios de las Unidades Ejecutoras (Ues). En 1997 se inició un registro manual paralelo que permitió. En el período 1997 – 1998 la tarea ha sido la implantación del SIAF-SP en todas las UEs del Gobierno Central y Regiones. En 1998 se entregó equipamiento y se implementó un registro automatizado paralelo. Desde enero de 1999 el SIAF – SP se ha

constituido en el sistema oficial de registro de las operaciones de gastos e ingresos de las unidades ejecutoras (559 actualmente), así como en el medio de pago del Tesoro Público.

c) Ubicación e Integración: La responsabilidad de implantación del SIAF-SP y de la normativa correspondiente está radicada en el Ministerio de Economía y Finanzas. Está definido como un sistema para la gestión de tesorería, e integrado a sistemas asociados a la gestión pública. Los organismos rectores son la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la Dirección General de Tesoro Público y la Contaduría Pública de la Nación.

d) Marco doctrinario presupuesto – contabilidad: El SIAF está definido como un sistema de Ejecución y no de Formulación Presupuestal ni de asignaciones que es un sistema complementario. Está diseñado como una herramienta muy ligada a la gestión financiera del Tesoro Público. La contabilización no está completamente automatizada. El Sistema Contable (SICOM) captura en medios magnéticos la información de las entidades, según diferentes períodos definidos: la información financiera en forma mensual, el registro de información presupuestal trimestralmente.

e) Cobertura: Los equipos SIAF que operan en las UEs son terminales del Tesoro Público para realizar el proceso de pago. Considera módulos para el registro de compromisos, calendario de compromisos, autorización de giro, registro de pagos, contabilidad (SICOM).

f) Orientación: Destinados sus productos principalmente a mejorar la gestión financiera del Tesoro Público, al entregar información oportuna y confiable de las obligaciones por pagar. Monitorea por esta vía la ejecución del presupuesto por sectores y entidades. Los usuarios de las entidades pueden consultar los datos, según el área de responsabilidad y nivel de acceso.

g) Estructura del diseño: El SIAF registra y controla los flujos financieros, que posteriormente y junto con los compromisos y devengado son registrados en el sistema contable (SICOM).

h) Transparencia: Tiene una gran cobertura y facilidad de acceso a información, especialmente a los usuarios externos, que pueden acceder vía Internet a reportes estructurados y a la base de datos para llegar al detalle agregado que interesa según las variables de clasificación.

i) Productividad: Los reportes están orientados a conceptos de gastos. Al existir en cada UE una relación administrativa relacionada con el Tesoro Público, le impone una revisión de la gestión, posibilitando una reingeniería al interior de cada ente público. Sin embargo, esto no ha sido plenamente utilizado.

j) La cuatro U: No es actualmente un sistema único que incorpore a la totalidad de las entidades del Estado, particularmente las entidades descentralizadas y municipales; en relación con la uniformidad no están integradas en el tiempo las transacciones presupuestarias y su registro contable, que asegure la coordinación y la unidad de la información para la gestión financiera del Estado. Diseñado como un sistema horizontal pero no unificador, con capacidad de intercambiar datos con otros sistemas horizontales, verticales y exógenos. Si bien es útil en el ámbito estratégico, no es clara su utilidad en los niveles operativos y gestión, para las entidades públicas.

VII. UN AVANCE DE TAXONOMIA DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS SIAFS.

Como una propuesta para iniciar una discusión sobre el grado de desarrollo de los sistemas analizados, se identifican a continuación una clasificación general de las distintas experiencias, trabajo que debiera ser complementado con estudios con mas profundidad que se realicen en este campo:

<p>Argentina</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema esta desarrollado para el gobierno federal, produciendo información agregada, con periodicidad mensual de buena calidad, así como la información analítica para uso de terceros.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El ciudadano tiene acceso a bastantes reportes sobre el comportamiento financiero en el ámbito global, que han sido procesados e integrados en un marco lógico de análisis y presentación, por alguna instancia gubernamental.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento</p> <p>Avanzar en la consulta al nivel de la base de datos, seria importante.</p> <p>Normalización que unifique el tratamiento presupuestaria y contable, para asegurar la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado</p>
<p>Bolivia</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema ha reiniciado con fuerza la implementación de un sistema, cuyo desarrollo conceptual es un nivel avanzado y que estuvo detenido por algunos años. La implementación gradual en el ultimo tiempo ha permitido sentar las bases para una expansión y profundización que pudiera requerir poco tiempo.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>La contabilidad gubernamental opera como un sistema común, único y uniforme, integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales.</p> <p>Capturan las transacciones en tiempo real desde las Unidades Ejecutoras y Direcciones Administrativas de los Ministerios.</p> <p>Permite a proveedores y demás beneficiarios del Estado consultar a través de Internet.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>Ampliar la cobertura a todas las entidades del Estado, particularmente a las entidades descentralizadas y municipales</p>

<p>Brasil</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>El sistema Brasileño es el desarrollo más antiguo entre los revisados, presentando una cobertura completa en el ámbito del Gobierno Federal, con avances de integración en algunos estados de mayor tamaño. En términos de cobertura destaca la incorporación de las empresas publicas con sus balances patrimoniales. En términos de desarrollo, se puede clasificar como un sistema maduro y completo, aunque con necesidad de optimización tecnológica.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>Los usuarios pueden acceder a información en línea, reporte estructurados a fechas determinadas, con la posibilidad de generar reportes de acuerdo a necesidades, combinando un conjunto de variables.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>Aparecen registros separados para el presupuesto público del sistema contable. Sin posibilidad de consulta al nivel de la base de datos.</p>
<p>Chile</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>No obstante contar con un sistema de administración financiera desarrollado a mediados de los setenta, que ha demostrado una gran eficacia en el mantenimiento de los equilibrios fiscales, el Sistema de Información integrada se ha iniciado recientemente a partir del año 1998, bajo un consenso entre el Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El sistema prevé la total consistencia entre el concepto del devengado contable y el devengado presupuestario.</p> <p>Se proyecta sobre la base de una captura de transacciones a escala institucional, y una posterior agregación en los niveles inmediatamente superiores.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento</p> <p>Se encuentra en etapa de implantación sobre la base de un prototipo en 5 reparticiones públicas.</p>

<p>Guatemala</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>Es un sistema que en términos conceptuales esta completamente desarrollado, y de aplicación bastante amplia, con especial énfasis en la administración de tesorería y control de bienes.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>El subsistema de Tesorería que paga directamente a cada beneficiario por transferencia vía el sistema bancario, a cuentas de los beneficiarios, con un plazo de 24 horas y en estricto orden en que se reciben los CUR.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>La información corresponde a una clasificación por objetos de gastos, no por productos.</p> <p>Los reportes a los usuarios externos son de información en el ámbito agregado, sin acceso a las bases de datos y construir informes personalizados</p>
<p>Perú</p>	<p>Estado general del Sistema</p> <p>Se puede clasificar como un sistema en estado de madurez, en términos de su desarrollo conceptual, implementación, producción y accesibilidad de la información. Genera información detallada al nivel de gastos por programas y por objeto del gasto, proveyendo de una buena primera aproximación a los costos de las acciones del estado. Presenta adicionalmente una evolución en cuanto a integrar eventos de planificación y gestión de los sectores y servicios públicos.</p> <p>Los avances más notorios:</p> <p>Tiene una gran cobertura y facilidad de acceso a información, especialmente a los usuarios externos, que pueden acceder vía Internet a reportes estructurados y a la base de datos para llegar al detalle agregado que interesa según las variables de clasificación.</p> <p>Entregar información oportuna y confiable de las obligaciones por pagar. Monitorea por esta vía la ejecución del presupuesto por sectores y entidades. Los usuarios de las entidades pueden consultar los datos, según el área de responsabilidad y nivel de acceso.</p> <p>Áreas de perfeccionamiento:</p> <p>El SIAF está definido como un sistema de Ejecución y no de formulación Presupuestal ni de asignaciones, que es un sistema complementario</p> <p>La contabilización no está completamente automatizada.</p> <p>No están integradas en el tiempo las transacciones presupuestarias y su registro contable</p>

VIII. ALGUNAS OPINIONES DE INVOLUCRADOS¹⁹

En la realización de este estudio se realizaron algunas entrevistas a actores claves, especialmente a aquellos involucrados en el diseño y mantenimiento de los SIAFs/SP en los países, con el fin de contrastar información y recibir retroalimentación, en especial, en relación con las dificultades y potencialidades de los sistemas. A continuación se presenta una transcripción textual de algunas opiniones de estos involucrados:

SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

... no necesita tener una infraestructura enorme, porque está descentralizado, es de ejecución descentralizada. Entonces, tampoco necesito al segundo tener respuesta de pasos de ejecución, porque no hace falta tampoco y esta es la gran ventaja de este sistema, con lo cual la estructura de que dispone la red no es enorme, ni es altamente costosa... (la dificultad de implementación)

....a partir de 1998 estamos trabajando en forma muy coordinada con la dirección técnica de presupuesto y la contabilidad del estado... hay que refinar algunos procedimientos... pero en realidad está funcionando con bastante eficiencia, sobre todo si la comparamos con el tiempo anterior... (coordinación interinstitucional)

...hay que dar un mayor empuje, porque a través de eso... se puede evaluar cuál es la gestión de cada uno de los ministerios... porque... no tenemos más elementos de juicio para juzgar el resultado de la gestión.(Indicadores).

... hay un antes y un después del sistema, en cuanto a la validez de la información. Esto es muy claro y sobre todo al nivel de dirección y político..... gran parte del motor de implementación es que cuando internamente piden una cierta información, se encuentran con que reciben tres datos distintos como respuesta a la misma pregunta, de acuerdo a quién se lo suministre, por la desintegración que hay... Esto lleva a que cuando tienen un sistema integrado, es inmediata la respuesta por un lado y la coherencia de la información... (evaluación de la implementación)

...en éste momento tenemos implementado, por ejemplo, el sistema de la Cuenta Única del Tesoro. Entonces, todos los pagos los administra Tesorería General de la Nación a través de órdenes bancarias o autorizaciones de pago. Entonces cuando la tesorería ordena que por medio de una tesorería central, de una tesorería local, se haga un pago, ya el sistema capturó ese momento y la transacción quedó registrada. Es decir, antes inclusive que el dinero llegue al proveedor, el sistema ya lo da como pagado. (Inmediatez y completitud de la información de base)..

... desde 1976, en que iniciamos la implantación del sistema, se ha ido gradualmente perfeccionando; cada año hay alguna mejoría en función de las dificultades que fueron encontradas en un año anterior. Y a medida que fue creciendo, las demandas fueron creciendo a cada año (086). El sistema se inició como un área menor del Gobierno, y esa área fue siendo aumentada, atendiendo a otras áreas del Gobierno, otros organismos. Hasta que, hoy por hoy, ya estamos casi en un 100%, actuando en todos los organismos del Gobierno Federal, dentro de todos los órganos gubernamentales...(Cobertura y tiempo de implementación)

¹⁹ Las opiniones reflejadas se obtuvieron a través de la administración de una entrevista telefónica a responsables de la administración y operación de los sistemas de administración financiera. El anexo 1 contiene un listado de las preguntas pautadas en esas entrevistas. Cuando fue posible se realizaron entrevistas personales, típicamente los responsables de los sistemas, destinadas a profundizar ámbitos cualitativos de la investigación así como a validar juicios que se derivan de la lectura de documentos. Dado el alcance de este estudio no fue posible disponer, como es deseable de una revisión cualitativa de diversos agentes (administradores, proveedores, demandantes de información).

SOBRE EL DISEÑO

... hemos dado mayor agilidad a las compras gubernamentales... y con economía... también pago oportuno a los compromisos del gobierno, entre otros... (transparencia)

..hoy por hoy, estamos en la etapa introductoria que son... las definiciones de la base para desarrollar un sistema de costo en el sector público.. (contabilidad de costos)...

... (con) la estructura de pagos y discusión del presupuesto... el trabajo se ha mejorado bastante, con las consideraciones del sistema on line y es un sistema moderno y con mucha confiabilidad, es un sistema muy ágil, los registros son muy eficaces y el trabajo tiene una eficiencia muy grande para todos aquellos que trabajan en el área de ejecución financiera y de presupuesto... (Clientes Principales)

JUICIOS GLOBALES

...La burocracia del sistema gubernamental, del Gobierno, es una gran traba para una mejor eficiencia de todos nosotros. Pero, el SIAFI es un instrumento que trajo una agilidad tremenda para el proceso. A medida que redujo sustancialmente las posibilidades de bloqueos burocráticos, con la tramitación de los papeles en el día a día de un reparto... pudiendo poner on-line, en tiempo real, ...permite agregar valor aquí en Brasil, en Río, en Sao Paulo, en cualquier parte del país inmediatamente. La agilización del proceso es muy grande... (como aporta a la productividad del gasto publico)

... en cuanto a la mejora de los procesos, ... está acompañada por la decisión interna de cada organismo. Quizá era un objetivo, pero nunca fue un objetivo el de transformación a fondo de cada organismo en la implementación, cambiar todos los procesos... pero potencialmente está; hoy por hoy, estamos trabajando más con la persona, que es la responsable de la mejora de los procesos (optimización de los procesos),

... entonces, el sistema me permite tener identificado el compromiso, el devengado y el pagado. Lo que se pretende es que avance más en esto, en cuanto a que no solamente sea un sistema de registro, sino que... . permita, por ejemplo, en el tema bienes, tener consultas on-line y saber si hay una disponibilidad en un almacén, dónde están ubicados los bienes físicos... que deje e ser un simple sistema de registro (como aporta a la gestión).

...tener prácticamente la información en línea de la ejecución presupuestaria de los organismos ... si acá el secretario tiene que tomar una determinación de cuánto es el nivel del gasto público a determinado día... (Valor Agregado).

JUICIOS DE FUTURO

...Por cierto, el SIAFI representa un gran avance interno de consolidación del procedimiento, consolidación de la información y como un facilitador de las operaciones. (162) Pero hoy en día, necesita servir más como un instrumento gerencial. Precisa una modernización para que la información sea emitida y trabajada de una forma más simple y más gerencial. Tal vez es esto un gran desafío, una gran necesidad de desarrollo del sistema (Como evolucionar o avanzar)

...Un punto muy fuerte,, es la potenciación en las provincias y municipios... hay un objetivo estratégico para que... puede caminar el sistema en toda la extensión de nuestro país... cómo fue fuerte para todos el poder del órgano central... también tenemos que tener un fuerte desarrollo para que este sistema puede caminar para las provincias y en los municipios; ... entonces este es un puente... una ventaja muy grande de paralización de la información... la administración pública es solamente una, repartida en todo el país... la administración es solamente una... una legislación macro... única para todos... que trabajan en la administración pública... entonces todo el sistema padronizado para todos no... viene un cuento de indicador muy fuerte del sistema que puede también padronizar para todos los municipios (sobre valor agregado).

IX. PRINCIPALES VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LOS SISTEMAS REVISADOS

Virtudes

- Los sistemas de información están estructurados a partir de sistemas contables que permiten, según las decisiones que tomen las autoridades pertinentes, registrar la información de impacto económico financiero desde el primer momento, en la unidad mínima de información.
- La construcción de los SIAFs, ha reconocido la complejidad del desafío y, por lo tanto, han realizado recorridos largos, adaptando la normativa y utilizando razonablemente la tecnología disponible, en función de las necesidades efectivas de los sistemas.
- La implementación de estos sistemas, se ha basado en los casos más exitosos, en el aprovechamiento de las capacidades de personal de línea, combinadas adecuadamente con el expertizaje contratado, lo que ha permitido cimentar institucionalmente las nuevas practicas requeridas para su administración.
- Todos los sistemas que se encuentran en una etapa de madurez media o superior, son capaces de responder adecuadamente a los requerimientos de información para la gestión financiera agregada y de transparencia publica.

Debilidades

- En general los sistemas no han alcanzado un grado de madurez, para permitir un conocimiento acabado y directo de los costos totales de los servicios realizados por el sector publico. Esta debilidad, aunque subsanable por métodos indirectos, puede resolverse si en el futuro los sistemas de presupuestación y contabilidad avanzan efectivamente a sistemas patrimoniales, con responsabilidades descentralizadas a nivel de agencias.
- Son pocos los avances observados, en cuanto a los servicios que los SIAFs, prestan a la gestión al nivel de agencia. En general, los responsables de los servicios públicos tienen la obligación de entregar información en los formatos y frecuencias que los Sistemas le solicitan, pero no fue posible observar si recibían a cambio información y herramientas de poderosas, que les ayudara en la gestión particular de su institución.

X. CONCLUSIONES

De la revisión de estas experiencias, incluyendo las entrevistas telefónicas y personales, podemos avanzar las siguientes conclusiones:

- En general los SIAFs, se han concentrado en gestionar y producir información financiera, con muy poco desfase en tiempo, dirigida básicamente a dos tipos de usuarios principales:
 - i. Tomadores de decisiones financieras / presupuestarias, típicamente: Oficinas de Presupuesto, Tesorería, Banco Central. Se cumple así con el objetivo general de sustentabilidad del gasto, otorgando apoyo a la coherencia de la programación financiera del sector público y acrecentando la responsabilidad de las autoridades financieras.
 - ii. Clientes internos de las unidades de administración de recursos en el resto de la administración, típicamente oficinas de presupuesto en las diversa reparticiones públicas. Por esta vía se reducen costos de transacción y se transparentan decisiones de carácter presupuestario y de utilización de recursos.
- Los beneficios mas relevados para las autoridades del nivel financiero central, tiene que ver con la oportunidad y calidad de la información agregada y la capacidad de administrar ordenadamente la caja, obteniéndose importante beneficios financieros y acotamiento de las posibilidades de fraude.

- El conocimiento detallado de los efectos de la suma de compromisos financieros que van realizando los gobiernos, es otro gran beneficio que se le reconoce a estos sistemas.
- Todos los sistemas implantados o en implantación han introducido reducciones importantes de costos en la administración de las transacciones, básicamente por dos vías:
 - i. Reducción de tiempo y de recursos al eliminar cientos de procesos paralelos, redundante y obsoletos, y
 - ii. En muchos casos la reducción drástica, sino eliminación, de prácticas corruptas, que utilizaban la demora en los procesos como mecanismo de extorsión sobre proveedores o beneficiarios.

Por cierto, este ahorro aún no es observado como un valor neto, por cuanto el estado no ha hecho la segunda parte del trabajo, cual es re-entrenar y reasignar a labores más productivas, al personal que se libera de los antiguos procesos

- Los clientes externos, llámense estos: ciudadanos, poder político, centros de investigación, empresas privadas, son atendidos bastante desigualmente según cada país. Teniendo como declaración común la transparencia de los sistemas, no se observa una sistematización para satisfacer requerimientos comunes o "típicos" por tipo de requirente. Así por ejemplo, en el caso Argentino se dispone en la WEB de una amplia y excelente información analítica, pero no existe la posibilidad de ingresar a la base de datos, en el caso Perú es posible ingresar hasta el último detalle de compromisos y gastos, pero no están disponibles para el público resúmenes analíticos, o herramientas que faciliten la composición de información.
- Es importante destacar el caso de Bolivia, que aunque el acceso directo a información por la WEB, es aún muy limitado, dispone de un sistema de relación directa con todos los que tiene alguna transacción con el estado, mediante un sistema de ingreso con clave. Así por ejemplo, cualquier proveedor puede conocer el estado del proceso de un pago sin recurrir a ningún oficial u oficina de gobierno.
- Todos los sistemas revisados se mantienen substantivamente en el rol que los define primariamente, es decir, como proveedores de información financiera para mejorar la gestión del sector público, lo cual es a nuestro juicio muy acertado. Intentar ir más allá de las fronteras del ámbito que le es propio, dispersaría energía y pondría en peligro la efectividad de estos sistemas. Sin embargo, es importante destacar el caso de Perú, el cual además de haber avanzado y consolidado el sistema de información financiera, ha desarrollado una línea de gestión estratégica, la cual es posible de diseñar, seguir y controlar en parte importante por la existencia de SIGFE, y de otros sistemas de construcción reciente como el de Inversión Pública.
- Los sistemas, hasta ahora revisados, entregan información de gastos, y en algunos casos, avances de tipo patrimonial (Activos del Estado, Deuda Pública). Teniendo en cuenta los sistemas de contabilidad subyacentes, no es posible por ahora disponer de información de costos por programas y actividad, aunque países como Argentina y Perú han iniciado proyectos en ese sentido.
- No se observa un lineamiento común respecto de la generación de Informes Gerenciales, a distinto nivel, concentrándose en general estos informes en el ámbito de las altas autoridades financieras, y muchas veces según demanda. Se resta de esta manera un tipo de beneficio de apoyo a la gestión de directivos de Agencias y mandos medios, que el sistema podría generar a un mínimo de costos.
- A excepción de Perú, no se registró la opinión positiva de administradores respecto del uso de esta herramienta como un elemento de apoyo a su gestión. Lo anterior, aunque entendible dado el nivel de madurez de los sistemas, es también una gran pérdida de posibilidades de generación de beneficios.
- Teniendo en cuenta las bases de contabilidad y presupuesto utilizadas, los sistemas aun no están preparados para entregar una información genuina de costos, aun cuando todos disponen de un buen avance en cuanto a la posibilidad de identificar gran parte de los gastos incurridos por programas o proyectos, y la posibilidad de

calculo de imputaciones para partidas de gastos generales y eventualmente la aplicación por utilización de activos.

- Todos los entrevistados reportaron un ciclo de resistencia, adaptación, apropiación de parte de los funcionarios directamente involucrados en los SIAFs, el cual fue mas corto cuanto más profundo se realizo el cambio. No fue tan claro la observación respecto de los funcionarios intermedios, en tanto que en muchos casos los directivos superiores de agencias (a excepción de las de carácter económico- financiero por cierto) aun perciben los benéficos de información gerencial para apoyo a su gestión, que le puedan proporcionar los sistemas.
- Por ultimo, un elemento notable de esta investigación fue constatar lo poco que “conversan” los encargados de estos sistemas entre los países, y como cuando lo hacen es mas bien por iniciativas aisladas que como un esfuerzo común y orientado a obtener los beneficio de la cooperación.

XI. RECOMENDACIONES

La anterior revisión nos sugiere las siguientes recomendaciones generales, para apoyar el desarrollo de este instrumento:

- Avanzar en la normalización de los SIAFs, y generación de estándares de información a producir, siguiendo una lógica de cliente/producto, aparece como una primera tarea a desarrollar en el ámbito regional. En efecto, disponer de un mínimo común de diseño y productos de información del sector público, permitiría realizar conversaciones muchos mas fluidas y apoyaría los procesos de integración gubernamental que se desarrollan. El Apoyo de instituciones regionales como la CEPAL y el BID, pueden ser muy útiles en la normalización y estándares de:

- i. Reportes a organismos internacionales
- ii. Cobertura, temporalidad
- iii. Información gerencial
- iv. Información estandarizada a públicos específicos: ciudadanía, órganos del estado, entidades de investigación

- Una iniciativa complementaria con la anterior, seria la de crear una red de Benchmarking, en el ámbito de los SIAFs, que permitiera el mejoramiento acelerado de sus resultados y el entrenamiento de mayor alcance entre los agentes administradores de los sistemas.

- Un avance critico de los sistemas que están mas adelantados a una evolución hacia el apoyo gerencial de las Agencias (servicio públicos), de tal manera de transformarse en herramientas de Información Gerencial destinadas a:

- i. Autoridades superiores
- ii. Directivos al nivel de agencia
- iii. Directivos intermedios

- La realización de un Seminario- Taller Regional, que ponga en evidencia más profunda las potencialidades de estos sistemas podría ser la forma de materializar las iniciativas propuestas.

En términos específicos se pueden deducir de la experiencia compartida por diversos agentes involucrados, algunas recomendaciones en la implantación del SIAF :

- Estructurar un SIAF integral, único y uniforme, que permita apoyar el proceso de descentralización de la gestión financiera, tanto en el plano operacional como gerencial. En el sistema de administración financiera, debe estar subyacente el criterio de que dicho sistema debe formar un conjunto indisoluble, ya que no es factible

desarrollar una eficiente política de control, si la misma no está basada en el plan de organización de las instituciones y en los reglamentos y manuales de procedimientos que regulan la administración de sus recursos.

- Revisar el marco doctrinario presupuestario y contable, en términos que sea compatible con la formación de una base de datos y que permita la generación de información en la forma y contenido que sea demandada por los usuarios. El sistema contable es el sistema integrador de la información financiera del sector público, sin desmedro de las informaciones propias y específicas que se originan y se requieren en cada uno de los restantes sistemas.
- Consultar todas las herramientas de administración financiera, los medios que faciliten las acciones operativas y las interfaces con otros sistemas. La teoría de sistemas brinda dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y de descentralización operativa. Estos dos aportes de la teoría llevados al campo específico de la administración financiera y de recursos reales gubernamentales, permiten fijar los siguientes criterios básicos de diseño: a) concebirlo como un macro sistema operante en la administración pública, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados y, b) en el funcionamiento de cada sistema componente exista una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y descentralizadas.
- Configurar un sistema de información integral y uniforme, que se constituya en un efectivo apoyo a la gestión, afianzando el proceso de descentralización de la gestión financiera, en sus aspectos operativos y gerenciales. En el mediano plazo, los servicios que alcancen las metas globales definidas deben estar en condiciones de garantizar un nivel de responsabilidad en su gestión que los debería hacer acreedores a un estatus institucional diferenciado.
- Producir información en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria, reducir el costo de oportunidad en el manejo de la caja fiscal y relacionado con otros sistemas de información del sector público o externos.
- Aprovechar la experiencia alcanzada en otras aplicaciones en la estructuración del SIAF.

BIBLIOGRAFÍA

El Pacto Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas 1998.

La gestión pública en la economía digital, Tapscott y David Agnew, Finanzas & Desarrollo, FMI, diciembre 1999.

Estrategia y Sistemas de Información, Serie McGraw-Hill de Management.

.Mostajo Rossana, Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. CEPAL. Serie de Política Fiscal, septiembre 2000.

Kaplan Robert S y Norton David P., The Balanced Scorecard : Traslating strategy into action

ANEXO 1

Pauta de Entrevista Telefónica

- **DISEÑO**
 - ¿Ligado a la planificación programática y estratégica del Gobierno? ¿Como?
 - ¿Que parte juega dentro del sistema de gestión del SP. General?
 - Consistencia Interna
 - Costo eficacia
 - Valor agregado

- **IMPLEMENTACIÓN**
 - Prioridad efectiva: ¿Recursos colocados son proporcionales a las demandas que se le hacen?
 - ¿Los sistemas “técnicos” son de calidad”?
 - Los sistemas “técnicos” se implementan junto a cambios en prácticas culturales (¿Capacitación y re-entrenamiento)?
 - ¿Los outputs del sistema son los esperados y agregan valor?

- **JUICIOS GLOBALES**
 - Aporte a la Transparencia vs. Productividad de corto plazo?
 - Aporte a la gestión de funciones agregadas (tesorería, planificación.) Vs. Aporte a gestión de servicios?
 - Aporte a la medición de la productividad del sector público?
 - Alcance que debiera tener el Sistema. Solo financiero, total, ligado en red con otros subsistemas de gestión?

SESIÓN 5

**FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES: REFORMAS
FISCALES Y LOS LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y GRANDES**

**FINANCIAMIENTO MUNICIPAL Y SISTEMAS
TRIBUTARIOS MUNICIPALES EN BOLIVIA,
PARAGUAY Y GUATEMALA**

Ernesto Rezk

con la colaboración de

María Cecilia Ganame y

Lucrecia Rodas

Tabla de Contenidos

I. Introducción	255
II. Marco Conceptual	255
A. El Contexto Macrofiscal de los Países Seleccionados	255
B. Una Nota Conceptual Sobre la Descentralización Fiscal	257
II. El Nivel Municipal De Gobierno En Bolivia	259
A. Antecedentes Constitucionales y Legales	259
B. Los Recursos Municipales en Bolivia	260
1. Los Recursos Tributarios	260
2. Los Recursos De Transferencias	261
C. El Impuesto A Los Inmuebles En Bolivia	261
D. Recursos Del Crédito	263
E. Incentivos Fiscales y Exenciones a Nivel Local	263
F. El Gasto Municipal en Bolivia	264
III. El Nivel Municipal De Gobierno En Paraguay	265
A. Antecedentes Constitucionales Y Legales	265
B. Los Recursos Municipales En Paraguay	266
1. Los Recursos Tributarios	266
2. Los Recursos de Transferencias	268
C. El Impuesto Inmobiliario En Paraguay	269
D. Recursos del Crédito	271
E. Incentivos Fiscales Y Exenciones A Nivel Local	271
F. El Gasto Municipal En Paraguay	272
IV. El Nivel Municipal De Gobierno En Guatemala	272
A. Antecedentes Constitucionales y Legales	272
B. El Proceso De Descentralización En Guatemala	273
C. Los Recursos Municipales en Guatemala	275
1. Recursos Propios	276
2. Recursos De Transferencias	276
D. El Impuesto Inmobiliario en Guatemala	279
E. Situación Del Catastro En Guatemala	281
F. Recursos Del Crédito	282
G. Recurso A Exenciones Impositivas E Incentivos Fiscales	283
H. Conclusiones Del Análisis Municipal En Guatemala	283
V. Conclusiones Generales y Recomendaciones De Política	285
Bibliografía:	289

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de descentralización ejecutados en la región han servido, entre otras cosas, para redefinir la importancia relativa de cada nivel de gobierno en materia fiscal. En particular, han contribuido a ubicar el tema del financiamiento municipal en el centro de las discusiones sobre Finanzas Públicas en la región. Entre las principales razones para ello, se destaca el hecho de que la asignación de potestades tributarias a favor de los gobiernos locales es tal que los recursos propios de carácter impositivo son frecuentemente insuficientes para atender la necesidad de sus respectivas comunidades. Esta situación se ve agravada por los nuevos encargos y responsabilidades en materia de provisión de bienes públicos locales que vienen recayendo sobre las autoridades municipales, a medida que se amplían y consolidan los mencionados procesos de descentralización.

Esta característica se ve acentuada en el caso de países con economías pequeñas y de menor desarrollo económico relativo en las que, además de contarse con una baja presión tributaria neta global, la amplia mayoría de sus municipios (a excepción posiblemente de las grandes ciudades) no cuentan con bases económicas capaces de generar niveles de recaudación aceptables como para financiar sus responsabilidades de gasto.

A la luz de esto, se tuvo como objetivo principal en el presente artículo analizar las modalidades de financiamiento municipal en tres países latinoamericanos con economías pequeñas: **Bolivia, Paraguay y Guatemala** los que, no obstante su relativamente bajo nivel de ingreso per capita, cuentan con importantes procesos de descentralización en marcha.

El artículo desarrolló, para cada uno de los países mencionados, el análisis del tipo y fuente de sus recursos impositivos, asignación de bases impositivas a los gobiernos municipales, grado de suficiencia y autonomía financiera respecto a compromisos de gasto, características y nivel de endeudamiento de los gobiernos locales y mecanismos de "bailing-out" y estructura y límites constitucionales o legales al gasto público municipal. Se apuntó con ello al objetivo específico de extraer conclusiones relevantes de sus realidades fiscales para su utilización en el diseño de políticas en los niveles locales de gobierno.

En la idea de que el **Impuesto Inmobiliario**, cualquiera fuera su modalidad, constituye ya la base de los recursos impositivos propios de los gobiernos locales, se analizó particularmente la situación de este tributo en cada uno de los países a la par que, en reconocimiento de la estrecha relación existente entre el rendimiento del tributo y la adecuada identificación y valuación de los inmuebles que comportan su base imponible, el artículo avanzó también en una evaluación de los sistemas catastrales en los tres países.

II. MARCO CONCEPTUAL

A. El Contexto Macrofiscal de los Países Seleccionados

A la luz de una serie de indicadores, se definirá en esta Sección en primer lugar porque se consideran a Bolivia, Guatemala y Paraguay economías pequeñas y se ensayará luego una respuesta a las siguientes dos preguntas: b) existen elementos comunes de finanzas públicas locales entre municipios pequeños de economías pequeñas? y b) cual es el interés en analizar éstas?.

Varios de los indicadores incluidos en el cuadro siguiente permiten identificar elementos por los cuales los tres países seleccionados configuran un patrón de economías pequeñas en el contexto latinoamericano. En primer lugar, su nivel de producto bruto interno solo alcanza porcentajes de entre el 1,5% y el 3% respecto de las principales economías de la región (Argentina, Brasil y México), mientras que fluctúa entre el 15% y 40% de los productos brutos de países de economía consideradas medianas (e.g. Colombia y Chile); similares conclusiones pueden obtenerse si se analizan los productos brutos internos per capita de los tres países, cuyos niveles de 1000 a 2000 dólares estadounidenses son significativamente inferiores a los valores de países como Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, Uruguay, Argentina o México que oscilan entre 3000 y 8000 dólares estadounidenses. Las poblaciones (indicación del tamaño del mercado interno) de Bolivia y Paraguay y, en menor medida la de Guatemala, avalan la inclusión de éstos en la categoría de economías pequeñas ya que pertenecen al grupo de las más reducidas de los países continentales del hemisferio.

CONTEXTO MACROECONÓMICO Y FISCAL DE LOS PAÍSES ANALIZADOS

Indicadores	Bolivia	Guatemala	Paraguay
Producto bruto interno	8.586.392.064	18.941.818.880	8.608.178.176
Poblacion	7.865.377	10.412.857	5.218.830
Prod. Bruto interno p.c.	1.092	1.819	1.649
Superficie en km ²	1.098.581	108.889	406.752
Tasa de desempleo	4,1%	5,9%	6,6%
Inflacion anual (ipc)	4,4%	7,5%	14,6%
Deuda externa/pbi	51,5%	12,4%	19,0%
Ing.corrientes nac/pbi	29,7%	10,4%	16,0%
Gtos. Corrientes nac/pbi	28,7%	8,1%	13,7%
Cantidad de municipios	314	331	223
Ing. Municip. Totales/pbi	3,78%	2,11%	1,17%
Ing. Municip. Propios/pbi	1,40%	0,46%	1,12%
Coparticip. Nacional/pbi	2,38%	0,95%	0,05%
Gtos. Munic. Totales/pbi	3,90%	1,93%	n.d.
Gtos. Munic. Corr./pbi	1,71%	0,73%	n.d.
Gtos. Munic. De cap./pbi	2,19%	1,20%	n.d.

Notas: Las cifras de Producto Bruto Interno y Producto Bruto Interno per capita están en dólares estadounidenses. Todos los datos del cuadro corresponden al año 1998.

Fuentes: Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000, CEPAL, Santiago de Chile, Agosto 2000. Bolivia: Participación Popular en Cifras - Volumen III, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Primera Edición, Enero 2000. Guatemala: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas y del INFOM. Paraguay: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección de Gobernaciones y de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

El segundo punto planteado al inicio de la sección se refería a si existían elementos comunes de finanzas públicas locales entre municipios pequeños de economías pequeñas, interrogante que puede también contestarse con la información brindada en el cuadro precedente. Los tres países motivo de este trabajo tienen un marco político institucional de tipo unitario con dos niveles principales de gobierno¹: el gobierno central y los municipios y la cantidad de éstos últimos es relativamente importante, particularmente en Guatemala.

Un segundo elemento a destacar es que, a pesar de que se desarrollaron recientemente fuertes procesos descentralizadores de facultades fiscales y de ejecución de gastos, los porcentajes de ingresos y gastos municipales (salvo por Guatemala) alcanzan a no más del 10% de las ejecuciones nacionales. Como se verá más adelante, esto se explicaría por dos razones principales: en primer lugar, debido a la marcada pobreza de muchas comunidades locales que se refleja posteriormente en una escasa capacidad contributiva y bajo potencial impositivo de los municipios y, al mismo tiempo y sumado a lo anterior, por el casi nulo desarrollo de las administraciones tributarias de la mayoría de las municipalidades y de los procedimientos catastrales tanto nacionales como locales.

El tercer elemento común que muestra el cuadro precedente (en este caso salvo por Paraguay) es la fuerte dependencia financiera que los gobiernos municipales tienen respecto al Gobierno Central, en cuanto a que sus presupuestos incluyen como un ingreso principal las transferencias por coparticipación nacional. A estos se deben sumar las transferencias de diversos fondos que los municipios generalmente reciben destinados a gastos e inversiones de carácter social.

Finalmente, debe enfatizarse el alto porcentaje que los gobiernos municipales de estas economías pequeñas destinan a los gastos de capital, en muchos casos por aplicación de disposiciones constitucionales y legales expresas al respecto. Sin embargo, se verá más adelante que esta política puede tener un costo importante en términos de eficiencia,

¹ Si bien existen gobiernos subnacionales intermedios en los tres países (gobiernos departamentales) previstos por las respectivas constituciones, en muchos sentidos su autonomía política y su autarquía financiera (capacidad de recaudar tributos y de ejecutar gastos) está fuertemente limitada y tienen en la práctica una fuerte dependencia del Gobierno Central.

ya que a veces se sobreinvierte sin que haya un acompañamiento de los gastos de funcionamiento necesarios para operar estas inversiones.

A la luz de la respuesta dada a los dos primeros interrogantes, el interés en analizar los municipios pequeños de economías pequeñas es ahora bastante evidente: no solo que los países escogidos son representativos de un conjunto mayor de economías similares en el hemisferio, en las que también se verifican procesos de descentralización hacia el nivel municipal, sino que además comparten preocupaciones comunes en el campo de las finanzas públicas locales como son la necesidad de fortalecer su autonomía financiera (mayor proporción de recursos tributarios propios), de mejorar sus mecanismos de recaudación tributaria y procesos de valuación de las bases imponibles, de atender equitativa y eficientemente una provisión de bienes y servicios públicos y de bienes de capital en respuesta no solo a una demanda creciente de éstos por las comunidades locales sino como resultado de nuevas responsabilidades de prestación, por parte de los municipios, a partir de los procesos de descentralización operados desde el Gobierno Central.

La respuesta al interrogante de si existe interés en considerar el caso de las economías pequeñas y unitarias del hemisferio (de las cuales Bolivia, Guatemala y Paraguay son representativos), y en particular el de sus municipios más pequeños, se resume en la afirmación de que los últimos enfrentan el desafío de generar solvencia fiscal intertemporal condicionados no solamente por sus propias limitaciones (algunas de ellas ya mencionadas) sino además en el marco de procesos de descentralización impuestos desde el nivel central y que conllevan generalmente una transición no exenta de costos.

B. Una Nota Conceptual Sobre la Descentralización Fiscal²

La reiterada mención a procesos fiscales³ de descentralización, ocurridos desde 1980 en forma generalizada en casi todo el mundo, no implica que estos signifiquen lo mismo en todos los escenarios y que, al mismo tiempo, tengan una aceptación generalizada por parte de todos los especialistas⁴.

El interés teórico y de política respecto a la descentralización fiscal se profundizó como resultado de situaciones inéditas en diversas partes del mundo. En particular, R. Bird (1993) basó la pujanza de los procesos de descentralización tanto en la necesidad de los países de Europa Oriental de recrear sistemas de finanzas intergubernamentales, como en los esfuerzos de los países emergentes por escapar a la falta de gobernabilidad, la inestabilidad macroeconómica y el crecimiento económico escaso. Con argumentos en esencia similares, Tanzi (1995) sostuvo que la creciente desilusión de la comunidad con los poderosos gobiernos centrales (por ejemplo frente a objetivos de estabilización o de distribución del ingreso) abonó la creencia de que era conveniente confiar más en el mercado y en el **accionar de los gobiernos subnacionales y locales**.

Sin embargo, y como se mencionara, el concepto de **descentralización** no es siempre unívoco, como lo ilustran la diferentes categorías de desconcentración, delegación o devolución, cada una de las cuales involucra un diferente grado de independencia y autonomía en el proceso de decisión realizado por los gobiernos subnacionales y locales. R. Bird (1993) sugirió dos enfoques sintetizadores de la noción al referirse primero a la **descentralización de arriba hacia abajo**, que se da cuando los gobiernos centrales buscan transferir funciones delegando autoridad a los gobiernos subnacionales intentando conseguir más apropiadamente objetivos asignativos o elevar el nivel de bienestar nacional; la **descentralización originada desde abajo hacia arriba** supone en cambio que, además de eficiencia asignativa, los gobiernos subnacionales y locales sostienen también valores políticos tales como una mejora en la gobernabilidad a partir de mayor "responsabilidad" y participación política local.

Al tiempo que las variantes mencionadas indican qué preferencias (la de los gobiernos centrales o subnacionales) prevalecen, Bird (1986, 1993, 1994, 1995) sugiere que toda la materia de descentralización fiscal está mejor explicada por un enfoque dual que incluya los casos de **finanzas federales** y **federalismo fiscal** en el cual el primero, más apropiado para países federales, refleja la situación en la que tanto los límites jurisdiccionales y

² Esta sección está basada básicamente en Bird (1993) y Rezk (1997, 1998).

³ A fuer de ser más rigurosos, es necesario incluir en este fenómeno también a la descentralización de carácter político que llevó, en algunos casos extremos, a la secesión de provincias o regiones para conformar nuevos países.

⁴ Para un enfoque sumamente crítico de la descentralización fiscal, ver Prud'homme (1995).

las funciones fiscales y de gastos están constitucionalmente establecidas y no sujetas a discusión; se plantea así un marco en el que las relaciones entre los gobiernos centrales y subnacionales es motivo de negociación entre principales sin presunción de dominación del centro. El caso de federalismo fiscal describe mejor la situación en la que el gobierno central puede decidir sobre límites, jurisdicciones, asignaciones, naturaleza de las transferencias y otros elementos involucrados en los arreglos fiscales interjurisdiccionales.

Rezk (1997, 1998) vincula a su vez el concepto de finanzas federales, y la variante devolución de la descentralización fiscal, con los procesos de formulación de decisiones colectivas basados en la **Teoría de la Elección Pública**⁵, en cuanto ésta última favorece la idea de que la “responsabilidad” de los niveles subnacionales de gobierno tiende a incrementarse cuando cada jurisdicción financia la mayor parte de sus funciones de gasto con sus propios ingresos y recursos impositivos (principio de autonomía financiera sumado al de suficiencia financiera).

La vinculación entre un escenario de **Elección Pública** y **devolución** fue planteada además por Dillinger (1995), quien arguyó que una descentralización tipo devolutiva aseguraría la “responsabilidad” de los niveles subnacionales al eliminar la “restricción gubernamental blanda”; Estache (1995), por su parte, expresó argumentos similares a favor de una clara división de la responsabilidad funcional de los gastos entre los niveles de gobierno ya que ello tendería a hacer desaparecer la separación distorsiva entre el nivel que tiene la responsabilidad nominal y él que es finalmente responsable de proveer los bienes y servicios públicos.

El caso del **federalismo fiscal** se ajusta mejor a los tradicionales desarrollos y principios de descentralización fiscal formulados originalmente por W. Oates (1972) y supone un menor grado de autonomía y de independencia de los gobiernos nacionales. Este enfoque conlleva generalmente la existencia de una **relación principal-agente** por la cual el principal (el nivel central de gobierno) transfiere fondos a los gobiernos subnacionales para que éstos provean bienes y servicios de acuerdo a obligaciones y metas fijadas; por otro lado los gobiernos subnacionales (los agentes) aceptan esta delegación esperando maximizar sus propios objetivos económicos y de equidad⁶.

Wiesner (1994) enfatizó un interesante punto que plantea esta relación de agencia, dado que en la medida que los gobiernos subnacionales deban cumplir prioridades y objetivos de política del gobierno central, la noción de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales será con respecto a su principal (el gobierno central) y no con respecto a los contribuyentes locales. Como se verá más adelante este punto de vista adelantado por Wiesner, y el marco de federalismo fiscal y no de finanzas federales, es el que se verifica en el análisis de los tres países estudiados cuyas estructuras político-institucionales unitarias, si bien preservan la garantía constitucional de autonomía, marcan una fuerte dependencia financiera de los gobiernos locales respecto de las transferencias del Gobierno Central; se agrega a ello las disposiciones constitucionales y legales que imponen límites y condiciones para el uso de dichas transferencias⁷. Surge claramente entonces que la descentralización fiscal encarada por los tres países responde al enfoque clásico de federalismo fiscal en el que se privilegia la **delegación** de facultades fiscales y de funciones de gasto.

La existencia de consenso sobre el modelo o tipo de descentralización fiscal encarado no contesta sin embargo el escepticismo de algunos especialistas respecto a la utilidad real de estos procesos. La mayor de las críticas en este sentido proviene de R. Prud'homme (1990, 1995) quien, sobre la base de lo que denomina contradicciones básicas, sugiere la inconveniencia de la descentralización para evitar los efectos de una relación dual conformada, por un lado, por una mayor eficiencia asignativa y productiva pero, por el otro, por resultados negativos respecto a objetivos de equidad y de manejo macroeconómico. En una de sus críticas principales, Prud'homme sugirió que la despareja distribución de bases impositivas llevó a la descentralización fiscal a agravar las inequidades jurisdiccionales⁸.

⁵ Escuela basada en los desarrollos de K. Wicksell y, más recientemente, formalizada con los aportes de K. Arrow, D. Black, J. Buchanan y G. Tullock.

⁶ Esto por supuesto sujeto a los problemas de información asimétrica y de riesgo moral.

⁷ Como por ejemplo, porcentajes mínimos de la coparticipación nacional que los municipios deben destinar a Gastos de Capital.

⁸ Aquí, el punto de Prud'homme es que los fracasos de la descentralización hacen más difícil aplicar políticas de redistribución del ingreso.

Aún con una posición ligeramente crítica a la descentralización fiscal, Hommes (1995) arroja sin embargo alguna luz de esperanza sobre estos procesos al sugerir tres precondiciones para que la primera resulte exitosa. En primer lugar, Hommes insiste en la necesidad de una mayor destreza económica y política de parte del gobierno central, de forma que éste sepa cuando actuar sobre la autonomía local en aras de la estabilidad y cuando abstenerse de intervenir para no inhibir buenas prácticas gubernamentales en los niveles locales. La segunda condición para una descentralización fiscal exitosa está estrechamente vinculada al motivo de este Estudio y hace referencia a la necesidad de una buena administración y capacidad tributaria local, que permita a los gobiernos subnacionales recaudar sus propios recursos; el tercer requerimiento está vinculado a la necesidad de un funcionamiento adecuado de la democracia local, con el fin de asegurar que los mecanismos de procesos locales de decisiones colectivas operen en la práctica.

II. EL NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO EN BOLIVIA

A. Antecedentes Constitucionales y Legales

La República de Bolivia está dividida en nueve departamentos: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Cada departamento está administrado por un prefecto, el cual es nombrado por el presidente de la República. Los departamentos están divididos en 112 provincias que son administradas por un subprefecto. Cada provincia está compuesta por ciudades y pueblos que cuentan con alcalde, subalcalde y consejo municipal, todos ellos elegidos por voto popular. Actualmente existen 314 municipalidades en el territorio boliviano, de las cuales solo 11 incluyen casi al 50% de la población total del país.

La Constitución Política boliviana reconoce en su artículo 200 la **autonomía** de los gobiernos municipales, otorgándoles amplias facultades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales. En la misma Constitución se establece que el Gobierno Municipal estará a cargo de un **concejo municipal** (con potestades normativas y fiscalizadoras), elegido por cinco años mediante votación universal, directa y secreta y en base a un mecanismo de representación proporcional y de un **alcalde** (con potestades ejecutivas, administrativas y técnicas), elegido por mayoría absoluta de los votos válidos recayendo dicha función en el candidato a concejal inscripto en primer lugar en la lista del partido ganador de las elecciones⁹.

Sin embargo, las bases legales y conceptuales del funcionamiento así como también la explicación del comportamiento institucional y actual gestión de los municipios bolivianos se encuentran en la Ley N° 1551 de Participación Popular¹⁰, del 20 de Abril de 1994, la que puso en marcha un novedoso proceso de participación popular y un mecanismo de descentralización administrativa hacia los municipios que intenta no solo atenuar los efectos de un estado políticamente unitario, sino también revertir las tradicionales características de centralismo y verticalidad con las que el Gobierno Central se manejó en relación a los gobiernos subnacionales.

El Gobierno Boliviano ha enfatizado que la ley promueve un desarrollo municipal sostenible y participativo, con miras al cual la estrategia de Desarrollo Institucional Municipal, apoyada sobre la autogestión, la participación social plena y la gestión compartida con los diversos actores sociales y el concepto de **municipio productivo** constituye el soporte operativo y organizacional que asegura una mayor efectividad, impacto y costos externos decrecientes de las acciones de fortalecimiento institucional¹¹. En el marco de una nueva institucionalidad, la estrategia de Desarrollo Institucional Municipal se caracteriza por ser un proceso continuo liderado por sus propios protagonistas que debe desembocar en el largo plazo, aún tomando en cuenta y aceptando las diferentes etapas de madurez institucional y niveles de capacidad del Gobierno Municipal y de las Organizaciones Sociales que actúan con éste, en un Gobierno Municipal que trabajará '...en función de una visión compartida de municipio,

⁹Si ninguno de los partidos obtuviera la mayoría absoluta, los concejales electos deberán elegir al alcalde de entre los dos que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos, mediante votación oral y nominal y por mayoría absoluta de los votos válidos del total de miembros del Concejo.

¹⁰La ley 1551 dedica un título completo al nivel local de gobierno, incluyendo en el título II lo referente a la jurisdicción municipal, transferencia de la infraestructura física a municipios y las competencias municipales; por su parte, el título III dedica el inciso de un artículo (art. 19°, inc. C) a los recursos tributarios municipales y los artículos 20 a 24 al análisis de la coparticipación tributaria, incluidas la distribución y condiciones para la utilización de los recursos por parte de los municipios.

¹¹Las ideas recogidas en esta Sección reconocen como fuente las entrevistas personales mantenidas con funcionarios y profesionales del Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal de Bolivia y el contenido de diversos informes elaborados por esta área de gobierno.

satisfaciendo la demanda social y garantizando la prestación eficaz de los servicios públicos....atendiendo las necesidades básicas para una reproducción social digna, a partir de contar con una economía local dinámica...y donde los recursos naturales son usados y manejados racionalmente, preservando el equilibrio ambiental'¹². Se enfatizan además la necesidad de que la sociedad civil del municipio participe plena y organizadamente ejerciendo el control de la gestión y calidad de los servicios municipales y estableciendo una interacción constructiva y colaborativa que facilite una concertación permanente en los intereses del Gobierno Municipal y de las Organizaciones o Actores Sociales.

Es de hacer notar que el objetivo de un desarrollo municipal autosostenible ha, en cierta forma, variado recientemente el concepto de municipio productivo, llevando a las autoridades bolivianas a hablar ahora de **municipios competitivos** en los que se espera que las acciones sociales tendientes a disminuir el nivel de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (objetivo de equidad) vayan acompañadas por planes municipales de desarrollo (objetivo de eficiencia) destinados a formar una base económica sostenible, el aumento del nivel de actividad y la disminución del desempleo¹³.

El marco legal boliviano para la actuación de los municipios se complementa además con la Ley 2028 de Municipalidades, del 28 de octubre de 1999 la que se extiende sobre elección, composición, funciones, patrimonio, régimen financiero y dominio tributario del gobierno municipal, define al municipio, destaca la autonomía, establece la jurisdicción y competencia del gobierno municipal y recoge los derechos de control social y de participación popular (individual o colectivo) de los habitantes del municipio.

B. Los Recursos Municipales en Bolivia

1. Los Recursos Tributarios

La Constitución Política de la Nación define específicamente el principio de separación de las fuentes tributarias, al establecer (art. 146, inc. II) que la Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales. En esta línea, La ley 1551 de Participación Popular fija (art. 19°) los recursos tributarios cuya recaudación corresponderá al Gobierno Nacional o a los 314 municipios del país y asigna a estos últimos los denominados **Impuestos a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB)** que incluyen:

- el Impuesto a la Propiedad Rural
- el Impuesto sobre los Inmuebles Urbanos
- el Impuesto sobre Vehículos Automotores, Motonaves y Aeronaves
- el Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles
- el Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos

Se incluyen además entre los recursos tributarios propios a las diversas tasas y patentes que se establezcan mediante ordenanzas municipales propias (Ley 1551, art. 19°.C.2 y Ley 2028, art. 101°) y que alcanzan principalmente a hechos imponibles de claro alcance local como las patentes de funcionamiento de comercios, las tasas de publicidad y propaganda, de espectáculos públicos y de actividades de recreación, de faenamiento de ganado y de ampliación de construcciones. Existen además ciertas tasas municipales que gravan la producción y comercialización para consumo de ciertos productos muy específicos¹⁴.

Los ingresos municipales propios (tributario y no tributarios) no son de total libre disponibilidad por los gobiernos municipales bolivianos ya que la Ley N° 2028 de Municipalidades establece (art. 107 y 108) que se podrán utilizar hasta el 20% (hasta el 30% en municipios con menos de 20.000 habitantes) de dichos recursos para gastos corrientes y no menos del 80% en inversión pública, con lo que se siguen principios similares a los aplicados para la utilización de la coparticipación. Es de hacer notar, sin embargo, que la propia ley (en su art. 4 de

¹²DIM Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, La Paz, Agosto de 1999, pág. 15 (La imagen objetivo del nuevo municipio).

¹³ Una evidencia de esto es la existencia, junto al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social destinado a combatir la pobreza, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional cuyos créditos a municipios o prefecturas atienden básicamente a la formación de una estructura económica autosostenible.

¹⁴ Un ejemplo de este tributo municipal es el impuesto sobre el consumo específico de la chicha.

las Disposiciones Finales y Transitorias) establece un cronograma para alcanzar el límite máximo de gasto corriente, a saber: 2000, 40%; 2001 33%; 2002, 26%; 2003 en adelante, 20%¹⁵.

2. Los Recursos De Transferencias

La Ley de Participación Popular (art. 19-A) establece que corresponderá al Gobierno Nacional la recolección de los Impuestos al Valor Agregado, a la Renta Presunta de Empresas, a las Transacciones, a los Consumos Específicos, a la Transmisión Gratuita de Bienes, a las Salidas al Exterior y el Gravamen Aduanero Consolidado. Seguidamente define (art. 20), mediante el **Régimen de Coparticipación Tributaria**, que el 25% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales mencionadas se transfieran a los **gobiernos municipales** (20 puntos porcentuales) y a las **universidades públicas** (5 puntos porcentuales). Finalmente, los gobiernos municipales recibirán su monto de coparticipación en función al número de sus habitantes (art. 21).

Los montos de coparticipación tributaria a los municipios adquieren el carácter de una **asignación semicondicionada**, ya que si bien éstos pueden disponer de ellos según pautas presupuestarias propias, la ley de Participación Popular (art. 23, incs. III y IV) les ha fijado límites de utilización de no menos del 85% para **gastos de capital** y no más del 15% para **gastos corrientes**, en línea conceptual con lo determinado para la utilización de los recursos propios¹⁶.

Los gobiernos municipales reciben además transferencias no reintegrables provenientes del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, destinados fundamentalmente a combatir la pobreza y utilizados en proyectos de salud, educación, saneamiento y agua potable, créditos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional destinados a proyectos que fortalezcan la base productiva local y fondos diversos (sin regla de fórmula) desde las Prefecturas Departamentales para formación municipal de capital.

C. El Impuesto A Los Inmuebles En Bolivia

El **Impuesto a la Propiedad Rural** y sobre los **Inmuebles Urbanos** no solo representa un porcentaje importante de los recursos propios de los municipios de tamaño mediano y grande (del 20 al 40%) sino que constituye además la base de su recaudación impositiva (entre el 40% y el 70%). Sin embargo, y por la razones que a continuación se brindarán, la situación mencionada no significa en modo alguno que los municipios citados exploten adecuadamente las posibilidades que el tributo brinda ni tampoco que estos porcentajes sean comunes a la mayoría de los 314 gobiernos municipales del país.

La primera y quizás más importante causa del comportamiento no satisfactorio del Impuesto Inmobiliario en la mayoría de los municipios es que más de los dos tercios de la población tiene necesidades básicas insatisfechas en el orden del 30% al 70%; un nivel de pobreza como el mencionado debe necesariamente traducirse en una muy baja capacidad contributiva de los propietarios de inmuebles para hacer frente a sus obligaciones impositivas.

En segundo lugar, los censos nacionales muestran una alta concentración de población en solo 11 ciudades (casi el 47% del total), mientras que el resto se distribuye entre la planta urbana y áreas rurales de los restantes 303 municipios muchos de los cuales tienen comunidades que no superan los 2000 habitantes y -en muchos casos- los 250 habitantes. Esta dicotomía explica porque mientras algunos gobiernos municipales tienen acceso a este recurso impositivo, el escasísimo grado de urbanización de muchas localidades, sumado a altos índices de pobreza, torna utópica la recaudación del impuesto inmobiliario.

El tercer elemento que explica una recaudación amesetada del tributo en muchos municipios es el mantenimiento de una reducida tasa promedio por predio la que solo alcanza a 30 dólares anuales en la ciudad de

¹⁵ Para los municipios menores a 20.000 habitantes el cronograma dispone: 2000, 40%; 2001, 33%; 2002 en adelante, 30%.

¹⁶ Como se verá en el análisis estadístico posterior, este rasgo orientado a una provisión de infraestructura en sectores básicos (como educación y salud), al no ser acompañada por la disponibilidad de los gastos corrientes necesarios para su gestión, resultó en una sobreexpansión muchas veces ineficiente de la dotación de capital a nivel municipal.

Tarija y una cifra aún menor en otras. No son ajenos a este problema los inexistentes o pobres sistemas de fiscalización y control de la recaudación, las **inadecuadas valuaciones fiscales** de los inmuebles y las **imperfecciones en los sistemas catastrales** a los que se hará referencia seguidamente.

Dado que el éxito de la recaudación de este tributo depende de la existencia de valuaciones fiscales realistas y de sistemas de catastro apropiados, la realidad muestra que, salvo en un puñado de grandes ciudades, los gobiernos municipales no cuentan con oficinas catastrales y que donde éstas existen ellas están pobremente organizadas, sus métodos son técnicamente deficientes y el nivel de cobertura muy bajo en relación a la mancha urbana; un resultado inevitable de esta situación es el insatisfactorio nivel de las valuaciones fiscales que representarán la base imponible del tributo.

Actualmente, los municipios bolivianos determinan la base imponible del Impuesto Inmobiliario mediante el método denominado de **AUTOAVALUO**, dispuesto por el Decreto Supremo 24013 (del 20 de mayo de 1995), procedimiento de transición forzado por el vacío dejado por la desaparición de la Dirección Nacional de Catastro y que seguirá aplicándose hasta tanto no se realicen los **avalúos fiscales** que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

En cumplimiento del régimen de Avaluo, el Decreto Supremo No 24447 (del 20 de diciembre de 1996) fija que los Gobiernos Municipales presentarán ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación sus planos de zonificación y valuación zonal de inmuebles los que, sujetos a un dictamen técnico obligatorio del Instituto Nacional de Catastro¹⁷, serán conjuntamente elevados con el Ministerio de Hacienda para el dictado por parte del Poder Ejecutivo de una Resolución Suprema con las pautas definitivas sobre estos items¹⁸. Dictada dicha resolución los gobiernos municipales contarán con el instrumento legal necesario para determinar las bases imponibles de los inmuebles en su jurisdicción.

Cuales son las principales críticas al Avaluo? En primer lugar, el mecanismo es transitorio como así lo reconoce el Decreto Supremo 24447 ya mencionado; en segundo lugar, la realidad indica que la inmensa mayoría de los municipios no está en condiciones operativas de llevar adelante ni aún este sistema transitorio de autoavaluo¹⁹; pero la razón principal debe buscarse en que existe un marco institucional nacional de catastro (que todavía requiere de leyes complementarias) que no está funcionando.

El marco institucional a que se hace referencia en el párrafo anterior es el **Sistema Nacional de Catastro**, creado por Decreto Supremo N° 25100 del 15 de julio de 2000 e integrado por el Instituto Nacional de Catastro, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, los Gobiernos Municipales y los Registros Públicos y que implica (según el art. 6 del DS 25100) una integralidad y unidad técnica de la función catastral urbana y rural. Esta misma disposición legal enfatiza que el Catastro tendrá una concepción integrada y multiutilitaria, a saber: técnica, orientada a la identificación física precisa de los inmuebles; jurídica, para garantizar la seguridad del derecho propietario; económica, orientada a contar con una base adecuada de información y fiscal, para optimizar la recaudación fiscal mediante la determinación correcta del valor de los inmuebles urbanos y rurales.

Sin duda alguna, el eje operativo del Sistema Nacional de Catastro reside en el Instituto Nacional de Catastro, de cuyas misiones institucionales y atribuciones detalladas en el art. 8 del Decreto Supremo N° 25100 resulta interesante destacar las mencionadas en los incisos c, g y h respectivamente: planificar la actualización, desarrollo e integración de los sistemas catastrales existentes, coordinar con el INRA, los **gobiernos municipales**, los registros públicos y entidades interesadas, la aplicación de los sistemas y normas catastrales, con el objetivo de procurar su armonización y unificación y promover el desarrollo y conformar en forma progresiva el Catastro Nacional integrado y consolidado.

¹⁷ Por disposición del Decreto Supremo N° 25471, del 28 de Julio de 1999, el Instituto Nacional de Catastro tiene la competencia y debe emitir dictamen técnicos en materia de autoavaluo, precisamente respecto de las tablas de valores y planos de zonificación presentados por los respectivos gobiernos municipales.

¹⁸ Operativamente, las normas establecen que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Participación dispone hasta el 20 de diciembre de cada año para proponer al Ministerio de Hacienda las pautas sobre zonificación y valuación zonal. Por su parte, las resoluciones supremas del Poder Ejecutivo se emitirán hasta el 15 de Enero de cada año.

¹⁹ Un caso interesante es el de la ciudad de Cochabamba la que, a pesar de tenerlo aprobado, su sistema de catastro no funciona.

Resulta claro que la persistencia del régimen transitorio de autoavalúo está demorando la generalización del Sistema Nacional de Catastro, como lo prevé la legislación que se comenta y la que, aún reconociendo que los gobiernos municipales tendrán la atribución de administrar los instrumentos reguladores del Sistema de Catastro Urbano, les impone en su capítulo V la obligación de adecuar sus sistemas catastrales a las normas del Decreto Supremo y a las que establezca el INC. Con miras a optimizar los resultados de la gestión catastral, la legislación también dispone que el INC y los gobiernos municipales se transferirán mutuamente información catastral que se disponga o se elabore.

Finalmente y en razón de que una de las restricciones fundamentales para el desarrollo y operación de catastros municipales urbanos es la de carácter económico, dado que muchos municipios directamente carecen de posibilidad presupuestaria para encarar esta tarea, resulta interesante la posibilidad que aparecería a través del art. 8, inc. f) del Decreto Supremo 25100, en cuanto habilita al INC a promover y canalizar cooperación técnica y financiera para la ejecución de proyectos de catastro. En este sentido, es de hacer notar que en los Planes de Readecuación Financiera llevados adelante por el Ministerio de Hacienda contempla como una de las prioridades la definición de una Política Nacional de Catastro obligatoria para todos los municipios, para la que se contará con el apoyo de organismos internacionales de crédito como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo.

D. Recursos Del Crédito

El acceso al crédito público es un rasgo característico de la autonomía de los municipios bolivianos reconocido en la Ley 2028 que otorga a las municipalidades la capacidad de generar, recaudar e invertir recursos, facultándolas más adelante a recaudar y administrar los ingresos municipales de carácter tributarios y no tributarios, incluidos en estos últimos a los recursos provenientes del crédito.

Particularmente, la Ley de Municipalidades describe las condiciones para el endeudamiento municipal: El gobierno municipal puede emitir deudas en el marco legal que establece la Ley de Mercado de Valores, sus reglamentos y las normas de endeudamiento del Estado. La contratación de todo endeudamiento del gobierno local debe regirse básicamente a lo estipulado en la Constitución Política del Estado como así también en las normas y demás disposiciones legales. La emisión de títulos valores que no estén contempladas en la Ley del Mercado de Valores, debe ser registrada, con carácter de obligatorio, en el Ministerio de Hacienda. En el plano municipal, el ejecutivo debe contar con la aprobación del respectivo consejo municipal para la negociación y constitución de empréstitos.

La amplia autonomía y discrecionalidad de los municipios para la toma de crédito público rigió hasta 1997. A partir de 1994, el crédito ganó terreno en los recursos municipales bolivianos al incrementarse la posibilidad de endeudamiento con proveedores, contratistas, bancos y por medio de la emisión de bonos municipales. Como una consecuencia de esta tendencia, a partir de 1997 la legislación (Normas básicas del Sistema de Crédito Público) impulsó límites al endeudamiento de los gobiernos locales. Se fijaron límites concretos por el cual el porcentaje de los servicios de la deuda en términos de los ingresos corrientes del período inmediato anterior no debía superar el 20% y el valor presente del stock de deuda con relación a los ingresos corrientes del año precedente debía ser a lo sumo del 200%. Sin embargo, la relativamente liberal política en la materia, generó hacia finales de la década de los 90 un serio endeudamiento de los gobiernos locales²⁰ que obligó a un bailing-out por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda que implementó un "Plan de Readecuación Financiera" para refinanciar deudas municipales por beneficios sociales, sueldos, deudas a proveedores, contratistas, bancos y otros acreedores. El convenio incluye, además, la reprogramación en plazos de 5 a 7 años de deudas contraídas con el Fondo de Pensiones, Caja Nacional de Salud (CNS), Fondo Nacional de Vivienda, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros. El Plan de Readecuación Financiera está fondeado con préstamos del Banco Mundial y la Cooperación Andina de Fomento (CAF) a una tasa del 9% anual con 7 años de plazo y 2 años de gracia.

E. Incentivos Fiscales y Exenciones a Nivel Local

²⁰ Se estima que el nivel de deuda del conjunto de los 11 principales municipios que se citan en el análisis estadístico supera los 230 millones de dólares.

La posibilidad de los gobiernos municipales de recurrir a estos mecanismos de promoción, con el objetivo de atraer inversiones, se ve condicionada por diversas disposiciones. Las exenciones tributarias se reglamentan en la Ley 2028 (art. 104) que especifica que, cuando las mismas sean potestad de la administración municipal, deben ajustarse a las restricciones fijadas en el artículo 153 de la Constitución Política del Estado; a saber, las prefecturas de departamento y los municipios no pueden crear **sistemas protectores ni prohibitivos** que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, tampoco puede **dictar ordenanzas a favor** para los habitantes del departamento, **ni de exclusión** para otros bolivianos.

Existe así un escaso margen para la competencia fiscal entre los gobiernos locales ya que el cuerpo de leyes mencionadas incentiva más bien a la **coordinación** de las políticas municipales. La ley 2028 (artículo 7) propicia la coordinación de políticas, planes, programas y proyectos entre los gobiernos municipales al momento de ejercer sus propias atribuciones y en su título VII, capítulo II y III fija los preceptos de la mancomunidad de los municipios. Aunque esta mancomunidad se orienta más a las políticas de gastos (principalmente de inversión), deja un espacio abierto para la coordinación de política tributaria (en el sentido que se establece la “coordinación de políticas” sin delimitar el tipo de política). Todo ello permite sostener que no existen en los gobiernos locales bolivianos políticas impositivas basadas en el sacrificio o renuncia de recursos tributarios.

F. El Gasto Municipal en Bolivia

Los gobiernos municipales bolivianos gastan en la provisión de bienes y servicios públicos tradicionalmente locales como alumbrado, barrido y limpieza, recolección y disposición de residuos, control, habilitación y regulación del funcionamiento de industrias, comercios y servicios y la provisión de inversión pública bajo la forma de construcción, ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial como de toda otra obra pública municipal.

Sin embargo, las facetas más interesantes del Gasto Municipal boliviano están representadas por los dos hechos siguientes y sus ulteriores efectos: en primer lugar, el proceso de participación popular de descentralización administrativa puestos en marcha respectivamente por la Ley N° 1551 y la Ley N° 1654, del 28 de Julio de 1995 orientadas a promover procesos de articulación del Estado con la sociedad civil en torno al desarrollo nacional a partir de los gobiernos subnacionales departamentales y municipales. La Ley N° 1654, entre otras cosas, articula la descentralización administrativa mediante la creación de un **concejo departamental**, entre cuyas funciones se encuentran aprobar planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental, autorizar suscripción de contratos de obras públicas, promover la coordinación con los Gobiernos Municipales de su jurisdicción y atender las demandas y prioridades de la Capital, provincias y cantones del Departamento y cuyos integrantes son designados por los concejales municipales de cada una de las provincias del Departamento.

Este proceso de descentralización resultó en que los gobiernos departamentales, pero fundamentalmente los municipios, adquirieran mayor injerencia en la implementación y ejecución de programas de tipo social destinados a combatir la pobreza y atender las demandas de necesidades básicas insatisfechas a partir de lo que se ha dado en llamar gestión municipal en salud, **gestión municipal en servicios de saneamiento básico (provisión de agua potable, eliminación de desechos líquidos, disposición de desechos sólidos y drenaje pluvial y disposición de excretas humanas)** y alguna aún incipiente **gestión municipal en educación** para lo cual se dispone del financiamiento proveniente de los Fondos de Inversión Social (FIS) y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

La segunda faceta está originada en las disposiciones ya mencionadas, exigiendo que la casi totalidad de los recursos de coparticipación tributaria y de los ingresos propios de los municipios debe ser destinados a inversión pública. Esta exigencia llevó a veces a una utilización ineficiente de los gastos de capital por parte de los gobiernos municipales los que proveyeron, en algunos casos, la inversión (por ejemplo edificios escolares o de atención de la salud) pero ésta resultó ociosa al no contarse legalmente con las partidas de gastos corrientes requeridas para la gestión del respectivo servicio. Nótese por ejemplo, al respecto, que el Decreto Supremo N° 24447 del 20 de diciembre de 1996, reglamentario de la Ley de Participación Popular, dispone en su art. 40 que el Gobierno Nacional afrontará las remuneraciones del personal médico, administrativo y técnico especializado de

los establecimientos de salud²¹ mientras que los municipios (art. 41) tendrán a su cargo, entre otras cosas, la provisión y mantenimiento de la infraestructura y el suministro y mantenimiento de medicamentos, insumos y equipamiento; esto hace evidente que la falta de coordinación entre los gobiernos municipales, departamentales y el nacional da y dio lugar a una ejecución no siempre óptima del gasto municipal.

III. EL NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO EN PARAGUAY

A. Antecedentes Constitucionales Y Legales

La República del Paraguay está dividida en diecisiete departamentos y el Distrito Capital, Asunción; catorce de ellos están situados en la Región Oriental: Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari y San Pedro; los tres restantes están situados en el Gran Chaco o Región Occidental: Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes. Los departamentos están divididos en distritos, los que a su vez se dividen en 223 municipalidades y distritos rurales. La ciudad de Asunción concentra el 10,21% del total poblacional, seguida por Ciudad del Este, con el 4.55%, San Lorenzo con el 4.24% y Luque con el 3.27%; es de resaltar que las dos últimas ciudades pertenecen al departamento Central, que a su vez incluye a más del 20% de la población paraguaya.

La nueva Constitución Política sancionada en el año 1992 define a Paraguay como un Estado social de derecho, unitario, indivisible pero a la vez descentralizado con un Gobierno Nacional y dos gobiernos subnacionales²²: los departamentos y los municipios y a los cuales reconoce autonomía política, administrativa y normativa y a la vez autarquía en la recaudación y uso de sus recursos (arts. 1 y 156). Surge así un proceso de **descentralización** en un país tradicionalmente unitario desde el punto de vista institucional y centralizado administrativamente, siendo sus elementos más visibles el nuevo papel asignado al nivel subnacional de gobierno (departamentos y municipios).

El texto constitucional dedica más adelante a los **municipios** toda la sección III²³, reafirmando en primer lugar total autonomía y autarquía dentro de sus competencias y atribuciones, específicamente listadas en el art. 168, definiendo seguidamente que el gobierno municipal estará a cargo de un **intendente** y una **junta municipal** elegidos por sufragio popular directo. Como novedad interesante, el art. 171 introduce el concepto de **categorización** de los municipios, en base a indicadores de desarrollo tales como condición de la población y situación económica, geográfica, ecológica, cultural e histórica de la localidad; como se verá posteriormente, esta categorización tendrá efectos operativos ya que los municipios designados legalmente de menor desarrollo relativo tendrán derecho a una compensación impositiva a través del Impuesto Inmobiliario.

Los principios constitucionales relativos a la existencia, autonomía, autarquía, gestión, competencia, misiones y atribuciones de los 223 gobiernos municipales del país están minuciosamente desarrollados en la Ley Orgánica Municipal N° 1294, promulgada el 18 de diciembre de 1987 cuyo artículo 1 define al municipio paraguayo como la comunidad de vecinos con gobierno propio y que tiene como objeto desarrollar los intereses locales. Dichos intereses locales son luego explicitados en el art. 17 como la promoción del bienestar de la comunidad local y su progreso cultural, social y material, la *protección de la salud y seguridad de los habitantes*, el fomento del civismo y de la solidaridad en la comunidad y la cooperación con otros municipios para el desarrollo de obras de interés común.

En aplicación del principio de categorización, La Ley 1294 (art. 10) define cuatro grupos de municipalidades en función de la relación de sus presupuestos con el del promedio anual del total de los correspondientes a las capitales departamentales²⁴: primer grupo: compuesto por aquellas en que la relación definida es superior al 50%; segundo grupo: compuesto por los municipios en los que la relación mencionada fluctúa entre 50% y 12%; tercer grupo: municipios para los que la relación tiene valores menores al 12% y hasta el 3%; cuarto grupo: municipios en que la relación es inferior al 3%.

²¹ La misma situación se da en el caso de los servicios de Educación, en el que las remuneraciones del personal docente son una responsabilidad del Gobierno Departamental, a partir del dictado del Decreto Supremo 25232 de Servicios Departamentales de Educación.

²² Si bien la Constitución habla además de distritos, no queda claro en la práctica su diferencia real con los municipios.

²³ Parte III, Ordenamiento Político de la República, Capítulo IV, Ordenamiento Territorial.

²⁴ Se excluye de esta tipificación a la Municipalidad de la Ciudad de Asunción.

La Ley 1294 define a la Junta Vecinal como el órgano deliberante y legislativo del municipio²⁵, elegido por voto popular en la forma y por tiempo que determinen la leyes y dedica una parte de su Título Segundo, Capítulo II (arts. 37 a 57) a detallar sus extensas atribuciones y deberes; merece destacarse en este sentido que, en materia de Hacienda y Presupuesto, la Junta Vecinal debe sancionar anualmente el Presupuesto General²⁶ de la Municipalidad, establecer la escala de los impuestos, tasas, contribuciones especiales y multas y autorizar al intendente municipal a realizar **operaciones de endeudamiento o toma de crédito público**. La administración general está asignada al Intendente Municipal, elegido por un período de cinco años, mediante voto popular²⁷ y cuyas atribuciones y deberes están desarrolladas en el Título Segundo, Capítulo III (arts. 58 a 70).

Finalmente, la Ley 1294 introduce en su Título Octavo el concepto de **cooperación municipal e interinstitucional** para cuya implementación define a las siguientes instituciones: la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), que está facultada para promover programas de asistencia intermunicipal basados en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos desde municipios de mayor capacidad hacia los de menores ingresos; las **asociaciones de municipalidades** que, además de poner en práctica los mencionados programas de asistencia intermunicipal, pueden elaborar y ejecutar planes y programas comunes de desarrollo y **entidades de desarrollo municipal de carácter público** que pueden asistir a las municipalidades en estudios de interés comunitario, servicios administrativos, técnicos y financieros, planeamiento físico y urbanístico y organización de servicios públicos. La cooperación interinstitucional se completa brindando la facultad a los municipios y a las entidades mencionadas precedentemente de crear **comisiones regionales, departamentales o locales** para la coordinación de actividades de beneficio mutuo y de acuerdo a sus respectivas competencias legales.

B. Los Recursos Municipales En Paraguay

Merece énfasis la garantía de **intangibilidad** que la Constitución Política del país brinda a los recursos municipales, al establecer en su art. 170 que ninguna institución del Estado, entes autónomos, autárquicos o descentralizados podrán apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades. La Ley Orgánica Municipal 1294 incluye también este principio al disponer en su art. 228 que los municipios tendrán participación en los ingresos fiscales originados en sus jurisdicciones.

La gama de recursos legalmente disponibles para los gobiernos municipales están detallados en la Ley 1294 la que, en sus artículos 118-23, detalla la siguiente tipología de ingresos: corrientes, de capital, legados y donaciones. Siguiendo principios tradicionalmente aceptados de Hacienda Pública, los artículos 119-22 clasifican los ingresos corrientes impuestos, tasas y contribuciones especiales que los municipios recaudan por medio del poder coercitivo o facultad de imperio propio de los estados (**ingresos tributarios**), los que se originan en concesiones municipales, prestaciones de servicios, rentas de activos fijos o financieros, multas y cualquier otro cuya naturaleza no sea impositiva (**ingresos no tributarios**) y los que provienen de participaciones impositivas o asignaciones del Gobierno Nacional o asistencia financiera no reintegrable (**transferencias**). Los ingresos de capital listados en el art. 123 responden a reembolsos de préstamos, crédito interno o externo, ventas de activos fijos, valores financieros y superavit presupuestarios.

1. Los Recursos Tributarios

²⁵ La composición numérica de las Juntas Vecinales es la siguiente: Asunción 24 miembros; capitales departamentales y municipios del primer y segundo grupo: 12 miembros; municipios del tercer y cuarto grupo: 9 miembros.

²⁶ El principio de autonomía actúa en este caso ya que los municipios deben enviar al Ministerio del Interior el texto completo de la ordenanza presupuestaria, pero al solo fin de conocimiento a esa Cartera (arts. 53 y 158).

²⁷ Esto implica una modificación del texto original de la Ley 1294, la que en su artículo 58 originalmente establecía que los intendentes municipales eran designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

En base al criterio de separación de las fuentes tributarias, la Constitución Política y otras leyes establecen los impuestos, tasas y contribuciones cuya legislación (ordenanza tributaria), implementación y recaudación corresponderá a los gobiernos municipales²⁸.

Aun cuando el **Impuesto Inmobiliario**²⁹ es sin duda el tributo más importante de que hoy disponen las municipalidades paraguayas, su recaudación municipal se remonta solo a la década pasada cuando la Ley 125 del año 1991 dispuso su pase a dicho nivel de gobierno. Esto es recogido con rango constitucional por la Constitución Política de 1992, la que en su art. 169 dispone que será de competencia exclusiva de las municipalidades la recaudación de los tributos que graven la propiedad en forma directa; seguidamente, el texto constitucional define la distribución³⁰ del producido asignando el 70% a la municipalidad recaudadora, el 15% al gobierno departamental del departamento en que se localiza esta municipalidad y el 15% restante al conjunto de municipios definidos legalmente como de menores recursos.

En cuanto al resto de los instrumentos tributarios de fuente municipal, detallados en la Ley 1294 (arts. 125, 128 y 129), se recoge lo anteriormente establecido por la Ley N° 620/76 (actualizada y modificada por la Ley N° 135/91) que fijó el régimen tributario para las municipalidades del interior del país y entre los que se destacan los siguientes:

- El **Impuesto de Patente**, cuya escala de alícuotas³¹ se aplica sobre el monto de activos de empresas y profesiones.
- El **Impuesto de Patente a los Rodados**.
- El **Impuesto a la Construcción** de obras que se ejecuten dentro del municipio, edificios. tributo presenta el interesante rasgo de **doble progresividad** a nivel municipal ya que no solo tributan menos las casas para habitación sino que además, y en todos los casos, las escalas aplicables reconocen tres tipos de construcciones: económicas, buenas y de lujo.
- El **Impuesto al Fraccionamiento de Tierra** urbana o suburbana, parcialmente edificada o sin edificar y con fines de urbanización.
- El **Impuesto a la Publicidad o Propaganda**, que se aplica como una alícuota del 0,50% del valor, en el caso de anuncios en medios de difusión gráficos, radial o televisivo o con importes vinculados al tamaño de letreros, carteles o cualquier otra publicidad estática.
- El **Impuesto a los Espectáculos Públicos y a los Juegos de Entretenimiento y de Azar** que se aplica sobre representaciones teatrales, cinematográficas, circenses y números artísticos, actividades deportivas, bailes, parques de diversiones, ferias y kermesses.

La oferta impositiva municipal se completa con Impuestos a la Transferencia de Dominio de Bienes Raíces, al Registro de Marcas de Ganado, a la Transferencia y Faenamiento de Ganado, al Transporte Colectivo de Pasajeros, a las Operaciones de Crédito, a las Rifas y Sorteos, a los Propietarios de Animales, de Cementerios, de Sellados y Estampillas Municipales y de todos aquellos que pudieran ser ulteriormente creados por ley de la Nación.

El segundo grupo de tributos de que disponen los municipios paraguayos son las **tasas** a las que, y en respeto mismo del origen de este instrumento, el art. 127 de la Ley 1294 requiere que guarden relación con el costo más gastos administrativos de los servicios públicos por las que se aplican. El detalle provisto por el art. 128 siguiente indica las tasas que los gobiernos municipales actualmente pueden usar³², siendo cualquier otra utilizable solo si tiene origen en una ley del Congreso de la Nación.

²⁸ El Director de Estudio fue informado que si bien los municipios tienen actualmente acceso a unos 42 tributos, solo 10 de estos componen el grueso de la recaudación, por lo que se desprende la conveniencia de una inmediata simplificación del sistema tributario municipal.

²⁹ El tratamiento específico de este impuesto y la situación de los catastros municipales se hace en una sección posterior.

³⁰ Es de hacer notar que este mecanismo de distribución es un interesante caso de coparticipación inversa (de abajo hacia arriba) que ha sido propuesto por algunos tratadistas, incluyendo el director de este Informe, como más eficaz en relación a las alternativas.

³¹ Las municipalidades aplican una escala que va desde el 0,85%, para activos desde G. 1.000.000, hasta 0,05 para activos superiores a G. 15.000.000.000.

³² Las Juntas Municipales podrán fijar sus alícuotas, escalas o valores dentro de los límites fijados por la ley 620/76 y sus modificatorias.

Los recursos tributarios se completan en los municipios paraguayos con las **contribuciones especiales** del art. 129 de la Ley 1294 y que corresponden a lo que en Hacienda Pública se conoce como contribución por mejoras, ya que la misma es aplicable a propietarios de inmuebles cuyo valor ha aumentado como resultado de una obra pública municipal. Dado que la contribución se aplica sobre el beneficio recibido por los propietarios, la legislación dispone que la base imponible surge de la diferencia entre los valores fiscales del predio antes de iniciar y después de concluida la obra; como en otros países, esta contribución es de aplicación usual en obras de pavimentación y conservación de calles y avenidas.

2. Los Recursos de Transferencias

A diferencia de los otros dos países considerados, Paraguay no cuenta con un sistema importante de coparticipación tributaria desde el Gobierno Central a los gobiernos municipales, por lo que el esquema de transferencias de recursos es relativamente simple y sus magnitudes absolutas y porcentuales tienen sobre las finanzas municipales un impacto más modesto que en el caso boliviano o guatemalteco.

El mecanismo de transferencias hacia municipios funciona en Paraguay sólo³³ respecto de los Impuestos Inmobiliario y de Juegos de Azar y de la distribución de Royalties. Como se mencionara precedentemente, desde el traslado del Impuesto Inmobiliario a la órbita municipal los municipios coparticipan el 15% de la recaudación al gobierno departamental al que pertenecen³⁴ y el 15% para formar una masa de fondos que el Ministerio de Hacienda distribuirá en partes iguales entre todas las municipalidades de menores recursos del país modificado por la Ley 643/95, calificando en dicha categoría las localidades en que la relación Ingresos Fiscales Corrientes/Total de Habitantes sea menor o igual a un jornal mínimo (actualmente Gs. 30.050).

Los municipios reciben además el 30% de los cánones e ingresos del Impuesto de los Juegos de Azar a nivel nacional, mientras que el resto se distribuye 30% a los gobiernos departamentales, 30% a la DIBEN y 10% al Tesoro Nacional. Por su parte, los municipios menos desarrollados reciben una transferencia adicional de este tributo ya que la ley 426/94 (art. 41) fija un régimen de excepción para la ciudad de Asunción por el que ésta percibirá el 25% de lo generado en su jurisdicción y el resto se apropiará de la siguiente manera: 20% a los gobiernos departamentales, 20% a los gobiernos municipales de menores recursos, 25% a la DIBEN y 10% a Rentas Generales.

La Ley 1016/97 reglamentó aspectos de la Ley 426/94 sobre distribución del Impuesto a los Juegos de Azar ya que, por un lado, en su art. 28 dispuso que la aplicación de los fondos deberá recaer preferentemente en la formación de capital y equipamiento en los sectores sociales (salud, educación escolar y bienestar social) mientras que al mismo tiempo dispuso el mecanismo de distribución del 30% correspondiente respectivamente a los municipios y a los gobiernos departamentales. En el caso de los gobiernos municipales, el art. 30 dispuso un doble mecanismo mediante el cual 15 puntos porcentuales se distribuyen entre todos los municipios del país, en partes iguales y 15 puntos porcentuales en función de un cociente por cantidad de habitantes del país³⁵ por la población de cada municipio. Igual mecanismo se aplica para distribuir entre los municipios de menores recursos el 20% del producido del Impuesto en la ciudad de Asunción³⁶. Es de hacer notar finalmente como novedad que este tributo tiene un sistema de distribución, a partir del nivel subnacional, ya que los porcentajes mencionados para el caso nacional son también de aplicación para los **Impuestos de Juegos de Azar a nivel departamental o municipal**.

Los **royalties** constituyen la más reciente incorporación al régimen de transferencias interjurisdiccionales vigente en Paraguay, orientadas a fortalecer las finanzas municipales pero con la característica de que no constituyen fondos de libre utilización sino que se asignan en base a proyectos de inversión. La Ley N° 1309/98 determina al

³³ El caso más importante de transferencia de recursos impositivos es en Paraguay el dispuesto por el art. 34 de la Ley N° 426/94 por el cual los Gobiernos Departamentales reciben el 15% del Impuesto al Valor Agregado recaudado en sus departamentos, con destino a Salud, Educación y Obras Públicas.

³⁴ En el caso de la ciudad de Asunción, el 15% que correspondería al gobierno departamental se utilizará en obras de accesos viales a la ciudad Capital, participando en la disposición, administración e inversión de los fondos los gobiernos departamentales del Departamento Central y Villa Hayes, la intendencia de Asunción y las intendencias afectadas (Ley 426/94, art. 39).

³⁵ Dicho cociente se calcula de la siguiente forma: Total de Ingresos del Impuesto/Total Población Nacional.

³⁶ Solo que en este caso el cociente por cantidad de habitantes se calcula de la siguiente forma: 20% de los Ingresos Totales del Impuesto en Asunción/Total de Habitantes de los Municipios de menores recursos.

respecto que el ingreso total por **royalties** y **compensaciones por territorio inundado** de la represas hidroeléctricas de Itaipú y Yaciretá se distribuirá de la siguiente forma: Administración Central, 50%; Gobernaciones afectadas (Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Misiones), 5%; Gobernaciones no afectadas, 5%; **Municipios afectados** (Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Saltos del Guairá, Corpus Christi, Gral. Francisco Caballero Alvarez, La Paloma, Kakueté, Encarnación, Bella Vista, Cambyretá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, Gral. Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alborada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad, Yatyty y Ayolas), 15%; y **Municipios no afectados**, 25%. Los respectivos porcentajes se asignarán a los municipios 50% en partes iguales y 50% en función de la densidad poblacional de cada uno de ellos; la legislación prevé un lapso de 18 años para la transferencia total de los porcentajes mencionados de royalties, comenzando con un mínimo del 10% en el año 2000 y 5% adicional en cada uno de los siguientes; finalmente, se dispone que no menos del 80% de los transferido por este concepto a gobernaciones y municipios se destinarán a inversión³⁷.

C. El Impuesto Inmobiliario En Paraguay

Desde que la Ley N° 125/91 dispusiera su traspaso a la órbita local en el año 1992, el **Impuesto Inmobiliario** se erigió en la espina dorsal de las finanzas públicas municipales paraguayas, a pesar de los problemas de administración tributaria y de catastro que todavía dificultan la correcta implementación y percepción del tributo. Más aún, su importancia crece a la luz del hecho que es pivote de un sistema de **coparticipación dual** novedoso: de abajo hacia arriba (a gobiernos departamentales) y horizontal (a municipios de menores recursos).

Aún cuando el Impuesto Inmobiliario, cuya alícuota máxima del 1% se aplica a la valuación fiscal de los inmuebles, representa actualmente en promedio el 30%-40% de los Ingresos Totales de los principales municipios y, en muchos casos, la casi totalidad de sus recursos tributarios propios, su operatoria está afectada por diversos factores que inciden negativamente en su recaudación. Debe en primer lugar citarse al nivel de pobreza de una importante franja de la población, al igual que en Bolivia y Guatemala, como uno de los principales factores que afectan la recaudación de este impuesto; vale decir al respecto que informaciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos dan cuenta que, hacia 1997/98, más del 32% de los habitantes tenían ingresos inferiores a una canasta básica de consumo y por ende capacidad contributiva nula, aún cuando fueran propietarios³⁸. Se destaca seguidamente como rasgo negativo la endeblez de la mayoría de las administraciones tributarias municipales, tanto en su faz organizativa como de recursos humanos³⁹ y materiales; agrava esta situación el alto grado de rotación y la falta de estabilidad (en muchos casos por cuestiones políticas) de empleados y profesionales municipales quienes deben dejar sus funciones luego de cada cambio de autoridades, perdiéndose así parte del know how y entrenamiento brindado y recibido en el período.

La faz organizativa y operatoria de las administraciones tributarias municipales es quizás uno de los elementos que actualmente más conspiran contra una adecuada recaudación del impuesto inmobiliario. En general, y dado que la ley no obliga a notificar, muchos municipios no mandan los correspondientes cedulones a los propietarios de inmuebles, sino que son éstos los que generalmente –y de motu propio– se acercan a solicitar información sobre el monto que se debe abonar⁴⁰. Se complementa este rasgo negativo con la reconocida falta de cultura tributaria de la población paraguaya, ya que es una afirmación permanentemente oída tanto de parte de funcionarios nacionales como municipales que el país carece de una tradición de cumplimiento de sus obligaciones

³⁷ El 20% restante puede utilizarse en gastos corrientes vinculados con los gastos de capital del programa.

³⁸ Indudablemente, el nivel de pobreza perjudica mucho más a los municipios menos urbanizados del interior del país con fuerte población rural. La fuente citada indica que en el ámbito rural la pobreza es más extendida y concentra también el mayor número de pobres: 61,3% del total frente a 23,1% en el resto urbano y 11,7% en el Central urbano.

³⁹ A juicio del Director de este Informe, la Dirección de Ingresos Tributarios de la Municipalidad de Asunción constituiría una excepción a esta afirmación.

⁴⁰ Autoridades tributarias de la municipalidad de Asunción informaron que recurriendo a la notificación del tributo bajaron la morosidad estimada en el 60%.

impositivas⁴¹ y que la actual exigencia del pago de los impuestos por parte de los gobiernos municipales aparece para muchos contribuyentes como un fenómeno nuevo e inédito⁴².

Al igual que en los otros dos países incluidos en este Informe, el Sistema Nacional de Catastro recibe muchas de las críticas vinculadas con el rendimiento subóptimo de la recaudación del Impuesto Inmobiliario. Actualmente, la Dirección Nacional de Catastro proporciona el valor del metro cuadrado del terreno, por tipo y mejoras de la vivienda, según cuatro categorías⁴³ y para cada uno de los municipios del país; en base a este dictamen técnico, el Gobierno Nacional dicta el decreto que le permitirá a los municipios determinar las respectivas bases imponibles del tributo. Con respecto a la calidad gestión del SENACA, las opiniones recibidas conforman un abanico que, sin embargo, coinciden en resaltar que ésta es imperfecta, ineficiente, provee valores no vinculados a la realidad, genera conflictos y está sujeta a influencias políticas⁴⁴; en otros casos, se atribuyó el insatisfactorio resultado a la modalidad existente mediante la cual el Servicio Nacional de Catastro toma registro de solamente la primera operación inmobiliaria, mientras que las sucesivas ventas no son comunicadas por el Registro de Propiedad Inmueble y ello dificulta y encarece el acceso a la información.

Se ha dado sin embargo un reciente desarrollo en este tema el que, no obstante las dificultades que se mencionarán adelante, significó en el país el más importante y sólido avance estructural en el tema de los catastros inmobiliarios municipales. El denominado Programa de Fortalecimiento Municipal, desarrollado desde 1996 con apoyo crediticio⁴⁵ del Banco Interamericano de Desarrollo y con participación del Gobierno Nacional y de un conjunto de municipalidades, destinó 12.000.000 de dólares para el desarrollo e implantación de un sistema de catastro en 15 municipalidades incluyendo las tareas ya realizadas en Asunción, Fernando de la Mora, Luque, Limpio, San Lorenzo, Villa Elisa, San Antonio y Capiatá (en el Departamento Central) y las previstas en Concepción, Pedro Juan Caballero, Villarrica, Saltos de Guairá, Caaguazú, Encarnación y Presidente Franco, incluyendo un total de 467.000 predios y una superficie de 457 kilómetros cuadrados.

La tarea, realizada por dos consultoras privadas internacionales sujetas a la supervisión de una unidad ejecutora instalada en el Ministerio del Interior, consistió en la elaboración de un denominado catastro multifinanciado, de utilización tanto para determinar las bases imponibles del Impuesto Inmobiliario como para la implementación de planes de desarrollo por lo que, además de la información puramente técnica, brinda información sobre necesidades básicas insatisfechas: red de desagües cloacales, de agua potable, tendido eléctrico, red telefónica y niveles del terreno. A pesar de algunos problemas (como por ejemplo utilización de un censo incompleto) y si bien está pendiente aún el dictado de la legislación catastral que habilite el uso de la nueva información, hay unanimidad entre los municipios beneficiados que el nuevo sistema catastral es técnicamente superior al del SENACA, especialmente en cuanto brinda valuaciones fiscales muy próximas (en algunos cercanas o superiores al 80%) a los valores de mercado de los inmuebles.

El Programa de Fortalecimiento Municipal está sujeto sin embargo a una serie de dificultades que hacen peligrar la continuidad de la implementación de los sistemas de catastro en los restantes municipios y que se pueden sintetizar en las tres siguientes: a) problemas técnico-políticos vinculados con la inserción del nuevo sistema en la relación entre los gobiernos municipales y el SENACA; b) poco nivel de compromiso de algunos municipios para el uso y actualización del nuevo sistema de catastro; y c) riesgo de insolvencia del PFM a partir del incumplimiento de los municipios ya beneficiados de afrontar sus compromisos de repago del servicio recibido.

Este último punto es quizás el eje de los problemas que el Programa de Fortalecimiento Municipal afronta actualmente ya que el posible riesgo de insolvencia no solamente pondría en peligro la continuidad del esfuerzo de mejoramiento catastral, por imposibilidad de continuar con los primeros 7 municipios ni extender el crédito a otros

⁴¹ Dado la falta de sanciones para los contribuyentes incumplidores, el impuesto solo puede muchas veces ser cobrado en el momento de la venta del inmueble.

⁴² Esta afirmación no se refiere por supuesto a los impuestos que van incluidos en los precios de los bienes y servicios sino a aquellos en los que su pago es explícito y básicamente los aplicados sobre ingresos personales y propiedad de todo tipo de bienes.

⁴³ Es de hacer notar que puede haber diferencias de categorías entre municipios; es decir, el monto que resulta para viviendas de la Categoría A en el municipio x no necesariamente coincide con el de similar categoría en el municipio y.

⁴⁴ Algún funcionario municipal entrevistado no dudó en afirmar que el SENACA es una institución muerta.

⁴⁵ Las condiciones crediticias acordadas con el BID fueron: aporte de la entidad 6.000.000 dólares; plazo del crédito, 8 años con dos de gracia; tasa de interés 11.30% anual.

26 originariamente previstos, sino que involucraría además financieramente al Gobierno Central que es finalmente responsable ante el BID del repago del crédito recibido (6.000.000 dólares). En este sentido, el Ministerio de Hacienda está actualmente estudiando su margen de maniobra para imponer a los municipios contratos de relacionamiento que aseguren la devolución del crédito; en esencia, la idea sería que los municipios y las juntas municipales cedan a favor del Ministerio parte de sus ingresos por royalties, los que serían aplicados a descontar pagos de los contratos de relacionamiento.

D. Recursos del Crédito

El marco de autonomía municipal establecido en la Constitución de 1992 (art. 166) y remarcado en la Ley 1294/87 Orgánica Municipal (art. 11), sienta las bases para el libre acceso al crédito público. La autonomía en el orden económico y administrativo comprende a los ingresos municipales incluidos, en los ingresos de capital, los empréstitos internos y externos (Ley 1294, art. 123, inciso B).

La Constitución de la República otorga a los municipios la atribución del acceso al crédito con entidades privadas o públicas, tanto nacionales como internacionales (art. 168, inciso 7). En esta línea, la Ley Orgánica en su artículo 143 insta la contratación de empréstitos para la realización de obras y servicios cuando el costo de los mismos requiera de recursos extraordinarios. Los fondos de los empréstitos pueden ser destinados también a la adquisición de bienes de capital, constitución de empresas municipales, estudios de factibilidad y otras inversiones programadas (art. 144). Al igual que en Bolivia, es competencia de la Junta Municipal autorizar al intendente la contratación de dichos empréstitos (art. 38 de la Ley 1294).

Un rasgo característico es que la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACT) y las Asociaciones de Municipalidades pueden tomar créditos (art. 223 y 226, Ley 1294) para la realización de sus fines, entre los que se destaca la ejecución común de planes y programas específicos con las limitaciones y requisitos establecidos en sus estatutos y la Ley.

La libre disponibilidad de las municipalidades al acceso del crédito ha llevado a ciertas ciudades a incrementar sus fuentes de ingresos por esta vía. En particular, la municipalidad de Asunción ha utilizado el endeudamiento interno durante el período 1990-2000 provocando un fuerte incremento de los gastos de amortización.

E. Incentivos Fiscales Y Exenciones A Nivel Local

La Ley 620/76, que establece el Régimen Tributario para las Municipalidades del Interior del País, condiciona el uso de alcóquotas, tasas, y otros ingresos municipales como instrumento para la competencia fiscal entre las ciudades. Para el caso de los impuestos, se fijan los tributos básicos, las cuotas variables, los límites inferiores y superiores, las alcóquotas, las escalas, las clasificaciones necesarias en cada tributo y las exenciones. No hay un margen admisible para la competencia en este marco. En lo que se refiere al cobro de tasas, aunque la Ley 620/76 en su título segundo establece dichas tasas y reglamenta su uso, existe una mayor flexibilidad en la fijación de las mismas por parte de cada municipalidad. La Ley estipula una estrecha relación entre el costo de servicio que la municipalidad ofrece y la tasa que cobra por el mismo. Un ejemplo lo constituyen las tasas por recolección de basuras, limpieza de vías públicas y de cementerios. El mismo criterio se considera con otros recursos del municipio (especificados en el título cuarto de dicha Ley) como por ejemplo el servicio municipal de remolque con grúa, la venta de parcelas de tierra en los cementerios (a precios que se establezcan por ordenanza) y las copias de planos y otros documentos referentes a la construcción, entre otros.

En conclusión, los condicionamientos generales que la Ley de Régimen Tributario insta dejan un escaso margen a las municipalidades para la manipulación de impuestos y tasas en general. La fijación sólo de ciertas tasas y otros ingresos (acorde al costo de servicio) con el fin de captar a ciudadanos de otras localidades e impulsar la instalación de actividades económicas parece improbable. La posibilidad de que una municipalidad sea capaz de ofrecer servicios a costos bajos y que por lo tanto fijar tasas inferiores a las establecidas en otras ciudades, incentivando a la localización de comercios, industrias, etc. conlleva al concepto de competencia fiscal entre municipios a través del "grado de eficiencia" de cada ciudad. La evidencia señala que tal competencia no se refleja.

F. El Gasto Municipal En Paraguay

Los gastos municipales en Paraguay muestran principalmente el clásico patrón de mantener la estructura administrativa del gobierno y de prestar los servicios tradicionales del nivel local de gobierno tales como recolección de residuos domiciliarios (servicio en muchos casos tercerizado a privados), barrido y limpieza de calles, regulación y control de tránsito, habilitación y control de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, servicio de cementerios, planeamiento y regulación urbana y provisión de agua potable⁴⁶ y preservación del medio ambiente.

En cuanto a obras públicas, el énfasis de los municipios radica en la provisión de infraestructura vial (construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales), construcción y mantenimiento de parques, plazas y paseos, construcción y mantenimiento de mercados, frigoríficos y mataderos y obras de alcantarillado y desagües⁴⁷.

En el tema social, si bien la debilidad de sus sistemas tributarios y la falta de una política específica al respecto (como sería el caso de la Ley de Participación Popular en Bolivia) hacen que todas las acciones en este campo sean modestas, se evidencia sin embargo una incipiente y creciente inserción de los municipios en la materia.

IV. EL NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO EN GUATEMALA

A. Antecedentes Constitucionales y Legales

Guatemala está dividida en veintidós departamentos administrados cada uno por un gobernador, el cual es nombrado por el presidente de la República. Los principales departamentos, en cuanto a concentración de la población, son el departamento de Guatemala que concentra el 22% de la población, Huehuetenango con el 7.64% del total y San Marco con el 7.51% poblacional. Como se puede apreciar existe una fuerte concentración poblacional en el departamento de Guatemala y una menor densidad en el resto del territorio.

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce en su artículo 224 a los 331 municipios⁴⁸ como divisiones administrativas del país y a la administración descentralizada como base del desarrollo integral del país. La estructura de los gobiernos locales incluye a un Alcalde, que representa la autoridad político-administrativa y a un Concejo Municipal de carácter legislativo. El número de integrantes de este último depende del tamaño del municipio.

La misma constitución define el Régimen Municipal y las atribuciones, funciones, autoridades y obligaciones de los municipios, a saber:

- El artículo 253 establece expresamente la **autonomía municipal** e indica que entre sus funciones le corresponde a los gobiernos locales: a) elegir a sus propias autoridades, b) obtener y disponer de sus recursos y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.
- El artículo 254 encarga el **gobierno municipal** a un alcalde, síndicos y concejales, elegidos en forma directa, por un período de cuatro años y con posibilidad de reelección.
- El artículo 260 ratifica la **intangibilidad** de los recursos municipales al establecer que los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.

⁴⁶ En el caso de Paraguay, este servicio municipal es a través de la respectiva Empresa Pública Nacional.

⁴⁷ En este caso, también a través de la respectiva Empresa Pública Nacional.

⁴⁸ El 22% de los 10.500.000 habitantes del país está concentrado en el Departamento de Guatemala.

La misma Constitución establece sin embargo algunas restricciones a la **autonomía** de las municipalidades, como se menciona a continuación:

- En su artículo 239, menciona el **Principio de Legalidad** por el que corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación.⁴⁹
- El artículo 243 prohíbe la doble y múltiple tributación interna⁵⁰.
- El artículo 134 condiciona tanto la descentralización como la autonomía de los municipios al fijar que éstos deberán coordinar su política con la política general del Estado, mantener estrecha colaboración con el órgano de planificación del Estado, remitir al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, las memorias anuales e informes específicos que les sean requeridos.

El marco legal de funcionamiento de los municipios guatemaltecos está fundado además en el **Código Municipal**, promulgado en el año 1988, que define las competencias de las corporaciones municipales e indica que les corresponden, con exclusividad, la deliberación y decisión del gobierno y la administración del patrimonio e intereses del municipio (artículo 39).

El Código hace además referencia a la Hacienda Municipal al señalar lo siguiente:

- Artículo 100. La **Formulación del Presupuesto** es responsabilidad del alcalde, quien lo someterá a consideración de la Corporación Municipal para su aprobación con o sin modificaciones.
- Artículo 101. La **Aprobación del Presupuesto** se dará antes del 15 de Diciembre de cada año. Si por cualquier causa se iniciara el ejercicio sin estar aprobado el presupuesto, regirá momentáneamente el del ejercicio anterior.
- Artículo 103. **Responsabilidad.** El gasto ilegal hará responsables solidariamente ..a los miembros de la Corporación Municipal que lo aprobaron.
- Artículo 106 **Información Trimestral.** El alcalde, trimestralmente, deberá informar a la Corporación Municipal y dar a publicidad la ejecución del presupuesto, enviar copia de tales informes a la Contraloría General de Cuentas para su control, fiscalización, registro y asesoría. La ejecución del presupuesto deberá ser presentada al Ministerio de Finanzas Públicas para la consolidación presupuestaria y al Congreso de la República.

B. El Proceso De Descentralización En Guatemala

El actual proceso de descentralización se inicia en Guatemala con la promulgación de la Constitución Política de 1985, que indica en los artículos siguientes:

- Artículo 224: la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán ser constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.
- Artículo 225, para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca.
- Artículo 227, el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

⁴⁹ Este principio de legalidad jugó en la práctica contra los intereses de los municipios. Según Estudios disponibles, solamente 15 decretos actualizando arbitrios municipales fueron dictados en los primeros 12 años de vigencia de la actual Constitución Política del Estado. Por otro lado, los planes de arbitrios vigentes para la mayoría de los municipios fueron aprobados antes de que rigiera la actual Constitución. Finalmente, fuentes del Instituto de Fomento Municipal indicaron que ningún plan de arbitrios fue aprobado por el Congreso, desde 1991 y menos del 5% del total de municipios los han actualizado. Se especula que la demora en autorizar nuevos planes de arbitrio reside en el interés del Gobierno Nacional de promulgar el Código Tributario Nacional, según lo dispone el mandato constitucional.

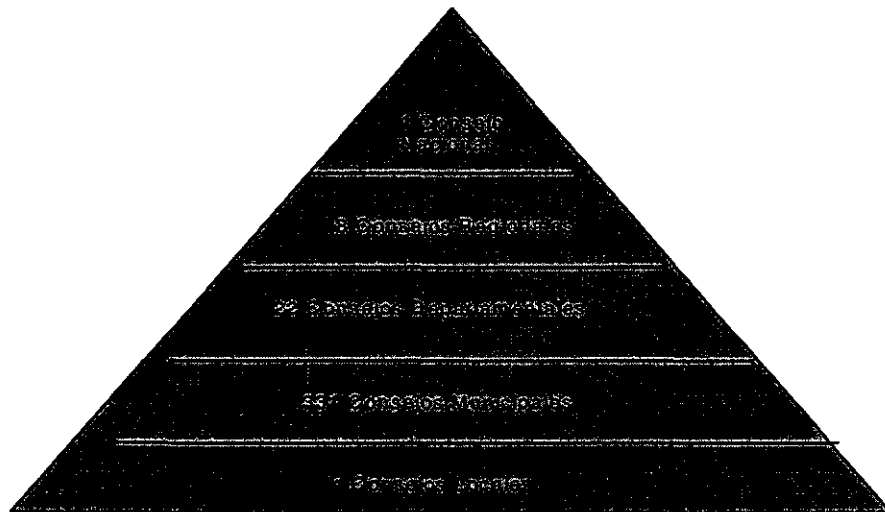
⁵⁰ Según el mismo artículo, "hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.

- Artículo 288, en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores públicos y privados organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.
- Artículo 229, los consejos regionales y departamentales deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central.
- Artículo 230, el Registro General de la Propiedad deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal.
- Artículo 231, la ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirá la región metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo.

En base a lo establecido en la Constitución, se dictan entre 1986 y 1990 dos leyes importantes para el proceso de descentralización:

- **Ley Preliminar de Regionalización, Decreto No.70-86**, cuyo objeto era asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación y solución de sus problema y divide administrativamente al país en 8 regiones:
 - I. Región Metropolitana: Departamento de Guatemala
 - II. Región Norte: Alta Verapaz y Baja Verapaz
 - III. Región Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso
 - IV. Región Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa
 - V. Región Central: Chimaltenango, Sacatepequez y Escuintla
 - VI. Región Suroriente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepequez
 - VII. Región Noroccidente: Huehuetengo y Quiché
 - VIII. Región Petén: Petén
- **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 52-87**, que crea los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Los Consejos se instituyen para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como el ordenamiento territorial, y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país. El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* se integró con las siguientes 5 instancias:

*El número de consejos locales no está determinado y depende de los poblados que los quieran constituir,



con la condición de vivan en la localidad como mínimo 250 personas mayores de edad

Los Consejos Municipales y Locales fueron posteriormente declarados no constitucionales, debido a que la Constitución de la República establece únicamente 3 instancias: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, los Consejos Regionales y los Consejos Departamentales.

Aunque habían sido creados en 1987, Los Consejos de Desarrollo no tuvieron impacto hasta en 1996 cuando se les asignó la responsabilidad de administrar el Fondo de Solidaridad -el cual se constituye con el 1% del IVA-PAZ- y las municipalidades se convierten en las unidades ejecutoras y contribuyen con un aporte económico o en mano de obra por parte de sus comunidades.

Según el Decreto No. 114-97 del Ejecutivo Nacional, le corresponde a Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y del Sistema de Consejos Regionales y Departamentales⁵¹.

Los Acuerdos de Paz contemplan también una participación importante de los gobiernos locales y se determinan compromisos en relación a la descentralización, como se indica seguidamente:

- Restablecer los Consejos Locales de Desarrollo, promover reformas a la Ley de Consejos para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales y asegurar el financiamiento de los mismos.
- Proponer la reforma de la Ley de Gobierno de los Departamentos para descentralizar la administración y establecer un nuevo mecanismo de nombramiento de los gobernadores departamentales.
- Proponer la reforma al Código Municipal para propiciar la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones y el nombramiento de los alcaldes auxiliares a propuesta de los vecinos, en cabildos abiertos.

Por otro lado, se encuentran actualmente en discusión en el Congreso de la República diversas iniciativas de ley sobre el tema de descentralización, a saber:

1. **Iniciativa No. 2355. Ley Marco de Descentralización** (partido de gobierno). En esta iniciativa se propone la creación del CONDES para conducir el proceso de descentralización. Se objeta que este órgano sería un ente totalmente centralizado y se transformaría en un ente paralelo a los Consejos de Desarrollo.
2. **Iniciativa No. 2388. Ley de Regionalización** (partido FRG). Propone convertir cada Departamento en Región, por lo que los actuales Consejos de Desarrollo que manejan los Fondos de Solidaridad (FSDC) dejarían de tener sentido.
3. **Iniciativa No. 2389. Modificación a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** (partido FRG). Propone reactivar los Consejos Municipales que habían sido declarados inconstitucionales y que los diputados distritales sean parte de los Consejos Regionales, convirtiéndolos en parte del proceso operativo. Los críticos de esta iniciativa sostienen que se violaría la autonomía municipal.
4. **Iniciativa No. 2402. Iniciativa que modifica la Ley del IVA** (presentada por el Presidente de la República). Con esta iniciativa se le quitaría el 1% a los Consejos de Desarrollo y se lo asignaría para el desarrollo comunitario. Los críticos observan que no se especifica que institución los aplicaría.
5. **Iniciativa No. 2382. Ley de Apoyo al Proceso de Descentralización** (partido Unionista). Pretende aprovechar la figura de los Consejos de Desarrollo Departamental como eje principal de la descentralización e integrar otros sectores de la sociedad civil en la toma de las decisiones departamentales.

C. Los Recursos Municipales en Guatemala

Según el artículo 82 del Código Municipal, los municipios guatemaltecos tiene acceso a una serie de recursos tributarios y no tributarios, provenientes de la misma jurisdicción o de otras jurisdicciones, entre los que se cuentan los ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a las municipalidades; el producto

⁵¹ Cabe indicar que antes dichas funciones estaban asignadas al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el cual fue eliminado posteriormente.

de los impuestos que el Congreso de la República decreta en favor de las municipalidades; las donaciones que se hicieran en favor de las municipalidades; los bienes comunales y patrimoniales del municipio y las rentas productos de esos bienes; el producto de los arbitrios y de las tasas administrativas y por servicios municipales; el producto de las contribuciones, derechos e impuestos por las obras urbanísticas que lleva a cabo la municipalidad; los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos; y los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales.

1. Recursos Propios

Además del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), desarrollado posteriormente, el espectro de instrumentos fiscales locales es bastante variado en Guatemala:

- ◆ **Boleto de Ornato**, Grava los sueldos de los guatemaltecos mayores de 18 años, que trabajan y residen en el país, que están comprendidos entre 18 y 65 años, y los menores que tengan autorización para trabajar.
- ◆ **Decreto No.34-95, Impuestos de anuncios en vías públicas**. La materia imponible es el tamaño del rótulo (medido en metros cuadrados) para promoción de productos o servicios en vías urbanas y extra urbanas. Los fondos son privativos de las municipalidades y deben de emplearse para mantenimiento de parques, ornato y limpieza de sus respectivas jurisdicciones.

- ◆ **Arbitrios sobre extracción de productos y sobre actividades económicas**

La extracción de productos se clasifican en:

- Extracción de productos primarios minerales
- Extracción de productos primarios vegetales
- Extracción de productos primarios agrícolas
- Extracción de productos pecuarios
- Extracción de productos industriales

Muchos de estos arbitrios proceden de la época colonial y se calculan sobre medidas antiguas tales como docena, ciento, red, carga o bulto, lo cual dificulta la recaudación por la ambigüedad que esto representa.

Los Impuestos sobre actividades económicas se clasifican de la siguiente manera:

- Sobre establecimientos comerciales
- Sobre establecimientos de servicios
- Sobre establecimientos industriales
- Sobre diversiones y espectáculos

Estos impuestos se aplican mediante el sistema de cuotas o tarifas fijas por tipo de negocios o establecimientos, sin embargo sus montos son bastante bajos y normalmente no se los actualiza por lo que su rendimiento impositivo es bastante pequeño.

2. Recursos De Transferencias

Las transferencias constitucionales del Gobierno Central hacia los gobiernos locales, que alcanzaron en 1999 casi Q 1,300 millones (más de 166 millones de dólares) representan un avance en el fortalecimiento financiero de las municipalidades, ya que proveen certeza legal acerca de la captación de los recursos y pueden dividirse en aquellas que revisten carácter constitucional y las que son dispuestas por una Ley del Congreso de la Nación. En Guatemala, la asignación constitucional por excelencia es el denominado situado él que, a diferencia por ejemplo de Bolivia, no implica ningún régimen de coparticipación de impuestos sino que surge de una partida anualmente incluida en el Presupuesto General de la Nación (artículo 257 de la Constitución Nacional)

El situado constitucional, que alcanzó en 1999 casi el 52% de los recursos nacionales transferidos (86,091,5 miles de dólares) reconoce tres etapas desde su aparición:

1º) La Constitución de 1956 estableció en su artículo 236 que el Ejecutivo destinaría anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para que, en forma técnica planificada se

invirtiera en la satisfacción de las necesidades de los municipios. En esta planificación se atendería preferentemente a las demandas que plantearan las corporaciones municipales. Las disposiciones anteriores debían entenderse sin perjuicio de las obras locales o regionales, de aprovechamiento general, que directamente realizare el Ejecutivo para el bienestar y progreso de los distintos municipios de la República. Este artículo significó un avance importante porque fue la primera vez que se reflejó en la Constitución de la República una asignación constitucional a las municipalidades, sin establecerse un porcentaje, sino que se dejó a criterio del Ejecutivo determinar los proyectos que se financiarían con el Presupuesto del Estado.

2°) La Constitución promulgada en 1985 ya estableció expresamente que debía transferirse a las municipalidades el 8% de los ingresos ordinarios.

3°) Por la reforma a la Constitución Política de la República, por consulta popular realizada en 1993, se incrementó finalmente esta asignación al disponer el artículo 257 que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país⁵². Se estableció asimismo que ese porcentaje debería ser distribuido en la forma que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva y obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de los habitantes y el diez por ciento restante para financiar gastos de funcionamiento.

El aporte a cada municipalidad se realiza de la siguiente forma:

- 25% proporcionalmente a la población de cada municipio
- 25% en partes iguales entre todas las municipalidades
- 25% proporcionalmente a la población rural de cada municipio
- 15% directamente proporcional al número de aldeas y caseríos
- 10% en función de la inversa del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal

Adicionalmente al **aporte constitucional**, las municipalidades reciben ingresos provenientes de impuestos recaudados por el Gobierno Central y que por leyes del Congreso Nacional tienen destino específico o compartido con las municipalidades, a saber:

- a) **Decreto No. 142-97 del Congreso de la República:** Del incremento de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado de 7% a 10% se destinan 3 puntos porcentuales al Fondo para el Desarrollo y la Paz, para financiar programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o la mejora de los servicios actuales. Los intermediarios financieros serían las Municipalidades del país (1%), los Consejos Regionales de Desarrollo (1%) y el Fondo para la Paz (1%). Para la distribución entre las municipalidades se utiliza el mismo procedimiento que para el situado constitucional. En Agosto del año 2001 la alícuota del IVA se incrementó al 12%, destinándose a los municipios un 0.5% adicional (Decreto No. 32-2001). La denominada IVA-PAZ es orden de importancia la segunda transferencia nacional a los municipios y alcanzó en 1999 más del 41% del total (Q 534,541.3 miles o u\$s 68,619 miles).

⁵² Cabe señalar que el 10% se calcula sobre los Ingresos ordinarios del Estado, los cuales en los últimos años ha representado alrededor del 46% de los Ingresos Corrientes del Estado. Las definiciones de los ingresos corrientes y ordinarios son:

- Los ingresos corrientes según el Manual de Clasificaciones para el Sector Público de Guatemala comprende: las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva (ej. Los impuestos y las transferencias recibidas), los recursos provenientes de venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.
- Los **ingresos ordinarios**, los define el Catálogo de Términos y sus Definiciones de Uso Común en Administración Financiera de la Dirección Técnica de Presupuesto, de la siguiente manera: "los ingresos ordinarios están constituidos por los Ingresos de naturaleza constante y disponibilidad propia del gobierno, eliminando aquellos que tienen por ley un destino específico, la transferencia de fondos entre dependencias e instituciones y los reintegros de cantidades erogadas en ejercicios anteriores".

- b) **Decreto No. 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Unico Sobre Inmuebles⁵³**: Se trasladará a los municipios el total de lo recaudado en el primer escalón (alcuota del 2 por mil), mientras que el producido en los tramos del 6 o el 9 por mil se transferirá 75% a las municipalidades y el 25% restante quedará en el Estado Nacional. De lo recaudado, el 70% debe estar destinado a gastos de inversión y el 30% restante a gastos de funcionamiento.
- c) **Decreto No. 38-92 del Congreso de la República (reformado por Decreto No. 134-96), Ley del Impuesto a la Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo**: El monto del impuesto que se recaude en por venta de gasolina superior y regular (a razón de Q.0.20 por galón) será distribuido entre todas las municipalidades del país, utilizándose para ello la metodología de distribución del situado constitucional. La totalidad de estos recursos puede emplearse en gastos de funcionamiento.
- d) **Decreto No. 70-94 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos**, Este decreto establece la distribución del producido según sigue:
1. Artículo 6. De la recaudación del impuesto sobre los vehículos terrestres de uso particular, de alquiler o comercial y de vehículos del transporte urbano de personas se destinará un 50% a los municipios, hasta un 50% al fondo común presupuestario y 10% al Departamento de Tránsito de la Policía Nacional.
 2. Artículo 7. De la recaudación del impuesto sobre los vehículos terrestres de transporte extraurbano de personas o de carga, para usos agrícola, industrial, construcción, remolques recreativo sin motor, semiremolques para el transporte sin motor y remolques para el transporte sin motor, se destinará un 20% a los municipios del país, un 70% al fondo común y un 10% al Departamento de Tránsito de la Policía Nacional.
 3. Artículo 8. De la recaudación del impuesto sobre yates, veleros, lanchas o botes recreativos, lanchas o botes de pesca artesanal con motor, motos de agua y/o jet sky, casas flotantes con o sin motor, barcos de pesca industrial, otros vehículos marítimos no incluidos en los incisos anteriores, se destinará un 20% a los municipios del país, un 70% al fondo común y un 10% a la Marina Nacional.
 4. Artículo 9. De la recaudación del impuesto sobre aviones o avionetas monomotores de uso particular, aviones o avionetas bimotores de particulares, helicópteros de uso particular, aviones o avionetas monomotores de uso comercial, aviones o avionetas bimotores de uso comercial, helicópteros de uso comercial, aviones de turbina de uso particular, aviones de turbina de uso comercial y otros vehículos aéreos no incluidos en los incisos anteriores, se destinará un 30% a las municipios del país, un 20% al fondo común presupuestario y un 50% a la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Los fondos provenientes de impuestos sobre los vehículos terrestres se destinarán específicamente al mantenimiento, mejoramiento, construcción o ampliación de calles, puentes y bordillos. Cuando se trate de los recursos provenientes de la imposición sobre vehículos marítimos, los fondos deberán emplearse en la conservación de fuentes de agua y drenajes. En cuanto a los recursos provenientes del impuesto sobre los vehículos aéreos se destinarán al mejoramiento del sistema eléctrico de los municipios. Para la distribución de los recursos se utilizará el mismo procedimiento que para la distribución del situado constitucional. En promedio, se utiliza el 2.5% para gastos de funcionamiento y el 97.5% para gastos de inversión.

- e) **Decreto No. 31-81 del Congreso de la República**: Los productores de banano que se acojan a los beneficios de esta ley deberán tributar:
1. A la Municipalidad donde se produzca el banano, la cantidad de dos centavos de quetzal para cada caja de bananos de 20 kilos que se destine a la exportación, o a la parte proporcional que corresponda.
 2. Al Ministerio de Agricultura, un centavo de quetzal por cada caja de bananos de 20 kilos que se destine a la exportación, o a la parte proporcional que corresponda.
- f) **Decreto Ley No. 334-95: Impuesto sobre el consumo de licores**. Se pagan Q. 0.10 por cada litro de aguardiente y licor que salgan de los depósitos autorizados y su monto está destinado a las municipalidades para pagos de gastos administrativos, obras o servicios municipales, intereses o amortización de préstamos. Los

⁵³ En 1997, el Gobierno de Alvaro Arzú trató de impulsar una nueva ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, pero debido al rechazo de la población el gobierno se vio obligado a derogar dicha ley en marzo de 1998. Como esa derogación provocó un vacío jurídico, fue necesaria la creación de una nueva ley, que prácticamente fue la misma que estaba vigente.

recursos son enviados al Instituto de Fomento Municipal –INFOM- para que éste los distribuya en función al número de habitantes de cada municipio.

- g) **Decreto Ley No. 230 (1964) Impuesto sobre la Cerveza. (Reformado los Decretos No. 80-74 y 65-79).** El impuesto grava el consumo de cerveza con una tasa de Q.0.10 por cada litro salido de las fábricas. El monto total es enviado al INFOM para su distribución a las municipalidades.
- h) **Impuesto sobre la Pesca.** El Acuerdo Gubernativo No. 360-82 dispone la recaudación, control y distribución de los arbitrios sobre la extracción de camarón, pescado y otras especies marítima de la República a razón de Q.0.02 por cada libra de camarón que se desembarque y de Q.0.05 por cada libra de pescado u otros que se desembarquen. La distribución entre los municipios (exclusivamente los que tienen litorales sobre los océanos Pacífico y Atlántico) se realiza en base al número de kilómetros de litoral de cada uno de ellos.

Existen otras transferencias hacia los municipios, a partir de impuestos recaudados por entidades gremiales de productores de bienes y que benefician únicamente a aquellas municipalidades en donde se producen los artículos o bienes referidos:

- a) **Decreto Ley No. 114-63. Impuesto al café:** Este decreto crea un impuesto del 15% a la exportación del café, disponiendo además un ingreso de Q.0.15 por saco de 46 Kg. para la respectiva municipalidad, ingreso que podrá ser utilizado para gastos de funcionamiento o de inversión o para pago de deuda.
- b) **Decreto Ley No. 11-85. Impuesto al café:** Este decreto crea un impuesto del 10% a la exportación del café y dispone una transferencia de Q.0.10, por cada saco de 46 kilos se paga Q.0.10, a las municipalidades de las que se extrae el producto. A diferencia del caso anterior, estos recursos sólo pueden ser utilizados para proyectos de salud y educación.
- c) **Acuerdo Gubernativo del 12-8-78. Impuesto municipal sobre el algodón (arbitrio):** El hecho imponible es la comercialización interna del algodón y se tributa Q.0.16 por cada quintal que se extraiga del distrito municipal. La semilla del algodón también paga un arbitrio de Q.0.03 por cada quintal de semilla extraída. Las empresas desmotadoras son las encargadas de calcular el arbitrio y emitir la orden de pago que deberán abonar los propietarios del algodón o de la semilla. Los recursos son entregados al INFOM, por el Banco de Guatemala, para su transferencia a las municipalidades respectivas.
- d) **Decreto No. 1396-60. Ley de Fomento de la Siembra del Hule (complementado por Acuerdo Gubernativo del 11-8-75):** Por este arbitrio se grava la producción del hule en el respectivo municipio con el 1% del valor de su precio de venta. La recaudación está a cargo de la gremial de huleros y el INFOM realiza posteriormente su distribución.
- e) **Acuerdos Gubernativos del 14-8-58 y 15-6-68. Impuesto sobre Aceites esenciales:** Por este arbitrio se grava con Q.0.005 por litro la exportación de aceites esenciales de té de limón y citronela y con Q.0.015 por libra la exportación de jugo de limón criollo. La recaudación está a cargo de la Asociación de Productores de Aceites Esenciales, por delegación de las municipalidades y se remite también al INFOM para su posterior acreditación a las municipalidades de las que se ha extraído el producto.

D. El Impuesto Inmobiliario en Guatemala

En 1987 el Congreso de la República emitió el Decreto 62-87, que promulgó la **Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles (IUSI)**. Este es impuesto anual, pagadero trimestralmente sobre el valor declarado de los bienes inmuebles ubicados en el país, presenta las siguientes características:

- Suprime el arbitrio municipal de la renta inmobiliaria, creado en 1953 e integra en un solo cuerpo la imposición del gobierno central y de las municipalidades.
- Los cultivos permanentes se adicionan a los terrenos y construcciones para formar la base imponible del impuesto.
- Establece una escala progresiva para el pago, con cuatro tramos impositivos:

- ✓ Los inmuebles valuados hasta Q2,000.00 estarán exentos del pago del impuesto
- ✓ Los inmuebles entre Q2,000.01 y Q20,000.00 pagarán el 2 por mil
- ✓ Los inmuebles entre Q20,000.01 y Q70,000.00 pagarán el 6 por mil
- ✓ Los inmuebles con valores superiores a Q70,000.01 pagarán el 9 por mil
- Con el objeto de actualizar el valor fiscal de los inmuebles se establece el autoavalúo, el avalúo por la Dirección General de Bienes Inmuebles (DICABI), el avalúo técnico y el avalúo al momento de enajenarse el inmueble.
- A solicitud de éstas, autoriza a recaudar el impuesto a las municipalidades que posean capacidad administrativa para ello.

Se introducen, en 1994, importantes modificaciones a la ley entre las que se destacan las siguientes:

- ✓ Se aumenta, de 50% a 75%, el producido del impuesto que será transferido a las municipalidades que no cobren directamente el tributo.
- ✓ Se asigna el 25% a la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal

El Decreto 15-98, con la versión de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles que rige actualmente, pone en realidad en vigencia al Decreto 62-87 (promulgado en 1986), mantiene los mismos tramos impositivos pero varía el destino de lo recaudado por los tipos impositivos del 6 o 9 por mil, que se distribuye ahora 25% para el Estado Nacional y 75% para la respectiva municipalidad. Como se mencionó, el monto cedido a las municipalidades debe destinarse en no menos del 30% a gastos de inversión y hasta 70% para gastos de funcionamiento.

La administración del IUSI por parte del Gobierno Central, distó de haber sido satisfactorio, en especial por serias deficiencias en la administración tributaria y catastral: catastro desactualizado, base de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación inadecuada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público. Como ejemplo de lo expresado, se menciona que en el año 95⁵⁴ estaban registrados 1.425.859 inmuebles en todo el país; de ellos, 17,158 estaban exentos del impuesto, 721.860 no estaban alcanzados por estar en un rango de valor menor a los dos mil quetzales, 430.682 estaban sujetos a la alícuota del 2 por mil, 136.396 a la del 6 por mil y 119.763 a la del 9 por mil. Sorprendentemente, de los inmuebles alcanzados por el impuesto había 190.273 (un 13.5% del total) a los cuales no se les cobraba por falta de dirección del contribuyente. Asimismo, y dado que muchas veces no se reportan a la Dirección de Catastro todas las modificaciones que se realizan, el monto recaudado es muy inferior al rendimiento potencial del impuesto.

En el momento en que una municipalidad declara contar con capacidad técnica y administrativa para administrar el impuesto, el Gobierno Nacional se lo cede y se transforma desde allí en un recurso puramente municipal. Sin embargo, la ley no define quién y bajo qué criterios declara a una municipalidad con capacidad de cobrarlo, salvo por el Proyecto IUSI, creado en 1996 por el Ministerio de Finanzas Públicas y por el cual se brinda capacitación técnica al personal de las municipalidades que soliciten apoyo para trasladar a sus comunas el cobro del impuesto.

La descentralización del cobro progresó bastante de forma tal que, hacia 1999, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) recaudó solo el 4% del total, mientras que dos municipalidades (Ciudad de Guatemala y Mixco) fueron responsables por el 66%, mientras que el 30% restante fue recaudado por otras 63 municipalidades. En el año 2001, el número de municipalidades que realizaban directamente el cobro del IUSI se elevó a 142 (un 42.9% del total de gobiernos locales).

Resulta interesante citar, en relación al comportamiento recaudatorio del tributo, la afirmación del Director del Proyecto IUSI, Sr. Eduardo Mérida, respecto a que la delegación a los municipios fue la experiencia con mejores resultados en cuanto a descentralización se refiere: la mayoría de las municipalidades que iniciaron el cobro han logrado, como mínimo, triplicar en los tres primeros años lo recaudado por el impuesto⁵⁵; cítase, a manera de ejemplo, los casos de la municipalidad de Panajachel, que de Q42 mil en 1997, pasó a Q80 mil y a Q200 mil, en 1998 y 1999 respectivamente y de Ciudad de Guatemala que de Q 11.900,14 miles en 1999 (cobro centralizado) pasó a 15.583,31 miles en el primer trimestre de 2001.

⁵⁴ Datos de DICABI

⁵⁵ Un agravante del cobro centralizado era la demora en la transferencia de los fondos a los municipios, los que a veces se retardaban hasta un año (Giovanni Echeverría, Proyecto IUSI).

El traspaso del IUSI a los municipios presenta sin embargo algunos problemas, siendo uno de los principales la sensibilidad que el tema cobra durante las campañas electorales. Debido a que el impacto de la carga impositiva es usado para atacar a los candidatos, se especula que la renuencia de algunos alcaldes a cobrar el tributo se deba a sus promesas electorales de no aumentar impuestos. En respaldo a tal afirmación, se observa que el número de municipalidades que cobran el impuesto pasó de 1 a 46 entre 1994 y 1997 mientras que en 1998, año en el que se llevaron a cabo elecciones en 30 municipios, solo 6 municipalidades iniciaron el cobro directo; esta tendencia se mantuvo durante 1999, debido al proceso eleccionario de noviembre y únicamente 13 alcaldías aceptaron comenzar a cobrar el tributo ese año. Lo acontecido en el 2000 ratifica lo expuesto pues, libre de acontecimientos electorales, 41 municipalidades comenzaron a cobrar el IUSI sólo en los primeros nueve meses y se prevé que otras 16 asuman la responsabilidad.

La hipótesis planteada precedentemente se morigera por los resultados electorales obtenidos por algunos alcaldes, que parecería sugerir que el potencial costo político real por iniciar el cobro del impuesto depende también de la calidad administrativa de su gestión. El caso del alcalde de San Antonio Suchitepéquez, que solicitó el IUSI en Agosto de 1996, puede citarse como ejemplo pues a pesar de la resistencia contra el cobro municipal éste fue reelecto; por otro lado, en 45 municipalidades que iniciaron el cobro del IUSI entre 1995 y 1998, 13 alcaldes fueron reelectos en 1999 (29%), mientras que sólo el 11% de los alcaldes fueron reelectos en los 285 municipios que no pidieron traspaso del impuesto.

La evidencia de que la implementación del Impuesto Inmobiliario en Guatemala es problemática lo prueba, entre otras cosas, el hecho de que el Consejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala aprobó en 2001 nuevas tablas de valores para inmuebles ubicados en el Ejido municipal sobre la base de que, en función del método de autovaluación, estos estaban registrados a sólo el 10% ó 20% del valor real. Este Acuerdo fue impugnado legalmente sobre la base del artículo 239 de la Constitución de la República, que establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de la recaudación; la Municipalidad de Guatemala argumentó que no modificó la base impositiva del IUSI, sino la fijación del valor de los inmuebles, no obstante lo cual el punto se encuentra aún pendiente de resolución por la Corte de Constitucionalidad.

Como conclusión de este punto, es interesante citar nuevamente a Eduardo Mérida quien sugiere que dos factores dificultan aún una mejor utilización del IUSI: 1) El costo político, a partir de promesas electorales que promueven la eliminación de impuestos y 2) la idiosincrasia de la población indígena en relación a su arraigo a la tierra. En relación a este último punto, Mérida nota que las municipalidades del occidente del país (con predominio de población indígena) son las que menos han solicitado el cobro directo del impuesto: en Quiché solo dos municipios lo están recaudando, en Huehuetenango solo uno y ninguno en Totonicapán.

E. Situación Del Catastro En Guatemala

Toda la temática de la tierra ha sido hasta ahora fuente de conflicto permanente en Guatemala y tiene la particularidad de presentar facetas aún irresueltas vinculadas con la propiedad, uso y tenencia de la tierra. Esta situación, vigente desde hace siglos, cobra ahora particular importancia más que por su negativo impacto fiscal por la necesidad de contar con certeza jurídica para facilitar las condiciones de desarrollo económico y social del país.

A partir de 1936 se emitieron diversas normas sobre medición, ubicación de mojones y otros contenidos relacionados con el catastro, pero que no concretaron una normativa específica en materia catastral (como por ejemplo el Decreto 1786/36, el Decreto 900/52 (derogado) y el Decreto 1551/62). Pero la dispersión del marco jurídico agrario guatemalteco se refleja en las instituciones nacionales y organismos de cooperación internacional a los cuales se les ha asignado funciones o actividades pre-catastrales, tales como el Instituto Nacional de Transformación Agraria, el Instituto Geográfico Militar, la dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI), La Cooperación Gubernamental Alemana (GTZ), la Municipalidad de ciudad de Guatemala y otros⁵⁶.

⁵⁶ Contribuyeron al desorden en esta materia leyes dictadas entre 1956 y 1999, asignando funciones de catastro a diversas entidades.

Desde los Acuerdos de Paz se intentó ordenar la materia mediante un marco jurídico establecido en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria; ello se refiere específicamente al intento de organización de un Registro de la Propiedad Inmueble y Catastro Nacional que deberá ser multiusuario, descentralizado, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Para ello, se presentó al Congreso de la República el anteproyecto de ley del Registro de Información Catastral (28 de Junio de 2001) con el objetivo de contar con instrumento que regule la información y el registro catastral, que actualice, modernice y descentralice el catastro nacional de la propiedad inmueble y que legalice la propiedad y tenencia de la tierra que las comunidades o personas han ocupado y las que ocupan legítimamente.

El mencionado anteproyecto contempla distintas acciones que el Gobierno, en consulta con organizaciones sociales, se compromete a implementar:

- a) Facilitar el acceso a la tierra
- b) Implementar el catastro nacional
- c) Promover la regularización de la tenencia de la tierra, crear una instancia de resolución de conflicto de tierras y promover la protección jurídica y restitución de tierras a las comunidades indígenas
- d) Crear tribunales agrarios y ambientales

Dado que el desarrollo económico, social y político del país, se sustenta, entre otros factores, en la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, se avanza en los considerandos afirmando que el derecho de dominio sobre una porción limitada de tierra precisa fundamentalmente de dos cosas: que el área objeto del dominio esté definida con claridad y cuya posición espacial, además de ser irrepetible, pueda expresarse con rigurosidad matemática, y que el derecho de dominio sobre dicha área, esté amparado por su inscripción en el Registro de la Propiedad.

La ausencia de un sistema de catastro y registro ha impedido conocer con exactitud la existencia, condiciones y potencialidad de los recursos de la nación y hacer viable la planificación del desarrollo sostenible a nivel local, municipal, regional y nacional. En este sentido, y en línea con el contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz, el anteproyecto de ley busca crear una institución descentralizada, con autonomía funcional, participativa y de servicio, responsable de implementar un catastro nacional multiusuario, eficiente, de actualización fácil y obligatoria, y financieramente sostenible⁵⁷.

F. Recursos Del Crédito

Del análisis del texto constitucional no se desprenden disposiciones inhibiendo el acceso de las municipalidades al Crédito Público y, por el contrario, la autonomía municipal es amplia en esta materia. Sin embargo, el tema ha merecido tratamiento en el Código Municipal de Guatemala el que, en la sección correspondiente a la Hacienda Municipal, expresa:

- **Préstamos (artículo 89):** Los préstamos que obtenga la municipalidad en bancos, y en otras entidades financieras de crédito autorizadas para operar en Guatemala, no requieren autorización ni aprobación del Ejecutivo ni dictamen favorable de la Junta Monetaria, bastando únicamente, el dictamen del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región.
- **Empréstitos (artículo 90):** La contratación de los empréstitos requiere autorización del Ejecutivo, previos dictámenes favorables de la Junta Monetaria, del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), quienes opinarán sobre la conveniencia de las operaciones proyectadas y la capacidad que tiene la municipalidad de pagar la deuda en el plazo contemplado. El dictamen del INFOM caerá además sobre la importancia de la obra o del servicio municipal que se trate de financiar.
- **Otros requisitos y condiciones de los préstamos y empréstitos (artículo 91):** Se observará que a) el producto se destine exclusivamente a financiar la planificación, programación y ejecución de obras o servicios públicos municipales, o la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los existentes; b) que se acuerde con el voto

⁵⁷ Propuesta de anteproyecto de ley del Registro de Información Catastral –RIC-

favorable de las dos terceras partes de los miembros del Corporación Municipal. En los empréstitos actuará el INFOM actuará como agente financiero de la municipalidad y en tal carácter asegurará el debido y puntual pago del servicio de la deuda y c) las obras y servicios sean autofinanciables y que las tasas, derechos y demás contribuciones alcancen para cubrir su operación, administración y mantenimiento, así como el pago de la deuda.

En la práctica, y según FUNCEDE⁵⁸, el endeudamiento de las municipalidades provino de las siguientes tres fuentes:

- Del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), principalmente para el desarrollo de los proyectos de acueductos y alcantarillados, edificios municipales y caminos y carreteras, que en conjunto significaron el 61.3% del total de los préstamos efectuados para el período de enero de 1996 a marzo de 1999. El 38.7 restante fue utilizado para reparación de calles (14.4%), establecimientos educativos, instalaciones deportivas, capital de trabajo, compra de tierras y equipos (6.5%) y otros (14.4%). Adicionalmente, el INFOM concedió préstamos, equivalentes al 3.3% del total, para pago de sueldos y salarios.
- Del Sistema Bancario, que canalizó fondos a las municipalidades a través del INFOM para la construcción de obras.
- Del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

G. Recurso A Exenciones Impositivas E Incentivos Fiscales

El ya analizado principio de legalidad (artículo 239 de la Constitución Política de la República) determina con claridad que corresponde exclusivamente al Congreso de la Nación conceder cualquier tipo de exenciones tributarias, deducciones, descuentos o reducciones y agrega que serán nulas disposiciones inferiores a la Ley que contravengan estas normas. De ello resulta que las municipalidades están legalmente imposibilitadas de reducir o eliminar en favor de personas o empresas el cobro de cualquier impuesto.

Con referencia a recursos típicamente municipales, el artículo 261 de la Constitución da solamente a las municipalidades la facultad de eximir de tasas por servicios o de arbitrios a personas individuales o jurídicas. Sin embargo, el análisis realizado no indica que los municipios recurran sistemáticamente en Guatemala a la exención de tasas o arbitrios con el fin de atraer inversiones a sus localidades; debe agregarse que, en función de los valores generalmente nominales de los primeros, difícilmente su exención podría constituirse en un elemento de peso para la radicación de empresas o firmas.

H. Conclusiones Del Análisis Municipal En Guatemala

El aporte del **situado constitucional** y del IVA-PAZ a las municipalidades (que representan el 52% y el 41%, respectivamente, de las transferencias de carácter impositivo y el 45% de los ingresos totales de los gobiernos locales) permite que éstas cuenten con un nivel asegurado de recursos para realizar obras importantes en su comunidad; ello se complementa con la transferencia de otros recursos impositivos y con fondos para fines específicos, que sostienen la capacidad financiera de las mismas. Finalmente, existe un mandato constitucional de descentralización hacia los municipios y un estructura básica de descentralización en la Constitución de la República a partir de los Consejos de Desarrollo los que, junto con el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), el Sistema Integrado de Administración de Salud (SIAS) y las Redes de Agentes para el Desarrollo Agropecuario Sostenible (RADEAS) completan los medios de descentralización que actualmente funcionan en el país.

Surgen, sin embargo, una serie de problemas que resulta conveniente resaltar:

1. Las municipalidades (principalmente las pequeñas) han creado una dependencia financiera hacia el Gobierno Central ya que el flujo permanente de recursos nacionales ha debilitado la capacidad propia de generación de arbitrios e impuestos municipales y ha provocado que los alcaldes eviten asumir el costo político de incrementar

⁵⁸ Ibis.

tasas y arbitrios; las pocas municipalidades que lo han hecho han asumido el desgaste y ataque político de dichas acciones.

2. La recaudación de los ingresos destinados a las municipalidades la realiza en su mayor parte el Gobierno Central, como lo demuestra el hecho de que solo el 21,88% de los recursos de éstas son propios, mientras que el 45,20% accede bajo la forma situado y otras transferencias impositivas y el 32,92% restante como aportes de fondos específicos o endeudamiento. Según un informe preparado por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en 1993, explica además esta escasa **autonomía financiera local** una administración tributaria ineficaz, con registros insuficientes e incompletos y una inadecuada gestión de cobro.
3. Hacia el año 2001, solo 142 municipalidades (42% del total) del país efectuaban directamente el cobro del Impuesto Inmobiliario. Asimismo, el hecho de que los ingresos por Boleto de Ornato sean más importantes que los del IUSI en casi todos los municipios del país, indica que no se explota adecuadamente la capacidad recaudatoria potencial de éste último, que solo alcanza al 14,3% de los ingresos propios de los gobiernos locales.
4. Los impuestos municipales que gravan las actividades económicas tienen montos nominales, fijados hace más de 15 años no reajustados por inflación o de acuerdo a la realidad económica del país. Las tasas de los servicios públicos, a pesar de que su actualización solamente necesita de la aprobación del Concejo Municipal, no cubren con frecuencia el costo de los servicios prestados, implicando una erosión permanente de las finanzas municipales. Se reitera que el poco interés de los gobiernos locales para mejorar la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones posiblemente se explica en parte por el deseo de evitar conflictos locales.
5. El proceso de aprobación de nuevos arbitrios municipales es complicado en Guatemala, ya que el Ejecutivo Nacional debe proponer su aprobación al Poder Legislativo.
6. Las transferencias constitucionales a las municipalidades se realiza sobre los ingresos ordinarios, cuyo cálculo se realiza en el Ministerio de Finanzas Públicas en base a los ingresos corrientes, pero se objeta que la determinación de los mismos requiere más transparencia. Además, los aportes a las municipalidades se encuentran en diferentes cuerpos legales y no en una sola ley de fácil aplicación.
7. No existe una coordinación macroeconómica o un plan integral de las obras que se realizarán por departamento. Se agregan a ello problemas de gobernabilidad en algunos municipios, en donde se reclama a los alcaldes por la falta de obras y servicios públicos.
8. No existe una reglamentación que limite el endeudamiento de los gobiernos locales lo que, en algunos casos, compromete el situado constitucional.

V. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El cuadro siguiente brinda una síntesis de aspectos que fueron motivo de análisis en el presente artículo:

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS MUNICIPALIDADES ANALIZADAS

Indicadores	Bolivia	Paraguay (Asunción)	Guatemala
Incidencia del Impuesto Inmobiliario en el Ingreso Tributario Propio	Elevada	Elevada	Baja o Elevada, según el municipio
Calidad del Catastro y Métodos Municipales de Valuación Fiscal	Deficiente	Aceptable*	Deficiente
Importancia de la Recaudación Tributaria Propia	Baja Media o Alta, según el municipio	Mucha	Escasa
Dependencia de Transferencias y Coparticipación	Media-Alta	Muy Baja	Muy Alta
Autonomía Financiera	Media	Alta	Baja-Muy Baja
Calidad de la Administración Tributaria Local	Deficiente	Muestra Progresos	Deficiente
Percepción del Costo Político de la Presión Tributaria Local*	Elevada	Elevada	Elevada
Condicionamientos Constitucionales o Legales en la Ejecución del Gasto Municipal	Si	No	Si
Ineficiencias en la Ejecución del Gasto Municipal	Sobre Inversión	Superposición c/ Departamentos	Falta Plan Integral de Obras
Plan de Saneamiento Fiscal	Si	No	No
Procesos de Descentralización hacia los Gobiernos Locales	Si	Si	Si
Grado de Avance de la Descentralización Fiscal	Importante	Bajo	Medio-Bajo

Fuente: Elaboración propia.

(*) En el caso de Paraguay, se considera aceptable....

- ◆ Tanto Bolivia, como Guatemala y Paraguay encararon **procesos de descentralización fiscal** hacia los gobiernos locales los que, dado el carácter unitario de los tres países, revistieron la característica de **delegación** (constitucional y legal) de facultades fiscales y de funciones de gasto recurriéndose, en muchas instancias, al modelo principal-agente como marco de vinculación interjurisdiccional. En cuanto al **grado de avance**, si bien Guatemala tuvo la primacía en cuanto a su inicio, dado que la Constitución de 1986 garantizó la autonomía de los municipios y propendió a su fortalecimiento, la descentralización de los servicios públicos y la disponibilidad de los recursos, Bolivia parece ser el país que más ha profundizado su proceso de descentralización fiscal a partir del dictado e implementación en 1994 de La Ley 1551 de Participación Popular. Finalmente, en Paraguay existe aún una fuerte

centralización, aún cuando la Constitución Política de 1992 garantizó la autonomía municipal, creó los gobiernos departamentales y transfirió al nivel local el Impuesto Inmobiliario.

- ◆ La estructura de los Ingresos Municipales Totales es dispar y responde en general al tipo de **arreglo fiscal interjurisdiccional** prevaleciente en cada uno de los países. En Bolivia, los municipios analizados muestran que se genera localmente más de la mitad de los recursos y, que a su vez, los ingresos tributarios son una parte no desdeñable del total; sin embargo, hay una mediana dependencia de las transferencias del gobierno central como resultado de la disposición legal que obliga a coparticipar a los municipios el 20% de la recaudación de impuestos nacionales. Guatemala presenta a su vez una situación bastante diferente en cuanto a que el monto total de Ingresos Corrientes Municipales (tanto impositivos, no impositivos y transferencias) no es significativo (sólo del 20% al 30% del total), pero adquieren relevancia las **transferencias de capital**, dispuestas por la Constitución en un porcentaje del 10% del Presupuesto del Gobierno Central y con destino a obras de infraestructura, servicios públicos, salud y mejora de la calidad de vida; comparte sin embargo con Bolivia el rasgo de que las **transferencias corrientes** (principalmente situado e IVA-Paz) son una proporción importante de los Ingresos Municipales Corrientes. Paraguay es nuevamente la excepción en cuanto a que los **recursos propios** conforman casi la totalidad de los ingresos municipales, ya que no existen o son de escasa significación los mecanismos de coparticipación de impuestos⁵⁹. Finalmente, un rasgo detectado en los municipios de los tres países fue que la recaudación impositiva propia está fuertemente condicionada en su crecimiento tanto por los altos niveles de pobreza que disminuyen el poder contributivo potencial local (especialmente en Bolivia y Guatemala), como por las deficiencias en las oficinas tributarias municipales y catastros nacionales y locales.
- ◆ Un corolario de lo anterior es el comportamiento de la **autonomía financiera municipal** en los tres países ya que, como era de esperar, el grado mayor de ésta se verificó en Paraguay por la prácticamente no existencia de transferencias, mientras que el nivel más bajo correspondió a Guatemala (alrededor del 23%), fundamentalmente por la incidencia de las transferencias de capital y otras transferencias en los Ingresos Municipales Totales.
- ◆ No obstante el dispar comportamiento porcentual en los tres países estudiados, el **Impuesto Inmobiliario** probó ser el tributo que más potencial recaudatorio presenta, aun cuando su forma inserción en el nivel municipal fue variada. Mientras que en Bolivia, la mencionada Ley de Participación Popular fijó el carácter municipal de este tributo, la Constitución Política paraguaya de 1992 dispuso expresamente la competencia municipal en la recaudación de éste; en Guatemala, el Impuesto fue creado para el Gobierno Central, existiendo no obstante la posibilidad legal de delegar la responsabilidad de su cobro en aquellos municipios que declaren su capacidad para administrarlo⁶⁰. Tres hechos, que ya fueron mencionados precedentemente, conspiran sin embargo contra un mejor desempeño de este impuesto en los municipios de los países analizados: en primer lugar, el alto porcentaje de población (especialmente en Bolivia pero también en los otros dos países) bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas, lo que reduce la capacidad impositiva real de los propietarios de inmuebles; en segundo lugar, las limitaciones de las oficinas y funcionarios tributarios locales, cuyas deficiencias se potencian en general por lo que algunas autoridades municipales computan como un excesivo costo político (en términos de popularidad y de posibilidades electorales futuras) de aumentar la presión tributaria local; finalmente, las serias deficiencias y falta de actualización de los sistemas nacionales de catastro y la precariedad de los métodos locales de valuación de propiedades (caso del régimen de avalúo en Bolivia). En Paraguay, no obstante que un conjunto de municipios dieron pasos concretos para resolver el problema, mediante ayuda externa y en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal, no se dictan sin embargo aún las disposiciones legales que permitan poner en marcha el nuevo sistema catastral, de concepción técnica avanzada y más realista en cuanto a las valuaciones de mercado⁶¹.
- ◆ En los tres países **los recursos no impositivos**, originados básicamente en la aplicación de tasas por servicios municipales o resultante de ventas de bienes y servicios, representan porcentajes importantes de sus ingresos corrientes. Sin embargo, su potencial como generadores de ingresos municipales está fuertemente constreñido por

⁵⁹ Curiosamente, existe en Paraguay un régimen de coparticipación inversa para el Impuesto Inmobiliario: desde los municipios hacia los departamentos.

⁶⁰ Hacia inicios de 2001, casi la mitad de los municipios habían solicitado esta delegación y la evidencia estadística muestra que la recaudación crece cuando el gobierno municipal administra el impuesto.

⁶¹ El municipio de Asunción esta sin embargo paralelamente utilizando el nuevo sistema elaborado dentro del Programa de Fortalecimiento Municipal, con excelentes resultados en términos de identificación catastral, valuación de los inmuebles y rendimiento impositivo.

dos hechos: primero, porque las respectivas tasas debe fijarlas el Congreso Nacional y segundo, como lo demuestra la situación guatemalteca, muchas veces los valores fijados son nominales y no se ajustan por inflación.

- ◆ Una prueba decisiva de que la descentralización fiscal en los tres países privilegia la **delegación** y hace uso intensivo del **modelo de agencia** son los condicionamientos existentes sobre los municipios (salvo por Paraguay) para el uso de recursos propios y transferidos. En este sentido, Bolivia tiene legalmente fijados los porcentajes de coparticipación y de recursos propios que los gobiernos locales deben destinar a Gastos Corrientes y Gastos de Capital; Guatemala, por su parte, ha condicionado constitucionalmente los porcentajes de gastos de funcionamiento y de inversión en la aplicación por parte de las municipalidades de las transferencias para obras de infraestructura. No obstante la buena intención que pudo haber guiado la introducción de condicionamientos, éstos han generado (especialmente en Bolivia) un importante grado de ineficiencia en la asignación de recursos; la explicación a esta situación resulta del hecho que para cumplir con los límites porcentuales legales los gobiernos locales muchas veces sobreinvierten en bienes de capital respecto de los cuales no tienen facultad (ni recursos) para disponer de los gastos de funcionamiento necesarios para operarlos.
- ◆ La permisividad de la legislación de los tres países, que admite el libre acceso de los gobiernos locales al **crédito** facilitó, en general, que los municipios recurran al crédito para cubrir sus déficit operativos anuales. Ello resultó, en algunos casos, en un nivel de **endeudamiento** cuya posibilidad de cumplimiento (amortización del principal y pago de intereses) quedó fuera de las posibilidades fiscales de los municipios y que se crearan presiones para un “bail-out” de los mismos; si bien esta situación es común a los tres países, el ejemplo más claro se da en Bolivia en donde el Ministerio de Hacienda, con apoyo financiera de la Corporación Andina de Fomento, encaró un Plan de Readecuación Financiera para el salvataje de un conjunto importante de municipios altamente endeudados.
- ◆ Se identificó un **problema gerencial y de conducción** en los municipios de los tres países analizados, que se erige en sí mismo como una importante dificultad al avance de los procesos de descentralización y al ejercicio municipal pleno de las facultades fiscales y de prestación eficiente de servicios públicos. Esta situación aparece agravada en los municipios paraguayos, en donde no es una práctica usual la estabilidad de profesionales y funcionarios y una nueva gestión municipal implica generalmente el reemplazo del personal jerárquico.
- ◆ Finalmente, se nota en los países estudiados (con la posible excepción de Bolivia), una falta casi absoluta de estadísticas oficiales que reflejen el comportamiento y evolución de las principales variables fiscales en el nivel municipal. Ello dificulta, aún para los mismos funcionarios municipales, el acceso a información imprescindible para sus propias royecciones y programación municipal las que se realizan, en el mejor de los casos, con estadísticas extraoficiales y parciales y sujetas a un alto grado de discrecionalidad y opacidad. En un caso, Guatemala, esta falta de transparencia es motivo de suspicacia por parte de algunos gobiernos municipales, en cuanto ponen en tela de juicio los montos que el Ministerio de Finanzas Públicas les remite como parte del situado y de otras transferencias de impuestos.

En línea con los objetivos planteados en la Introducción y a la luz de las principales conclusiones del Trabajo, es posible plantear un conjunto de **recomendaciones de política** aplicables a países de economía pequeña, de estructura político-institucional similar a la de los analizados:

1. Las políticas de descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales son recomendables, en cuanto apuntan a trasladar al nivel de gobierno más sensible a las demandas de la comunidad la **provisión de bienes públicos** y la prestación de los servicios. Sin embargo, y con el fin de evitar algunos de los problemas detectados en el análisis, los siguientes dos puntos debieran ser tenidos en cuenta: El incremento de los niveles de **responsabilidad fiscal** (accountability) de los gobiernos subnacionales requiere que el Gobierno Central no solo transfiera la ejecución del gasto sino además las facultades fiscales plenas; en línea con lo anterior, si bien la estructura institucional de los países pequeños (carácter unitario) concentra en el Congreso Nacional toda la responsabilidad legislativa, incluso el dictado de leyes que regulan el tipo y alícuotas de los impuestos municipales, la descentralización debiera incluir políticas que doten a ésta de mayores rasgos devolutivos en detrimento de los meramente delegativos.

2. En vista de las deficiencias gerenciales normalmente observadas en el nivel municipal de gobierno, agravadas por la falta de estabilidad y la alta movilidad (en muchos casos involuntaria) de los profesionales y personal jerárquico de los municipios, la descentralización fiscal tanto en la faz de la delegación de la percepción de tributos como en la de la

ejecución del gasto debe ir necesariamente acompañada de una política conjunta Gobierno Central-Gobiernos Municipales de formación, capacitación y calificación permanente de los recursos humanos, así como de una decisión política de conservación y defensa de éstos.

3. Parte de las ineficiencias de asignación que hoy se verifican en la ejecución del gasto público subnacional requieren que se contemplen los siguientes dos aspectos: coordinación de acciones y funciones entre el nivel local y el nivel departamental de gobierno para evitar, a partir del creciente rol que éstos últimos vienen desempeñando en los tres países, las numerosas superposiciones en la ejecución del gasto público y la competencia para el acceso a los recursos; utilización más adecuada del marco principal agente para evitar condicionamientos incumplibles sobre los municipios o situaciones de sobreinversión y de capacidad no utilizada de los bienes de capital.

4. En línea con la necesidad de fortalecer la capacidad municipal de generar recursos propios, se recomienda una revisión de todos los ítems que componen el capítulo de Ingresos no Tributarios de los Municipios. Dicha revisión debe prever: a) la simplificación de este campo y la posible eliminación de numerosas tasas cuyo aporte al erario municipal es totalmente irrelevante, b) mecanismos de actualización por inflación, de adecuación a la realidad económica actual o utilización de variantes ad-valorem en un conjunto de tasas y contribuciones que utilizan actualmente tarifas montos absolutos son prácticamente nominales y c) procedimientos más ágiles de creación o modificación de instrumentos, cuando ello sea facultad del Ejecutivo y del Congreso Nacional.

5. Claramente, el Impuesto Inmobiliario es el tributo cuyo potencial recaudatorio lo ubica como vértice de los ingresos municipales de carácter tributario. Sin embargo, para que dicha función pueda ser plenamente cumplida por el mismo, se recomienda: que el carácter municipal del impuesto sea completo (en aquellos países que aún no lo han definido) y no solamente una delegación de su recaudación; que, como se indicara precedentemente, exista una política conjunta Gobierno Central-Gobiernos Municipales orientada a crear y desarrollar la capacidad técnica necesaria en las Oficinas Tributarias Municipales, cuyo adecuado know-how es una condición para que este impuesto (y los demás tributos de carácter local) cumplan su objetivo recaudatorio.

6. La exitosa utilización del Impuesto Inmobiliario por parte de los municipios está necesariamente condicionada a contar con valuaciones fiscales realistas y con un adecuado sistema de catastro que provea los elementos identificatorios y económicos que configuran la base imponible del tributo. Dado la generalizada limitación verificada en este punto, se recomienda: en Bolivia, implementar a la brevedad los mecanismos previstos en el Sistema Nacional de Catastro y revisar el régimen transitorio de Autoavalúo, en cuanto éste genere distorsiones en los procedimientos catastrales; en Guatemala, dar tratamiento legislativo inmediato a proyectos de reforma integral del Sistema Nacional de Catastro; en Paraguay, profundizar la reforma de los sistemas catastrales iniciadas en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal y dictar las disposiciones legales requeridas para que los municipios que ya han completado ésta puedan implementarla de inmediato. En todos los casos, se recomienda un enfoque conjunto del tema: Gobierno Nacional-Gobiernos Municipales que evite superposiciones catastrales o las actuales y usuales situaciones de conflicto.

7. Como se mencionara precedentemente, la carencia de estadísticas e información fiscal municipal genera un amplio margen de opacidad en la formulación de políticas y programación municipal, además de suspicacias, en la medida que muchas veces solo se conoce información parcial extraoficial. Se recomienda en este sentido el desarrollo de un sistema integrado y permanente de estadísticas fiscales municipales, de publicación periódica y de acceso amplio.

BIBLIOGRAFÍA:

- AGHON G. y EDLING H. Eds. (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina, Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, Proyecto de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago.
- BIRD R. M. (1995), *Fiscal Federalism and Federal Finances*, Anales de 28 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- _____ (1994), *A Comparative Perspective on Federal Finance (in the Future of Fiscal Federalism*, K. Banting, D. Brown, and T. Courchene eds., School of Policy Studies, Queen's University at Kingston, Canada).
- _____ (1993), *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, National Tax Journal, Vol XLVI, N° 2.
- _____ (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation.
- CEPAL (2000), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago.
- CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA.
- CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.
- CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY.
- DILLINGER B. (1995), *Decentralization, Politics and Public Services (in Decentralizing Infrastructure., Advantages and Limitations*, A. Estache Ed., World Bank Discussion Papers 290, Washington, D.C.)
- ESTACHE A. (1995), *Decentralizing Infrastructure, Advantages and Limitations*. World Bank Discussion Papers 290, Washington D.C.
- HOMMES R. (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization (In Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic Ed., Washington D.C.)
- OATES W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, N.York.
- OPACI (ORGANIZACIÓN PARAGUAYA DE COOPERACION INTERMUNICIPAL) (1998), *Modernización de la Administración Gubernamental*, Asunción.
- PRUD HOMME R. (1995), *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Papers 1252, The World Bank, Washington D.C.
- _____ (1990), *Decentralization of Expenditure or Taxes (In Decentralization, Local Governments and Markets*, R. Bennett Ed., Oxford Clarendon Press)
- REZK E. (1998), *Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization (In Fiscal Decentralization in Developing Countries*, R. Bird and F. Vaillacourt Eds., Cambridge University Press, U.K.)
- _____ (1997), *Experiences of Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America*, Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, OECD, Brasilia.
- SALINAS J. (2000), *Descentralización y Desarrollo Económico Local: Una Visión General del Caso en Bolivia*, Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago.
- SECRETARIA DE LA PAZ, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2000), *Propuesta de Reformas al Código Municipal*, Ciudad de Guatemala.
- SECRETARIA NACIONAL DE LA REFORMA DEL ESTADO (2001), *Propuesta de Políticas de Fomento de los Gobiernos Subnacionales del Paraguay*, Asunción.
- TANZI V. (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects (In Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic Ed., Washington D.C.)
- VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PARTICIPACION POPULAR DE BOLIVIA (2001), *Digesto de Decentralización Participativa*, La Paz, Bolivia.

_____ (2000), Participación Popular en Cifras, Volumen III, La Paz.

_____ (1999), DIM, Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal, La Paz.

WIESNER E. (1994), Fiscal Decentralization of the Public Sector (In Economic and Social Progress in Latin America 1994 Report, Special Report: Fiscal Decentralization, IDB, Washington D.C.)

**FISCAL DECENTRALIZATION AND BORROWING COSTS:
THE CASE OF LOCAL GOVERNMENTS⁶²**

By

Luiz R. de Mello, Jr.⁶³⁶⁴

⁶² This paper builds upon on a previous paper entitled "Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments," *Public Finance Review*, Vol. 29, 2001, pp. 108-38.

⁶³ Research carried out as an Associate Professor in the Economic Theory and Quantitative Methods study group of the Catholic University of Brasília. The author is currently at the Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund.

⁶⁴ The views expressed in this paper are those of the authors and not necessarily those of the International Monetary Fund.

Table of Contents

Abstract	293
I. Introduction	293
I. Preliminary Considerations	294
A. The Literature.....	294
B. Decentralization and Local Government Finances	294
III. Data	295
IV. Empirical Evidence.....	297
A. The Estimating Equation.....	297
B. The Main Findings	297
C. Policy Implications.....	298
V. Conclusions	300
References	315

ABSTRACT

Borrowing costs vary across different levels of government and local governments often face costlier borrowing than their higher-level counterparts. This paper shows that the decentralization of expenditure functions and revenue sources to lower tiers of government has a bearing on local government borrowing costs. Empirical evidence is provided for a sample of industrial and developing economies in the period 1970-95, using three different fiscal decentralization indicators and two different borrowing cost indices. The findings are robust to the inclusion of controls for additional determinants of subnational borrowing costs. An important implication of these results is that policies aimed at disciplining subnational finances in the process of fiscal decentralization also tend to reduce subnational borrowing costs.

I. INTRODUCTION

Borrowing costs vary widely across government levels, with local governments often facing an interest premium relative to higher levels of government, such as middle-tier jurisdictions (states, provinces, or regions) and the central government. The determinants of these borrowing cost differentials have been analyzed in a number of recent studies. However, the recent literature has focused on borrowing cost differentials across government levels in a single country; thus overlooking important cross-country differences in the determinants of subnational borrowing costs, particularly as far as developing countries are concerned. Countries also differ significantly in the depth and scope of fiscal decentralization, and in the institutional aspects of intergovernmental fiscal relations, and these differences are expected to have a bearing on local public finances, and hence on the borrowing costs facing subnational governments. The association between fiscal decentralization and subnational borrowing costs has also been overlooked by the literature.

Two hypotheses can be put forward on the association between fiscal decentralization and subnational borrowing costs. An optimistic hypothesis is that fiscal decentralization may reduce subnational borrowing costs to the extent that transfers and grants from higher levels of government may be used to alleviate budgetary pressures in local government finances. In addition, by bringing expenditure functions closer to revenue sources, fiscal decentralization may induce more efficient debt and expenditure management by local governments and boost transparency and accountability in subnational budgets.

Alternatively, a more pessimistic hypothesis, supported by the empirical results reported in this paper, suggests that fiscal decentralization is associated with higher subnational borrowing costs, *ceteris paribus*. This is because, by reducing central government control over local government spending, decentralization may reduce incentives for prudence in fiscal policymaking, expenditure management, and budget execution. Also, if decentralization deepens vertical imbalances in intergovernmental fiscal relations, local governments may face the incentive to overspend due to fiscal illusion. The burden of providing public goods and services can therefore be shared across government jurisdictions, whereas the benefits of public sector spending can be internalized by local taxpayers and politicians. Moreover, decentralization may create budgetary pressures for the central government if it is forced, or expected, to bail out profligate local governments, or to reassign revenue sources to local governments to finance an increased volume of decentralized spending. As a result, decentralization may be associated with disarray in local government finances, growing indebtedness, and costlier borrowing at the central and subnational levels (Poterba, 1996; Bayoumi, Goldstein and Woglom, 1995; Poterba and Rueben, 1997).

To estimate the impact of decentralization on local government borrowing costs, this paper provides empirical evidence using a panel of developing and industrial countries in the period 1970-95. The remainder of the paper is organized as follows. Section II reviews the literature and the channels through which decentralization is expected to affect the borrowing costs of local governments. Section III presents the data. Section IV describes the estimation methodology, reports the results of the estimations, and discusses policy implications. Section V concludes.

I. PRELIMINARY CONSIDERATIONS

A. The Literature

Recent empirical studies have focused on the determinants of subnational borrowing costs using US state/municipal data. These studies focus on differentials in borrowing costs across levels of government and on the variations in public finance indicators within a relatively uniform institutional framework. Cross-country differences in subnational borrowing costs are ignored in this strand of literature.

Borrowing cost differentials can be attributed primarily to differences in public finance indicators: more profligate and indebted governments often face higher borrowing costs than their more fiscally conservative counterparts. The political composition of local governments is likely to affect their borrowing costs. Divided governments—in which the executive and the legislature are dominated by different parties or coalitions—tend to have larger deficits, and hence costlier financing (Bohn and Inman, 1996; Lowry and Alt, 1997). Budget institutions are also shown to affect borrowing costs. Fiscal rules are often embedded in local government constitutions to constrain subnational profligacy and local government largesse. These rules are shown to reduce fiscal imbalances, and hence borrowing costs (Poterba, 1994; Eichengreen and Bayoumi, 1994; Bayoumi, Goldstein and Woglom, 1995; Bayoumi and Eichengreen, 1995; Inman, 1996).

Differentials in borrowing costs between the center and subnational governments can also be due to bond market considerations, such as scale effects, because the stock of local government securitized debt tends to be smaller than that of the central government and, consequently, transaction and information costs are typically higher per unit of securitized debt in the case of local governments (Cottarelli and Mecagni, 1990). In turn, the volume of local government securitized debt depends, among other things, on public debt regulations. A number of countries impose borrowing or securitization ceilings on subnational debt, as well as more general constraints on portfolio choice, which tend to limit local governments' access to credit markets and therefore to reduce their ability to issue debt. By capping subnational indebtedness, these regulations are aimed at disciplining subnational finances, as in the case of rules that prevent budget imbalances at lower levels of government.⁶⁵

Policies aimed at fostering capital market development can also affect local government borrowing costs. Capital market regulations and national taxation policy can be used to encourage investment in local government securities. For instance, tax exemptions may change the after-tax rates of return on subnational securities relative to central government debt, thus encouraging investment in local government securities and lowering the borrowing costs of local governments relative to the central government (Metcalf, 1993).⁶⁶ The characteristics of local government securities also affect borrowing costs. For instance, the foreign-currency composition and liquidity profile of debt portfolios differ across government levels, and local government bonds tend to have shorter maturities than central government securities. These differences explain, at least in part, borrowing cost differentials between local and central governments (Capeci, 1994).

B. Decentralization and Local Government Finances

Local governments have become important providers of public goods and services in recent years and a number of fiscal responsibilities traditionally associated with the central government have been progressively decentralized to subnational, particularly local, tiers of government. In a growing number of countries, local governments are now enjoying greater autonomy in budget execution, expenditure/debt management, and, to a lesser extent, tax policy. Control of the center over subnational indebtedness has also weakened in a number of countries *pari passu* with increased policymaking autonomy.

A growing body of literature has emerged in the last two decades on the key benefits of devolving/decentralizing fiscal responsibilities to subnational levels of government. Among these benefits are increased efficiency in service delivery and reduced information and transaction costs associated with the provision of public goods and services (World Bank, 1997; Tanzi, 1999). Based on the public finance principle of

⁶⁵ Many countries also impose portfolio constraints on financial intermediaries to facilitate trade in government securities, including local government debt, and to reduce effective borrowing costs.

⁶⁶ In the US, for instance, interest income from subnational bonds is exempt from federal income taxation.

subsidiarity—that is, public provision should be carried out by the smallest jurisdiction capable of internalizing its benefits and costs—the performance of the public sector can be enhanced by taking account of local differences in culture, endowment of natural resources, and economic and social institutions, among others (Wildasin, 1988).

However, fiscal decentralization is not without pitfalls. On the revenue side, local governments are often unable to mobilize resources in their own jurisdictions to finance an increasing volume of expenditures.⁶⁷ In this case, decentralization may increase budgetary pressures at the local level, leading subsequently to larger deficits and growing subnational indebtedness.⁶⁸ By overstressing the revenue mobilization capacity of local governments, decentralization may also deepen vertical imbalances in intergovernmental fiscal relations (de Mello, 1999). This is because higher levels of government are often required to share part of their revenues with local governments to bridge the gap between spending and revenues mobilized locally.⁶⁹

The use of revenue sharing to correct vertical imbalances in intergovernmental fiscal relations should be considered in greater detail. Typically, revenue-sharing funds are financed with a percentage of central government revenues and these resources are subsequently shared among subnational governments according to a, sometimes pre-determined, formula.⁷⁰ On the one hand, revenue sharing allows local governments to finance a greater volume of expenditures without the corresponding, often inefficient, devolution/decentralization of tax bases to these jurisdictions. On the other hand, these arrangements may discourage revenue mobilization at the local level by increasing the dependency of local governments on grants and transfers from the center. Revenue sharing may discourage efficiency in the use of local government tax bases, by deepening vertical imbalances in intergovernmental fiscal relations, thereby driving a wedge between the costs and benefits of public sector provision. Local governments may face the incentive to under-utilize their own tax bases at the expense of national sharable revenues. In doing so, they minimize the costs of decentralized provision borne by local taxpayers, which can be financed by a common pool of resources mobilized elsewhere in the economy. Revenue sharing may also provide an incentive for local governments to inflate their budget for fear of losing sharable revenues to competing jurisdictions. This encourages overspending, and results in larger fiscal imbalances and costlier financing. Finally, revenue sharing may delay fiscal adjustment, because local governments have limited incentives to act alone and strong incentives to free ride if the burden of fiscal retrenchment can be shared horizontally across jurisdictional borders, and vertically across government levels (Alesina and Drazen, 1991).

These undesirable outcomes are not inherent to revenue sharing. It is important that incentives be put in place to mitigate any perverse incentives created by these arrangements. This issue will be pursued below. The remainder of the paper builds on the following line of argument. Fiscal decentralization may be associated with costlier borrowing at the local level because it may induce disarray in local government finances (Prud'homme, 1995). Larger deficits may result from revenue losses, due to underused tax bases and weak incentives for local revenue mobilization; and/or overspending, given free-riding and weak incentives for fiscal adjustment. Fiscal decentralization may also increase subnational indebtedness as a result of lax debt management. Moreover, fiscal decentralization may weaken the central government's fiscal position, as suggested above, and therefore increase economy-wide borrowing costs.

III. DATA

A cross-country analysis of the relationship between fiscal decentralization and local borrowing costs, unlike the empirical literature on subnational indebtedness using US state/municipal data, suffers from various

⁶⁷ This is because, on the one hand, the tax bases that are efficient and simple to administer by local governments tend to be few and narrow (Bird, 1992). Local tax bases are narrow due to the possibility of tax exportation and externalities, factor mobility, and economies of scale, such that broad, mobile tax bases are best managed by higher levels of government (Inman and Rubinfeld, 1996). Non-tax revenues (user charges, rents, royalties, fees, for instance), on the other hand, tend to have limited revenue-generating capacity.

⁶⁸ See, for example, Wildasin (1996) and de Mello (2000), for a concise overview of problems of fiscal decentralization and macroeconomic governance.

⁶⁹ Revenue sharing is also advocated for equalization purposes. For a detailed discussion of different revenue-sharing systems, see Ter-Minassian (1997).

⁷⁰ In Latin America, these revenue-sharing funds are often referred to as co-participation funds. For instance, Brazil has separate state and municipal revenue-sharing funds financed with a share of federal income tax and VAT revenues. Argentina has a similar provincial fund. Colombia also has similar revenue-sharing funds for municipal and middle-tier jurisdictions.

limitations. Information on subnational bond yields, budget institutions, and credit ratings comparable with the US data sets reported in Appendix Table 7 is not readily available on a cross-country basis. On the other hand, cross-country studies may fail to adequately account for the association between borrowing costs and different government structures, such as unitary as opposed to federal governments.

As suggested above, attention is focused on local, rather than on middle-tier, governments. This is because local jurisdictions are playing an increasingly important role in the provision of public goods and services in both developing and industrial countries.⁷¹ Also, vertical imbalances are likely to be worst in local, rather than middle-tier, governments given their limited revenue mobilization capacity, as discussed above. Moreover, it is typically harder for local, rather than middle-tier governments, to issue debt. As a result, decentralization-driven budget imbalances, as well as indebtedness, may be worse at the local level of government.

To ensure international comparability and broad coverage, this paper uses IMF Government Financial Statistics (GFS) data on subnational finances. Attention is focused on the sub-set of countries covered in the GFS for which data on local government interest payments and outstanding debt stocks are available in the period 1970-95. Given the constraints imposed by the data, two proxies are used for the effective 'borrowing' rates facing local governments: (1) the **borrowing cost** indicator is constructed by dividing interest payments by the lagged debt stock (Caselli, Giovannini, Lane, 1998); and the **borrowing burden** indicator is defined as the ratio of interest payments to local tax revenues. The borrowing cost indicator measures the average effective cost of borrowing facing local governments. The borrowing burden indicator measures local government indebtedness relative to its ability to service the debt, or, in other words, to mobilize revenues locally to repay the outstanding debt. The higher this ratio, the greater the probability of default and the greater the risk premium on the cost of local government borrowing.

With regard to fiscal decentralization, three different indicators are considered: (1) the **fiscal dependency ratio**, defined as the share of intergovernmental grants and transfers in total revenues of local governments;⁷² (2) the **local government expenditure share**, defined as the share of local government spending in total public sector spending; and (3) the **local government relative size** is defined as local government spending relative to central government spending. The fiscal dependency ratio measures vertical imbalances in intergovernmental fiscal relations, or the gap between spending and the revenues mobilized by local governments. The relative expenditure and size indicators measure the relative importance of local governments in the provision of public goods and services.

The indicators reported in Table 1 suggest that, on average, borrowing is costlier at the local, rather than central, government level, as suggested above.^{73 74} As in the case of the borrowing cost indicator, the debt burden seems to be heaviest at the local level for most countries in the sample.⁷⁵ This may be due to the fact that local tax bases tend to be narrower than those of middle-tier and central governments, as discussed above.

⁷¹ In some countries in the sample, such as Australia, Brazil, Canada, and the USA, middle-tier jurisdictions have traditionally played an important role in the provision of public goods and services and have been responsible for most subnational borrowing. In the empirical section below, efforts were made to account for middle-tier governments in the local government borrowing equations.

⁷² Reliance on grants differs from dependency on transfers from higher levels of government in its impact on local government fiscal stance. Ideally, different dependency indicators should be constructed for grants and transfers, separately. Nevertheless, data limitations preclude this type of analysis.

⁷³ Further information is provided in Appendix Table 8 on the institutional characteristics of local government borrowing for the countries under examination. Data sources and the definition of the variables used are provided in Appendix Table 9. Appendix Table 10 reports summary statistics for the decentralization and borrowing indicators.

⁷⁴ Sizeable differentials in borrowing costs are observed in the case of Spain and Iceland. In these two countries, the average borrowing rate paid by local governments is over 70 percent higher than the central government borrowing rate. Negative premia are found in the case of Australia, Canada, Norway, and the USA. In the case of Australia, the average borrowing cost of local governments is 26 percent lower than that of the central government. Tax exemptions may explain the negative premium in some countries. In the case of the USA, for instance, tax relief is provided for investment in local government debt.

⁷⁵ The Netherlands is an obvious outlier with very high borrowing burden at the local level. Exceptions to the rule are Colombia, Denmark, Iceland, USA, and particularly Brazil and Spain. Canada and Finland exhibit comparable borrowing burdens for the central government and local jurisdictions, although the local government burden tends to display less volatility over time.

IV. EMPIRICAL EVIDENCE

A. The Estimating Equation

The theoretical model described in Appendix I shows that the cost of local government borrowing depends on the borrowing costs facing the central government, the local government budget deficit, and a fiscal decentralization parameter. The impact of decentralization on borrowing costs can therefore be estimated by regressing the local government borrowing cost indicator on a decentralization indicator, fiscal stance variables (the stock of local government outstanding debt; the benchmark borrowing cost, defined as the average borrowing cost of the central government; and the local government budget balance), as well as control variables. The basic equation to be estimated is as follows.

$$(1) \quad C_i(t) = \beta_0 + \beta_1 X_i(t) + \beta_2 F_i(t) + \varepsilon_i(t),$$

where t is a time index and i indexes the countries in the panel, $C_i(t)$ denotes the borrowing cost indicator, $X_i(t)$ is the decentralization indicator, $F_i(t)$ is a vector of fiscal stance and control variables, and ε_{it} is an error term.

The fiscal stance variables are expected to affect local government borrowing costs in the following manner. The stock of outstanding debt and the budget deficit are expected to increase borrowing costs by raising the need for future borrowing and by influencing the market's perception of local government creditworthiness and policy sustainability. The benchmark borrowing cost (the central government's borrowing cost) is expected to increase local government borrowing costs.

The control variables are as follows: (1) **money creation**, defined as the rate of change of the M2/GDP ratio, proxies for the inflationary sources of deficit financing, which tend to increase nominal borrowing costs; (2) **GDP growth** proxies for the cyclical nature of fiscal policy, as fiscal imbalances tend to be greater in periods of economic downturn, thus increasing default risks and borrowing costs; (3) **changes in the terms of trade** are likely to affect local government revenue performance, particularly in the case of natural resource-exporting countries, where local governments often collect royalties for the exploitation and/or export of natural resources through ports located in their jurisdictions;⁷⁶ and (4) **demographics**, defined as the age dependency ratio, proxies for the long-run social security liabilities of the public sector.⁷⁷

Preliminary evidence that fiscal decentralization is correlated with higher borrowing costs is provided in Figure 1. An increase in the fiscal dependency ratio—defined as the share of intergovernmental grants and transfers in total local government revenues—is associated with higher borrowing costs and borrowing burden at both levels of government.⁷⁸ Similar results (omitted due to space limitations) are obtained for the other two decentralization indicators.

B. The Main Findings

The baseline regression suggests that dependency of local governments on grants and transfers from higher levels of government is associated with costlier borrowing (Tables 2 and 3). The fiscal dependency ratio is also associated with a higher borrowing burden. In particular, a 1 percent increase in the fiscal dependency ratio increases local government borrowing costs by 0.34 to 0.53 percent, and the borrowing burden by 0.54 to 0.63 percent, depending on model specification. These findings are robust to the stepwise inclusion of controls. Further sensitivity analysis confirms the results above by using the other two decentralization indicators: the local

⁷⁶ Also, natural resource taxes are often shared with subnational governments thereby increasing the pool of sharable funds. An improvement in the terms of trade is likely to boost local government revenues and to reduce borrowing costs.

⁷⁷ The larger the dependent population relative to the total working-age population, the greater the long-run welfare-related liabilities of the public sector, and the greater the need for public borrowing.

⁷⁸ To test whether these correlations are driven by outliers, Brazil and Spain are excluded when the relationship between the borrowing burden and the dependency ratio is plotted at the central government level and the Netherlands is excluded at the local government level. Iceland is excluded when the relationship between the borrowing cost and the dependency ratio is plotted at the local government level.

government expenditure share and relative size. The results reported in Table 4 suggest that fiscal decentralization increases local government borrowing costs, regardless of the decentralization indicator used. The results reported in Tables 2 and 3 using the fiscal dependency ratio as the decentralization indicator are presented in Table 4, Model 1, for easier reference. As in the case of the borrowing cost regressions, the results are robust to the stepwise inclusion of controls.⁷⁹

In addition, although the results above provide *prima facie* evidence that fiscal decentralization affects local government borrowing costs, the channels through which causality is established remain to be identified. Three options were mentioned above. First, fiscal decentralization may affect local government finances and budget outcomes. Second, subnational indebtedness may increase as a result of lax debt management at the subnational level. Third, fiscal decentralization may weaken the central government's fiscal position, and hence increase the benchmark borrowing cost. This is because of pressures on the central government to increase transfers and grants to finance local government budget imbalances.⁸⁰ To test these hypotheses, the impact of decentralization on the benchmark borrowing cost, the local government budget balance, and local government indebtedness; and the impact of these three variables on the borrowing cost/burden indicators were estimated simultaneously. The results of the simultaneous-equation models are reported in Tables 5 and 6.

The results reported in Table 5 show that an increase in the fiscal dependency ratio is associated with a higher benchmark borrowing cost. However, costlier financing at the central government level is not associated with higher local government borrowing costs, at classical levels of statistical significance. Likewise, fiscal dependency is positively associated with local government indebtedness, but indebtedness does not seem to be associated with higher borrowing costs at the local level of government. Nevertheless, fiscal dependency has a positive impact on the budget balance of local governments, and this impact is positively associated with borrowing costs. In other words, the resources transferred to local governments by the central government tend to improve their budget balances. However, this improvement does not reduce local government borrowing costs. Two main explanations are possible.

First, an improvement in local government finances due to increased grants and transfers from the center, rather than local revenue mobilization, may not be associated with the elimination of longer-term budget imbalances and the correction of structural problems stemming from lax fiscal policymaking. This type of improvement in local government fiscal stance is less conducive to fiscal discipline than, for instance, fiscal retrenchment of the same magnitude brought about by higher local revenue collection and/or, more importantly, rationalization and reduction of expenditures. In either case, the improvement in the fiscal position of local governments does not boost their creditworthiness and commitment to fiscal discipline, and is not therefore associated with lower borrowing costs. Second, transfers and grants from the center are normally used to finance current expenditures, rather than to amortize debt. Again, this use of resources is not associated with self-sustained improvements in fiscal stance and creditworthiness.

In the case of the borrowing burden indicator, the results reported in Table 6 suggest that decentralization affects local government finances through its impact on their budget balance and indebtedness. Although grants and transfers from the center contribute towards improving local government budget balances, these resources do not increase local tax revenues and hence do not reduce the borrowing burden of local governments. In addition, greater dependency of local governments on transfers and grants from the center increases indebtedness which, in turn, increases interest payments and the borrowing burden.

C. Policy Implications

The key policy challenge in decentralization programs is to design and develop an appropriate system of multi-level public finances in order to provide local public goods and services effectively and efficiently while, at the same time, preserving fiscal discipline, nationally and subnationally. The empirical evidence reported above

⁷⁹ The results are also robust to the exclusion of the Netherlands, when the borrowing burden indicator is used and Iceland, when the borrowing cost indicator is used. These countries are excluded from the sample to test for the possibility that the results may be driven by outliers, as suggested above. A dummy variable identifying the unitary governments in the sample was experimented with, but found to be correlated with the fixed effects.

⁸⁰ For a survey of the soft budget constraint literature, see Maskin (1999).

suggests that fiscal decentralization is associated with costlier borrowing at the local government level through a variety of channels.

The policy implications of the empirical results reported above are numerous, and some of them have been discussed extensively in the literature. An important policy implication is that spending should match revenues and sources of finance at the local level of government, when new budgetary rights and responsibilities are assigned to subnational governments. This is because policies that promote fiscal discipline at the local government level are also expected to lower the borrowing costs facing these jurisdictions. The key argument is that access to capital markets by local governments may involve implicit or explicit guarantees of central government bailout that encourage subnational overspending and imprudent action by lenders. Against this background, fiscal decentralization programs should include incentives for rectitude in local government debt and expenditure management, and impose stringent constraints on local government indebtedness.⁸¹ These constraints may be institutional, given specific fiscal rules, and/or market-based.⁸²

Fiscal rules may be of two broad types.⁸³ First, in many cases, subnational governments may be prohibited from resorting to deficit financing for long periods of time, particularly in the case of short-term borrowing, and local legislatures may be constrained to approve balanced budgets only. *Ex post* budget imbalances may nevertheless occur despite these provisions *ex ante*. These imbalances may be attributed to, for instance, to adverse shocks, incorrect forecasts of revenues and expenditures, and failure to account for contingent liabilities in the budget. Nevertheless, should budget imbalances occur *ex post*, complementary policy measures may constrain subnational governments to correct such imbalances in a horizon of one or two fiscal years.⁸⁴ Second, if long-term financing is needed, subnational governments may be allowed to issue 'golden-rule'—that is, debt issued to finance capital outlays only—as opposed to general obligation, debt. Usual rules also include ceilings on subnational deficit financing based on ratios of debt service and/or amortization to revenues.

Subnational government indebtedness may also be constrained by market forces. In shallow capital markets, there may be a shortage of potential investors in subnational government debt.⁸⁵ In this case, the central government itself may be the main supplier of credit to lower tiers of government.⁸⁶ When, however, subnational securities are actually traded, market discipline is likely to impose fiscal restraint at the subnational level, despite the smaller size of the subnational government debt market, relative to that of the corporate sector or of the central government.⁸⁷ In this case, market-induced discipline is likely to follow from stricter, corporate sector-like accounting standards, transparency in budgeting, independent auditing, and timely disclosure of subnational government fiscal data. These pre-requisites are complementary in limiting the scope for cosmetic accounting to circumvent rigid balanced-budget rules and in imposing hard-budget constraints at the local government level. Credit rating agencies are also likely to monitor subnational governments and to contribute to the dissemination of

⁸¹ See Ter-Minassian (1999), for more information. It can also be argued that stringent constraints on subnational indebtedness may create a moral hazard by making bailouts by the center more likely. This would protect lenders to local governments from their profligacy and, possibly, mismanagement. One case in which central governments may not allow the market to bear the full risks of lending to local governments is when these jurisdictions are perceived by the center and/or by the market as "too big to fail." In this case, strict rules are conducive to fiscal discipline when the market would have an incentive to engage in risky lending.

⁸² In general, it can be argued that the merits of fiscal rules have to be assessed in light of the trade-off between short-run budgetary flexibility and long-run fiscal sustainability. Whereas rules tend to impose fiscal discipline at lower levels of government, they also limit the ability of these governments to finance public provision at the local level, to smoothen taxes, and to carry out counter-cyclical demand management (Bohn and Inman, 1996; Inman, 1996).

⁸³ See Bohn and Inman (1996) and Lowry and Alt (1997), for more information. See also Shah (1999), Ter-Minassian (1996, 1997, 1999), and Kopits and Symansky (1998), for a description of fiscal rules and constraints on subnational borrowing from a cross-country perspective.

⁸⁴ The literature suggests that "no carry-over" rules with constitutionally-embedded *ex post*, end-of-period balanced budget provisions tend to constrain deficits and induce adjustments via expenditure cuts, rather than tax increases.

⁸⁵ In most developing countries, local governments usually do not have direct access to credit markets. In this case, investment projects are financed typically through capital grants and lending from higher levels of government. Middle-tier governments usually have easier access to credit, including foreign capital markets.

⁸⁶ This is one of the key channels through which the central government may bail out subnational governments; resulting in soft budget constraints at lower tiers of government.

⁸⁷ Some countries, such as Colombia, impose a limit on the ratio of commercial banks' net worth to loans to subnational governments.

best practices and high accounting standards, which are likely to improve governance in the public sector, particular in lower tiers of government. The effectiveness of the market in imposing fiscal discipline at lower levels of government should nevertheless not be overstated, particularly in shallow capital markets.

The association between decentralization and local government borrowing costs may also depend on how decentralization affects the borrowing cost of the central governmentXthe benchmark borrowing cost. In this case, decentralization should not only prevent fiscal disarray at the local government level, but should also preserve central government finances from fiscal imbalances at the local government level. In this respect, a number of policy recommendations are noteworthy.

First, revenue-sharing arrangements should not increase local government dependency on grants and transfers from the center, thereby discouraging local revenue mobilization. It can be argued that grants and transfers from higher levels of government are important instruments to finance spending mandates that would otherwise overwhelm the fiscal capacity of local governments. However, revenue sharing should not put additional pressure on central government finances.⁸⁸ In general, revenue-sharing arrangements should be designed to fill the *ex ante* gap between assigned revenues and expenditures, given different jurisdictions' revenue mobilization capacity and minimum standards in service delivery, rather than the *ex post* gap between actual revenues and outlays.

Second, revenue sharing should foster fiscal discipline and improve governance at the local government level. Provisions could be included in revenue-sharing arrangements for the center to penalize local governments in persistent budgetary disarray by, for instance, withholding transfers and grants.⁸⁹ Subnational governments with an unsustainable policy stance could also be penalized. By the same token, prudent local governments could be compensated. Revenue-sharing arrangements could, for instance, allow some discretion at the center to reallocate sharable funds, and/or increase voluntary transfers and grants to these meritorious local governments.

Third, if the mechanisms described above are to be put in practice, rigid revenue-sharing arrangements, in which transfers are automatic and earmarking is prevalent, should be avoided. If transfers are automatic, whenever the central government raises taxes to improve its own fiscal position, local governments end up receiving a corresponding revenue benefit, which they are free to spend. These windfall gains tend to inhibit the potential for reducing the general government deficit through greater tax effort. This is also the case of national spending programs that are sponsored and fully funded by the central government, without a subnational counterpart.⁹⁰

V. CONCLUSIONS

Borrowing costs reflect, among other things, the market's assessment of public sector creditworthiness and policy sustainability. Because different tiers of government face different constraints and incentives in debt and expenditure management, borrowing costs are likely to differ across government levels. However, measuring cross-country differences in the effective marginal borrowing costs facing different government levels requires perfect cross-level, cross-country comparability of government securities, their currency denomination, maturity, and liquidity, which is difficult to achieve. Instead, this paper focuses on average, rather than effective marginal differences in borrowing costs facing local governments.

The paper's main finding is suggestive, but by no means conclusive, that fiscal decentralization affects the average return lenders demand when financing local government budget imbalances. The results are statistically significant at classical levels and robust to the inclusion of standard control variables in the regressions. The findings are also robust to different indicators of fiscal decentralization, ranging from the share of grants and transfers from higher levels of government in the total revenue of local governments, on the one hand, to central-local government relative spending, on the other. By using different estimators, this paper also attempts to control for the unobservable

⁸⁸ See Prud'homme (1995) and de Mello (1999, 2000), for more information.

⁸⁹ In the absence of control of the central government on subnational budget performance and debt issuance, the reduction in transfers and grants from the center may be offset by increased borrowing.

⁹⁰ There is some evidence in the literature that shared-cost programs have a bearing on subnational government spending decisions. See Baker, Payne, and Smart (1999), for details on cost-sharing arrangements between the central government and the Canadian provinces to co-fund welfare transfers. The authors show that a move from open-ended to closed-ended matching grants affects provincial spending when total expenditures exceed the ceiling levels specified by the central government.

cross-country differences in revenue-sharing arrangements, credit market regulations, and the institutional aspects of local government borrowing.

This paper also contributes to the literature by focusing on local, rather than middle-tier, governments and cross-country, rather than cross-level, differences in subnational borrowing costs. More importantly, given the dearth of internationally comparable data on subnational budget institutions, bond market characteristics, local government indebtedness, and local government bond yields, the results reported above open new directions for research on subnational debt management.

Table 1. Borrowing Cost Indicators, 1970-95

(In percent)

	Borrowing Costs		Average Premium 1/	Borrowing Burden	
	Central Government	Local Government		Central Government	Local Government
Australia	9.7 (2.4)	7.2 (1.5)	-26.0	8.1 (1.6)	14.9 (3.0)
Austria	...	...	...	7.0 (3.6)	7.3 (2.0)
Belgium	8.0 (1.4)	10.2 (2.1)	27.7	15.9 (7.1)	46.3 (15.0)
Brazil	...	...	...	106.1 (40.5)	20.6 (3.6)
Canada	8.9 (1.5)	8.5 (0.7)	-4.6	19.5 (6.3)	19.0 (1.8)
Colombia	...	...	...	9.3 (2.5)	3.7 (1.6)
Denmark	...	8.1 (1.1)	...	11.5 (7.7)	3.8 (1.8)
Finland	...	...	...	4.0 (3.5)	4.5 (0.2)
France	...	...	...	4.2 (2.1)	21.6 (1.4)
Germany	6.6 (0.8)	7.0 (0.5)	4.9	4.4 (2.0)	13.6 (2.1)
Iceland	8.7 (1.4)	15.0 (11.1)	72.0	9.7 (3.4)	5.6 (2.2)
Italy	...	...	...	19.3 (7.1)	53.4 (6.5)
Netherlands	...	...	...	7.6 (3.4)	244.5 (128.9)
Norway	8.1 (2.8)	7.1 (1.1)	-12.0	6.4 (1.9)	9.9 (1.4)
South Africa	...	6.6 (1.6)	...	...	36.8 (15.5)
Spain	5.2 (2.8)	9.0 (2.8)	71.9	164.3 (791.3)	20.4 (38.9)
Sweden	...	7.5 (1.0)	...	...	...
Switzerland	3.8 (0.4)	4.9 (0.9)	28.6	2.7 (0.7)	13.3 (3.6)
UK	7.6 (1.5)	10.2 (1.0)	35.0	10.8 (1.7)	45.8 (12.7)
USA	7.4 (1.6)	6.6 (0.6)	-11.0	15.3 (5.1)	12.6 (1.7)

Notes: Period averages, standard deviations in parentheses.

1/ Borrowing cost of local governments relative to the central government.

Table 2. Local Government Borrowing Cost Regressions
(Dependent Variable: Subnational Borrowing Cost)

	Baseline Model	Sensitivity Analysis			
		1	2	3	4
Lagged Local Government Debt	0.17 (1.338)	0.17 (1.358)	0.13 (1.031)	0.12 (0.975)	-0.15 (-1.231)
Benchmark Borrowing Cost	0.03 (0.226)	0.02 (0.147)	-0.06 (-0.472)	-0.08 (-0.587)	0.02 (0.095)
Fiscal Dependency Ratio	0.34+ (1.890)	0.35+ (1.934)	0.40* (2.258)	0.39* (2.178)	0.53** (2.833)
Lagged Local Government Budget Balance	0.06 (0.373)	0.06 (0.374)	-0.04 (-0.277)	-0.06 (-0.382)	0.02 (0.146)
Lagged GDP Growth		-0.15 (-0.783)	-0.36+ (-1.720)	-0.35+ (-1.645)	-0.43+ (-1.663)
Lagged Money Growth			1.15* (2.182)	1.15* (2.185)	0.64 (1.148)
Demographics (x 100)				-2.00 (-0.480)	-7.56+ (-1.686)
Lagged Terms of Trade Change					0.37 (1.409)
Estimator	FEM	FEM	FEM	FEM	GLS
\bar{R}^2	0.26	0.20	0.79	0.66	0.87
Hausman	17.32 [0.002]	16.71 [0.005]	14.63 [0.023]	18.39 [0.010]	13.52 [0.095]
LM	0.13 [0.716]	0.21 [0.649]	0.003 [0.958]	0.04 [0.825]	0.18 [0.674]

Notes: Heteroscedasticity-consistent *t*-statistics in parentheses. (**), (*), (+) denote significance at the 1, 5 and 10 percent levels. All regressions include an intercept. All variables are defined as 5-year averages. The number of observations is 65. FEM and GLS denote, respectively, the fixed effects and the generalized least squares estimators. LM is the Breusch-Pagan Lagrange Multiplier statistic for testing the appropriateness of the group specific effects. Hausman is the chi-squared statistic for testing the appropriateness of the fixed effects estimator. P-values in brackets.

Table 3. Local Government Borrowing Cost Regressions
(Dependent Variable: Subnational Borrowing Burden)

	Baseline Model	Sensitivity Analysis			
		1	2	3	4
Lagged Local Government Debt	0.07 (0.935)	0.06 (0.830)	0.005 (0.074)	0.01 (0.226)	0.03 (0.518)
Benchmark Borrowing Cost	0.07 (0.704)	0.06 (0.587)	-0.006 (-0.075)	-0.02 (-0.303)	-0.02 (-0.304)
Fiscal Dependency Ratio	0.57** (5.418)	0.57** (5.418)	0.63** (6.399)	0.54** (5.734)	0.55** (5.763)
Lagged Local Government Budget Balance	-0.10 (-1.004)	-0.09 (-0.920)	-0.14 (-1.515)	-0.10 (-1.131)	-0.09 (-0.984)
Lagged GDP Growth		-0.14 (-0.843)	-0.28+ (-1.862)	-0.27* (-2.027)	-0.25+ (-1.921)
Lagged Money Growth			0.60** (4.164)	0.57** (4.443)	0.56** (4.427)
Demographics				0.40** (2.680)	0.48** (2.909)
Lagged Terms of Trade Change					-0.12 (-1.131)
Estimator	GLS	GLS	GLS	FEM	FEM
\bar{R}^2	0.26	0.28	0.41	0.42	0.42
Hausman	3.83 [0.428]	3.59 [0.609]	4.95 [0.549]	16.18 [0.023]	17.39 [0.026]
LM	5.27 [0.021]	4.31 [0.038]	1.73 [0.188]	0.05 [0.813]	0.01 [0.922]

Notes: Heteroscedasticity-consistent t -statistics in parentheses. (**), (*), (+) denote significance at the 1, 5 and 10 percent levels. All regressions include an intercept. All variables are defined as 5-year averages. The number of observations is 95. FEM and GLS denote, respectively, the fixed effects and the generalized least squares estimators. LM is the Breusch-Pagan Lagrange Multiplier statistic for testing the appropriateness of the group specific effects. Hausman is the chi-squared statistic for testing the appropriateness of the fixed effects estimator. P-values in brackets.

Table 4. Local Government Borrowing Cost Regressions
(Further Sensitivity Analysis)

	Borrowing Cost			Borrowing Burden		
	1	2	3	1	2	3
Lagged Local Government Debt	-0.15 (-1.231)	-0.13 (-1.095)	-0.11 (-0.821)	0.03 (0.518)	0.01 (0.134)	-0.02 (-0.407)
Benchmark Borrowing Cost	0.02 (0.095)	-0.10 (-0.598)	0.13 (0.748)	-0.02 (-0.304)	-0.07 (-1.119)	0.04 (0.591)
Fiscal Dependency Ratio	0.53** (2.833)			0.55** (5.763)		
Local Gov. Expenditure Share		0.89** (3.888)			0.77** (7.626)	
Local Gov. Relative Size			0.43* (2.011)			0.65** (7.127)
Lagged Local Government Budget Balance	0.02 (0.146)	-0.06 (-0.358)	-0.002 (-0.009)	-0.09 (-0.984)	-0.13 (-1.636)	-0.25** (-2.887)
Lagged GDP Growth	-0.43+ (-1.663)	-0.36 (-1.500)	-0.26 (-1.023)	-0.25+ (-1.921)	-0.18 (-1.481)	-0.13 (-1.012)
Lagged Money Growth	0.64 (1.148)	0.81 (1.513)	0.41 (0.758)	0.56** (4.427)	0.58** (4.999)	0.58** (4.901)
Demographics	-7.56+ (-1.686)	-7.83+ (-1.844)	-6.32 (-1.404)	0.48** (2.909)	0.44** (2.930)	0.42** (2.720)
Lagged Terms of Trade Change	0.37 (1.409)	0.26 (1.344)	0.43+ (1.678)	-0.12 (-1.131)	-0.13 (-1.356)	-0.10 (-0.951)
Obs.	65	65	65	95	95	95
Estimator	GLS	GLS	GLS	FEM	FEM	FEM
\bar{R}^2	0.87	0.24	0.84	0.42	0.52	0.49
Hausman	13.52 [0.095]	12.93 [0.114]	16.27 [0.039]	17.39 [0.026]	14.90 [0.061]	21.21 [0.007]
LM	0.18 [0.674]	0.02 [0.886]	0.01 [0.921]	0.01 [0.922]	0.56 [0.454]	0.03 [0.861]

Notes: Heteroscedasticity-consistent *t*-statistics in parentheses. (**), (*), (+) denote significance at the 1, 5 and 10 percent levels. All regressions include an intercept. All variables are defined as 5-year averages. FEM and GLS denote, respectively, the fixed effects and the generalized least squares estimators. LM is the Breusch-Pagan Lagrange Multiplier statistic for testing the appropriateness of the group specific effects. Hausman is the chi-squared statistic for testing the appropriateness of the fixed effects estimator. P-values in brackets.

Table 5. Simultaneous Equations Models
(Borrowing Cost Regressions)

	Models					
	1		2		3	
	Local Government Borrowing Cost Equation	Benchmark Borrowing Cost Equation	Local Government Borrowing Cost Equation	Local Government Budget Balance Equation	Local Government Borrowing Cost Equation	Local Government Debt Equation
Benchmark Borrowing Cost	0.18 (0.708)		0.39 (1.362)		0.49 (1.655)	
Lagged Dependent Variable		0.10 (1.059)		0.57** (5.896)		-0.35** (-2.832)
Fiscal Dependency Ratio		0.39** (3.638)		0.42** (3.996)		0.56** (2.937)
Local Government Budget Balance	0.24 (1.043)		0.36+ (1.772)		0.08 (0.363)	
Local Government Debt 1/	-0.30* (-2.003)		-0.33* (-2.243)		-0.06 (-0.318)	
Lagged GDP Growth	-0.47 (-1.417)	-0.57** (-3.545)	-0.49 (-1.215)	-0.14 (-1.120)	-0.20 (-0.492)	-0.57+ (-1.933)
Lagged Money Growth	0.31 (0.494)	1.46** (5.134)	0.15 (0.208)	-0.37 (-1.171)	-0.24 (-0.297)	0.60 (1.180)
Demographics	-0.14* (-2.372)	-0.14 (-0.376)	-0.15* (-2.553)	0.25 (1.086)	-0.11+ (-1.811)	-1.59** (-3.058)
Lagged Terms of Trade Change	0.14 (0.317)	-0.21 (-1.077)	0.05 (0.110)	-0.03 (0.864)	0.30 (0.670)	0.12 (0.343)
\bar{R}^2	0.16	0.82	0.16	0.46	0.31	0.35

Notes: Heteroscedasticity-consistent *t*-statistics in parentheses. (**), (*), (+) denote significance at the 1, 5 and 10 percent levels. All regressions include an intercept. All variables are defined as 5-year averages. The FEM estimator is used in all regressions. The borrowing cost regressions include group dummies. The number of observations is 65.

1/ Lagged local government debt in Models 1 and 2.

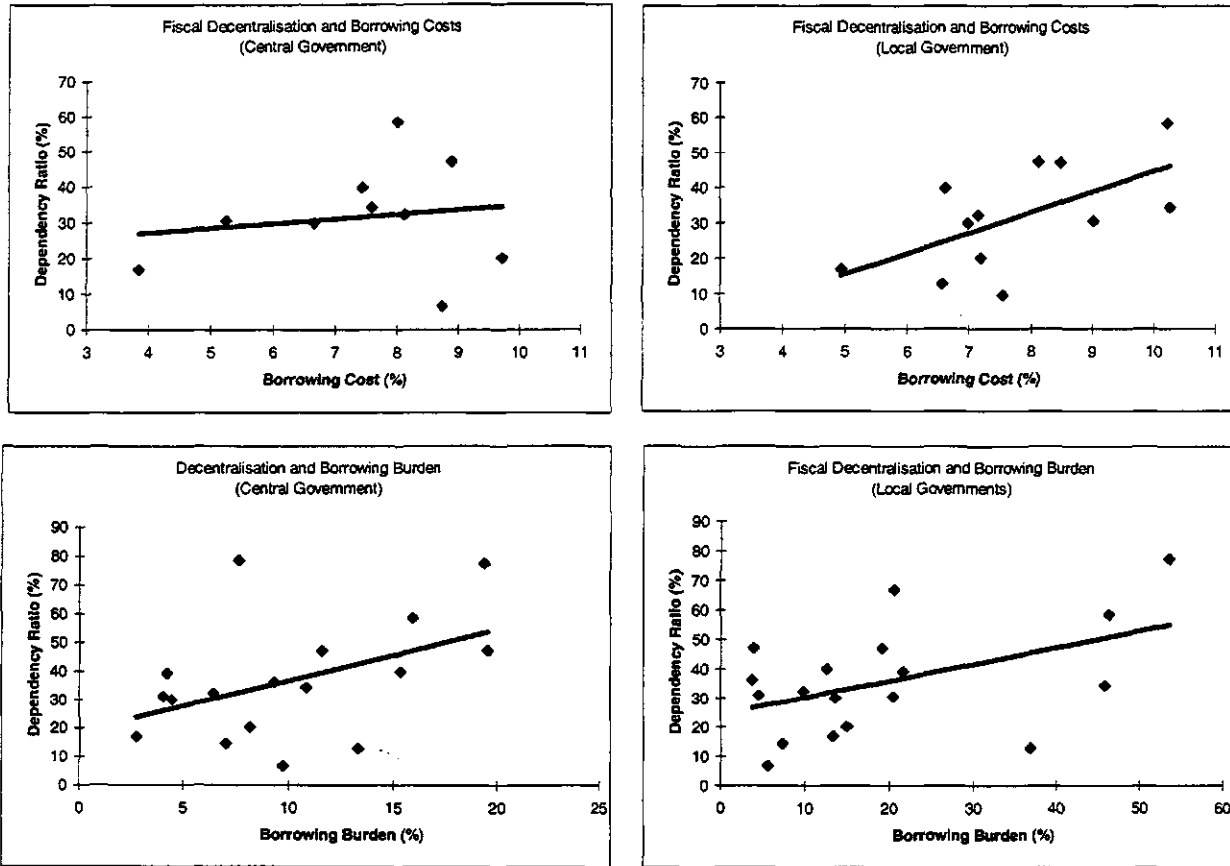
Table 6. Simultaneous Equations Models
 (Borrowing Burden Regressions)

	Models					
	1		2		3	
	Local Government Borrowing Burden Equation	Benchmark Borrowing Cost Equation	Local Government Borrowing Burden Equation	Local Government Budget Balance Equation	Local Government Borrowing Burden Equation	Local Government Debt Equation
Benchmark Borrowing Cost	0.17 (1.539)		0.04 (0.512)		0.001 (0.013)	
Lagged Dependent Variable		0.07 (1.061)		0.34** (4.871)		-0.07 (-0.868)
Fiscal Dependency Ratio		0.18* (2.326)		0.65** (8.575)		0.40** (3.465)
Local Government Budget Balance	-0.01 (-0.061)		0.26* (2.795)		-0.01 (-0.143)	
Local Government Debt 1/	-0.002 (-0.021)		0.02 (0.225)		0.22* (2.005)	
Lagged GDP Growth	-0.28+ (-1.719)	-0.11 (-0.755)	-0.35* (-2.265)	-0.17 (-1.620)	-0.28+ (-1.888)	-0.57** (-2.696)
Lagged Money Growth	0.50** (3.252)	0.21 (1.532)	0.39** (2.736)	-0.10 (-0.956)	0.49** (3.548)	0.59** (3.141)
Demographics	0.60** (3.124)	-0.21 (-0.913)	0.56** (3.108)	0.11 (0.846)	0.59** (3.324)	-0.10** (-3.198)
Lagged Terms of Trade Change	-0.15 (-1.137)	-0.10 (-0.841)	-0.25+ (-1.986)	-0.06 (-0.744)	-0.16 (-1.323)	-0.31 (-1.700)
\bar{R}^2	0.16	0.82	0.29	0.55	0.28	0.65

Notes: Heteroscedasticity-consistent *t*-statistics in parentheses. (**), (*), (+) denote significance at the 1, 5 and 10 percent levels. All regressions include an intercept. All variables are defined as 5-year averages. The FEM estimator is used in all regressions. The borrowing cost and indebtedness regressions include group dummies. The number of observations is 95.

1/ Lagged local government debt in Models 1 and 2.

Figure 1. Decentralization and Borrowing Costs



Appendix Table 7. The Literature on Borrowing Costs: A Summary

Study	Government Level	Data, Sample	Explanatory Variables (coefficient sign in parentheses)	Special Features
Metcalf (1993)	State	US, ASG (Annual Survey of Governments) and Moody's Bond Record, 1980-86.	General obligation state debt: taxable/tax-exempt yield spread (+), severance tax (-), demographics (-), change in unemployment (-).	Endogeneity of taxable/tax-exempt yield spreads.
Capeci (1994)	Municipal	US (New Jersey municipalities), Bond Buyer's Post-Sale Microfiche and Moody's Bond Record, 1975-77.	General obligation municipal debt yield: issue volume (+), outstanding debt (+), transfers (+), debt service payments (-), bond ratings (-), Bond characteristics (maturity, insurance coverage, taxation).	Endogeneity of issue volume, transfers, and debt service payments.
Bayoumi <i>et al.</i> (1995)	State	US, Chubb Relative Value Survey and ACIR, 1981-90.	After-tax general obligation yield differentials: outstanding debt (+), marginal state tax rate (-), lagged unemployment rate (+), budget institutions.	Non-linearities in yield curves. Endogeneity of debt, tax rate, and unemployment.
Poterba and Rueben (1997)	State	US, Chubb Relative Value Survey and ACIR, 1973-95.	After-tax general obligation yield differentials: outstanding debt (+), marginal State tax rate (+), unemployment rate (+), per capita income (+), budget rules and political climate.	Endogeneity of debt and fiscal institutions. Use of full-sample Chubb data.
Lowry and Alt (1997)	State	US, Chubb Relative Value Survey, 1973-91.	After-tax general obligation yield differential: outstanding debt (+), per capita income (-), budget deficit (+), budget rules and interactions.	Interactions between budget balance and fiscal rules.
Caselli <i>et al.</i> (1998)	Consol. Central	OECD, 1970s-91.	Average borrowing cost: primary budget balance (-), inflation (+), outstanding debt (+), GDP growth (-).	Panel: OLS fixed effects and group dummies. Acknowledges importance of market structure, taxation, and debt composition.

Appendix Table 8. Local Government Borrowing

Country	Main Institutional Characteristics
Australia	Strict control over local governments' access to credit markets until early 1990s. More recently, local government borrowing is allowed within limits set for state government borrowing.
Austria	Administrative control by the central government over local governments' access to credit markets. Ministry of Finance approval of loans is required.
Belgium	Control by the central government over local governments' access to credit markets. Local government borrowing is allowed within the deficit sharing targets set by the High Finance Council for the center and subnational governments.
Brazil	Tighter constraints on state and municipal debt issuance after 1993. Otherwise, few limitations on debt issuance for both states and municipalities. Overall, weak control and monitoring of local government borrowing.
Canada	No constraint on middle-tier governments' access to domestic and foreign credit. Provincial constitutions often impose restrictions on debt issuance. Stricter control on local governments' access to credit markets. 'Golden rule' for local government debt issuance.
Colombia	Interest subsidy and rediscount facility to encourage access to credit markets by subnational governments. More recently, limit on subnational borrowing based on debt-revenue ratio and service-savings ratio. Overall, weak control and monitoring of local government borrowing.
Denmark	Control by the central government over local governments' access to credit markets. Bilateral discussions between the center and subnational governments on borrowing limits.
Finland	No control by the central government over local governments' access to credit markets. Reliance on market discipline.
France	Strict control over local governments' access to credit markets. Central government requires approval for local government borrowing.
Germany	Strict control over local governments' access to credit markets. 'Golden rule' for local government debt issuance. Ceiling on local government borrowing based on cash flow. Most borrowing from municipality-owned local savings banks.
Iceland	Control by the central government over local governments' access to credit markets.
Italy	Formal limits on subnational borrowing based on debt-revenue ratio. 'Golden rule' for local government debt issuance. Borrowing mainly from public banking institutions. Overall, weak control and monitoring of local government borrowing.
Netherlands	Central government monitors local government borrowing. Balanced current budgets are required.
Norway	Control by the central government over local governments' access to credit markets.
South Africa	Looser controls over subnational borrowing in recent years. Approval for local government borrowing is required based on debt service capacity formulas.
Spain	Central government requires approval for local government borrowing.
Sweden	Central government requires approval for local government borrowing.
Switzerland	'Golden rule' on a pay-as-you-go basis for local government debt issuance. Community mandates and referenda on borrowing plans are often required. Balanced current budgets are required.
UK	Strict control by the central government over local governments' access to credit markets. 'Golden rule' for local government debt issuance. Borrowing from commercial banks and the Public Works Loan Board. Limits on net indebtedness.
USA	No constraint on middle-tier government access to domestic and foreign credit. State constitutions often impose restrictions on debt issuance. Stricter control on local governments' access to credit markets. 'Golden rule' for local government debt issuance. Short-term borrowing for liquidity purposes is allowed at the local government level.

Appendix Table 9. Data Summary

	Description	Source
Local Tax Autonomy	Ratio of tax revenue to total revenues of local governments (tax, non-tax, inter-governmental transfers, and capital revenue net of grants).	GFS, IMF
Local Non-Tax Autonomy	Ratio of non-tax revenue to total revenues of local governments.	GFS, IMF
Local Government Fiscal Dependency Ratio	Ratio of inter-governmental transfers to total revenues of local governments.	GFS, IMF
Government Size	Ratio of total government spending to GDP, per government level.	GFS, IMF
Government Balance	Government balance as a share of GDP, per government level.	GFS, IMF
Local Expenditure Share	Ratio of local government spending to total government spending.	GFS, IMF
Borrowing Costs	Ratio of interest payments to total outstanding debt, per government level.	GFS, IMF
Borrowing Burden	Ratio of interest payments to tax revenue, per government level.	GFS, IMF
Demographics	Ratio of population aged below 15 and above 65 years in total working-age population.	World Bank
GDP growth	Annual rate of growth of real GDP.	GFS, IMF
Money Creation	Annual rate of growth of M2/GDP.	World Bank
Terms of Trade	Ratio of export prices to import prices (base 100 = 1987).	World Bank

Note: Sample 1970-95. All variables are defined in logarithmic form, except for the budget balance.

Appendix Table 10. Descriptive Statistics
(In percent)

Variable	Mean	Standard Deviation	Minimum	Maximum
<i>Decentralization Indicators</i>				
Local Government Dependency Ratio	36.6	20.4	6.6	84.0
Local Government Relative Size	9.9	7.9	1.0	34.2
Local Government Expenditure Share	23.8	10.8	7.7	48.0
<i>Borrowing Cost Indicators</i>				
Local Government Borrowing Cost	8.4	3.5	4.1	26.2
Local Government Borrowing Burden	31.2	60.1	2.1	388.1

Note: Sample 1970-95.

Decentralization and Borrowing Costs: The Theoretical Argument

Consider a two-period model in which local governments, labeled m , provide public goods and services (G_m); collect T_m^1 in taxes in period 1, and T_m^2 in period 2; accumulate debt (B_m); transfer to the central government a share (β_m) of the tax revenues collected in period 1; and receive a share (ξ_m) of central government funds in the form of grants and transfers in period 2. For simplicity, the central government does not collect taxes and acts as a fund manager by reallocating the pool of local revenues raised in period 1 ($R = \sum_m \beta_m T_m^1$) among local governments in period 2 ($G = \sum_m (1+r)\xi_m R$).⁹¹ Let the central government have a stock of outstanding debt at the beginning of period 1 and let r be the interest rate paid on this debt. As a result, central and local government budget constraints can be defined as:

$$(2) \quad G_m = B_m + (1 - \beta_m)T_m^1, \text{ for the local government.}$$

$$(3) \quad G = (1 + r_m)R, \text{ for the central government.}$$

In addition, period-2 local tax revenues and transfers from the central government are used to repay the local government debt accumulated in period 1, at interest rate r_m .⁹²

$$(4) \quad T_m^2 + (1+r)\xi_m\beta_m T_m^1 = (1+r_m)B_m.$$

Let $r_m = \varphi(B_m)$, with $\varphi' > 0$, and $r = \theta(B_c)$, with $\theta' > 0$. Because $B_c = R - G$ and G depends on R , it follows that $r = \theta(R; \xi_m)$.⁹³ Finally, define the intertemporal budget constraint of the representative agent as follows:

$$(5) \quad C^1 + \frac{C^2}{1+r} = W - T_m^1 - \frac{T_m^2}{1+r}, \text{ where } C^i \text{ and } W \text{ denote, respectively, consumption at time } i, \text{ and wealth.}$$

Let the representative agent maximize a well-behaved utility function $u(C^1, C^2, G_m)$, subject to (2)-(5). The first-order conditions yield:

$$(6) \quad 1 + r_m = 1 + r - \varphi'(B_m) = 1 + \theta(R; \xi_m) - \varphi'[G_m - T_m^1 - s_m R],$$

⁹¹ The assumption that the central government does not collect taxes is not essential. Alternatively, for simplicity, all taxes may be collected by the center and subsequently shared with subnational governments. Both levels of government may also collect taxes and share these revenues according to some formula. This option is not pursued here because it complicates the algebra and provides no significant insight into the channels through which decentralization may affect the cost of local government borrowing.

⁹² Note that the model abstracts from other determinants of local government indebtedness. Local governments incur debt because of revenue sharing, whereby revenues are transferred to the center and only subsequently decentralized to local jurisdictions. Local governments may hold an optimal level of debt depending on, for instance, local preferences and intergenerational considerations. The modeling of these other debt determinants would require an explicit theory of debt, which is beyond the scope of the model.

⁹³ By equation (3), if $\sum_m \xi_m = 1$, the central government does not accumulate debt, transfers are essentially re-distributive, and $r = r_m$.

$$\text{where } s_m = \frac{\beta_m T_m^1}{R}.$$

By equation (6), the impact of R on the local government's interest rate is:

$$(7) \quad \frac{\partial(1+r_m)}{\partial R} = \theta' + s_m \phi'.$$

By equation (7), revenue sharing between the local government and the center affects local borrowing costs directly, given that it reduces local government period-1 revenues and hence increases fiscal imbalances for the same level of expenditure; and indirectly, given its impact on the interest rate paid by the central government. The latter is likely to increase if revenue sharing leads to debt accumulation at the center. In addition, the higher the local government's share in R (s_m), the higher the direct impact of revenue sharing on local borrowing costs. If revenue sharing is such that a local government is a net receiver of central government funds, for the same level of expenditure, its borrowing costs may fall, as its debt is reduced by the net transfer of resources from the center, which boosts revenues for the same level of expenditure.

REFERENCES

- Alesina, A., and A. Drazen, 1991, "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 1170–88.
- Baker, M., A.A. Payne, and M. Smart, 1999, "An Empirical Study of Matching Grants: The 'Cap on CAP,'" *Journal of Public Economics*, Vol. 72, pp. 269–88.
- Bayoumi, T., and B. Eichengreen, 1995, "Restraining Yourself: The Implication of Fiscal Rules for Economic Stabilization," *IMF Staff Papers*, Vol. 42, pp. 32–48.
- Bayoumi, T., M. Goldstein, and G. Woglom, 1995, "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27, pp. 1046–59.
- Bird, R., 1992, *Tax Policy and Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Bohn, H., and R.P. Inman, 1996, "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from The US States," NBER Working Paper No. 5533 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Capeci, J., 1994, "Local Fiscal Policies, Default Risk, and Municipal Borrowing Costs," *Journal of Public Economics*, Vol. 53, pp. 73–89.
- Caselli, F., A. Giovannini, and T. Lane, 1998, "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries," IMF Working Paper 98/55 (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, C., and M. Mecagni, 1990, "The Risk Premium on Italian Government Debt, 1976–88," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 37, pp. 865–80.
- de Mello, Jr., L.R., 1999, "Intergovernmental Fiscal Relations: Co-ordination Failures and Fiscal Outcomes," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 19, pp. 3–25.
- _____, 2000, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development*, Vol. 28, pp. 365–80.
- Eichengreen, B., and T. Bayoumi, 1994, "The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe and the United States," *European Economic Review*, Vol. 38, pp. 783–91.
- Inman, R.P., 1996, "Do Balanced Budget Rules Work: US Experience and Possible Lessons for the EMU," NBER Working Paper No. 5838 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- _____, and D.L. Rubinfeld, 1996, "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview," *Journal of Public Economics*, Vol. 60, pp. 307–34.
- Kopits, G., and S. Symansky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Papers No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Lowry, R.C., and J.E. Alt, 1997, "A Visible Hand? Bond Markets, Political Parties, Balanced Budget Laws, and State Government Debt," (unpublished; Cambridge, Massachusetts: Harvard University).
- Maskin, E.S., 1999, "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint," *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 89, pp. 421–25.
- Metcalf, G.E., 1993, "Federal Taxation and the Supply of State Debt," *Journal of Public Economics*, Vol. 51, pp. 269–85.

- Poterba, J.M., 1994, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 102, pp. 799–821.
- Poterba, J., 1996, "Budget Institutions and Fiscal Policy in the US States," *American Economic Review*, Vol. 86, pp. 395–400.
- Poterba, J.M., and K.S. Rueben, 1997, "State Fiscal Institutions and the US Municipal Bond Market," NBER Working Paper No. 6237 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Prud'homme, R., 1995, "On the Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer*, August, pp. 201–10.
- Qian, Y., and G. Roland, 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, Vol. 88, pp. 1143–62.
- Shah, A., 1999, "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse," in *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, ed. by L.R. de Mello, Jr. and K. Fukasaku (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Tanzi, V., 1999, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective," in *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, ed. by L.R. de Mello, Jr. and K. Fukasaku (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Ter-Minassian, T., 1996, "Borrowing by Subnational Governments—Issues and Selected International Experiences," *IMF Papers on Policy Analysis and Assessments 96/4* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1999, "Decentralization and Macroeconomic Management," in *Fiscal Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, ed. by L.R. de Mello, Jr. and K. Fukasaku (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Wildasin, D., "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition," *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pp. 299–40.
- _____, 1996, "Introduction: Fiscal Aspects of Evolving Federations," *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, pp. 121–135.
- World Bank, 1997, *The World Development Report* (Washington).

**AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
O CASO DO RIO DE JANEIRO⁹⁴**

Paula Alexandra Nazareth

Luiz Fernando Lopes Porto

Assessores Técnicos
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete do Conselheiro Sergio F. Quintella

⁹⁴ O artigo reflete opiniões dos autores e não necessariamente da instituição a que pertencem.

Tabla de Contenidos

Resumo	319
Introdução	319
I. Estrutura e Funcionamento dos Municípios Brasileiros	320
1) As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988	321
2) A criação de novos municípios	322
II. Teses Encontradas na Literatura Sobre As Finanças Municipais	323
1) O estágio atual de descentralização	324
2) Teses Seleccionadas	325
III. A Experiência Dos Municípios Do Estado Do Rio De Janeiro	326
1) Distribuição da população, por cidades e regiões geográficas	327
2) Evolução da População do Estado, por região geográfica	328
3) Receita dos municípios, por faixa populacional	329
4) Receita dos municípios, por região geográfica	331
5) Despesa dos municípios, por região geográfica e faixa populacional	334
6) Despesa por Função	336
III. Conclusão	338
Referências Bibliográficas	340

RESUMO

O presente artigo procura avaliar em que medida as teses encontradas na literatura para explicar o comportamento recente das finanças públicas dos municípios brasileiros, são válidas também para os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, apresenta um breve diagnóstico da evolução recente da situação financeira e orçamentária desses municípios, com ênfase na origem e destinação dos recursos que arrecadam. A análise confirma a validade de diversas teses, em especial de que existe um potencial para aumento da carga de impostos municipais ainda não explorado, especialmente nas localidades menos desenvolvidas.

INTRODUÇÃO

A participação crescente e expressiva dos governos estaduais e principalmente municipais no conjunto dos recursos tributários e dos gastos públicos do Brasil revela mudanças significativas na condução das políticas governamentais e sugere que os municípios foram os entes da federação mais beneficiados no processo. É consenso na literatura concernente às finanças públicas que o processo de descentralização fiscal em curso no país registra consideráveis avanços nos últimos anos.

O presente trabalho procura avaliar em que medida as teses encontradas na literatura para explicar o comportamento recente das finanças públicas dos municípios brasileiros são válidas também para os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A oportunidade deste exercício decorre da disponibilidade de uma série histórica de dados das finanças dos municípios do Estado relativos aos anos de 1996 a 2000. Este banco de dados foi desenvolvido no âmbito de um trabalho de pesquisa realizado no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação do Conselheiro Sergio F. Quintella. Elaborou-se este banco de dados visando analisar a origem dos recursos e sua destinação, fornecendo uma radiografia da situação financeira do conjunto formado pelo estado e seus municípios e estabelecendo parâmetros que permitam a comparação do desempenho das administrações das cidades fluminenses, bem como sua evolução no tempo.

O resultado vem sendo publicado na forma de uma série de estudos sobre a execução orçamentária e financeira do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro desde 1996⁹⁵, com base nos balanços e demonstrativos contábeis que integram a prestação de contas de administração financeira encaminhada anualmente ao Tribunal por cada um dos municípios sob sua jurisdição e pelo Governo do Estado, de acordo com a legislação em vigor⁹⁶.

Cumprir destacar que a maior dificuldade encontrada para trabalhar com as finanças públicas municipais é a falta de uniformidade no tratamento de registro das contas governamentais de receitas e despesas. A prática adotada pela grande maioria dos governos municipais de criar seus próprios planos de contas e os desdobramentos das classificações excessivamente genéricas estabelecidas em lei federal em vigor desde 1964 (a Lei 4.320/64), dificulta em muitos casos a obtenção de informações consolidadas das contas do setor público com padrões satisfatórios de homogeneidade.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sua ação fiscalizadora e de orientação, vem trabalhando junto aos municípios jurisdicionados para aprimorar os registros da contabilidade pública e enfatizar a importância do processo de planejamento, no sentido de conferir maior fidedignidade às contas municipais e contribuir para a eficiência do gasto público e uma maior transparência e publicidade dos resultados da gestão fiscal.

Neste aspecto, ressalte-se a importância da entrada em vigor em 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que constitui um marco na história das finanças públicas do país, por representar um conjunto articulado de novas regras voltadas para a gestão fiscal responsável e transparente de todas as esferas de governo, com ênfase no

⁹⁵ Os estudos são publicados com o título "Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro" pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ver bibliografia).

⁹⁶ Ao Tribunal de Contas do Estado cumpre fiscalizar o Governo estadual e os 91 municípios do interior fluminense, enquanto a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do município da Capital (Rio de Janeiro) é do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

fortalecimento dos instrumentos de planejamento e no controle da execução orçamentária por parte de toda a sociedade. Embora espere-se que seus efeitos ainda demorem algum tempo a serem sentidos, as alterações que introduziu na sistemática de gestão e controle dos recursos públicos, reforçadas pela aprovação da Lei de Crimes contra a Responsabilidade Fiscal no mesmo ano, já vêm produzindo efeitos positivos – ainda que incipientes – nas contas dos entes da federação aqui considerados.

O trabalho inicia-se com uma descrição dos antecedentes do fenômeno da descentralização política e fiscal em curso no Brasil desde os anos 80. O papel dos governos municipais no sistema federativo brasileiro e as principais alterações introduzidas pela Constituição em vigor no país desde 1988 são sumariamente descritos, com ênfase no modelo de repartição de receitas e de gastos daí resultante.

Em seguida, são apresentadas as teses encontradas na literatura acerca das finanças públicas que procuram estabelecer relações e explicar o desempenho do conjunto dos municípios brasileiros de forma geral, com base nas evidências concernentes ao estágio atual do processo de descentralização.

A última seção dedica-se a avaliar em que medida essas teses, válidas para o Brasil, explicam o comportamento recente das finanças públicas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Para testar a adequação de algumas das teses, são examinados os dados relativos à distribuição da população residente no estado, à receita arrecadada e à despesa realizada por categorias econômicas, agrupando-se os municípios por faixas populacionais e regiões geográficas. Finalmente, são destacadas as principais conclusões.

I. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Constituição vigente, promulgada em 1988, define como uma “união indissolúvel” a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (arts.1º e 18).

Ao mesmo tempo em que estabelece a Federação, a nova Constituição impõe a descentralização das partes: além de prever e reconhecer os estados, dando-lhes competências e rendas, prevê e reconhece os Municípios, entidades político-administrativas intra-estaduais, conferindo-lhes também competências e rendas, dotando-as de autonomia política, administrativa e financeira⁹⁷.

O elevado grau de autonomia fiscal dos governos subnacionais, em especial dos governos municipais, revelado pela participação significativa e crescente dos governos estaduais e municipais na receita e no gasto públicos e pela autonomia na condução das políticas típicas de governo, é uma característica do federalismo brasileiro consagrada pela Constituição de 1988.

De acordo com as normas constitucionais, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de estados e municípios não podem mais ser feitas sem a participação dos respectivos estados e municípios envolvidos, já que embora a decisão final seja do Congresso Nacional, precisam ser feitos por lei estadual e dependem de consulta às populações diretamente interessadas por meio de plebiscito.

Por funcionar como uma “sociedade” de Estados, no Estado federal brasileiro, a exemplo do que ocorre em outros países, os Estados-membros participam do governo do todo (União) por intermédio do Senado, órgão cuja função é representá-los.

⁹⁷ Apesar do *status* conquistado pelos municípios, continuam obrigados a respeitar os princípios das Constituições Federal e Estaduais, uma vez que são divisões dos estados – estes sim essenciais ao conceito de federação: um Estado composto de Estados e não de municípios (Ferreira, 1992).

1) As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 ao definir os municípios como entidades federativas autônomas, elevando-os à categoria de membros da federação em pé de igualdade com os estados, alterou substancialmente sua estrutura e funcionamento, com destaque para os seguintes aspectos⁹⁸:

- a) reconheceu a capacidade de auto-organização dos governos municipais mediante carta própria - a Lei Orgânica Municipal, uma espécie de constituição do Município;
- b) ampliou a competência tributária da esfera municipal de governo, conferindo-lhe o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos sobre a propriedade territorial e urbana - IPTU, sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis - ITBI e sobre serviços de qualquer natureza - ISS, prevendo ainda a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo; e,
- c) complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

Com estas alterações, a Constituição atendeu às demandas dos estados e municípios por maior autonomia financeira, reconhecidas como essenciais para o exercício da autonomia federativa, em contraposição à centralização de poder no governo federal ocorrida durante o regime militar. Em vista das enormes disparidades regionais de desenvolvimento, entretanto, as pressões eram conflitantes: de um lado, os estados e cidades mais desenvolvidos demandavam maior autonomia tributária em relação à União; de outro, aqueles com menor grau de desenvolvimento, especialmente nas regiões mais pobres onde os tributos rendem pouco, pressionavam pela redistribuição das rendas, via aumento das transferências compensatórias, sistema instituído na reforma tributária de 1967.

Em consequência, a competência tributária federal foi parcialmente reduzida e ampliaram-se as transferências intergovernamentais, compensando-se o desequilíbrio vertical na repartição das receitas tributárias (tirando da União para os demais entes), mas agravando desequilíbrios horizontais, isto é, intra-estados e intra-municípios, muito difíceis de solucionar em vista da dificuldade política de alterar as regras de partilha das transferências de recursos de uma esfera de governo para outra.

Desde 1988, os municípios passaram a ter direito a quotas mais elevadas do Fundo de Participação dos Municípios (agora reforçado por parcelas maiores, de 22,5%, do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ambos federais), e às seguintes parcelas - majoradas - dos impostos de competência da União e Estados dentre outros:

- ✓ 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativa aos imóveis neles situados - ITR (federal) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios - IPVA (estadual);
- ✓ 50% das arrecadação do Imposto de Renda Recolhido na Fonte - IRRF sobre rendimentos pagos pelo próprio município;
- ✓ 25% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (estadual);

Estimativas recentes⁹⁹ indicam que os municípios recebem, por meio do FPM, cerca de 5% dos tributos do país repartidos segundo critérios distintos: os 27 Municípios das capitais de Estados recebem 10% do total do Fundo, enquanto que os 90% restantes são distribuídos pelos Municípios do interior, segundo critérios populacionais. Pelas transferências do ICMS, principal imposto estadual, os municípios recebem outros 5% dos recursos tributários nacionais segundo critérios de contribuição do município para a geração do imposto (75%) e outros a serem definidos em cada Estado e aprovados em lei estadual (25% restantes).

A partir de 1995, a União também regularizou e ampliou as chamadas transferências voluntárias de recursos a estados e municípios, vinculadas ao financiamento de obras ou à prestação de serviços, dentre as quais

⁹⁸ Ver Silva (2000) e Ferreira (1992) para uma análise detalhada do sistema federativo brasileiro.

⁹⁹ Ver, a esse respeito, Bremaeker (2000) e Araujo (2001).

destaca-se, pela importância, a transferência de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, aprofundando o processo de descentralização no sentido da municipalização da receita nacional¹⁰⁰.

Como resultado desse processo, entre 1988 e 2000, a participação dos Municípios no “bolo” tributário nacional - que inclui impostos federais e estaduais responsáveis por 90% da carga tributária global - elevou-se de 10,3% para 12,7% do total, a dos estados cresceu de 22,5% para 24,5% do total, enquanto a União viu sua participação na receita total disponível encolher de 67,2% para 62,7% no período¹⁰¹. A participação dos municípios na receita tributária global de 2000 eleva-se a 15,4% se forem consideradas também as transferências voluntárias da União¹⁰².

Com relação à receita da União, convém ressaltar a participação crescente dos tributos cumulativos (com destaque para a Cofins e a CPMF) na carga tributária. A preferência do Governo por essas receitas deve-se não só ao fato de possuírem elevada produtividade fiscal, como também ao fato de não serem repartidas com os governos subnacionais – em 2000, a União arrecadou mais com essas duas contribuições (15% do total) do que com o Imposto de Renda (13,5%). O crescimento da carga tributária global nos últimos anos resulta da arrecadação crescente desses tributos cumulativos, sistema que têm sido alvo de críticas por seus efeitos sobre a atividade produtiva¹⁰³.

Se é fato que a nova Constituição teve êxito na descentralização das receitas, não se pode afirmar que foi acompanhada de concomitante descentralização dos encargos e responsabilidades pelas três esferas de governo. Em que pesem evidências de avanços nesse sentido, em especial nas áreas do ensino fundamental e das ações do Sistema Único de Saúde, a descentralização do gasto público vem ocorrendo de forma desordenada, por iniciativas isoladas e não configura um esforço coordenado em direção a um novo equilíbrio federativo¹⁰⁴.

Com efeito, muito embora a nova Constituição tenha procurado instituir um reequilíbrio federativo, não logrou equacionar a contento o desequilíbrio pré-existente entre as fontes de recursos orçamentários – receitas próprias e de transferências – e as necessidades de gasto locais. Ao contrário, alguns analistas defendem que o arranjo resultante aumenta as distorções na distribuição de recursos e acirra as disparidades entre os municípios, sem resolver a questão primordial de equalizar a capacidade de gasto entre eles por não canalizar recursos para as áreas que concentram as maiores demandas por serviços urbanos e sociais - as de maior concentração populacional, paradoxalmente as menos favorecidas no processo de repartição de receitas¹⁰⁵.

Permanece, portanto, a necessidade de buscar um consenso entre as forças políticas nacionais em torno das formas ideais de financiamento do gasto público para que os governos locais possam satisfazer eficiente e adequadamente as demandas de serviços essenciais reclamadas pela sociedade, em especial nas regiões menos desenvolvidas.

2) A criação de novos municípios

O processo de descentralização política vivenciado pelo Brasil a partir de 1984 caracterizou-se pela redistribuição de poder do Governo para a sociedade civil, da União para Estados e Municípios, do Executivo para o Legislativo e Judiciário. Paralelamente, ocorreu o processo de descentralização fiscal anteriormente resumido, com redistribuição dos recursos postos à disposição dos estados e municípios que aumentaram relativamente aos recursos disponíveis para a União.

Com as novas regras, a ingerência dos estados nos assuntos municipais ficou limitada¹⁰⁶: antes, a Constituição remetia aos estados o poder de criar e organizar seus municípios; agora, as normas constitucionais

¹⁰⁰ Ver Araujo e Garson (2001) e Afonso e Araujo (2001).

¹⁰¹ Dados de Araujo (2001).

¹⁰² Dados de Afonso e Araujo (2001).

¹⁰³ Para uma análise da evolução da carga tributária no Brasil, ver Araujo (2001).

¹⁰⁴ Para uma análise da municipalização do ensino e da saúde ver Araujo e Garson (2001).

¹⁰⁵ Ver Rezende (2001) e Gomes e Mac Dowell (2000) para uma discussão acerca da eficácia do sistema de repartição de receitas e gastos em vigor.

¹⁰⁶ A Constituição de 1988, contudo, reservou aos estados o poder de intervenção nos municípios nas hipóteses de insolvência e não aplicação de 25% da receita de impostos na educação (arts. 35 e 212 da Constituição).

dirigem-se diretamente aos municípios, dando-lhes o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e instituindo competências exclusivas, comuns e suplementares.

A descentralização política - que engloba a descentralização administrativa e legislativa, conjugada à realização de eleições para os chefes dos poderes locais - aumenta a eficiência governamental. Os defensores dessa visão argumentam que a proximidade dos agentes políticos detentores de autonomia para a tomada de decisões agiliza e facilita a solução dos problemas, antes retardada pela excessiva centralização que distanciava a vivência do problema da competência para enfrentá-lo. Por outro lado, esta divisão das prerrogativas, recursos e responsabilidades, é também uma fórmula de limitar o poder, dividindo-o por muitos e diferentes órgãos, e de garantir que as demandas dos governados influenciem decisivamente as decisões adotadas pelos governantes¹⁰⁷.

A intensa criação de novos municípios registrada no país no passado recente tem sido apontada na literatura como uma das mais importantes conseqüências desse movimento de descentralização política. Essa tendência ganhou forte impulso com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, acima descritas, que garantem aos governos locais a autonomia financeira - garantida pela certeza do recebimento das receitas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios - fundamental para sustentar a autonomia política almejada.

Perspectivas favoráveis de acesso a montantes consideráveis de recursos do FPM - na maior parte dos casos, mais do que suficientes para manter toda a máquina municipal - sem necessidade de contrapartida¹⁰⁸, cristalizadas nas regras de repartição do Fundo, desencadearam um movimento acelerado de emancipações por todo o país, elevando em mais de um terço o número de cidades instaladas no país no intervalo de apenas 17 anos, de 1984 a 2001. Como resultado, o Brasil possui atualmente 5.561 Municípios, contra 4.102 existentes em 1984 (um aumento de 36%). Nesses 17 anos, foram criados nada menos que 1.459 municípios no país¹⁰⁹, sendo a maioria esmagadora de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes.

A preocupação com as conseqüências deste processo, em vista das proporções que assumiu e da escassez de recursos para financiar despesas crescentes com novas administrações municipais, deu origem à Emenda Constitucional nº 15/96, que limitou a criação de municípios, impondo uma série de novas exigências, mais restritivas, para a emancipação dos distritos.

Dificuldades de outras ordens, em especial referentes à necessidade de criar e manter estruturas administrativas destinadas ao planejamento e orçamentação, com recursos humanos treinados e habilitados para as tarefas de elaboração, execução e controle orçamentário, também surgiram na esteira desse movimento de criação de tantos municípios em tão curto espaço de tempo e não devem ser desprezadas. Associadas às altas taxas de inflação registradas no período, as dificuldades descritas contribuíram para que o orçamento e todo o processo orçamentário fossem transformados em peças de "ficção financeira" e em mera formalidade legal - prática que está sendo progressivamente combatida desde meados da década de 90, com a estabilidade monetária e, mais recentemente, com a valorização do processo de planejamento e as exigências a ele associadas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

II. TESES ENCONTRADAS NA LITERATURA SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS

Encontram-se na literatura sobre o federalismo fiscal - como aliás seria de se esperar em virtude da complexidade do tema - visões distintas acerca do formato ideal da federação e da distribuição de recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo que seja mais adequada à solução das enormes disparidades regionais ainda presentes no Brasil.

A maior parte dos trabalhos que examinam as finanças públicas brasileiras das três esferas de governo concentram-se no exame da receita. Isso se deve em grande medida ao fato da descentralização da receita ter sido claramente definida na Constituição, de uma só vez, ao passo que a descentralização dos encargos vem ocorrendo

¹⁰⁷ Para uma discussão dos problemas e vantagens associados à descentralização ver Além e Giambiagi (1999) e Ferreira (1992).

¹⁰⁸ Como observaram Afonso e Araujo, o Brasil é um caso raro de federação que não adota nas formas de partilha qualquer mecanismo de prêmio ao esforço próprio de arrecadação municipal (Afonso e Araujo, 2001).

¹⁰⁹ A Região Sul foi a campeã na criação de novos municípios: 435 criados desde 1984. Apenas para dar uma idéia da magnitude desse movimento, só no ano de 2001, 30 novas cidades foram criadas no Rio Grande do Sul.

aos poucos, de forma desordenada e em áreas determinadas. Com efeito, não existe na legislação uma definição clara e abrangente das responsabilidades e atribuições a cargo dos estados e municípios, bem como da divisão precisa dos encargos entre a União e os demais entes, abrindo espaço para a superposição de iniciativas e para o surgimento de inúmeros problemas e conflitos decorrentes da indefinição de responsabilidades na prestação dos serviços essenciais à população¹¹⁰.

1) O estágio atual de descentralização

O estágio atual da descentralização fiscal sugere que os municípios foram os entes da federação mais beneficiados por esse processo. Apesar desse desempenho ser por muitos creditado apenas ao crescimento das transferências intergovernamentais - que pode induzir à conclusão de que os municípios dependem exclusiva e fundamentalmente de recursos da União e dos estados para financiar seus gastos - os dados revelam que desde 1988 e não obstante as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras para aumentar suas receitas próprias, houve um forte incremento da arrecadação tributária municipal e muito se tem investido na melhoria da máquina fazendária dos governos locais¹¹¹.

Dentre as posições preconceituosas e equivocadas com relação ao papel dos municípios, a literatura destaca o equívoco por muitos cometido de acreditar que todo governo deveria se auto-sustentar, mesmo aqueles de menor escala e em regiões mais pobres, o que não ocorre nem mesmo em países mais desenvolvidos.

No Brasil, por sua natureza, os tributos municipais são os que apresentam maior dificuldade para administrar e explorar e como têm características eminentemente urbanas, a arrecadação tende a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas e ricas. A grande dispersão que se verifica entre as receitas tributárias de municípios com nível de renda e faixa populacional semelhantes, entretanto, revela um potencial tributário ainda não explorado, que em muito pode incrementar a receita própria e ampliar a capacidade de gasto municipal, além de contribuir para a melhoria dos resultados fiscais, com a conseqüente redução do endividamento e déficit públicos.

Uma das questões mais discutidas na literatura é a eficácia do sistema atual de transferências intergovernamentais de impostos federais e estaduais para a correção das disparidades das receitas dos municípios e das desigualdades econômicas regionais.

Como se viu anteriormente, a arrecadação dos principais tributos municipais (ISS e IPTU) apresenta limitações, uma vez que depende principalmente do desenvolvimento econômico e do grau de urbanização do município¹¹². Face à heterogeneidade dos municípios brasileiros, que reflete profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais, o que ocorre é que os tributos municipais não garantem - como deveriam - o fluxo de recursos financeiros necessários à manutenção da máquina administrativa e à prestação de serviços públicos essenciais à população. Com efeito, apesar do significativo crescimento da receita própria municipal verificado nos últimos anos¹¹³, a arrecadação de todos os municípios brasileiros somou R\$ 18 bilhões em 2000, valor correspondente a apenas 5,1% da receita tributária do país.

Por essa razão, e com o objetivo de garantir os recursos necessários ao desempenho de suas atribuições, os municípios dispõem também de significativa massa de recursos que são transferidos pela União e pelos Estados - mecanismo que, em 2000, elevou a participação deste entes na receita tributária disponível global a 17%, bem acima dos 5% arrecadados por eles. Não é exagero afirmar que os recursos transferidos representam a principal fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras do país.

¹¹⁰ Para esta discussão, ver Além e Giambiagi (1999).

¹¹¹ Existem atualmente diversos programas federais de apoio à melhoria da administração tributária e da gestão financeira municipais, como o PMAT (do BNDES) e o PNAFE e PNAFM (do Ministério da Fazenda, com apoio do BID), para Estados e municípios, respectivamente. A adoção de medidas para incrementar a arrecadação própria é imperiosa face às dificuldades atuais de financiamento do gasto municipal (Afonso e Araujo, 2001).

¹¹² Nos últimos anos, a participação do ISS na carga tributária nacional não passa de 2 %, em razão da limitação constitucional na aplicação das alíquotas; a participação do IPTU na carga tributária nacional é de 1,5%.(Araujo, 2001)

¹¹³ Enquanto a massa de tributos recolhidos pelas três esferas de Governo cresceu 51% em termos reais no período entre 1989 e 1998, os municípios alcançaram um crescimento de 199,6% - neste mesmo período a arrecadação do Governo federal evoluiu positivamente em 49,8% e a arrecadação dos Governos estaduais cresceu 40,7% (Bremaeker, 2000).

Entretanto, a forma de distribuição dos recursos do FPM interior (90% do total) por faixas populacionais, com a definição de coeficientes de participação que aumentam (porém menos que proporcionalmente) à medida em que cresce a população do município, bem como a existência de um coeficiente mínimo para todos aqueles com menos de 10.188 habitantes, beneficia os municípios de menor população. São encontradas várias teses na literatura com relação aos critérios adotados para a repartição dessas receitas, dentre as quais a mais comum é a que atribui a elevada dependência dos municípios das transferências da União e dos estados às regras de repartição do FPM, que desestimulam o incremento do esforço próprio de arrecadação dos tributos municipais.

Embora seja também crescente a importância dos municípios no financiamento e nos gastos do setor público - processo que, apesar de desordenado, decorre e acompanha o movimento de municipalização da receita - ainda há muito preconceito sobre a eficiência e eficácia das administrações locais.

As dificuldades de assunção de encargos por estados e municípios, em especial dos gastos sociais, foram agravadas pelas condições macroeconômicas desfavoráveis vigentes após a promulgação da Constituição (alta inflação, recessão, desemprego, dificuldades de acesso a crédito). Demandas por mais verbas para programas sociais, reforçadas pela situação de crise econômica e pela conseqüente restrição de recursos federais, e demandas por recomposição salarial por parte dos servidores públicos - respaldadas nas novas regras introduzidas em 88 - forçaram a elevação de gastos estaduais e municipais, que subiram de pouco mais de 6% em 1970 para cerca de 10% do PIB em 1991, compensando a redução do gasto federal nos programas sociais.

Ao longo da década de 90 o Governo Federal intensificou a política descentralizadora de suas ações, principalmente nas áreas sociais, passando a transferir um volume crescente de recursos financeiros vinculados a esses gastos, para os demais níveis de governo, que são fundamentais para a descentralização da prestação dos serviços. Como consequência, entre 1995 e 1999, os gastos nacionais com saúde totalizaram em média 3,6% do PIB, sendo mais de 1/3 dos mesmos financiados por transferências da União: os repasses do SUS foram preponderantemente efetuados em benefício dos municípios, que recebem cerca de 70% do total transferido, anualmente. Em 2000, 83% dos R\$ 8,2 bilhões do SUS foram entregues aos municípios. A aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000, que obriga um aporte de recursos crescentes ao setor, principalmente por estados e municípios, deverá incrementar esse processo.¹¹⁴

Os governos municipais também foram responsáveis pelo aumento das despesas educacionais no país. Entre 1995 e 1997, as despesas apresentaram uma taxa anual de crescimento real da ordem de 0,8%: enquanto as federais caíram 5,7% em média, as estaduais e municipais aumentaram em 3,9% e 3,3%, respectivamente, no mesmo período.

A análise de indicadores físicos - de expansão das redes municipais - e financeiros - de aumento dos gastos dos municípios nas áreas sociais - mostra que a taxa de expansão dos serviços prestados pelos municípios supera a do gasto, sugerindo que a municipalização do ensino e da saúde provocaram melhoria da racionalização e eficiência do gasto público.¹¹⁵

A consolidação do processo de municipalização dos gastos sociais depende em grande medida da existência de recursos para sua manutenção e expansão, não só de transferências como próprios, realidade para a qual em muito contribuem as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal: a busca de equilíbrio orçamentário e financeiro, maior rigor na instituição de tributos, a imposição de limites para gastos com pessoal e com o Legislativo, contribuirão sem dúvida para que haja recursos para o financiamento destes serviços. O grande desafio é orientar e disciplinar a apropriação das receitas federais pelos níveis subnacionais para garantir sua efetiva aplicação.

2) Teses Selecionadas

Os diversos trabalhos que se dedicam a analisar a situação atual das finanças municipais, dos quais foram resumidas algumas das evidências comentadas, formulam teses procurando explicar o comportamento das receitas e

114 Pela Emenda, até 2004 os estados e municípios deverão estar aplicando 12% e 15% de suas receitas próprias e transferências constitucionais, respectivamente, reduzindo-se a diferença entre os aportes programados e a situação atual desde o corrente ano. (Araujo e Garson, 2001)

¹¹⁵ Araujo e Garson (2001).

despesas municipais e as relações entre as variáveis consideradas mais relevantes para o desempenho observado. Foram selecionadas, dentre as muitas encontradas, as teses elencadas a seguir, cuja adequação à realidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro balizará a análise desenvolvida na próxima seção:

1. apenas uma pequena parcela da população brasileira vive nos municípios pequenos, mas essas cidades menos populosas se apropriam de uma parcela maior de recursos do FPM em proporção aos seus habitantes do que os municípios de maior porte;
2. quanto menor o número de habitantes, maior a receita tributária disponível *per capita* decorrente de uma também elevada relação FPM/população, ou seja, os pequenos municípios têm mais receita por habitante que todos os demais;
3. a receita tributária própria e as transferências do ICMS crescem com a população do município e não são relevantes para as cidades pequenas - o potencial de geração de receita própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas;
4. os Municípios conseguem arrecadar pouco com seus tributos, em razão da estrutura fiscal vigente, que não lhes dá a possibilidade de cobrar tributos de maior valor arrecadatório;
5. apesar dos avanços registrados, existe um potencial de arrecadação tributária não explorado nos municípios, evidenciado na grande dispersão que se verifica entre as receitas tributárias de municípios com nível de renda e faixa populacional semelhantes;
6. as regras do FPM incentivaram a proliferação de centenas de municípios pequenos, que não tem condições de se sustentar sem os repasses dos governos federal e estadual;
7. Os repasses do SUS representam uma fonte adicional de recursos para todos os Municípios, mas são particularmente importantes nos orçamentos daquelas prefeituras menos beneficiadas pelos critérios de repartição do FPM – as cidades mais populosas e as capitais estaduais;
8. os critérios de repartição do FPM favorecem as cidades menos populosas com o objetivo de redistribuir os recursos entre os municípios financeiramente mais pobres, mas estes municípios não são necessariamente os que têm a população mais pobre;
9. os municípios muito pequenos (até 5 mil habitantes) gastam mais por habitante com o legislativo do que os grandes, contrariando os objetivos sociais que deveriam nortear a repartição dos recursos, em outras palavras, consomem recursos que deveriam ser alocados em prol das populações; a elevada participação dos gastos de consumo e pessoal na despesa dos governos municipais, citada por alguns analistas como evidências de mau uso dos recursos públicos, parece ao contrário, reforçar a tese de crescente absorção pelos municípios dos encargos com programas urbanos e sociais altamente intensivos em mão-de-obra.

III. A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Apresentadas algumas das teses mais freqüentemente encontradas na literatura sobre as finanças públicas municipais, cabe agora avaliar a adequação daquelas consideradas mais representativas e analisar em que medida explicam a situação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, se relações entre as variáveis econômicas, populacionais e fiscais verificadas para o Brasil e o conjunto de seus municípios, são válidas também para os municípios que compõem o Estado do Rio.

É importante deixar claro que este trabalho não se propõe a avaliar todas as questões que foram levantadas nas seções precedentes, nem tem a pretensão de esgotar a discussão destes temas. As evidências empíricas coletadas da experiência dos municípios do estado permitem confirmar algumas das teses que foram apresentadas anteriormente, mas não estão disponíveis dados desagregados por município, em bases homogêneas e portanto confiáveis, das transferências do SUS, do FUNDEF e dos *royalties* do petróleo, para citar apenas algumas das mais importantes - limitação decorrente em grande medida da ausência de regras rígidas e universais de contabilização dessas receitas pelas prefeituras. O exame mais aprofundado do comportamento dessas e de outras receitas e despesas, embora extremamente relevante, foge ao escopo do presente trabalho.

1) Distribuição da população, por cidades e regiões geográficas ¹¹⁶

Com 170 milhões de habitantes, o Brasil já é o quinto país mais populoso do mundo atrás da China, Índia, Estados Unidos e Indonésia, mas o que apresenta menor densidade demográfica (19,92 moradores por quilômetro quadrado contra 304 hab./km² na Índia).

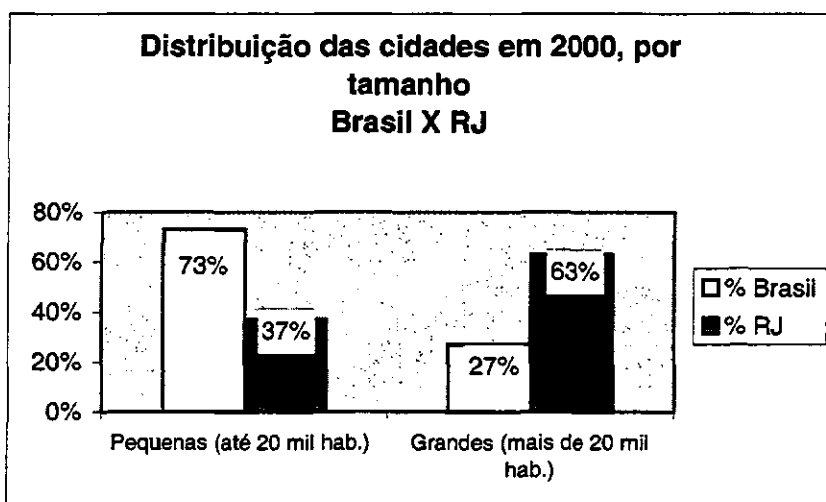
A ocupação do território, todavia, não é homogênea: o porte demográfico das cidades varia de menos de mil habitantes até 10 milhões de habitantes, e estão localizadas tanto em zonas de pobreza absoluta como de grande pujança econômica, passando por todas as variações na escala do desenvolvimento econômico e social. O último censo do IBGE registra desde enormes vazios territoriais até pontos de extrema concentração populacional¹¹⁷. As disparidades existentes entre os Municípios não apenas quanto ao porte demográfico, como também no grau de urbanização, desenvolvimento das atividades econômicas e na dimensão territorial, fazem com que as diferenças sejam acentuadas e dificultam generalizações.

Assim como a concentração de renda é característica do perfil econômico nacional, a concentração populacional é a característica mais marcante do perfil demográfico brasileiro: apesar de o Brasil possuir 5.507 municípios em 2000, 224 municípios concentravam metade da população (86 milhões de pessoas, ou 51% do total), observando-se forte concentração da população nos seguintes Estados, por ordem: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul.

Nos últimos anos, observa-se uma tendência de crescimento principalmente das cidades médias (entre 20 mil e 100 mil habitantes), fenômeno que também é observado no Rio de Janeiro, como se verá adiante, onde a população residente na Capital cresceu bem abaixo da taxa que se verificou nas cidades médias do estado, em especial aquelas localizadas nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas.

É interessante observar que em 1940, 55% dos municípios brasileiros possuíam menos de 20 mil habitantes. Hoje, esses municípios correspondem a 73% do total. Mais ainda, 24% das cidades brasileiras não têm mais do que 5 mil habitantes.

Em contraste com o que se verifica para o Brasil, apenas 37% das cidades do Estado do Rio têm até 20 mil habitantes e só uma tem menos de 5 mil habitantes sendo que os 63% restantes são cidades consideradas grandes¹¹⁸, com mais de 20 mil habitantes. O gráfico a seguir ilustra esse contraste.



116 Os dados demográficos utilizados são do Censo Demográfico de 2.000, obtidos do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA.

117 No Amazonas, existem municípios com média de ocupação de menos de um habitante por quilômetro quadrado, enquanto em São João do Meriti, na região metropolitana do Rio de Janeiro, vivem 12.897,8 pessoas por km².

118 Na relação dos 100 Municípios mais populosos do Brasil em 2000, contam-se nada menos que 10 Municípios do Estado; os 6 maiores, depois da Capital, pertencem todos à região Metropolitana.

Além do Rio de Janeiro registrar maior número de cidade grandes do que a média dos demais estados, o grau de concentração da população do Estado também é maior do que o padrão nacional: 97% dos habitantes residem nas cidades grandes, enquanto a população residente nos 34 municípios que têm menos de 20 mil habitantes representa apenas 3% da população total do Estado, como se verifica no quadro abaixo.

Número de municípios e distribuição da população em 2000

Classes de tamanho da população	Rio de Janeiro	% RJ	Brasil	% Brasil
Total de Municípios	91	100%	5.507	100%
Até 20.000 hab.	34	37%	4.024	73%
Mais de 20.000 hab.	57	63%	1.483	27%
Total População nas cidades	14.367.083	100%	169.590.693	100%
Até 20.000 hab.	436.900	3%	33.519.756	20%
Mais de 20.000 hab.	13.930.183	97%	136.070.937	80%

Os dados mostram que no Estado do Rio de Janeiro a concentração da população nas cidades grandes é mais pronunciada que na média do país e que apenas uma pequena parcela da população brasileira, e mais pequena ainda da população do Rio de Janeiro, vive nos pequenos municípios.

Cumprе ressaltar ainda que dos 34 municípios do estado considerados pequenos, 7 são municípios novos, emancipados em 1997. Conclui-se que é válida também para o estado do Rio de Janeiro a tese de que as regras de distribuição do FPM incentivaram a proliferação de pequenos municípios nos últimos anos: dos 11 novos municípios fluminenses criados entre 1997 e 2001, 7 (ou 64%) são pequenos.

2) Evolução da População do Estado, por região geográfica

Entre 1996 e 2000, a população residente no Estado do Rio de Janeiro cresceu 7% passando de 13 milhões para 14,4 milhões de pessoas, um crescimento ligeiramente inferior ao registrado no mesmo período para a população brasileira que evoluiu de 157 milhões para 170 milhões de pessoas: 8%.

Dentre os estados da Região Sudeste, o Estado do Rio foi o que apresentou a menor taxa de crescimento populacional na década de 90: o contingente populacional cresceu à taxa média geométrica de 1,30% ao ano, incremento superior ao registrado na década de 80, segundo as estimativas do IBGE: 1,15% ao ano. O quadro abaixo apresenta a distribuição da população em 1996 e 2000 por região, destacando a participação de cada uma no total do Estado e o crescimento observado.

Evolução da População, por região do Estado (em mil habitantes)

REGIÃO	População 1996	População 2000	% no total de 2000	%2000/1996
Capital	5.552	5.851	41,4%	5,4%
Metropolitana	4.621	4.997	34,5%	8,1%
Noroeste	284	298	2,1%	4,9%
Norte	654	697	4,9%	6,6%
Serrana	712	751	5,3%	5,5%
Baixadas Litorâneas	470	560	3,5%	19,2%
Médio Paraiba	741	786	5,5%	6,2%
Centro-Sul	234	255	1,7%	8,6%
Litoral Sul Fluminense	140	174	1,0%	24,4%
TOTAL	13.406	14.367	100,0%	7,2%

Fonte: SIDRA/IBGE e Fundação CIDE

A evolução da população por região, evidenciada no quadro, é bastante heterogênea, a exemplo do que ocorre no restante do país. A última coluna da tabela mostra a variação ocorrida no período 1996/2000 e confirma o movimento populacional na direção dos municípios da região das Baixadas Litorâneas e do Litoral Sul Fluminense, que apresentaram maior crescimento populacional desde 1996: 19% e 24%, respectivamente, um incremento bem

acima da média estadual, que ficou em 7%. Destaque-se que estas são as regiões do litoral fluminense, cujo elevado potencial turístico vem sendo crescentemente explorado. Por outro lado, as regiões Noroeste e Serrana, além da Capital, apresentaram um crescimento bem mais modesto, em torno de 5% .

Uma análise mais detalhada dos dados por município sugere que está ocorrendo também um movimento de atração da população na direção dos que mais recebem recursos provenientes de *royalties* do petróleo, situados nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas. Dentre estes Macaé, Armação dos Búzios, Cabo Frio e Rio das Ostras apresentaram elevado crescimento no número de habitantes no período: 16%, 27% ,25% e 30%, respectivamente. Os três últimos estão entre os 10 municípios do Estado que mais receberam recursos de *royalties*, em valores absolutos, e entre as 11 cidades cuja população cresceu acima de 20% desde 1996¹¹⁹.

Confirmada esta tendência, especial atenção deverá ser dispensada à implementação de políticas públicas específicas nessas localidades, de maneira a garantir condições de vida adequadas e o atendimento das necessidades básicas da população, em especial aquelas ligadas aos serviços de água, esgoto, saúde, educação e segurança.

Em resumo, o exame dos dados demográficos permite concluir que:

- a) dois terços das cidades do Estado do Rio (63%) são grandes, e apenas um terço é pequena (até 20 mil habitantes); no Brasil, essa proporção é inversa: 73% das cidades são pequenas e só um terço é grande;
- b) só uma dentre as 91 cidades fluminenses tem menos de 5 mil habitantes – Macuco; no Brasil, um quarto das cidades (24%) tem esse tamanho;
- c) apenas uma ínfima parcela da população fluminense (3%) reside nos pequenos municípios do estado, enquanto 71% da população fluminense concentram-se nas oito cidades de mais de 300 mil habitantes, 41% na Capital;
- d) dos 11 municípios fluminenses criados entre 1997 e 2001, 7 (ou 64%) são pequenos, donde se pode concluir que é válida também para o estado do Rio de Janeiro a tese de que as regras de distribuição do FPM incentivaram a proliferação de pequenos municípios;
- e) registra-se acentuada tendência de crescimento populacional nas regiões localizadas ao norte e no litoral do estado, onde a maior parte das cidades é de médio porte (a grande maioria têm entre 20 mil e 100 mil habitantes), confirmando-se no estado do Rio de Janeiro tendência observada nacionalmente;
- f) a tendência de crescimento populacional é expressiva nos municípios que mais recebem recursos provenientes de *royalties* do petróleo, situados nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, indicando a necessidade de especial atenção na implementação de políticas urbanas e sociais nessas cidades.

3) Receita dos municípios, por faixa populacional

A tabela abaixo resume o número de cidades, sua respectiva população e a composição da receita dos municípios do Estado, por faixas populacionais: até 5 mil habitantes (micromunicípios), de 5 a 20 mil habitantes (pequenos), de 20 a 100 mil habitantes (médios), de 100 a 300 mil e de mais de 300 mil habitantes (grandes e muito grandes, respectivamente).

¹¹⁹ Ver Costa F^o e Murta (2000) para uma análise detalhada da relevância dos *royalties* e das participações especiais nas finanças dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Composição da receita dos municípios do Rio de Janeiro,
por faixas populacionais - 2000

Classes de tamanho da população	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.000 a 300 mil hab.	Mais de 300.000 hab.	Total
Número de Municípios	1	33	36	13	8	91
População nas cidades (mil hab.)	5	432	1.595	2.162	10.174	14.367
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Tributária	2,0	4,7	12,2	14,7	33,1	26,8
IPTU	0,9	1,7	4,1	5,4	11,4	9,3
ISS	0,0	1,6	4,8	5,8	16,1	12,7
Outros Tributos	1,0	1,4	3,2	3,4	5,7	4,9
Transferências da União e dos Estados	96,6	77,6	68,6	65,6	47,8	54,1
FPM	15,4	12,2	14,0	8,3	2,0	4,7
ICMS	49,0	39,1	25,5	24,2	18,5	21,1
Outras Transferências	32,2	26,3	29,1	33,0	27,3	28,3
Demais receitas (1)	1,4	17,7	19,2	19,7	19,1	19,1

(1) Inclui todas as demais receitas: Patrimonial, Contribuições, Dívida ativa, Royalties, operações de crédito, entre outras.

Do exame dos dados é possível verificar que em 2000, a receita tributária arrecadada pelo conjunto dos 91 municípios fluminenses representou 26,8% do total arrecadado, percentual que era de 30% em 1999. Em valores absolutos, a receita tributária somou R\$ 2,4 bilhões, quase um terço dos R\$ 9 bilhões arrecadados pelas prefeituras¹²⁰. É importante ressaltar que esse percentual cai drasticamente se excluído do conjunto o município da Capital, onde a receita tributária correspondeu a 37% do total: a participação da receita própria do conjunto dos municípios do interior na receita total cai para 15%.

A análise da composição da receita por faixa populacional revela que a importância da receita tributária no total de recursos à disposição dos municípios fluminenses em 2000 é maior nas cidades que têm mais de 300 mil habitantes (33%) e se reduz gradativamente à medida em que a população dos municípios diminui, respondendo por menos de 5% da receita total dos pequenos municípios.

Essa constatação corrobora a tese de que o maior potencial de geração de receita tributária própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas. Com efeito, das oito cidades que integram a faixa de mais de 300 mil habitantes, apenas uma - Campos dos Goytacazes localizada no Norte Fluminense - não pertence à região Metropolitana, que engloba a Capital e municípios vizinhos, região de elevada concentração espacial das atividades econômicas do Estado¹²¹. Neste grupo, quando desconsiderada a Capital, a participação da receita tributária municipal passa a 21% do total da arrecadação, significativamente maior que o percentual verificado nas demais faixas.

As transferências correntes e de capital representaram 54% dos recursos à disposição dos Municípios (incluindo convênios), percentual que chega a 66% se excluído o Município da Capital. Desse total, apenas 4,7% são recursos provenientes do FPM, percentual bastante inferior ao alcançado pelos recursos do ICMS: 21%.

Em contraposição ao que se constatou quanto à receita tributária, o peso das transferências intergovernamentais é muito maior nas pequenas cidades do que nas grandes: em Macuco, menor cidade do estado, as transferências corresponderam a 97% do que foi arrecadado; na faixa dos municípios que têm até 20 mil, a participação dos repasses das outras esferas foi de 78%; nas grandes cidades do estado não chegou a 50%.

120 As receitas dos dois impostos principais - IPTU e ISS - foram responsáveis por 82% da arrecadação tributária dos municípios do Rio de Janeiro em 2000, quase R\$ 2 bilhões.

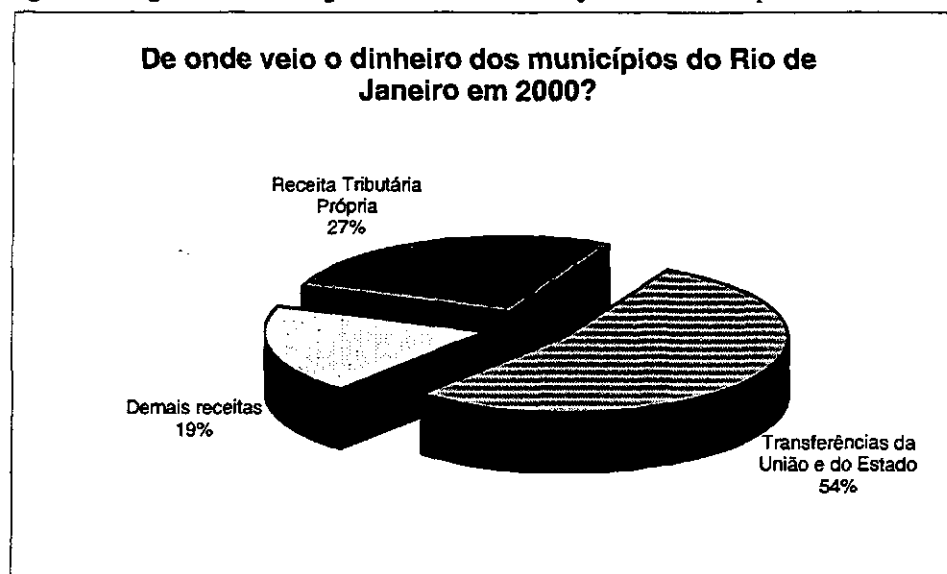
121 Em 1999, a Capital foi responsável pela produção de 63% do PIB estadual a custo de fatores (aproximadamente R\$ 60 bilhões), enquanto a região Metropolitana contribui com 20% do total (R\$ 19 bilhões). O PIB per capita médio do Estado alcançou R\$ 6,7 mil. Na Capital foi registrado o maior valor do PIB per capita: R\$ 10,2 mil no ano, ao passo que em cerca da metade das cidades fluminenses o PIB não chegou a R\$ 3 mil por habitante (Nazareth e Porto, 1999)

O grupo de Outras Transferências registra também elevada participação no total: 28%, um terço do total arrecadado em 2000 pelas cidades fluminenses, independentemente da faixa populacional. Neste grupo estão compreendidas as transferências de outros impostos do Estado e da União (exceto do ICMS e do FPM) e outras correntes e de capital, incluindo as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - e do SUS. De acordo com os dados fornecidos pelos municípios, as Transferências do FUNDEF e do SUS, provenientes do Estado e da União, representaram 8% e 10%, respectivamente, da receita total arrecadada pelo conjunto dos municípios fluminenses em 2000. 72% dos recursos do SUS e 39% dos recursos do FUNDEF foram destinados para a Capital do Estado.

A informação de que os repasses do SUS correspondem a 10% do total arrecadado pelos municípios do Estado sugere que a experiência fluminense confirma a tese de que representam importante fonte adicional de recursos para todos os municípios e a elevada parcela destinada ao município do Rio de Janeiro, onde está concentrada 41% da população residente no estado, reforça a idéia de que são particularmente importantes nos orçamentos das cidades mais populosas e nas capitais estaduais.

A experiência de trabalho com os dados dos municípios, entretanto, revela que a contabilização dessas receitas de transferências contém diversas impropriedades e que podem não corresponder aos valores efetivamente transferidos, exigindo um exame mais aprofundado e uma crítica que estão fora do escopo do presente trabalho, razão pela qual optou-se por não arriscar maiores análises a partir deles.

O gráfico a seguir resume a origem dos recursos do conjunto dos municípios em 2000.



4) Receita dos municípios, por região geográfica

O exame da execução orçamentária da receita dos municípios revelou o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - e o Imposto Sobre Serviços - ISS - como os de maior peso dentre os impostos, representando, 9% e 13%, respectivamente, do total da receita orçamentária dos Municípios. O quadro abaixo foi elaborado com o intuito de comparar os dados relativos à receita tributária, por habitante, entre as regiões do Estado.

Receita Tributária, do IPTU e ISS médias *per capita* – 2000 (em R\$/hab.)

REGIÃO	Receita Tributária <i>per capita</i>)	Receita do IPTU <i>per capita</i>	Receita do ISS <i>per capita</i>
Capital	303	101	155
Metropolitana	69	27	22
Noroeste	31	10	10
Norte	53	11	33
Serrana	112	39	34
Baixadas Litorâneas	90	48	19
Médio Paraíba	106	35	59
Centro-Sul	43	17	13
Litoral Sul Fluminense	160	51	61
Total Municípios	168	58	79

O quadro mostra como varia a carga tributária por habitante dentre as diversas regiões. Enquanto um habitante da cidade do Rio de Janeiro paga, em média, R\$ 303 de impostos municipais por ano, um residente em um Município da Região Centro-Sul, por exemplo, arca com apenas R\$ 43 em média, ao passo que um morador da Região Noroeste desembolsa, por ano, a quantia de R\$ 31. Estas divergências mostram-se ainda mais marcantes quando comparados os valores médios do ISS por habitante, que vão desde R\$ 155 na Capital a R\$ 10 na Região Noroeste e R\$ 13 na Região das Baixadas Litorâneas.

Para o conjunto dos Municípios, verifica-se que do total pago a título de impostos municipais por habitante durante o exercício de 2000, R\$ 58 referem-se ao IPTU, montante idêntico ao observado no exercício de 1999, e R\$ 79 ao ISS, valor superior àquele constatado no exercício anterior (R\$ 70).

São consideráveis as disparidades constatadas entre os valores dos impostos municipais cobrados dos residentes nas diferentes regiões do Estado, como por exemplo quando se compara o ISS que foi pago por um habitante dos Municípios de Itatiaia e Mangaratiba em 2000 (R\$ 643 e R\$429, respectivamente) com o valor pago a este título por um residente em Macuco, Trajano de Moraes e São Sebastião do Alto: menos de R\$ 1 no ano.

A grande dispersão existente entre os indicadores da receita tributária municipal, do IPTU e do ISS por habitante, mesmo entre cidades com economia de porte semelhante e integrantes de uma mesma região geográfica, revela um espaço para aumento de carga tributária ainda não explorado, especialmente nas localidades menos desenvolvidas. O incremento da arrecadação nessas cidades, que poderá na medida do possível ser buscado pela racionalização e melhoria dos sistemas de cobrança de impostos, deverá redundar, espera-se, em uma oferta de melhores serviços por parte das administrações municipais.

O exame dos valores da receita arrecadada pelos Municípios em 2000, assim como a participação relativa desses dois impostos nas respectivas receitas totais, revela a coexistência de situações inteiramente diversas entre municípios integrantes de uma mesma região. De fato, a situação verificada para os Municípios de São Gonçalo e Nova Iguaçu, ambos integrantes da Região Metropolitana, ratifica de forma incontroversa a afirmação acima. Embora a população destes Municípios seja muito próxima (cerca de 900 mil habitantes), o IPTU arrecadado por cada residente do primeiro (R\$ 25,3 em média), representou o dobro daquele pago por cada habitante de Nova Iguaçu – R\$ 12,6.

Os números dos municípios de Niterói, São João de Meriti e Belford Roxo, todos com cerca de 450 mil habitantes e integrantes da mesma região geográfica, são ainda mais ilustrativos: enquanto a receita tributária *per capita* de Niterói alcançou o expressivo montante de R\$ 289, nos demais este número revelou-se muito inferior: R\$ 36 em São João de Meriti e R\$ 23 em Belford Roxo. O reflexo de tal disparidade também é verificado quando considerados os valores do IPTU e do ISS *per capita*: R\$ 131 e R\$ 65 em Niterói, respectivamente, R\$ 13 e R\$ 11 em São João de Meriti e R\$ 4 e R\$ 8 em Belford Roxo.

Mesmo nos municípios pequenos, onde a média da receita tributária *per capita* gravita em torno de R\$ 45, constata-se situações bastantes diversas: em Armação dos Búzios esta variável correspondeu a R\$ 349 contra R\$ 153 em Iguaba Grande, ambas da região das Baixadas Litorâneas. Muito mais gritante, entretanto, é a diferença entre estes valores e aqueles registrados para esta mesma variável em alguns municípios de mesmo porte mas situados em outras regiões, como São Sebastião do Alto e em Cambuci: R\$ 6 e R\$ 3 por habitante, respectivamente.

A receita tributária do conjunto dos 90 municípios do interior apresentou um significativo decréscimo de 16% em termos reais entre os exercícios de 1999 e 2000¹²², enquanto a receita tributária da Capital caiu 13%. Em apenas 15 dos 91 municípios a receita tributária cresceu nesse período, com destaque para Porto Real, com elevação de 74% de sua receita de impostos, já descontada a inflação¹²³.

Em 74 dos 91 municípios as transferências correntes correspondem a mais de 70% das respectivas receitas totais. No conjunto dos municípios, a participação das transferências correntes no total dos recursos disponíveis em 2000 (54%) confirmou a tendência de elevação observada nos exercícios de 1996, 1997, 1998 e 1999: 43%, 44%, 46% e 49%, respectivamente, indicando a intensificação do processo de municipalização da receita.

Dentre os dez Municípios que apresentaram as maiores relações FPM *per capita*, em 9 o número de habitantes não chega a 20 mil, sendo que em 6 cidades é inferior a dez mil, enquanto os dez municípios que apresentaram as menores relações FPM *per capita* são precisamente os mais densamente povoados (os únicos do estado que possuem mais de 200 mil habitantes). Estas evidências corroboram a tese de que os municípios de menor porte são os que mais se beneficiam do modelo de distribuição de verbas federais para as prefeituras.

Em suma, a análise da composição da receita dos municípios fluminenses em 2000 permite extrair as seguintes conclusões:

1. a participação da receita tributária própria no total dos recursos arrecadados pelos municípios é muito mais significativa nas grandes cidades do que nas cidades que têm até 20 mil habitantes, confirmando a tese de concentração do potencial tributário nos grandes municípios e nas regiões mais desenvolvidas, onde a atividade econômica é maior;
2. no Rio de Janeiro, para o conjunto dos pequenos municípios, a receita do IPTU é mais importante que para os grandes, enquanto a receita do ISS supera a receita do IPTU nos grupos de municípios que têm mais de 20 mil habitantes;
3. constatou-se grande dispersão entre os indicadores da receita tributária *per capita* arrecadada pelos municípios fluminenses, mesmo entre cidades com economia de porte semelhante e integrantes de uma mesma região geográfica, confirmando a existência de um potencial de arrecadação tributária ainda não explorado;
4. o peso das transferências da União e do Estado na receita arrecadada pelos municípios do Estado é muito mais expressivo nos municípios que possuem menos de 20 mil habitantes (micro e pequenos), corroborando a tese de que quanto menor o município, maior a dependência de recursos de outras fontes;
5. os pequenos municípios não apresentam condições de se sustentar sem os repasses da União e do Estado, haja vista a pouca expressividade da receita de impostos municipais arrecadada nessas localidades (menos de 5% da receita);
6. a importância dos recursos do FPM na receita total é inversamente proporcional ao tamanho do município: a relação FPM *per capita* é maior nos municípios menores enquanto as menores relações foram apuradas precisamente nos dez mais densamente povoados corroborando a tese de que os municípios de menor porte são os que mais se beneficiam do modelo de distribuição de verbas federais para as prefeituras;
7. a transferência de recursos do ICMS é a principal receita das cidades de até 20 mil habitantes, representando 40% dos recursos totais desses municípios e sua importância diminui à medida em que aumenta a população do município¹²⁴, contrariando a tese de que esta receita guarda relação direta com o tamanho do município.

¹²² Valores corrigidos pelo IGP-DI para moeda de 31 de dezembro de 2000.

¹²³ A queda da receita tributária do conjunto dos municípios desde 1999, já descontada a inflação, contraria a tendência de crescimento da receita experimentada no triênio 1996/98. Ver Costa F^o, Murta, Porto e Nazareth (1999).

¹²⁴ Na Capital, a maior cidade do Estado, a receita das transferências do ICMS representou 17% do total arrecadado em 2000, enquanto em Macuco, a menor cidade fluminense, esta receita foi responsável pela metade dos recursos à disposição do município. Estas evidências sugerem a importância e o caráter redistributivo da parcela de 25% do ICMS que é definida por lei estadual.

5) Despesa dos municípios, por região geográfica e faixa populacional

O quadro a seguir demonstra a composição da despesa realizada, por categorias econômicas, inicialmente analisada por região geográfica, destacando-se a Capital do total, em razão da diferença da performance do Município do Rio de Janeiro.

Despesa por Categoria – 2000 (em milhões de reais correntes)

REGIÃO	Despesa Corrente	% no total	Despesa de Capital	% no total	Despesa Total
Metropolitana	1.336	90%	141	10%	1.476
Noroeste	167	91%	16	9%	184
Norte	402	71%	161	29%	563
Serrana	472	93%	35	7%	508
Baixadas Litorâneas	339	85%	61	15%	401
Médio Paraíba	531	88%	69	12%	600
Centro-Sul	116	88%	16	12%	132
Litoral Sul Fluminense	132	92%	12	8%	144
Municípios s/ Capital	3.496	87%	511	13%	4.007
Capital	3.978	89%	490	11%	4.467
Total Municípios	7.473	88%	1.001	12%	8.474

Em 2000, os municípios do Rio de Janeiro gastaram R\$ 8,5 bilhões, sendo R\$ 7 bilhões correntes. A Região Metropolitana foi a que apresentou os maiores gastos nesta categoria (R\$ 1,3 bilhão), ficando muito acima do segundo colocado neste tipo de despesa (Região do Médio Paraíba, com R\$ 531 milhões). Do total de gastos correntes dos municípios sem a Capital (R\$ 3,5 bilhões), a Região Metropolitana participa com 38%. Por outro lado, as regiões Centro-Sul, Litoral Sul Fluminense e Noroeste foram as que menos gastos correntes efetuaram (R\$ 116 milhões, R\$ 132 milhões e R\$ 167 milhões, respectivamente), representando juntas apenas 12% do total deste tipo de dispêndio, excluída a Capital.

A participação dos gastos correntes dos municípios (excluída a Capital) no total da despesa permaneceu elevada em 2000, a exemplo do que ocorreu nos anos anteriores: 88% (em 1998 e 1999 foi de 87% e 89%). Quanto às despesas de capital, a Região Norte, com despesa de R\$ 161 milhões, efetuou 32% do total deste tipo de dispêndio realizado pelos Municípios (R\$ 511 milhões) excetuado o do Rio de Janeiro. A soma da despesa de capital dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, por sua vez, atingiu o valor de R\$ 141 milhões, correspondente a 28% do total. Cabe destacar que os valores observados para as demais regiões são significativamente menores, em especial os das regiões Litoral Sul Fluminense (R\$ 12 milhões) e Noroeste e Centro-Sul (R\$ 16 milhões), que representaram apenas 9% deste tipo de despesa.

A participação das despesas de capital de todas as regiões na despesa total (excetuada a Capital) foi pouco expressiva: 13%. A Região Norte foi a que mais gastos de capital efetuou em relação à sua despesa total como se viu, ao passo que os menores gastos couberam às Regiões Serrana (7%), do litoral Sul Fluminense (8%) e Noroeste (9%). Com relação ao Município do Rio de Janeiro, confirma-se a tendência ao aumento da participação de seus gastos correntes (R\$ 4 bilhões) no total da despesa realizada, identificada nos anos anteriores: 58% em 1996, 69% em 1997, 75% em 1998, 78% em 1999, até atingir um total de 90% em 2000.

A tabela a seguir detalha a composição da despesa realizada em 2000 por faixa populacional, evidenciando a participação dos principais grupos no total. Como se pode verificar, os dados relativos à despesa municipal não seguem padrões tão claros e definidos como os que foram observados para a receita, dificultando que se estabeleçam relações entre as despesas e o tamanho das cidades.

Composição da despesa dos municípios do Rio de Janeiro,
em %, por faixas populacionais - 2000

Classes de tamanho da população	Até 5.000 hab.	De 5.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.000 a 300 mil hab.	Mais de 300.000 hab.	Total
Número de Municípios	1	33	36	13	8	91
População (mil hab.)	5	432	1.595	2.162	10.174	14.367
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal ativo e encargos	29,4	41,3	42,5	42,9	35,0	37,3
Outros custeios	23,4	28,6	32,7	28,8	26,6	27,7
Outras Desp. Correntes		1,2	1,0	3,5	1,2	1,5
Serviço da Dívida		0,4	0,4	0,8	6,5	4,7
Transferências Correntes e de Capital	32,9	11,6	10,3	14,1	20,8	18,2
Investimentos	14,3	16,8	13,0	9,9	10,0	10,6
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesa Corrente	84,3	82,8	86,7	89,4	88,5	88,2
Despesa de Capital	15,7	17,2	13,3	10,6	11,5	11,8

Em todas as faixas, a despesa corrente supera 80% do total. Os gastos de custeio, incluindo pessoal ativo e encargos e outras despesas de custeio das administrações – material de consumo e serviços de terceiros – consomem entre 65% e 70% dos recursos gastos. Os dados da despesa com pessoal, maior grupo, merecem redobrado cuidado uma vez que em muitos municípios é grande o dispêndio com o pessoal da administração indireta (autarquias, fundações, empresas, dentre outros) nem sempre contemplados nos valores informados.

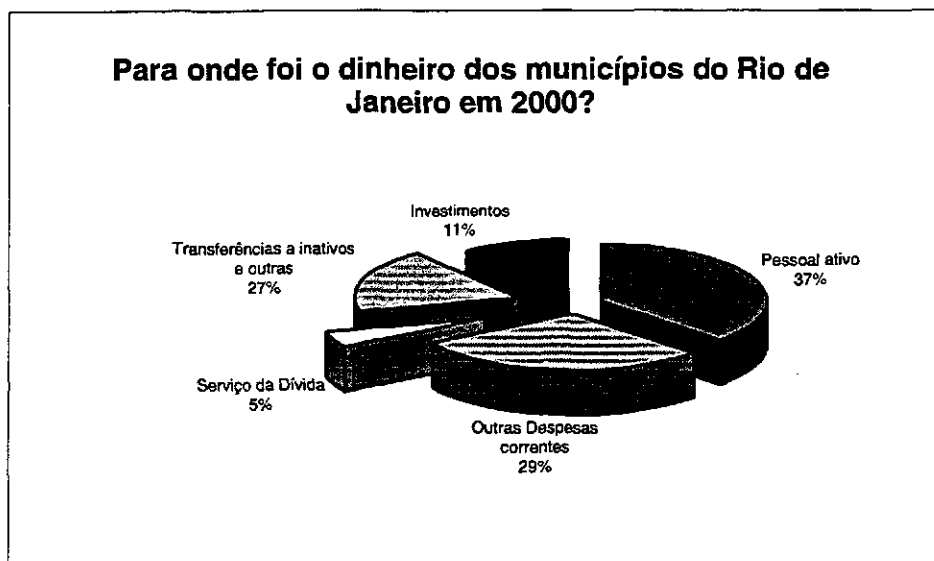
O peso das despesas de custeio no total dos gastos dos grandes municípios, 61%, é ligeiramente inferior ao peso apurado nas demais faixas, sempre em torno do 70% do total. Cruzando-se essa constatação com o exame da despesa por função de governo realizado adiante, que indica que 45% dos gastos são efetuados com as funções Saúde e Saneamento e Educação e Cultura – nas quais o gasto se concentra preponderantemente em pessoal e material de consumo – parece haver evidências de que os municípios do estado estejam efetivamente absorvendo mais encargos nas áreas sociais, antes de responsabilidade da União e do Estado. A confirmação dessa tese, entretanto, exige um exame mais aprofundado da evolução das receitas de transferências voluntárias vinculadas ao SUS e ao FUNDEF, o que está fora do escopo deste trabalho.

À primeira vista, pode parecer que os gastos com o serviço da dívida são diretamente relacionados ao tamanho das cidades, já que a participação da despesa com o pagamento de encargos e amortização da dívida no total evoluiu de menos de 1% nas cidades menores a 6,5% na faixa que engloba os municípios de mais de 300 mil habitantes. É de se ressaltar, todavia, que mais de 90% do total pago a esse título é de responsabilidade da Capital. De fato, a imensa maioria das cidades do Estado não tem dívida, uma vez que ao longo dos anos, face à situação de crise fiscal do estado brasileiro, foram criados inúmeros entraves e restrições legais à contratação de empréstimos pelos municípios, agora ainda reforçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O esgotamento da possibilidade de financiar deficits orçamentários através de operações de crédito evidencia a necessidade de que, cada vez mais, as Prefeituras busquem formas alternativas de financiamento de seus gastos, preferencialmente ampliando sua receita de impostos com a intensificação da cobrança do potencial tributário não explorado.

Ao contrário do que se observa para a dívida, os dados contidos na tabela sugerem que as cidades menores destinaram parcelas maiores de seus orçamentos a investimentos em 2000: o peso destes gastos no total dos dispêndios dos municípios que tem menos de 20 mil habitantes foi de 17% (somadas as duas primeiras faixas) reduzindo-se para cerca de 10% nos municípios que possuem mais de 100 mil habitantes. A análise desses dados por município, entretanto, revela que independente do tamanho de sua população, os municípios que mais investiram em 2000, foram aqueles que mais receberam recursos dos *royalties* do petróleo - fato que explica também porque a

Região Norte alocou 29% do orçamento de suas cidades a gastos de capital, bem acima da média das demais. O gráfico resume a destinação dos gastos do conjunto dos Municípios do Estado em 2000.



6) Despesa por Função

A tabela a seguir apresenta a distribuição do gasto público entre as diferentes funções de governo em 2000. Dentre estas, foram selecionadas as funções Legislativa, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Transportes e Assistência e Previdência, consideradas as mais representativas. De fato, para o conjunto dos Municípios do Estado, as despesas realizadas nestas funções em 2000 representaram, somadas, quase 80% do total despendido no ano.

Despesa com as principais funções de Governo – 2000
(em milhões de reais correntes)

REGIÃO	Legisla- Tiva	% no Total	Educação e Cultura	% no Total	Habitação e Urbanismo	% no Total	Saúde e Saneam.	% no Total
Metropolitana	98	6%	411	26%	200	13%	389	25%
Noroeste	11	6%	49	27%	17	9%	47	25%
Norte	29	5%	124	22%	82	15%	100	18%
Serrana	24	5%	126	25%	34	7%	141	28%
Baixadas Litorâneas	23	6%	93	23%	37	9%	69	17%
Médio Paraíba	26	4%	154	26%	49	8%	169	28%
Centro Sul	8	6%	34	26%	14	11%	25	19%
Litoral Sul Fluminense	8	5%	43	30%	11	8%	39	27%
Municípios s/ Capital	227	6%	1.034	25%	444	11%	977	24%
Capital	162	4%	818	18%	469	11%	974	22%
Total Municípios	389	5%	1.852	22%	914	11%	1.951	23%

Os dados permitem verificar que o maior volume de gastos realizado pelos Municípios, exceto a Capital, concentrou-se como mencionado nas funções Educação e Cultura e Saúde e Saneamento, responsáveis por 25% e 24% do total da despesa, respectivamente. Este comportamento é em grande parte explicado pelo fato de terem sido fixados constitucionalmente limites mínimos de aplicação de recursos nestas funções. Com efeito, a existência de limites de aplicação de 25% da receita de impostos e transferências na manutenção do ensino, em vigor desde 1988, é responsável pela elevada participação dos gastos com essa função no total despendido e pela tendência de relativa estabilidade dos gastos nos mesmos patamares, verificada nos últimos anos¹²⁵.

¹²⁵ Constituição Federal, art.212.

O mesmo deverá ocorrer com a função Saúde, uma vez que a emenda constitucional que fixou os percentuais mínimos de aplicação de 15% da receita de impostos entrou em vigor em 2000, com previsão de ajuste gradual dos gastos dos entes aos limites até 2004¹²⁶. Observou-se crescimento de 28% do volume de gastos com a função entre 1999 e 2000, em termos reais – o que com certeza já reflete essa exigência legal. Um outro aspecto deverá ser considerado: o aumento das transferências voluntárias da União e do Estado vinculadas aos gastos sociais, registrado nos últimos anos e analisado na primeira parte deste trabalho, contribuiu sem dúvida para a elevação das despesas do conjunto dos municípios com Saúde e Educação registrada desde 1996, descontada a inflação: 81% e 48%, respectivamente.

Os dispêndios realizados com a função Habitação e Urbanismo pelos Municípios corresponderam a 11% do total da despesa, taxa idêntica à apurada para a Capital, onde os gastos foram da ordem de R\$ 470 milhões. O conjunto dos municípios aplicou nessas funções quantias semelhantes às que foram verificadas em 1999, muito embora, o fato da função ser genérica, englobando diferentes tipos de programas, dificulta que se extraiam conclusões¹²⁷.

O valor gasto com a função Legislativa representou 5% do total da despesa dos municípios atingindo R\$ 390 milhões. Não se observaram gastos maiores do que 6% do total da despesa em nenhuma das regiões. Cumpre destacar que existem limites legais aos gastos com o Poder Legislativo municipal e com o pagamento de pessoal desse Poder, contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Emenda Constitucional nº25/00, que sem dúvida contribuem para que os gastos efetuados a esse título não consumam parcela muito grande dos recursos disponíveis, como ocorria antes do estabelecimento dos limites. Com efeito, em face da frágil situação financeira da maioria dos municípios brasileiros, a mencionada legislação buscou criar mecanismos de contenção dos gastos com a função legislativa, de modo a possibilitar o emprego de recursos em outras áreas, especialmente nas áreas sociais.

O exame dos gastos com a função legislativa por habitante confirma a tese de que, em valores absolutos, estes são mais elevados nos menores municípios do Rio de Janeiro do que nos mais populosos. Embora a tese apresentada na seção anterior refira-se a municípios muito pequenos (até 5 mil habitantes) é interessante verificar a sua validade no Estado, ainda que só exista um município desse porte, Macuco - não por acaso o que apresenta o terceiro maior gasto *per capita* com a função legislativa: R\$ 123/hab.

Dos municípios do estado, mais de um terço gastou mais de R\$ 50/hab. com o legislativo em 2000. Desses 33 municípios, apenas 3 têm mais de 20 mil habitantes: Macaé (que tradicionalmente apresenta gastos elevados com o legislativo, gastou R\$ 88 por cada um dos 132 mil habitantes), Saquarema (R\$ 63 por cada um dos 52 habitantes) e Itaguaí (que gastou R\$ 54 por cada um dos 82 mil habitantes).

No extremo oposto, as quatro cidades que apresentaram menores gastos *per capita* com a função legislativa têm mais de 400 mil habitantes (gastaram em média R\$10 por habitante). Confirma-se portanto a tese de que os menores municípios são os que gastam mais por habitantes com o legislativo.

O confronto desse resultado com os gastos nas funções sociais – educação e cultura – demonstra que as cidades que apresentaram os menores gastos por habitante com o legislativo em 2000, justamente as mais populosas, também apresentam menores gastos por habitante com os programas sociais.

As que mais gastaram com o legislativo – todas pequenas – por sua vez, estão dentre as que mais gastaram também com educação e saúde. Coincidentemente, são os municípios que mais receberam *royalties* o que permitiu gastos da ordem de R\$ 794 e R\$ 767 por habitante do município de Quissamã em educação e saúde, respectivamente, e R\$ 272 com legislativo, contra R\$ 40 por habitante em educação, R\$ 51 em saúde e R\$ 9 com legislativo em São Gonçalo.

Conclui-se portanto, do exame da despesa dos municípios do Rio de Janeiro que:

1. o custeio das administrações consome 70% dos recursos gastos pelas prefeituras nas faixas populacionais com menos de 300 mil habitantes; essa proporção é de 61% nos maiores municípios;

¹²⁶ A partir de 2000, a aplicação das receitas municipais na saúde será de, no mínimo, 7%. Ver Emenda Constitucional nº29/00.

¹²⁷ A partir de 2002, os municípios deverão adotar nova classificação da despesa, que permitirá conhecer com mais detalhes os gastos nas funções (Portaria nº42/99).

2. em 2000 o maior volume de gastos dos municípios do interior concentrou-se nas funções Educação e Cultura e Saúde e Saneamento, responsáveis por 25% e 24% do total da despesa, respectivamente;
3. as duas constatações acima somadas parecem indicar a municipalização dos gastos sociais, antes de responsabilidade da União e do Estado – tese que carece de maiores averiguações;
4. O exame dos gastos com a função legislativa por habitante confirma a tese de que, em valores absolutos, estes são mais elevados nos menores municípios do Rio de Janeiro do que nos mais populosos;
5. as cidades que apresentaram os menores gastos por habitante com o legislativo em 2000, justamente as mais populosas, também apresentam menores gastos por habitante com os programas sociais nas áreas da educação e da saúde.

III. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou avaliar a adequação de algumas teses selecionadas na literatura sobre as finanças públicas municipais brasileiras à realidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. A análise dos dados populacionais e da execução orçamentária da receita e da despesa dos municípios do Estado em 2000, bem como sua evolução nos últimos anos, permitiu confirmar a validade para os municípios fluminenses da maior parte das teses formuladas para conjunto dos municípios do país, ao mesmo tempo em que salientou algumas diferenças significativas entre os municípios do Estado e os demais.

O exame dos dados demográficos permitiu concluir que o grau de concentração populacional no Estado do Rio é superior à média do Brasil: 97% da população reside em cidades de mais de 20 mil habitantes, que são dois terços das cidades do Estado (63%), enquanto no Brasil, essa proporção é inversa: 73% das cidades são pequenas e só um terço é grande. É válida para o Rio de Janeiro a tese de que apenas uma pequena parcela da população brasileira reside nos pequenos municípios: no Rio, essa proporção é 3%.

É válida também para o estado a tese de que as regras de distribuição do FPM incentivaram a proliferação de pequenos municípios nos últimos anos: dos 11 municípios fluminenses instalados entre 1997 e 2001, 7 (ou 64%) são pequenos (têm menos de 20 mil habitantes).

Registra-se acentuada tendência de crescimento populacional nas regiões localizadas ao norte e no litoral do estado, formadas por municípios que recebem recursos expressivos de *royalties* do petróleo e onde a maior parte das cidades é de médio porte (a grande maioria têm entre 20 mil e 100 mil habitantes), confirmando-se no estado do Rio de Janeiro tendência observada nacionalmente.

A análise dos dados relativos à composição da receita efetivamente arrecadada pelos municípios fluminenses em 2000 demonstrou que a receita do IPTU é mais importante para os pequenos do que para os grandes municípios, enquanto a receita do ISS supera a receita do IPTU nos municípios que têm mais de 20 mil habitantes e confirmou as seguintes teses:

1. concentração do potencial tributário nos grandes municípios e nas regiões mais desenvolvidas, face às características dos impostos de competência dos municípios;
2. quanto menor o município, maior a dependência de recursos de transferências: a imensa maioria dos pequenos municípios fluminenses não apresenta condições de se sustentar sem os repasses da União e do Estado, uma vez que a arrecadação própria não chega a 5% do total;
3. existência de um potencial de arrecadação tributária ainda não explorado evidenciado na grande dispersão dos indicadores da receita tributária *per capita* entre cidades com características semelhantes; e,
4. os municípios de menor porte são os que mais se beneficiam do modelo de distribuição de verbas federais para as prefeituras: a relação FPM *per capita* é maior nos municípios menores, enquanto as menores relações FPM/população foram apuradas precisamente nas dez cidades mais densamente povoadas do estado.

As evidências encontradas nos municípios fluminenses, por outro lado, contrariam duas teses: a primeira é a de que os municípios arrecadam pouco em razão da estrutura fiscal vigente. Se é fato que a participação da receita destes na carga tributária global brasileira é pequena, sem desconsiderar as dificuldades encontradas por muitas prefeituras para aumentar a cobrança dos impostos que lhe competem, a constatação de grande dispersão entre os indicadores da receita tributária *per capita* entre cidades com características semelhantes indica que, em muitas delas, há espaço para a elevação da arrecadação municipal.

A segunda tese que não se verifica no Rio de Janeiro é a de que a receita do ICMS guarda relação direta com o tamanho do município: os recursos transferidos do ICMS constituem a principal receita das cidades de até 20 mil habitantes (40% dos recursos totais) e sua importância relativa diminui à medida em que aumenta a população do município, evidenciando a importância da distribuição da parcela de 25% do ICMS que é definida por lei estadual, e não pela contribuição dos municípios para a geração do imposto.

Pelo lado da despesa dos municípios do Rio de Janeiro restou comprovada a importância dos dispêndios com as funções sociais, que consumiram 50% do total da despesa, sugerindo a municipalização dos gastos sociais, antes de responsabilidade da União e do Estado, sem dúvida reforçada pela existência de limites mínimos constitucionais de aplicação na saúde e educação e pela intensificação das transferências federais e estaduais vinculadas a essas finalidades.

Por fim, confirmou-se para o Rio de Janeiro a tese de que os gastos com a função legislativa por habitante, em valores absolutos, são mais elevados nos menores municípios do que nos mais populosos, que apresentam também os menores gastos por habitante com os programas sociais nas áreas da educação e da saúde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R. e ARAUJO, E. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*, Rio de Janeiro, 2001 (mimeo)
- ALÉM, A. C. e GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.
- ARAUJO, E. *Carga Tributária – Evolução histórica: uma tendência crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, jul./2001 (Informe SF, 29).
- _____ e FERREIRA, S. G. *Responsabilidade Fiscal – Municípios: os bons resultados orçamentários de 2000*. Rio de Janeiro: BNDES, dez./2001 (Informe SF, 33).
- _____ e GARSON, S. *Federalismo Fiscal – Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?* Rio de Janeiro: BNDES, jan./2001 (Informe SF, 23).
- _____ e OLIVEIRA, P. A. *Tributação Municipal – Desigualdades na Carga Tributária Local (1996)*. Rio de Janeiro: BNDES, jul./2000 (Informe SF, 15).
- _____ e OLIVEIRA, P. A. *Federalismo Fiscal – Receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS*. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2001 (Informe SF, 28).
- BERES, N.A. e FERNANDES, M.A., *Plano de Contas para Governos Municipais – Manual de Contas Orçamentárias e Financeiras*, IEPES, nov./2000.
- BREMAEKER, F.E.J., *O município no sistema tributário brasileiro*, Rio de Janeiro, IBAM /APMC / NAPI / IBAMCO, 2000 (mimeo)
- COSTA Fº, L.M. e MURTA, M.M. *Os royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro – Efeitos dos royalties de Petróleo e participações especiais na economia fluminense*”, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, set./2000.
- COSTA Fº, MURTA, M.M, PORTO, L.F., NAZARETH, P.A., *Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro - 1998*, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, dez./1999;
- FERREIRA Fº, M.G., *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1992.
- GOMES, G. e MacDOWELL, C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios*. Brasília: IPEA, 1999 (mimeo).
- NAZARETH, P.A., PORTO, L.F., *Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro - 1997*, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, jan./1999;
- _____, *Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro - 1996*, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, out./1998;
- REZENDE, F. , *Finanças Públicas*, São Paulo, Ed. Atlas, 2001.
- SILVA, J.A., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 2001.

**MECANISMOS NO TRADICIONALES DE FINANCIAMIENTO
DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y
EQUIPAMIENTO EN MUNICIPIOS**

Carlos Lucca¹²⁸

¹²⁸ Profesor Adjunto. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Universidad Nacional de Córdoba.

Tabla de Contenidos

Resumen	343
Introducción	343
Bonos Municipales - Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva	345
Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva	346
Transferencia de Derechos de Edificación (T.D.E.)	349
Asociaciones Público/Privadas - Financiamiento por Iniciativa Privada.....	352
Fondo de Fideicomiso de Garantía - Esquema de Financiamiento al Proyecto	353
Conclusiones	355
Bibliografía	356

RESUMEN

Los gobiernos locales se han enfrentado en la última década a un escenario sumamente complejo, caracterizado por una mayor responsabilidad en la prestación y provisión de servicios a la comunidad, y por una creciente demanda social de los mismos. Este cuadro general llevó a una complicación de la situación fiscal de dichos gobiernos, y colocó en un primer plano el análisis y el estudio de nuevos mecanismos de financiamiento de proyectos de escala urbana y metropolitana.

El documento, resume los principales instrumentos que tradicionalmente han sido utilizados por los gobiernos locales de Latinoamérica para financiar proyectos de interés local, y presenta (y propone) cuatro mecanismos de financiamiento (a los que se denominan no tradicionales), que han sido (y son en la actualidad), extensamente utilizados con un importante éxito por los gobiernos locales de América del Norte, Europa, y Asia.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales se han enfrentado en las últimas décadas a un escenario sumamente complejo, caracterizado (entre otros factores), por una creciente responsabilidad en la prestación y provisión de una amplia variedad de servicios a la comunidad (producto de la transferencia de funciones del nivel provincial al nivel local), y por una mayor demanda social de los mismos. Estos factores, conjuntamente con otros de carácter macroeconómico, generaron un marcado deterioro de la situación fiscal de los municipios, y colocaron en un primer plano el análisis y el estudio de nuevos mecanismos de financiamiento de proyectos de escala urbana y metropolitana.

En términos generales e independientemente del mecanismo de generación utilizado, los recursos financieros con los que cuenta el sector público (cualquiera sea su jurisdicción) provienen en última instancia del sector privado. Seis son las formas básicas a través de las cuales los gobiernos locales han obtenido los recursos que les permiten financiar sus actividades:

- Por medio del cobro de tarifas de consumo, también denominadas tasas de uso, que son aplicadas básicamente en aquellos servicios en los cuales el consumo individual es susceptible de ser medido (tales como la electricidad, el agua, las cloacas, las telecomunicaciones y el transporte público).
- Mediante el cobro de impuestos locales, los que se pagan sin tener en cuenta el nivel de uso de los servicios públicos, y entre los que destacan los impuestos personales, a las actividades comerciales y los impuestos prediales (que al decir de especialistas como Kenneth Davey (1998) tienen un significativo potencial para transformarse en un importante medio de financiamiento de las infraestructuras locales).
- A través de financiamiento directo, lo que significa transferir la provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado mediante mecanismos de concesión, inversión conjunta (público-privada) y esquemas de construcción, operación y transferencia (COT).
- Por medio de transferencias intergubernamentales desde los niveles superiores de gobierno hacia el gobierno local, en los cuales dichas jurisdicciones coparticipan la recaudación impositiva con el nivel municipal.
- Mediante el acceso al crédito bancario sea este de carácter local o de organismos multilaterales de crédito (como el caso del BID y del Banco Mundial entre otros), los que son cancelados con la recaudación de tarifas de consumo o de impuestos locales.
- Mediante el acceso directo al mercado de capitales (nacional o internacional), a través de la emisión de bonos y títulos municipales, en los que juega un papel central, tanto para la compra de los bonos como para la fijación de la tasa de interés de los mismos, el análisis crediticio de la viabilidad del municipio.

De estos esquemas de obtención de recursos, tanto el esquema de financiamiento directo como el acceso al mercado de capitales han sido muy poco explorados por los gobiernos locales de Argentina y de América Latina, no obstante lo cual, los mismos constituyen fuentes de financiamiento de proyectos urbanos que son ampliamente utilizadas por gobiernos locales de otros países.

Asimismo, es necesario señalar que independientemente del mecanismo o esquema de financiamiento al que se haga mención, los gobiernos locales necesitan modernizar sus estilos de gestión, y en particular de gestión financiera, de modo de generar condiciones fiscales saludables, y mejorar de este modo la confianza en la capacidad

de pago de sus obligaciones, lo que impacta fuertemente en su habilidad para acceder a los mercados financieros, tanto nacionales como internacionales.

El presente documento, aborda sintéticamente cuatro instrumentos de financiamiento de proyectos urbanos que no han sido explorados en forma sistemática y extendida por los gobiernos locales en nuestro país (de ahí la denominación de no tradicionales), pero que han sido ampliamente utilizados en diversas ciudades del mundo con un marcado nivel de éxito. Los instrumentos analizados en el presente documento son los siguientes:

- *Bonos Municipales - Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva.*
- *Transferencia de Derechos de Edificación.*
- *Asociaciones Público/Privadas - Financiamiento por Iniciativa Privada.*
- *Fondos Fiduciarios de Garantía - Esquema de Financiamiento al Proyecto.*

Es necesario señalar que los cuatro mecanismos que aquí se presentan, son solo un subconjunto de un abanico de experiencias de financiamiento muy amplio, entre las que es posible señalar (solo a título informativo), las siguientes:

- *- Otorgamiento de derechos de explotación inmobiliaria y comercial.* Este mecanismo consistente en autorizar a los operadores de los sistemas de transporte público urbano y metropolitano, la explotar inmobiliaria y comercialmente de los entornos de las estaciones de transferencia de pasajeros y de los principales nodos de acceso al sistema, de modo de generar un ingreso adicional al cobro de la tarifa, que permita eliminar o reducir los subsidios otorgados por el gobierno local que tienden a compensar a los operadores del sistema de transporte público por el déficit que el sólo cobro de las tarifas genera en el funcionamiento del mismo. Un esquema de este tipo ha sido utilizado con éxito en la ciudad de Tokio, en la cual la compañía responsable de la operación de los trenes metropolitanos obtiene un importante flujo de recursos de la explotación de las actividades inmobiliarias que se generan alrededor de las estaciones de trenes, lo que le permite compensar el déficit que genera el financiamiento del servicio por el solo cobro del boleto.
- *- Desarrollo de un esquema impositivo compartido (tax base sharing).* Este mecanismo consiste en generar, mediante un acuerdo entre dos o más gobiernos locales, un fondo de compensación de disparidades territoriales conformado por un porcentaje del incremento en la recaudación de ciertas tasas o impuestos locales, registrado en las ciudades asociadas, fondo que es luego redistribuido entre las mismas en función de un conjunto de criterios previamente acordados. De este modo, es posible compensar en el mediano y largo plazo, un conjunto de disparidades territoriales (puestas de manifiesto en indicadores de salud, educación, pobreza, satisfacción de necesidades básicas, etc.) y que, a pesar de encontrarse concentradas en mayor medida en algunas de las localidades asociadas, impacta negativamente en el conjunto de ellas. El objetivo principal de compartir parte de la base impositiva, es el de lograr una mayor eficiencia y equidad en los espacios metropolitanos y ámbitos urbanos conurbanados que se encuentran caracterizados por importantes desigualdades territoriales. Un esquema de este tipo ha sido aplicado con éxito en el área metropolitana de las Ciudades Gemelas (St. Paul y Minneapolis. Minnesota. EE.UU.) desde el año 1971, por el cual, desde el año 1971, el 40% de todo incremento en la recaudación impositiva producido por el impuesto a la propiedad en el sector industrial y comercial, es destinado a conformar un fondo, que es luego distribuido entre las localidades que forman parte del esquema, en función de indicadores de disparidad territorial.
- *- Reajuste de terrenos (land readjustment).* Este mecanismo está destinado a reducir el costo de adquisición del suelo para el desarrollo de proyectos inmobiliarios de diverso tipo. Sobre la base de un proyecto de desarrollo urbano, los propietarios de los predios en los que habrá de localizarse la intervención le ceden al gobierno local dicho espacio, el que realiza la consolidación y/o mejoramiento de los predios así como el desarrollo del proyecto. En retribución al aporte que realizan los titulares de los terrenos, el gobierno les retorna a los mismos predios de menor tamaño pero mayor valor (como consecuencia del proyecto), quedando un excedente de tierras en manos del gobierno, el que puede utilizarlos para su venta a precios de mercado u otros fines (banco de tierra). Este esquema de desarrollo urbano ha sido amplia y exitosamente utilizado en Corea, Japón y Australia, Singapur y Alemania entre otros países.
- *- Captación de la plusvalía urbana.* En diversas ciudades del mundo se han formulado e implementado políticas tendientes a que el desarrollador, realice inversiones en infraestructura o equipamiento de carácter público (escuelas, dispensarios, plazas, desagües pluviales y cloacales, etc.) en la zona de la ciudad en la que planea realizar su inversión, a cambio de que el gobierno local autorice la ejecución del proyecto. En ocasiones,

en el proyecto inmobiliario se autorizan vía excepción, explotaciones de las parcelas de una forma más ventajosa que la que es permitida por las ordenanzas de edificación y uso del suelo en vigencia, siempre que esto no entre en conflicto con las características urbanísticas que presente dicha zona de la ciudad.

El beneficio asociado a este tipo de mecanismo, es que permite captar parte de la plusvalía de la que se apropia el inversor, y que son un producto de la dinámica del mercado inmobiliario y de las inversiones públicas existentes en el lugar, y retornarlas a la comunidad sin costos alguno para las arcas del gobierno local.

- -. *Fondos perpetuos (endowment funds)*. Estos fondos están destinados a financiar actividades específicas (vinculadas con educación, cultura, arte, salud, etc.). La constitución de este tipo de fondos se realiza mediante el aporte de recursos de entidades públicas y privadas a un organismo que es el responsable de la administración de los mismos, que tiene definido estatutariamente de que forma debe administrar los fondos y que destino debe darle a los mismos.

La ventaja de este tipo de fondos, está asociada al hecho de que los mismos se van incrementando a lo largo del tiempo, con lo cual se aumenta el flujo de recursos que se tiene disponible para financiar aquellas actividades para las cuales se creó el fondo, permitiendo esto una reasignación de recursos públicos que antes se orientaban hacia estas actividades, hacia áreas consideradas de mayor prioridad por parte del gobierno local.

- -. *Publicidad y concesiones*. Este mecanismo está basado en el otorgamiento de derechos de explotación de servicios o actividades comerciales mediante la concesión a terceros. Mediante este procedimiento, el gobierno local le otorga a emprendedores comerciales el derecho de desarrollar su actividad comercial en parques y espacios verdes, a cambio de que dicho emprendedor se responsabilice de su mantenimiento, reduciendo de este modo el impacto que el mantenimiento de dichos espacios tiene para las arcas municipales.

Otro mecanismo similar, se puso en marcha en la ciudad de San Pablo, en la cual se desarrolló un proyecto de forestación urbana de un millón de árboles, que fue financiado en parte con la publicidad que empresas privadas realizaron en las mallas protectoras que protegían a los árboles plantados.

En la siguiente parte del presente documento, se realizará un desarrollo más detenido de cada uno de los cuatro mecanismos de financiamiento de proyectos urbanos a los que se hace referencia en la introducción.

BONOS MUNICIPALES - FINANCIAMIENTO POR INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

En su definición más amplia, los mercados de bonos municipales están referidos al financiamiento por parte de instituciones de carácter local (directamente o mediante agencias que dependan de la misma), de gastos de orden general del municipio o de proyectos de carácter específicos impulsados por el mismo (Samir El Daher, 1997a). En la actualidad, los EE.UU. cuentan con el mercado de bonos municipales más desarrollado y sofisticado del mundo, el que ha cumplido el rol de ser la principal fuente de financiamiento para inversiones en infraestructura local. En Europa (con la excepción de Italia y España en donde se están llevando a cabo reformas para el fortalecimiento de dichos mercados), debido a la estructura de gobierno más centralizada con la que cuentan para la asignación de recursos, se encuentra el financiamiento municipal a través del mercado de capitales en una situación de menor desarrollo relativo. Por su parte, Australia ha creado un mercado de capitales a escala subnacional, que de acuerdo a lo que señala el Banco Mundial, funciona eficientemente. América Latina en tanto, presenta un crecimiento paulatino del mercado de bonos municipales con experiencias exitosas (aunque incipientes) llevadas a cabo en Brasil, Colombia y Argentina.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, se deben realizar esfuerzos adicionales (en los que se encuentren involucrados los bancos comerciales, los inversores institucionales, las agencias aseguradoras de bonos, las agencias calificadoras de riesgo, y los gobiernos locales, provinciales y nacionales), tendientes a generar las condiciones que faciliten el desarrollo y el fortalecimiento del mercado de crédito local y el desarrollo de mercados para la emisión de bonos municipales.

La ventaja que presenta el acceso de los gobiernos municipales a los mercados de capitales, está vinculada al hecho de que dichos mercados tienden a adecuarse muy bien a los largos períodos de maduración que tienen tanto las inversiones en infraestructuras como los procesos de intervención y renovación urbana.

El mercado de bonos municipales le permite a los gobiernos locales acceder a recursos financieros mediante dos esquemas básicos, los denominados bonos de obligación general, basados en la garantía que ofrece la capacidad de pago del emisor, y los bonos de ingreso, cuyo respaldo está dado por los ingresos que generan los

proyectos a los cuales van dirigidos los recursos obtenidos mediante la emisión de dichos bonos, tales como inversiones en sistemas de agua potable o construcción de rutas con cobro de peaje.

De acuerdo a Zipf (1995), es posible definir a los bonos de obligación general como los títulos de deuda emitidos contra la plena garantía de pago de los gobiernos locales, y que son sumamente útiles en los proyectos de inversión de capital, en tanto que los bonos de ingreso, son aquellos títulos de deuda que se encuentran garantizados por el cobro de tasas de uso o por la asignación específica de ciertos impuestos locales destinados para la cancelación de los mismos, antes que por la recaudación general de tributos municipales.

La garantía de este tipo de títulos puede variar significativamente, aunque en general está vinculada al flujo de ingresos directamente relacionado con la provisión de los servicios a financiar (por ejemplo, los ingresos generados por la venta de electricidad pueden ser utilizados para cancelar los títulos emitidos para construir una planta generadora). Sin embargo, cuando las inversiones que se pretenden financiar con la emisión de títulos municipales no pueden generar el flujo de ingresos suficientes para la cancelación del mismo (como es el caso de la construcción y operación de un centro de convenciones o una red de alumbrado público por ejemplo), la garantía de fondos puede ser provista por el ingreso generado por otras tasas o impuestos municipales.

Las municipalidades pueden utilizar también una combinación de ambas clases de títulos, de modo de ofrecer como una primera garantía el flujo de ingresos que genera el proyecto a financiar, y como un segundo nivel de garantía, el compromiso por parte del gobierno local de destinar los recursos de rentas generales necesarios para cubrir la totalidad de las obligaciones de pago que genera la cancelación del título emitido.

De acuerdo con Samir El Daher (1997b), para que un mercado de capitales cumpla en forma efectiva su rol, debe sustentarse en instituciones bancarias sólidas y eficientes, que cuenten con un sistema de efectivización y garantía de pagos confiable. En países en los que el sistema financiero es sólido, será posible recurrir al endeudamiento municipal en la medida en la que dicho endeudamiento se encuentre suficientemente garantizado, de modo de reducir el riesgo y la exposición de los prestadores.

Un papel central desempeñan en este sentido las compañías de calificación de riesgo, ya que le permiten a los gobiernos locales emitir a los potenciales prestadores señales tanto acerca de su capacidad de pago como del compromiso con el cual éstos han honrado históricamente sus deudas, particularmente en contextos económicos adversos. Como regla general, es posible señalar que ningún emisor de títulos de deuda recibirá una calificación de riesgo superior a la que posea la jurisdicción en la cual se encuentre localizado el emisor (Samir El Daher, 1997b). En este sentido, la obtención de seguros para garantizar los títulos emitidos puede operar como un facilitador de la aceptación de dichos títulos en el mercado, y de este modo reducir los costos de obtención del dinero¹²⁹.

FINANCIAMIENTO POR INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

El mecanismo de **financiamiento por incremento en la recaudación impositiva (FIRI)**, ampliamente utilizado por gobiernos municipales de Estados Unidos¹³⁰ en programas de renovación urbana, es una herramienta que tiene por objetivo facilitar el proceso de desarrollo a escala local. Ejemplos de la utilización de este mecanismo comprenden renovaciones de áreas centrales, recuperación de zonas periféricas degradadas con fuerte concentración de pobreza, recuperación de áreas con elevada contaminación ambiental, desarrollo de parques tecnológicos e industriales, y provisión de viviendas para sectores de ingresos medios, medios bajos y bajos entre otros.

El **FIRI** es una técnica que permite financiar proyectos de inversión de capital a partir del flujo de recursos que genera el proyecto mismo. Los proyectos que más se adecuan al mecanismo de financiamiento por incremento impositivo, presentan la característica de estar sujetos al fenómeno de lo que se denomina *free ride*. Este fenómeno se produce cuando el gobierno local asume la totalidad de los costos asociados con el desarrollo de un proyecto de alcance urbano, en tanto que los beneficios generados por dicho proyecto, en términos de una mayor recaudación impositiva, son compartidos por el gobierno local y por el gobierno provincial. A modo de ejemplo, tomemos el

¹²⁹ . De acuerdo a un informe del Banco Mundial, la extensión de seguros para los títulos municipales es un factor importante en el mercado de bonos municipales de los EE.UU., en el cual cerca del 50% de las emisiones se encuentran aseguradas.

¹³⁰ . Cuarenta y siete de los cincuenta gobiernos estatales de EE.UU., tenían en 1997 aprobadas leyes y normativas que autorizaban el uso de mecanismos como el mencionado.

caso de un proyecto de parque industrial a ser desarrollado en una determinada ciudad. La concreción de dicho proyecto generará un incremento en la recaudación del impuesto inmobiliario que beneficiará no solo a la municipalidad (la jurisdicción que incurrió en los costos), sino también al gobierno provincial, aunque este no incurrió en ningún costo adicional (tal como lo hizo el municipio) para desarrollar el proyecto. En este caso, el gobierno provincial obtiene un *free ride* a expensas de la municipalidad. Se necesita en estas situaciones de una legislación que le permita a la jurisdicción que incurre en los costos *retener los incrementos de los recursos impositivos generados por el proyecto hasta que estos salden los costos de inversión en los que dicha jurisdicción incurrió*. Una vez que los costos han sido saldados, ambas jurisdicciones comparten el incremento de los ingresos impositivos generados por el desarrollo del proyecto.

La aplicación de un mecanismo FIRI se realiza mediante la delimitación, por parte de los gobiernos locales, de un área de intervención denominada *distrito*, que se encuentra en general degradada o que presenta un significativo potencial de crecimiento. En estos distritos de intervención, se realizan las inversiones que dan lugar al desarrollo del proyecto (tales como la compra, limpieza y anexión de tierras, el mejoramiento y la construcción de calles, la construcción de estacionamientos, provisión de equipamiento comercial, industrial, residencial, etc.). Al incrementarse el valor de las propiedades a lo largo del tiempo como consecuencia de las inversiones realizadas en los límites del distrito, se produce un aumento en los ingresos generados por la recaudación del impuesto inmobiliario (provincial y municipal), los que son utilizados para financiar los costos asociados con la intervención realizada, generando de este modo a lo largo de un determinado período de tiempo (que puede llegar hasta los 25 años) los recursos monetarios suficientes para financiar dichos procesos de renovación urbana.

El financiamiento por incremento impositivo se realiza a través de la emisión de un bono de deuda. Esto significa que si el proyecto no genera un incremento en la recaudación del impuesto inmobiliario suficiente para cancelar dicho bono, el gobierno municipal se hace responsable de cubrir con fondos de gastos generales la diferencia entre el servicio de la deuda y los ingresos generados por el proyecto. En otras palabras, el gobierno municipal está asumiendo un riesgo con el desarrollo del proyecto. Es necesario señalar que la utilización del mecanismo FIRI *no genera un incremento en la recaudación impositiva a través de un aumento en la alícuota del impuesto inmobiliario*. El FIRI genera recursos permitiendo que la jurisdicción responsable del proyecto de intervención (en nuestro caso el gobierno local), *capture temporariamente los ingresos impositivos generados por la mayor actividad que genera el desarrollo del proyecto*.

En el cálculo de un proyecto con financiamiento por incremento impositivo, existe el riesgo de sobrestimar o subestimar los futuros flujos de fondos que generará dicho proyecto. Si el mencionado flujo de fondos es subestimado, será posible retirar el bono antes de la fecha de maduración del mismo; si el flujo de fondos es sobrestimado, el déficit deberá ser cubierto con los recursos generales del municipio. Por otra parte, una estimación demasiado conservadora, llevaría a desestimar proyectos que podrían ser viables, lo que implicaría la pérdida de los beneficios asociados con el mismo. El desafío (y el riesgo), es estimar los costos y los beneficios de la manera más realista posible, y solo cuando sea estrictamente necesario asumir estimaciones conservadoras.

Mecanismo de Funcionamiento

La implementación de un mecanismo de financiamiento por incremento en la recaudación impositiva, se desarrolla a lo largo de las siguientes etapas:

1. El organismo o la institución pública (que puede ser la municipalidad, una dependencia de la misma, o una corporación de desarrollo urbano creada a tal fin), crea y define (vía decreto u ordenanza) un área de intervención que es denominada distrito de financiamiento por incremento de la recaudación impositiva, así como el plan de inversiones que se llevará a cabo en el área en cuestión. Dicho plan debe contener una evaluación económica de los proyectos y una estimación del impacto del distrito propuesto en la valuación de las propiedades ubicadas en el mismo, así como un análisis del futuro incremento en la recaudación impositiva que se producirá en el área de intervención.
2. Una vez definida el área de intervención y elaborado él o los anteproyectos, se determina la viabilidad financiera del/los mismos. Los costos estimados de la intervención, son comparados con el incremento proyectado en la recaudación impositiva que generaría la implementación del proyecto en cuestión.
3. La agencia pública tiene la potestad de utilizar el procedimiento de financiamiento por incremento en la recaudación impositiva una vez que el proyecto o plan ha sido aprobado (por la autoridad municipal, o en su defecto por el órgano de gobierno de la corporación, en caso de que ésta se haya creado). La base

imponible del impuesto inmobiliario (provincial y municipal) existente al momento de la formulación del proyecto, es congelada. Con el desarrollo del proyecto, se genera un aumento en la recaudación impositiva del impuesto inmobiliario provincial y municipal, como consecuencia del incremento en el valor de las propiedades y/o de la mayor actividad comercial o residencial que se produce en el distrito de intervención. Los impuestos recaudados tendrán dos destinos a saber:

- a.- El importe correspondiente a la base imponible existente antes de la creación del distrito FIRI, (base imponible congelada) es distribuido a las jurisdicciones correspondientes (provincia y municipalidad) que históricamente lo venían recaudando. Estas jurisdicciones continúan recibiendo el mismo flujo de fondos generados por el impuesto inmobiliario que estaban recibiendo al momento de la aprobación del proyecto/plan.
 - b.- El incremento en la recaudación impositiva generado por el mayor valor inmobiliario (tierra y edificio) que produce la intervención urbana, es depositado en un fondo especial, denominado fondo de incremento impositivo, el cual es destinado a cancelar las obligaciones generadas por la emisión de los bonos de deuda. Una ventaja política de este mecanismo está dada por el hecho de que los propietarios en el área de intervención pagan un incremento en el impuesto inmobiliario que es generado solamente por el aumento en el valor de las propiedades que se registra como consecuencia del desarrollo del proyecto.
4. La agencia pública convierte este flujo de ingresos impositivos de largo plazo en recursos de corto plazo para ser usado en las actividades generadas por la renovación urbana, mediante la emisión de bonos u obligaciones negociables exentas de impuestos, que se encuentran garantizadas por el diferencial del nuevo flujo de fondos generados por el incremento impositivo. Este incremento en el flujo de fondos es utilizado para cancelar el capital y los intereses de la deuda adquirida para financiar la intervención en el área.
 5. Cuando los bonos son cancelados, el distrito FIRI deja de existir, pasando la municipalidad y la provincia a recaudar la totalidad del impuesto inmobiliario (es decir, los montos correspondientes a y b del punto 3). Para el caso de proyectos exitosos, la nueva base imponible es considerablemente mayor que la que había antes de la intervención propuesta.

El supuesto que subyace en este tipo de intervenciones, es que sin la participación y el accionar de la agencia pública no se hubiera generado ningún proceso de renovación en el área de intervención. Sin renovación, la valuación fiscal de las propiedades en dicha área hubiera permanecido constante, sin generarse cambio alguno en el flujo de fondos impositivos. Lo que ocurre bajo el esquema propuesto es que el proyecto de renovación urbana se autofinancia: el incremento en el valor de la tierra y de las mejoras realizadas sobre ella genera los recursos para pagar la deuda adquirida a través de la emisión de los bonos, deuda que se utilizó para financiar los gastos generados por la intervención en el área del proyecto, que son los que produjeron el incremento en el valor inmobiliario y del suelo.

Gestión de Procesos de Renovación Urbana utilizando mecanismos de Financiamiento por Incremento Impositivo.

Las experiencias desarrolladas en la implementación de **FIRI** en procesos de renovación urbana, han utilizado en general tres mecanismos de gestión diferentes. Un primer mecanismo de gestión ha estado asociado a la creación, por ley provincial u ordenanza municipal, de Corporaciones de Desarrollo Urbano, que son instituciones de derecho privado sin fines de lucro a las que se les otorga amplias potestades para desarrollar intervenciones tendientes a renovar y recualificar espacios urbanos destinados a distintos usos, y a las que por ley, se les asigna potestad para financiar las intervenciones a realizar utilizando el incremento impositivo generado por las mismas.

Un segundo mecanismo de gestión ha estado referido a la decisión del gobierno local, de asignar a alguna de sus secretarías o departamentos existentes, la responsabilidad de formular e implementar procesos de renovación urbana financiados a través del **FIRI**.

Una tercera alternativa, ha sido la creación de una unidad, dentro de la estructura organizativa del gobierno local, especialmente dedicada al desarrollo de acciones de intervención urbana de diverso tipo, las que se encuentran financiadas por un elenco de instrumentos financieros entre los que se encuentra el mecanismo propuesto.

En cualquiera de los tres mecanismos señalados, existe la posibilidad de que la autorización para la creación del distrito de intervención **FIRI** se realice a través de una ordenanza sancionada por el Honorable Consejo

Deliberante, o bien que dicha aprobación quede bajo la potestad del Departamento Ejecutivo mediante la sanción de un decreto correspondiente.

Es interesante observar que en Argentina, aunque el financiamiento a través del mercado de capitales ha sido regularmente utilizado por la mayoría de los gobiernos provinciales (a Diciembre de 2000 solo los gobiernos provinciales de La Pampa y San Luis no habían emitido títulos públicos como forma de obtener recursos frescos), a escala municipal solo unos pocos municipios incursionaron en los mercados de capitales a través de la emisión de obligaciones municipales, en búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento de obras públicas. Cuatro de estos municipios son Río Cuarto (Córdoba), Guaymallén (Mendoza), Bariloche (Río Negro) y San Marín de los Andes (Neuquén).

TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE EDIFICACIÓN (T.D.E.)

El segundo esquema de financiamiento analizado en el presente documento, está referido a la *transferencia de derechos de edificación (TDE)*, instrumento utilizado tanto para proteger áreas o zonas urbanas y rurales de la presión a la que son sometidas por el crecimiento y la expansión de las ciudades (y evitar de este modo que estas áreas sean eliminadas), como para proveer viviendas de interés social a sectores sumamente carenciados.

Formalmente, la transferencia de derechos de edificación es el *proceso por el cual los derechos de edificación son transferidos desde una parcela, manzana, distrito o zona de un área o distrito de emisión, a otra parcela, manzana, distrito o zona ubicada en un área o distrito de recepción.*

El principio sobre el que se asientan estos programas, es de que es posible separar los derechos de edificación de la parcela de suelo, para que luego dichos derechos sean vendidos o transferidos a otra persona o entidad legal. Esto permite a los gobiernos locales transferir la presión de desarrollo a áreas que pueden soportar una mayor intensidad de uso, y de este modo acomodar el crecimiento de la ciudad sin sacrificar zonas de interés para la ciudad, compensando financieramente al mismo tiempo a los propietarios de los predios a conservar, por el costo que se les impone. Asimismo, estos programas permiten obtener una mayor flexibilidad en los patrones de uso del suelo que los que se podrían lograr con la aplicación de una zonificación tradicional.

Los programas TDE tienen tres elementos básicos, (i) los distritos de emisión, que están compuestos por las zonas de la ciudad a ser preservadas¹³¹, o eventualmente en el caso de tratarse un programa de provisión de viviendas a sectores carenciados, por aquellas zonas en las cuales se llevará a cabo dicho programa, (ii) los distritos de recepción, formados por las zonas de la ciudad a ser desarrolladas¹³², y (iii) los créditos TDE, que son representaciones legales de derechos de edificación abstractos que son escindidos de los predios ubicados en los distritos de emisión, para ser transferidos a los distritos de recepción. Tanto los distritos de emisión como los de recepción, pueden formar parte de la planta construida de la ciudad o ser parte de su entorno rural.

En el caso de los programas TDE, el gobierno local le entrega a los propietarios de los inmuebles ubicados en las zonas a preservar un conjunto de créditos (que representan los derechos de edificación que están asociados a los predios a conservar), a cambio de destinar los recursos monetarios que generarán dichos créditos a la preservación del patrimonio del cual son titulares.

Por otra parte, se exige a los constructores y desarrolladores urbanos la adquisición de derechos de edificación para obtener una autorización especial que les permitan llevar a cabo sus emprendimientos más allá de la densidad máxima admitida por ordenanza, en aquellas zonas que han sido previamente definidas como distritos de recepción, y que, como se señaló previamente, están conformados por zonas de la ciudad a ser desarrolladas. De este modo, los desarrolladores son incentivados a comprarle los derechos de edificación a los poseedores de los mismos, generando esta adquisición un flujo de fondos que permite financiar la recuperación/renovación/mantenimiento de la zona a preservar, sin costo alguno para las finanzas públicas locales.

¹³¹.- Las zonas a preservar son definidas en función de su valor arquitectónico, histórico o ambiental.

¹³².-Las zonas a desarrollar se encuentran definidas en función de los planes de ordenamiento/crecimiento/regulación urbana con los que cuenta la ciudad.

Alternativamente, los propietarios de parcelas o construcciones ubicadas en las zonas de recepción, pueden adquirir créditos de derechos de edificación a los titulares originales (o a los bancos de derechos de desarrollo), de modo de obtener el bono de densidad extra a la que autorizan dichos créditos, y así apropiarse de los beneficios monetarios generados por los mismos.

Asimismo, bajo este esquema, quienes reciben los derechos de edificación por parte del gobierno (los titulares de los predios a conservar), conservan el derecho de uso del predio (o del inmueble), pero el potencial de desarrollo inmobiliario del mismo queda congelado. Al recibir los créditos otorgados por el gobierno, los propietarios ubicados en las zonas de emisión se comprometen por escrito a que no destinarán su propiedad a un uso que desnaturalice o destruya a la misma.

En algunos casos se establecen bancos que compran los derechos de desarrollo que se encuentran en manos de los propietarios en los distritos de emisión, y los venden luego a los desarrolladores que los usarán en los distritos de recepción, facilitando de este modo la creación de un mercado de derechos de edificación.

El objetivo que se persigue con los programas de TDE, es el de proteger las cualidades naturales, escenográficas o productivas de la tierra no urbanizada, así como mejorar y realzar las áreas que tienen un carácter o un valor histórico, estético, arquitectónico o económico especial, fomentando un manejo y desarrollo del suelo sostenible mediante la reorientación del desarrollo hacia zonas o áreas que cuentan con mejores condiciones de crecimiento y expansión.

Estos programas TDE tienden a preservar zonas de conservación que se encuentran amenazadas, al tiempo que les otorga a los propietarios de dichas zonas una compensación monetaria.

Implementación

La implementación de un programa TDE debe realizarse de acuerdo a las pautas y estrategias de ocupación del suelo fijadas en un plan de desarrollo urbano para la localidad.

Las siguientes pautas deben ser tenidas en cuenta:

- Antes de la aprobación formal de los distritos de emisión y recepción, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental en las zonas que serán distritos de recepción. Evaluaciones de impacto específicas para proyectos particulares, solo deberán desarrollarse si los impactos de dichos proyectos particulares no han sido considerados en la evaluación de impacto ambiental realizada para toda la zona.
- Es necesario evaluar si los distritos de recepción se encuentran en condiciones de absorber (en términos de infraestructura y equipamiento urbano) el incremento que es producirá en la densidad del área. Asimismo es necesario determinar que no se producirán en estos distritos daños o problemas ambientales como consecuencia de la puesta en marcha del programa.
- Es necesario además realizar una nueva valuación catastral del suelo y de las construcciones ubicada sobre el mismo en la zona de emisión, una vez que el programa es puesto en marcha.
- Para generar una demanda efectiva de derechos de edificación, los distritos de recepción deben ofrecer entre un 30 % y un 50 % más de unidades de construcción que lo que los créditos otorgados en los distritos de emisión permitirían.
- La ubicación y el área de los distritos de emisión, se encuentran definidos por las características de la localidad y de los recursos urbanos que se desee preservar.

Beneficios y Costos Asociados a los Programas TDE

La ventaja más evidente de los programas TDE es que es el sector privado el que paga los costos asociados con la preservación de entornos urbanos y rurales, liberando de este modo recursos públicos para otras políticas de interés local. Asimismo, los gobiernos locales también pueden adquirir los derechos de desarrollo de alguna propiedad que deseen conservar.

Entre los costos de desarrollo e implementación de estos programas, se encuentra la complejidad de los mismos. Llevarlos a cabo implica involucrarse en un análisis sofisticado de los potenciales impactos que tendría tanto en las zonas de emisión como en las zonas de recepción.

Este tipo de programas genera un conjunto de interrogantes y cuestionamientos que están vinculados a los siguientes aspectos:

- ¿ Cuanto desarrollo potencial se perderá en los distritos emisores ?.
- ¿ Cómo se medirán y evaluarán los derechos de desarrollo ?.
- ¿ Cómo se puede crear un mercado viable de derechos de desarrollo ?.
- ¿ Cuantas propiedades deben ser seleccionadas en los distritos de recepción, para incrementar su densidad máxima admitida, y de este modo de crear un mercado de créditos de derechos de edificación que sea viable ?.
- ¿ Es necesario crear un banco de derechos de edificación ?.
- ¿ Cómo debe ponerse en marcha el banco y cómo debe administrarse ?.
- ¿ Qué procedimientos deben ponerse en marcha para evaluar (rever y aprobar) los proyectos a ser desarrollados en las áreas de recepción ?.

Una dificultad particular la plantea la definición y valuación de los derechos de edificación a ser transferidos. Para cuantificar los derechos a ser transferidos, se utilizan fórmulas que tienen en cuenta factores tales como los siguientes:

- Superficie del lote.
- Superficie construida.
- Relación entre la superficie construida y la superficie del terreno.
- FOS y FOT del distrito de emisión.
- Alturas máximas admitidas.

Las fórmulas utilizadas permiten convertir derechos de desarrollo en créditos de desarrollo. Cuando los créditos de desarrollo son comprados, traen asociados el derecho a una cierta densidad adicional en el distrito de recepción. Una manera sencilla de definir el valor monetario de los créditos a transferir, es que estos créditos sean iguales a la diferencia entre el valor del predio desarrollado y conservado.

Por ejemplo, si un determinado predio rural tiene un valor de US\$ 4.000 por hectárea si es destinado a agricultura, pero su valor asciende a US\$ 10.000 por hectárea si se autorizara un determinado desarrollo inmobiliario en el mismo, el valor de los derechos de edificación será de US\$ 6.000 por hectárea. No obstante esto, son las fuerzas de mercado las que en última instancia definen el valor monetario de dichos créditos.

La forma en la cual los derechos de edificación son valuados y la dinámica con la cual funciona el mercado de derechos de edificación, determinarán la viabilidad del programa. Por otra parte, para que el programa funcione, debe haber presión en la zona de recepción por parte de desarrolladores, constructores y propietarios, para llevar adelante proyectos en el distrito de recepción. La relación entre la cantidad de derechos (créditos) creados en los distritos de emisión y de predios seleccionados en los distritos de recepción, así como la existencia de una demanda potencial para desarrollar proyectos de diferentes características en los distritos de recepción, son factores que deben ser analizados previamente a la implementación del programa.

Los programas TDE requieren además de tiempo (para su implementación y para observar los primeros resultados), así como de un monitoreo continuo para evaluar los cambios que se van produciendo en el mercado de créditos.

Experiencias de programas TDE

Este esquema de financiamiento, ha sido utilizado con éxito entre otras ciudades, en Nueva York y Chicago, y en el Estado de Maryland (EE.UU.) como mecanismo de financiamiento de parte del patrimonio urbanístico y ambiental de las mismas, en la ciudad de Curitiba (Brasil), como parte de la estrategia de uso del suelo que acompaña a la política de transporte público llevada a cabo en la misma, y en la ciudad Bombay (India), como parte de un programa de provisión de vivienda para personas sin techo y que habitan en villas de emergencia.

ASOCIACIONES PÚBLICO/PRIVADAS - FINANCIAMIENTO POR INICIATIVA PRIVADA

Este esquema de financiamiento, puesto en marcha en Inglaterra en 1992, ha tenido una gran difusión en su uso tanto dentro del Reino Unido (Gales y Escocia), como entre otros países de Europa tales como España, Suecia y Holanda. El mismo busca llevar a cabo inversiones en capital urbano (infraestructura y equipamiento), mediante el desarrollo de un tipo especial de asociación o partenariado entre el sector público y el sector privado.

A través de este partenariado, la autoridad pública identifica el servicio urbano que requiere inversión (generalmente una fuerte incorporación de capital tendiente a modernizar y revertir el estado de desinversión en el que se encuentra el servicio en cuestión), y lo declara sujeto a financiamiento por iniciativa privada.

Bajo este esquema, el gobierno compra un servicio capital intensivo a un proveedor privado. El acuerdo generalmente consiste en la provisión y el mantenimiento, en función de unos estándares previamente definidos, de un determinado servicio. La autoridad paga por el servicio recibido, pero dichos pagos están sujetos a condiciones de calidad, tiempo y forma. La empresa contratada asume la responsabilidad de realizar las inversiones de capital necesarias, financiar la adquisición de las mismas, y operar las facilidades de acuerdo a los estándares establecidos. El sector privado asume el riesgo de invertir y proveer el servicio contra un pago preestablecido que realiza el gobierno local.

A través de este esquema de financiamiento, la infraestructura o el equipamiento, conjuntamente con el servicio que se presta a través de ellos, se otorgan en concesión por un determinado período de tiempo¹³³, mediante un proceso de licitación pública. El acuerdo implica que la empresa ganadora se hace cargo de un proceso integral que comprende el diseño, la construcción, el financiamiento y la operación del servicio. Dicho servicio es prestado por el operador sin cobrar tasa de uso a los usuarios, y recibe a cambio el pago de un canon por parte del gobierno durante el período de concesión.

Este esquema le permite realizar importantes ahorros al gobierno local, debido a que el mismo pone en marcha un proceso de carácter integrado, mediante el cual se pueden reducir los costos de cada etapa. A través de este mecanismo, el concesionario tiene un fuerte incentivo para racionalizar todo el proceso, de modo de (i) desarrollar un diseño del servicio que optimice el uso y la distribución de los componentes, (ii) utilice un proceso constructivo que minimice los costos, acelere el período de puesta en marcha y maximice la calidad de los insumos utilizados en el mismo, de modo de reducir los futuros costos de mantenimiento, (iii) desarrolle un esquema de financiamiento que le permita reducir el costo financiero de la obtención de recursos, y (iv) lleve a cabo un proceso de operación del servicio que cumpla con los estándares de calidad establecidos por la autoridad municipal, y al mismo tiempo minimice los costos de provisión del mismo. De este modo, el gobierno local se libera de la necesidad de incrementar su endeudamiento (con organismos internacionales o a través del mercado de capitales) para proveer por sí mismo el servicio, reduciendo de este modo el impacto presupuestario que la inversión realizada hubiera implicado.

En Europa hay en la actualidad más de 700 proyectos de diversa escala financiados mediante este esquema. Los proyectos que a escala local se han desarrollado utilizando el mecanismo propuesto, están referidos a:

- Ampliación, renovación, mantenimiento y operación del alumbrado público.
- Operación del sistema de recolección, tratamiento y disposición final de residuos urbanos, patógenos e industriales.
- Ampliación, mantenimiento y operación de plazas y lugares de recreación.
- Ampliación, mantenimiento y operación de escuelas, hospitales, dispensarios, bibliotecas públicas, etc.
- Sistemas de información avanzados.
- Residencia para ancianos.

Los elementos que son centrales para el éxito de un esquema de financiamiento como el mencionado, están referidos a:

- La transferencia de riesgo al actor privado.
- La definición precisa de la calidad y cantidad del servicio a proveer.

¹³³ .- Los plazos en Inglaterra van desde los 25 años a los 60 años.

- La garantía de que la calidad del servicio se mantendrá a lo largo del período de explotación.
- Que el pago del canon sea realizado contra la verificación de la cantidad y calidad del servicio prestado.

FONDO DE FIDEICOMISO DE GARANTÍA - ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO AL PROYECTO

Es posible realizar el financiamiento de ciertos proyectos urbanos mediante la constitución de un fondo de fideicomiso de garantía, también denominado esquema de financiamiento al proyecto, en donde el fondo de fideicomiso cumple el rol de ser un mecanismo de seguridad, apto para lograr una adecuada protección del crédito que financia el desarrollo del proyecto. Operativamente en este tipo de esquema de financiación, el prestatario constituye un fideicomiso de garantía a favor del prestamista, para asegurarle el pago del préstamo otorgado.

El fideicomiso es un contrato mediante el cual se transfiere una propiedad a título de confianza. Mediante dicha transferencia, se transmite el título para disponer de los bienes objeto de negocio, dentro de los límites y con sujeción a las modalidades previstas para el cumplimiento de los fines perseguidos en el acto constitutivo (Freire, 1997).

Las partes intervinientes en el contrato de fideicomiso son en principio tres: fiduciante, fiduciario y beneficiario.

Fiduciante: Es el constituyente del fideicomiso, es decir, el sujeto que transmite la titularidad de bienes o derechos al fiduciario. Puede ser una persona física o jurídica. El fiduciante puede ser, al mismo tiempo, beneficiario, cuando constituye el fideicomiso a su favor.

Fiduciario: Es el que adquiere los bienes, y se compromete a cumplir con el encargo y a darles el destino que determine el fiduciante en el contrato. Deberá administrar o realizar los actos pertinentes de los bienes fideicomitados para la consecución de la finalidad señalada en la constitución del mismo.

Beneficiario: Es la persona (física o jurídica) que debe recibir los beneficios derivados del cumplimiento del encargo registrados en la constitución del fideicomiso, y eventualmente, los bienes fideicomitados.

El financiamiento de proyectos mediante la conformación de un fondo de fideicomiso, adquiere una característica particular cuando se lo utiliza bajo la forma de financiación al proyecto. En esta caso, el mecanismo de financiamiento es fundamentalmente:

- Un préstamo que se otorga teniendo en cuenta exclusivamente la capacidad de generación de fondos del propio proyecto.
- Una financiación sin recurso contra el prestatario.
- El prestamista se cobra exclusivamente del flujo de fondos generado por el proyecto.
- No se trata de un préstamo que se otorga sobre la base de la responsabilidad crediticia del prestatario.

La clave del éxito en este tipo de esquema de financiamiento, es demostrar al prestamista que el emprendimiento es cien por cien seguro. De esta forma el financista tiene la certeza de recuperar el préstamo otorgado con el flujo de fondos generado por el proyecto.

En la experiencia internacional, los contratos que habitualmente se han llevado a cabo con financiamiento al proyecto han estado referidos a (i) construcción de centrales de cogeneración de energía eléctrica y vapor, (ii) minería, (iii) construcción de autopistas, y (iv) construcción de estadios deportivos entre otros.

Los pasos a seguir en un esquema como el planteado son, en términos generales, los siguientes:

- *Constitución de una sociedad con objeto único.*
Generalmente se requiere constituir una sociedad con objeto único que se responsabilice del desarrollo del proyecto (sociedad desarrollista).
- *Contrato de compra-venta del servicio o del bien.*
El segundo paso está referido a la necesidad de formular el proyecto, realizar los estudios de viabilidad financiera del mismo, determinar el flujo de fondos que la operación del proyecto generará, y elaborar un contrato con el demandante de los bienes o servicios a proveer, en el cual el comprador se compromete a la adquisición de los mismos por un período de tiempo determinado y a un precio especificado de antemano.

El objetivo de este punto, es asegurarse un flujo de fondos permanente que sea suficiente para enfrentar la amortización de la inversión y el repago del crédito.

- *Locación o usufructo.*

Es necesario que los derechos del desarrollista sean irrevocables, no litigiosos y con una duración mínima igual al tiempo necesario para el pago de la financiación. Asimismo, es necesario contar con estudios del impacto ambiental que el proyecto generará en la zona de emplazamiento.

- *Locación de obra.*

Si el desarrollista no es una empresa constructora, será necesario celebrar un contrato de locación de obra en el cual el desarrollista será el comitente. En este caso, la calidad de la empresa constructora que tenga a cargo la obra es de gran importancia, ya que será uno de los factores que evaluará el financista.

Por otra parte es conveniente que todo el proceso de construcción y montaje sea supervisado por una consultora que inspire confianza al prestamista. Es muy importante que la obra no registre atrasos y que la obra se termine en la fecha comprometida.

- *Operación y mantenimiento.*

La designación del operador del emprendimiento es una decisión muy importante. Esto normalmente se realiza mediante la firma de un operating & management agreement, mediante el cual el operador de hace cargo de mantener la capacidad de producción de la planta, y cobra un honorario por dicha tarea, en tanto que el desarrollista es responsable de la venta de los bienes producidos por la planta.

- *Previsibilidad del proyecto.*

En todos los proyectos debe pactarse seguros durante todo el proceso, de modo de eliminar la existencia de riesgos asociados a situaciones eventuales de fuerza mayor. Es importante además asegurarse de que en ninguno de los contratos entre el desarrollista y las diferentes partes, sea posible rescindir los contratos automáticamente, debido a que es necesario otorgarle al financista un período de gracia, para que frente a ciertas eventualidades pueda hacerse cargo (step in) del desarrollo o la operación del proyecto.

- *Préstamo y fideicomiso de garantía.*

El desarrollo de todas estas etapas se lleva a cabo teniendo en cuenta la opinión del financista. Una vez que éste acepta la propuesta, firma con el desarrollista un contrato de préstamo donde este último tiene la calidad de prestatario.

Generalmente el financista exige como garantía la cesión fiduciaria de los derechos que tiene el desarrollista en cada uno de los contratos señalados. De este modo, el financista otorga un crédito al desarrollista para que realice el emprendimiento, y en seguridad del crédito instrumenta un fideicomiso de garantía en donde el financista (acreedor) es el beneficiario.

En este contrato de fideicomiso el desarrollista es el fiduciante, y transmite al fiduciario todos sus derechos y acciones emergentes de los siguientes contratos:

- *Compraventa del servicio o del bien.*
- *Operación y mantenimiento.*
- *Construcción y equipamiento.*
- *Contrato de locación.*

El fideicomiso de garantía sobre estos contratos sirve en primer término para que el fiduciario pueda realizar lo que se llama *step in*, es decir, entrar por sí mismo a remediar el contrato cuando hay incumplimientos.

Esto supone que en todos los contratos cedidos en garantía todas las partes han renunciado al derecho de rescindir el contrato sorpresiva o automáticamente, de modo de otorgarle al acreedor un período de gracia en el cual se le permita al mismo hacerse cargo del desarrollo del proyecto.

Una vez que el emprendimiento está amortizado y el préstamo haya sido devuelto en su totalidad, se extingue el fideicomiso de garantía.

CONCLUSIONES

En el presente documento, se ha brindado una descripción sintética de cuatro mecanismos que permiten financiar proyectos urbanos de diferente escala. Cada uno de estos mecanismos de financiamiento, denominados aquí como no tradicionales, cuenta con importantes experiencias de aplicación en numerosas ciudades del mundo, que han puesto de manifiesto la viabilidad de los mismos.

Como se menciona más arriba, estos mecanismos de financiamiento son solo una parte de un conjunto de experiencias más amplias que deben ser analizadas, sistematizadas y difundidas si se pretende abordar de manera sustentable el financiamiento de proyectos urbanos. Por esta razón, así como por la necesidad de avanzar en la identificación y experimentación de nuevas formas de generar recursos para el desarrollo de proyectos de escala urbana y metropolitana, es que se considera que la utilización de los mismos es no solo pertinente, sino también oportuna.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, John. Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth. National Tax Journal. Vol. XLIII. 1990.
- Cervero, Robert. "The Transit Metropolis: A Global Inquiry". 1998
- Darche, Benjamin. Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions. Infrastructure Notes. Urban No. FM-9. March 1997. The World Bank.
- Davey, Kenneth. Financiamiento de las Ciudades en La Ciudad del Siglo XXI. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 1998.
- Davidson, Jonathan. Tax Increment Financing as a Tool for Community Redevelopment. Journal of Urban Law. 56 Winter 1979.
- El Daher, Samir. Municipal Bond Markets Experience of the USA. Infrastructure Notes. Urban No.FM - 8a. February 1997a. The World Bank.
- El Daher, Samir. Municipal Bond Markets Prospects for Developing Countries. Infrastructure Notes. Urban No.FM - 8b. February 1997b. The World Bank.
- Ficinski Dunin, Lubomir. Estrategia para el Financiamiento para las Inversiones Municipales en La Ciudad del Siglo XXI. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 1998.
- Freire, Bettina. "El Fideicomiso: Sus proyecciones en los negocios inmobiliarios". Editorial Abaco. 1997.
- Gomez, Antonio. FINDETER, Sistema de Financiamiento para las Inversiones Municipales en La Ciudad del Siglo XXI. Eduardo Rojas y Robert Daughters Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 1998.
- Huddleston, Jack. Distribution of Development Costs under Tax Increment Financing. Journal of the American Planning Association. Spring 1996.
- McLeod, Ruth. Bridging the Finance Gap in Housing and Infrastructure. India: A Case Study. Homeless International. January 2000.
- Zipf, Robert. "How Municipal Bonds Work". New York Institute of Finance. 1995.

