

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

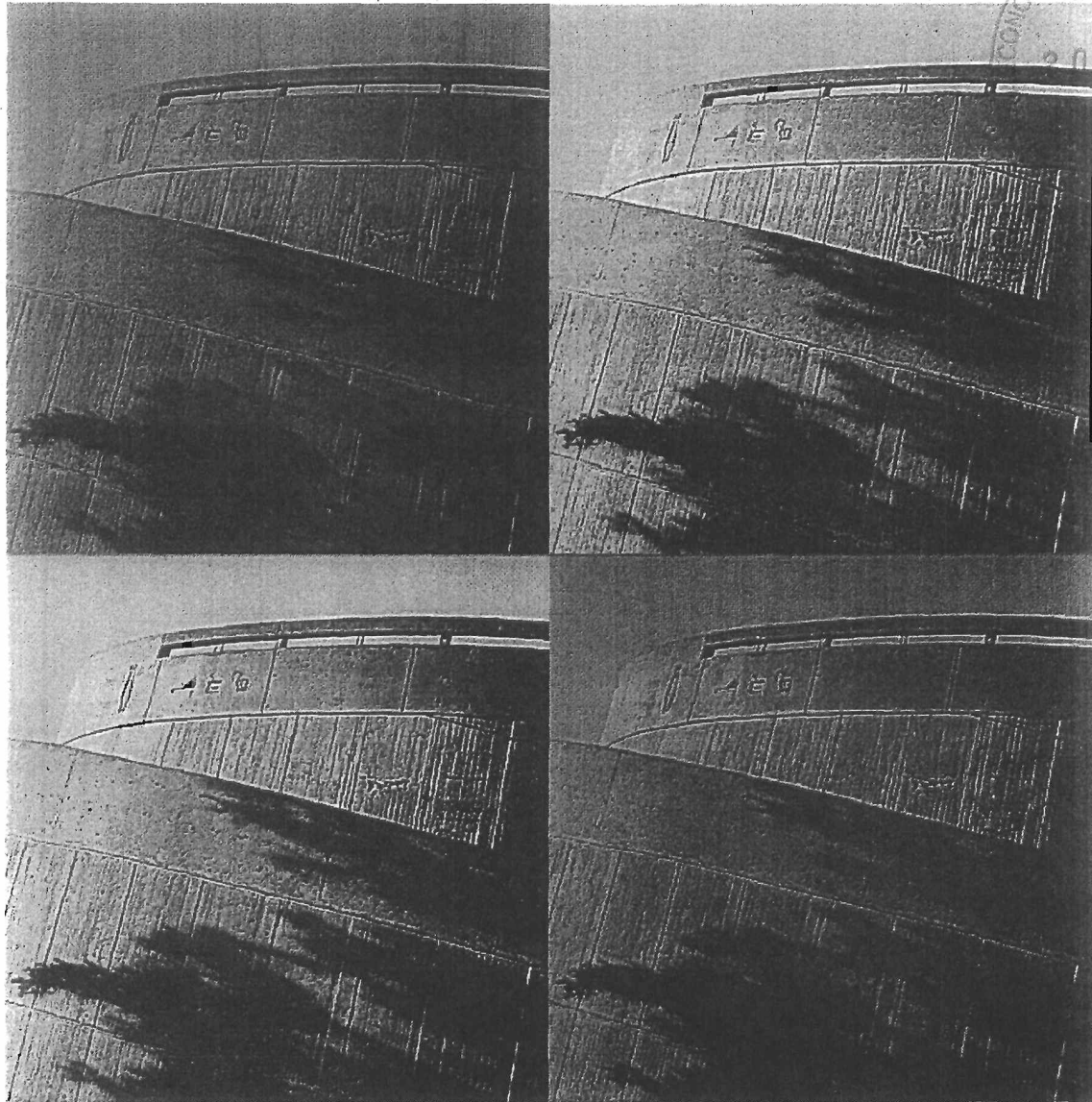
ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

XV Seminario Regional de Política Fiscal

CEPAL, Naciones Unidas

Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 2003



Inter-American Development Bank



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA

ILPES



CEPAL





Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA



XV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL

CEPAL, Naciones Unidas

Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003

El XV Seminario Regional de Política Fiscal es organizado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, a través del ILPES, con el copatrocinio del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile.

La I Reunión de responsables del presupuesto (29 de enero) es organizada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, a través del ILPES, con el patrocinio del Servicio de Gestión Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PUMA-OCDE), bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile.

El Taller Complementario, **Política fiscal y medio ambiente en los países de América Latina y el Caribe** (30 de enero), es patrocinado por el Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, conformado por la CEPAL, el PNUD, el PNUMA, el BID y el Banco Mundial.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL XV SRPF:

Sra. Teresa Ter-Minassian (FMI);
Sr. Peter Kalil (BID);
Sr. Guillermo Perry (Banco Mundial);
Sra. Blanca Moreno-Dodson (Instituto del Banco Mundial);
Sr. Ricardo Martner (ILPES, CEPAL)

COORDINACIÓN GENERAL:

Para mayores informaciones sobre el contenido y/o aspectos administrativos, favor contactar a:
Ricardo Martner (ILPES, CEPAL), e-mail: rmartner@eclac.cl ; Teléfono (562) 2102619,
Fax: (562) 2066104

COORDINACIÓN TALLER COMPLEMENTARIO:

Jean Acquatella (División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL)
e-mail: jacquatella@eclac.cl; Teléfono (562) 2102153, Fax (562) 2080484

Los expositores dispondrán de veinte (20) minutos para hacer una presentación resumida de sus trabajos, y los comentaristas de diez (10) minutos para desarrollar sus reflexiones.



Programa

Lunes 27 de enero (Mañana)

8:30 Salida del bus desde el Hotel Sheraton a la CEPAL

8:45 Registro de Participantes

9:15 **SESIÓN INAUGURAL**

Palabras de apertura

José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL

María Eugenia Wagner, Ministra de Hacienda subrogante, Chile

10:00 **Disertación Inaugural**

Teresa Ter-Minassian (Directora, Fiscal Affairs Department, FMI): "Fiscal Aspects of Recent Capital Account Crisis. Lessons for Latin America"

10:30 **Discurso inaugural**

Juan Ricardo Ortega (Vice-ministro, Ministerio de Hacienda, Colombia): "Evolución y perspectivas de las finanzas públicas en Colombia".

11:00 Café

11:15 **SESIÓN 1**

"Reglas macro-fiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios"

Preside

Teresa Ter-Minassian (Directora, FAD - IMF)

Tema 1.1 "Reglas macro-fiscales en países de la OCDE"

Conferencistas

Daniele Franco (Public Finance Directorate, Research Department, Banca d'Italia): "The Debate on EMU Fiscal Rules"

Jon Blondal (Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE): "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends"

Juan Varela (Ministerio de Economía y Hacienda, España): "Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española"

Debate General

13:00 Almuerzo



Lunes 27 de enero (Tarde)

14:30 **Tema 1.2 “Indicadores de sostenibilidad fiscal”**

Conferencistas

Evan Tanner (IMF Institute) “Fiscal Rules and Countercyclical Policy: Frank Ramsey meets Gramm-Rudman-Hollings”

Humberto Mora (Fondo Latinoamericano de Reservas): “Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno en los Países Miembros del FLAR”.

Sergio Clavijo (Banco Central de la República de Colombia): “Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia”.

Alfredo Astorga (Banco Central del Ecuador): “Sostenibilidad de la Deuda Pública: el caso de Ecuador”

Debate General

16:15 Café

16:30 **Tema 1.3 “Reglas macro-fiscales en América latina”**

Conferencistas

Carlos Mussi (CEPAL): “Desarrollo de reglas macrofiscales en Brasil: resultados y perspectivas”

Cleber Ubiratan de Oliveira (Jefe de asesores, Secretaria del Tesoro Nacional, Brasil): “Aspectos de responsabilidad fiscal en Brasil: avances después del 2000”

Mario Marcel (Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile): “Balance Estructural: la Base de la Nueva Política Fiscal Chilena”

Félix Jiménez (Asesor, Viceministerio de Hacienda del Perú): “El Carácter Procíclico de la Política fiscal: Notas sobre la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal”

Comentarios

Roberto Martirene (Secretaría de Hacienda, Argentina)

José Pablo Arellano (CEPAL)

Debate General

Síntesis (Ricardo Martner, ILPES/CEPAL)

18:30 Cocktail de Bienvenida

19:30 Salida del bus desde la CEPAL para el Hotel Sheraton



Martes 28 de enero (Mañana)

08:30 Salida del bus desde el Hotel Sheraton a la CEPAL

09:00 **SESIÓN 2**

“Tendencias recientes en los programas apoyados por las Instituciones Financieras Internacionales”

Preside

Juan Carlos Lerda (CEPAL)

Tema 2.1: “La política fiscal en los países pobres altamente endeudados”

Conferencistas

Sanjeev Gupta (Fiscal Affairs Department, FMI): “Is the PRGF Living Up to Expectations? An Assessment of Program Design”

Blanca Moreno-Dodson (World Bank Institute): “Soberanía Fiscal y Función de los Donantes en los países HIPC”

Comentarios

Rubén Ferrufino (Vice-ministro de Presupuesto y Contaduría, Bolivia).

Julio Francisco Báez (Comisión de Gobierno sobre Ley de Responsabilidad Fiscal, Nicaragua)

Debate General

11:15 Café

11:30 **Tema 2.2: “Reforzando la arquitectura financiera internacional”**

Conferencistas

Tom Dawson (Director, External Relations Department, IMF): “Current perspectives on Sovereign Debt Restructuring Mechanism”.

Manuel Marfán (Director, División de Desarrollo Económico, CEPAL): “Globalización financiera y Gobernabilidad”

Comentarios

Alberto Barreix (División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID)

Stephany Griffith-Jones (Institute of Development Studies, Sussex University)

Debate General

13:00 Almuerzo



Martes 28 de enero (Tarde)

14:30 **SESIÓN 3**

“Los efectos de los procesos de globalización e integración regional sobre los sistemas tributarios”

Preside

Peter Kalil, Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID

Tema 3.1: “Integración regional y sistemas tributarios”

Conferencistas

María Eugenia Wagner (Subsecretaria de Hacienda, Chile): “Consecuencias tributarias de los proyectos de plataforma de inversiones”.

José María Vallejo Chamorro (Subdirector General de Asuntos Fiscales Internacionales, Ministerio de Hacienda, España): “Los convenios para evitar la doble imposición: ventajas e inconvenientes”.

Luiz Villela/ Alberto Barreix (División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID): “Tributación en el MERCOSUR y Posibilidades de Coordinación”

Comentarios

Ernesto Rezk (Universidad de Córdoba)

Claudino Pita (Director de Planificación Estratégica y Estudios, CIAT)

16:30 Café

16:45 **Tema 3.2 “Consecuencias sobre la equidad distributiva”**

Conferencistas

Sanjeev Gupta (FAD - FMI): “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”

Juan Carlos Gómez Sabaini (Consultor Económico - Tributario): “Consecuencias sobre la equidad distributiva y el sistema tributario. Un análisis para el caso argentino”

Comentarios

Carlos Scartascini (Departamento de Investigación, BID)

Michael Jorrat (Director de Estudios, SII, Chile)

Debate General

18:30 Salida del bus desde la CEPAL para el Hotel Sheraton



Miércoles 29 de enero (Mañana)

08:30 Salida del bus desde el Hotel Sheraton a la CEPAL

9:00 **SESIÓN 4**

I Reunión de Responsables de Presupuestos

Preside

Juan Martin (CEPAL)

Tema 1 “Gestión por resultados y programación plurianual”

Conferencistas

Michael Ruffner (Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE) “Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries”

Nelson Shack (Director de Presupuestos, Perú): “Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú”

Martita Ghirlanda (Governo do Distrito Federal, Brasil): “O Processo Institucional de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003”

Debate General

11:00 Café

11:15 **Conferencistas**

Carlos Hurtado (Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México): “La Gestión por resultados en México”

Roberto Martirene (Secretaría de Hacienda, Argentina) “El presupuesto preliminar; Su inserción en el modelo de formulación y asignación del presupuesto nacional de Argentina”

Luna Israel (Dirección de Presupuestos, Chile): “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados”

Debate General

13:00 Almuerzo



Miércoles 29 de enero (Tarde, sesión paralela)

14:30 **SESIÓN 5**

I Reunión de Responsables de Presupuestos

Tema 2 “**Buenas prácticas de presupuestación y contabilidad pública**”

Preside

Lynnette Asselin (BID)

Conferencistas

Adrienne Cheasty (FAD-IMF): “Fiscal Accounting Issues: the IMF perspective”

Jon Blondal (Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE) “Accrual Accounting and Budgeting: Recent Developments”

Mario Marcel (Director de Presupuestos, Chile): “Desafíos y tareas pendientes en Chile para alcanzar los estándares de transparencia fiscal”

Debate General

16:00 **Café**

16:15 **Conferencistas**

Marcos Makón (Presidente, ASAP): “Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina”

Hector Casals (Viceministro, Ministerio de Finanzas y Precios, Cuba): “Avances en la Implantación de la Administración Financiera Gubernamental”

Comentarios

Juan Carlos Camacho (Ex - Director de Presupuestos, Bolivia)

Rodolfo Sepúlveda (Dirección de Presupuestos, Chile)

Debate General

18:30 **Salida del bus desde la CEPAL para el Hotel Sheraton**



Miércoles 29 de enero (Tarde, sesión paralela)

14:30 **SESIÓN 6**

“Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”

Preside

Fernando Sánchez Albavera (Director, ILPES/CEPAL)

Conferencistas

Daniele Franco (Banca d'Italia): “Fiscal Rules for Sub-national Governments: What Lessons from EMU Countries?”

David Rosenblatt (Banco Mundial): “Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Rules?”

Sol Garson (AP Consultores, Brasil): “A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil: criando instrumentos para o Equilíbrio Fiscal de Estados e Municípios”

Jose Roberto Afonso (BNDES e Câmara dos Deputados): “Descentralização Fiscal e Políticas Sociais no Brasil”

Marcos Nobrega: “The fiscal accountability act: Brazil's experience”

Comentarios

Jorge Jatobá (Secretario, Secretaría de Hacienda, Pernambuco)

Debate general

16:30 Café

16:45 **Conferencistas**

Russell Robinson (Forum of Federations): “Canadian experiences in fiscal decentralization”

Oscar Cetrángolo (CEPAL): “Apreciaciones Sobre El Federalismo Fiscal En Argentina Durante La Convertibilidad”

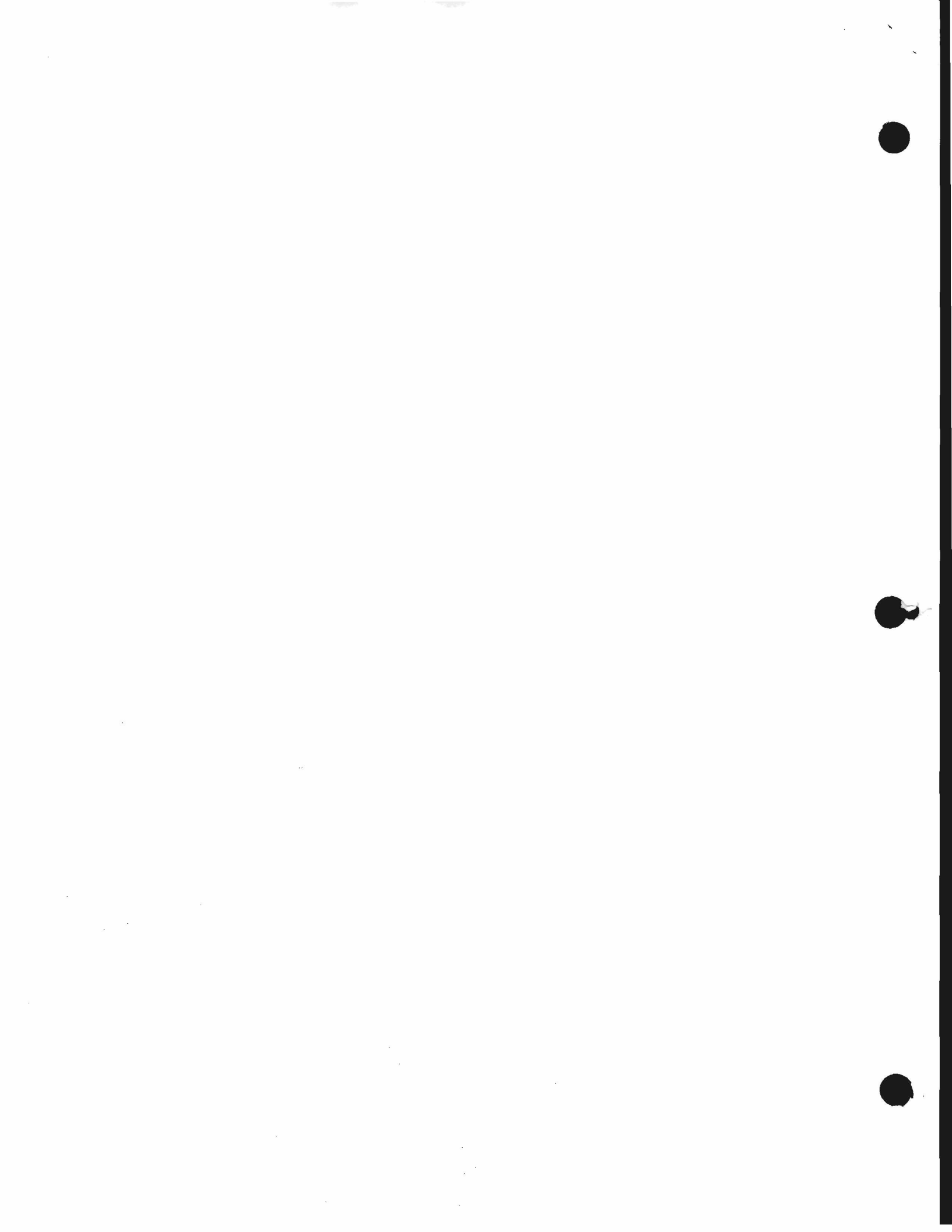
Miguel Angel Asensio (Ministro de Hacienda y Finanzas, Provincia de Santa Fe): “Una Nota sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales”

Juan Amieva Huerta (Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, México): “Federalismo Fiscal en México”

Eduardo Gómez (Jefe del Programa de Gasto Público, INDETEC, SHCP): “La descentralización fiscal en México”

Debate General

18:30 Salida del bus desde la CEPAL para el Hotel Sheraton





Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA



XV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL

CEPAL, Naciones Unidas

Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 2003

El **XV Seminario Regional de Política Fiscal** es organizado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, a través del ILPES, con el copatrocinio del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile.

CONTENIDO DE LAS SESIONES

SESIÓN 1

“Reglas macro-fiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios”

El “incrementalismo racional” que caracterizó al proceso presupuestario en los países de la OCDE hasta mediados de los años ochenta ha sido paulatinamente sustituido en los noventa por un “decrementalismo racional”, marcado por el establecimiento de reglas macro-fiscales y de metas plurianuales de reducción de déficit y de contención del gasto público en términos de su participación en el PIB.

En América Latina, luego del “ajuste convulsivo” de los ochenta, la década de los noventa puede denominarse como la del “incrementalismo desordenado”, pues en varios países este proceso ha sido la consecuencia de la expansión de los gastos vinculados a ciertos derechos establecidos, en la seguridad social y en la descentralización de algunas funciones del Estado. Esta dinámica, desafortunadamente, no fue acompañada de progresos permanentes en materia de recaudación tributaria, con el consiguiente impacto negativo en el saldo público.

La reciente tendencia al aumento del déficit y de la deuda pública ha vuelto a plantear la cuestión de la sostenibilidad de la política fiscal en América Latina, por lo que parece primordial una cuidadosa planificación del gasto público (y de su financiamiento) en los años venideros. Para mejorar la capacidad de la Administración central en el control de las finanzas públicas, en muchos países se han promulgado leyes de responsabilidad y de transparencia fiscal o se han establecido metas explícitas de saldo público global o de superávit primario a mediano plazo.

Las reglas macro-fiscales se definen como restricciones formales al comportamiento de las autoridades económicas, que deben permanecer por un período prolongado, y a pesar de cambios significativos en las circunstancias. Ante la posibilidad de políticas discrecionales irresponsables o incompetentes (sospecha que por cierto tiene raíces en episodios del pasado reciente), la aspiración de amplios sectores vinculados al quehacer económico es incorporar reglas claras y explícitas en la conducción de las políticas económicas en general, y de la fiscal en particular. Para ser estables y por lo tanto creíbles, estas reglas deben asegurar sostenibilidad en las cuentas públicas en el mediano plazo, e incorporar al mismo tiempo mecanismos que aseguren una adecuada internalización de las externalidades positivas y negativas, como los ciclos macroeconómicos y de términos de intercambio.

Para lo primero --asegurar una senda convergente de ingresos y gastos en condiciones normales -- es importante mantener o generar superávit primarios compatibles con la estabilidad de la deuda pública. Resulta interesante examinar algunas innovaciones que se han revelado claves para el control global del gasto en los países de la OCDE, como la programación plurianual de gastos, la disociación en dos etapas del proceso presupuestario (separando la discusión de los grandes agregados presupuestarios del detalle de las partidas), la contabilidad y presupuestación sobre base devengada y por cierto la presupuestación de los pasivos contingentes. Para lo segundo -- permitir una cierta flexibilidad en función de las condiciones del entorno macroeconómico -- es clave la consideración de metas cíclicamente ajustadas de manera a asegurar la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos.

Tres son entonces los aspectos cruciales que se discutirán en esta sesión: los criterios de sostenibilidad fiscal, los procedimientos presupuestarios idóneos para asegurar el control de gasto público, y las maneras de encarar la conducción de la política fiscal en función de la posición cíclica de las economías. Se expondrán las experiencias recientes de la Unión Europea con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las innovaciones presupuestarias en algunos países de la OCDE, y se examinarán las implicancias de la adopción reciente de reglas macro-fiscales en Brasil, Ecuador, Perú y Chile. También se discutirán aspectos metodológicos claves para un buen diseño de estos instrumentos, con aplicaciones al caso de España, de Colombia y de los países miembros del FLAR.

Quedará sin duda sin respuesta la interrogante recurrente: son estas reglas una moda, un adorno innecesario que introduce rigideces adicionales (en el entendido de que nada puede reemplazar el buen uso de la discrecionalidad de la autoridad), o se trata de iniciativas que efectivamente han mejorado el entorno macroeconómico y la conducción de la política fiscal?

SESIÓN 2:

“Tendencias recientes en los programas apoyados por las Instituciones Financieras Internacionales”

En los últimos años, el FMI y el Banco Mundial han desarrollado en forma conjunta iniciativas muy importantes en materia de prevención y resolución de crisis, de racionalización de la condicionalidad estructural y de reducción de la deuda externa a niveles sostenibles¹. En la sesión se abordará con mayor detalle la temática de reducción de la deuda en los países en que su valor presente neto es insostenible.

Se examinará la experiencia reciente del marco diseñado por el FMI y el Banco Mundial para proveer asistencia especial a los países más endeudados. En particular, la elaboración de los PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*) ha significado un enorme esfuerzo de programación plurianual de las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, a través de un proceso participativo que ha involucrado a las autoridades, a organizaciones no gubernamentales y por cierto a los organismos internacionales. Estos marcos integrales de desarrollo en la práctica conducen a una revalorización del tradicional plan plurianual. Las dos exposiciones programadas presentarán los principales aspectos de estas iniciativas en los países que han recibido asistencia con financiamiento PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*) en la región, y luego representantes de los países involucrados darán su visión del impacto de este proceso sobre el desarrollo económico y sobre las finanzas públicas.

Se abordarán también tópicos referidos al reforzamiento de la nueva arquitectura internacional. La inadecuada participación de los países en desarrollo en las Instituciones Internacionales ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años. Como lo plantea la CEPAL en su más reciente documento², es esencial la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad para manejar la globalización financiera, basadas en principios comunes que exigen un esfuerzo explícito de institucionalización. Para ello, se revisarán los principios de gobernabilidad que permitirían un mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global.

Como consecuencia de la sucesión de episodios críticos en diversos países en el último lustro, han surgido múltiples propuestas para fortalecer los mecanismos globales de prevención y de resolución de las crisis. Se revisará la iniciativa impulsada por el FMI referida a los mecanismos propuestos para la reestructuración de la deuda soberana, SDRM (*Sovereign Debt Restructuring Mechanisms*), aplicables a la circunstancia en que, a pesar de los esfuerzos de la autoridad fiscal, la deuda relativa al PIB crecerá indefinidamente. En el marco de la nueva institucionalidad global, es necesario considerar mecanismos ordenados de reestructuración o de reducción cuando el servicio de la deuda con los contratos vigentes no es posible o cuando la deuda es insostenible.

¹ El lector interesado podrá encontrar abundantes estudios y opiniones en <http://www.imf.org> y en <http://www.worldbank.org/>

² Véase CEPAL, Naciones Unidas (2002): “Globalización y desarrollo”, Santiago de Chile. Disponible en www.cepal.org

SESIÓN 3

“Los efectos de los procesos de globalización e integración regional sobre los sistemas tributarios”

El auge de la inversión extranjera, la proliferación de Tratados de Libre Comercio y la inminencia de nuevas definiciones respecto de la configuración del ALCA harán necesarias una profunda reconsideración de los sistemas tributarios vigentes. En especial, las exigencias de armonización regional y subnacional van a ser cada vez mayores en un contexto de una apertura comercial y financiera creciente, dando paso tal vez a esquemas de cooperación más que de competencia tributaria. En el nuevo escenario coexistirán dos circunstancias: la generalización de las inversiones transnacionales y el mantenimiento de las soberanías fiscales nacionales. Este marco plantea una problemática fiscal específica.

En esta sesión se abordarán diversos aspectos de esta disyuntiva. Se expondrá en primer término el caso de Chile, en que la Ley reciente conocida como de “plataforma de inversiones” busca aprovechar en forma más efectiva los beneficios de un mundo globalizado, generando incentivos para la inversión y el crecimiento con la actualización y perfeccionamiento de la normativa tributaria, y poniendo especial cuidado en que el país no sea considerado como un paraíso tributario.

La globalización tiene como corolario una necesaria modernización de los convenios de doble imposición. Se expondrán las ventajas e inconvenientes de las distintas maneras de abordar esta problemática, con especial énfasis en la experiencia reciente de España. También se analizarán las dificultades que surgen de las diferencias de los sistemas tributarios en el MERCOSUR, donde a la competencia tributaria entre Estados se agregan los problemas existentes a nivel subnacional.

Por otra parte, los procesos de globalización e integración pueden llevar a una posible caída de la progresividad del sistema. En promedio, la distribución del ingreso es más desigual antes de impuestos en los países industriales que en los países en desarrollo. Una característica propia de los sistemas tributarios de los países en desarrollo es entonces que no modifican mayormente la distribución del ingreso. Este proceso probablemente se ha agravado como consecuencia de la mayor movilidad de capitales y de mano de obra especializada. Aunque la medición del impacto de los tributos es compleja e imprecisa, los estudios presentados muestran que los actuales sistemas son poco progresivos, aunque cuando se toman en cuenta los efectos del gasto público en transferencias de salud y educación se aprecia una mayor progresividad de la acción del Estado.

SESIÓN 4

"Gestión por resultados y programación plurianual"

Desde inicios de los noventa, prácticamente todos los países miembros de la OCDE han realizado ingentes esfuerzos para mejorar la calidad de sus gastos públicos implementando un enfoque de resultados en sus sistemas de gestión y de presupuestos. Los procesos han sido diversos, y adaptados a las capacidades, prioridades y culturas nacionales. La OCDE se encuentra trabajando en una base de datos que le permite realizar una comparación sistemática de los principales avances en esta materia. En la primera parte de esta sesión se examinarán los principios de una gestión pública orientada a "gobernar para los resultados".

Las iniciativas también han sido abundantes en América Latina. Se discutirá el marco teórico de las técnicas de medición y evaluación del gasto público y el uso de indicadores de desempeño y su pertinencia a partir de las experiencias de Brasil, Chile, Perú y México. En algunos países como Brasil, México y Perú, el proceso institucional de evaluación gubernamental ha sido explícitamente vinculado al ciclo de ejecución de los planes de desarrollo y de los presupuestos plurianuales. En el caso de Chile, aunque no existe este vínculo legal entre la programación plurianual y la evaluación de programas públicos, la continuidad del régimen político durante más de diez años ha permitido la implementación de un Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados plenamente integrado al proceso presupuestario. En el caso de Argentina se ha avanzado en la implementación del denominado presupuesto preliminar; suerte de adaptación de métodos de planificación estratégica y de presupuesto base cero, a una realidad presupuestaria cambiante. De las experiencias reseñadas, y probablemente de las otras que se analizarán en la sesión, surge la necesidad de "decodificar" los informes emanados de la evaluación para diversos segmentos de la Sociedad y promover debates sectoriales más amplios.

SESIÓN 5

"Buenas prácticas de presupuestación y contabilidad pública"

En un entorno de deflación de activos (en la mayoría de los países desarrollados), y de contracción de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo, los temas contables adquieren una importancia crucial. Los devastadores efectos de malas prácticas en el ámbito corporativo se han encargado de demostrar de que no se trata de un tema menor. En el área del sector público, la observancia de los procedimientos contenidos en los recientes manuales de estadísticas fiscales y de transparencia fiscal del FMI son parte integrante de una adecuada integración de los países emergentes a la comunidad financiera internacional.

Aunque los avances en materia de homogeneización de los estándares de contabilidad pública son sustantivos, algunas prácticas recientes pueden magnificar los déficit públicos, lo que puede derivar en procesos de ajuste de excesiva austeridad. Por ejemplo, desde una perspectiva económica, agregar las cuentas del Gobierno General, de las empresas públicas y del Banco Central no parece una práctica muy convincente cuando no existen actividades cuasi-fiscales.

Una cuestión clave es el criterio de contabilidad aplicado a las reglas macro-fiscales. Como se sabe, en la mayoría de los casos las normas contables se definen en base caja (en que se registra la operación en el momento en que se efectúa el pago), y no en base devengada (en que se registra la operación en el momento en que se produce la obligación de efectuar el pago). La combinación de una contabilidad sobre base de caja con metas fiscales explícitas puede empujar hacia un uso extenso de maquillajes contables, especialmente en lo que se refiere a diferimientos. Un presupuesto puede aparecer balanceado en el corto plazo, pero estar originando compromisos que no serán sostenibles en el futuro, o financiarse mediante una reducción del patrimonio público - a través de ventas de activos o reducciones de la inversión- que involucrarán una progresiva merma de financiamiento futuro.

En la primera parte de la sesión se presentarán los problemas y controversias de la contabilidad gubernamental en la visión del FMI. También se reseñarán los principales dilemas de los países de la OCDE que transitan hacia una contabilidad y presupuestación sobre base devengado. Se analizan los problemas de valoración, los estándares contables y los sistemas de depreciación en el tratamiento de activos como el patrimonio, la infraestructura pública y los programas de seguridad social.

La clave en la implementación de sistemas contables apropiados para una gestión por resultados es el impulso de una "cultura de cambio", donde la información que entrega el nuevo sistema contable y presupuestario sea utilizada para mejorar la toma de decisiones gubernamental. Los esfuerzos que han hecho los Gobiernos de América Latina -- con el apoyo de los organismos internacionales -- para modernizar sus sistemas de administración financiera son notables. En la segunda parte de esta sesión se hará un balance de estos procesos, con una pregunta inevitable: hasta qué punto se han cumplido las expectativas iniciales de la implementación de los sistemas integrados de administración financiera?

SESIÓN 6

"Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal"

La descentralización de la gestión pública es una política de Estado que ha sido adoptada en grados diversos por los países de la región. Este movimiento ha sido parte integrante de los procesos de democratización, pero también ha perseguido objetivos de eficiencia económica y de equidad distributiva. A más de diez años de iniciados los primeros procesos, el balance parece positivo en cuanto a los avances en la democratización de las sociedades. En cuanto a la provisión de servicios públicos, la salud y la educación, el saldo es menos alentador. En algunos casos incluso se transfirieron los gastos, pero no el monto de recursos necesario para asegurar una adecuada calidad de las prestaciones.

Las restricciones emanadas de la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal han generado significativos impactos sobre el manejo de las finanzas públicas de los Gobiernos sub-nacionales. La observancia de estas leyes no descansa sólo en las responsabilidades penales que recaen sobre las autoridades, sino en el desarrollo de una capacidad institucional y en la participación de la ciudadanía en el proceso de control de cuentas.

Aunque se espera que estas leyes, y la absorción de "deudas viejas" por parte de los Estados Nacionales, permitan morigerar los desequilibrios fiscales inherentes al enorme volumen de gastos que enfrentan los Gobiernos subnacionales y a las menguadas fuentes de financiamiento local, subsisten dos desafíos. Uno, la búsqueda de un adecuado balance entre las transferencias del Gobierno Central y los ingresos propios, y otro, la elaboración de mecanismos de solidaridad territorial que compensen al

menos en parte las enormes disparidades regionales. Parecen surgir evidencias que estos contrastes se habrían incluso acentuado en la década de los noventa.

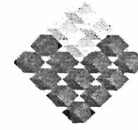
Se examinarán las experiencias de reglas fiscales subnacionales en el caso de la Unión Europea y e Canadá, y las iniciativas en distintos países de América Latina para estabilizar las transferencias. En el caso de Brasil, se enfatizará el papel que cumplen los Tribunales de Cuenta Estaduales en la nueva ley de responsabilidad fiscal y se analizará el impacto de la descentralización en las políticas sociales. Se abordará asimismo la crisis del federalismo en Argentina y se examinarán las iniciativas recientes en el caso de México.

En el ámbito subnacional, los sistemas de transferencias resultan extremadamente procíclicos, al propiciar un mayor gasto cuando hay ingresos fiscales crecientes y obligar a ajustes cuando éstos disminuyen. Los sistemas en que se establecen "derechos" sobre la base de una proporción de los ingresos nacionales o del PIB terminan amplificando al nivel subnacional los ciclos fiscales. Antes que buscar soluciones en cada nivel de Gobierno, no será más apropiado construir mecanismos que permitan enfrentar esta prociclicidad a nivel nacional (como los que se plantean en la sesión I), de manera a asegurar una cierta continuidad de las transferencias a lo largo del ciclo, independientemente de los vaivenes de los ingresos tributarios y del PIB?





Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA



NACIONES UNIDAS
CEPAL

XV SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL

CEPAL, Naciones Unidas

Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 2003

El compendio distribuido no contiene todos los documentos de las sesiones. Algunos serán distribuidos durante las mismas en un formato diferente, y los restantes, especialmente las presentaciones, estarán disponibles en el sitio Web del ILPES,

www.eclac.cl/ilpes, o www.ilpes.org

SESIÓN 1

"Reglas macro-fiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios"

Daniele Franco: "The Debate on EMU Fiscal Rules"

Jon Blondal: "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends"

Juan Varela: "Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española"

Evan Tanner: "Fiscal Rules and Countercyclical Policy: Frank Ramsey meets Gramm-Rudman-Hollings."

Humberto Mora: "Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno en los Países Miembros del FLAR".

Sergio Clavijo: "Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia".

Alfredo Astorga: "La sostenibilidad de la deuda pública: el caso de Ecuador"

Sol Garson: "A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil: criando instrumentos para o Equilíbrio Fiscal de Estados e Municípios"

Félix Jiménez: "El carácter procíclico de la Política Fiscal: Notas sobre la ley de prudencia y transparencia fiscal"

Ricardo Martner: "Criterios de Diseño de Reglas Macro-fiscales"



SESIÓN 2

"Tendencias recientes en los programas apoyados por las Instituciones Financieras Internacionales"

Sanjeev Gupta: "Is the PRGF Living Up to Expectations? An Assessment of Program Design "

Blanca Moreno-Dodson: "Soberanía Fiscal y Función de los Donantes en los países HIPC"

SESIÓN 3

"Los efectos de los procesos de globalización e integración regional sobre los sistemas tributarios"

José María Vallejo Chamorro: "Los Convenios para evitar la doble Imposición: Análisis de sus ventajas e inconvenientes".

Luiz Villela y Alberto Barreix: "Tributación en el Mercosur y Posibilidades de Coordinación"

Sanjeev Gupta: "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries"

SESIONES 4 Y 5

"I Reunión de Responsables de Presupuestos"

Michael Ruffner: "Overview of Results Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries"

Martita Ghirlanda: "O Processo Institucional de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003"

Marcela Guzmán: "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados"

Jon Blondal: "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Developments"

Ministerio de Finanzas y Precios, Cuba: "Avances en la Implantación de la Administración Financiera Gubernamental"



SESIÓN 6

"Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal"

Daniele Franco: "Fiscal Rules for Sub-national Governments: What Lessons from EMU Countries?"

Jose Roberto Afonso: "Brasil: Descentralização Fiscal e Avanços Das Políticas Sociais"

Marcos Nobrega: "The fiscal accountability act: Brazil's experience"

Oscar Cetrángolo: "Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la convertibilidad"

Miguel Angel Asensio: "Una Nota sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales"

Eduardo Gómez: "La descentralización fiscal en México"

