

FINANZAS PUBLICAS Y DESAROLLO

Coloquio Franco-Latinoamericano

JUAN MARTÍN
MAITE GUIJARRO
(compiladores)

XXV Aniversario del ILPES
ILPES-IIAP (Francia)

Grupo Editor Latinoamericano
Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

212.172

1ª edición

ISBN 950-694-069-X

© 1989 by Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Laprida 1183, 1º, (1425)
Buenos Aires, Argentina. Tel. 961-9135.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

Colaboraron en la preparación de este libro:

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición y armado: Tipografía Pompeya S.R.L. Impresión de tapa: Imprenta de los Buenos Ayres S.A. Películas de tapa: Fotocromos Rodel. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior papel Oespe de 80 gs. y para la tapa cartulina Chambryl de 240 gs. provistos por Copagra S.A.

Presentación

Como consecuencia de la crisis externa por la que atraviesan los países de América Latina, la experiencia de los años recientes ha evidenciado una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. La adopción de programas macroeconómicos cuya racionalidad se fundamenta en el ajuste externo y en la estabilidad interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo, ha afectado, con severidad, el nivel de desempeño de los gobiernos más allá de lo que indica un abultado déficit fiscal.

En consecuencia, el tema del financiamiento público, su impacto sobre los desequilibrios de corto plazo y sus implicaciones para el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazos, han pasado a constituir puntos focales del debate latinoamericano actual.

Por su parte, en Francia, la organización de la relación entre los distintos centros de decisión del sector público ha sido objeto de políticas originales y de orientación cambiante, cuyas modalidades son de particular interés para los países de América Latina.

Por estos motivos el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Institut International d'Administration Publique (IIAP) decidieron organizar —en el marco del Convenio de Cooperación entre ambas instituciones y como uno de los eventos conmemorativos del XXV Aniversario del ILPES— un Coloquio Franco-Latinoamericano sobre Finanzas Públicas y Desarrollo. El Coloquio tuvo lugar en Río de Janeiro en noviembre de 1987 y su organización contó con el patrocinio del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ), del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El ILPES —institución permanente de las Naciones Unidas y Agencia Intergubernamental de Servicios para sus 38 Gobiernos Miembros— es un organismo especializado en planificación y coordinación de políticas públicas incluyendo, entre sus áreas de especialidad técnica, la de programación del sector público. En esta área —que cuenta con el apoyo técnico del Proyecto PNUD/ILPES RLA-86-029 Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas— el ILPES tiene como uno de sus objetivos apoyar a los gobiernos miembros en materia de movilización y asignación de recursos públicos.

Los problemas relacionados con las finanzas públicas y el desarrollo son, por otra parte, una de las preocupaciones permanentes del IIAP —organismo dependiente del Primer Ministro de Francia— en sus programas de perfeccionamiento de funcionarios de gobierno. En este sentido, una función del IIAP es organizar intercambios técnicos entre funcionarios gubernamentales sobre organización y funcionamiento de la administración pública, la economía y las técnicas de gestión pública de los países en desarrollo.

Ambas entidades, además de compartir preocupaciones comunes en los aspectos aludidos, coinciden en la necesidad de promover el intercambio de experiencias, ideas y soluciones a los problemas que aquejan a la región y de auspiciar la colaboración en donde ella sea posible. Así, fueron invitados al Coloquio autoridades y especialistas de Francia, en particular del Ministerio de Economía, Finanzas y Privatización (MINEFP), y de varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela); participaron también funcionarios de las entidades organizadoras y de los organismos patrocinadores.

La importancia del tema y la calidad de las presentaciones han decidido al ILPES y al IIAP a coauspiciar la presentación de este libro, que reúne las principales ponencias y debate, para dar una más amplia difusión a los resultados del Coloquio. De esta manera, ambas instituciones cumplen con su tarea de contribuir a la renovación del pensamiento y, particularmente, de la acción en materia de los principales aspectos que comprometen el desarrollo de la región latinoamericana.

JEAN PIERRE PUISSOCHET
Director
Institut International de
l'Administration Publique
Gobierno de Francia

ALFREDO COSTA-FILHO
Director General
Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

Introducción general de los compiladores

JUAN MARTÍN
y MAITE GUILJARRO *

* Coordinador del Área de Programación del Sector Público del ILPES y experta de esa Coordinación, respectivamente. Los compiladores de este libro agradecen la colaboración recibida de distintos funcionarios del ILPES en la desgrabación, traducción y transcripción de los trabajos que componen este libro; en particular de las señoras María Ester Montero, Nora Wackenhut y, muy especialmente, de la señorita Carolina Macaya.



Primera parte

El impacto de la crisis económica sobre el gasto y el financiamiento público en América Latina

La asignación del gasto público ha estado enmarcada durante los años recientes —y sobre todo, estará condicionada en el futuro próximo— por un cuadro inédito de las finanzas públicas. Éste se caracteriza tanto por la magnitud de los desequilibrios entre ingresos y gastos, como por la presión de una acumulación de demandas provenientes de actores económicos, internos y externos, de problemática conjugación.

Las múltiples dimensiones del problema requieren revisar brevemente los principales cambios operados en el funcionamiento de las economías latinoamericanas en los años ochenta (sección A). En este sentido, se destaca la doble presión ejercida sobre el proceso de movilización y asignación de recursos públicos, desde los frentes externo e interno.

Posteriormente, se enfatizan, por un lado (sección B), la relación entre ajuste y crisis fiscal y, por otro (sección C), el considerable estrechamiento de los márgenes de maniobra entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas; en particular, se destaca la notable exigencia de consistencia interna en las políticas públicas y, también, las intrincadas relaciones entre el presupuesto fiscal y los demás presupuestos gubernamentales, así como sus implicaciones institucionales (sección D).

a) El ajuste externo y las políticas públicas

El elevado endeudamiento externo, contraído durante los años setenta, desplazó el eje de las dificultades del sector externo desde el balance comercial a las cuentas financieras del balance de pagos. Este desplazamiento invirtió la lógica de los intentos por cerrar las cuentas externas.

Tradicionalmente América Latina registró un déficit en su balance comercial y, adicionando el pago neto al exterior de utilidades e intereses, un déficit aún mayor en la cuenta corriente del balance de pagos.¹

¹ En el período 1950-1970, el déficit comercial de América Latina (excluidos Cuba y Venezuela) representó algo más del 5 por ciento de

La crisis de la deuda externa provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina después de 1981/1982. El servicio de la deuda, unido a una paralización del financiamiento externo voluntario, han requerido una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos del orden de los 150.000 millones de dólares entre 1983 y 1987 (CEPAL, 1988).

En consecuencia, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; el servicio de la deuda se ha convertido en un dilema para la utilización de los recursos internos de los países deudores; es decir, es un problema de asignación de sus recursos propios entre el pago de la deuda y el consumo y la inversión internos (Ferrer, 1984).

La presión ejercida por la transferencia de recursos al exterior sobre la asignación de recursos internos es muy considerable: históricamente la región recibía un financiamiento externo equivalente a dos puntos de su producto, mientras que en los últimos años ha debido transferir al exterior, en promedio, cuatro puntos del PIB; es decir, ha debido enfrentar una reversión en el sentido de los flujos que, como resulta de su suma algebraica, equivale a un seis por ciento del producto regional. A la magnitud de esta presión sobre los recursos internos, cabría agregar la velocidad con que la mencionada reversión debió producirse, así como el carácter crónico que la misma ha adquirido.

Los países de la región han debido generar —de manera abrupta y continuada— importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia. En el proceso se afectaron violentamente los equilibrios macroeconómicos básicos de las economías de la región, que resultaron en modalidades de ajuste denominadas “desordenadas” (Corden, 1988), o también caóticas (Frenkel y Fanelli, 1986). El ajuste externo se dio al costo de una marcada recesión, de un brusco aumento del déficit fiscal y de una fuerte aceleración inflacionaria.

Los efectos recesivos de las políticas ortodoxas de ajuste externo —basadas en la desvalorización del tipo de cambio y en la reducción de la absorción doméstica mediante políticas monetarias y fiscales restrictivas—, así como sus mecanismos de transmisión, son bien conocidos y no requieren mayor elaboración, excepto destacar tres de sus principales características en la experiencia latinoamericana reciente: 1) la reducción de importaciones se impuso a pesar del es-

las exportaciones regionales, y la cuenta corriente fue sistemáticamente deficitaria en alrededor de dos puntos del producto de la región. Las entradas netas de capitales financiaron el desequilibrio de la cuenta corriente permitiendo, inclusive, un incremento de las reservas internacionales. Elaborado con base en datos de CEPAL (1970, cuadro 74) y Ferrer (1984, p. 21).

fuerzo regional para elevar las exportaciones;² 2) la contención del gasto preponderó frente a la alternativa de un crecimiento del producto; y, 3) a pesar de que el ahorro interno se mantuvo en los niveles previos a la crisis, la inversión cayó en un monto equivalente a la transferencia de recursos al exterior; esto fue consecuencia del pago de intereses, del deterioro en los términos del intercambio³ y de la fuga de capitales.

Menos atención ha recibido la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación (Sachs, 1987). El punto central es que una vez absorbida la casi totalidad de la deuda externa por el Estado, éste enfrentó dificultades crecientes para generar los recursos requeridos por su servicio.

b) *Ajuste externo y crisis fiscal*

La ponderación del pago por concepto de intereses de la deuda externa en el gasto global del sector público se elevó espectacularmente.⁴ Al propio endeudamiento estatal —en algunos casos ya considerable— se adicionó, en magnitud variable y mediante procedimientos distintos de país a país, una considerable proporción del endeudamiento privado, incluyendo compromisos sin aval inicial del Estado.

Este proceso comenzó en algunos países ya hacia fines de los años setenta con la utilización de las empresas públicas como instrumento para asegurar el financiamiento global de la economía, sobre todo a partir de la retracción del sector privado para tomar o refinanciar sus préstamos debido al aumento del riesgo cambiario.⁵ El proceso continuó con el otorgamiento de seguros de cambio al sector privado cuando se hizo inminente la necesidad de ajustar la paridad cambiaria de las monedas nacionales; y, culminó con la estatización de buena parte de la deuda privada ya sea mediante la nacionalización del sistema bancario (México) o su intervención

² En el período 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32 por ciento el volumen de sus exportaciones, mientras que su valor se redujo en 1 por ciento. CEPAL (1988, p. 4).

³ Cabe destacar la simultaneidad entre el incremento en los pagos externos y una fuerte caída en los términos de intercambio; así, en el período 1982-1986, el índice de precios del intercambio promedio cayó en un 20 por ciento con respecto a 1980, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la posguerra. Véase Massad (1987, cuadro 1).

⁴ A modo de ejemplo, el pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje de los ingresos totales del gobierno fue para la Argentina (1985) de 30.4 por ciento, para Bolivia (1985) de 28.0, y, para México (1986) de 33.3 (véase Sachs, 1987, cuadro 4). En el caso de Argentina los intereses de la deuda externa pasaron de un 2.9 por ciento de los ingresos corrientes en 1980 a 28.8 en 1982. Calculado a partir de datos en CEPAL (1988 b).

Dain y Afonso (1987).

⁵ Para los casos de Argentina véase Fanelli (1984) y para Brasil,

(Chile); ya sea como condición para la reestructuración de la deuda externa, al canjearse a los acreedores externos títulos de deuda privada por títulos públicos (Uruguay), en el marco de sucesivas rondas de negociación.

El resultado acumulativo de este proceso fue la virtual estatización de la deuda externa (más del 80 por ciento de la deuda total pasó a ser pública o con garantía pública).⁶ En consecuencia, desde los primeros años de la década de 1980, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos externos se centró en el sector público.⁷

Por lo anterior, el problema de la transferencia neta al exterior presenta una doble dimensión. Por un lado, la economía está forzada a generar los recursos reales para materializarla, a través de un superávit comercial. Por el otro, si el excedente comercial del sector público es insuficiente para cubrir dicha transferencia, se está también ante un problema presupuestario.⁸

Esta doble dimensión del problema de la transferencia enfrentó a la política económica con algunos dilemas de difícil solución, entre los que destacaremos tres: 1) la interdependencia entre las políticas del sector externo y la situación fiscal; 2) el déficit fiscal y la fragilidad del sistema financiero doméstico; y, 3) las modalidades de financiamiento público.

El primero corresponde a la política de tipo de cambio. Como es sabido, para incrementar el superávit del balance comercial se

⁶ Al respecto cabe destacar la evolución de la participación de la deuda pública en la deuda total en algunos países de la región: en Argentina dicha relación pasó de 53.3 por ciento en 1980 a 83.1 por ciento en 1985 (CEPAL, 1988 b), en Brasil de 74.1 en 1983 a 84.6 en 1986 (Dain y Afonso, 1987), en México de 65.2 en 1981 a 72.0 en 1986 (con base en datos de los informes Anuales del Banco de México).

⁷ En algunos casos estos pasivos externos públicos tienen como contrapartida considerables activos externos privados generados por la acumulación de importantes fugas de capital financiadas, precisamente, por una parte del endeudamiento público. De acuerdo con algunas estimaciones (Dooley, 1986), a fines de 1983 las respectivas fugas de capital acumuladas equivalían a los siguientes porcentajes de la deuda externa bruta de cada país: Argentina, 61 por ciento; México, 44; y Venezuela, 77. Países, como Brasil y Colombia, con controles estrictos sobre el movimiento de capitales, fueron mucho menos afectados. Banco Mundial (1988).

⁸ Los efectos sobre la economía dependerán de la división del esfuerzo entre los sectores público y privado. El primero deberá recurrir —en el corto plazo— a recortes del gasto en inversión para disminuir sus importaciones, preponderando así los efectos recesivos. A su vez, la parte del excedente comercial que sea generada por el sector privado incrementará la necesidad de financiamiento interno neto del sector público (para obtener las divisas necesarias); debido a las restricciones para generarlo, prevalecerán los efectos inflacionarios, además de los recesivos.

requiere, *ceteris paribus*, elevar el tipo de cambio real.⁹ Sin embargo, en la situación descrita la devaluación también amplía el déficit fiscal por el cambio en los precios relativos en favor de los bienes transables y, particularmente, por la elevación en moneda nacional de los compromisos externos del gobierno.

Algunos países de la región intentaron algún tipo de compromiso frente a este problema, combinando devaluaciones del tipo de cambio menos pronunciadas con políticas de apoyo crediticio y fiscal al sector privado para promover exportaciones o sustituir importaciones. En todo caso estas políticas complementarias han tenido, también, elevados costos públicos —que se reflejan ya sea en el programa monetario o en el presupuesto fiscal—, tanto en aquellos países que han alcanzado importantes éxitos en el ajuste del sector externo, Brasil, como en otros con logros más bien modestos, Argentina.¹⁰

Las sucesivas crisis financieras internas que se registraron en varios países de la región a partir de 1981 pusieron a sus gobiernos ante un segundo dilema: por un lado, la necesidad de estabilizar la economía exigía una reducción del déficit fiscal; por otro, sostener la viabilidad del sistema de intermediación financiera doméstico requería importantes transferencias.

En todos los casos el Banco Central absorbió una buena parte del costo necesario para mantener la viabilidad del sistema financiero a expensas de un importante incremento en el déficit público. Cabe destacar, sin embargo, que las definiciones convencionales de éste no incluyen dichas transferencias.¹¹

⁹ Corresponde señalar que "...mientras menor sea la proporción de bienes transables en el producto y más difícil y lenta la reasignación de recursos desde la producción de bienes no transables a la de bienes transables, mayor será el costo recesivo potencial, mayor la devaluación requerida para efectuar tal transformación y, por ende, mayor también la presión inflacionaria resultante." (CEPAL, 1988, p. 59).

¹⁰ En el caso de Argentina se estima que el costo total de la promoción de exportaciones, incluyendo todos los reembolsos, líneas de financiamiento, programas especiales y devolución de impuestos ascendió, en 1986, a 400/450 millones de dólares (0.6 por ciento del PIB). Véase Kosacoff, *et al.* (1987). En Brasil, el 85 por ciento de la pérdida de recaudación del IPI se atribuye a créditos para la exportación de manufacturas. Buena parte de los incentivos regionales y sectoriales, que representaron en 1986 un 30 por ciento de la pérdida de recaudación del IPRJ, se canalizaron a actividades agrícolas de exportación. Véase Dain y Afonso (1987).

¹¹ Cuando se agregan las pérdidas del Banco Central al déficit público, la situación varía considerablemente. Así, en el caso de Argentina (1986) el déficit cambiaría de 1.6 a 4.1 por ciento del PIB; en Chile (1983) de 3 a 9; en Costa Rica (1984) las pérdidas del Banco Central alcanzaron 4.3 por ciento del PIB; en México (1982) las pérdidas por diferencial de tasas agregaron 4 por ciento al déficit consolidado del sector público. Véase Banco Mundial (1988). En el caso de Venezuela el dólar preferencial para deudores equivalía a un tercio del dólar comercial y a un séptimo de la cotización de mercado.

El tercer dilema es la modalidad de financiamiento del sector público. En este sentido, el gobierno dispone de dos caminos no inflacionarios para movilizar los recursos en moneda nacional necesarios: 1) incrementar su endeudamiento interno; y, 2) generar un superávit en sus operaciones, combinando medidas para elevar sus ingresos con otras destinadas a reducir el gasto.

La posibilidad de incrementar el endeudamiento interno neto del gobierno está limitada por las restricciones de los mercados de capital locales para absorber títulos públicos en los montos requeridos pero, sobre todo, por la propia fragilidad de los sistemas financieros domésticos.¹² En los países con mercado de capitales relativamente más desarrollados, como México y Brasil, la sustitución del endeudamiento externo por interno, lejos de aliviar la crisis de la deuda, ha generado presiones adicionales.¹³

Restringida esta alternativa, el gobierno sólo tiene la opción de reducir sus necesidades netas de financiamiento doméstico. Cabe reiterar, sin embargo, las magnitudes involucradas, para así dimensionar el esfuerzo necesario. Considerando que el gasto, y más todavía el ingreso del gobierno central es una fracción reducida del producto, el vuelco requerido por la transferencia de recursos implicaría elevar el ingreso o reducir el gasto en porcentajes muy considerables.¹⁴

Por conocidas restricciones los países de la región no han logrado elevar significativamente, y en algunos casos ni siquiera sostener, en su nivel real, los ingresos públicos durante el período de la crisis; también se agudizó su carácter regresivo. Aunque la carga tributaria bruta varía considerablemente de país a país, en ningún caso es elevada en comparación con países de similar nivel de ingreso (Chelliah, 1987). Asimismo, durante la crisis se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos brutos tanto por razones de carácter coyuntural como estructural.¹⁵

¹² Cabe recordar la presión sobre el sistema bancario del elevado endeudamiento interno de las empresas productivas, así como las estrategias alternativas ensayadas para reducirlo: 1) licuación de pasivos; 2) reprogramación de deudas; y, eventualmente, 3) reforma monetaria; con elevados costos fiscales las dos primeras y altos costos políticos la última (véase Solimano, 1987).

¹³ En el caso de Brasil la deuda pública interna se incrementó en más del doble en términos reales entre 1981 y 1987. En México los intereses de la deuda interna alcanzaron el 24 por ciento de los ingresos corrientes en 1985. Véase Banco Mundial (1988).

¹⁴ Véase nuevamente la nota 4.

¹⁵ Entre las primeras, cabe mencionar los efectos de la inflación y de la recesión (caída de la tributación directa) y, en particular, la caída del consumo, por sus consecuencias sobre la tributación indirecta (de elevada incidencia sobre la recaudación efectiva). Entre las segundas se destacan: la renuncia a la recaudación implícita en varios incentivos al sector privado; el elevado número de exenciones y reducciones de tasas; la insuficiente cobertura e integración del impuesto a la renta; el escaso aprovechamiento de algunas bases impositivas como patrimonio y prestación de servicios; y las deficiencias del sistema de administración

En lo relativo a las políticas de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos. En varios países de la región éstas fueron utilizadas como instrumento de contención inflacionaria, con la consecuencia de importantes atrasos en relación con otros precios de la economía y el incremento del déficit del sector de empresas públicas (Werneck, 1986). Sin embargo, en los últimos años se verifica una tendencia a preservar sus valores reales y, en algunos casos, se ha intentado también recuperar dichos rezagos.

Por estas razones, los esfuerzos para limitar las necesidades de financiamiento neto del sector público se han concentrado en la reducción del gasto. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de una fuerte reducción de las remuneraciones y de recortes en otros de sus componentes (materiales fungibles, por ejemplo); esto último afectó, en particular, a la prestación de servicios sociales. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión (Hicks, 1988). Cabe destacar, asimismo, que a este hecho contribuyó no sólo la existencia de restricciones políticas, como frecuentemente se sostiene, para contener el gasto corriente, sino también la simultánea necesidad de reducir las importaciones que, en el caso del sector público, se concentran principalmente en materiales y equipo para inversión.

Limitado el flujo de tránsito, por los caminos no inflacionarios, para cubrir las necesidades de financiamiento doméstico del sector público, los gobiernos debieron recurrir a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria.

c) *El encajonamiento de las políticas públicas*

La doble dimensión del problema de la transferencia externa limitó severamente los márgenes de maniobra para la política pública y le impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste a que ya se hizo referencia.

En primer lugar, el tremendo esfuerzo realizado por la región para revertir su balance comercial fue erosionado por un contexto internacional desfavorable,¹⁶ que impidió satisfacer plenamente la

tributaria, que resultan en elevadas tasas de evasión. Dain y Afonso (1987). En Argentina el costo fiscal del régimen de promoción industrial, uno de cuyos principales componentes es la renuncia a la recaudación, alcanzó 1.9 por ciento del PIB en 1986; esto equivale a más de la mitad del déficit público total para ese año. Véase Banco Mundial (1988 b).

¹⁶ Para un contraste entre las varias propuestas de cambio en las relaciones internacionales, contenidas en el llamado "Informe Brandt", y la realidad del condicionamiento externo para la región durante los años ochenta, véase ILPES (1987, Cap. 1). La CEPAL (1988) destaca entre las restricciones externas, además del pago de la deuda: 1) la impredecibilidad

restricción externa. Dicho esfuerzo tampoco sirvió para dar una mayor fluidez a la relación de los gobiernos con los acreedores. En realidad, los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones que obligan a frecuentes cambios o ajuste de los rumbos de la política pública y mantienen a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

En segundo lugar, las restricciones para canalizar ordenadamente —por medio del sistema impositivo o a través de los mercados financieros— las mayores transferencias domésticas exigidas por el servicio de la deuda externa, acentuaron a niveles sin precedentes la dinámica inflacionaria en la región.¹⁷ Como se sabe, en situaciones de alta inflación la variación en los incrementos nominales de los distintos precios aumenta significativamente y, en consecuencia, el sistema de precios relativos se torna muy inestable.¹⁸ Un contexto de este tipo agudiza, ahora por razones internas, el clima de incertidumbre e induce conductas defensivas por parte de los actores económicos.

Asimismo, la inequitativa distribución de los costos del ajuste entre ellos¹⁹ da origen —en el marco de regímenes políticos más abiertos— a presiones reivindicativas de la más variada índole. Así, cambios súbitos en el contexto institucional debido, por ejemplo, a modificaciones en la orientación de las políticas públicas o en el poder relativo de negociación de actores económicos, han tenido como consecuencia saltos ascendentes en el ritmo de inflación.

En tercer lugar, el recurso gubernamental de última instancia, que es utilizar la emisión monetaria para intentar cubrir sus necesidades de financiamiento real —además de incrementar las presio-

del régimen comercial y financiero internacional (tasas de cambio fluctuantes y ritmos de expansión económica pausados); 2) el notable debilitamiento de la transmisión de impulsos hacia América Latina del comercio mundial; y, 3) la intensificación de presiones proteccionistas.

¹⁷ Hasta 1981, el crecimiento del IPC promedio en la región se ubicaba en torno del 50 por ciento anual. A partir de 1982, este nivel se acelera alcanzando, en 1985, un 275 por ciento; después de la pronunciada caída de este índice en 1986, como consecuencia de la adopción de enérgicos programas de estabilización en los países de mayor inflación relativa, el IPC volvió a subir, en 1987, a un 200 por ciento. CEPAL, División de Desarrollo Económico, 1988.

¹⁸ La desigual capacidad que tienen los distintos actores económicos para incidir sobre el nivel de sus precios conduce al empeoramiento en la distribución del ingreso y la riqueza.

¹⁹ En efecto, las personas de mayores ingresos han escapado a los costos del ajuste a través de la fuga de capitales, la renegociación en términos favorables de la deuda externa privada con el gobierno y, en algunos casos, la reducción en la carga tributaria. En oposición, los grupos de menores ingresos se han visto afectados por una drástica caída en los niveles de empleo y en los salarios reales de los sectores público y privado, así como por la reducción del gasto social del gobierno.

nes inflacionarias—,²⁰ induce la movilización de los saldos monetarios del sector privado hacia bienes y otros activos financieros alimentando, de esta manera, las tendencias especulativas ya presentes en la economía.

En particular, cabe destacar que los activos externos pasan a constituir una importante fracción de la riqueza financiera del sector privado; por lo tanto, se modifican las relaciones de sustitución entre los activos relevantes para el funcionamiento de la economía. En el contexto actual de globalización de los mercados financieros internacionales, la permanente amenaza de una mayor fuga de capitales rigidiza los grados de libertad relativa entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas.²¹

En cuarto lugar, corresponde señalar las implicaciones de la doble dimensión de la transferencia sobre la drástica caída del nivel de inversión global en las economías de la región. Como ya se señaló, la inversión pública fue la principal variable de ajuste para reducir el déficit fiscal de origen interno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. Aunque la inversión privada no es una variable de decisión gubernamental, no es difícil encontrar las razones que explican su persistente bajo nivel. Éstas apuntan, por un lado, a las obvias complementariedades entre la inversión pública y privada y, por otro, a las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial, en un contexto internacional con tasas de cambio de fluctuación errática y elevadas tasas reales de interés, y en presencia de los fuertes desequilibrios internos —reales y financieros— desencadenados por el proceso de ajuste.

A su vez, la caída de la inversión global, que tiende la sombría perspectiva de un crecimiento modesto, errático y siempre amenazado, cierra la última puerta de escape para conjugar las demandas competitivas sobre los recursos públicos, provenientes de distintos actores económicos. Este cuadro de presiones racionales, pero no cooperativas, y que exceden ampliamente las posibilidades de atenderlas, limita seriamente el proceso de asignación de los recursos públicos desde una óptica global. Se impone, así, la realidad de un disenso inflacionario por sobre la posibilidad de un consenso fiscal.

²⁰ Corresponde señalar que la base monetaria es reducida en la mayoría de los países de la región, variando entre un 5 y un 10 por ciento del producto; por consiguiente, una emisión equivalente a pocos puntos de éste acelera las presiones inflacionarias (CÉPAL, 1988).

²¹ La presión sobre el mercado paralelo del dólar es un buen ejemplo de esto último; al ampliarse la brecha cambiaria se favorecen las operaciones de sobre y subfacturación en las transacciones privadas externas; ello reduce el balance comercial oficial y la base tributaria del fisco. En el caso de que el gobierno devalúe para cerrar la brecha, se acelerará la inflación y se ampliarán los desequilibrios fiscales.

d) *Implicaciones institucionales*

Cabe destacar, para finalizar, algunas de las implicaciones institucionales del análisis precedente. Una, por las razones apuntadas, importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizaron fragmentariamente a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario) con desigual grado de transparencia pública; corresponde mencionar, por su magnitud, las transferencias financieras, los pagos de intereses de deuda externa e interna, los subsidios al sector privado exportador y al sector productivo. Esta situación dificulta un análisis global del proceso de asignación de recursos públicos durante el período de ajuste.

Dos, en algunos casos, este hecho se ha convertido en fuente de conflicto para las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo en torno de la aprobación del presupuesto público. Como se sabe, en general se someten a consideración de la legislatura sólo el presupuesto fiscal de la administración central y gobiernos locales y, en pocos países, el presupuesto detallado del sector de empresas públicas. El resto de los presupuestos no recibe aprobación previa; así, en la medida en que una parte significativa de los recursos públicos se canalice a través de ellos, la facultad decisional de la legislatura se ve afectada, aumentando el grado de discrecionalidad posible en el nivel y disposición de los recursos públicos.

Tres, esta situación contribuye, asimismo, a una desarticulación de la propia gestión gubernamental, ya que los distintos presupuestos son responsabilidad de diferentes organismos del gobierno central. En un marco de ajuste desordenado o caótico, se producen como consecuencia de ambos rasgos severas desarticulaciones en el funcionamiento institucional y dificultades en el manejo de los desequilibrios macroeconómicos.

Por otra parte, cabe destacar que los gobiernos de la región han tratado de proteger la participación de las erogaciones típicas de gobierno (por ejemplo, el gasto social) en el gasto fiscal total; en algunos casos con éxito y, en otros, con reducciones relativas. Asimismo es importante señalar que, mientras diversos actores económicos (en el ámbito financiero o productivo) también impactados por la crisis encontraron maneras para recibir apoyo estatal a través del flujo de recursos públicos vía presupuestos distintos del fiscal, no aconteció algo similar con los gastos típicos de gobierno que, por su naturaleza, están circunscriptos a este último presupuesto.

Bibliografía

- Banco Mundial, (1988), *World Development Report*, Washington, abril.
- Banco Mundial, (1988 b), *Argentina Industrial Study*, 6990-AR, Washington, abril.
- CEPAL, (1970), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CEPAL, (1988), *Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación*, (LC/G. 1488), Vigésimo-segundo Período de Sesiones, Río de Janeiro, abril.
- CEPAL, (1988 b), "Indicadores Macroeconómicos de Argentina", Oficina de CEPAL, Buenos Aires, marzo.
- Chelliah, R. J., (1987), *Growth-Oriented Adjustment Programs Fiscal Policy Issues*. En Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, WB & IMF, Washington, febrero.
- Corden, Max, (1988), *Macro Adjustment in Developing Countries*, IMF, Research Department, Washington.
- Dain, Sulamis y Afonso, José (1987), *O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: O Caso do Brasil*, Documento presentado en el Coloquio ILPES-IIAP sobre Finanzas Públicas y Desarrollo, XXV Años del ILPES, Río de Janeiro, noviembre.
- Dooley, Michael, (1986), *Country-Specific Risk Premium. Capital Flight, and New Investment Income Payments in Selected Developing Countries*, IMF, Research Department, Washington, marzo.
- Fanelli, J. M., (1984), "Ahorro, Inversión y Financiamiento: Una Visión Macroeconómica de la Experiencia Argentina". *Ensayos Económicos*, N° 31, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1984), *Vivir con lo Nuestro*. El Cid Editor, Buenos Aires.
- Frenkel, Roberto y Fanelli, José (1986), *Del Ajuste Caótico al Plan Austral*, CEDES, Buenos Aires.
- Hicks, Norman (1988) "Expenditure Reductions in Developing Countries", WB, Washington, mimeo.
- ILPES (1987) *Coopeación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: el papel de la Planificación*. Doc. NTI/G. 3, La Habana, marzo.
- Kosacof, Bernardo, Azpiazu, Daniel y Bitrán, Roberto (1987), *Industrialización y Exportación de Manufacturas en Argentina: evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)*, CEPAL LC/BUE/R. 123, Buenos Aires, octubre.
- Massad, Carlos (1987), *Deuda, Ahorro y Exportaciones: Requisitos para un Ajuste Expansivo*. CEPAL LC/IN, Santiago, diciembre.
- Sachs, Jeffrey, (1987), *Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs* en Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, WB & IMF, Washington, febrero.
- Solimano, Andrés, (1987), "Liberalización Financiera Interna y Crisis: Aspectos Teóricos y Consideraciones de Política Económica" en *Deuda Interna y Estabilidad Financiera*. Vol. I, Massad y Zahler Editores, GEL, Buenos Aires.
- Werneck, Rogerio (1986), *Empresas Estatales, control de precios y contención de las importaciones*, en *Revista Brasileira de Economía*, 40 (1), Río de Janeiro, enero-marzo.

Segunda parte

Contenido del libro

En los conceptos introductorios, Gerard Winter presenta un marco analítico para el análisis de la articulación entre finanzas públicas y desarrollo. En este contexto destaca tres tipos de responsabilidades del accionar público: la planificación de mediano plazo, el manejo de las finanzas públicas y la programación monetaria y financiera. Asimismo, enfatiza la necesidad de conjugar, por un lado, los aspectos reales y financieros de la economía en una perspectiva de más largo plazo y, por otro, la de conferir mayor flexibilidad y descentralización a la gestión de las políticas públicas.

Alfredo Costa-Filho, por su parte, ofrece una visión concisa, pero global, de la situación fiscal en los países de la región. A partir de esta caracterización anticipa las preocupaciones centrales del ILPES en relación con dos grupos de problemas: uno, estructura y desempeño del sector público y, dos, coherencia de las decisiones públicas. Por último, destaca la importancia de armonizar la mayor eficiencia gubernamental con una más amplia legitimidad social para superar las severas limitaciones impuestas por la crisis y, así, recuperar el desarrollo.

a) Situación del sector público y de las finanzas públicas

Jean-Philippe Gaudemet analiza la importancia del sector público en Francia, destacando la evolución de los ingresos y gastos de la administración pública, el sector de empresas estatales y, finalmente, la deuda y el patrimonio públicos. En la segunda parte, examina las tendencias recientes a una menor participación estatal, cuyas principales manifestaciones son la descentralización hacia las colectividades locales, la preservación de la autonomía de gestión en las empresas públicas y algunos de los progresos realizados en la desregulación de la economía.

Sulamis Dain y José R. Afonso analizan detalladamente la evolución del sector público en Brasil durante las últimas décadas. En la primera sección destacan las distorsiones introducidas en los presupuestos fiscales, en el control de las empresas estatales, en la gestión de la deuda pública y en la actuación de la autoridad monetaria; en la segunda, describen la estructura del financiamiento público, con énfasis en el desplazamiento entre fuentes y usos de recursos

y en el entrelazamiento de varias esferas de financiamiento; en la tercera sección, examinan la concurrencia entre crisis fiscal y financiera y sus efectos finales sobre la política monetaria. Después de dimensionar el déficit público analizan, en la cuarta sección, las fuentes —internas y externas— del desequilibrio en las finanzas públicas; por último, evalúan diferentes políticas orientadas al saneamiento financiero del sector público y el complementario reordenamiento de las relaciones con los agentes privados de la economía.

La nueva Constitución de Brasil incorpora una regulación minuciosa en materia de poder y estructura tributaria y presupuestaria, inspirada en una serie de trabajos iniciados en 1985 con el objetivo de formular una propuesta de reforma fiscal. El documento coordinado, por Fernando Rezende, incluido en este libro, destaca la necesidad de recuperar la capacidad de financiamiento del gasto público. A partir de las principales deficiencias del sistema tributario anterior —baja capacidad de recaudación, estructura regresiva y creciente pérdida de autonomía estadual y municipal—, se presenta una propuesta de reforma que abarca la tributación a la renta y al patrimonio, a los bienes y servicios y las contribuciones sociales; dedica, asimismo, una sección final al federalismo fiscal, con énfasis en las transferencias constitucionales y en la creación de un fondo de descentralización con carácter transitorio.

b) *Panel sobre políticas globales y restricciones de corto plazo*

En este panel se privilegiaron los aspectos relativos al impacto de la reversión en los flujos de financiamiento externo neto y de las políticas de ajuste adoptadas sobre las finanzas públicas.

A partir de la experiencia de Venezuela, Jorge Marcano destaca la necesidad de considerar la interacción entre variables políticas y económicas para definir la oportunidad, magnitud y ritmo del proceso de ajuste. A continuación examina los efectos de dicho proceso sobre el gobierno central, el sector descentralizado —petrolero y no petrolero— y el sector privado, de acuerdo con sus diferentes posiciones netas con el exterior. En este sentido señala que la política de devaluaciones sucesivas ha incrementado los ingresos públicos, con excepción del sector descentralizado no petrolero donde, por otra parte, se ha concentrado la reducción del gasto de inversión. En contrapartida, dicha política ha afectado negativamente las expectativas del sector privado que muestra renuencia a aceptar el riesgo cambiario del endeudamiento externo; por este motivo el sector público se ha visto obligado también a cubrir la totalidad de las necesidades de financiamiento del sector privado.

En el caso de Brasil, Julio Gómes de Almeida analiza las modificaciones financieras y patrimoniales experimentadas durante la década de 1980 como resultado de una sucesión de procesos de ajuste,

tanto de corte ortodoxo como heterodoxo. En ambos casos, aunque por diferentes motivos, los cambios operados en el comportamiento de los agentes económicos no estuvieron acompañados por medidas que permitieran controlar el desequilibrio fiscal y financiero del sector público. A diferencia del caso de Venezuela, la crisis fiscal se acentuó por las políticas adoptadas para ajustar el balance de pagos; en efecto, las devaluaciones del tipo de cambio requeridas para generar mayores superávits comerciales ampliaron las necesidades de endeudamiento interno del sector público con el sector privado, poseedor de saldos netos positivos con el exterior. Complementando este análisis, José Eduardo Pereira destaca también la alteración en las expectativas de los agentes económicos inducida por los programas de ajuste y estabilización más recientes. Este cambio condujo a una preferencia de los agentes privados por colocaciones de máxima liquidez y por la realización de ingresos en divisas, afectándose, así, las posibilidades de financiamiento de largo plazo necesarias para la recuperación de la inversión y del crecimiento.

Finalmente, Ariel Davrieux analiza la experiencia de Uruguay, con sus rasgos distintivos de economía pequeña y abierta, sin ningún tipo de control de cambios ni de tasa de interés y totalmente integrada al mercado internacional de capitales. En este contexto, el proceso de endeudamiento externo fue muy profundo y con características propias y el posterior proceso de ajuste de la economía muestra dos fases diferentes: una de ajuste recesivo y otra, iniciada en 1985, de ajuste con crecimiento. El autor destaca dos elementos centrales en esta última fase: el reestablecimiento de la confianza de los agentes económicos en el marco de una economía muy abierta y, por otro lado, el manejo criterioso de la política pública a partir del reconocimiento de las restricciones de corto plazo y de la vulnerabilidad externa de la economía.

c) *Racionalización del gasto público y control de la ejecución presupuestaria*

Mathieu Feroldi examina el procedimiento de elaboración de la ley de presupuesto en Francia, una de cuyas características principales es su vinculación con la preparación de previsiones macroeconómicas de corto plazo. Asimismo, evalúa los aciertos y deficiencias de dicho proceso destacando, en particular, el principio de la anualidad presupuestaria *versus* los objetivos de mediano y largo plazos del plan; la presupuestación por programas *versus* la racionalidad de las negociaciones ministeriales; y la adaptación del procedimiento de elaboración presupuestaria al control efectivo de las finanzas públicas. Por último, discute el tema de las responsabilidades institucionales en la ejecución presupuestaria.

En el caso de Brasil, se han venido adoptando recientemente me-

didadas para un amplio reordenamiento financiero del sector público, de manera de mejorar la calificación y cuantificación de los gastos, reducir el déficit y dar mayor transparencia a las cuentas públicas. Bajo esta perspectiva, Pedro Pullen Parente analiza la reorganización de las relaciones financieras entre el Banco Central, el Banco de Brasil y el Tesoro Nacional, con énfasis en el proceso de unificación presupuestaria —que incluyó en 1988, por primera vez, las operaciones de crédito como gasto fiscal—, y en la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional como componente fundamental del nuevo programa de reestructuración institucional.

d) *Sector de empresas públicas*

Jean-Pierre Guillard propone una interpretación no ideológica de la evolución reciente del sector de empresas públicas en Francia. Así señala que frente al riesgo de una desindustrialización creciente, la nacionalización de los mayores grupos industriales fue concebida como una salida a la crisis y como un mecanismo de salvamento al servicio de una política de reestructuración industrial. Las privatizaciones posteriores no implican, necesariamente, una ruptura en dicho proceso; por el contrario, la necesidad de garantizar el flujo de recursos requerido por las empresas reestructuradas —sin generar con ello fuertes desequilibrios en los sistemas presupuestario y financiero del Estado— condujo a la reprivatización y ampliación del capital accionario de dichas empresas. Por último, el autor evalúa las sucesivas políticas adoptadas con esta finalidad.

Por su parte, Brasil ha venido acumulando una considerable experiencia en la gestión de su importante sector de empresas públicas. En este sentido, cabe destacar la creación de la Secretaría para el Control de las Empresas Estatales (SEST) en 1979, cuya función inicial fue la elaboración de un presupuesto consolidado de las empresas públicas, inexistente hasta esa fecha. Julio Colombi evalúa el desempeño de la SEST, distinguiendo algunas etapas. Durante los primeros años, en el marco de programas de ajuste recesivos, sus funciones estuvieron centradas en el control financiero de los gastos y del endeudamiento de las empresas, con la finalidad de reducir el déficit fiscal y controlar el crecimiento de la deuda pública. Posteriormente, se han venido adicionando otras funciones relacionadas con las políticas de precios y tarifas públicas, la asignación de recursos, el incremento de la productividad y la mayor autonomía de la gestión empresarial.

e) *Panel sobre políticas de precios y tarifas, de reestructuración y de privatización del SEP*

Las presentaciones del panel estuvieron centradas en los aspectos de mayor vigencia actual en cada uno de los países, más que en un tratamiento completo de los distintos temas incluidos.

Jean-François Vincensini examina la evolución de las políticas gubernamentales hacia el sector de empresas públicas en Francia, destacando, en primer lugar, la estabilidad en la conformación del sector desde la posguerra hasta 1981; a continuación presenta las distintas razones que motivaron las nacionalizaciones en 1982 de los sectores financiero y productivo; después examina la política de financiamiento para el sector estatal, con énfasis en los criterios para la fijación de tarifas públicas en las empresas monopólicas y en los aportes estatales y apertura a los mercados de capitales de las empresas productivas. A partir de estos antecedentes, discute el proceso de reprivatización iniciado en 1986, que excluye a las empresas monopólicas de servicios públicos. Por último, revisa los diferentes problemas y posiciones que concurren en el debate actual sobre el tema.

En el caso de Brasil, Paulo Galletta dimensiona, en primer lugar, la incidencia del sector de empresas estatales en el déficit público y elabora sobre sus principales causas; seguidamente, reseña los objetivos gubernamentales recientes de eliminar subsidios para la cobertura de gastos operacionales y de aumentar gradualmente la tasa de remuneración de los activos operacionales de las empresas estatales; a continuación, examina la evolución de los precios y tarifas públicas entre 1965 y 1987 para los principales subsectores, destacando en su análisis algunos períodos distintivos. Finalmente, concluye que la prioridad de equilibrar las finanzas públicas implica aplicar una política realista para la fijación de precios y tarifas, exigiendo a las empresas —como contrapartida— aumentos significativos de productividad.

Jaime Sujoy reseña la política adoptada por el gobierno constitucional de Argentina. En materia de precios y tarifas públicas destaca su relación con el financiamiento del sector público; la significativa diferencia entre precios finales y el valor de retención efectivo por parte de las empresas debido a la incidencia del componente impositivo; y la ponderación de los objetivos no comerciales. A continuación describe el diferente tratamiento que reciben las empresas públicas que operan en mercados competitivos y las que integran el Directorio de Empresas Públicas (DEP) en el reciente proyecto de ley de privatizaciones; asimismo, presenta las orientaciones y tareas encaradas por el DEP desde su creación en 1986, y los fundamentos para una mayor participación del capital privado. Por último, eva-

lúa la experiencia del DEP en la elaboración de acuerdos-programa entre el gobierno y algunas empresas públicas.

En el caso de Perú, Jorge Chávez sitúa las políticas hacia el sector en el contexto del plan de estabilización iniciado en 1985. En relación con los precios y tarifas públicas destaca su importante crecimiento en términos reales durante la administración anterior, su ingreso al sistema de precios congelados en 1985, y su posterior actualización según el ritmo inflacionario y el cumplimiento de metas trimestrales por parte de las empresas públicas. A continuación, examina los cambios operados en la cartera de proyectos de inversión y en sus modalidades de financiamiento. Seguidamente, reseña los avances logrados en el reordenamiento de la normatividad que rige la actividad empresarial del Estado. Por último, presenta los argumentos en que se basó la estatización de la banca en 1986 y advierte que el desarrollo de tendencias poco favorables en la situación global de la economía configura un cuadro de gran incertidumbre para los próximos años.

f) *Coherencia de las decisiones públicas*

En Francia, el mecanismo que permite una mayor coherencia de las decisiones públicas se ha venido desarrollando y perfeccionando desde la posguerra, mediante la aplicación de planes quinquenales de carácter indicativo y un sistema de previsiones de corto plazo. Guy De Monchy particulariza las restricciones que debe enfrentar el proceso decisorio público en el corto plazo, cuyo foco es la elaboración y ejecución presupuestaria. Asimismo, examina los procedimientos administrativos que vinculan la elaboración de las previsiones macroeconómicas con la preparación y ajuste del presupuesto y, por otro lado, describe la metodología y los procedimientos utilizados para la confección de los presupuestos económicos, que ilustra mediante un ejemplo de aplicación.

Por su parte, Jean-François Vincensini analiza el mecanismo institucional ideado para garantizar la coherencia macroeconómica de las decisiones financieras. Comienza por señalar los dos principales elementos del marco macrofinanciero que permiten anticipar tendencias y corregirlas: uno, el control de la masa monetaria y, otro, el cuadro de financiamiento de la economía. A continuación examina los ámbitos de decisiones financieras de mayor importancia y destaca que la coherencia de estas decisiones con el escenario macroeconómico se viabiliza mediante el cumplimiento de objetivos intermedios en relación con el déficit público, los agregados monetarios y el endeudamiento externo. Este cumplimiento exige un control estricto de las necesidades de financiamiento de los agentes económicos y, en particular, del sector público; en este último aspecto, en-

fatiza el papel estratégico que cumple la Dirección del Tesoro del Ministerio de Economía, Finanzas y Privatización.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo examina, a partir del caso de Brasil, las dificultades que enfrentan varias economías de la región para dar coherencia a las decisiones de los agentes económicos en presencia de fuertes desequilibrios internos y externos. En este sentido, analiza los orígenes de la crisis de las finanzas públicas, que sitúa en el intenso proceso de endeudamiento durante la década de 1970, posibilitado por las reformas monetaria, financiera y fiscal introducidas entre 1965 y 1966. Los cambios originados por el *shock* de las tasas de interés y la desaparición del mercado voluntario de préstamos en 1982, forzaron la aceleración del proceso de estatización de la deuda externa y la adopción de políticas de ajuste que agravaron el desequilibrio financiero del sector público, ya afectado por otros dos procesos paralelos: la atrofia de los ingresos tributarios y la pérdida progresiva de capacidad de autofinanciamiento de las empresas públicas. Asimismo, el autor destaca que el deterioro progresivo de la situación financiera del gobierno ha conducido a un debate sobre el estado de las finanzas públicas desvinculado de la naturaleza real del problema y en el que prevalecen el reduccionismo en los diagnósticos y el simplismo en las propuestas. En este sentido cuestiona la validez de alternativas centradas, por un lado, en la reducción de la intervención estatal y en la privatización y, por otro, de aquellas basadas en la aplicación de un *shock* fiscal.

En las conclusiones finales, María Conceição Tavares busca mostrar las similitudes y diferencias entre los casos de Francia y de América Latina en relación con sus respectivas modalidades de inserción externa y su condicionamiento para el logro de coherencia en la formulación y ejecución de políticas públicas. Destaca, sin embargo, que en todos los casos se ha terminado imponiendo la obligación de adaptarse a las circunstancias prevalecientes en la economía de los Estados Unidos, independientemente de la orientación doctrinaria de los gobiernos y de las condiciones políticas internas. En el caso de América Latina, los márgenes de maniobra para la política pública se han visto reducidos drásticamente como consecuencia del endeudamiento externo heredado por el sector público y la renuencia del sector privado, en un contexto de elevada incertidumbre, a aplicar sus propios recursos en inversiones de largo plazo. Por último, la autora evalúa las distintas opciones de política y concluye en la necesidad de reordenar las finanzas públicas de manera de elevar la inversión estatal.

Discursos de apertura



Antonio Claudio Sochaczweski

*Secretario de Planificación del Estado de
Río de Janeiro*

En nombre del gobierno del Estado de Río de Janeiro, me complace dar la bienvenida a los participantes de este Coloquio sobre "Finanzas Públicas y Desarrollo", organizado por el ILPES, el IIAP y el gobierno de Brasil.

Me parece muy oportuno que este tema se debata en el momento actual, cuando la mayoría, sino la totalidad de los países latinoamericanos, exhiben cuentas públicas presionadas por enormes déficits originados tanto por factores internos como externos.

Frente a estos desequilibrios surgen las más diversas propuestas de corrección que serán sin duda tema de debate en el seminario. Independientemente de la discusión de dichas propuestas, creo importante destacar dos puntos como telón de fondo.

El primero se refiere al papel del gasto público como elemento determinante del proceso de desarrollo en las economías de la región. En su historia reciente, el sector público latinoamericano absorbió las ineficiencias de la economía, abriendo los espacios necesarios para que la actividad privada pudiese florecer con tasas de rentabilidad aceptables. Así, nuestros Tesoros Públicos asumieron el costo de generar empleos para contar con la disponibilidad de mano de obra requerida, proveer insumos básicos (energía, transporte, acero, petróleo, etc.) a precios subsidiados, desarrollar la infraestructura básica de los servicios urbanos esenciales y, más recientemente, asumir el servicio de la deuda externa contraída tanto por el sector público como por el sector privado. Gran parte de nuestro parque industrial montado en la posguerra contó con incentivos arancelarios, fiscales y crediticios que oneraron las arcas públicas. En muchos casos, los fracasos de algunos proyectos fueron asumidos también por el gobierno.

Menciono este punto para subrayar la necesidad de que las políticas de reestructuración de las fuentes de financiamiento y de recomposición del gasto público no sean encaradas únicamente como un problema de gestión financiera, sino también en su estrecha relación con el patrón de desarrollo de nuestras economías.

El segundo se refiere a la composición del gasto público y consecuentemente a los orígenes del déficit. Contrariamente a situaciones anteriores, el estrangulamiento financiero del sector público está

hoy más ligado al déficit corriente que a un intenso programa de inversiones en bienes de capital. En particular, el servicio de la deuda interna y externa es responsable, por lo menos en el caso brasileño, de una parte significativa del déficit público.

En Brasil, a partir de 1982, el déficit del sector público es consecuencia de la sustitución del endeudamiento externo (hasta entonces más barato) por endeudamiento interno (más oneroso) y por la absorción de la deuda del sector privado.

El ajuste externo provocó el desequilibrio interno del sector público, ya que la devaluación del tipo de cambio real —para generar mayores superávits comerciales— aumentó la necesidad de financiamiento interno del gobierno con la consecuente elevación de la tasa de interés doméstica.

Por lo tanto, hoy tenemos déficit no porque el gobierno esté recaudando menos de lo necesario para cubrir sus gastos de consumo e inversión, sino porque el déficit de ayer fue financiado con deuda. O sea, el déficit existe porque el ingreso, aunque suficiente para financiar los gastos de inversión y consumo, es insuficiente para pagar los intereses de la enorme y creciente deuda heredada del pasado.

La evidencia de este diagnóstico está en las cuentas del presupuesto de la Unión, donde en los últimos años los gastos financieros crecieron a una tasa real superior al 30 % anual, mientras que los gastos reales en consumo e inversión cayeron en cerca de un 8 %. En el caso de las empresas estatales, los gastos financieros crecieron cerca de 25 %, mientras que los gastos reales de mantenimiento e inversión disminuyeron en 10 % al año. Un déficit pasado, que crece a tasas reales de interés significativamente mayores que la tasa de crecimiento del producto, tiende a perpetuarse incluso frente a políticas fiscales contractivas.

Este cuadro se agrava aún más porque el ajuste recesivo interno, impuesto a partir de 1983, conllevó una caída de la recaudación tributaria y del ingreso operacional de las empresas públicas, aumentando por esta vía el desequilibrio de las cuentas públicas.

En resumen, deseo destacar que para reordenar efectivamente la gestión del desequilibrio interno, los países de la región no pueden aceptar pasivamente que los ajustes de los desequilibrios internacionales sean soportados exclusivamente por ellos, bajo el riesgo de que internamente pierdan su dinamismo y la posibilidad de vencer la barrera de la pobreza.

Philippe Marandet, Embajador

Representante Permanente de Francia en CEPAL

Es un honor para mí participar en el Coloquio Franco-Latinoamericano sobre Finanzas Públicas y Desarrollo, organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de las Naciones Unidas y el Instituto Internacional de la Administración Pública (IIAP) de Francia.

Mis primeras palabras son de agradecimiento: al gobierno del Estado de Río de Janeiro, dignamente representado por su Secretario de Planificación, señor Antonio Sochaczewski, por haber ofrecido su hospitalidad; asimismo, a los organismos patrocinadores, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y particularmente al Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ), altamente representado por su Directora, señora María Conceição Tavares.

En el marco del Convenio de Cooperación de CEPAL-ILPES y el IIAP, ambas instituciones acordaron organizar el presente Coloquio, como uno de los eventos conmemorativos centrales del XXV Aniversario del ILPES. En atención al acentuamiento de la crisis económica en América Latina a partir de 1982, se decidió adoptar como tema central del Coloquio las finanzas públicas y el desarrollo. En este sentido, se busca examinar no sólo la relación entre financiamiento público y desequilibrios macroeconómicos, sino también la vinculación del primero con el proceso de desarrollo de mediano y largo plazos.

Estimamos que el conocimiento de la experiencia acumulada por Francia en estas materias —especialmente, las modalidades ensayadas para articular desde los puntos de vista macroeconómico, financiero e institucional los distintos segmentos del aparato gubernamental— puede contribuir al debate actual en la región. En particular, esperamos que dicha experiencia, conformada sobre la base de políticas de orientación cambiante, constituya un aporte para la discusión que hoy se inicia entre los funcionarios y expertos de los países aquí reunidos.

Para finalizar, sólo me resta agradecer en forma destacada al Director General del ILPES, señor Alfredo Costa-Filho y al Director Adjunto del IIAP, señor Gérard Winter, y desear a todos el mejor de los éxitos en el Coloquio que se inicia.



CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

Hacia una nueva planificación

GÉRARD WINTER
Director Adjunto IIAP



INTRODUCCIÓN

En muchos países los déficits públicos constituyen una pesada carga, directa e indirecta, para el financiamiento, interno y externo, público y privado, de las inversiones. El origen, la amplitud y la acumulación de estos déficits (Estado y empresas públicas), así como la manera en que se financian, condicionan conjuntamente el ahorro interno y sus asignaciones, los aportes externos y el equilibrio de las cuentas externas, el ritmo de la inflación y, por último, el ritmo de las inversiones y, por consiguiente, del crecimiento.

Las políticas fiscal, presupuestaria y monetaria del Estado, incluida la política cambiaria, así como el papel que desempeña en materia de financiamiento a través de las empresas públicas (ya sea directamente o mediante la política de fijación de precios y tarifas) conforman un conjunto que debe integrarse *ex ante* en una estrategia macroeconómica global y constituirse en un mecanismo institucional riguroso.

En último término, se trata de financiar en forma perdurable el crecimiento nacional mediante una combinación juiciosa y dinámica de los diferentes componentes del ahorro interno y externo.

En el marco de esta perspectiva global se compararán, durante los tres días del coloquio, las disposiciones institucionales, los métodos y los instrumentos que utiliza el Estado en nuestros respectivos países para asegurar una modalidad de gestión de la economía y de su financiamiento que favorezcan el crecimiento, con la esperanza de extraer de aquí algunas enseñanzas útiles para la planificación del desarrollo.

Es un tema vasto de repercusiones importantes, diversas y complejas. Por tanto, tal vez convenga circunscribir previamente —y en forma sucinta— la problemática de conjunto y lo que está en juego.

En los países en desarrollo, un objetivo central es lograr tasas de crecimiento elevadas; sin embargo, el ahorro interno es insuficiente para financiar el nivel de inversión requerido. De ahí que se acepte una tasa relativamente elevada de endeudamiento externo, el que se considera temporal, dado que el crecimiento esperado constituye la garantía a plazo de la supresión de las tendencias a los desequilibrios (finanzas públicas, pagos externos e inflación).

Sin embargo, lo que se constata es la dificultad para cerrar esta brecha entre el ahorro interno, por una parte, y las necesidades de inversión y de amortización de la deuda externa, por la otra. Frente a las severas restricciones externas se ponen a prueba aquí tres tipos de responsabilidades del Estado: la planificación, las finanzas públicas y la política monetaria y financiera.

I. LA PLANIFICACION

Una primera serie de dificultades puede provenir de defectos en la programación de las inversiones: opciones discutibles (tecnológicas, sectoriales y cronológicas), volumen predominante de inversiones improductivas (o productivas a muy largo plazo) y/o costo excesivo del financiamiento hasta el punto de que la carga de la deuda correspondiente se acumule con mayor rapidez que los resultados de esas inversiones.

He ahí una responsabilidad específica, el control global de la programación de inversiones, de particular importancia en los países en que el Estado y las empresas públicas son el origen de una parte determinante de las inversiones. Dicha responsabilidad no puede ejercerse con eficacia si se diluye en exceso, lo que no significa sin embargo aplicar un control estricto y excesivo hacia las empresas estatales.

En todo caso, no cabe duda de que lo esencial no radica aquí. El éxito de los programas de inversión puede verse comprometido si, cuando éstos llegan a su madurez, la demanda, interna o externa, se contrae como consecuencia de restricciones externas nuevas o de una política económica inadecuada (recesión y proteccionismo en los países compradores, tipo de cambio real sobrevaluado, deterioro de los términos de intercambio, etc.). Aunque este equilibrio aproximado entre las nuevas capacidades de producción y la evolución de la demanda esté asegurado, siempre hay que velar porque los ingresos así obtenidos no se vean marcados exageradamente por un crecimiento excesivo del servicio de la deuda externa, o por la fuga de capitales provocada por una recesión interna, o por una política de tasas de interés y cambiaria poco atractiva.

En último término, se plantea el problema crucial de la distribución del ingreso nacional disponible entre el consumo y el ahorro. Una caída prolongada del consumo destinada a conciliar el financiamiento de las inversiones y un endeudamiento restringido es no sólo difícilmente tolerable desde el punto de vista social y político sino que se contrae además el mercado interno y, por consiguiente, la propensión a invertir. Una opción estratégica difícil de la que conviene esclarecer al máximo sus bases e implicaciones.

De este marco macroeconómico se puede concluir que una estrategia de crecimiento sometida a la doble restricción de una tasa de endeudamiento externo máximo y de un umbral mínimo de consumo de los hogares está vinculada a la evolución de un escaso número de parámetros fundamentales, como la productividad marginal del capital, la tasa de ahorro nacional, la propensión a importar y la capacidad para exportar, los términos de intercambio y las tasas reales de interés. Ellos resumen los objetivos macroeconómicos de

una vía de crecimiento, estrecha por cierto, cuya ampliación dependerá de la evolución de las relaciones internacionales, de las innovaciones tecnológicas y de las reformas estructurales de la economía.

Es función de la planificación determinar dicha estrategia y fijar el marco macroeconómico, y compete a la política económica garantizar, por un lado, los arbitrajes entre el control de las fluctuaciones coyunturales y los desequilibrios financieros y, por el otro, la adecuación a las tendencias macroeconómicas propuestas por el Plan. Sin este contexto macroeconómico de referencia, la política económica corre el riesgo de estar sujeta únicamente a los objetivos del ajuste financiero de corto plazo, olvidando que el comportamiento de la inversión constituye uno de los vínculos esenciales entre el corto y el mediano plazo.

La responsabilidad del Plan pasa por la preparación de modelos dinámicos que permitan verificar la compatibilidad de la estrategia de crecimiento con la política económica y financiera, y prever las reacciones y arbitrajes en caso de grandes desajustes. Por consiguiente, se exige una coordinación permanente entre planificadores y "previsionistas" para la instrumentación de los presupuestos económicos o la planificación operativa.

De manera más inmediata, la doble responsabilidad del Plan, la programación global de las inversiones y la estrategia macroeconómica, debe reflejarse en la organización de las relaciones entre las empresas públicas y el Estado. El establecimiento de fórmulas contractuales flexibles y diferenciadas que permitan al Estado vincular modalidades de cooperación para la realización de determinados objetivos económicos (inversión, empleo, divisas, etc.) puede conciliar la necesaria autonomía de gestión de las empresas públicas con los imperativos de la política industrial. Huelga decir que en contrapartida se requiere aplicar controles *ex-post* rigurosos y transparentes.

II. LAS FINANZAS PÚBLICAS

Éstas tienen relación con la política de desarrollo por dos razones: en primer lugar, en muchos países las inversiones públicas y paraestatales representan una parte determinante de las inversiones totales y la modalidad de financiamiento influye considerablemente en el volumen, estructura y asignación del ahorro nacional y en el recurso al financiamiento externo. Por otra parte, la política fiscal y presupuestaria constituye uno de los instrumentos esenciales de la política económica.

En este esfuerzo por compatibilizar la estrategia de crecimiento con la política económica los responsables de las finanzas públicas encaran objetivos que suelen ser contradictorios: limitar los gastos corrientes y asegurar a la vez los gastos en nuevos equipos; promover una política fiscal eficiente que sea fuente de ahorro público

pero que no desestime el ahorro privado; asegurar las inversiones públicas respetando los objetivos del Plan y limitando a la vez el déficit público consolidado; financiar ese déficit y asegurar el servicio de la deuda sin agotar el mercado financiero nacional, sin generar inflación autosostenida, y sin recurrir al endeudamiento excesivo o a la venta de activos en el exterior.

La extensión y estructura del sector público productivo así como las modalidades de intervención y control del Estado hacia las empresas públicas influyen considerablemente en esos arbitrajes y sus resultados. Desde este punto de vista, no da lo mismo que esta acción se ejerza directamente sobre las decisiones en materia de inversión o únicamente sobre las condiciones de su financiamiento o, incluso en forma más indirecta, sobre el ingreso de estas empresas a través de los precios y tarifas públicas.

Por último, es preciso agregar que la política de tarifas públicas así como las políticas fiscal y salarial del Estado repercuten sobre el poder de compra de los hogares y, por consiguiente, sobre uno de los parámetros clave de la estrategia de desarrollo.

Tanto las funciones del plan como las de finanzas y los arbitrajes que ella supone deben organizarse técnica, administrativa y políticamente. Ello se hace evidente, sobre todo, durante la elaboración de las decisiones de política económica según los mecanismos mencionados de la previsión anual (presupuesto económico y planificación operativa).

La previsión anual debería, por lo tanto, desempeñar tres funciones: regulación de las fluctuaciones coyunturales, apoyo económico a la preparación del presupuesto y ejecución macroeconómica de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, su instrumentación tropieza generalmente con dos tipos de dificultades: la compartimentación de la administración pública, lo que entorpece la confrontación entre los técnicos del plan, de la previsión anual y de las finanzas, así como la falta de estadísticas de base y de una contabilidad nacional equivalente. Conviene destacar en este sentido la utilidad de las cuentas económicas consolidadas del conjunto del sector público para evaluar la intervención del Estado en la economía.

Por último ello implica, en el marco de un mecanismo presupuestario riguroso, la integración y jerarquización de las decisiones y controles relativos a los gastos corrientes, la fiscalización, las inversiones y el déficit. ¿Será el presupuesto un resultado *ex-post* relativamente delimitado de decisiones múltiples o más bien una variable de política económica precisa y debidamente controlada *ex-ante*?

III. LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

La supervisión financiera de la economía y su regulación monetaria son evidentemente inseparables del control del equilibrio externo

y del financiamiento del déficit público. La tasa real de interés, el principal indicador de esta política monetaria y financiera, es también una variable fundamental de la estrategia de desarrollo ya que condiciona contradictoriamente la propensión al ahorro y la propensión al endeudamiento para invertir.

Este ajuste entre las capacidades y necesidades de financiamiento es tanto más difícil si el mercado financiero interno está poco integrado y el país está sujeto a una fuerte inflación estructural. Las compartimentaciones y disfuncionalidades de los circuitos financieros pueden agravar el desequilibrio externo y culminar en un uso poco productivo del ahorro nacional disponible y en un empate peligroso, durante un largo período, entre el ahorro nacional y el ahorro externo (los endeudamientos externos públicos importantes pueden acompañar fugas sustanciales de capitales privados).

El tipo de cambio, la tasa de interés y la masa monetaria son las variables-verificadoras de la regulación monetaria de las que depende la confianza en la moneda nacional y, por ende, la garantía de contar con ahorro nacional. Si dichas variables experimentan fluctuaciones importantes o caóticas, resultará difícil ajustar las políticas monetaria, económica y de desarrollo; es probable que se parta más bien por las restricciones para reequilibrar las cuentas externas y públicas y ajustar así la inversión a las variables, y no a la inversa.

En este caso también la organización gubernamental, los métodos de análisis y de concertación son responsables del resultado y de la existencia misma de los arbitrajes.

Huelga subrayar que la posibilidad técnica de distinguir en la evolución de las variables económicas esenciales aquello que es imputable a la evolución real de la economía de lo que refleja la evolución de los precios, es una condición necesaria para el enlace entre la estrategia de desarrollo y la política económica y financiera.

Sin una estructura administrativa que tenga por función elaborar y controlar los arbitrajes financieros; sin un modelo econométrico que integre la dimensión real y monetaria de la economía, ¿trabajan al menos los especialistas del Banco Central, del Presupuesto, de la Previsión anual y del Plan sobre los mismos datos recapitulados en un marco coherente del financiamiento de la economía, o bien los unos imponen su "lenguaje" a los otros?

En resumen, la problemática propuesta para este Coloquio aspira a conjugar estrechamente el examen de los dos temas siguientes:

1. El financiamiento de las inversiones en el marco de una estrategia de desarrollo anunciada y la corrección de los desequilibrios público y externo en el contexto de una política de ajuste financiero pueden aparecer como objetivos contradictorios a corto plazo. Sin embargo, una perspectiva de más largo plazo y un control más sagaz y riguroso por parte del Estado sobre la concatenación de las interdependencias ma-

- croeconómicas que vinculan, por intermedio de las finanzas públicas, la inversión y la oferta con las variables financieras y monetarias podrían contribuir a eliminar la contradicción.
2. La ampliación del horizonte temporal y el fortalecimiento del control macroeconómico se plasman en una práctica relevante y compatible con una modalidad de intervención del Estado más flexible y contractual en el plano microeconómico. Esta práctica se traduce en una distribución de las competencias gubernamentales, los instrumentos legislativos y reglamentarios, los procedimientos administrativos, los instrumentos financieros y econométricos y los sistemas de contabilidad e información, que conviene adaptar.

Del examen de estos dos temas, enriquecido por nuestras diferencias, ¿se podrían extraer los términos de referencia de un nuevo modo de planificación, más estratégico y a la vez más realista, que permitiera viabilizar lo que podría ser para nuestros países esa vía —tan estrecha por cierto— de crecimiento liberador que todos buscamos?

Finanzas y políticas públicas

ALFREDO COSTA-FILHO
Director General del ILPES



XXV AÑOS DEL ILPES

1. Para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social es de gran satisfacción inaugurar este evento, uno de los principales del programa de conmemoración de sus XXV años. Como se sabe, desde el primer momento este encuentro se organizó en forma asociada con el Instituto Internacional de Administración Pública del gobierno francés, entidad con la cual el ILPES tiene una larga historia de colaboración conjunta. Localmente, se contó con el apoyo técnico y administrativo del Instituto de Economía Industrial de la UFRJ, del BNDES y de las oficinas que representan en Brasil a CEPAL y al PNUD. El ILPES reitera su agradecimiento a todas las organizaciones que coauspicaron este encuentro. Quiero señalar en forma muy especial nuestra satisfacción por encontrar aquí, una vez más, muestras de reconocimiento expresadas con la presencia de altas autoridades y profesionales de los gobiernos miembros del Instituto, como Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela. Nos pidieron dar excusas por su ausencia, por razones de última hora, las autoridades de planificación de Colombia y México. Destaco la presencia entre nosotros del Dr. Ariel Davrieux, Ministro de Planificación del Uruguay, y del Dr. Fabio R. de Cicco, Superintendente de IPLAN, y manifiesto a ambos nuestra gratitud como autoridades que participan en los órganos directivos del Instituto.

2. El tema de este encuentro —financiamiento público— ocupa un lugar central en el debate técnico y político sobre estrategias alternativas de desarrollo. Las políticas macroeconómicas convencionales dan muestras de insuficiencia para sustentar estrategias innovadoras, capaces de llevar a América Latina y el Caribe a la recuperación del desarrollo.

Sin embargo, la concepción e instrumentación de nuevas estrategias jamás podrán prescindir de esquemas específicos de financiamiento, cuya viabilidad se ve fuertemente afectada por la situación de crisis externa vivida durante los años ochenta. El componente público de esos esquemas ocupa, en última instancia, el núcleo de los debates que ahora se inician.

3. Hay abundante materia para el debate. Por un lado, la presencia de los expertos de Francia —donde las finanzas públicas se articulan como una de las experiencias más sistemáticas de planificación del mundo capitalista— enriquecerá las discusiones, aunque se parta de una base económica y social distinta de la que predomina en esta región.

Por otro lado, muchos temas son polémicos para los profesionales de esta región, que siguen diferentes paradigmas teóricos o doc-

trinarios. Promover esta confrontación intelectual es precisamente uno de los papeles más nobles del ILPES, lo cual ha sido posible por su histórica tradición pluralista. Como ente multilateral sustentado y dirigido por 38 gobiernos miembros, el Instituto lleva a sus foros una posición propia que refleja la realidad regional y que, en general, viene siendo respaldada mayoritaria o unánimemente por los gobiernos miembros, aunque no se aplique en su totalidad a cada caso nacional. Una de esas posiciones ha sido destacar la creciente heterogeneidad en los procesos nacionales de desarrollo: América Latina y el Caribe son, cada vez menos, una "unidad" como objeto de estudio económico o social. La arquitectura del presente encuentro refleja esta realidad: no hay un informe "para la región" que pueda centralizar la discusión. En cada uno de los tres días partiremos con la exposición de los casos de Francia y de Brasil, seguidos de paneles con mayor participación de otros países latinoamericanos.

4. En su intervención, el Dr. Gérard Winter resumió las expectativas del IIAP sobre este encuentro. En la perspectiva del ILPES, el caso de Brasil puede motivar el debate técnico por dos razones principales.

Por un lado, Brasil presenta algunas características que se repiten, en grado diverso, en otros países de la región. Entre éstas cabe destacar:

- una situación de déficit público altamente condicionada al desequilibrio externo y a las diferentes formas que asumió la política de ajuste a principios de los años ochenta;
- el carácter regresivo de la carga tributaria;
- la postergación, paralización o desaceleración de importantes proyectos gubernamentales y la retracción de gastos sociales como común denominador en las diferentes modalidades del proceso de ajuste;
- la fuerte dependencia de los gobiernos provinciales o locales con respecto al gobierno central;
- una gravitación importante de la administración indirecta, con relaciones intragubernamentales complejas;
- los sacrificios de rentabilidad y de liquidez en las empresas productoras de bienes y servicios vinculadas a la administración indirecta;
- una fuerte ponderación en las finanzas públicas de la seguridad social; y
- la transferencia al Estado de los riesgos cambiarios gestados originalmente en el sector no gubernamental.

5. Por otro lado, existen peculiaridades en el caso brasileño cuya comprensión y análisis pueden aclarar alternativas de políticas públicas, que en gran parte de la región y por diversas razones aún

no se practican. En este sentido, se destacan tres características específicas:

- la extensión y orientación del rol productivo del Estado;
- la compleja articulación de responsabilidades institucionales como el endeudamiento fiscal y la política monetaria; y
- el mayor desarrollo relativo del mercado de capitales.

Sin embargo, trasciende los límites de esta intervención intentar cualquier apreciación más completa de esas similitudes y diferencias.

6. En el programa de trabajo distribuido es posible diferenciar dos grandes grupos de temas: *los dos primeros días* se dedicarán al análisis y discusión de la estructura y desempeño del sector público, las finanzas públicas y sus restricciones de corto plazo, el gasto, el control presupuestario y las empresas públicas, surgiendo ahí en diferentes momentos facetas de la polémica actual sobre privatización. *En el tercer y último día*, el temario se centrará en los aspectos de coherencia del proceso decisorio público. Acojo esta dicotomía para algunas de las consideraciones que quiero dejar aquí registradas, aunque sea de forma muy breve.

7. Con respecto al primer conjunto de temas, permítanme consignar en forma casi sinóptica cuatro grandes preocupaciones del ILPES. *Un primer aspecto* es que esperamos que el encuentro permita avanzar en el consenso regional sobre conceptos y medidas de "déficit público" que puedan ser funcionales a nuestras realidades y requerimientos de desarrollo. En la esencia de esta discusión estarán presentes distintos enfoques sobre la adecuación de la carga tributaria. Como organismo internacional que está obligado a hacer una evaluación permanente del estado de la planificación en la región y paralelamente de la eficiencia de su sector público, el Instituto destaca al respecto dos observaciones:

- a) se hace necesario reconocer dos grandes insuficiencias en materia de ingreso tributario en la región, tanto por evasión fiscal como por pérdidas de recaudación, resultado de políticas de fomento que presentan una baja eficiencia en términos de desarrollo. A su vez, se registra un bajo índice de tributación sobre el patrimonio o sobre diferentes tipos de renta; y
- b) el ILPES ha llamado la atención sobre la necesidad de que la planificación en economías de mercado supere esa especie de "trauma original" que se resiste a reconocer el beneficio privado como un instrumento legítimo de desarrollo; al mismo tiempo, insiste en la importancia de elevar la productividad del trabajo como una de las variables claves de ese proceso. Sin embargo, una vez más, el Instituto juzga oportuno reiterar que durante los años ochenta las limitaciones más significativas para la generación de tasas privadas de benefi-

cio no obedecen a factores de origen interno de los países de la región, como, por ejemplo, la efervescencia laboral o una supuesta voracidad del fisco. Hoy en día, éstas son el resultado de las fluctuaciones erráticas de las tasas de cambio, las elevadas tasas de interés, la pérdida de espacios en el mercado internacional y las dificultades de acceso a las innovaciones tecnológicas.

8. Un *segundo* aspecto tiene que ver con el sector descentralizado y sobre todo con un fenómeno ya considerado en el trabajo de Dain-Afonso preparado para este encuentro: parte importante de la administración indirecta realiza funciones de carácter típicamente fiscal, con lo que las transferencias presupuestarias que recibe no pueden ser confundidas con indicadores inequívocos de situaciones deficitarias. Algo similar ocurre con algunas empresas públicas, productoras de bienes o servicios de orientación social, cuyos precios y tarifas no deberían fijarse con criterios de poder adquisitivo, especialmente en países que presentan un cuadro endémico de distribución regresiva del ingreso y un peso creciente de la población en el sector informal. Sin embargo, es común encontrarse con campañas que difunden en ambos casos lo contrario, colaborando así con el desgaste injusto y peligroso del Estado.

9. Un *tercer* aspecto tiene relación con lo anterior: el concepto de Estado. Afortunadamente, el ILPES puede testimoniar que crece el consenso regional sobre la necesidad de distinguir entre dos acepciones de Estado: como "aparato burocrático" y como "arena" de interacción de los agentes sociales y expresión política de cada nación. El tema de las finanzas públicas se refiere sobre todo a la primera acepción. Sin embargo, no discriminar ambas categorías puede provocar que la agresión al Estado-burocracia termine por afectar al Estado-sociedad nacional. De un lado del espectro doctrinario se acusa al Estado de disponer de un margen de maniobra insuficiente porque está sujeto a un pacto de dominio entre clases minoritarias; por el otro, se acusa al Estado de ser intrínsecamente ineficiente por intervenir excesivamente en el metabolismo económico. El ILPES viene insistiendo hace años sobre la necesidad de integrar esta distinción conceptual y sobre el riesgo de las agresiones radicales al Estado, ya sea que provenga de uno u otro signo ideológico. No se pretende aquí sostener la existencia de dos compartimentos estancos, sin interacción entre sí; más bien se destaca la importancia de que el desarrollo del Estado —entendido en sus dos acepciones— sea coordinado y armónico. De allí que el instituto considere vital alertar sobre el riesgo del distanciamiento entre dos aspectos de interés público: los proyectos de reestructuración fiscal y los proyectos de reforma administrativa. Unos y otros son raramente concebidos y operacionalizados con niveles suficientes de compatibilidad. En realidad, este tema se encuentra en la frontera de la agenda de nues-

tro encuentro y precisamente por ello conviene, por lo menos, dejarlo mencionado.

10. Un *cuarto* y último aspecto se refiere a las restricciones de corto plazo de la política de financiamiento público y sobre todo de su articulación con la crisis externa. Este tema es complejo y me limito a señalar algunas de las tesis que el instituto viene sosteniendo y que se aclararán en las discusiones del encuentro. En síntesis, insistimos en que ninguna estrategia coherente para recuperar el desarrollo será posible en esta región en el curso de los próximos cinco o diez años sin una adecuada y previa solución del endeudamiento externo; que a escala internacional operan nuevas modalidades de articulación entre las tres principales esferas del capital (productivo, comercial y financiero) y que los nuevos patrones de su relacionamiento con nuestras economías reducen, dramática e inexorablemente, los grados de libertad para la concepción y aplicación de nuestras políticas públicas (tanto económicas como sociales). Estamos convencidos de que una mayor concertación y cooperación entre los gobiernos de esta región constituye un paso imprescindible para recuperar espacios en este terreno, por cuanto aumentaría la capacidad regional para influir sobre un nuevo marco de regulación de la economía internacional. En el límite, el tema de las relaciones externas parece trascender al temario; sin embargo, es importante dejarlo configurado al menos como telón de fondo para todo lo referente a las restricciones de corto plazo de la política fiscal, en su relación con las cuentas externas.

11. Finalmente, la *segunda parte de la agenda*, con la cual concluirá este encuentro, se centrará en la coherencia de las decisiones públicas, tema que por su propia naturaleza cabe al instituto tratar más sistemáticamente que los anteriores, ya que está estrechamente vinculado al área de la planificación. Me limito a señalar tres puntos para centrar la discusión.

12. *Uno*, la región está disminuyendo su ritmo de inversión (pública y privada) precisamente en un momento histórico en el que debería aumentar significativamente: si no se recuperan con urgencia los niveles históricos de inversión y se dirigen a asegurar una mejor inserción dinámica en la economía mundial del futuro, la región estará precipitándose hacia una situación de mayor atraso relativo, cuya superación será aún más problemática. *Dos*, se requiere prestar una mayor atención al efecto distributivo de las políticas públicas, en dos sentidos básicos. Por un lado, interesa evaluar sus resultados respecto del espacio e instancias gubernamentales al interior de cada país, en cuyo ámbito cabe también una oportuna discusión sobre descentralización fiscal. En relación con lo anterior, se precisa superar el antagonismo irrealista entre gobierno central y gobiernos provinciales o locales, uniéndolos bajo una bandera común cuyo lema —inspirado en la OPS— podría ser "salud fiscal para todos". Por otro lado, al Estado-nación cabe asumir la representación de

los grupos sociales más desfavorecidos y no organizados y, al hacerlo, crear nuevos compromisos de gasto para el Estado-burocracia: la discusión sobre las finanzas públicas hoy en día no puede ignorar este hecho: debe considerar nuevas oportunidades de asociación entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas capaces de atender las necesidades de la población más carente con modalidades de operación más eficientes y menos costosas que muchos programas públicos convencionales. Por último, *tres*, un punto obvio pero no siempre considerado: el saneamiento financiero del Estado es una tarea que desborda las posibilidades de corrección mediante la implantación mecánica de nuevas normas legales o de nuevos procedimientos administrativos. El carácter contraccionista o expansionista de los diferentes instrumentos de financiamiento público, asociado a sus posibles efectos más o menos regresivos sobre la estructura del ingreso, constituye un tema de la mayor complejidad: es inseparable de la disputa de los agentes sociales por los frutos del desarrollo.

13. *A modo de conclusión*: en estas últimas consideraciones sobre la coherencia de las decisiones públicas destacué tres puntos: *el primero* es sobre crecimiento económico, *el segundo* sobre igualdad social y *el último* sobre desarrollo político.

Fiel a su propuesta de diferenciar las dos acepciones de Estado, el ILPES distingue dos niveles de coherencia de las decisiones públicas: uno, interno al sector gubernamental, cuyo lema puede ser "eficiencia"; otro, relacionado con la totalidad de cada sociedad nacional, cuyo lema debe ser "legitimidad".

Mientras no haya armonía entre ambos tipos de coherencia, la producción de políticas continuará siendo un extraño ejercicio de ensayo y error, que sólo puede producir dentro del sector público entropía, dentro del sector privado temor y... en el conjunto de cada sociedad nacional incertidumbre.

I

SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



*Panorama de las finanzas públicas y
del sector público en Francia*

JEAN PHILIPPE GAUDEMET ¹
Dirección de Previsión
Ministerio de Economía,
Finanzas y Privatización
de Francia

¹ El presente texto se basa en gran medida en los trabajos y comentarios de B. Boet, P. Champsaur, O. Garnier, P. Koebel y H. Rouilleault, a quienes ruego aceptar el testimonio de mi agradecimiento. Sin embargo, asumo toda la responsabilidad por las opiniones vertidas, lo mismo que por los errores eventuales que pudieran encontrarse.



INTRODUCCIÓN

La definición de la noción jurídica de los fondos públicos y las operaciones sobre éstos son objeto, en Francia, de una importante jurisprudencia del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado, que tienen la responsabilidad de asegurar su control, cada uno en su esfera respectiva; sin embargo, hasta la fecha, el sector público no ha sido objeto de una definición institucional y económica precisa. Por ello su perfil sigue siendo bastante confuso y la información estadística al respecto es parcial y heterogénea. Esta situación hace que toda apreciación sobre la importancia del sector público y la influencia del Estado sobre la economía sea delicada.

Esto puede atribuirse a la diversidad de las modalidades de intervención de los poderes públicos. Refleja igualmente el gran número de polos de responsabilidad y acción que dan lugar al establecimiento de contabilidades distintas y la multiplicidad de interacciones e interdependencias que se manifiestan dentro del sector público. Sin embargo, en diverso grado en su ejercicio y no obstante la tutela que ejercen los Ministerios de Industria y Defensa sobre las empresas públicas, la responsabilidad por la coherencia de la gestión de las finanzas públicas y del sector público recae, en definitiva, en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Si consideramos la nomenclatura institucional del sistema de cuentas nacionales, el sector público comprende, en su acepción más amplia:

- a) Las administraciones públicas definidas como las unidades institucionales cuya función principal consiste en producir servicios no comerciales destinados a todas las unidades, o efectuar operaciones de distribución, y cuyos recursos principales provienen de los gravámenes obligatorios. Éstas incluyen:
 - el Estado: presupuesto general, presupuestos anexos (excluidos correos y telecomunicaciones) y las cuentas especiales de tesorería;
 - las colectividades locales: regiones, departamentos y comunas;
 - los organismos de seguridad social, cuya afiliación es obligatoria por ley o confirmación por el poder público de un convenio colectivo; y
 - diversos organismos que producen principalmente servicios no comerciales.

- b) Ocho grandes empresas nacionales, productoras de bienes y servicios comerciales no financieros, que gozan de una posición monopólica, situadas bajo la dependencia del Estado en lo concerniente a sus tarifas, inversiones y financiamiento, y de tamaño suficiente para justificar un trato diferente en el análisis macroeconómico: minas de carbón de Francia, electricidad (E.D.F.), ferrocarriles (S.N.C.F.), transportes de París (R.A.T.P.), y presupuesto anexo de correos y telecomunicaciones (P.T.T.).
- c) Las sociedades y cuasi sociedades públicas, productoras de bienes y servicios comerciales no financieros del sector competitivo. Se trata de establecimientos públicos o de sociedades anónimas, en donde el Estado u otras entidades públicas ejercen el control ya que detentan parte importante del capital social.
- d) Empresas de seguros e instituciones financieras de capital público.

En la presente nota se hará una evaluación de la importancia financiera del sector público así como una apreciación sobre la influencia del Estado. En este sentido, cabe destacar que la experiencia francesa de los últimos años ha estado marcada por mutaciones profundas: en efecto, si a pesar de un esfuerzo reciente de estabilización la importancia financiera del sector público ha aumentado significativamente a lo largo de 25 años, se puede concluir que el proceso de reducción de la influencia directa del Estado en la economía ha sido lento.

I. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA FRANCESA

El diferente carácter de las funciones económicas ejercidas tanto por las administraciones públicas como por las empresas estatales, nos lleva a presentar por separado el lugar que ocupan en la economía.

1. *La administración pública*

En 1986, la administración pública daba ocupación a casi la cuarta parte de la población económicamente activa, es decir, 23 % del empleo nacional.

A continuación se presentan las cuentas simplificadas de la administración pública, como porcentaje del PIB:

CUADRO 1

Cuenta simplificada de la administración pública
(% del PIB)

1986 (estimado)	APUC	Participación Estado en APUC	APUL	ASS	APU
Usos	23.8	22.5	9.1	22.9	52.8
Func./Servicios	11.5	9.0	6.8	4.8	23.1
Salarios y contrib. sociales	6.8	5.6	2.9	3.0	12.7
- c.i. s. civil, g. corrientes	1.9	0.8	1.7	1.5	5.1
- c.i. s. militar	2.0	2.0	0.0	0.0	2.0
Inversión	0.8	0.5	2.1	0.3	3.2
Transferencias	10.4	11.7	1.4	18.1	26.8
Subsidios	2.3	1.9	0.3	0.1	2.6
Prestaciones sociales	4.0	3.3	0.5	17.6	22.0
Transf. entre APU	2.6	5.1	0.3	0.2	0.0
Otras transferencias	1.5	1.3	0.4	0.2	2.1
Intereses	2.0	1.9	0.9	0.1	2.9
Recursos	21.0	20.0	8.8	22.7	49.4
Impuestos y transf. impuestos	17.8	17.5	5.8	0.7	24.4
Imp. a la producción e importación	12.1	11.9	2.0	0.4	14.5
Impuesto al ingreso y patrimonio	7.5	7.4	1.8	0.0	9.3
Impuesto al capital	0.6	0.6	0.0	0.0	0.6
Transf. ingresos fiscales	- 2.4	- 2.4	2.0	0.4	0.0
Contribuciones sociales	0.3	0.3	0.0	18.8	19.0
Producción comercial	1.4	1.0	1.0	0.4	2.9
Otros recursos	1.5	1.3	1.9	2.8	3.1
Part. transf. entre APU	0.4	0.2	1.0	1.6	0.0
Capacidad financiamiento	- 2.8	- 2.5	- 0.3	- 0.3	- 3.4

APUC: Administración pública central

APUL: Administración pública local

ASS: Administración seguridad social

1.1 El gasto público

Como la mayoría de los países de la OCDE, Francia ha experimentado un aumento continuo de la participación del gasto consolidado de la administración pública en el PIB: esta proporción pasó de un tercio en 1960 a cerca de 50 % en 1986. Esta tendencia, que se aceleró durante la década de los setenta y principios de 1980, ha experimentado cierta estabilización en la actualidad.

La estructura del gasto público registró en el mismo período un cambio progresivo hacia las operaciones de redistribución, efectuadas principalmente por la seguridad social; la proporción de las pres-

taciones sociales alcanzó más de la mitad (52 %) del total del gasto público desde 1980. Paralelamente, la evolución de 1960 a 1986 revela una disminución de similar importancia de la proporción del gasto de operación de la administración, que sólo representa la tercera parte del gasto total. En cuanto a las inversiones, principalmente las realizadas por las colectividades locales, y las transferencias económicas, efectuadas básicamente por el Estado, que representan las intervenciones directas de la administración pública en la economía, disminuyen de manera visible, llegando a un poco más de 10 % de los gastos de 1986.

CUADRO 2

*Estructura del gasto consolidado por operación
(porcentaje del total)*

	1960	1970	1980	1986
Intereses	3.4	2.9	3.6	5.7
Operación	45.8	42.9	35.2	32.3
Sueldos	20.0	18.2	18.3	16.3
Consumo interno	17.4	14.5	10.5	10.3
Inversión	8.4	10.2	6.3	5.6
Redistribución	50.8	54.2	61.2	62.1
Prestaciones sociales	37.0	43.2	51.7	52.2
Transferencias económicas			5.0	5.2
	13.8	11.0		
Otras transferencias			4.5	4.6

Los cambios en la estructura del gasto público consolidado se visualizan, asimismo, a nivel de subagentes, donde la importancia de la administración central, con 40 % del total del gasto público, es superada por la de la seguridad social (44 %), en tanto que las administraciones públicas locales sólo representan alrededor de 16 %.

1.2 *Los gravámenes obligatorios*

El incremento del gasto público ha obligado en Francia, como en la mayor parte de los países de la OCDE, a elevar los ingresos y especialmente los gravámenes obligatorios. La tendencia sigue con bastante fidelidad a la de los gastos en 1960 y 1970, pero la brecha aumenta a principios de 1980 para transformarse en un déficit público que alcanza 2.9 % del PIB en 1986. La tasa de retención obligatoria como proporción del PIB aumentó en 14 puntos entre 1960 y 1984, para alcanzar un nivel próximo a 45 % del PIB, en el que se ha estabilizado desde entonces.

La estructura de los ingresos se transforma al igual que la estructura de los gastos, y las contribuciones sociales constituyen, con 10 puntos de crecimiento, el factor principal de aumento de los gravámenes obligatorios. Por el contrario, la presión fiscal del Estado permanece relativamente estable desde comienzos de 1970.

CUADRO 3

*Estructura de los ingresos consolidados por operación
(porcentaje del total)*

	1960	1970	1980	1986
Ingresos fiscales	62.2	57.0	52.8	52.4
Imp. a la producción	44.6	38.2	32.8	30.9
Imp. a la renta	17.0	18.2	19.5	20.2
Imp. al capital	0.6	0.6	0.5	1.3
Contribuciones sociales	25.1	30.3	38.5	38.3
Empleadores	18.2	21.4	24.7	23.4
Asalariados	5.4	6.5	11.1	11.9
No asalariados	1.5	2.4	2.7	3.0
Otros ingresos	12.7	12.7	8.7	9.3
Producción comercial	7.6	6.9	4.0	4.2
Varios	5.1	5.8	4.7	5.1

La estructura de los gravámenes obligatorios en Francia se caracteriza por la debilidad relativa de los impuestos directos respecto del ingreso en relación con los impuestos indirectos, y el peso significativo de las contribuciones sociales.

2. Las empresas públicas

La apreciación de la importancia de las empresas del sector público se dificulta debido a las modificaciones que se produjeron con las leyes de nacionalización de 1982 y de privatización de 1986 y por la heterogeneidad y carácter parcial de las estadísticas disponibles. Sin embargo, la recopilación de la información permite hacer una evaluación del orden de magnitud del peso de las empresas públicas en la economía. Éste se incrementó significativamente con las nacionalizaciones de 1982.

Cabe destacar las características más relevantes del sector público industrial:

- a) El sector público antes y después de las nacionalizaciones de 1982 está muy concentrado; se trata de grandes empresas que ocupan a casi la mitad del personal, representan 47 % de

CUADRO 4

*Importancia de las empresas públicas en la economía
(en porcentaje)*

<i>Importancia de las empresas públicas en:</i>	<i>Empresas no financieras</i>		<i>Industria (excl. energía)</i>	
	<i>Antes</i>	<i>Después</i>	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Valor agregado	11	21	7	17
Inversión (excluidos correos y telecomunicaciones)	30	35	5	16
Personal	8	11	12	22
Exportaciones			10	26

las ventas de las empresas con más de 2.000 asalariados, y agrupan asimismo a algunas empresas con menos de 500 asalariados.

CUADRO 5

*Importancia de las empresas industriales
(en porcentajes)*

<i>Empresas industriales (excl. energía)</i>	<i>Personal</i>		<i>Ventas netas de impuestos</i>	
	<i>Antes</i>	<i>Después</i>	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Con más de 2.000 asalariados	16	41	19	47
De 500 a 2.000 asalariados	4	15	4	18
Con menos de 500 asalariados	1	3	2	6

- b) El sector público agrupa generalmente a empresas más capitalizadas que el promedio industrial. Sin embargo, las empresas nacionalizadas en 1982 tenían una tasa de inversión significativamente inferior a la de las empresas públicas industriales más antiguas.
- c) La nacionalización de 1982 se acompañó de una gran diversificación de las actividades del sector público, que anteriormente se centraban en los sectores monopólicos como la energía y el transporte. Esta ampliación reforzó la coexistencia de empresas públicas y privadas en el sector de bienes intermedios y de capital, en tanto que el sector de bienes de consumo resultó poco afectado.
- d) Finalmente, en 1982 la ampliación del sector público afectó a empresas expuestas a la competencia y, por consiguiente,

volcadas al mercado externo, con tasas de exportación cercanas al 50 %, en comparación con la baja participación de las empresas públicas más antiguas; la ampliación también alcanzó a grupos internacionalizados, incluidas filiales extranjeras.

La nacionalización de los bancos en 1982 aumentó, además, en más de 10 puntos la participación del sector público en el sistema financiero francés y el nuevo sector bancario público concentró cerca del 70 % de los créditos y depósitos.

CUADRO 6

*Participación del sector público en el sector financiero
(en porcentajes)*

<i>Participación en el sistema financiero</i>	<i>Depósitos</i>		<i>Créditos</i>	
	<i>Antes</i>	<i>Después</i>	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Sector público	64	74	56	69
Estado, Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC), Crédito Hipotecario, Crédito Nacional, Banco de Francia	43	43	36	36
Bancos nacionales en 1982	21	21	20	20
Bancos nacionalizados en 1982		10		13

Las privatizaciones previstas en el marco de la ley del 2 de julio de 1986 debían conducir a una reducción del tamaño del sector público de una magnitud equivalente a su crecimiento en 1982. Pero ello no significaba que dicho sector volviera a la situación anterior. Había que modificar su distribución sectorial y el sector público experimentaría un fuerte retroceso en el área de los seguros y sectores financieros (privatización de la Société Générale, nacionalizada en 1945), y en menor medida los bienes intermedios, en tanto que la siderurgia permanecería en el sector público.

CUADRO 7

*Participación del sector público en las empresas no financieras
(porcentajes)*

	<i>Antes de la privatización</i>	<i>Después de la privatización</i>
Valor agregado	19	11
Personal	14	9
Inversión	29	23

A mediados de 1987 se había efectuado un tercio de las privatizaciones (23 sociedades de un total de 66); de los cinco grupos industriales previstos, dos habían sido privatizados.

3. *Deuda y patrimonio públicos*

Es conveniente completar el tema de la importancia financiera del sector público con una evaluación de la deuda pública, que absorbe parte del ahorro privado.

La administración pública, que en los sesenta y principios de 1970 mostraba una relativa capacidad de financiamiento, experimenta desde 1975 necesidades de financiamiento crecientes que se elevan a partir de 1982 a 3 % del PIB. En la medida en que las cuentas de la seguridad social se aproximan al equilibrio y las colectividades locales mejoran progresivamente la tasa de autofinanciamiento de sus inversiones, este deterioro se atribuye principalmente al Estado.

Habida cuenta de la drástica disminución reciente de las necesidades de financiamiento de las sociedades, las necesidades de financiamiento de la administración pública representaron de esta manera en 1986 casi el doble de las necesidades de las empresas, absorbiendo 15 % del ahorro privado; las emisiones públicas superaron la tercera parte de las emisiones de valores mobiliarios (2 % en 1975). Además, el estancamiento de la formación bruta de capital fijo de la administración pública, como proporción del PIB, demuestra que el aumento del déficit público es básicamente resultado de la disminución del ahorro; esta evolución se atribuye principalmente al Estado.

La deuda de la administración pública, que en 1970 representaba 29 % del PIB, después de caer a 25 % en 1973, aumentó de nuevo a 36 % en 1986. También en este caso corresponde principalmente a la deuda del Estado, que alcanzó 24 % del PIB en 1986 (15 % en 1980), mientras que la deuda de las administraciones públicas locales experimentó una relativa estabilidad en aproximadamente 9 % del PIB. Sin embargo, cabe destacar que, no obstante, exhiben una tasa de autofinanciamiento elevado (77 % en 1986), las colectividades locales están más endeudadas que el Estado en relación con sus ingresos, debido a su participación de alrededor de 70 % en las inversiones públicas.

Si se consideran los instrumentos financieros, se aprecia que la distribución de la deuda de la administración pública sufrió cambios profundos desde 1970. Por ejemplo, la proporción de la deuda negociable del Estado (obligaciones y bonos del tesoro en cuenta corriente) pasó de casi 30 % a cerca de 70 %, mientras que la proporción de la deuda no negociable (depósitos del Tesoro y bonos del Tesoro reservados para la venta al público) disminuyó en igual medida.

Además de la deuda de la administración pública, una estimación más completa de la deuda pública incorpora la deuda de las grandes

empresas nacionales y, en general, la deuda del sector público, del que se tienen informaciones aún parciales. En 1983, la deuda del sector público industrial se elevó a cerca de 15 % del PIB, 11 % correspondió a las grandes empresas (especialmente EDF y PTT), 2 % a otras empresas públicas antiguas y 2 % a las empresas nacionalizadas en 1982.

Por otra parte, en 1983 la deuda garantizada por el Estado representó 22 % del PIB, del cual 31 % correspondió a las grandes empresas nacionales y 29 % al sector de la vivienda, mientras que el resto favoreció a las colectividades locales, instituciones de crédito y otras sociedades.

Desde el punto de vista del patrimonio neto, que comprende los activos físicos y financieros de la administración pública, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) estima la participación de la administración pública en 28 % del PIB, en comparación con 29 % en 1970 y 33 % en 1979. El patrimonio neto de la administración pública representó así, en 1983, 6,4 % del patrimonio neto del total de agentes económicos, en comparación con 7,0 % en 1970 y 7,4 % en 1979. Estas tendencias revelan la disminución del ahorro público que ha tenido lugar desde 1980.

II. LA INFLUENCIA DEL ESTADO

La evaluación anterior sólo da cuenta parcial de la influencia real del ente público en la economía. En realidad, es conveniente medir la intervención cuyo costo presupuestario es débil o solamente potencial pero cuyos efectos multiplicadores pueden ser importantes, y apreciar la calidad de las relaciones entre el Estado y el sector público. No obstante el aumento de la importancia financiera del sector público en el PIB, se observa una lenta tendencia a la disminución de la participación del Estado, que se manifiesta especialmente en el incremento de la autonomía de las colectividades locales y el desarrollo de la gestión de las empresas públicas.

1. *Disminución de la participación presupuestaria del Estado*

La disminución de la participación del Estado se manifiesta, en primer lugar, en la limitación de los créditos presupuestarios; pero las técnicas utilizadas, a saber, las partidas extrapresupuestarias, los gastos fiscales o la bonificación de intereses, no siempre indican una disminución real de su impacto en la economía.

La práctica de las partidas extrapresupuestarias consiste en transferir definitivamente gastos o ingresos del presupuesto del Estado hacia otras administraciones públicas, instituciones de crédito o empresas públicas o privadas. Ello se traduce en una disminución apa-

rente del peso del Estado o de la administración pública, aunque no conduce necesariamente a una disminución de su influencia y, en todo caso, no tiene efectos inmediatos sobre la economía. Los partidarios de esta política sostienen que permite presentar un presupuesto más equilibrado y con poco incremento, así como un reordenamiento de los gastos del Estado más idóneo. La extrapresupuestación facilita también que los gastos en cuestión escapen a la fiscalización parlamentaria directa. Las principales operaciones extrapresupuestarias se han dirigido a los sectores de la agricultura y la vivienda, mediante la transferencia de las actividades financieras de la Tesorería a los bancos y otras instituciones financieras; la construcción de autopistas, a través de la creación de sociedades de economía mixta de explotación y el fondo especial de inversiones viales; las telecomunicaciones, vía retenciones hechas al presupuesto anexo de la empresa PTT; la seguridad social, por intermedio de diversos fondos de compensación; y la administración pública local, mediante la descentralización.

Asimismo, cabe destacar los préstamos directos de la Tesorería, efectuados sobre los créditos del fondo de desarrollo económico y social (FDES). A pesar de las dificultades vinculadas a los programas de inversión, lanzados como respuesta a la crisis económica, especialmente en 1975 y 1979, los préstamos de dicho fondo se redujeron considerablemente y las empresas públicas y privadas debieron recurrir al mercado financiero y a las instituciones de crédito. Esta política de "precios reales" no se acompañó de una disminución de la función que desempeña la Tesorería, la que, dentro del comité del FDES sigue autorizando los empréstitos a las empresas y las entidades públicas.

Existen otros dos canales de intervención del Estado, que "no abultan" el gasto presupuestario:

- a) Las renuncias fiscales constituyen medidas derogatorias de los principios del derecho de la fiscalidad, por las cuales el Estado concede una reducción de la carga fiscal. Dichas medidas se multiplicaron últimamente con los fines más diversos: económicos (estímulo al ahorro y la inversión), sociales (en beneficio de familias, personas de edad), y culturales.
- b) Por su carácter, esos gastos fiscales, que forman parte de la política presupuestaria, amenazan el equilibrio de las finanzas del Estado y suponen, en contrapartida, un aumento de la presión fiscal o una disminución de los créditos presupuestarios, sin que parezca incrementarse el peso de las finanzas públicas en la economía. Desde 1980, figuran en una lista anexa al proyecto de ley presupuestaria, pero las evaluaciones siguen siendo incompletas.

De acuerdo con una estimación, la participación de esos gastos

fiscales en el PIB acumulada a 1986 es de aproximadamente 4 %; sólo las derogaciones del impuesto a la renta representa cerca de dos tercios del rendimiento de dicho impuesto y un poco menos de 3 % del PIB.

Las bonificaciones de intereses y las garantías a los préstamos permiten a los poderes públicos fijar las condiciones de los préstamos que desean fomentar. Si la recuperación progresiva de los mercados financieros después de la Segunda Guerra Mundial permitió una disminución relativa de la participación del Estado como prestamista le permitieron, en cambio, conservar una gran capacidad de intervención financiera. Ésta excede en importancia al volumen presupuestario afectado por las bonificaciones de intereses; además, las garantías a los préstamos sólo constituyen un gasto potencial. Sin embargo, la política de "generalización" del crédito, que hoy busca aproximar las tasas de interés a la de los mercados financieros, es un buen ejemplo de la disminución progresiva de la participación del Estado.

2. La autonomía de las colectividades locales

Francia es un Estado de tradición centralista, en el que, junto a la poca importancia relativa de las colectividades locales en la actividad económica, se sumó una fuerte gestión del Estado. Sin embargo, se viene perfilando una política que favorece una mayor autonomía, mediante la transferencia global de recursos del Estado, confirmada por la promulgación de leyes sobre descentralización de 1982 a 1985.

2.1 La transferencia global de recursos del Estado

Las finanzas locales se caracterizan por la insuficiencia de recursos propios obtenidos de la producción directa y de la gestión del patrimonio (tarifas públicas locales) y de los ingresos fiscales (impuestos sobre bienes raíces, impuesto a servicios municipales para capacitación profesional) para sufragar las cargas locales. Por ello el Estado efectúa transferencias importantes.

La política de transferencias globales del Estado a los presupuestos locales en detrimento de la concesión de subsidios específicos es una respuesta a la doble preocupación de asegurar al Estado un mejor control sobre sus transferencias de recursos y permitir la descentralización de las decisiones, concediendo mayor autonomía a los representantes locales. De esta manera se han establecido diversas asignaciones globales:

- la asignación global de operación (AGO desde 1979), la más importante, se indexa en relación con el producto previsual neto del impuesto al valor agregado (IVA);

- el fondo de compensación del IVA (1981), primera fuente de ayuda del Estado para fomentar la inversión local, consiste en un reembolso prefijado del IVA pagado sobre los gastos de inversión de las colectividades locales;
- la asignación global para bienes de capital (AGC desde 1983) se indexa con respecto a la formación bruta de capital fijo de la administración pública.

En la distribución de las asignaciones globales nacionales se distingue entre los departamentos y las comunas. Los departamentos son objeto de una asignación prefijada (AGO) o proporcional a los gastos reales de inversión (AGC), de asignaciones prorrateadas y distribuidas según el potencial fiscal, y asignaciones de operación mínimas. Las comunas reciben asignaciones individuales, una asignación prorrateada (AGO) y una compensación por cargas particulares. Finalmente, los subsidios específicos a los bienes de capital se destinan a las pequeñas comunas.

El balance de la política de asignaciones globales debe matizarse:

- en materia de inversiones, el sistema de subsidios específicos podría dar lugar a efectos multiplicadores de la política coyuntural del Estado, permitiendo que se hicieran transferencias redistributivas más importantes;
- la automaticidad de las indexaciones resguarda, por el contrario, la autonomía financiera de las colectividades locales, pero produce una mayor vulnerabilidad frente a la coyuntura. Además, no garantiza un crecimiento de los recursos transferidos acorde con la evolución propia de los gastos y las necesidades de las colectividades locales.

2.2. La descentralización

La ley del 2 de marzo de 1982 sobre "los derechos y libertades de las comunas, los departamentos y las regiones" suprimió la tutela del Estado *a priori*. Los representantes locales adquirieron de este modo el control de sus competencias presupuestarias y financieras, bajo la fiscalización posterior de instituciones independientes del poder central: las cámaras regionales de cuentas. Sin embargo, su poder de decisión sigue restringido en tres áreas:

- la determinación de las tasas de los impuestos directos locales, con el fin de evitar disparidades entre las colectividades locales y entre los impuestos;
- la obligación de inscribir ciertos gastos en el presupuesto: servicio de la deuda, remuneraciones del personal, enseñanza y asistencia social;

- el mantenimiento del equilibrio real del presupuesto: el balance operacional debe ser excedentario y los recursos propios sufragar la amortización de la deuda anual.

Las leyes de 1983 y 1985 definieron la distribución de las competencias entre el Estado y las colectividades locales, deslindando toda tutela de una colectividad local sobre otra y favoreciendo la creación de destinos específicos: contribución al desarrollo económico de la región, misión de solidaridad del departamento, y conservación y aprovechamiento del suelo en las comunas. Estas leyes establecieron también los principios generales de una transferencia de competencias del Estado hacia las colectividades locales:

- simultaneidad de las transferencias de competencias y de recursos;
- integralidad de la compensación;
- complementariedad entre las transferencias de recursos fiscales y las transferencias de recursos presupuestarios, mediante la creación de la asignación global para la descentralización.

Además, por ley del 7 de enero de 1983, se creó una comisión consultiva encargada de evaluar las cargas. En total, la puesta en marcha de la descentralización tuvo un carácter totalmente neutro desde el punto de vista del equilibrio de las colectividades locales. Por el contrario, la descentralización aumentó en cerca de 10 % la influencia de las colectividades locales (principalmente los departamentos) en la economía y modificó sensiblemente la estructura de sus gastos (asistencia social, enseñanza y capacitación profesional) y de sus ingresos (patentes de automóviles y derechos de registro).

3. *La gestión del sector público*

El sector nacionalizado puede constituirse en un poderoso instrumento de intervención económica del Estado. Sin embargo, la heterogeneidad del sector público y su exposición cada vez mayor al sector competitivo llevan a limitar considerablemente las posibilidades de intervención. Al respecto, cabe destacar el cambio en las modalidades de gestión del sector público, que se perfiló cuando se produjeron nacionalizaciones.

3.1. *Las grandes empresas públicas*

Antes de 1982, las grandes empresas públicas constituían el núcleo del sector público. Su nacionalización fue a menudo resultado de

circunstancias históricas específicas o de su carácter monopólico o estratégico.

En su estatuto se prevé a menudo un control *a priori* del Estado sobre las decisiones de gestión de las empresas, concretado en presencia de un contralor del Estado o de un contralor financiero nombrado ante la dirección de la empresa. Aun cuando la influencia real de los poderes públicos sobre la gestión de las empresas varía de acuerdo con su exposición a situaciones de competencia, la mayor parte de ellas son poderosos instrumentos de la política de regulación del Estado:

- la política tarifaria depende en ocasiones de consideraciones socioeconómicas que llevan a la fijación de precios inferiores al costo real (SNCF, RATP) o de aspectos presupuestarios que llevan a evitar la repercusión de los beneficios de la productividad en provecho del usuario, a fin de liberar los recursos necesarios para el financiamiento de otras operaciones de la empresa (PTT). Constituye, asimismo, un instrumento poderoso de lucha contra la inflación. Sin embargo, estas prácticas liberan de responsabilidad a las empresas y resultan perjudiciales para su desempeño; por ello se busca progresivamente ajustar las tarifas a su valor real;
- la política de inversión de las grandes empresas públicas constituye un instrumento central de apoyo a la actividad económica: en Francia, la participación de las grandes empresas públicas en la inversión total de las empresas se redujo progresivamente a la mitad (de 24 % a 13 %) durante la década de los sesenta, de fuerte crecimiento económico, mientras que volvió prácticamente a su nivel inicial durante la depresión económica posterior a 1973. Sin embargo, esta política puede generar una sobreproducción de bienes de capital localizada y dificultades de financiamiento de la economía nacional si el ahorro privado interno sigue siendo insuficiente;
- la política salarial del sector público busca ser un patrón de referencia para las negociaciones salariales del sector privado.

Las dificultades de gestión de las grandes empresas públicas, limitadas por objetivos de política económica, han llevado a menudo a recomendar una mayor autonomía para dichas empresas, una compensación estricta por los subsidios destinados a los servicios públicos y un mayor ajuste de las tarifas a su valor real.

Paralelamente, la separación nítida entre empresas públicas y privadas se ha venido diluyendo como resultado de los cambios profundos evidenciados en las relaciones entre ambos sectores. Así, la diversificación de las actividades y la creación de filiales de las em-

presas públicas fueron objeto de una doble crítica: contradictoriamente, se les atacó por efectuar "nacionalizaciones silenciosas" y montar una maniobra para escapar a la sujeción de la fiscalización pública. Estas experiencias fueron de gran utilidad en la definición de las modalidades de gestión adoptadas en las empresas nacionalizadas en 1982, ya que estaban más integradas que sus antecesores al mercado internacional.

3.2 *Las empresas nacionalizadas en 1982*

La nacionalización de los grandes grupos industriales en 1982 se inscribió en el nuevo proyecto de política industrial y restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos (empleo, inflación, equilibrio externo). Así, para la creación de filiales, se tomaron como referencia las complementaciones hacia atrás y hacia adelante y el papel estructurador de los bienes de capital, la definición de polos de competitividad, los segmentos estratégicos que ligan productos y tecnología, y la búsqueda de sinergia; estos enfoques reemplazaron la política de penetración de mercados y sirvieron de base al movimiento de reestructuración iniciado después de 1982.

Asimismo, la preservación de la autonomía de gestión de las empresas constituyó un rasgo característico de las nacionalizaciones de 1982:

- el control *a priori* ejercido por el Estado no se aplica a las empresas nacionalizadas, que siguen sujetas al control jurisdiccional del Tribunal de Cuentas;
- el consejo superior del sector público se limita al seguimiento de la gestión pública y a la formulación de propuestas para un mejor desempeño;
- las empresas públicas poseen plena autonomía de gestión en el marco de contratos de planes plurianuales, negociados con el Ministro encargado de la tutela. En esos contratos se contemplan, como contraparte de los aportes públicos concedidos por el Estado, compromisos con objetivos relativamente generales vinculados a las inversiones, el mantenimiento o restablecimiento del equilibrio de explotación, los ahorros de energía, la evolución del empleo y el mejoramiento del saldo de divisas;
- las reestructuraciones conservan un carácter puntual, sin vínculos con algún tipo de planificación nacional normativa.

La experiencia es muy reciente como para hacer un balance completo de las nacionalizaciones, puesto que los instrumentos de política industrial aplicados (reestructuraciones en los sectores de la

química y la electrónica) sólo mostrarán sus efectos con el tiempo. Sin embargo, cabe destacar que:

- se realizó un esfuerzo financiero considerable, que no habría podido darse en el contexto de los anteriores accionistas de las empresas. Es verdad que de todas maneras había que otorgar un aporte público importante, habida cuenta de la situación y de las perspectivas apremiantes de algunas de las empresas. Pero no es menos cierto que se pudo conceder en un marco jurídico incuestionable;
- aun cuando la situación financiera de las empresas públicas industriales (visiblemente más deteriorada en 1982 que la de las empresas privadas) se recuperó, la situación deficitaria de algunas de ellas arrojó, sin embargo, pérdidas importantes. Éstas generaron un endeudamiento excesivo, amenazando con ello el equilibrio de las finanzas públicas. Se requirió aplicar una política de reabsorción de personal e inversiones cuantiosas;
- una flexibilidad relativa del capital, indispensable para la formulación de estrategias industriales basadas en alianzas nacionales e internacionales, hizo necesaria la creación de un mecanismo de "alivio", que permitió el retorno al sector privado de activos o filiales de empresas del sector público, y justificó la creación de un programa de privatización.

Las orientaciones de la política económica que se aplica en Francia en la actualidad apuntan a restablecer la libertad económica mediante la disminución de la influencia del Estado.

La liberación de la economía es el resultado, en primer lugar, de los progresos realizados en materia de desregulación, susceptible de acrecentar la flexibilidad de la economía. Ello se ilustra especialmente con: la supresión de la autorización administrativa de despido que restituye la flexibilidad al mercado de trabajo; la renuncia al control de precios que restablece la competencia y el ajuste de los precios relativos a la evolución de la productividad; y la supresión de la regulación del crédito que, al rigidizar el mercado, limitaba la competencia entre las instituciones prestamistas y provocaba distorsiones entre los agentes prestatarios. La liberación se acompaña de una generalización de las condiciones del recurso a los préstamos por parte de los organismos públicos y paraestatales y una renuncia progresiva a los mecanismos de asistencia específica a las empresas.

La reducción del peso del Estado se manifiesta, asimismo, a través del programa de privatización de empresas públicas del sector competitivo. Con el objeto de elevar la eficiencia económica, se pretende dotar a dichas empresas de la iniciativa y flexibilidad de gestión necesarias en un entorno de competencia creciente. También se propone proteger las finanzas públicas contra los riesgos inherentes a

la actividad económica de dichas empresas. Finalmente, contribuye al desarrollo del mercado de capitales y permite una importante difusión del capitalismo popular.

El saneamiento de las finanzas públicas pasa por la disminución progresiva del déficit presupuestario del Estado, a fin de evitar la acumulación sucesiva del déficit y el servicio de la deuda y limitar los retiros efectuados por el Estado en los mercados financieros: el objetivo fijado consiste en alcanzar en 1989 el equilibrio presupuestario excluido el servicio de la deuda. La disminución progresiva de las necesidades de financiamiento del Estado se acompaña de un programa importante de alivio a la presión fiscal. Asimismo, se viene realizando un esfuerzo para reducir los gastos de personal, el control sobre los intereses generados por los ingresos de la privatización, y la disminución de los subsidios económicos, compensada por el alivio de las cargas fiscales de las empresas.

La nueva política de finanzas públicas se enfrenta, sin embargo, a tres dificultades:

- la reabsorción progresiva de los gastos del Estado parece cada vez más difícil, en la medida en que afecta al núcleo de los gastos de operación del Estado, después de haber reducido fuertemente sus gastos de intervención e inversión;
- el endurecimiento de las condiciones de las transferencias del Estado y la generalización del crédito corren el riesgo de producir una brusca reducción del margen de maniobra de las colectividades locales, en un momento en que la descentralización aumenta las necesidades que estas colectividades deberán satisfacer;
- la evolución espontánea de los gastos sociales, cuyo control se revela difícil, conduce a un desequilibrio crónico de los regímenes sociales y al aumento reiterado de los gravámenes; al respecto, cabe señalar que la organización de la asamblea de la seguridad social debería generar consenso en torno de la necesidad de una reforma estructural de la seguridad social.

Bibliografía

- Banque Paribas, "Les privatisations à la française", *Conjoncture*, Boletín Económico Mensual, 1987.
- Blanc, J. y Ch. Brulé, "Les nationalisations françaises en 1982", *Notes et Études documentaires de la Documentation française*, 1983.
- Cahiers Français, "Découverte des finances publiques sous la direction de B. Kreizer", N° 225 y 226, 1986.
- Delau, M. y Ph. Penz, "The nationalized industries in France: an overall view", ponencia presentada al seminario franco-indio sobre el papel y la gestión del sector público, Nueva Delhi, 1987.
- François, J. P. y J. L. Grosbois, "Le secteur public dans l'industrie avant et après les nationalisations", Publication N° 25, Ministère de la Recherche et de l'Industrie.
- Gaudemet, P. M., *Finances publiques*, Montchrestien, 1981 y 1983.
- Guengant, A. y J. M. Uhaldeborde, "Chronique des finances locales", *Annuaire des collectivités locales*, 1986.
- Institut national de statistique et des études économiques, "Système élargi de comptabilité nationale", *Collections de l'INSEE*, N° C. 140 y 141, 1987.
- Institut national de statistique et des études économiques, "Rapport sur les comptes de la Nation 1986", *Collections de l'INSEE*, N° C. 142, y 143, 1987.
- Leverrier, J. M., "Dettes publiques: diverses définitions et évaluations", *Economie et Prévision*, N° 69, 1985.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, "Rapport sur les budgets économiques de 1987 et 1988", *Les Notes Bleues*, N° 328, 1987.
- Pebereau, M., *La politique économique de la France — les instruments*, Armand Colin, 1985.
- Rouilleaut, H., "Groupes publiques et politique industrielle", *Economie et Prévision*, N° 79, 1985.

*El sector público y las finanzas públicas en
América Latina; el caso de Brasil*

SULAMIS DAIN Y JOSÉ ROBERTO R. AFONSO ¹

INTRODUCCIÓN

Las diferencias conceptuales y metodológicas en el cálculo de las cuentas gubernamentales y la interacción de los diversos instrumentos de intervención estatal en la economía dificultan un análisis comparativo del sector público en América Latina. Con el objetivo de profundizar la discusión sobre el ajuste del sector público durante la crisis, que con un grado de complejidad distinta se manifiesta en todos los países de la región, se optó por centrar este trabajo en el caso de Brasil. Frente a la dimensión y peculiar importancia de la intervención estatal en el Brasil, esta experiencia constituye una expresión límite del desequilibrio fiscal y financiero que caracteriza la situación actual de las finanzas públicas en América Latina.

En la primera sección —que trata de la disfuncionalidad institucional del sector público— se analizan las distorsiones introducidas en los presupuestos fiscales, en el control de las empresas estatales, en el manejo de la deuda pública y en la actuación de las autoridades monetarias.

La segunda sección describe la estructura de financiamiento del sector público, destacando la dislocación entre fuentes y usos de recursos, así como el creciente entrelazamiento de varias esferas de financiamiento.

La tercera sección particulariza en el proceso de endeudamiento público y en las dificultades para el financiamiento global de la economía; procura poner en evidencia la dimensión del desequilibrio gubernamental, en la cual concurren la crisis fiscal y la crisis financiera, afectando finalmente a la propia política monetaria.

Una vez dimensionado el déficit público se analizan, en la cuarta sección, las fuentes de desequilibrio del sector público; en este sentido, se destaca que las presiones ejercidas sobre éste no son sólo de origen interno, sino que también resultan de las relaciones con

¹ Los autores son economistas de FEA/UFRJ y de BNDES/SEPLAN, respectivamente. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a sus instituciones. Se agradecen sugerencias y comentarios de María Conceição Tavares, Julio Sergio Gómez de Almeida y Eduardo Teixeira. Guillermo Coutinho coordinó la preparación de cuadros estadísticos y colaboró como auxiliar de investigación.

la autoridad monetaria y con el sector privado. La expresión última del problema del financiamiento público deriva de la reducción en el margen de maniobra para el manejo de la política monetaria.

En la sección final, se argumenta que el saneamiento financiero del Estado y el complementario reordenamiento de las relaciones entre agentes públicos y privados en la economía no admiten soluciones triviales. Así, se analizan los límites de distintas políticas para atender ambos problemas.

En el anexo se incluye una descripción de las principales esferas de financiamiento del sector público, tanto desde el punto de vista institucional como del correspondiente a las cuentas gubernamentales.

I. LA DISFUNCIONALIDAD INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

Las reformas institucionales emprendidas en Brasil a partir de mediados de los años '60, con el objetivo de modernizar el sector público,² se desvirtuaron progresivamente.

Con anterioridad a estas reformas, los presupuestos públicos constituían un sistema fiscal y presupuestario con criterios uniformes, regido por las mismas normas de fiscalización legislativa en los tres niveles de gobierno.

La reforma tributaria de 1965/1966 pretendió incrementar los ingresos tributarios de los presupuestos fiscales mediante la simplificación del sistema impositivo y el perfeccionamiento de la administración tributaria. Sin embargo, los actos posteriores, que resultaron en una mayor centralización de los ingresos y en la pérdida de autonomía estadual y municipal, desvirtuaron el carácter tributario-fiscal tradicional de la federación en términos políticos y económicos.

No sólo los presupuestos estaduais y municipales fueron desfinanciados como consecuencia de la centralización, sino que además el propio gobierno federal "disminuyó en parte importante su potencial de recaudación en favor del sector privado; este hecho menoscabó su papel como instrumento financiero de la planificación gubernamental".³

La reducción del espacio fiscal no está relacionada únicamente con la disminución de la participación de los ingresos tributarios y de los presupuestos fiscales en el conjunto del flujo de recursos y en las relaciones institucionales del sector público. La pérdida de importancia relativa de los presupuestos fiscales se debe también a la transferencia de algunas decisiones de asignación al presupuesto monetario y al de las empresas estatales; esto último fue resultado

² Para una descripción detallada de la organización del sector público brasileño, véase el Anexo.

³ Véase Dain y Rezende, 1985.

de la descentralización asociada a la reforma administrativa de 1967.

Cuando las entidades del gobierno central comenzaron a ser sometidas a controles más rígidos (presentación de presupuestos, límites al gasto y al endeudamiento y restricciones para la contratación de personal), la descentralización permitió mayor flexibilidad administrativa, por el recurso a un ámbito menos restrictivo en sus recursos y gastos y en sus reglas de operación. Claro está que este proceso condujo a una disociación entre el estatuto jurídico y la naturaleza de la función, clasificando como autarquías, fundaciones e incluso como empresas a algunas actividades típicas del presupuesto fiscal.

Si bien es cierto que la descentralización dotó a la administración indirecta de un presupuesto propio, aumentando sus grados de libertad por la diversificación de sus mecanismos de financiamiento y la consecuente posibilidad de expansión del gasto público, también es un hecho que la fragmentación institucional dificultó el control y la visualización de los resultados globales, además de ampliar el espacio de presión política sobre el sector público.

La consecuencia más grave de la pérdida de importancia de los presupuestos fiscales en el financiamiento de los programas sociales tiene una doble cara. En la esfera fiscal tradicional, aparece una falsa posición superavitaria, propiciando la aprobación de asignaciones no necesariamente correspondientes a gastos fiscales a fondo perdido, tanto en el presupuesto monetario como en el de las empresas estatales. En la esfera descentralizada, por el contrario, la estructura de financiamiento transfiere parcialmente a los usuarios el costo financiero de los servicios prestados, debido a la falta de correspondencia entre la definición de precios y tarifas y la capacidad de pago, dada la ausencia de mecanismos redistributivos que caracteriza la relación entre ingreso y gasto en los presupuestos fiscales.

La fragmentación institucional y el correspondiente cambio en la estructura de financiamiento del sector público en el ámbito fiscal establecieron una especialización de funciones en los distintos segmentos de la organización gubernamental. La administración directa redujo sus responsabilidades en las funciones tradicionales del Estado. Por su parte, las fundaciones y autarquías, apoyadas en recursos típicos de contribuciones sociales no siempre vinculados a las normas que rigen el sistema tributario o la seguridad social, fueron las encargadas de las políticas sociales. Esto contribuyó, asimismo, a la actual falta de coordinación y eficacia de la política social por la ausencia de un comando único.

Si bien la creación de la Secretaría Especial de Empresas Estatales (SEST)⁴ permitió una visión de conjunto de las entidades típi-

⁴ La SEST fue creada en 1979 y presentó su primer presupuesto en el año siguiente. El papel de la SEST es analizado en Dain (1983), Werneck (1985), Rezende (1983) y Afonso (1985).

cas de gobierno en la esfera federal y facilitó el progresivo reconocimiento de su naturaleza fiscal, también condujo —durante la etapa de transición— a que se les aplicaran los mismos instrumentos de control y políticas restrictivas ejercidos sobre las actividades económicas.

La inclusión reciente del presupuesto de la administración descentralizada en el Presupuesto General de la Unión constituye sólo un ligero avance en la búsqueda de un equilibrio entre ingresos y gastos fiscales. Los problemas acumulados por la falta de congruencia entre la estructura de financiamiento y la naturaleza de sus gastos no se resuelven sólo en el plano formal. Los presupuestos de las entidades típicas de gobierno, ampliados libremente hasta la creación de la SEST, ahora se integran en presupuestos fiscales con una menor capacidad de autofinanciamiento.

En cuanto al otro segmento de la administración federal descentralizada también bajo jurisdicción de la SEST —las empresas estatales—, cabría presentar algunas observaciones sobre la naturaleza del control ejercido. Al momento de su creación, fines de 1979, se especuló sobre la posibilidad de conformar un *holding* de empresas estatales, similar al IRI de Italia. Sin pretender imputar a la SEST algo que nunca estuvo en sus intenciones declaradas, el contraste entre su papel efectivo y su potencial de actuación para regular la actividad empresarial del Estado ayuda a caracterizar los problemas institucionales que impiden el control efectivo y la gestión integrada de este segmento de la acción estatal.

Desde un comienzo la SEST se dedicó a controlar el gasto y las importaciones de las empresas estatales. Rápidamente, el control sobre la inversión pública pasó a ser el instrumento central del ajuste recesivo de la economía brasileña al inicio de los años '80. Previamente, las inversiones del sector productivo estatal —en un audaz programa de sustitución de importaciones— habían atenuado la caída de la tasa de crecimiento industrial, compensando la desaceleración de la inversión privada de la segunda mitad de los años '70.

El corte indiscriminado de la inversión estatal, explicado inicialmente por la ausencia de un cronograma físico de los proyectos de las empresas estatales, contribuyó a producir sucesivos atrasos, desvíos de programación y distorsión de las prioridades; estos factores explican la ineficiencia del segmento empresarial del Estado en la primera mitad de los años '80.

Posteriormente, con el recrudecimiento del proceso inflacionario, el control de precios y tarifas de las empresas estatales, practicado esporádicamente en el pasado, se transformó en una norma; esto condujo a menores ingresos operacionales, ya reducidos por la caída de la demanda en unidades físicas.

Aunque parte de los elevados gastos financieros actuales de las empresas estatales se explique por el marco macroeconómico previo, es indudable que la reducción del gasto, a través del incumplimiento de los cronogramas originales de inversión de las empresas estatales,

es parcialmente responsable por la caída de sus ingresos; esto, a su vez, explica la continuidad del proceso de endeudamiento en la primera mitad de los años '80 y la consecuente elevación de los gastos financieros.

Es preciso observar también que, por la naturaleza de los controles ejercidos por la SEST, las empresas estatales con mayor autonomía política y más amplia capacidad de autofinanciamiento pudieron adoptar una trayectoria más independiente que la de empresas con menores márgenes de maniobra.

La capacidad de ejercer un poder más efectivo sobre el conjunto de las empresas estatales por parte de la SEST requeriría una modalidad de articulación más orgánica, como sería, por ejemplo, la constitución de un holding de empresas estatales. Aparte de que esta posibilidad se descartó cuando se creó la SEST, la situación de las empresas estatales a principios de los años '80 y de la economía, en general, tampoco propiciaba la centralización de excedentes cada vez más escasos, ni su asignación acorde con un proyecto de largo plazo para el conjunto del segmento empresarial del Estado. De hecho ningún instrumento de coordinación de acciones en el largo plazo, enmarcado en un sistema de planificación efectivo o de *holding*, se contrapuso a los controles de corto plazo ejercidos por la SEST, con resultados al menos discutibles hasta 1985.

El agravamiento de la situación patrimonial de las empresas estatales y las dificultades crecientes de financiamiento revitalizaron la alternativa del *holding* en oportunidad de la creación del Fondo Nacional de Desarrollo (FND) en 1986. El aporte de los nuevos recursos compulsorios al financiamiento inicial del FND hubiera posibilitado el inmediato saneamiento financiero de las empresas estatales, si el FND como *holding* hubiera absorbido la deuda de las empresas estatales. Esta solución habría facilitado la administración de una caja única para el pago del servicio de la deuda al menor costo promedio, además de viabilizar su conversión en bonos.

Sin embargo, creado finalmente como un fondo de naturaleza autárquica, el FND ha mantenido la intención de contribuir a la capitalización de las empresas estatales, programando una participación del 30 % en las inversiones de Electrobrás para 1987, así como el aporte de recursos para la capitalización de Siderbrás en sustitución de las deudas de origen externo.⁵ Si se materializaran los programas de apoyo financiero del FND a las empresas estatales, desaparecerían importantes focos de presión sobre el presupuesto fiscal y también se liberaría el presupuesto monetario en lo que se refiere a avales y préstamos-puente.

Como se verá más adelante, la inexistencia de fuentes netas de financiamiento en la economía termina por direccionar hacia el Ban-

⁵ Véase FND: Programa de Saneamiento de Siderbrás y de Electrobrás (1987).

co Central todas las necesidades de financiamiento del sector público y del sector privado. En estas circunstancias, el papel ejercido hasta ahora por el FND ha consistido en integrar sus recursos al pasivo del presupuesto monetario, neutralizando parcialmente el efecto de las operaciones activas realizadas por la autoridad monetaria.

La caracterización de la difuncionalidad institucional del sector público no estaría completa sin un análisis de la deuda federal en bonos. La reforma institucional de mediados de los años '60 viabilizó la emisión de bonos de deuda pública, con corrección monetaria, como instrumento presupuestario destinado a captar recursos del sector privado para cubrir eventuales desequilibrios financieros. Paralelamente, la administración y gestión de la deuda federal pasó a ser responsabilidad efectiva del Banco Central, aunque bajo la responsabilidad formal de la Tesorería.

Además de permitir operaciones especulativas y facilitar la recomposición patrimonial del sector privado, la deuda pública como instrumento de la política monetario-financiera proveyó a las autoridades monetarias de una fuente de recursos para financiar gastos de naturaleza fiscal en el ámbito del presupuesto monetario. Este presupuesto, que incluía cuentas típicas del presupuesto fiscal y de las instituciones de fomento sin control ni administración integrada, contradecía la independencia y atribuciones clásicas del Banco Central. También el Banco del Brasil mantuvo sus funciones de autoridad monetaria, creando moneda y crédito hasta 1986, en abierta contradicción con su carácter de banco comercial.

En todo caso la deuda pública fue perdiendo funcionalidad en el esquema de financiamiento, no sólo en el presupuesto fiscal sino también en el presupuesto monetario. Por un lado, porque en el peculiar arreglo institucional de Brasil las operaciones de deuda pública se confundían con operaciones de mercado abierto, obligando a las autoridades monetarias a refinanciarlas en condiciones de baja rentabilidad y reducción de liquidez, con consecuencias indeseables para la política monetaria. Por otro lado, el crecimiento exponencial de su servicio terminó por restringir la dinámica de emisión de bonos públicos a la lógica del reciclaje de la deuda. Finalmente, los bonos no captan recursos de fuentes primarias, sino que constituyen reserva monetaria de los bancos; éstos desempeñan el papel de banqueros de última instancia, transformando el mercado financiero en un mercado monetario.

En conclusión, el espacio fiscal fue simultáneamente acotado y fragmentado. La deuda pública se desvinculó del financiamiento fiscal viabilizando operaciones de las autoridades monetarias totalmente distintas de sus atribuciones clásicas. Las empresas estatales fueron utilizadas como instrumento de la política macroeconómica para el ajuste de corto plazo, afectando sus procesos de inversión y la propia posibilidad de evaluar su eficiencia. Más aún, se perdió la posibilidad de crear un *holding*, que podría haber contribuido a la ampliación

del horizonte decisorio de las empresas estatales, así como a su saneamiento financiero mediante la consolidación y gestión centralizada de las deudas.

Consecuentemente, el sector público brasileño revela actualmente una clara inadecuación entre instituciones e instrumentos. La fragmentación institucional dificulta visualizar y coordinar las acciones del conjunto de las entidades públicas; por su parte, el predominio absoluto de las soluciones *ad-hoc* impide atender prioridades de largo plazo.

II. EL PATRÓN DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

A. *Financiamiento fiscal*

El examen de la estructura del financiamiento público es particularmente importante para caracterizar los problemas actuales del sector público en Brasil. El análisis de las relaciones entre las varias esferas de financiamiento en el período reciente muestra el papel estratégico de los recursos de naturaleza fiscal, que va más allá de la simple recaudación de impuestos para cubrir gastos típicos de gobierno. El ingreso fiscal ha aportado recursos para la capitalización del sector productivo estatal, mediante préstamos compulsorios para el financiamiento de Electrobrás y para la constitución de un fondo patrimonial, el FND, destinado a viabilizar la recuperación de la inversión pública. Asimismo, la creación del FND permitió ampliar otros fondos fiscales preexistentes también de naturaleza patrimonial (PIS-PASEP y FGTS), hasta hoy relevantes como fuentes de recursos para el sistema financiero público (BNDES y CEF). Finalmente, recursos fiscales han sido también destinados a cubrir el servicio de la deuda pública,⁶ en su mayoría disociada del financiamiento de los gastos fiscales.⁷

El conjunto de actividades financiadas con recursos de origen fiscal supera el ámbito de la asignación mediante los presupuestos fiscales de las tres esferas de gobierno. Por ello, se justifica un análisis integrado de las fuentes de captación de recursos fiscales (impuestos, contribuciones y préstamos compulsorios) y de sus diversas modalidades de asignación, tanto en el ámbito del presupuesto fiscal como fuera de éste. La apreciación de la situación en los demás ám-

⁶ El origen y naturaleza de la deuda pública brasileña fue analizado por varios autores, véase Langoni (1981), Braga (1981), Dain (1983) y Gomes, Dib, Ferracioli (1985), entre otros.

⁷ Una estimación del Ministerio de Hacienda en 1986 calculaba como gasto fiscal, en su concepto ampliado, sólo un 30 % de los gastos de la deuda federal (sobre la base de la proporción de bonos en poder del público fuera del sistema bancario).

bitos del financiamiento público es importante no sólo para comprender los determinantes del desequilibrio en la estructura de financiamiento del sector, sino también para explicar el creciente compromiso de recursos tributarios con usos distintos de los gastos fiscales a fondo perdido. Esta situación es particularmente grave cuando se considera la sensible caída del ingreso fiscal en relación con el PIB, por cuanto implica una reducción directa de las fuentes de financiamiento del sector público tradicional.

Un primer indicador de la capacidad financiera pública es la carga tributaria, que expresa el total de impuestos, tasas, contribuciones sociales y préstamos compulsorios como proporción del PIB. La carga tributaria bruta muestra una tendencia a la caída desde 1979 (véase el Cuadro 2.1) retrocediendo en 1984 al valor máximo anterior a la reforma tributaria de 1965/1966 (véase también el Cuadro A.2 en el Anexo). Cuando se comparan estos resultados con la progresiva elevación de la incidencia efectiva de la tributación directa durante los años '80, se concluye que los factores explicativos de di-

CUADRO 2.1

*Nivel de tributación en Brasil - 1970/1986
(en porcentaje del PIB)*

Ingresos Públicos Compulsivos						
Años o Períodos	Impuestos y Contrib. Presupuesto Fiscal	Contrib. Previsión Social	Contrib. Fondos Patrimoniales	Préstamos Compulsorios	Globales	Transferencias de Asistencia y Previsión
	1	2	3	4	5-1+2+3+4	6
1970	20.29	4.39	1.29	0.26	26.23	8.21
1971	19.18	4.34	1.54	0.28	25.34	7.02
1972	19.45	4.48	1.94	0.23	26.10	7.26
1973	19.34	4.78	2.20	0.22	26.54	7.02
1974	19.20	4.61	2.35	0.20	26.36	6.34
1975	18.50	5.24	2.59	0.20	26.53	7.02
1976	17.37	5.33	2.56	0.20	25.46	7.23
1977	17.42	5.50	2.68	0.18	25.78	7.26
1978	17.19	5.71	2.77	0.20	25.87	8.13
1979	16.10	5.65	2.58	0.18	24.51	7.70
1980	16.85	5.05	2.29	0.17	24.36	7.61
1981	16.71	5.32	2.41	0.18	24.62	8.15
1982	17.41	6.56	2.55	0.18	26.70	9.00
1983	17.21	5.44	2.22	0.15	25.02	8.30
1984	15.24	4.68	1.80	0.17	21.89	7.73
1985	15.86	4.50	1.79	0.16	22.31	7.12
1986 *	17.25	4.92	2.52	0.60	25.29	...
PROMEDIO DE LOS COEFICIENTES						
70-73	19.57	4.50	1.74	0.25	26.05	7.38
74-79	17.63	5.34	2.59	0.19	25.75	7.28
80-83	17.05	5.59	2.37	0.17	25.17	8.27
84-85	15.55	4.59	1.80	0.17	22.10	7.43

CUADRO 2.1 (Continuación)

Años o Períodos	Subsidios	Sub- Total	Bruto	Interés Deuda Interna		Ingreso Neto
				Excluida Corrección Monetaria	Amplio	
	7	8-5-6-7	9	10	11-8-9	12-8-10
1970	0.77	17.25	1.30	0.70	15.95	16.55
1971	0.80	17.52	1.21	0.50	16.31	17.02
1972	0.69	18.15	1.26	0.50	16.89	17.65
1973	1.22	18.30	1.20	0.50	17.10	17.80
1974	2.26	17.76	1.11	0.50	16.65	17.26
1975	2.81	16.70	1.24	0.40	15.46	16.30
1976	1.56	16.67	1.40	0.50	15.27	16.17
1977	1.50	17.02	1.91	0.50	15.11	16.52
1978	1.86	15.88	2.09	0.50	13.79	15.38
1979	1.89	14.92	2.07	0.50	12.85	14.42
1980	3.64	13.11	1.89	1.10	11.22	12.01
1981	2.66	13.81	2.24	1.20	11.57	12.61
1982	2.60	15.10	3.46	1.90	11.64	13.20
1983	2.63	14.09	4.19	2.70	9.90	11.39
1984	1.58	12.58	6.25	3.70	6.33	8.88
1985	1.56	13.63	10.93	3.60	2.70	10.03
1986 *	...	...	...	...	...	...
PROMEDIO DE LOS COEFICIENTES						
70-73	0.87	17.81	1.24	0.55	16.56	17.26
74-79	1.98	16.49	1.64	0.48	14.85	16.01
80-83	2.88	14.03	2.95	1.73	11.08	12.30
84-85	1.57	13.10	8.59	3.65	4.51	9.45

* Estimación.

Fuentes: Cuentas Nacionales, balances generales de la Unión, balances de entidades públicas, Banco Central y Afonso (1987).

Notas: — “Ingresos públicos compulsorios” incluye recaudación de impuestos y tasas (ya descontadas restituciones e incentivos fiscales); atribuciones en general y específicas a la previsión social y formación de fondos patrimoniales de los trabajadores (FGTS y PIS/PASEP); y préstamos compulsorios (a Electrobrás, en 1986, al FND).
 — “Contribuciones para fondos patrimoniales” se refieren a FGTS y PIS/PASEP.
 — “Préstamos compulsorios” para Electrobrás y, a partir de 1986, FND.
 — “Transferencias de asistencia y previsión” incluye beneficios previsionales, asistencia social y órdenes de pago del FGTS y PIS/PASEP.
 — “Intereses de la deuda pública interna”, en la columna 10, excluyen corrección monetaria de la OTNs y descuento de las LTNs.

cha caída se sitúan en la tributación indirecta; como se sabe, ésta es sensible al ciclo económico, retrocediendo en períodos recesivos.⁸ La aceleración inflacionaria también redujo la recaudación durante el período reciente, por el desfase temporal entre la aplicación del gravamen y su recaudación efectiva.

⁸ No se pueden ignorar los efectos negativos de las inmunidades del ICM y del IPI para las exportaciones de productos industrializados, así como para la ampliación posterior de los créditos subsidiados, sobre la evolución de la recaudación de estos tributos desde el auge cíclico de 1970-1973.

Como contrapartida, en 1985-1986, por los efectos cíclicos favorables y la reducción de la inflación durante el último año, la carga tributaria se elevó, alcanzando en 1986 el nivel promedio de los '70;⁹ estimaciones preliminares para 1987 indican una nueva reducción, de un 25,3 % a un 24 % del PIB.

Así, el perfeccionamiento del sistema impositivo y la elevación nominal de la carga tributaria, durante la década de 1980, fueron insuficientes para compensar el efecto negativo de la recesión y de la aceleración inflacionaria, hechos que impidieron elevar de manera permanente la carga tributaria. Cuando se toma en consideración que el sector público fue un agente activo de la recesión por la reducción de sus gastos, se obtiene una explicación endógena de la insuficiencia del aporte de recursos tributarios al financiamiento fiscal.

Esta insuficiencia, como se vio, no está asociada al bajo nivel de tributación. Los niveles actuales de la carga tributaria son comparables a los de países de similar desarrollo relativo en 1980 (ligemente por encima del promedio de países con ingreso superior a U\$S 1.700); por otro lado, tampoco se justifican las afirmaciones que la presentan como excesiva.¹⁰

La carga tributaria brasileña castiga en demasía los ingresos del trabajo, por su cobertura limitada y escasa homogeneidad en la tributación de las fuentes de ingreso y patrimonio. El peso de la tributación indirecta y su falta de selectividad gravan de manera uniforme el consumo; esto afecta, más que proporcionalmente, a las clases de ingreso más bajo por la mayor participación del consumo en el ingreso disponible. En términos comparativos, a pesar de la caída de participación ya señalada, la tributación indirecta brasileña es el doble del promedio observado en los países mencionados, mientras que la tributación sobre el ingreso equivale sólo a un 40 por ciento del correspondiente valor promedio.

Las contribuciones sociales, estrictamente vinculadas con el sistema de seguridad social en Brasil, son ligeramente superiores al promedio. Si se incluyen las contribuciones sociales integradas al presupuesto fiscal federal y las de naturaleza patrimonial que se destinan al sistema financiero oficial fuera del ámbito fiscal, la relación entre las contribuciones sociales y el PIB prácticamente duplica los porcentajes observados en los demás países.

La comparación internacional sirve para una mejor comprensión de la estructura del financiamiento fiscal en Brasil, a partir de una visión integrada de los ingresos públicos compulsorios. La conclusión

⁹ Los cambios en la legislación tributaria introducidos a fines de 1985 no se concretaron plenamente al no tomar en cuenta el Plan Cruzado (28/2/86); esto frustró la tributación sobre las ganancias especulativas y la recaudación en la fuente del impuesto a la renta de personas físicas.

¹⁰ Véanse las comparaciones entre países incluidas en Tanzi, Vito, "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries", citado por Pinell (1987).

CUADRO 2.2
Coeficiente global de tributación como % del PIB 1970-1985

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
IR	2.52	2.50	2.86	3.09	3.20	3.13	3.01	3.29
IPTU	0.29	0.28	0.29	0.26	0.25	0.25	0.27	0.29
ICM	6.87	6.24	6.15	6.05	5.74	5.49	4.84	4.82
IPI	4.38	4.38	4.27	4.08	3.91	3.52	3.13	2.79
Impuestos únicos	1.73	1.68	1.69	1.53	1.28	1.17	1.82	1.50
IOF	—	—	—	0.41	0.39	0.40	0.42	0.35
FINSOCIAL	—	—	—	—	—	—	—	—
ISS	0.16	0.17	0.19	0.20	0.20	0.28	0.26	0.29
Impuesto s/comercio exterior	0.68	0.69	0.76	0.78	0.95	0.96	0.93	0.63
Otros tributos	3.66	3.24	3.23	2.95	3.26	3.30	2.69	3.40
Tributos y contribuciones presupuesto fiscal	20.29	19.18	19.45	19.34	19.20	18.50	17.37	17.42
Contribuciones al IAPAS	3.96	3.92	4.05	4.37	4.21	4.89	4.84	5.01
Otras contribuciones	0.43	0.42	0.43	0.40	0.40	0.35	0.48	0.49
Contribuciones presupuesto social	4.39	4.34	4.48	4.78	4.61	5.24	5.33	5.50
Ingresos presupuestarios	24.68	23.52	23.93	24.12	23.81	23.74	22.70	22.92
FGIS	1.29	1.35	1.40	1.38	1.36	1.45	1.38	1.42
PIS/PASEP	—	0.19	0.54	0.22	0.99	1.14	1.18	1.27
Contribuciones para fondos patrimoniales	1.29	1.54	1.94	2.20	2.35	2.59	2.56	2.68
GLOBAL	25.97	25.06	25.86	26.31	26.16	26.33	25.26	25.60
ANEXO								
Préstamos obligatorios ELECTROBRAS	0.26	0.28	0.23	0.22	0.20	0.20	0.20	0.18
Global, incl. préstamo obligatorio	26.23	25.34	26.09	26.54	26.36	26.53	25.46	25.78

CUADRO 2.2. (Continuación)

Años	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IR	2.98	3.12	2.85	3.05	3.32	3.71	4.01	4.34
IPTU	0.34	0.32	0.25	0.25	0.25	0.20	0.17	0.15
ICM	5.06	4.71	4.70	4.73	5.08	4.61	4.61	4.94
IPI	2.68	2.28	2.15	2.12	2.21	1.95	1.25	1.71
Impuestos únicos	1.49	1.19	0.67	0.56	0.57	0.47	0.43	0.39
IOF	0.36	0.40	0.93	1.13	1.15	0.66	0.77	0.51
FINSOCIAL	—	—	—	—	0.39	0.57	0.52	0.57
ISS	0.30	0.29	0.27	0.28	0.31	0.33	0.25	0.27
Impuesto s/comercio exterior	0.64	0.60	1.18	0.65	0.55	1.04	0.98	0.60
Otros tributos	3.34	3.20	3.85	3.95	3.56	3.66	2.25	2.39
Tributos y contribuciones presupuesto fiscal	17.19	16.10	16.85	16.71	17.41	17.21	15.24	15.86
Contribuciones al IAPAS	5.19	5.12	4.61	4.85	6.12	5.05	4.40	4.40
Otras contribuciones	0.51	0.53	0.44	0.47	0.44	0.39	0.27	0.10
Contribuciones presupuesto social	5.71	5.65	5.05	5.32	6.56	5.44	4.68	4.50
Ingresos presupuestarios	22.90	21.75	21.90	22.03	23.97	22.65	19.92	20.36
FGIS	1.49	1.43	1.29	1.37	1.49	1.26	0.98	0.98
PIS/PASEP	1.28	1.14	1.00	1.05	1.06	0.96	0.81	0.81
Contribuciones para fondos patrimoniales	2.77	2.58	2.29	2.41	2.55	2.22	1.80	1.79
GLOBAL	25.67	24.33	24.19	24.45	26.53	24.87	21.71	22.15
ANEXO								
Préstamos obligatorios ELECTROBRAS	0.20	0.18	0.17	0.18	0.18	0.15	0.17	0.16
Global, incl. préstamo obligatorio	25.87	24.51	24.36	24.63	26.71	25.02	21.88	22.31

Fuente: Anexo, 1987.

más inmediata es que cayeron los impuestos en términos de su participación en el PIB y también en comparación con los ingresos compulsorios totales (véase el Cuadro 2.1). A mediados de los años '60 no existían los fondos patrimoniales, recién se iniciaba la unificación de los institutos de seguridad social y, consecuentemente, las contribuciones previsionales no habían sido incorporadas al presupuesto de la Unión. A pesar de ello, la carga tributaria, en medio de una reforma que encontró su expresión plena sólo en los años siguientes, equivalía a la carga bruta de 1894, que ya incluía el amplio universo de las contribuciones sociales.

El total de las contribuciones sociales representó en promedio para el período 1980-1986 alrededor del 7 % del PIB (véase el Cuadro 2.3). Por consiguiente, si los restantes impuestos y tributos hubiesen mantenido una participación equivalente a la de 1965,¹¹ la carga tributaria global sería hoy superior en un 4 % a 5 % del PIB, independientemente de su variación por efectos del ciclo o de la inflación.

El crecimiento de las contribuciones sociales en relación con el PIB y su importancia para la recomposición de la carga tributaria tienen implicaciones tanto de tipo institucional como respecto de la naturaleza de los gastos que han permitido financiar. Entre 1980 y 1986, en promedio, sólo 10 % de las contribuciones sociales se destinó al financiamiento del presupuesto fiscal, a pesar de que los ingresos tributarios globales han venido decreciendo sistemáticamente desde 1970. En el mismo período los otros destinos principales fueron: el sistema de seguridad social (57 %), autofinanciado durante esos años y que cubre riesgos básicos en el concepto de seguro social;¹² y el sistema financiero oficial (29 %), que encontró en las contribuciones sociales una fuente preponderante y permanente de recursos.

Como los factores enumerados para explicar variaciones coyunturales de la carga tributaria (recesión e inflación) afectan de la misma manera a los impuestos y a las contribuciones sociales,¹³ los factores determinantes del deterioro estructural del ingreso tributario son de otro tipo.

Explican este deterioro factores tales como: la renuncia a la recaudación implícita en los incentivos; las deducciones que disminuyen el potencial de recaudación; el bajo aprovechamiento de la base

¹¹ Año de recesión, en medio de un período de reforma y con contribuciones sociales no superiores al 3 % del PIB.

¹² En el financiamiento de la seguridad social hubo un progresivo crecimiento de las alícuotas, así como una elevación de los techos de contribución. Ello, junto con la centralización en el INPS y la creación del SINPAS a mediados de la década del '70, explican la elevación de su participación en el PIB a pesar de la recesión.

¹³ La incidencia de las contribuciones sociales en la nómina de salarios se presenta como elemento explicativo de la alta sensibilidad al ciclo económico del ingreso de la previsión social.

CUADRO 2.3

Estructura y evolución reciente del universo, contribuciones sociales por presupuesto, 1980-1986

Años	Presupuesto Fiscal de Unión		Presupuesto de Previsión Social		Extrapresupuestarias		Total		
	CZ\$ Millones de '80	% del PIB	CZ\$ Millones de '80	% del PIB	CZ\$ Millones de '80	% del PIB	CZ\$ Millones de '80	% del PIB	% Ingreso Tributario Federal
	1	2	3	4	5	6	7=1+3+5	8	9
1980	96.5	0.76	583.2	4.61	298.5	2.36	978.2	7.74	97.6
1981	91.8	0.75	592.2	4.85	304.2	2.49	988.2	8.09	87.3
1982	97.4	0.79	754.7	6.12	324.6	2.63	1.176.7	9.54	97.8
1983	106.9	0.89	606.5	5.05	279.3	2.32	992.7	8.26	90.8
1984	121.5	0.96	559.2	4.40	239.5	1.89	920.2	7.24	81.9
1985	148.0	1.08	616.9	4.49	259.8	1.89	1.024.7	7.45	82.8
1986	147.0	0.99	704.3	4.73	361.8	2.43	1.213.1	8.15	88.1
Creci- miento Anual	7.9 a.a.	0.89	3.2 a.a.	4.89	3.3 a.a.	2.29	3.7 a.a.	8.06	89.4
Promedio 1986/1980									

Fuentes: Azeredo y Rezende (1987), Ministerio de Hacienda, Sinpas y Bacen.

- Notas:* — Presupuesto fiscal de la Unión: Comprende la recaudación bruta registrada en el rubro "Ingreso de las contribuciones sociales" incluyendo contribuciones al Finsocial, salario, educación, PIN/PROTERRA, cuota de previsión y sindicales, entre otras.
- Presupuesto de la previsión: Abarca contribuciones de empleadores y empleados al Sinpas (no computadas las contribuciones de la Unión y de otras fuentes del FPAS).
- Extrapresupuestaria: Se refiere a la recaudación bruta de las contribuciones para la formación de fondos colectivos (ingresos de las loterías al FAS) e individuales (contribuciones de empleadores al FGTS y PIS/PASEP).
- Ingreso tributario de la Unión: Considerado en el concepto bruto (incluye incentivos y devoluciones).
- Valores corregidos por el deflactor implícito del PIB: Tasa de crecimiento anual: promedio geométrico (Observación: en las columnas "% del PIB", promedios de los coeficientes en el período).

impositiva (tributación sobre el patrimonio y servicios); y la reducida cobertura e integración de la tributación sobre la renta.

Desde el inicio de la década de 1970 la recaudación del ICM y del IPI ha estado limitada por el sistema de incentivos, razón por la cual aun en pleno auge cíclico dichos impuestos fueron poco dinámicos. De manera similar los incentivos de tipo sectorial, regional y al ingreso de la actividad agrícola frustran el potencial de recaudación del impuesto a la renta además de introducir distorsiones asignativas.

Solamente las deducciones por cuenta de los incentivos regionales del norte y nordeste representaban en 1986 un 25 % del ingreso efectivo vía el IRPF. Si se agregan los incentivos sectoriales, la proporción de los recursos no recaudados alcanza 30 % del IRPJ. Estas cifras son indicativas de la magnitud de la renuncia tributaria, materializada en las exenciones y en el crédito subsidiado a las exportaciones, en los incentivos del IPI y del II y en los ingresos exentos del IRPJ. Como consecuencia del sistema de incentivos, una parte apreciable del potencial de tributación constituye la base para el financiamiento de la inversión privada en las regiones norte y nordeste; esta renuncia a la tributación privilegia a las actividades agrícola y exportadora.

También en el ingreso fiscal se originan los recursos del PIS-PASEP para las operaciones de crédito subsidiado del BNDES dirigidas al sector privado, así como los del FGTS destinados al BNH y actualmente a la CEF.¹⁴ El BNH asignó crecientemente recursos para el financiamiento de viviendas de clase media y alta, en detrimento de la población de bajo nivel de ingreso. La revisión de las condiciones de financiamiento del BNH como consecuencia de la crisis resultó en subsidios a los beneficiarios (abonos, equivalencia salarial, etc.) reforzando el carácter regresivo en la asignación de recursos.

La fragilidad del sistema de financiamiento de largo plazo queda en evidencia cuando se observa que el BNDES y la CEF, apoyados en recursos fiscales, constituyen las únicas fuentes internas de recursos con esta finalidad.

La capacidad de financiamiento fiscal no puede asociarse simplemente a la carga tributaria bruta, aunque las observaciones anteriores permiten calificar su significado, composición y destino. El concepto de carga tributaria neta es más apropiado ya que descuenta las transferencias al sector privado, originadas en gastos de asistencia y previsión, así como subsidios y servicios de la deuda.

Como todas las transferencias, excepto los gastos financieros, han caído durante el último bienio, la reducción en la disponibilidad neta

¹⁴ En el período 1980-84, los recursos del PIS/PASEP representaban en promedio 40 % de todas las fuentes de recursos del BNDES. En 1982, el FGTS integraba un 37 % del total de recursos del BNH. Véase Azeredo y Rezende (1986).

de recursos fiscales se explica por el crecimiento de los intereses de la deuda interna; éstos pasan de 1,9 % a 10,9 % del PIB entre 1980 y 1985 si se incluye la corrección monetaria, o, lo que sería más correcto, de 1,1 % a 3,6 % del PIB si se la excluye.

Por este motivo el ingreso fiscal en términos netos cae de 16,5 % del PIB en 1970 a 10,0 % en 1985, revelando la necesidad de una recomposición de la carga tributaria bruta para compensar el crecimiento de los gastos financieros o, alternativamente, explorar soluciones que permitan reducir el monto y/o disminuir el costo del servicio de la deuda.¹⁵

Independientemente de posibles soluciones futuras, la pérdida de capacidad de financiamiento fiscal del sector público en los años '80 implicó no sólo la reducción de los gastos presupuestarios propiamente dichos, sino también cambios en las relaciones gubernamentales derivadas del entrelazamiento del presupuesto fiscal con el presupuesto de las empresas estatales y el presupuesto monetario, que se analiza más adelante. Como las pérdidas de la carga fiscal corresponden a la carga tributaria en sentido estricto, su impacto negativo se manifiesta directamente en el presupuesto fiscal de los tres niveles de gobierno. Para agravar esta penuria, el presupuesto fiscal recibe también presiones derivadas del desequilibrio financiero del sector público; por este motivo se deben reducir algunos de sus gastos típicos para generar los recursos fiscales requeridos por el saneamiento financiero de las empresas estatales y por el pago del servicio de la deuda interna. Así, el diferencial entre las cargas tributarias bruta y neta implica la disminución del gasto fiscal *strictu sensu*, que se financia exclusivamente con recursos presupuestarios.

Para completar el análisis de la estructura del financiamiento fiscal se requiere una apreciación de las relaciones intergubernamentales. El presupuesto fiscal tiene el formato institucional de una federación, con un Presupuesto General de la Unión y presupuestos de los estados y de los municipios. Estos tres niveles de gobierno dividen entre sí las competencias tributarias y de gasto. El proceso de centralización que se desarrolló a partir de la redefinición de las competencias tributarias otorgó exclusividad a la Unión para la creación de nuevos impuestos (reforma tributaria de 1965-1966). Paralelamente, los estados y municipios disminuyeron su competencia en materia de tributación; fueron limitados en su libertad para crear fondos nuevos, definir alícuotas sobre sus impuestos, así como para establecer sus prioridades de gasto, incluyendo aquellos financiados con recursos propios o provenientes de transferencias constitucionales.

Después de 1975 disminuyen las restricciones para el uso de transferencias constitucionales y se aumentan los porcentajes de co-

¹⁵ Es posible que en 1986 el ingreso neto del sector público haya crecido tanto por la eliminación temporal de la corrección monetaria, como por la caída de la tasa de interés interna.

participación. Esta ampliación de los recursos disponibles se concentra en el nivel municipal, manteniéndose la pérdida de participación relativa de los gobiernos estatales iniciada con la reforma de 1965-1966 (véase el Cuadro 2.4). Sin embargo, la ampliación de los recursos disponibles en el nivel municipal no se distribuye de manera homogénea. Los criterios redistributivos aplicados al Fondo de Participación de Municipios discriminan en contra de las ciudades de tamaño medio y grande y de los municipios de las capitales, que es donde se concentran crecientemente la población y la demanda por servicios públicos. Así, los gobiernos estatales y municipales que requieren más recursos para la prestación de servicios públicos fueron penalizados, tanto por la restricción de recursos como por la pérdida de autonomía en el gasto, exhibiendo una incapacidad crónica de financiamiento fiscal.

CUADRO 2.4

Distribución promedio de los ingresos tributarios según nivel de gobierno 1957-1986 (en porcentaje)

Periodos	Unión	Recaudación tributaria propia		Total
		Estados	Municipios	
1957-1963	49.8	43.5	6.7	100.0
1964-1968	49.6	44.6	5.8	100.0
1969-1974	57.2	39.1	3.7	100.0
1975-1980	61.8	33.1	4.8	100.0
1981-1983	62.1	33.4	4.6	100.0
1984-1986 *	61.8	34.3	3.9	100.0

CUADRO 2.4 (Continuación)

Periodos	Unión	Recursos efectivamente disponibles		Total
		Estados	Municipios	
1957-1963	42.6	47.3	10.1	100.0
1964-1968	39.3	46.1	14.6	100.0
1969-1974	48.5	37.6	14.0	100.0
1975-1980	51.3	34.5	14.2	100.0
1981-1983	52.5	32.9	14.6	100.0
1984-1986 *	49.0	34.9	16.1	100.0

* 1985-1986 = Estimado.

Fuente: A partir de datos de la SEF/Ministerio de Hacienda y SOF/SEPIAN.

Notas: — Recaudación propia: Ingresos tributarios de cada esfera del gobierno resultante de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones (para la Unión, a partir de 1973).
 — Recursos disponibles: Ingresos tributarios que permanecen en poder de cada nivel de gobierno más transferencias constitucionales y coparticipación de tributos (excluye las transferencias negociadas).

Consecuentemente, el nivel local de gobierno, restringido en el uso de sus ingresos propios, limitado inicialmente en los porcentajes y en el uso de los recursos originados en transferencias constitucionales y subordinado al gobierno federal para obtener recursos mediante transferencias negociadas, ingresa en un proceso de dependencia creciente.

El Cuadro 2.5 muestra la evolución de las fuentes de financiamiento de estados y municipios y revela el significativo crecimiento de las operaciones de crédito. Sin embargo, la administración des-

CUADRO 2.5

*Presupuesto fiscal de los Estados y municipios
Estructura del ingreso recaudado (Adm. Central) 1970-75
(en CZ\$ millones de 1980; Deflactor: IGP-DI)*

Años	Estados y Distrito Federal			
	Tributaria	Transferencias	Operaciones de crédito	Ingreso total
	1	2	3	4
1970	327.6	47.5	26.5	439.2
1975	498.5	113.9	123.1	781.8
1980	618.4	148.0	100.1	918.8
1984	553.6	141.9	112.9	853.3
Crecimiento anual				
1980/1984 (en %)	3.8	8.1	10.9	4.8

CUADRO 2.5 (Continuación)

Años	Municipios			
	Tributaria	Transferencias	Operaciones de crédito	Ingreso total
	5	6	7	8
1970	28.8	67.7	—	112.6
1975	54.9	124.2	27.8	227.8
1980	87.4	184.4	22.8	320.1
1984	64.8	185.1	15.7	290.3
Crecimiento anual				
1980/1984 (en %)	6.0	7.4	...	7.0

Fuente: "Finanças do Brasil", Diversos volúmenes, MF/CEF.

Nota: El ingreso total incluye ingresos tributarios, transferencias, operaciones de crédito y otros ingresos corrientes y de capital.

centralizada por su menor sujeción a controles es la principal fuente que permite atenuar la escasez de recursos disponibles al nivel de los gobiernos locales. Las consecuencias de este movimiento son claras: la expansión del sector empresarial estatal crecientemente integrado en un sistema nacional removió del ámbito local la capacidad decisoria sobre las prioridades de inversión y sobre su financiamiento; por otro lado, la administración descentralizada debió recurrir al endeudamiento como modalidad preferencial para financiar la producción de servicios públicos, respecto de la alternativa de financiamiento fiscal a fondo perdido.¹⁶

A principios de 1987 la deuda pública en bonos del conjunto de los estados equivalía a 13 % de la deuda federal en poder del público y a 35 % de la deuda interna estadual; el resto del endeudamiento de los gobiernos de estados y municipios consistía básicamente en operaciones de crédito externo. El financiamiento externo estaba orientado predominantemente al sector empresarial de los estados y, en el nivel municipal, se restringía a los municipios de Río de Janeiro y de San Pablo.

En la administración descentralizada los recursos fiscales fueron sustituidos por operaciones de crédito. La elevada tasa de interés interna y las restricciones de las demás fuentes primarias de recursos acentuaron la dependencia del exterior. Posteriormente, cuando esta fuente de financiamiento se interrumpió, el elevado endeudamiento de las administraciones locales dificultó el saneamiento financiero de la administración descentralizada.

Los limitados ingresos tributarios propios y la restricción de recursos en los gobiernos estaduales y municipales, junto con el crecimiento de sus gastos financieros, fundamenta la reivindicación de los gobiernos subnacionales por aumentar su participación en el ingreso tributario global. El clamor de estados y municipios por una reforma tributaria está claramente asociado con el proceso que transformó su crisis fiscal en una crisis financiera.

No obstante, la mera redistribución del ingreso tributario, a costa de una disminución de los recursos disponibles en el gobierno federal, no soluciona una crisis fiscal que es generalizada. Por el contrario, se requiere ampliar el financiamiento fiscal en los tres niveles de gobierno, en su administración central y descentralizada. Además, si los recursos tributarios adicionales para estados y municipios fueran destinados a refinanciar sus deudas, quedarían sin fuente de financiamiento las funciones de gobierno que ciertamente acompañan

¹⁶ En Brasil, la administración del financiamiento a fondo perdido para la producción de servicios de utilidad pública está vinculada con una distribución del ingreso extremadamente concentrada y con el bajo nivel salarial de quienes utilizan dichos servicios. Se agrega a esto la concentración perversa de las inversiones y la necesidad de desarrollar la infraestructura urbana y social cuyo costo es más elevado en las áreas más carentes.

rán la descentralización de recursos en el nuevo sistema tributario.

B. Financiamiento de la empresas estatales

En el área de las empresas estatales cabe distinguir dos grupos: uno conformado por entidades típicas de gobierno, cuya estructura jurídica no corresponde a la naturaleza de sus funciones y, otro, correspondiente al sector empresarial del Estado.

El financiamiento de las entidades típicas de gobierno, como mera extensión de la administración centralizada, depende de los recursos fiscales transferidos por el Tesoro al presupuesto de la SEST, que a veces es erróneamente interpretado como déficit de las empresas estatales. A partir de 1987 estas entidades fueron agregadas, en virtud de la naturaleza de sus actividades, al presupuesto fiscal para su presentación al legislativo federal.¹⁷

En el ámbito productivo estatal también es posible distinguir entre empresas que prestan servicios de utilidad pública y empresas que desarrollan actividades productivas. Si Brasil tuviese una distribución del ingreso y de salarios más homogénea y relaciones de trabajo más formalizadas, las empresas de servicios de utilidad pública podrían venderlos a precios de mercado sin presionar al Tesoro por financiamiento fiscal, como es usual en los países desarrollados. En las condiciones de Brasil, sin embargo, el subsidio es parte integrante de la formación del precio que permite cubrir los costos operacionales y la previsión para inversión. Por el carácter esencial de sus bienes para el consumo de un amplio contingente poblacional de bajo nivel de ingreso, las empresas de utilidad pública están obligadas a depender parcialmente de recursos fiscales.

La situación de las empresas del sector productivo estatal es distinta. Estas empresas en su mayoría productoras de insumos básicos se caracterizan por una elevada relación capital/producto, tanto por la densidad de capital debido a razones tecnológicas como por las discontinuidades de escala y por los largos plazos de maduración de sus inversiones. Para viabilizar la expansión de capacidad que normalmente anticipa a la demanda, las empresas necesariamente complementan su ingreso operacional con crédito interno y externo. La seguridad de estas operaciones depende de un cálculo económico según el cual el ingreso esperado debe cubrir los gastos operacionales así como la amortización e intereses de la deuda.

Son conocidas las razones por las cuales las empresas estatales productivas, normalmente proveedoras netas de recursos al presupuesto fiscal y principales agentes para la captación de recursos ex-

¹⁷ Los argumentos presentados en Dain (1983), Coutinho y Reischtl (1983) y Werneck (1984) contribuyen a aclarar este punto y presentan propuestas para ajustar la clasificación utilizada por la SEST.

ternos de la economía brasileña hasta 1983, tienen comprometida su situación financiera. Hasta 1975 estas empresas exhibían una elevada capacidad de autofinanciamiento y niveles de endeudamiento (capital de terceros sobre pasivo total) de 44 %, inferior a 57 % correspondientes a las empresas extranjeras y a 63 % de las empresas privadas nacionales.¹⁸

La captación privada de deuda denominada en moneda extranjera se contrajo a fines de los años '70, como resultado de la inminente crisis del balance de pagos que elevó el riesgo cambiario. Así, además de la creación de una serie de mecanismos para que el sector público asumiera el riesgo cambiario de parte apreciable de la deuda externa del sector privado, las empresas estatales fueron utilizadas para dar continuidad al necesario flujo de recursos externos, constituyéndose en el principal instrumento del proceso de estatización de la deuda externa.¹⁹

La crisis aumentó las dificultades para obtener recursos en el exterior por la elevación de los *spreads* y la disminución en el plazo de los préstamos. A principios de los años '80 el Banco Central controlaba la gestión de créditos en el exterior para evitar la competencia entre empresas. Imposibilitadas las empresas de captar a tiempo los recursos externos necesarios para reciclar su deuda y con el aval del Tesoro, el Banco Central inició la práctica de adelantar provisoriamente recursos a través del Banco del Brasil (aviso GB 588) para el financiamiento de las empresas estatales.

El recrudecimiento del proceso inflacionario, asociado con las dificultades para captar recursos, indujo al control de precios y tarifas públicas. Con el ajuste recesivo iniciado en 1981, las empresas estatales quedaron subordinadas a las determinaciones de la política macroeconómica. Ello resultó en una reducción del gasto de inversión, en la paralización de proyectos en ejecución y en el deterioro de los resultados operacionales de las empresas. Además —como consecuencia del elevado endeudamiento, del alza de las tasas de interés interna y externa y de las devaluaciones del tipo de cambio— se amplían rápidamente sus costos financieros. A pesar de restricciones tarifarias y de demanda las empresas estatales mantuvieron superávits operacionales; éstos fueron, sin embargo, insuficientes para compensar el crecimiento exponencial de los gastos financieros. Ellos explican, en ausencia de inversión, la elevada necesidad de financiamiento reciente del sector productivo estatal.

En cuanto al crecimiento del grado de endeudamiento de las empresas estatales, principalmente de la deuda externa, cabe destacar que su lógica derivó de la propia política de ajuste macroeconómico; en particular, por la inducción a la obtención de préstamos

¹⁸ Véase Calabi, Reiss y Levy (1979).

¹⁹ Véase el análisis de la estatización de la deuda externa hasta comienzos de los años '80 realizado por Cruz (1984).

externos que viabilizaran el equilibrio del balance de pagos. En el ajuste recesivo de 1979/1984, las empresas privadas consiguieron mantener sus tasas y márgenes de beneficio, así como generar recursos para reducir su endeudamiento y obtener una elevada rentabilidad financiera. En contraste, las empresas estatales sufrieron el impacto del alza de la tasa de interés externa y de las devaluaciones cambiarias, comprometiendo simultáneamente su rentabilidad y liquidez.

Aunque las empresas estatales intentaron reducir sus gastos corrientes y de inversión y elevar sus precios, no pudieron evitar la reducción de liquidez y el deterioro de la relación entre el retorno del capital de terceros invertidos en la empresa y su costo. Los resultados de investigaciones sobre el desempeño de las empresas más grandes del país²⁰ que se presentan en el Cuadro 2.6 muestran el deterioro de la situación de las grandes empresas estatales respecto de las empresas privadas nacionales y extranjeras. El mismo cuadro revela el enorme crecimiento de los gastos financieros de las empresas estatales hasta 1983/1984 en comparación con las demás. Los resultados más favorables de 1985 se deben al aporte de recursos fiscales, a la capitalización de los sectores siderúrgico y eléctrico, así como al traspaso de deudas al Presupuesto General de la Unión.

CUADRO 2.6

Evolución de indicadores financieros seleccionados para una muestra de grandes empresas, 1978-85 (en porcentaje)

Indicadores Financieros	Grupo de Empresas	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1)	Privadas nacionales	4.2	4.9	4.4	6.0	5.1	3.8	1.5	9.0
	Extranjeras	3.0	4.1	3.6	6.2	4.5	5.6	3.2	0.3
	Estatales	7.8	11.9	11.7	13.8	11.6	24.1	21.1	10.5
(2)	Privadas nacionales	36.0	37.3	38.4	39.6	45.4	49.3	53.9	56.4
	Extranjeras	27.2	27.9	25.1	28.6	29.4	34.0	36.5	35.6
	Estatales	34.1	36.6	26.6	27.4	30.6	38.5	51.1	43.9
(3)	Privadas nacionales	18.9	18.9	28.0	22.3	24.3	25.9	27.9	30.0
	Extranjeras	22.4	19.3	24.7	21.9	23.7	23.5	27.0	30.9
	Estatales	4.7	1.0	2.8	1.9	4.1	- 0.3	4.2	7.1
(4)	Privadas nacionales	143.4	137.4	133.2	138.4	148.0	150.3	150.9	154.2
	Extranjeras	135.6	130.4	118.7	118.4	118.9	119.3	126.7	129.7
	Estatales	95.5	90.0	88.1	79.5	77.9	69.2	80.2	68.6

Fuente: Datos de Almeida (1987, pp. 122-125).

Notas: Número de empresas consideradas: privadas nacionales 127, extranjeras 68 y estatales 41.

(1) Gasto financiero neto / Ingreso operacional.

(2) Mark-up (Beneficio operacional / Costo de productos y servicios).

(3) Tasa de beneficio (Beneficio operacional y no operacional / Patrimonio neto).

(4) Liquidez (Activo circulante / Pasivo circulante).

El crecimiento de los gastos financieros para el conjunto de las empresas de la SEST se acentúa en 1984 y 1985 comprometiendo pro-

²⁰ Véase Almeida, 1987.

gresivamente su ingreso operacional. La relación entre gastos financieros e ingreso operacional de las empresas estatales federales pasa de 6,7 % a 23,3 % entre 1984 y 1985.²¹

Considerando el período 1980-1985, se constata un crecimiento de sólo 2 % del ingreso operacional, que contrasta con 26,9 % de los gastos financieros.²² El ahorro neto del sector productivo estatal disminuye de 41,9 % a 30,6 % en el mismo período, elevándose en consecuencia el aporte de recursos del Tesoro de 16,5 % a 20,2 % (véase el Cuadro 2.7).

CUADRO 2.7

*Estructura de fuentes y usos del sector productivo
estatal de la SEST, 1980-86
(en porcentajes)*

<i>Cuentas</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
<i>Origen</i>						
Ahorro propio neto	41.9	33.4	27.5	34.2	42.2	30.6
Recursos del Tesoro	16.5	23.4	19.1	16.9	18.2	20.2
Operaciones de crédito netas	41.6	43.2	53.4	49.0	39.6	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Destino</i>						
Inversiones	89.9	88.2	89.0	75.1	70.5	68.8
Otros	10.1	7.1	1.9	5.5	4.8	12.0
Variación del disponible	0.0	4.8	9.1	19.3	24.7	19.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SEST/SEPLAN, Relatorio Anual 1985, p. 24.

La reducción en la capacidad de autofinanciamiento del sector productivo estatal está también vinculada con la recesión, que afecta la demanda y el ingreso operacional de las empresas, así como con el control centralizado de precios y tarifas. La restricción externa y la disminución del ahorro neto de las empresas deterioraron también su proceso de inversión. Entre 1974 y 1978 la inversión en los sectores eléctrico y siderúrgico creció a 14,8 y 15,1 % respectivamente, mientras que la formación bruta de capital fijo (FBCF) se ampliaba sólo en 6 %. En el quinquenio siguiente la caída de 7,1 % en la FBCF fue acompañada por decrecimientos de 3,4 % y 14,8 % en la inversión del sector eléctrico y del sector siderúrgico. Debido al deterioro de los resultados de las empresas estatales a partir de 1981, la viabilidad de recibir recursos externos frescos requiere de una recomposición previa de la relación entre capital propio y de terceros en los sectores más afectados por la crisis externa y por la contención de precios y tarifas. El saneamiento financiero de las empresas estatales se realiza inicialmente mediante la cesión de los derechos de sus-

²¹ Véase Presupuesto SEST - gastos globales.

²² Véase Cuadro A.9.

cripción de acciones de la Unión al BNDES y a la Caja Económica Federal. A principios de 1984 se autoriza la integración de un aumento del capital social de Electrobrás y Siderbrás, mediante la capitalización de los créditos de la Unión a las empresas. Este procedimiento transformó los pasivos de las empresas, particularmente aquellos originados en el aviso GB 588, en aportes del Tesoro; de hecho, se asumió como deuda de la Unión una parte del endeudamiento externo de las empresas. Se inicia así el aporte de recursos fiscales al sector productivo estatal que se repetirá en los años siguientes.

Esta situación no debe interpretarse como resultado de una mala administración de las empresas estatales, sobre las que recae excesivamente el peso del ajuste externo y de la política recesiva y anti-inflacionaria. A pesar de la recuperación de la economía, en 1985 continúa la política de contención de precios y tarifas de las empresas estatales. Así se mantiene comprometida su capacidad de autofinanciamiento y de inversión; hecho particularmente grave debido a la inexistencia de fuentes internas y externas para la obtención de recursos de largo plazo.

A pesar de que en 1986 la caída en la tasa de crecimiento de los gastos financieros (por el término de la corrección monetaria y cambiaria) supera el efecto negativo del congelamiento sobre precios y tarifas (ya desfasadas en cerca del 30 % al inicio del Plan Cruzado), la capacidad de financiamiento del sector productivo estatal continúa comprometida y requiere un flujo continuado de recursos de otras fuentes.

Se completa así, para las empresas estatales, un círculo de dependencia de los presupuestos públicos. Esta situación se viabiliza mediante la concesión de préstamos (MF30) por parte de las autoridades monetarias, que pasa a constituir una fuente regular de financiamiento para las empresas estatales.

La solución para este estrangulamiento se apoyó originalmente en los recursos del FND, creado con la intención de resolver de una manera más permanente el desequilibrio financiero de las empresas estatales. En particular se preveía la utilización del FND para el saneamiento financiero de los sectores siderúrgico y energético, que presentaban una relación entre capital propio y de terceros particularmente deteriorada, por la magnitud del endeudamiento externo y del costo de su correspondiente servicio.

Sin embargo, en atención al aumento reciente de las necesidades de financiamiento, se optó por mantener los recursos del FND en el BACEN para aliviar las presiones sobre su caja. Con ello continúa comprometida la situación financiera del sector estatal, ya que su utilización como instrumento de socialización de las pérdidas de la crisis externa ha derivado en una restricción adicional para el financiamiento del sector público.

III. DEUDA Y DESEQUILIBRIO DEL SECTOR PÚBLICO

El análisis de la estructura de financiamiento del sector público presentado en la sección anterior omitió referencias a la administración de la deuda pública interna. Aunque la visión tradicional asocia la deuda pública con la cobertura de eventuales déficits presupuestarios, ella cumple funciones muchas más complejas que las estrictamente fiscales. Así, en el ámbito monetario-financiero, ha sido variable de ajuste final para los pasivos del sistema financiero y bancario, proveedora neta de recursos para el financiamiento de las operaciones activas de las autoridades monetarias dirigidas a los sectores público y privado, e instrumento para la recomposición del patrimonio neto del Banco Central para hacer frente a la dolarización de su pasivo.

La reforma fiscal-financiera de mediados de la década de 1960 introdujo la corrección monetaria y el Bono Operaciones Reajustables del Tesoro Nacional (ORTN) como instrumento para el financiamiento no inflacionario de la inversión. Hasta 1970 la expansión de esta deuda se mantuvo en niveles relativamente modestos, gozó de creciente aceptación y su emisión superó rápidamente las necesidades de financiamiento de la ejecución presupuestaria; en 1967 se transfirió su administración al Banco Central.

Recién después de la creación de las Letras del Tesoro Nacional (LTN) para fines de política monetaria, se consolidó el nuevo sistema de gestión y administración de la deuda interna en bonos por medio de la Ley Complementaria número 12. Este nuevo régimen facultó al Banco Central para emitir bonos no sólo para financiar déficits presupuestarios, sino también para cubrir gastos de la propia deuda y para fines de política monetaria. Así, se le concedió una amplia libertad para asignar los recursos captados por medio de bonos y la forma de obtenerlos. Con excepción de una parte pequeña de los intereses que siguió integrando el presupuesto fiscal, la cuenta de la deuda se transformó en un presupuesto autónomo. Las operaciones de crédito vinculadas con la colocación y el rescate de los bonos del Tesoro derivaron básicamente del refinanciamiento de dicha deuda.²³

La transferencia de la administración de la deuda a las autoridades monetarias confirió al Banco Central mayor flexibilidad tanto para esterilizar recursos fiscales como para cubrir gastos extrapresupuestarios de naturaleza fiscal.

En el plano de las relaciones institucionales, la colocación de títulos por el BACEN representa un crédito por cuenta del Tesoro sin remuneración, acompañado de un derecho abstracto de orden

²³ Véase Gomes, Dib y Ferraciolli, *op. cit.*

de pago sólo ejercido en caso de déficit presupuestario, hecho inexistente en la década de 1970. Los bonos en la cartera de las autoridades monetarias generan, en contrapartida, interés y corrección monetaria, permitiendo transferir al Tesoro los eventuales perjuicios del BACEN. Se crea, así, el primer vínculo entre el presupuesto fiscal y el Banco Central que permite justificar aportes fiscales en caso necesario; estos aportes llegaron a representar, entre 1981 y 1984, el 30 % del ingreso presupuestario de la Unión.

Sin embargo, la dimensión más importante de esta autonomía del BACEN está relacionada con la posibilidad de realizar gastos fiscales mediante esta vía de financiamiento. Estos gastos no están sometidos al procedimiento de presentación y control de los presupuestos públicos y tampoco requieren de emisión monetaria. Se posibilitan así, como política de corto plazo, gastos *ad-hoc* que son utilizados como instrumento para otorgar privilegios y atender presiones políticas, bajo decisión exclusiva de las autoridades monetarias (BACEN y Banco del Brasil). Bajo esta modalidad se han financiado subsidios de naturaleza diversa, se han instituido fondos y programas para claros fines de fomento; posteriormente, se han anticipado recursos a las empresas estatales, a los productores agrícolas y otros agentes económicos y se ha asumido responsabilidad por el servicio de la deuda externa, entre otras operaciones.

Sin intentar discutir el mérito del contenido fiscal de las cuentas monetarias, el hecho es que los movimientos de la deuda pública en la década de 1970 han estado determinados en gran medida por el endeudamiento externo, existiendo una fuerte correlación entre ambos durante toda la década. Los títulos de deuda interna fueron colocados por razones de política monetaria, con el fin de retirar la liquidez provocada por la entrada neta de recursos externos, materializada en la acumulación de reservas cambiarias "generando una transferencia interna de fondos entre suscriptores de LTN y deudores por préstamos externos, intermediados por la autoridad monetaria".²⁴ Brasil, al igual que otras economías en desarrollo, fue obteniendo préstamos externos con plazos cada vez más cortos y *spreads* cada vez mayores.

A mediados de la década de 1970, después de la primera crisis del petróleo que redujo la liquidez internacional y condujo a una reasignación de los recursos externos hacia la demanda de crédito en los países industrializados, se dificultó el refinanciamiento de la deuda externa; la colocación de bonos elevó la tasa de interés interna para inducir la captación de recursos externos. Esta captación no era sólo necesaria para refinanciar la deuda, sino que también constituía la principal fuente de recursos para el ambicioso programa de inversiones estatales del II PND. En este proceso, el creci-

²⁴ Véase Pereira, *op. cit.*

miento del stock de la deuda interna en bonos estuvo fuertemente influenciado por su propio costo financiero.

Desde el punto de vista de los suscriptores privados, los bonos de la deuda, como colación sin riesgo, pasan a respaldar operaciones de mercado abierto y posteriormente a integrar los pasivos de los bancos, estimulados por las ventajas legales para constituir sus reservas voluntarias en bonos. También las empresas productivas trasladan recursos al ámbito financiero, compensando por este medio caídas en la rentabilidad productiva. Estas operaciones van reduciendo el margen de maniobra del Banco Central que comienza a intervenir en operaciones de mercado abierto, estimulando así la ampliación del circuito de valorización especulativa en la economía. Asimismo, empieza a considerar, en sus decisiones en materia de deuda pública, los efectos de la devaluación patrimonial sobre el sistema bancario y sobre el conjunto del sector productivo.

Como se observó, el desarrollo de operaciones atípicas por parte de la autoridad monetaria a partir de la década de 1970 se debió a su considerable autonomía para administrar bonos públicos. A inicios de los años '80, la adopción de una política ortodoxa para combatir la inflación y ajustar el balance de pagos privilegia el control de la expansión monetaria; esto provocó, en 1981, una colocación neta de bonos de la deuda pública. En ese momento, y amparándose en la misma lógica, se inicia el drenaje de recursos presupuestarios hacia la autoridad monetaria, justificado por el contenido fiscal de varias de sus acciones.²⁵ El mayor elemento de presión sobre el presupuesto fiscal pasa a ser el costo de la deuda incluida en la cartera de la autoridad monetaria. Mientras tanto, el crecimiento de esta cartera excede las necesidades impuestas por la política monetaria de corto plazo; más bien, su crecimiento se explica por la dificultad creciente para colocar bonos públicos, así como por la necesidad de una valorización patrimonial de los pasivos del Banco Central.

Con el desarrollo de este proceso cambia la relación entre ingreso fiscal y deuda pública. En lugar de contar con un instrumento para financiar eventuales desequilibrios, el presupuesto fiscal debe neutralizar con recursos propios consecuencias indeseadas de la emisión de bonos sobre la liquidez del sistema, así como aportar recursos para otras operaciones activas del presupuesto monetario (véase el Cuadro 3.3).

En consecuencia, el presupuesto fiscal deja de ser el *locus* para las decisiones de asignación de la Unión, destinando recursos cre-

²⁵ Según la concepción vigente en la época, todas las responsabilidades del Tesoro, como garantías, préstamos puente, servicio de la deuda, subsidios fiscales, créditos subsidiados, etc., son operaciones fiscales. El presupuesto fiscal administrado por el Tesoro pasa a cubrir operaciones de un espectro cada vez más amplio, hecho viabilizado por el poder emisor de bonos del BACEN, apoyado en la Ley Complementaria N° 12.

cientes para usos definidos por el Banco Central, a pesar de su claro contenido fiscal.

Es curioso observar que, a pesar de la conocida racionalización utilizada para fundamentar transferencias fiscales al presupuesto monetario, los movimientos de la deuda pública no están asociados con la neutralización del impacto monetario de las cuentas fiscales en dicho presupuesto. En 1982 y 1983, las operaciones de rescate de bonos coinciden con la ampliación de la base monetaria por efecto de gastos fiscales. En 1984, el definido carácter activo de la deuda pública supera ampliamente el efecto expansionista de las colocaciones por cuenta del Tesoro Nacional. Esto prueba la disociación entre el gasto fiscal tradicional y aquel incluido en el presupuesto monetario con los movimientos de la deuda interna aplicados por la interrelación de la deuda externa y por la "calesita" financiera alimentada por la elevación de la tasa de interés.²⁶

La relación entre la evolución de la deuda interna y la crisis cambiaria de los últimos años es clara. El primer paso para la estatización de la deuda externa se verifica en los años '70, cuando el sector público sustituye al sector privado, especialmente a través de las empresas estatales, en la captación de préstamos y de financiamiento para las importaciones. Posteriormente, cuando se agudiza la crisis cambiaria, se faculta al sector privado (y después también a las empresas estatales) para el pago anticipado en moneda nacional de sus obligaciones externas, asumiendo el Banco Central el riesgo cambiario. El Cuadro 3.1 revela los cambios recientes en la composición de la deuda externa registrada, con creciente participación del sector público y disminución de la deuda privada. El crecimiento de la participación del gobierno federal, de 11,1 % a 19,6 % en la deuda interna total entre 1983 y 1986, resulta básicamente de la decisión de asumir el riesgo cambiario del sector privado.

Con esto surge una nueva asociación entre las deudas externa e interna, ya que con la progresiva estatización se fue afectando la estructura patrimonial del BACEN, debido a las pérdidas ocasionadas en las devaluaciones y en las mayores tasas de interés. Para compensar este perjuicio, el BACEN comenzó a hacer operaciones de *hedging* con bonos de la deuda, además de neutralizar los resultados negativos en su cuenta de recursos propios mediante las transferencias fiscales.

El costo de oportunidad para la colocación de bonos de la deuda pública pasa a ser el tipo de cambio. Se crean por esta razón bonos de la deuda pública con cláusula de corrección cambiaria, que añade la devaluación como un nuevo componente en el crecimiento de la deuda.

²⁶ Las decisiones fueron tomadas a partir de un diagnóstico que confundía el déficit público con las necesidades de financiamiento de las autoridades monetarias; véase Teixeira, 1987.

CUADRO 3.1

*Estructura de la deuda externa registrada, 1983-1986
(millones de US\$ y porcentajes)*

	Gobierno Federal 1	Deuda Estados y Municipios 2	Deuda pública por deudor Administración Indirecta 3	Sector Privado 4	Total 5
Diciembre 1983	9.015	3.213	46.747	1.317	60.292
Diciembre 1984	13.468	3.787	53.314	1.187	71.756
Diciembre 1985	16.795	5.151	55.498	1.236	78.680
Setiembre 1986	19.727	5.311	59.245	1.050	85.333

CUADRO 3.1 (Continuación)

	Deuda Privada 6	Deuda Total 7	Gobierno Federal 1/7	Participaciones Adm. Indirec. 3/7	en % Deuda Pública 5/7	Deuda Privada 6/7
Diciembre 1983	21.027	81.319	11.1	57.5	74.1	25.9
Diciembre 1984	19.335	91.091	14.7	58.5	78.8	21.2
Diciembre 1985	17.177	95.857	17.5	57.8	82.1	17.9
Setiembre 1986	15.562	100.896	19.6	58.7	84.6	15.4

Fuente: BACEN Boletín Mensual vol. 23, N° 5/6 mayo a junio 1987 pp. 440-441.

Notas: — Datos no disponibles para diciembre 1986.
— Deuda pública considerada por deudor y no por aval.
— Administración indirecta se refiere a autarquías, empresas públicas y sociedades de economía mixta de los tres niveles de gobierno.

La evolución de la deuda interna en bonos durante los años recientes revela que hasta 1984 se mantuvo el nivel de participación de la deuda en poder del público sobre el PIB verificado desde la década de 1970. El salto en esta relación, que se produce en 1985 cuando la deuda en poder del público pasa de 6,7 % a 10,4 % del PIB (Cuadro 3.2), es el resultado de un enfoque de política económica según el cual la superación del desequilibrio interno, expresado en el déficit público, se produciría mediante una "estrategia de *shock* fiscal y de severas restricciones en los gastos públicos, acompañados de una amplia colocación de bonos públicos y de una política monetaria de elevadas tasas de interés. De hecho, en este periodo las tasas de interés real pagadas por los bonos del gobierno alcanzan sus niveles más elevados".²⁷

Es fácil imaginar que esta política provocó el efecto contrario, ampliando el déficit por el crecimiento explosivo de los gastos financieros del endeudamiento público. En 1986 el Plan Cruzado y la re-monetización de la economía permitieron reducir en forma signifi-

²⁷ Véase Teixeira, 1987, p. 4.

CUADRO 3.2

Deuda mobiliaria interna federal
Indicadores 1975-86
(Saldos a diciembre; Cz\$ en millones corrientes)

Años	Total en circulación	En poder del público	Cartera del BACEN		ORTN/OTN		Deuda en poder del público PIB
			Deuda	Total	Deuda	Total	
	1	2	3		4		5
1975	98	81	17.4		61.7		6.4
1980	848	622	26.8		69.5		4.0
1981	3.088	2.170	29.7		64.3		5.4
1982	7.863	4.867	38.1		81.4		6.8
1983	25.437	9.523	62.6		81.5		6.0
1984	90.277	53.081	40.8		93.9		6.7
1985	402.733	258.489	35.8		84.7		10.4
1986	905.032 a)	359.219	82.6		51.4 b)		9.4

Fuentes: Gomes, Dib y Ferracioli (1985, pp. 10, 12 y 16). BACEN, Boletín Mensual y Brasil: Programa Económico, Vol. 15.

Notas: a) Si se computan los LBCs colocados con el público (saldo de Cz\$ 202 mil millones), el monto de la deuda total en 1986 fue Cz\$ 1.107 mil millones.

b) La deuda total incluye el saldo de LBCs.

cativa la tasa de interés; también se alteró la composición de la deuda entre OTN y LBC para disminuir el costo del Tesoro y atender una demanda de bonos con plazos más cortos. El lanzamiento de las Letras del Banco Central (LBC) estuvo respaldado por los bonos de más largo plazo: las OTN en poder de la autoridad monetaria. La mayor participación de la cartera del BACEN en la deuda total se debió también a las nuevas operaciones de *hedging* con bonos públicos, utilizados para actualizar el pasivo dolarizado de la autoridad monetaria.

En suma, la evolución del endeudamiento interno y externo colocó al sector público en la posición de deudor de última instancia, absorbiendo en esa calidad todos los riesgos y desajustes de dicho proceso. Con la interrupción del flujo de recursos externos desaparece la principal fuente de recursos de largo plazo. Como las fuentes internas se restringen al sistema financiero oficial, dada la inexistencia de un sistema privado de crédito de largo plazo, se explican las funciones de fomento de la autoridad monetaria como proveedora de crédito para varios programas especiales, particularmente en la agricultura y en el sector exportador.

Las operaciones típicamente financieras y monetarias —que dan cuenta no sólo de la evolución de la deuda interna federal, sino también del resultado de las autoridades monetarias sintetizado hasta 1985 en el presupuesto monetario— escapan totalmente del control del Tesoro, a pesar de lo cual éste mantiene su condición de res-

ponsable institucional y debe generar las transferencias intragubernamentales requeridas.

A partir de 1986 algunas operaciones fiscales realizadas en el ámbito de las autoridades monetarias son incorporadas a la ejecución del Tesoro, que transfiere recursos para el BACEN a cuenta de responsabilidades fiscales (Proagro, costo de la deuda interna, servicio de operaciones externas y otras) aún no integradas al Presupuesto General de la Unión en 1987. La composición de las transferencias intergubernamentales en la ejecución del Tesoro Nacional que se presenta en el Cuadro 3.3 muestra un crecimiento de las transferencias a las autoridades monetarias de 24.7 % en el período 1981-1986.

En conclusión, la deuda pública no contribuyó al financiamiento del presupuesto fiscal; éste sí resultó comprometido por los gastos fiscales incluidos en el presupuesto monetario y por los mayores gastos financieros generados por la expansión neta de la deuda interna.

A partir de 1988, con la unificación presupuestaria, serán incorporadas en el Presupuesto General de la Unión todas las responsabilidades fiscales del Tesoro; ello permitirá identificar el componente fiscal propiamente dicho en el conjunto de sus responsabilidades. Resta saber cómo serán financiadas esas otras responsabilidades sin comprometer la evolución de los gastos típicos del gobierno.

IV. NATURALEZA DE LAS FUENTES DE PRESIÓN SOBRE EL SECTOR PÚBLICO

El objetivo de esta sección es examinar las variables que explican el desequilibrio del sector público. Se discute, en primer lugar, la

CUADRO 3.3

*Distribución de las transferencias al interior del gobierno federal
en la ejecución del Tesoro nacional — 1981-1986
(Deflactor: IGP-DI)*

	1981	1982	1983	1984
Ejecución del Gasto en Cz\$ millones de 1980:				
I. Total	1.076.9	1.125.0	1.084.4	1.008.5
II. Transferencias a:	505.7	511.4	551.3	432.2
II.1 Autoridades monetarias	113.8	149.1	249.1	170.5
II.2 Empresas estatales (ETG + SPE)	393.9	362.3	302.2	261.8
Transf. como participación del Gasto Total en %:				
Agregado (II/I)	47.1	45.5	50.8	42.9
A. M. (II.1/I)	10.6	13.3	23.0	16.9
Empresas (II.2/I)	36.6	32.2	27.9	26.0

CUADRO 3.3 (Continuación)

	1985	1986	Crecimiento anual 1986/1987
Ejecución del Gasto en Cz\$ millones de 1980:			
I. Total	1.111.7	1.893.6	—
II. Transferencias a:	405.0	565.8	2.2 %
II.1 Autoridades monetarias	68.4	343.5	24.7 %
II.2 Empresas estatales (ETG + SPE)	336.6	222.3	— 10.8 %
Transf. como participación del Gasto Total en %:			
Agregado (II/I)	50.9	30.0	—
A. M. (II.1/I)	6.1	18.1	—
Empresas (II.2/I)	30.3	11.7	—

Fuente: BACEN, "Brasil - Programa Económico".

Nota: A partir de 1986, algunas operaciones fiscales realizadas en el ámbito del presupuesto monetario fueron incorporadas a la ejecución del Tesoro. La ejecución del Tesoro se refiere a flujos de caja (difiere de la ejecución presupuestaria, cuyos registros son contables). Transferencias a las empresas incluyen sólo las destinadas a las entidades típicas de gobierno y al sector productivo estatal en el concepto SEST; excluyen traspasos al SINPAS, bancos oficiales y otros.

restricción presupuestaria o déficit fiscal propiamente tal; posteriormente, se consideran otros problemas de financiamiento originados tanto en el sector público como en el privado. Como se destacó en la sección anterior, debido a la peculiar estructura del financiamiento actual de la economía todas las presiones recaen sobre la ejecución de la política monetaria.²⁸

Para una mejor evaluación de las presiones sobre el presupuesto del sector público no financiero, se utilizará el concepto de déficit denominado "arriba de la línea", es decir, el exceso de gastos sobre ingresos.

La fuente de información disponible para este cálculo es el sistema de cuentas nacionales. Ellas se refieren al universo de la administración directa y descentralizada en los tres niveles de gobierno; registran también las operaciones de naturaleza fiscal de las autoridades monetarias, incluyendo todas las formas de subsidios con excepción de los implícitos en el crédito; e incorporan en el gasto los impuestos y la corrección monetaria de la deuda pública efectivamente pagada, descontando los rescates del principal.²⁹ Para completar la cuenta del gobierno (Cuadro 4.1) primero se deduce el

²⁸ Las restricciones del sector público (externa, presupuestaria y monetaria) son analizadas en Lundberg (1986).

²⁹ Véase Costa (1985), Lago (1985, pp. 61-76) y documentos del Centro de Estudios Fiscales de la Fundación Getulio Vargas.

CUADRO 4.1

Evolución de la cuenta de las administraciones públicas en la contabilidad nacional — 1970-1987

Años	PIB pm 1	Ingresos			Transferencias corrientes				Ingreso Neto 9-4-8
		Tributos 2	Otros 3	Total 4-2+3	Seguridad Social 5	Subsidios 6	Intereses Deuda 7	Total 8-5+6+7	
<i>Coefficientes como porcentaje del PIB</i>									
1970	100.0	26.0	1.1	27.1	8.2	0.8	1.3	10.3	16.8
1971	100.0	25.1	0.8	25.9	7.0	0.8	1.2	9.0	6.9
1972	100.0	25.9	— 0.2	25.7	7.3	0.7	1.3	9.2	16.5
1973	100.0	26.3	— 0.2	26.2	7.0	1.2	1.2	9.4	16.7
1974	100.0	26.2	— 2.2	23.9	6.3	2.3	1.1	9.7	14.2
1975	100.0	26.3	— 0.8	25.6	7.0	2.8	1.2	11.1	14.5
1976	100.0	25.3	— 0.2	25.0	7.2	1.6	1.4	10.2	14.8
1977	100.0	25.6	— 1.6	24.0	7.3	1.5	1.9	10.7	13.4
1978	100.0	25.7	— 1.5	24.1	8.1	1.9	2.1	12.1	12.0
1979	100.0	24.3	— 0.6	23.7	7.7	1.9	2.1	11.7	12.1
1980	100.0	24.2	— 0.9	23.2	7.6	3.6	1.9	13.1	10.1
1981	100.0	24.4	— 1.1	23.4	8.2	2.7	2.2	13.0	10.3
1982	100.0	26.5	— 1.3	25.2	9.0	2.6	3.5	15.1	10.1
1983	100.0	24.9	— 1.5	23.3	8.3	2.6	4.2	15.1	8.2
1984	100.0	21.7	— 0.7	21.0	7.7	1.6	6.2	15.6	5.4
1985	100.0	22.2	— 0.9	21.3	7.1	1.6	10.9	19.6	1.7
1986 *	100.0	25.3	— 0.9	24.4	6.8	2.0	...	...	...
1987 *	100.0	24.0	— 1.0	23.0	7.3	2.1	...	...	...
<i>Tasa de crecimiento promedio anual a precios constantes</i>									
1973/1970	12.3	12.8	...	11.0	6.5	31.0	9.3	9.1	12.1
1977/1973	7.1	6.3	89.7	4.8	8.0	12.6	20.2	10.4	1.3
1980/1977	7.0	5.0	— 9.4	5.8	8.7	43.7	6.6	14.7	— 2.6
1983/1980	— 1.7	— 0.8	15.4	— 1.5	1.2	— 11.8	28.2	3.0	— 8.2
1985/1983	7.0	1.0	— 20.1	2.2	— 0.9	— 17.6	72.8	21.8	— 51.6
1985/1970	6.2	5.1	...	4.5	5.2	11.3	22.4	10.9	— 8.9

CUADRO 4.1 (Continuación)

Años	Consumo final						Considerando intereses excluida corrección		
	Salarios	Otros	Total	Ahorro Corriente	Formación Capital Fijo	Saldo Fiscal	Intereses	Ahorro	Saldo
	10	11	12-10+11	13	14	15-13-14	16	17-13-7+16	18-17-14
<i>Coefficientes como porcentaje del PIB</i>									
1970	8.3	3.2	11.3	5.5	4.4	1.0	0.7	6.1	1.6
1971	8.2	2.8	11.0	5.8	4.2	1.6	0.5	6.6	2.3
1972	7.9	2.8	10.7	5.8	3.9	1.9	0.5	6.5	2.7
1973	7.3	3.1	10.4	6.3	3.9	2.4	0.5	7.0	3.1
1974	6.8	3.0	9.7	4.5	4.0	0.5	0.5	5.1	1.1
1975	7.5	3.2	10.6	3.9	3.9	- 0.1	0.4	4.7	0.8
1976	7.2	3.3	10.5	4.3	4.1	0.3	0.5	5.2	1.2
1977	6.6	2.9	9.4	3.9	3.3	0.6	0.5	5.3	2.0
1978	6.9	2.8	9.7	2.4	3.1	- 0.8	0.5	4.0	0.8
1979	6.9	2.9	9.8	2.3	2.4	- 0.1	0.5	3.9	1.4
1980	6.2	2.8	9.0	1.1	2.3	- 1.2	0.7	2.3	0.0
1981	6.4	2.8	9.2	1.1	2.6	- 1.5	1.1	2.2	- 0.3
1982	7.4	3.1	10.5	- 0.4	2.5	- 2.9	1.2	1.9	- 0.6
1983	6.6	3.0	9.6	- 1.4	1.8	- 3.2	1.9	0.9	- 0.9
1984	5.6	2.6	8.2	- 2.8	1.9	- 4.7	2.7	0.7	- 1.2
1985	6.8	2.9	9.7	- 8.0	2.3	- 10.3	3.7	- 0.8	- 3.1
1986 *	7.0	3.0	10.0	...	...	...	3.6	2.0	...
1987 *	7.0	3.0	10.0	...	...	...	3.6	0.0	...
<i>Tasa de crecimiento promedio anual a precios constantes</i>									
1973/1970	7.8	12.8	9.2	17.7	7.7	48.2	0.3	17.8	38.7
1977/1973	4.2	5.2	4.5	- 4.9	2.7	- 23.6	7.1	0.0	- 3.7
1980/1977	4.8	6.6	5.3	- 30.2	- 4.9	...	19.7	- 19.4	...
1983/1980	0.3	0.5	0.4	...	- 9.4	34.9	37.2	- 27.1	175.6
1985/1983	9.1	4.3	7.6	159.6	20.0	92.7	49.3	...	99.2
1985/1970	4.9	5.9	5.1	...	1.7	...	18.7	...	...

Fuente: Cuentas Nacionales, FGV, Cuadros 3 y 8 (Coyuntura Económica, mayo, 1987, pp. 57-72).

Notas: * Estimaciones del BACEN.

(...) - No disponible.

- Otros ingresos - ingresos no tributarios (excepto operaciones de crédito) menos transferencias intergubernamentales, intragubernamentales, al sector privado y al exterior.
- Consumo fiscal - salarios y gastos más otras compras de bienes y servicios.
- Intereses deuda interna (concepto estricto) - excluye corrección monetaria de las OTN y descuentos de LTN (estadísticas del BACEN).
- Valores corregidos por el deflactor implícito del PIB.

ahorro en cuenta corriente; a continuación, se descuentan los gastos para la formación de capital fijo; y, finalmente, se calcula el déficit/superávit del sector, que tiene su contrapartida en las necesidades de financiamiento.

Los resultados de la cuenta gobierno desde 1970 (Cuadro 4.1) ponen de manifiesto el origen de las presiones sobre el presupuesto fiscal. Primero, los gastos de consumo corriente permanecen relativamente estables a lo largo del período analizado (inclusive las variaciones salariales recientes acompañan el movimiento de los ingresos tributarios). Tampoco ejerce presión la cuenta de capital; por el contrario, su gasto como proporción del PIB se reduce a la mitad cuando se compara 1980 con 1970. Los gastos correspondientes a previsión y asistencia social, ampliados por el efecto procíclico en la etapa recesiva de 1981-1983, tampoco presionan actualmente sobre el ahorro corriente.

El deterioro de la cuenta gobierno se explica por la caída de la recaudación tributaria en relación con el producto interno bruto, principalmente durante el período 1984-1987. La presión principal, no obstante, proviene de las transferencias: inicialmente, aumentan los subsidios después de la desaceleración de la economía en la década de 1970; posteriormente, a fines de esta década, se incrementan rápidamente los gastos por pago de intereses de la deuda pública interna, aun utilizando el concepto estricto que excluye la corrección monetaria y cambiaria.³⁰

El comportamiento de la cuenta de las empresas estatales productivas es más difícil de apreciar, por cuanto la contabilidad nacional no distingue entre la actividad empresarial del Estado y la del sector privado. Algunas investigaciones y la información de la SEST permiten, sin embargo, analizar el comportamiento de las empresas estatales federales, que constituyen el subconjunto más significativo.³¹ Según estos datos el ahorro corriente en las empresas estatales es positivo en todos los años de la década de 1970, a pesar del creciente peso relativo de los gastos salariales y financieros. A mediados de la década, principalmente como consecuencia de las inversiones correspondientes a los grandes proyectos incluidos en el II PND, aumenta la necesidad de financiamiento de terceros.³² Aun a mediados de los años '80, no obstante la fase recesiva de la economía, el sector mantiene el nivel de sus ventas y también un superávit operacional (véase el Cuadro 4.2). Mientras tanto —como consecuencia de las obligaciones, principalmente externas, asumidas en el pa-

³⁰ Para un análisis más detallado de la evolución de la carga tributaria, véase Afonso (1987) y Paulo (1987).

³¹ Esta información no incluye los segmentos estadual y municipal de la actividad empresarial del Estado. Véase Costa (1985) y Lago (1985, pp. 77-90).

³² Véase Costa (1985) y Werneck (1986, pp. 562-572).

sado— crecen en forma continua y vertiginosa los gastos financieros, razón por la cual el conjunto de empresas comienza a contabilizar perjuicios a partir de 1982. Como paralelamente las inversiones se contraen, la mayor necesidad de financiamiento del período reciente deriva de la cobertura del servicio de la deuda.

CUADRO 4.2

*Presupuesto del sector productivo estatal (SEST) de la Unión
Evolución de la ejecución presupuestaria y financiamiento
de las inversiones — 1980/1985
(en Cz\$ millones de 1980. Deflactor IGP/DI)*

Desglose	1980	1981	1982	1983
I. Ingreso operacional	4.811.5	4.920.8	4.805.8	4.768.2
II. Gasto operacional	4.369.1	4.347.1	4.202.6	4.419.0
III. Beneficio bruto (I — II)	442.4	573.7	603.2	349.2
IV. Gastos financieros	320.3	551.1	753.0	829.0
V. Beneficio neto (III — IV)	122.1	22.6	— 149.8	— 479.8
VI. Otros recursos propios	741.9	719.1	746.1	1.095.3
VII. Recursos del Tesoro	339.2	519.0	413.1	303.9
VIII. Operaciones de crédito netas	858.4	960.7	1.156.8	882.9
IX. Ahorro (V + VI + VII + VIII)	2.061.5	2.221.4	2.166.2	1.802.4
X. Inversión	1.852.9	1.958.2	1.928.8	1.354.4
XI. Otros gastos de capital netos	208.7	157.6	40.1	99.3
XII. Variación (IX — X — XI)	0.0	105.6	197.3	348.7

CUADRO 4.2 (Continuación)

Desglose	1984	1985	1980/1985 (en % a.a.)
I. Ingreso operacional	5.206.9	5.299.8	2.0
II. Gasto operacional	4.362.5	4.462.5	0.4
III. Beneficio bruto (I — II)	844.4	837.3	13.6
IV. Gastos financieros	954.3	1.055.7	26.9
V. Beneficio neto (III — IV)	— 109.8	— 218.4	...
VI. Otros recursos propios	858.3	958.9	5.3
VII. Recursos del Tesoro	321.8	377.3	2.1
VIII. Operaciones de crédito netas	702.1	750.6	— 2.6
IX. Ahorro (V + VI + VII + VIII)	1.772.3	1.868.4	— 1.9
X. Inversión	1.249.1	1.285.7	— 7.0
XI. Otros gastos de capital netos	85.6	224.2	— 1.4
XII. Variación (IX — X — XI)	437.6	358.5	...

Fuente: "Relatorio anual" 1985 (pp. 23-24).

Notas: — Gasto operacional = personal y gastos operacionales + otros gastos.

— Otros recursos propios = ingreso no operacional + otros recursos — transferencias + colocaciones autorizadas por el CMN + variación de valores de terceros.

— Operaciones de crédito netas = ingreso de operaciones de crédito — amortizaciones.

— Tasa de crecimiento real = promedio geométrico.

La comparación de ingresos y gastos consolidados no permite examinar la política de corto plazo, ya que las cuentas nacionales son divulgadas sólo con frecuencia anual y su cobertura es incompleta.³³ En consecuencia, para analizar la política de corto plazo se utiliza el déficit público "abajo de la línea", o sea, definido desde el punto de vista de su financiamiento.

El concepto más utilizado mide la necesidad de financiamiento del sector público (NFSP). Este concepto, definido inicialmente en el ámbito del acuerdo con el FMI a mediados de 1973, fue posteriormente alterado para excluir las correcciones monetaria y cambiaria; se mide así la necesidad de financiamiento del sector público en su concepto operacional (NFSP-CO).³⁴ Sin embargo, este concepto tampoco es plenamente apropiado por cuanto el endeudamiento no resulta necesariamente del déficit, ya que puede representar un simple avance de recursos.³⁵

La NFSP-CO expresada en relación con el PIB, tiene un comportamiento errático durante los años '80, según muestra el Cuadro 4.3.

CUADRO 4.3
Necesidades de financiamiento del sector público
Concepto operacional — 1981/1986
(Porcentaje sobre el PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	6.2	7.3	4.4	2.7	4.3	3.7
Gobierno Central	1.8	3.0	1.1	1.7	1.9	1.9
Gobiernos Estadales y Municipales	1.4	1.5	0.3	— 0.4	0.7	1.0
Empresas Estatales	2.7	3.6	2.9	1.1	2.3	1.3
Entidades descentralizadas	0.0	0.3	0.0	— 0.1	— 0.1	0.0
Seguridad Social	0.2	— 0.2	— 0.1	0.1	— 0.1	— 0.2
Fondos y Programas	— 0.1	— 0.9	0.2	0.3	— 0.4	— 0.3

Fuente: Banco Central y SEPLAN, *Plano de Ação Governamental - 1987* (p. 31).

³³ Véase Costa (1985, pp. 110) y Silva (1985, pp. 7-8).

³⁴ La distorsión es explicada por Silva (1985, p. 10): "Por estar la deuda pública indexada a los índices de corrección monetaria, su saldo aumenta automáticamente con la inflación. Por otro lado, como la parte referente a la corrección monetaria (vale decir la parte que corresponde al rendimiento nominal del bono) sólo se paga por el gobierno en el momento de su rescate, la variación del saldo entre dos períodos consecutivos de la deuda pública interna federal con el público sobreestima el indicador NFSP, al imputar en el período t un gasto que sólo será efectivo en $t + 1$. La misma crítica se aplica a los demás préstamos con corrección monetaria o cambiaria, en que el principal corregido sólo es pagadero cuando se amortiza el préstamo".

³⁵ La controversia sobre la asociación directa entre NFSP y déficit público es extensa, véase Dain (1983), Werneck (1986) y Batista (1985), entre otros. En el "Livro Branco do Déficit Público", dado a conocer por la Seplan (1986, pp. 133-137), se propone una nueva medida del déficit que descuenta la inversión pública de la NFSP.

Después de alcanzar 7,3 % en 1982, el coeficiente disminuye a 2,7 % en 1984 alternándose un aumento (4,3 %) y una reducción (3,7 %) en el bienio 1985-1986. Los determinantes básicos de este movimiento son: la tendencia a mayores requerimientos de recursos por parte de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal; el conjunto de las empresas estatales, por otra parte, presenta un movimiento de expansión y contracción de su necesidad de financiamiento. Cuando se desagregan las NFSP-CO por agente (véase el Cuadro 4.4), se

CUADRO 4.4

Composición de las necesidades de financiamiento del sector público - Concepto operacional - 1985/1986

<i>Desglose</i>	<i>Cz\$ millones</i> 1985	<i>% PIB</i>	<i>Cz\$ millones</i> 1986	<i>% PIB</i>
<i>Total</i>	60.084	4.3	137.452	3.7
<i>Gobierno Central</i>	25.749	1.8	70.842	1.9
Costo de Deuda Interna	23.620	1.7	28.674	0.8
Recursos Fiscales	— 20.711	— 1.5	15.402	0.4
Gastos Deuda Externa	12.914	0.9	26.995	0.7
Otros	9.926	0.7	— 229	0.0
<i>Gobiernos Estaduales y Municipales</i>	12.545	0.9	38.713	1.0
Deuda Interna	5.380	0.4	6.957	0.2
Financiamiento Externo Neto	5.979	0.4	— 2.894	— 0.1
Saneamiento Bancos Estaduales	...	...	16.018	0.4
Otros	1.186	0.1	18.632	0.5
<i>Empresas Estatales</i>	30.949	2.2	49.607	1.3
Préstamos Puente (MF-30)	25.469	1.8	85.895	2.3
Financiamiento Externo Neto	— 5.430	— 0.4	— 54.998	— 1.5
Letras de cambio Moneda Extranjera	7.603	0.5	17.951	0.5
Financ. excepto Banco Central	— 1.680	— 0.1	9.578	0.2
Otros	4.987	0.4	— 8.819	— 0.2
<i>Agencias Descentralizadas</i>	— 2.136	— 0.1	612	0.0
<i>Seguridad Social</i>	— 2.222	— 0.1	— 9.548	— 0.2
Colocaciones Netas Títulos Federales	— 3.202	— 0.2	— 8.690	— 0.2
Otros	980	0.1	— 858	0.0
<i>Fondos y Programas</i>	— 4.801	— 0.3	— 12.774	— 0.3
Financiamiento Interno Banco Central	— 1.921	— 0.1	— 12.753	— 0.3
Financiamiento Externo Banco Central	546	0.0	5.248	0.1
Otros	— 3.426	— 0.2	— 5.269	— 0.1

Fuente: Banco Central, "Brasil - Programa económico - vol. 15", junio 1987 (pp. 32-33).

pueden apreciar las fuentes de ampliación de la necesidad de financiamiento en el bienio 1985-1986.

En el balance general se destaca, en primer lugar, el ítem de gastos externos³⁶ del gobierno federal, que comprende los gastos derivados de la estatización de la deuda por el BACEN y los préstamos-puente³⁷ captados para la cobertura de sus compromisos en moneda extranjera; así, en la cuenta de financiamiento externo neto las amortizaciones del principal superan el ingreso de recursos. En segundo lugar, se revela la influencia de los costos de la deuda interna en los tres niveles de gobierno que sólo se reduce significativamente en 1986, como consecuencia del menor nivel de la tasa de interés durante el Plan Cruzado. En tercer lugar, destacan las presiones originadas en los gobiernos de los estados por el saneamiento financiero de los bancos estatales. Finalmente, en el caso del gobierno federal corresponde mencionar la necesidad de recursos asociados con los subsidios del crédito rural y el impacto monetario expansivo de la ejecución del Tesoro en 1986.

La mayor parte de esta necesidad de financiamiento del sector público no financiero es cubierta por la autoridad monetaria; el resto es atendida por el sistema bancario y por las instituciones de crédito. Asimismo, la autoridad monetaria en el Brasil también realiza operaciones con el sector privado y con el sector público financiero, otorgando líneas especiales de crédito como las destinadas a la actividad agropecuaria y a las microempresas. Es preciso observar que en este caso se trata de anticipos de créditos y no de gastos fiscales.

La apreciación de estas operaciones atípicas de la autoridad monetaria, que se dimensionan en relación al PIB en el Cuadro 4.5, da una idea del monto de recursos asignados en 1985-1986 a través del Banco de Brasil al crédito rural y a otras operaciones, así como de la magnitud de los fondos y programas del BACEN. Los requisitos de financiamiento fueron parcialmente cubiertos en 1986 por nuevas fuentes como, por ejemplo, los depósitos resultantes de los préstamos compulsorios del FND y, principalmente, los obtenidos por

³⁶ Sobre la cuenta, Teixeira (1987, pp. 9) afirma que "detallando su composición, verificamos que ésta incluye los gastos realizados por el BACEN como gastos sobre depósitos registrados en moneda extranjera, sobre depósitos de proyectos y otros gastos externos, además de ingresos referentes a préstamos-puente (aviso HF-30) y de colocaciones en el exterior.

³⁷ También denominadas de aviso-MF-30, "son operaciones de crédito realizadas por el Banco do Brasil, con línea de crédito específica del Banco Central, que se destinan a proveer a los deudores de operaciones externas avaladas por el Tesoro Nacional recursos para el pago del servicio de sus obligaciones. El organismo contralor es la Secretaría del Tesoro Nacional, la cual cabe autorizar, caso a caso, cada préstamo (...) en 1988, esas operaciones estarán consignadas en el presupuesto de las operaciones oficiales de crédito", véase Teixeira (1987, p. 11).

las instituciones del sistema de ahorro (SBPE) de manera obligatoria o voluntaria.³⁸

En cuanto a las operaciones externas, cabe destacar que su resultado fue en gran parte influenciado por el saldo final del balance de pagos. La sensible caída del nivel de reservas cambiarias del país en 1986 tuvo, como contrapartida, un impacto monetario favorable que atenuó las presiones de financiamiento ejercidas sobre la autoridad monetaria desde otras esferas de la economía. Este efecto, al cual se suma secundariamente el impacto de las cuentas vinculadas al FND y SBPE, explica el cambio de signo en los requerimientos financieros del sector privado y del sector público financiero que, entre 1985 y 1986, pasan de + 1,5 % a - 1,5 % del PIB (Cuadro 4.5).

CUADRO 4.5

*Necesidades de financiamiento del Banco Central
Ejecución del programa monetario
(en Cz\$ millones corrientes)*

Item	1985		1986	
	Flujo anual	% PIB	Flujo anual	% PIB
I. Sector Público no Financiero (concepto operacional)	65.363	4.7	124.968	3.4
II. Sector Privado y Sector Público Financiero (II.1 + II.2)	21.591	1.5	- 55.397	- 1.5
II.1 Operaciones externas	- 12.818	- 0.9	- 82.490	- 2.2
Letras de cambio en moneda extranjera	5.918	0.4	25.466	0.7
Otras operaciones	- 18.736	- 1.3	- 107.956	- 2.9
II.2 Operaciones internas	34.409	2.4	27.093	0.7
Fondos al Banco del Brasil	22.731	1.6	21.724	0.6
Financ. Fondos y Programas	11.997	0.8	18.504	0.5
Compulsorio ref. FND	...	...	- 13.754	- 0.4
Depósitos vinculados SBPE	...	...	- 6.579	- 0.2
Otras operaciones	- 319	0.0	7.198	0.2
III. Financiamiento total (I + II) = (A + B)	86.954	6.2	69.571	1.9
IMPACTO MONETARIO				
A. Base monetaria	32.743	2.3	133.427	3.6
B. Colocación neta de títulos	54.211	3.9	- 63.856	- 1.7

Fuente: BACEN "Brasil - Programa económico, vol. 15", junio/1987, pp. 34-35.

Nota: Operaciones externas = Letras de cambio en moneda extranjera + otras operaciones = cuenta cambiaria + Operaciones Vinculadas S. Ext.

³⁸ El producto de la recaudación de los préstamos compulsorios que inciden sobre la comercialización de vehículos y sobre la venta de alcohol y gasolina es depositado en el Banco Central. Cuando esta autoridad monetaria suscribe las obligaciones del FND (OFND), títulos emitidos por la administración del Fondo, los recursos son transferidos para el financiamiento de las actividades productivas. Los depósitos, obligatorios y voluntarios, de las instituciones financieras que operan en el sistema de ahorro y préstamo, resultan de la incorporación del BNH a la CEF y de la atribución al BACEN de las funciones del órgano central del SBPE. El movimiento de estas cuentas tiene impacto monetario contraccionista por excelencia, y es utilizado para financiar colocaciones de la autoridad monetaria.

El resultado consolidado de la necesidad de financiamiento a cubrir por el Banco Central se obtiene por la agregación de las demandas provenientes del sector público no financiero y, por otro lado, del sector privado y del sector público financiero; su contrapartida son la variación de la base monetaria y la colocación neta de bonos.

Así, conforme al Cuadro 4.5, la necesidad de financiamiento disminuye de 6,2 % a 1,9 % del PIB entre 1985 y 1986; esto se expresa en un retiro neto de bonos del mercado, compensando en parte la remonetización de la economía provocada por el Plan Cruzado.

El análisis de los factores que presionan la programación monetaria en el período reciente revela la existencia de otras causas, además de la restricción monetaria del sector público. Lundberg (1986, p. 306) resume así los factores que influyen en la expansión o contracción de la base monetaria y de la deuda pública interna: "Es contractivo (expansionista) un aumento (reducción) neto de la deuda externa gubernamental, sea por reducción (expansión) de las reservas internacionales, sea por disminución (aumento) de la deuda externa absorbida por el sector privado, sea por aumento (reducción) de la contratación de nuevos créditos externos". Asimismo, tienen un impacto monetario expansionista, "los gastos financieros externos e internos de la deuda neta del gobierno, así como el crédito concedido por la autoridad monetaria al sector privado y los eventuales subsidios implícitos en la correspondiente tasa de interés, en cuanto esa expansión reduce el superávit global no financiero del sector público y otros recursos de la autoridad monetaria".

A partir de este razonamiento se observa que la captación de recursos externos, así como la estatización de la deuda del sector privado, contribuyeron a atenuar el desequilibrio financiero del sector público hasta 1983. A las restricciones externas vigentes desde 1984, se agrega la restricción de las fuentes internas de financiamiento de la economía distintas del Banco Central, en buena medida porque los intermediarios financieros prefirieron destinar sus recursos a la formación de reservas con bonos públicos sin riesgo, en perjuicio de colocaciones en el sector productivo.

Así, la necesidad de recuperar el crecimiento implicó que la mayor demanda de crédito por parte de los sectores prioritarios por razones económicas y/o políticas (como, por ejemplo, los sectores exportador y agrícola) debió ser enfrentada por el BACEN o por el Tesoro debido a la reticencia del resto del sector financiero doméstico.

En el mismo sentido, la contención de precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas estatales explica que su excedente operacional fuera insuficiente para cubrir el servicio de la deuda y financiar adecuadamente sus inversiones. En consecuencia las empresas estatales, y en menor medida estados y municipios, utilizaron formas de financiamiento de carácter temporario o de emergencia como préstamos-puente, por ejemplo para cubrir necesidades perma-

nentes de recursos, ejerciendo así una presión continua sobre las cuentas monetarias. En contrapartida, se comienzan a utilizar recursos del sistema financiero tradicional (como los del FND y del sistema de ahorro) para compensar la expansión del financiamiento otorgado por la autoridad monetaria. También, en ocasiones, disminuye la presión como consecuencia paradójica de un resultado desfavorable de la política económica como ha sido el caso de caídas en el nivel de las reservas internacionales.

Por lo tanto, la necesidad de financiamiento del BACEN (en el balance final cubierta por la variación de la base monetaria y por el endeudamiento público) revela el conjunto de desequilibrios que afecta al sector público. Así, se puede concluir que la restricción económico-financiera no resulta sólo del déficit en las cuentas del gobierno o de las necesidades de financiamiento del sector estatal, sino que también es influenciada por la demanda de financiamiento del sector privado. El desequilibrio que se manifiesta en las cuentas del Banco Central revela, en última instancia, una falta de disponibilidad de fuentes netas de financiamiento en la economía brasileña, tanto para el sector público como para el sector privado.

V. LIMITACIONES PARA READECUAR LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR PÚBLICO

La situación descrita de disfuncionalidad institucional y de restricciones financieras del sector público, derivadas directa e indirectamente de la crisis del endeudamiento externo, destruye la esperanza de encontrar soluciones triviales para readecuar la estructura y el funcionamiento del sector público en ambas dimensiones.

En el plano fiscal, se destacó la progresiva erosión del ingreso tributario y la consecuente pérdida de expresión del presupuesto fiscal en los tres niveles de gobierno. Las entidades gubernamentales han buscado compensar, con operaciones de crédito, las insuficiencias del ingreso tributario para el financiamiento de gastos típicamente fiscales. La misma inadecuación entre fuentes y usos de recursos se revela en el sistema financiero público. Por un lado, los fondos patrimoniales que ampliaron la carga tributaria requieren remuneración y por lo tanto se desvían hacia colocaciones rentables en el sector privado, en oposición con la finalidad declarada en su creación; por otro, continúan sin cobertura las necesidades de gasto fiscal derivadas de los programas sociales.

La perspectiva de recuperación del ingreso tributario no es optimista. En el Presupuesto General de la Unión para 1988, la reducción o renuncia tributaria equivale a 1 % del PIB, 11 % del total recaudado por el impuesto a la renta, o 7 % del IPI. El sistema de incentivos ha beneficiado justamente a los sectores más dinámicos y con mayor potencial tributario, como el exportador (85 % de la pérdida

de recaudación del IPI es atribuida a créditos para la exportación de manufacturas). De esta forma, no ha sido explorado en plenitud el potencial de recaudación de las bases de tributación previstas hace más de dos décadas.

El carácter regresivo del actual sistema tributario tampoco facilita la necesaria recomposición del ingreso fiscal. La regresividad significa que la tributación se ha orientado por las líneas de menor resistencia, incidiendo básicamente sobre la producción y circulación de mercancías y, en el caso de la tributación a la renta, sobre el ingreso del trabajo. El aprovechamiento de los vacíos tributarios permitiría corregir dicha regresividad, pero implicaría revisar y disminuir los incentivos fiscales en la tributación de los ingresos de la agricultura y del patrimonio. Medidas tales como la eliminación de los bonos al portador serían precondiciones para alcanzar una mayor amplitud e integración del impuesto a la renta. Cualquiera de estas bases potenciales involucra agentes económicos y actores del proceso político con fuerte capacidad de presión y resistencia a los cambios que, sistemáticamente, han rechazado las propuestas en el pasado.

La reformulación del actual sistema tributario por la Asamblea Nacional Constituyente no apunta en la dirección de elevar la carga tributaria. Al contrario, el proyecto se orienta a la redistribución de los recursos y poderes del gobierno central hacia las administraciones estatales y municipales, con posibilidad de reducir hasta en 25 % el ingreso tributario de la Unión, según sea la hipótesis adoptada.

La disminución de los recursos en el área federal no va acompañada por una mayor descentralización de los gastos; incluso, las mayores responsabilidades atribuidas a los gobiernos municipales no guardan correspondencia con su capacidad para absorber los correspondientes gastos.

Es posible, a corto plazo, prever una retracción del financiamiento para gasto social en el ámbito federal sin que, necesariamente, los gobiernos de Estados y municipios beneficiados por la reforma absorban dichos gastos. Contribuye, en este sentido, la presión del servicio de la deuda incorporado en el presupuesto fiscal del gobierno federal a partir de 1988. Dada la mencionada pérdida de recursos por la Unión, es posible que el Tesoro Nacional haga uso de su derecho de retener cuotas de transferencia de impuestos federales para aquellos estados y municipios que tengan deudas atrasadas con las agencias federales. En el supuesto caso de que las mayores transferencias fiscales se utilicen para el saneamiento financiero de estados y municipios, disminuirá también la disponibilidad neta de recursos.

En la esfera de las contribuciones previsionales no hay expectativas de generación de un excedente presupuestario. Es cierto que el actual Proyecto de Constitución diversifica la base de incidencia, previendo la tributación sobre ganancias y facturación, pero esta propuesta enfrentará los mismos focos de resistencia anteriormente se-

ñalados. En contrapartida, en el proyecto se incluyen sugerencias para universalizar los beneficios previsionales que, conforme a la extensión de las medidas, puede comprometer seriamente el actual equilibrio del sistema.

El crecimiento acelerado de los gastos financieros durante los últimos años es causa de extrema preocupación debido a que reduce el margen de maniobra del presupuesto fiscal por la disminución de sus recursos netos. El Cuadro 5.1 muestra la contención de los gastos sociales, la caída de los ingresos tributarios en el nivel federal y el fuerte aumento de los gastos por pago de intereses de la deuda interna, en los años 1984-1985. Para mantener el monto de la transferencia actual para el servicio de la deuda pública interna —en el supuesto de que se preserve el ingreso tributario neto observado en el período 1970-1973— sería necesario generar recursos adicionales del orden de 5,5 % del PIB. Tal incremento en la tributación es equivalente a instituir un nuevo ICM, o a elevar en alrededor del 50 % el ingreso tributario presupuestario. Este simple ejercicio ilustra la magnitud del esfuerzo tributario necesario, así como el *shock* fiscal que implicaría un saneamiento financiero basado en la ampliación de los recursos tributarios; ello es indicativo de cuán inviable es una reforma fiscal con este objetivo.

La situación en el ámbito empresarial también es compleja. Una de las causas de la crisis financiera de las empresas estatales es el componente tarifario, sistemáticamente desfasado. En el período 1980-85 las pérdidas reales de los índices sectoriales de precios son las siguientes: Petrobrás, 9,9 %; Compañía do Vale do Río Doce, 12,1 %; Siderbrás, 15,4 %; Electrobrás, 22,9 % y Telebrás, 27,5 %. La recomposición de las tarifas y de los ingresos operacionales se dificulta por el fuerte impacto inflacionario que provocarían dichos reajustes. Las empresas del Estado, como agentes del endeudamiento externo, no pudieron protegerse del riesgo cambiario ni reducir la relación entre capital de terceros y propio; tampoco pudieron colocar recursos fuera de la órbita productiva para así reestablecer sus posiciones patrimoniales a través de la generación de superávits no operacionales. En este caso, ni siquiera es posible recurrir a la privatización para el ajuste patrimonial, puesto que el saneamiento financiero es condición previa a dicho proceso.

El margen de maniobra en la esfera monetario-financiera es aún más reducido. La inexistencia de tomadores primarios de recursos en la economía, así como la concentración de bonos en manos del sector bancario que los aplica en la formación de reservas, dificulta tanto la colocación neta de bonos como la devaluación de este activo sin grandes repercusiones en los sistemas bancario y financiero y en las empresas privadas.

La insuficiencia de las fuentes de crédito, por otro lado, mantiene la presión sobre la autoridad monetaria y el Tesoro. En caso de que persistan las restricciones para crear nuevas fuentes de finan-

CUADRO 5.1

*Evolución reciente de los gastos sociales, ingreso tributario
e intereses de la deuda — 1980/1985
(en Cz\$ millones de 1980)*

Años	Gasto Social Federal		Ingreso Tributario Federal	
	Valor 1	% del PIB 2	Valor 3	% del PIB 4
1980	1.164	9.2	2.352	18.6
1981	1.226	10.0	2.301	18.8
1982	1.320	10.7	2.523	20.5
1983	1.225	10.2	2.332	19.4
1984	1.003	7.9	2.080	16.3
1985	1.143	8.3	2.265	16.5
1985/1980	— 0.4 %	9.4	— 0.6 %	18.4

CUADRO 5.1 (Continuación)

	<i>Intereses Deuda Interna</i>			
	<i>Total</i>	% del PIB 6	<i>Concepto restringido</i>	
	Valor 5		Valor 7	% del PIB 8
1980	239	1.9	139	0.7
1981	273	2.2	147	1.1
1982	427	3.5	234	1.2
1983	503	4.2	324	1.9
1984	794	6.2	469	2.7
1985	1.503	10.9	495	3.7
1985/1980	35.9 %	4.8	23.6 %	1.9

Fuentes: Col. 1 — Vianna, Baptista Paolo (1987), Cuadro 15.
Col. 3 y 5 — Cuentas Nacionales.
Col. 6 — BACEN (1987).

Notas: — “Gasto social federal” comprende educación y cultura, asistencia y previsión, salud, alimentación y nutrición, trabajo, vivienda y urbanismo y saneamiento, financiado por recursos del Tesoro (inclusive FINSOCIAL) y fondos de previsión - FPAS y por colocaciones del FAS y FGTS.
— “Ingreso tributario global” incluye la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones, inclusive la previsión social y los FGTS y PIS/PASEP.
— “Intereses de la deuda interna”, en el concepto restringido, excluye la corrección monetaria de las OTN y los descuentos de las LTN. Incluye también el costo de la deuda interna en bonos, estadual y municipal.
— Valores corregidos por el deflactor implícito del PIB.
— 1980-1985: Cz\$ millones de 1980 = Tasa promedio de crecimiento real anual.
— % del PIB = promedio de los coeficientes en el período.

ciamiento fuera del circuito especulativo de corto plazo, no se vislumbran soluciones para el desequilibrio financiero del sector público. En estas circunstancias, recae sobre la autoridad monetaria y, con los mismos instrumentos, mantener un importante espacio de financiamiento para la economía en su conjunto.

Pasado al ámbito institucional cabe reconocer que la reestructuración del sector público actualmente en curso responde, en el plano formal, a varias de las disfuncionalidades señaladas. En el área fiscal tanto la consolidación de las cuentas de las entidades típicas de gobierno que se reseña en el anexo, como la incorporación al presupuesto fiscal de las responsabilidades del Tesoro y de las cuentas fiscales antes operadas en la esfera monetaria, contribuirán a una ganancia de identidad institucional. La conclusión del proceso de unificación presupuestaria, así como la integración al presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, eliminarán la posibilidad de que se realicen gastos sin programación y autorización previa del Congreso Nacional.

Aliviado de la gestión de la deuda en bonos y de la administración de los fondos y programas que a partir de 1988 pasan a la competencia del Ministerio de Hacienda, el Banco Central se podrá ocupar exclusivamente de la política monetaria y cambiaria. Todas las actividades de administración y programación financiera y contable del gobierno federal estarán centralizadas en la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) del Ministerio de Hacienda.

Aunque la propuesta de reestructuración institucional del sector público es necesaria y loable, ella no responde con plenitud a las dificultades sustantivas enfrentadas por la administración pública. La ausencia de alternativas de financiamiento dirigió al Banco Central todas las presiones por recursos; en la medida en que tales presiones persistan, es dudoso que puedan ser conjugadas en el espacio del nuevo presupuesto fiscal.

Sin el saneamiento financiero de las empresas estatales resurgirán también las necesidades derivadas del crecimiento de los gastos financieros, hasta ahora cubiertas por el Banco Central a través de préstamos-puente. De la misma forma, es preocupante el monto de la deuda en bonos y el costo de su servicio incluido ahora en el nuevo presupuesto fiscal.

Aparentemente se devolvió a los presupuestos fiscales, principalmente en el plano federal, la importancia que habían perdido por la descentralización administrativa y por la gestión de la deuda y de algunas cuentas fiscales en el presupuesto monetario. Resta saber si la ampliación de los ingresos fiscales será suficiente para cubrir las nuevas responsabilidades de gasto (en su mayoría no fiscales) o si, por el contrario, existe el riesgo de ampliar las presiones para la reducción general e indiscriminada de gastos.

En conclusión, sin el previo saneamiento financiero del sector público y en ausencia de fuentes externas de financiamiento, no se

confirmará, en el plano real, la facultad recién adquirida en el plano institucional para una gestión más eficiente del sector público brasileño y para la recuperación de su propia identidad institucional.

ANEXO I

LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO BRASILEÑO

La complejidad de la organización del aparato institucional y la diversificación de las actividades desarrolladas por el Estado en la economía del Brasil requieren para su mejor comprensión detallar la naturaleza de los distintos agentes públicos y sus respectivas ecuaciones de financiamiento. Así, se distinguen las siguientes esferas: fiscal (que abarca la administración central y descentralizada), seguridad social, actividad empresarial y área monetario-financiera.

Por la naturaleza federal del Estado la administración pública comprende tres niveles de gobierno: el central o federal, el de los estados y el de los municipios.³⁹ En cada nivel, las cuentas controladas por el respectivo Tesoro integran el presupuesto fiscal propiamente dicho. La programación anual de los gastos propios de la administración directa y de las transferencias (a entidades públicas descentralizadas, a otros niveles de gobierno y al sector privado) es sometida a la evaluación y aprobación del correspondiente poder legislativo.

Las principales fuentes de ingreso de estos presupuestos corresponden al sistema tributario. Para efectos económicos, los tributos asumen tanto la forma de impuestos como de tasas y de contribuciones (de mejora o para financiar la intervención estatal en el dominio económico y social). En los recursos propios de cada nivel de gobierno, predominan las siguientes fuentes: en el ámbito federal, el impuesto sobre la renta (IR), el impuesto a la producción de bienes industrializados (IPI) y el impuesto a las operaciones financieras (IOF), así como contribuciones basadas en la facturación (Fin-social); en el nivel estadual, el impuesto sobre la circulación de mercancías (ICM); y en el municipal, los impuestos sobre la propiedad urbana (IPTU) y sobre la prestación de servicios (ISS).⁴⁰

En la estructura de financiamiento de los gobiernos estaduais y municipales destacan también los recursos originados en relaciones financieras intergubernamentales. Ellas comprenden la coparticipación regular de impuestos recaudados por otros niveles de gobierno y, por otro lado, la transferencia negociada de recursos y la vinculada

³⁹ En 1986, los gobiernos federales eran 24, incluyendo el Distrito Federal, y existían 4.176 municipios instalados.

⁴⁰ Para apreciar la magnitud relativa de los impuestos véanse sus coeficientes en relación con el PIB en el Cuadro 2.2. Las características de cada uno de los impuestos son descriptas en la "Sinopse das Receitas Públicas", publicadas por la SEPLAN.

con determinados programas cuya responsabilidad de ejecución no siempre es delegada. La dependencia de las transferencias intergubernamentales es mayor después de la reforma tributaria de 1965-1967 y es relativamente más importante para las unidades menos desarrolladas y de menor tamaño.⁴¹

Los gobiernos complementan sus recursos fiscales con operaciones de crédito. En particular, la reforma monetario-financiera de mediados de la década de 1960 entregó al Tesoro el poder efectivo para la emisión de bonos de la deuda pública, con corrección monetaria, para el financiamiento de eventuales déficit presupuestarios.⁴²

Vale señalar que, hasta 1987, las operaciones de la deuda interna no se incluían en el presupuesto fiscal del Gobierno Federal, debido a que su gestión estaba a cargo de la autoridad monetaria. El endeudamiento de los otros niveles de gobierno está sometido a mecanismos regulatorios específicos y pocas unidades pueden colocar bonos de deuda,⁴³ recurriendo más a préstamos de bancos oficiales federales y de bancos extranjeros.

Los ingresos y gastos de naturaleza fiscal no corresponden sólo al presupuesto de la administración central en sus tres niveles de gobierno. La descentralización administrativa y la diversificación financiera estimuladas por las reformas institucionales de los años 60 impulsaron varios cambios en las atribuciones de la administración

⁴¹ En lo referente a la coparticipación de ingresos tributarios, las transferencias más relevantes son las del gobierno federal para los demás niveles por cuenta de fondos de recaudación del IR y del IPI, y las del gobierno estadual para sus municipios, a través de una partida de la cuenta del ICM. Otras transferencias no regulares o negociadas predominan en el financiamiento de programas sociales —como alimentación escolar, educación y asistencia médico-social. Para un análisis más detallado de la evolución, estructura y características del sistema de relaciones intergubernamentales en Brasil véanse Rezende (1982), Afonso (1985) y Afonso Lobo (1987).

⁴² En el caso brasileño, la forma de relación entre el Banco Central y el Tesoro hizo menos nítido el límite entre la política de endeudamiento público y la política monetaria. El éxito del nuevo bono (ORTN) lanzado en 1964, con cláusula de corrección monetaria, es el primer paso para la viabilización de la creación de las letras del Tesoro Nacional (LTN), con fines de política monetaria en 1970. La administración de la deuda pública, asignada al BACEN desde 1967, se reforzó por la ley complementaria número 12, que lo independizó del Tesoro para la emisión de bonos asociados con el reciclaje de la deuda; se estima que ya en 1969 esto explicaba más del 90 % de las nuevas colocaciones de bonos. Las responsabilidades del Tesoro Nacional son, además de la emisión, rescate y servicio de la deuda, "...el aval de la deuda externa del sector público, el conjunto de operaciones relativas a subsidios (trigo, petróleo, stocks mínimos, precios reguladores), así como operaciones con fondos y programas del Banco Central", véase Dain (1983, p. 8).

⁴³ Para un enfoque de los dos temas véase, respectivamente, Gómes, Dib y Ferracioli (1985) y Rezende y Afonso (1987).

indirecta.⁴⁴ Algunas entidades descentralizadas son una mera extensión de la administración central; constituidas fuera del presupuesto fiscal en razón de la mayor flexibilidad de la administración indirecta, pero financiadas por transferencias del Tesoro. Estas entidades organizadas jurídicamente bajo la forma de autarquía, fundación o fondo autónomo son instrumentos privilegiados para la intervención en el área social (como, por ejemplo, universidades y hospitales), en la infraestructura básica (como transporte ferroviario y obras contra la sequía), en el ejercicio de actividades de regulación y fiscalización (como control de precios y vigilancia sanitaria) y en la promoción y desarrollo regional o sectorial (como los organismos de fomento regional o sectorial).

También en la administración indirecta, aunque con estatuto de empresa, se producen bienes y servicios que generan ingresos operacionales y constituyen una fuente de recursos propios. Sin embargo, se mantiene una expresiva dependencia del Tesoro, ya sea como principal cliente (es el caso de los servicios de procesamiento de datos y de las compañías municipales de urbanización) o para compensar perjuicios ocasionados por precios subsidiados por consideraciones económicas o sociales (un caso típico es el transporte urbano ferroviario).⁴⁵

El sistema de cuentas de las entidades descentralizadas es consolidado también a nivel de los estados y municipios, sólo en la elaboración de las cuentas nacionales.⁴⁶

La creación de una Secretaría de Control de la Administración In-

⁴⁴ Según Rezende y Dain (1985, pp. 308, 318): "El cambio a una administración indirecta obedecía a intereses distintos y no guardaba relación con la naturaleza de las atribuciones desempeñadas. Los administradores buscaban mayor autonomía; los ministerios pasaban a disponer de mejores condiciones para la contratación de funcionarios; el poder ejecutivo se evadía del control; los intereses privados multiplicaban los canales de acceso a recursos administrados por el Estado. La relación entre el estado jurídico y la función desempeñada se tornó cada vez más difusa... Al no tener en cuenta la naturaleza de la actividad ejercida, la concesión de autonomía administrativa no guardó relación con las posibilidades de financiamiento". Sobre el modelo de reforma administrativa de 1967 concluyen que "como no hay una referencia explícita a la naturaleza de la atribución se busca un estatuto jurídico que garantice mayor autonomía, lo que contribuye a una pérdida de identidad institucional".

⁴⁵ Para ilustrar la distinta naturaleza de la administración descentralizada se desagrega la estructura de financiamiento de las entidades típicas de gobierno controladas por la SEST, en 1981 y 1985, en el Cuadro 4.7.

⁴⁶ La "cuenta de la administración pública" resulta de la agregación de los presupuestos de las administraciones central y descentralizada. La recopilación detallada para el período reciente cubriendo los tres niveles de gobierno es emprendida por la Fundación IBGE y publicada bajo el título de "Estatísticas económicas do setor público". A partir de esta información, la estructura consolidada de ingresos y gastos de las entidades descentralizadas estatales y municipales se analiza en Afonso (1986).

directa (SEST) en el ámbito nacional permitió agregar los presupuestos de las entidades federales descentralizadas a partir del inicio de los años 80. Posteriormente, desde el ejercicio de 1986, la SEST pasó a controlar sólo a las empresas públicas y a las de economía mixta; el resto de las entidades federales fueron agregadas, como anexo, al presupuesto fiscal de la Unión y sometidas a evaluación del Congreso Nacional.⁴⁷

En la administración descentralizada hay también un conjunto de entidades que desarrollan actividades específicas en el ámbito de la previsión social. A partir del concepto de seguro social, estas actividades integran un sistema de protección que incluye la concesión de beneficios en dinero, así como la provisión de servicios de asistencia médica y social. A nivel federal, el Sistema Nacional de Previsión Social (SINPAS), integrado por el INPS, INAMPS, IAPAS, FUNABEM, LAB y DATAPREV,⁴⁸ está financiado por un Fondo (FPAS) constituido por transferencias del presupuesto fiscal de la Unión y, preponderantemente, por las contribuciones de empleadores y empleados; cabe destacar que estas últimas superan la recaudación de los principales impuestos, con excepción del ICM.

En su origen el sistema previsional, al vincular beneficios y contribuciones en un esquema de seguro privado, avanzó en la línea de universalización hacia un sistema de protección social que requería estrechar sus relaciones con el presupuesto fiscal. La magnitud de las contribuciones sociales,⁴⁹ previsionales y otras, define un agregado de ingreso cercano al monto de la recaudación bruta de la Unión en concepto de impuestos y tasas (véase el Cuadro 2.3).

Además de los aportes para la previsión social, existen otras contribuciones destinadas a financiar gastos sociales que integran el presupuesto fiscal de la Unión (como, por ejemplo, el salario-educación

⁴⁷ El reordenamiento presupuestario comprende 81 autarquías y 43 fundaciones. De las entidades típicas de gobierno que permanecen en la esfera de la SEST se destacan: EBTU (transporte urbano), EMBRAPA (investigación agropecuaria), CEP (financiamiento agrícola), FINEP (financiamiento para la investigación) y CODEVASF (desarrollo regional), entre otras.

⁴⁸ El Sistema Nacional de Previsión Social (SINPAS) ejerce la política definida en el ámbito del Ministerio correspondiente a través de los siguientes órganos: mantención y concesión de beneficios, INSP; asistencia médica, INAMPS; asistencia social para la población carente, LBA y menores, FUNABEM; gestión financiera, IAPAS; y procesamiento de datos, DATAPREV. Se observa que estados y municipios mantienen, opativamente, sistemas propios de previsión para sus funcionarios (éstos no integran las cuentas del SINPAS).

⁴⁹ Véase el promedio de los coeficientes ingresos/PIB de los principales impuestos en el período 1970-1985 (Cuadro 2.2). Rezende y Azeredo (1987) realizaron estudios sobre problemas y perspectivas de las contribuciones sociales. Aún sobre los ingresos, vale resaltar que el presupuesto del Fondo de Previsión figura en el anexo del Presupuesto General de la Unión a partir de 1988, a ejemplo de otros fondos federales de gestión autónoma.

del FINSOCIAL). Un tercer componente, las cuotas extraídas de rentas de lotería, continúa excluido de las citadas partidas presupuestarias que financian gastos sociales tanto a fondo perdido como a crédito y que son administradas por la CEF. Un caso similar es el de las contribuciones de los empleadores sobre salarios e ingresos que constituyen fondos patrimoniales individuales de los trabajadores, el FGTS y el PIS-PASEP, pero cuya recaudación neta es destinada por los bancos oficiales al financiamiento de vivienda y urbanismo (CEF) y de proyectos de empresas productivas nacionales (BNDES).⁵⁰

La intervención estatal en la producción económica directa, por su variedad y profundidad, constituye una de las características más relevantes del sector público brasileño en comparación con otros casos nacionales. El sector productivo estatal no financiero incluye los mayores grupos empresarios del país, actúa en las más variadas actividades y se ubica en los tres niveles de gobierno.⁵¹

En el nivel federal cabe destacar, por un lado, las unidades típicamente industriales como los grupos Petrobrás (petróleo), Siderbrás (siderurgia) y Vale do Río Doce (minería); por otro lado, las empresas de prestación de servicios, principalmente de utilidad pública, como los grupos Electrobrás (energía eléctrica), Telebrás (telecomunicaciones), Portobrás (administración portuaria) y RFFSA (transporte ferroviario). Finalmente, al nivel estadual, las empresas más relevantes actúan en las áreas de energía eléctrica, agua y saneamiento básico y transporte colectivo.⁵²

La estructura de financiamiento de las empresas del Estado se basa, como en cualquier empresa, en el ingreso por venta de bienes y servicios, en la captación de capital de terceros (de origen interno y externo) y en aportes de capital propio; la capacidad de autofinanciamiento y la estructura de fuentes de recursos no dependen exclusivamente de ellas. La autonomía decisoria de las empresas está afectada por su calidad de instrumento de la política económica de largo plazo (política industrial) y, principalmente, de corto plazo (políticas antiinflacionarias, de contención de demanda y de endeudamiento público).

⁵⁰ Es importante no confundir los recursos destinados a la formación de fondos patrimoniales con el financiamiento típico del Seguro Social. Aunque en la retórica el FGTS forma parte de la protección social del trabajador, las compensaciones no se otorgan incondicionalmente en caso de despido, no cubre el desempleo voluntario y aun pueden requerirse para otros fines (adquisición de vivienda). Para un análisis sobre el carácter y aplicaciones de los fondos, véase Rezende y Azeredo (1986).

⁵¹ En 1983, desarrollaban actividades empresariales 227 unidades vinculadas con el gobierno federal y 479 con el estatal; a nivel municipal, 87 unidades en capitales y regiones metropolitanas y, por lo menos, 63 en las demás localidades, véase Afonso (1986, p. 19).

⁵² Para una descripción del universo de las empresas, véase "Relatorios do SEST" para el caso de las federales; y "Estadísticas Económicas do Setor Público" de la FIBGE (tomo específico de actividad empresarial), para los demás casos.

La creación de la SEST, con atribuciones para elaborar un presupuesto del conjunto de la administración indirecta federal publicado desde 1980, significó un gran avance para el seguimiento del sector. Vale la pena resaltar que, a lo largo de los años, se ha cambiado el universo de empresas así como los criterios de agregación —con una progresiva separación de las entidades típicas de gobierno y del sector productivo estatal.⁵³ Cabe destacar que las estadísticas tradicionales de la SEST son de naturaleza financiera *cash flow*, lo cual dificulta la comparación con los demás presupuestos públicos.⁵⁴

Para la agregación completa del sector (incluyendo empresas estatales y municipales) sobre la base de datos contables, sólo es posible recurrir al sistema de cuentas nacionales. Sin embargo, su formato de publicación actual no detalla oficialmente el sector de las empresas del gobierno.⁵⁵

Otra esfera del sector público corresponde al área de las instituciones financieras. En el nivel federal, se encuentran las instituciones más importantes para el sistema financiero nacional: Banco del Brasil, el mayor banco comercial del país, de actuación crucial para el financiamiento de los sectores primario y exportador; CEF, la mayor entidad financiera para proyectos de inversión en el área social, particularmente vivienda popular, saneamiento y desarrollo urbano; y Sistema BNDES, que desempeña un importante papel en la concesión de crédito de largo plazo en la economía. En el nivel estadual, todas las unidades de la federación disponen por lo menos de un banco comercial, a partir del cual se monta un conglomerado que reúne a las más diversas instituciones financieras. Inicialmente, la estructura de financiamiento de los bancos oficiales siguió un patrón similar al de cualquier entidad de intermediación financiera. Sin embargo, las grandes entidades federales reúnen la mayor parte de sus recursos a partir de ahorro compulsorio (en los casos de la CEF y BNDES, originados en contribuciones sociales específicas) y por transferencias directas de la autoridad monetaria (casos de crédito rural y de una serie de fondos y programas de fomento).⁵⁶ En este contexto, se puede incluir el recién

⁵³ Metodologías y formas de control presupuestarios son discutidas por Werneck (1986) y Rezende y Dain (1985).

⁵⁴ La SEST divulgó recientemente estadísticas de naturaleza contable, por principales grupos. Véase "Perfil de las empresas estatales".

⁵⁵ La cuenta de las empresas estatales productivas es recopilada por la FIBGE (ver nota anterior), así como por la CEF/FGV, véase por ejemplo, Lago (1984). Para una descripción y análisis del desempeño reciente del segmento a nivel estatal y municipal, véase Afonso (1986).

⁵⁶ Según Teixeira (1987), después de la reforma bancaria de 1964, "...el Bacen fue incorporando gradualmente a sus funciones la administración de una variada gama de fondos y programas especiales de crédito, direccionados principalmente para el estímulo, la producción y distribución de alimentos básicos, la ampliación de excedentes exportables, la modernización de las actividades productivas y la reducción de los desequilibrios sectoriales y regionales", además de responsabilizarse por la política monetaria. "Las fuentes de recursos más importantes, además

creado Fondo Nacional de Desarrollo (FND) que es de naturaleza autárquica y financia proyectos de inversión valiéndose, en gran parte, de recursos extraídos de la sociedad a través de préstamos compulsorios instituidos para su creación y financiamiento.⁵⁷

Además de la información tradicionalmente recopilada por el BACEN, se elabora un presupuesto aparte para el conjunto de bancos oficiales en el ámbito de la SEST. Sin embargo, para una visión integrada —que incluya las instituciones estatales— hay que recurrir, como en el caso de las empresas productivas a las estadísticas complementarias de las Cuentas Nacionales.

La última esfera de carácter gubernamental de esta revisión es la autoridad monetaria. El actual proceso de reordenamiento institucional del sector público federal apunta a que el BACEN desempeñe con exclusividad las funciones clásicas de la autoridad monetaria, en un doble sentido: por un lado, que el BACEN se constituya en el gestor único de las políticas monetaria y cambiaria y, por otro, que se margine de realizar políticas de fomento. Sólo entonces, la obtención de recursos mediante una ampliación de la base monetaria o del endeudamiento público, será utilizada para atender ya sea variaciones de las reservas internacionales, ya sea necesidades de financiamiento de las cuentas fiscales (previstas en el ámbito del presupuesto general de la Unión). Nótese que en este caso, los requerimientos de financiamiento se originarán tanto en déficit de las operaciones fiscales (inclusive con una "cuenta de deuda" como en créditos concedidos por el gobierno al sector privado (establecidos en un presupuesto específico de crédito).

Las distorsiones actuales de la autoridad monetaria se pueden atribuir al hecho de que, además de ser un banco central propiamente dicho, el BACEN desempeña funciones propias de un banco de fomento. Como tal cubre gastos típicamente fiscales, administra autónomamente la deuda interna federal y asume responsabilidades por operaciones garantizadas por el Tesoro y por el servicio de la deuda externa. Asimismo, el Banco del Brasil también actuaba hasta 1986 como autoridad monetaria, uniendo a sus funciones de banco comercial especial y de agente financiero del Tesoro o del BACEN el poder de emisión de moneda; esta situación se originaba en la ausencia de límites endógenos de su caja (mantenida en una cuenta bancaria abierta con el

de eventuales transferencias del Tesoro Nacional, son los anticipos del Banco Central, la captación de recursos externos y el beneficio de operaciones anteriores".

⁵⁷ El FND, creado en julio de 1986 y vinculado con el Ministerio de Hacienda, es un fondo patrimonial cuyas cuotas son suscritas por la Unión (en contrapartida con la transferencia de la propiedad de acciones y de asignaciones presupuestarias), entidades de previsión privada y contribuyentes de préstamos compulsorios incidentes sobre el consumo de combustibles y la adquisición de vehículos, además de los gastos de viajes al exterior.

BACEN) y de crédito (ya que a pesar de ser depositario de las reservas compulsorias de los demás bancos no se le definía una relación encaje/depósitos).

Dado el carácter de las operaciones activas de la autoridad monetaria así como sus desequilibrios, el control cuantitativo era realizado por medio de un presupuesto monetario. Este procedimiento fue reemplazado en 1985 con la introducción de un sistema de programación monetaria. La fijación de límites cuantitativos para la expansión de las operaciones de las autoridades monetarias tenía como objetivo armonizarlas con las metas globales de expansión monetaria y de estabilidad de la economía, aunque sin mucho éxito concreto.⁵⁸

Desde un punto de vista institucional, el reordenamiento financiero del sector público federal se inicia a mediados de 1985, mediante un proceso cuyas etapas principales son:⁵⁹

- a) la incorporación al presupuesto general, a partir del ejercicio de 1986, de algunas operaciones de carácter fiscal antes ejecutadas en el ámbito del presupuesto monetario (es el caso de las políticas de subsidio al trigo y de comercialización de productos agrícolas, entre otras);⁶⁰
- b) el congelamiento y posterior liquidación de la "cuenta movimiento" del BACEN en el Banco del Brasil, limitando la actuación de este agente al ámbito comercial;
- c) la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) vinculada con el Ministerio de Hacienda, cuya principal función es

⁵⁸ Silva (1985, p. 3) explica que: "El componente fiscal del presupuesto monetario se refiere, por el lado del activo, a las colocaciones de la autoridad monetaria por cuenta y orden del Tesoro Nacional, destacándose los subsidios directos al trigo, azúcar y alcohol, abastecimiento de productos agrícolas (carne, leche, arroz, maíz, soya, frejoles, etc.), los pagos de la deuda externa garantizada por el Tesoro Nacional y no pagada por los respectivos deudores, así como el subsidio implícito en el crédito vía fondos y programas. Respecto del pasivo, se encuentran las operaciones relacionadas con la ejecución presupuestaria del Tesoro Nacional, con la cuenta de la deuda y con los fondos y programas. Las primeras registran los déficit o superávit presupuestarios; las operaciones de la Cuenta de la Deuda muestran el resultado de la colocación o rescate neto de los bonos federales al público; las últimas se refieren a los recursos de los fondos y programas de fomento administrados por el Banco Central".

⁵⁹ Para una descripción más detallada de las medidas, se recomienda leer diversas ediciones de "Brasil - Programa Económico", elaborado por el BACEN, peticiones al Congreso en la apertura de los proyectos de ley presupuestaria y ponencia de Calabi (1987, pp. 1-4).

⁶⁰ Estas operaciones aparecen en la ejecución del Tesoro reunidas en una cuenta denominada como "Profits". Su apertura en 1986 es presentada por Paulo (1987, p. 167). Se destacan, por el lado de los ingresos, la colocación de bonos de la deuda (88 % del ingreso incorporado de cz\$ 190 billones); por el lado de los gastos, el servicio de la deuda y los subsidios al trigo (respectivamente, 38 % y 20 % del gasto total incorporados de cz\$ 164.6 billones). En el balance de estas operaciones, queda un saldo positivo equivalente a 13 % de los nuevos ingresos.

- centralizar la administración y programación financiero-contable del gobierno central;
- d) la transferencia al Ministerio de Hacienda, en 1988, de la gestión de la deuda pública interna y de los llamados fondos y programas del BACEN; y
 - e) la conclusión de la unificación presupuestaria con la propuesta de presupuesto fiscal para 1988, incorporando a este presupuesto las operaciones oficiales de crédito; ello implica eliminar la posibilidad de que el Tesoro realice gastos sin previa programación y autorización del Congreso Nacional.⁶¹

De esta forma, a partir de 1988, se tiene la intención de restringir la actuación del Banco Central a sus atribuciones clásicas: "Quedará prohibido proveer recursos para operaciones de crédito de interés de la Unión, así como expandir la deuda pública por sobre los límites fijados por el Congreso Nacional. Así, en la utilización de bonos públicos federales para efecto de política monetaria, el Banco Central estará restringido a la gestión de su cartera y de los bonos que emita, (LBC)".⁶²

⁶¹ El presupuesto de crédito permitirá recuperar otra dimensión importante del Tesoro: agente proveedor de crédito para la economía, hoy atribución de la autoridad monetaria. Pero, por estar incluido en el presupuesto general, resulta que "...el gobierno no podrá conceder préstamos de costo inferior a los de la colocación de bonos públicos federales, salvo si el respectivo subsidio estuviese previsto en el presupuesto fiscal" (véase BACEN, "Brasil, Programa Económico", vol. 15, p. 13).

⁶² Véase BACEN, *op. cit.*, p. 14.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A. 1

Indicadores de la evolución del PIB y de los ingresos tributarios - 1970/1985

	<i>Crecimiento real anual promedio</i>				<i>Coef. promedio en relación al PIB</i>			
	1973/1970	1980/1973	1985/1980	1985/1970	1973/1970	1980/1973	1985/1980	1985/1970
Producto tributario global (PIB)	12.3	7.0	2.8	6.2	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso tributario global	12.8	5.7	— 0.1	5.1	25.80	25.36	23.94	25.03
<i>Por tipo</i>								
Tributos directos	18.4	7.2	5.3	8.0	10.01	11.72	12.04	11.39
Tributos indirectos	9.4	4.7	— 5.1	2.9	15.80	13.64	11.90	13.64
<i>Por ítem</i>								
IR	20.1	5.8	18.4	10.1	2.74	3.08	3.69	3.19
IPIU	7.3	6.8	— 13.2	1.6	0.28	0.28	0.20	0.26
Contrib. al IAPAS	16.1	7.9	1.2	7.0	4.08	4.84	4.96	4.69
Otras contrib. seguro social	9.6	8.2	— 36.3	— 3.5	0.42	0.46	0.34	0.41
FGIS	14.8	6.0	— 6.3	4.3	1.35	1.40	1.22	1.33
PIS/PASEP	...	10.1	— 4.1	...	0.52	1.14	0.94	0.95
ICM	7.6	3.2	4.6	3.9	6.33	5.05	4.80	5.29
IPI	9.6	— 2.3	— 4.8	— 0.2	4.28	2.92	1.85	2.92
Impuestos únicos	7.6	— 4.8	— 13.9	— 3.8	1.66	1.30	0.48	1.14
IOF	...	20.1	— 15.9	...	0.41	0.47	0.85	0.61
FINSOCIAL	...	...	...	...	...	...	0.51	...
ISS	22.0	11.4	2.9	10.1	0.18	0.27	0.29	0.25
Imp. Comercio Exterior	17.5	13.5	— 17.9	5.3	0.73	0.85	0.76	0.79
Otros tributos	4.4	11.2	— 12.3	3.3	3.27	3.29	3.16	3.25
Transferencias corrientes	9.1	12.2	17.5	10.9	9.49	11.22	15.68	12.18
Para consumidores	6.9	9.3	27.4	10.9	8.62	9.00	13.47	10.30
Intereses de la deuda interna	9.3	14.1	84.6	22.4	1.25	1.67	5.41	2.74
Transf. seguridad y asistencia	6.5	8.3	0.6	5.2	7.38	7.33	8.06	7.57
Compens. FGIS	18.2	5.2	10.8	8.1	0.58	0.64	0.86	0.70
Letras PIS/PASEP	...	76.4	0.2	...	0.01	0.34	0.45	0.33
Beneficios seguridad social	8.6	9.5	— 2.1	5.6	4.00	4.42	4.72	4.41
Otras transf. seguridad y asist.	1.5	4.0	3.4	2.8	2.79	1.93	2.03	2.17
Subsidios	31.0	25.0	— 22.4	11.3	0.87	2.22	2.21	1.88
Ingreso tributario neto global	15.0	0.8	— 37.0	— 5.9	16.31	14.15	8.26	12.85
Préstamo compulsorio - Electrobrás	5.9	3.1	0.6	2.8	0.25	0.19	0.17	0.20
Intereses deuda Int. (excl. corrección)	0.3	19.8	52.7	18.5	0.55	0.57	2.62	1.21
Ingreso neto (excl. corrección deuda)	15.1	1.5	— 3.2	2.7	17.00	15.25	11.06	14.38

Fuente: Cuentas Nacionales, CEP/FIBGE, BACEN, Electrobrás y SEF/Minifaz.

CUADRO A. 2

Coefficiente global de presión tributaria - 1970/1985
 (% del PIB)

<i>Años</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>
Impuestos Directos	9.23	9.55	10.42	10.83	10.82	11.82	11.70	12.20
Impuestos Indirectos	16.74	15.51	15.45	15.49	15.35	14.52	13.56	13.40
<i>Bruto</i>	25.97	25.06	25.86	26.31	26.16	26.33	25.26	25.60
Intereses Deuda Interna	1.30	1.21	1.26	1.20	1.11	1.24	1.40	1.91
Compensaciones FGTS	0.52	0.59	0.63	0.60	0.59	0.68	0.61	0.65
PIS/PASEP	...	...	0.00	0.01	0.08	0.32	0.30	0.30
Restitución Fondos Patrimoniales	0.52	0.59	0.63	0.60	0.59	0.68	0.61	0.65
Beneficios de seguridad social	4.31	3.73	4.05	3.90	3.65	4.16	4.45	4.49
Otras transferencias seguridad y asistencia	3.38	2.69	2.58	2.50	2.02	1.86	1.88	1.82
Transf. seguridad y asistencia	8.21	7.02	7.26	7.02	6.34	7.02	7.23	7.26
Transf. para consumidores	9.52	8.23	8.52	8.22	7.46	8.26	8.63	9.17
Subsidios	0.77	0.80	0.69	1.22	2.26	2.81	1.56	1.50
Transferencias corrientes	10.29	9.03	9.21	9.45	9.71	11.07	10.19	10.67
<i>Neto</i>	15.68	16.03	16.65	16.87	16.45	15.26	15.07	14.93
<i>Anexo</i>								
Interés Deuda Interna (excl. corrección)	0.70	0.50	0.50	0.50	0.50	0.40	0.50	0.50
Coefficiente Neto (excl. corrección deuda)	16.29	16.74	17.41	17.57	17.06	16.10	15.96	16.34

CUADRO A.2 (Continuación)

Años	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos Directos	12.29	12.27	10.95	11.63	13.33	12.16	11.34	11.76
Impuestos Indirectos	13.38	12.05	13.24	12.81	13.20	12.71	10.38	10.40
<i>Bruto</i>	25.67	24.33	24.19	24.45	26.53	24.87	21.71	22.15
Intereses Deuda Interna	2.09	2.07	1.89	2.24	3.46	4.19	6.25	10.93
Compensaciones FGTS	0.68	0.75	0.54	0.85	0.94	1.07	0.79	0.67
PIS/PASEP	0.41	0.48	0.46	0.27	0.50	0.35	0.71	0.43
Restitución Fondos Patrimoniales	0.68	0.75	0.54	0.85	0.94	1.07	0.79	0.67
Beneficios de seguridad social	4.99	4.63	4.58	4.97	5.42	4.90	4.34	3.95
Otras transferencias seguridad y asistencia	2.04	1.84	2.04	2.06	2.14	1.97	1.88	2.07
Transf. seguridad y asistencia	8.13	7.70	7.61	8.15	9.00	8.30	7.73	7.12
Transf. para consumidores	10.22	9.76	9.50	10.39	12.46	12.49	13.98	18.05
Subsidios	1.86	1.89	3.64	2.66	2.60	2.63	1.58	1.56
Transferencias corrientes	12.08	11.65	13.14	13.05	15.07	15.12	15.56	19.61
<i>Neto</i>	13.59	12.68	11.05	11.40	11.46	9.75	6.15	2.54
<i>Anexo</i>								
Interés Deuda Interna (excl. corrección)	0.50	0.50	1.10	1.20	1.90	2.70	3.70	3.60
Coefficiente Neto (excl. corrección deuda)	15.18	14.24	11.84	12.44	13.02	11.24	8.70	9.87

Fuente: Afonso (1987).

CUADRO A. 2 (Anexo)

Carga tributaria bruta global — 1960/1969
(% del PIB)

<i>Tasas</i>	<i>Anual</i>	<i>Promedio</i>
1960	20.1	
1961	18.8	18.7
1962	17.8	
1963	18.0	
1964	19.4	
1965	21.8	21.8
1966	24.1	
1967	23.4	
1968	26.7	24.5
1969	24.2	

Fuente: CEF/FGV, citado por Rezende, F. "A. Evolução das Funções do Governo", PPE, 1 (2), p. 253, dic. 1971.

CUADRO A. 3

Presupuesto general de la Unión
Ejecución presupuestaria de la Administración Central — 1970/1985
(en Cz\$ millones de 1980)

<i>Años</i>	<i>Ingreso recaudado</i>				
	<i>IR</i>	<i>IPI</i>	<i>Ingreso Tributario</i>	<i>Ingreso de Contribuciones</i>	<i>Ingreso Total</i>
1970	112.6	195.6	426.1	...	685.8
1975	226.7	305.0	794.9	52.5	866.5
1980	320.3	272.2	1.002.7	206.5	1.230.0
1981	321.2	250.0	919.4	159.2	1.120.7
1982	355.2	259.3	951.0	180.5	1.164.0
1983	387.3	220.3	847.7	237.9	1.129.6
1984	440.1	144.3	815.7	237.2	1.087.8
1985	533.9	220.0	993.1	201.0	1.237.5
<i>Tasa de crecimiento real</i> (% a.a.)					
1980/1970	11.0	3.4	8.9	...	6.0
1985/1980	10.8	— 4.2	— 0.2	— 0.5	0.1
1985/1970	10.9	0.8	5.8	...	4.0

CUADRO A. 3 (Continuación)

Años	Gasto realizado			Superávit o déficit	Gasto como % del PIB
	Personal	Inversión	Gasto Total		
1970	90.8	36.7	646.6	39.2	14.5
1975	127.6	193.4	894.5	— 28.0	10.3
1980	125.9	92.3	1.191.0	39.0	9.4
1981	121.7	172.1	1.074.4	46.3	9.1
1982	127.7	115.2	1.126.2	37.2	9.6
1983	107.9	78.5	1.063.6	66.0	9.4
1984	91.5	56.3	1.010.2	77.6	8.7
1985	126.9	67.1	1.196.9	40.6	9.3
Tasa de crecimiento real (% a.a.)					
1980/1970	3.3	9.7	6.3	0.0	...
1985/1980	0.1	— 6.2	0.0	0.8	...
1985/1970	2.3	4.1	4.2	0.2	...

Fuente: MF, "Finanzas do Brasil" y "Balancos Gerais da União".

Notas: — Deflactor IGP-DI.

— Tasas de crecimiento real: promedio geométrico anual.

CUADRO A. 4

Presupuesto fiscal de los Estados y Municipios
Evolución de la ejecución presupuestaria — 1970/1985
(en Cz\$ millones de 1980)

Años	Estados y Distrito Federal				
	Ingreso 1	Gasto 2	Superávit o déficit 3	3/1 4	Gasto como % del PIB 5
1970	439	445	— 6	— 1.4	8.1
1975	782	776	6	0.8	8.6
1980	919	900	19	2.1	7.1
1981	895	904	— 9	— 1.0	7.2
1982	795	1.008	— 213	— 26.8	8.2
1983	802	867	— 65	— 8.1	7.2
1984	853	863	— 10	— 1.2	6.8
1985	1.120	1.180	— 60	— 5.4	8.6
Crec. anual 1984/1970	4.9 %	4.8 %	3.7 %	...	...

CUADRO A. 4 (Continuación)

Años	<i>Municipios</i>				
	<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>	<i>Superávit o déficit</i>	<i>3/1</i>	<i>Gasto como % del PIB</i>
	6	7	8	9	10
1970	113	115	— 2	— 1.8	2.1
1975	228	235	— 7	— 3.1	2.6
1980	320	329	— 9	— 2.8	2.6
1981	313	323	— 10	— 3.2	2.6
1982	273	362	— 89	— 32.6	2.9
1983	285	292	— 7	— 2.5	2.4
1984	290	298	— 8	— 2.8	2.3
1985	...	...	...	...	...
Crec. anual 1984/1970	6.9 %	7.0 %	10.4 %	...	...

Fuente: IBGE "Séries estadísticas retrospectivas, vol. 3", pp. 580/1. MF/SEF (1985).

Notas: — (...) Datos no disponibles.

— Ingreso recaudado y gasto realizado sólo por la Administración Central o Directa.

— Deflactor IGP-DI.

CUADRO A. 5

*Presupuesto consolidado de los gobiernos estaduais
Resultado presupuestario y estructura del gasto
Administración Central y Descentralizada
1975/1984*

(en Cz\$ millones de 1980)

Años	<i>Gasto total</i>	<i>Superávit o déficit</i>	<i>Desglose de gastos</i>		
			<i>Personal</i>	<i>Inversión</i>	<i>Deuda</i>
1975	775.1	17.2	259.7	119.9	52.1
1980	904.4	— 0.6	361.6	136.9	93.1
1984	714.3	— 29.8	263.8	98.4	94.6
Crec. anual 1984/1975	0,9 %	...	0.2 %	— 2.2 %	6.8 %

Fuente: IBG, "Estadísticas económicas do setor público".

Notas: — El presupuesto consolidado de la administración central y descentralizada, descontadas las transferencias intragubernamentales.

— La administración descentralizada incluye entes autárquicos, fundaciones e institutos autónomos.

— Deflactor IGP-DI.

CUADRO A. 6

Presupuesto de la Previsión Social
Evolución de los ingresos y gastos — 1971/1986

Años	Ingreso del FPAS			Gasto del SINPAS			Saldo 7 = 3 - 6	Gastos como % del PIB 8
	Contribuciones	Contribuciones Unión	Total	INPS	INANPS	Total		
	1	2	3	4	5	6		
<i>(en Cz\$ millones de 1980)</i>								
1971	194.2	25.5	232.8	146.8	62.3	223.6	9.2	4.49
1975	423.3	29.9	479.9	295.3	132.5	453.5	26.4	5.23
1980	582.7	33.1	636.0	464.4	186.8	682.8	— 46.8	5.40
1981	571.4	62.1	652.2	483.8	172.5	708.8	— 56.6	6.01
1982	722.2	35.5	776.0	546.1	176.2	756.4	19.6	6.44
1983	569.3	52.3	635.7	479.2	141.7	646.8	— 11.1	5.71
1984	510.3	65.7	593.7	420.0	150.9	595.6	— 1.9	5.14
1985	578.8	28.4	645.7	429.9	166.9	622.3	23.4	4.82
1986	687.7	29.0	748.9	490.4	176.4	700.1	48.8	5.01
<i>Crecimiento anual real (en %)</i>								
1980/1987	12.9	2.9	11.8	13.6	13.0	13.2	...	...
1984/1980	— 3.3	18.7	— 1.7	— 2.5	— 5.2	— 3.4	...	5.74
1986/1984	16.1	—33.6	12.3	8.1	8.1	8.4	...	4.91
1986/1987	8.8	1.9	8.1	8.4	7.2	7.9	...	...

Fuente: Balance entidades SINPAS y Azeredo (1987).

- Notas: — No discriminados otros ingresos y gastos del IAPAS, LBA y FUNABEM.
 — Contribuciones de empleadores y empleados.
 — Deflactor IGP-DI.
 — Tasas de crecimiento: media geométrica anual.

CUADRO A.7

Indicadores de los recursos del Tesoro transferido
a la administración indirecta federal — 1981/1985
Universo de la SEST

Conjunto/Grupos/Unidades	1981			1985			Tasa de crecimiento real promedio 1985/1981 (% aa)
	Cz\$ millones de 1980	Distribución %	% de los ingresos	Cz\$ millones de 1980	Distribución %	% de los ingresos	
Presupuesto consolidado de SEST	467.024	100.0	9.4	433.947	100.0	7.1	— 1.8
Entidades típicas de gobierno (ETG)	234.628	50.3	50.3	220.732	50.9	71.6	— 1.5
Sistema de Enseñanza/Educación-MEC	77.267	16.5	72.3	87.552	20.2	83.4	3.2
Entidades del Ministerio de Salud	13.048	2.8	85.8	5.388	1.2	43.5	— 19.8
SUDENE - MINTER	3.143	0.7	76.6	15.175	3.5	51.7	48.2
EBTU - MDU	9.727	2.1	83.3	9.966	2.3	53.7	0.6
DNER - MT	39.547	8.5	67.4	39.004	9.0	87.7	— 0.3
CNPq - MCT	6.007	1.3	83.6	8.829	2.1	88.4	10.4
EMBRAPA - MA	6.708	1.4	84.2	6.562	1.5	87.6	— 0.5
Otras	79.181	17.0	30.1	48.156	11.1	26.9	— 11.7
Sector Productivo Estatal (SPE)	159.436	34.1	7.0	115.830	26.7	4.9	— 7.7
Grupo RFFSA - MT	54.829	11.7	51.1	65.977	15.2	58.5	4.7
Grupo PORTOBRAS - MT	10.723	2.3	30.7	9.124	2.1	31.7	— 3.9
Grupo INFRAERO - MAER	4.680	1.0	52.6	13.867	3.2	24.5	31.2
Grupo SIDERBRAS - MIC	20.072	4.3	7.1	5.928	1.4	2.1	— 26.3
Otras empresas	69.132	14.8	3.8	20.934	4.8	1.1	— 25.8
Seguridad Social (SINPAS)	63.193	13.5	3.9	54.925	12.7	8.2	— 3.4
Bancos Oficiales Federales	9.767	2.1	0.6	42.459	9.7	1.5	44.4

Fuentes: Datos de la SEST, "Relatorio de actividades - 1982" y "Relatorio anual - 1985".

- Notas: — Distribución %: Participación de las Transferencias a cada entidad en el total de ingresos transferidos.
 — % de los ingresos: Transferencias del Tesoro en relación con el flujo total de recursos de la entidad (por ende, incluye el ingreso operacional, no operacional y las operaciones de crédito).
 — Otras ETGs.: Principales entidades receptoras y participación de transferencias en sus ingresos totales en 1985: FINEP (56%), DNOS (68%), CODEVASF (69%), DNOCS (94%), EMBRATER (82%), IBC (83%), IAA (69%), FIGBE (99%), INCRA (32%), y CNEN (95%).
 — Otras empresas del SPE: Principales entidades receptoras y participación de transferencias en sus ingresos totales en 1985: EMBRATER (18%), VALE (2%), NUCLEBRAS (12%) y ELECTROBRAS (1%).
 — Bancos Federales: Transferencias concentradas en el Grupo BNDES (en 1985, absorbe 73% de las transferencias a los bancos y representa 12% de sus recursos).
 — Crecimiento real: Tasa media geométrica anual.
 — Deflactor IGP-DI.

CUADRO A. 8

Presupuesto del sector productivo estatal no financiero de la Unión y de los Estados. Evolución de los indicadores contables de las empresas, 1980/1984

<i>Ejecución presupuestaria</i>						
<i>Años</i>	<i>Ingreso operacional</i>		<i>Superávit o déficit operacional</i>		<i>Superávit o déficit neto del ejercicio</i>	
	<i>Sest 1</i>	<i>Estatales 2</i>	<i>Sest 3</i>	<i>Estatales 4</i>	<i>Sest 5</i>	<i>Estatales 6</i>
1980	1.541.1	305.0	49.8	94.8	99.5	— 13.4
1981	1.537.4	333.2	5.6	104.5	130.2	23.6
1982	1.550.8	352.0	22.4	92.0	66.1	— 6.4
1983	1.580.4	377.5	24.9	109.3	71.0	— 41.4
1984	1.706.6	387.4	56.4	130.3	138.2	— 33.2
1980/1984	2.6 %	6.2 %	3.2 %	8.2 %	8.6 %	25.5 %

CUADRO A. 8 (Continuación)

<i>Balance patrimonial</i>						
<i>Años</i>	<i>Activo fijo neto</i>		<i>Pasivo de terceros</i>		<i>Deuda externa</i>	
	<i>Sest 7</i>	<i>Estatales 8</i>	<i>Sest 9</i>	<i>Estatales 10</i>	<i>Sest 11</i>	<i>Estatales 12</i>
1980	3.414.1	1.435.1	3.176.0	969.0	1.323.2	349.5
1981	3.993.2	1.666.0	3.694.8	1.127.9	1.511.7	392.6
1982	4.454.2	2.009.2	4.151.8	1.275.8	1.803.6	458.7
1983	5.116.9	2.070.9	4.738.0	1.459.0	2.375.9	604.3
1984	5.280.7	2.121.3	4.829.4	1.548.8	2.502.7	635.1
1980/1984	11.5 %	10.3 %	11.0 %	12.4 %	17.3 %	16.1 %

Fuente: Perfil "Das estataes" — 1986, vol. 1; IBGE "Estadísticas económicas del sector público".

- Notas:* — La SEST comprende el presupuesto del sector a nivel federal.
 — Los gastos operacionales incluyen gastos en personal, insumos, servicios y otros gastos.
 — Activo fijo: neto de depreciaciones.
 — Pasivo de terceros — Pasivo circulante + Exigible a largo plazo.
 — Deuda externa: Préstamos y financiamiento en moneda extranjera (excluye préstamos Res. 63).
 — Deflactor IGP-DI promedio (columnas 1 a 6) y diciembre (columnas 7 a 12).
 — 1980/1984: Tasa de crecimiento media geométrica anual.

CUADRO A. 9

*Evolución real de los principales precios de las empresas estatales
federales — 1970/1984
(Índice Base = 100. Deflactor IGP-DI)*

<i>Índices</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Precio promedio derivados de petróleo (Cz\$/1)	100.0	100.5	110.2	107.0	137.5	154.9	235.3	170.3	160.6	164.6	195.7	221.1	206.3	211.5	213.0
Tarifa media de energía eléctrica (Cz\$/Mwh)	100.0	100.4	109.0	108.0	100.8	108.5	97.1	91.2	87.0	83.3	79.2	87.1	81.5	71.1	65.8
Precio promedio mineral hierro CVRD mercado internacional (Cz\$/t./m)	100.0	113.5	172.4	166.8	169.3	163.8	235.9	205.5	168.3	154.3	162.8	112.5	116.5	152.7	141.4
IPA - Hierro, Acero y Derivados	100.0	97.7	94.6	95.5	103.0	107.1	94.3	89.8	85.2	79.2	67.7	63.2	60.1	46.4	43.2

Fuente: Datos primarios Petrobás, Electrobrás, CVRD y IBRE/FGV.

CUADRO A. 10

Indicadores macroeconómicos — 1970/1986

Años	PIB (p.m.) Cz\$ millones corrientes	Población millones de	Índice del deflactor implicito del PIB Base 1980	Índice general de precios - DI (promedio anual)		Tasa de crecimiento real anual	
				Base 1980	Variación %	PIB	PIB per cápita
1970	194.389	92.759	3.5	4.3	19.5	...	...
1975	1.005.048	104.851	11.2	11.5	27.9	5.2	2.7
1980	12.639.293	118.518	100.0	100.0	100.2	9.1	6.5
1981	24.737.492	121.458	202.5	209.9	109.9	-3.4	-5.7
1982	48.147.762	124.471	390.5	410.5	95.4	0.3	-1.5
1983	118.194.847	127.559	983.6	1.044.8	154.5	-2.5	-4.9
1984	387.967.701	130.723	3.054.6	3.348.2	220.6	5.7	3.1
1985	1.406.077.084	133.966	10.225.7	10.903.1	225.5	8.3	5.6
1986	3.687.473.148	137.288	24.787.1	26.413.6	142.3	8.2	5.6

Fuente: "Anuario estadístico do Brasil, 1986", p. 455 y "Conjuntura económica".

Referencias bibliográficas

- Afonso, José R. (1985), Transferências intergovernamentais de estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, XLV (363): 92-41, Brasília, setiembre.
- (1985 b), A empresa estatal no Brasil: um instrumento da política econômica de curto prazo e uma abordagem setorial dos principais grupos, *mimeo*, Brasília, noviembre.
- (1986), Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, XLVI (367): 18-41. Brasília, julio-setiembre.
- (1987), Carga Tributária no Brasil - uma discussão metodológica, *mimeo*. Rio.
- Afonso, José y Lobo, Tereza (1987); Federalismo Fiscal. *TDI n° 108*, Rio, INPES/IPEA, marzo.
- Almeida, Júlio Sérgio Gomes (1985), O Ajuste Financeiro das Empresas Industriais na Crise. *TDI n° 81*, Rio, IEI/UFRJ, octubre.
- (1987), Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais. *Relatório de Projecto FINEP/FUNDAP*. São Paulo, junio.
- Azeredo, Beatriz e Rezende, Fernando (1987), Contribuições Sociais. *TDI n° 107*, Rio, INPES/IPEA, marzo.
- Batista Jr., Paula N. (1985), Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 5 (2): 16-38, São Paulo, junio.
- Banco Central do Brasil, *Brasil - Programa Econômico*, diversos volúmenes. Brasília.
- Braga, José Carlos (1983), Os orçamentos estatais e a política econômica. *Anais da ANPEC*, 1981.
- Calabi, Andrea (1987), Déficit público e o papel da STN, *mimeo*, Brasília, setiembre.
- Calabi, A., Reiss, G. y Levy P. (1979), *Geração de poupanças e estrutura de capital das empresas no Brasil*. São Paulo, CVM/FIPE.
- Coutinho, Luciano y Reichstul, Herri (1983), Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise. En: Coutinho, R. e Belluzo, L. (orgs.), *Investimento Capitalista no Brasil, Vol. II*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Costa, Margareth (1985), A política fiscal na economia brasileira. *Conjuntura Econômica*, 59 (2): 109-116. Rio, febrero.
- Cruz, Paulo Davidoff (1984), *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Dain, Sulamis (1983), Como não fazer política fiscal. *Revista de Economia Política*, 3 (4): 127-134. São Paulo, octubre-diciembre.
- FIBGE, *Estatísticas Econômicas do Setor Público*, diversos volúmenes, Rio.
- Ferreira, Edésio (1984), O controle da base monetária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas*, pp. 60-72, Brasília, abril-junio.
- Gomes, Guilherme, Dib, Maria F. y Ferracioli, Paulo (1985), Autoridades Monetarias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia, *mimeo*. BNDES, junio.
- Lago, Luiz et al. (1984), *O combate a inflação no Brasil: uma política alternativa*. Rio, Ed. Paz e Terra.
- Langoni, Carlos (1981), Bases Institucionais da Economia Brasileira, *mimeo*, Rio, EG, agosto.

- Lundberg, Eduardo (1986), O desequilíbrio financeiro do setor público - restrição externa, restrição orçamentária e restrição monetária - uma nota. *Estudos Econômicos*, 16 (2): 303-306. São Paulo, agosto.
- Paula, Tomás (1987), Estrutura e evolução das contas fiscais. *Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP*. São Paulo, junho.
- Pereira, José E. (1974), *Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966-1973*, Rio, INPES/IPEA.
- Pinel-Siles, A. (1987), Brazil's Tax System, *mimeo*. World Bank, octubre.
- Rezende, Fernando (1982), Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e sus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12 (2): 489-540, Rio, IPEA, agosto.
- Rezende, Fernando y Azeredo, Beatriz (1986), Fundos Sociais, *TDI n° 25*, Rio, INPES/IPEA, enero.
- Rezende, Fernando y Afonso, José (1987), Endividamento dos governos estaduais e municipais, *mimeo*. Brasília, febrero.
- Rezende, Fernando y Dain, Sulamis (1985), Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 15 (2): 307-324. Rio, agosto.
- SEPLAN (1984), *Sinopse das Receitas Públicas*. Brasília.
- (1986), Livro branco do déficit público. *Revista de Economia Política*, 6 (4): 133-145. São Paulo, octubre-diciembre.
- SEPLAN-SEST, *Relatório Anual*, diversos números, Brasília.
- Silva, Maria Conceição (1985), Alguns conceitos de déficit fiscal e de setor público no Brasil: uma nota para discussão, *mimeo*. Santiago, diciembre.
- Teixeira, Eduardo (1987), *Relatório em andamento*, Projeto "Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil", FNIPEP/FUNDAP.
- Werneck, Rogério (1986a), Empresas estatais, controle de preços e contenção das importações. *Revista Brasileira de Economia*, 40 (1): 37-61. Rio, enero-marzo.
- (1986 b), A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e orçamento de dispêndios globais de SEST. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 16 (2): 381-412, Rio, agosto.
- (1987), Poupança, dívida externa e crise financeira do setor público.
- (1987), Poupança, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 16 (3): 551-574. Rio, diciembre.

*Propuesta de reforma del sistema
tributario brasileño*

FERNANDO REZENDE ¹

¹ Este trabajo forma parte de los Estudios para la Reforma Tributaria, preparados bajo la coordinación del autor y publicados por el Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA). Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República de Brasil.

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de una reforma tributaria viene siendo reconocida en los últimos años. Se discuten, sin embargo, su carácter y extensión. Unos buscan retomar la esencia de la reforma de 1965-67, proponiendo sólo algunas correcciones marginales. Otros rechazan el recurso a estas medidas por ser insuficientes para rectificar las notorias distorsiones del sistema. En la actualidad, existe una predisposición para realizar cambios profundos en la estructura vigente.

El financiamiento del sector público a través de los ingresos tributarios sufrió un fuerte estrangulamiento en los últimos años. La necesidad de recuperar la capacidad de financiamiento de los gastos públicos y en particular de los programas sociales sugiere no retomar la reforma tributaria de 1965-67. Los anhelos de la sociedad brasileña son diferentes, así como son distintas las restricciones para la recuperación del proceso de desarrollo.

De acuerdo con las cuentas nacionales, la carga tributaria bruta disminuyó a principios de los años ochenta. Como se ilustra en el Cuadro I. 1, hasta 1975, la recaudación fiscal global (incluyendo los ingresos extrapresupuestarios) se mantuvo en torno del 26 % del PIB.

La reversión del ciclo económico y el agravamiento del proceso inflacionario ocasionaron una importante disminución en la carga tributaria, que en 1984 alcanzó el punto más bajo de los últimos años (21.7 % del PIB). Las estimaciones para 1985-86 prevén una recuperación de los niveles de tributación previos al período recesivo, sobre la base de la adopción de medidas fiscales y de una recuperación del crecimiento económico y del empleo.

CUADRO I. 1
Evolución de la carga tributaria bruta global — 1970-86

<i>Periodos</i>	<i>Coefficientes promedio</i>	<i>Años</i>	<i>Coefficientes anuales</i>
1970-73	25.80	1980	24.19
1974-77	25.81	1981	24.45
1978-80	24.72	1982	26.53
1981-83	25.28	1983	24.87
1984-86 ^a	23.23	1984	21.71
		1985 ^a	22.48
		1986 ^a	25.49

Fuentes y metodología: Ver Anexo A.I. 1/3/.

^a Cifras preliminares.

Si se mantiene la estructura actual, la trayectoria de recomposición de la carga fiscal es insuficiente para lograr niveles de tributación que cubran adecuadamente un nuevo patrón de gasto público. Es necesaria una reforma para que dicha recomposición sea compatible con las necesidades financieras de una nueva etapa del proceso de desarrollo del país. Nótese que en comparación con otros países, la carga tributaria brasileña no es elevada, a pesar de estar mal distribuida. Los niveles actuales corresponden a cerca de dos tercios de la carga promedio de los países de la OCDE.

La estructura de la carga fiscal se caracteriza por una acentuada regresividad. El peso de los tributos en el presupuesto de los hogares declina en forma acentuada a medida que aumenta el nivel de los ingresos. No hay duda en cuanto al hecho de que la elevada regresividad es consecuencia de la importancia de los impuestos indirectos en la composición de la carga tributaria.

Sin embargo, ésta no es la única explicación. A la tributación rigurosa de los ingresos del trabajo se suma un tratamiento fiscal diferenciado entre los ingresos y las ganancias de capital que atenúa la progresividad del impuesto a la renta (IR). Además, la tributación exclusiva en la fuente de los ingresos de capital financiero se asemeja a un impuesto indirecto sobre mercancías, en la medida en que el costo fiscal es transferido a través de la elevación de la tasa de interés, lo que se contrapone con los principios de equidad tributaria.

Otra de las críticas al sistema tributario vigente es que tiende a debilitar a la Federación. Se centralizó el poder tributario, reteniendo la Unión un mayor número de impuestos y en especial aquellos de base económica más amplia. La concentración del poder tributario aumentó ininterrumpidamente a partir de mediados de los sesenta.

Si se consideran los tributos recaudados por nivel de gobierno, se observa que hasta 1968 la Unión responde por la mitad del ingreso nacional; a inicios de la década del ochenta su participación promedio se situó por encima del 60 %, debido en gran parte al buen desempeño del IR y a la ampliación de los ingresos vía contribuciones. Importa aún evaluar los recursos tributarios efectivamente disponibles después de realizadas las transferencias constitucionales y las distribuciones tributarias. El proceso de centralización se vuelve más evidente al comparar la distribución promedio en los períodos 1964-68 y 1980-85. La participación de la Unión pasó de 39 % a más de 50 %, mientras que la de los municipios se mantuvo en 15 % y los estados vieron reducir su participación de 46 % a un tercio de los recursos disponibles.

A medida que se fue estrechando la base tributaria propia de los estados y municipios, éstos se vieron forzados a recurrir crecientemente al endeudamiento y a las transferencias, principalmente de origen "no regular". La elevación del nivel de dependencia de recursos de fuentes federales provocó una pérdida de autonomía finan-

ciera, técnica y política de los gobiernos estatales; tampoco se garantizó un ingreso suficiente para atender las necesidades sociales básicas de la población.

Una reformulación del sistema tributario brasileño no puede ignorar el creciente papel que las "contribuciones sociales" pasaron a desempeñar en el financiamiento de las actividades gubernamentales. En 1967, a raíz de la reforma tributaria, las contribuciones a la seguridad social representaban el único ejemplo importante de esa clase de tributo; a partir de entonces la situación se tornó más compleja. A lo largo de los últimos veinte años, se fue formando un conjunto variado de contribuciones parafiscales de interés social, como parte de una política de ampliación del sistema de protección social al trabajador. Son ejemplos de ello la creación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), en sustitución del antiguo régimen de estabilidad en el empleo; el Programa de Integración Social (PIS), identificado con el mandato constitucional de participación de los empleados en la distribución de utilidades de las empresas; la ampliación del Salario-Educación y, más recientemente, la institucionalización del FINSOCIAL.

El conjunto de esas contribuciones pasó a representar un universo equivalente al constituido por los ingresos tributarios presupuestarios de la Unión. En 1986, se estima que el total de los recursos retenidos a la sociedad a través de las principales contribuciones sociales señaladas, equivale a la totalidad de los recursos recaudados como impuestos y tasas por la Unión.

La importancia relativa de esas contribuciones y su papel estratégico en el financiamiento del gasto social justifican la incorporación del tema en el ámbito de las preocupaciones de una reforma tributaria. Aunque desde el punto de vista de su naturaleza jurídica el conjunto sea heterogéneo, las contribuciones sociales se asemejan a los tributos por el carácter obligatorio de su pago y por su incidencia indirecta. La regresividad de esas contribuciones acentúa la inequidad que caracteriza a la distribución de la carga tributaria en el país.

II. PRINCIPIOS DE LA REFORMA

Las consideraciones anteriores ilustran el conjunto de problemas que deben ser objeto de atención en el proyecto de reforma del sistema tributario brasileño. Se debe proseguir en la senda de la modernización de los instrumentos fiscales eliminando las distorsiones de los últimos años y readaptando el patrón de financiamiento del gasto público a la nueva realidad sociopolítica del país.

El objetivo de la modernización se orienta bajo dos principios básicos:

- la reducción de las desigualdades, a través de una revisión de las bases imponibles de los impuestos directos e indirectos con miras a tornarlas más amplias, más eficientes y menos fragmentarias;
- la autonomía federativa, a través de un mayor equilibrio en la distribución de los ingresos fiscales, las fuentes generadoras de recursos y las necesidades mínimas de gasto.

La ampliación de las bases fiscales —elemento central para lograr una mejora del perfil de la distribución de la carga tributaria— significa en la práctica la reducción del número de tributos que pueden ser legalmente establecidos. En lo que respecta al impuesto a la renta, crear bases más amplias significa una integración parcial del IRPJ al IRPF² y la tributación integral de las ganancias de capital de acuerdo con las normas aplicadas a otras fuentes de ingreso. En el caso de los impuestos indirectos, la integración del IPI, ISS, impuestos únicos y especiales en el ICM³ abre un espacio para la institucionalización de un nuevo impuesto sobre el valor agregado (IVA), más acorde con los principios de eficiencia y equidad tributarias. Paralelamente a la revisión del IR, la reformulación de los impuestos que inciden sobre el patrimonio es prioritaria para el logro de una mayor justicia fiscal.

Desde el punto de vista de la generación de ingresos fiscales, la reducción del número de tributos requiere la adopción de reglas de distribución claras. En la última reforma, se previó la aplicación de distribuciones tributarias del ICM entre estados y municipios, pero ello se desvirtuó posteriormente con la introducción de criterios redistributivos en el producto de la recaudación.

Ahora, es necesario establecer una diferencia nítida entre distribución y transferencia. En el primer caso, el impuesto o su ingreso se reparte entre dos o más niveles de gobierno; la competencia legislativa y la estabilidad de las normas son los criterios determinantes para un menor o mayor grado de centralización tributaria. En la situación brasileña se ha favorecido la concentración del poder tributario, lo que de cierta forma contribuye al debilitamiento financiero de los gobiernos estatales y municipales. En la actual propuesta, consolidar el sistema de distribución tributaria significa elevar el grado de autonomía financiera de esos gobiernos sin eliminar, por el momento, la necesidad de perfeccionamiento del sistema de transferencias. Este tiene básicamente una función compensatoria y distributiva, que trata de asegurar un mínimo de recursos por habitante en las regiones de menor capacidad productiva y de más bajo nivel de ingreso.

² IRPJ e IRPF: impuesto a la renta de personas jurídicas y físicas, respectivamente.

³ IPI: impuesto a productos industriales; ISS: impuesto a servicios; ICM: impuesto a la circulación de mercancías.

Lo que diferencia la distribución tributaria del sistema de transferencias es la forma de participación de los distintos niveles de gobierno en la distribución de los impuestos. En el primer caso, el recurso asignado a las esferas del gobierno es función del total recaudado en la región o territorio, o un recargo adicional sobre dicha recaudación. Por su parte, las transferencias se componen de ingresos que son distribuidos bajo criterios de compensación de las desigualdades regionales. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el sistema de compensación fiscal que puede asumir dos dimensiones: compensación a la capacidad fiscal (de ingresos) o al desempeño fiscal (de gastos).

La compensación de ingresos pretende dar recursos suficientes a las unidades receptoras para garantizar la prestación mínima de servicios, manteniendo su autonomía, ya que no se aplica ningún tipo de condicionalidad a los gastos. Por otra parte, la compensación al desempeño fiscal pretende especificar los patrones de gasto en determinadas áreas funcionales de los gobiernos receptores de recursos. En este caso, el gobierno central desempeña un papel fundamental elaborando prioridades, planificando y controlando la asignación de recursos. El instrumento adecuado para dicha política es el mecanismo de las transferencias.

El fortalecimiento de la Federación implica que junto con distribuir más equitativamente los ingresos públicos se avance en la descentralización de los gastos. De manera consensual, la atención de las necesidades básicas de la población debe pasar a las esferas gubernamentales próximas a la comunidad. La reforma dará énfasis a la creación de mecanismos para fomentar el proceso de descentralización.

III. ESTRUCTURA TRIBUTARIA

III.1 *Tributación a la renta y al patrimonio*

La modernización de la tributación directa requiere la ampliación de las bases tributarias y la recuperación de la progresividad efectiva de los impuestos. Estos principios justifican una revisión a fondo de la actual estructura impositiva sobre la renta y el patrimonio. En las últimas décadas, a pesar de las constantes modificaciones a la legislación del impuesto a la renta, éstas no corrigieron las principales distorsiones. En efecto, la extensión de la base para el cálculo del IR, con la inclusión de algunos ingresos y ganancias de capital, no modificó sustancialmente la desigualdad existente en la distribución de la carga tributaria de este impuesto. Además, cabe recordar que la reforma tributaria de 1965-66 no alteró prácticamente la tributación sobre el patrimonio. Por el contrario, minimizó su grava-

men con la exclusión del antiguo impuesto sobre transmisión *mortis-causa* (sucesiones).

Los datos económico-fiscales revelan que los ingresos del trabajo asalariado y autónomo representan todavía la mayor parte de la renta sujeta a tributación progresiva. Por otro lado, aunque de difícil medición, es un hecho conocido que las grandes empresas están en condiciones de planificar sus costos y precios, transfiriendo el IR al consumidor final. Más aún, la reciente tributación exclusiva en la fuente sobre ingresos obtenidos en el mercado financiero por personas físicas, al ser proporcional, no mejora la progresividad del impuesto; logra inclusive lo contrario, ya que introduce un cierto grado de regresividad en relación con las pequeñas y grandes colocaciones. En realidad, si bien actualmente el 56 % del ingreso tributario proviene del IR —teóricamente el más justo de los impuestos—, un análisis más detallado de esta recaudación revela una creciente distancia entre las progresividades efectiva y nominal del impuesto.

La permanencia de este carácter, en ciertos casos contradictoriamente regresivo del impuesto a la renta, se debe por lo menos a tres causas: a) la elevada participación del impuesto pagado por las personas jurídicas, que se transforma en su mayor parte en impuesto indirecto; b) la alta participación de la recaudación exclusiva en la fuente de ingresos y ganancias de capital de personas físicas y jurídicas que, además del efecto arriba mencionado, atenúa la progresividad del impuesto a la persona física; c) la exclusión de la base del cálculo, y por lo tanto del gravamen progresivo, de parte sustancial de las ganancias de capital.

La corrección de esos desvíos requiere que el impuesto a la renta sea lo más amplio posible. Ello significa que toda la renta anual obtenida deberá integrar la base del cálculo, cualquiera sea su origen —ingresos del trabajo, ingresos y ganancias de capital—, tributado progresivamente en la declaración anual de las personas físicas contribuyentes. En la actualidad, gran parte de los ingresos de capital sujetos a impuesto se tributan exclusivamente en la fuente en vez de ser tributados en forma progresiva en la declaración; además, una parte significativa de las ganancias de capital está exenta de tributación.

En relación con las ganancias de capital, cabe recordar que su concepción y legislación son relativamente recientes, tanto en Brasil como internacionalmente. Existen dos sistemas impositivos básicos: la inserción en la base del cálculo del IR o la consolidación en el cuerpo legislativo de un impuesto específico, complementario al impuesto a la renta.

La alternativa que se propone se basa en la tradición de los últimos años, que busca integrar las ganancias de capital en la base de cálculo del IR. Se propone incluir las ganancias de capital realizadas en un plazo inferior a un año en la base de cálculo del impuesto, equiparándose a los demás ingresos de capital. Cabe destacar que se

habla aquí de cualquier tipo de ganancia, inclusive de la obtenida en la bolsa de valores. Sin embargo, para efectos de su reglamentación se recomienda distinguir las ganancias de largo plazo, en función de los objetivos de política económica o de las condiciones específicas del contribuyente, como son la ganancia inmobiliaria en caso de venta de la única vivienda propia. En sentido opuesto, se recomienda suprimir el dispositivo legal que exonera de impuesto a las ganancias de capital realizadas con la venta de cualquier tipo de participaciones societarias mantenidas por más de cinco años. Cabe recordar que, si se mantiene el principio de realización para la imposición a las ganancias de capital, ello implica que la distribución de beneficios en forma de acciones o participaciones de capital solamente integrarán la base en caso de cesión onerosa de las participaciones societarias.

La eliminación del sistema de imposición exclusiva en la fuente pasa, necesariamente, por incluir todos los dividendos percibidos en la tabla de gravamen progresiva. En este punto, cabe hacer referencia al sistema impositivo de las personas jurídicas y su relación con la tributación de las personas físicas. Existen tres sistemas de tributación a la ganancia generada por las empresas: el sistema clásico donde imponen separadamente las personas jurídicas y físicas; el sistema integrado donde la ganancia se tributa totalmente en la persona física; y el sistema mixto o de integración parcial. La discusión doctrinal sobre la mejor técnica es bastante antigua y poco conclusiva. El sistema brasileño actual es predominantemente clásico, con la excepción del tratamiento dado a las micro y pequeñas empresas cuyos propietarios tributan progresivamente en la declaración de las personas físicas. La crítica más común al sistema clásico se refiere a la tributación de las mismas ganancias en la persona física y en la persona jurídica. Para eliminar ese problema se propone adoptar una integración parcial, en el sentido de excluir las ganancias distribuidas de la base imponible de la persona jurídica. En la misma dirección se tributará progresivamente la ganancia obtenida por todas las empresas individuales o microempresas, en la persona física del titular o socio.

No tributar las ganancias distribuidas en la persona jurídica contribuirá a capitalizar la empresa privada nacional y a elevar la justicia fiscal, disminuyendo la transferencia del impuesto a los precios y aumentando la tributación efectiva de los accionistas con mayor nivel de renta. En sentido contrario, se debe disminuir la carga tributaria de los pequeños accionistas cuya alícuota efectiva sea menor que la aplicada exclusivamente en la fuente, recuperándose así el principio de la capacidad de pago de los ingresos de capital. En la misma línea se inscribe no gravar inmediatamente el beneficio como ocurre cuando la ganancia se distribuye en forma de bonificación en acciones. Los dividendos y bonificaciones deben concebirse como formas equivalentes de distribución de ganancias, sólo que los pri-

meros conceden liquidez inmediata al accionista. La no realización financiera de la ganancia justifica aplazar el impuesto debido por los accionistas hasta el momento de su realización. Al proponer tal intervalo de tiempo para gravarla se evita el proceso de ajuste en el costo de adquisición de las acciones y que las bonificaciones tributen más de una vez (venta).

Por otra parte, se propone revisar el sistema actual de incentivos fiscales ya que desdibuja el impuesto a la renta, atenta contra el principio de equidad y distancia cada vez más la carga tributaria efectiva de la nominal. Los numerosos gastos tributarios realizados a través del sistema impositivo deben consignarse en un presupuesto propio de manera que se pueda cuantificar claramente a sus beneficiarios.

Por considerar que los incentivos fiscales no son la mejor forma de prestar ayuda financiera gubernamental, se propone suprimir el Fondo de Inversiones (FISSET), que apoya a los sectores de reforestación, pesca y turismo. Dentro de esta línea de acción, se sugiere la creación de un Fondo de Desarrollo Regional (FDR) que absorbería los recursos actualmente asignados bajo la forma de opción del contribuyente del IRPJ y destinados al FINOR y FINAM.⁴ Se asignarían recursos al FDR en niveles equivalentes a los actuales, vinculados específicamente con el financiamiento de proyectos privados de desarrollo regional.

En cuanto al sistema de incentivos fiscales vigentes, se propone también una serie de modificaciones en la tributación de la renta agrícola. El sistema actual apenas concede un premio *ex-post* a los contribuyentes que obtienen importantes rendimientos agrícolas, y ello no permite estimular eficazmente la inversión en el sector primario. Las limitaciones del cálculo simplificado de las ganancias de los pequeños contribuyentes, la eliminación de la reducción de la base imponible en 50 % y la reformulación de coeficientes aplicables a las inversiones bajo la política de fomento buscan transformar la exoneración en estímulos efectivos a la inversión en el sector agropecuario.

Otra innovación importante es la propuesta de recaudar un recargo adicional sobre el IR, liquidado a personas físicas y jurídicas, que constituiría un ingreso propio de los Estados donde el contribuyente tenga su domicilio fiscal. Esa propuesta avanza en la dirección de la distribución tributaria, medida destacada anteriormente como necesaria para perfeccionar el federalismo fiscal brasileño. Con la creación del recargo adicional al IR, quedaría sin vigencia el permiso existente en la legislación actual para que Estados y municipios incluyan en sus ingresos el impuesto recaudado en la fuente sobre los ingresos de los respectivos funcionarios.

⁴ FINOR y FINAM: Fondo de Inversiones para el Nordeste y la Amazonia, respectivamente.

En relación con el impuesto a la propiedad, es innegable que para un mismo nivel de ingreso la capacidad de pago difiere de acuerdo con el grado de desigualdad de la estructura patrimonial. Un sistema tributario que busque ser más justo debe necesariamente considerar tal aspecto, principalmente en el caso brasileño, dado el alto grado de concentración del ingreso y del patrimonio. El sistema tributario nacional mantiene históricamente un bajo gravamen tributario sobre el patrimonio, en comparación con el observado en países de estructura productiva equivalente, principalmente fuera de América Latina.

También en el caso de los impuestos sobre el patrimonio, se pretende avanzar en la línea de la ampliación tributaria. Los actuales impuestos a la Propiedad Territorial y Predial Urbana (IPTU) y a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) deberán mantenerse conforme a los reglamentos constitucionales en vigor. Se propone transferir el Impuesto Territorial Rural (ITR) bajo la competencia de los Estados, de manera de dinamizarlo. Sobre todo, se busca crear dos nuevos impuestos de competencia exclusiva de la Unión: un impuesto general sobre el patrimonio neto de las personas físicas (IPN) y un impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD).

Cabe destacar de manera especial las propuestas de tributación al patrimonio neto, sucesiones y donaciones. En los países que poseen estadísticas rigurosas sobre el ingreso y el patrimonio se observa una correlación alta entre ambos, sin embargo las distribuciones no se confunden. En realidad, la concentración del ingreso es bastante inferior a la del patrimonio. Medidas por el coeficiente de Gini, las distribuciones del ingreso y patrimonio en los Estados Unidos se sitúan en 0.45 y 0.70 puntos, respectivamente. En Francia, estos índices corresponden a 0.42 y 0.72.

Es necesario señalar que actualmente la tributación al patrimonio en Brasil es baja en comparación con países de menor concentración del ingreso y patrimonio. Las recaudaciones de 1984 muestran que la carga fiscal sobre el patrimonio en Brasil se sitúa alrededor de 0.51% del PIB y 3.6% de los ingresos fiscales totales. La mayor parte de los países industrializados ostenta niveles considerablemente más elevados, sobre todo en los Estados Unidos e Inglaterra, cuyas participaciones alcanzan 4% y 12%, respectivamente. En estos países existen modalidades diversas de impuestos sobre el capital. Doce son los países de la OCDE que poseen hace décadas un impuesto general sobre el activo neto de las personas físicas. Países con menor grado de desarrollo económico y una historia tributaria menos compleja, como Colombia y Ceilán, también utilizan este tipo de impuestos con éxito relativo.

La actual estructura tributaria brasileña requiere un impuesto general sobre el patrimonio, que pueda actuar como instrumento de política económica y, al mismo tiempo, complementar el impuesto

a la renta. Resta por tributar el stock patrimonial poseído y disfrutado, aunque realizado e inalcanzable para la tributación, y que incide apenas sobre los flujos de ingreso o sobre la propiedad inmobiliaria. Cabe destacar que vastos segmentos de la riqueza nacional permanecerán al margen de la responsabilidad fiscal, mientras no se desarrollen técnicas apropiadas para la amplia tributación sobre stocks.

El IPN deberá ser general, anual, declarativo, permanente, personal y progresivo. Gravará la tenencia de la totalidad de los bienes, derechos y valores que componen el patrimonio en el momento que se devengue el impuesto. Los contribuyentes serán las personas físicas con domicilio y los no residentes propietarios de bienes en el país. Las exenciones deberán ser previstas para proteger al pequeño tenedor de ahorros, al pequeño capital productivo, a la residencia habitada por su propietario, al mobiliario de uso personal, etc. Se propone un techo de contribución, así como mecanismos de compensación e interdeducción con otros impuestos. La base de cálculo será el valor enajenable del patrimonio neto, es decir, la diferencia entre el patrimonio bruto y las deudas, situándose las alícuotas alrededor de 1% a.a.

Cabe destacar que diversos países vienen experimentando con bastante éxito el mecanismo de deducción de impuestos, tradicionalmente aplicado a la administración local o provincial en la determinación de la deuda del IPN. En el caso brasileño, habrá competencia de impuestos patrimoniales a nivel local, como el IPTU, ITR, IPVA e ITBI.⁵ La posibilidad de que el contribuyente utilice el impuesto pagado al Estado o municipio como crédito aplicado al gobierno federal para pagar el IPN, podrá constituirse en un incentivo importante para el mejor uso de las bases tributarias municipales y estatales.

La institucionalización de un impuesto sobre sucesiones y donaciones completa la tributación sobre el patrimonio. Este impuesto deberá recuperar la antigua tradición impositiva brasileña de gravar sucesiones y donaciones. Con respecto al IPN, éste será un tributo sobre el usufructo del stock patrimonial, que gravará la donación gratuita de aquel stock. Con ello, se forma un conjunto orgánico de impuestos integrados por el IR de base amplia, el IPN y el ISD, todos de competencia exclusiva de la Unión, que a través de la administración fiscal conjunta podrá mejorar la progresividad de la tributación directa.

III.2 *Tributación a mercancías y servicios*

En relación con la tributación a mercancías y servicios, la principal alteración propuesta es la sustitución del ICM por otro impuesto

⁵ ITBI: Impuesto a la Transmisión de Bienes Inmuebles.

sobre el valor agregado (IVA) de base amplia y características más adecuadas para su utilización como fuente principal de ingresos de los Estados brasileños. El impuesto se distribuirá entre Estados y municipios y, temporalmente, la Unión: los Estados recaudarán el impuesto, los municipios participarán del producto recaudado y la Unión recaudará un recargo adicional, durante un período preestablecido, para financiar el programa de descentralización de servicios. Las características generales del IVA, la participación de los municipios y el porcentaje y duración del recargo adicional federal serán definidos en la Constitución y en la legislación complementaria. Le corresponderá a los Estados la competencia legislativa.

Este impuesto, recaudado según el método del crédito fiscal, incide sobre todas las mercancías y servicios con excepción de los servicios financieros, sujetos al IOF. De este modo, serán incluidos en su base la minería, los combustibles y lubricantes, la energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones, de transporte y demás servicios, que tributan actualmente en el IUM, IULC, IUEE, IT, ISTR e ISS, respectivamente, y que serán a su vez suprimidos.

En relación con el objetivo de ampliar la base tributaria, se propone que los bienes de capital no sean cargados con el IVA. No tributar los bienes de capital significa la creación de un impuesto tipo consumo, mientras que el gravamen corresponde a un IVA tipo renta. El primero es neutro en relación con la inversión, mientras que el segundo es un factor de desincentivo. Debido a que es prioritario lograr y mantener una elevada tasa de crecimiento, se justifica establecer a través de una ley complementaria que los bienes de capital no sean gravados.

Cabe destacar que para no gravar los bienes de capital no es necesario excluirlos de la tributación. Desde el punto de vista de la administración del impuesto, hay casos en que es más simple pagar el impuesto. Este procedimiento torna innecesario definir qué es un bien de capital, lo que en ocasiones resulta difícil ya que, de acuerdo con su utilización, un mismo producto puede ser un bien de capital o de consumo duradero. De este modo, la ley complementaria deberá prever que los bienes de capital no sean cargados con el IVA: sin embargo, los Estados determinarán los procedimientos pertinentes para no gravarlos.

El nuevo IVA adoptará el principio de destino, tanto con las operaciones interestatales como con las del exterior. Esto significa que toda importación, ya sea del exterior o de otro Estado, tributará con una alícuota igual al gravamen de algún bien similar producido y consumido en el Estado; y toda exportación, ya sea hacia el exterior o a otro Estado, será descargada del impuesto, y el contribuyente mantendrá el derecho al crédito por el impuesto que anteriormente haya recaído sobre el bien o sus insumos.

En consecuencia, la tributación en cada Estado quedará relacionada con el consumo (o su utilización) de los bienes en el terri-

torio respectivo. Esto permite devolver a los Estados la autonomía perdida con la aplicación del ICM (que tiene características de impuesto a la producción). Un impuesto sobre la utilización de bienes es más apropiado al papel que debe desempeñar la tributación estadual, que un impuesto sobre la producción. El motivo radica en la menor movilidad geográfica de los consumidores en relación con la de los factores de producción. Diferencias de cargas tributarias entre Estados, no compensadas por diferencias en los beneficios generados por los gastos del gobierno, estimulan el movimiento de los agentes económicos. Impuestos a la producción estadual con cargas tributarias diferentes estimulan los movimientos de capital de las regiones de alta hacia las de baja tributación. Ello fomenta también a los gobiernos estaduales a reducir sus cargas tributarias para atraer empresas, lo que provoca guerra fiscales. Impuestos al consumo estimulan el movimiento de los consumidores que tenderán a adquirir bienes en lugares donde la tributación sea más baja. Sin embargo, los costos de traslado del consumidor son relativamente elevados, de manera que este efecto sólo ocurrirá en caso de existir grandes diferencias entre las cargas tributarias estaduales o para bienes de pequeño tamaño y gran valor, o aún, en ciudades fronterizas.

De este modo, el impuesto al consumo permite que cada Estado opere su impuesto sin mayores interferencias con las actividades económicas de los demás, mientras que el ICM viene exigiendo políticas tributarias interestaduais rígidas; en particular, las alícuotas deben ser aproximadamente iguales y la política de exención debe ser común a todos los Estados. La adopción del IVA devuelve a los Estados el poder de determinar sus alícuotas, inclusive permite la diferenciación entre productos, y la definición autónoma de la política de exenciones. Las únicas restricciones que impone son el tratamiento tributario único para bienes de una misma naturaleza en razón de su procedencia, y la concesión similar de exenciones o reducciones de impuestos para un establecimiento o grupo de establecimientos específicos.

El impuesto al consumo tiene la ventaja adicional de permitir que los Estados que así lo desearan reduzcan la tributación de productos considerados esenciales. Con el ICM, esta medida ocasionaría elevadas pérdidas para Estados cuyos ingresos dependen fuertemente de la producción de pocos productos básicos. Pero, aunque la producción de un Estado se concentre en escasos productos esenciales, el consumo de su población estaría siempre constituido por una amplia gama de bienes. Con el impuesto propuesto, una reducción de la tributación sobre productos esenciales causaría un daño mucho menor a la recaudación.

Las contribuciones al FINSOCIAL y al Salario-Educación se sustituirán por un recargo adicional temporal del IVA, que será recaudado por la Unión, con objeto de financiar el programa de descentralización de servicios. Después de un plazo preestablecido se eli-

minará el recargo, dando margen de maniobra para que los Estados aumenten sus alícuotas para financiar la descentralización, sin que se eleve la carga tributaria global. Ello no crea prácticamente ninguna necesidad de fiscalización a la Unión u obligación adicional al contribuyente, además del cumplimiento de un DARF⁶ y la recaudación del impuesto. Para una cuantificación de su valor se sugiere que sea estipulado un porcentaje del IVA debido al Estado por el contribuyente en cada período de recaudación.

A los municipios les corresponderá una proporción del impuesto estadual, bajo la forma de participación, a semejanza de lo que ocurre con el ICM. El criterio de distribución será función exclusivamente de la relación entre los valores agregados en el municipio y en el Estado. La participación en la distribución será un poco más elevada que la actual.

La ampliación de la base del impuesto estadual y la elevación del porcentaje de la distribución compensarían a los municipios de la pérdida del ISS. Una compensación adicional es la institucionalización de un impuesto municipal sobre el comercio minorista de combustibles líquidos y gaseosos, con alícuotas que pueden ser diferenciadas en función de la naturaleza del producto y de las peculiaridades locales.

Se creará un impuesto de competencia de la Unión en sustitución del IPI, que gravará la producción industrial de tabaco, bebidas y vehículos automotores, con alícuotas diferenciadas. Para este impuesto no será necesario utilizar la técnica de tributación del valor agregado, dado que prácticamente todos los productos sujetos al impuesto no experimentan un procesamiento industrial posterior.

Por eso, se propone que la recaudación se realice en una única fase del ciclo de producción y comercialización. Se adoptará el principio de destino en las transacciones con el exterior. Cabe destacar que un conjunto de productos industrializados actualmente sujetos al gravamen del IPI dejará de ser tributado por la Unión, dando margen para que los Estados amplíen su tributación, a través del IVA, sin que por ello aumente la carga tributaria global.

Finalmente, se mantendrá la competencia exclusiva de la Unión en lo que respecta al IOF y a los impuestos de importación y exportación.

Con respecto a los objetivos de la propuesta, el primero es aumentar el grado de autonomía fiscal de los Estados y municipios.

No se trata de dotarlos de autonomía absoluta, ya que el federalismo es una relación de interdependencia y cooperación entre niveles de gobierno. De este modo, la autonomía de estas unidades está limitada por los efectos que las acciones de una unidad puedan tener sobre las demás y sobre los objetivos de interés nacional. A pesar de esto, el grado de autonomía será mucho más amplio que el

⁶ DARF: formulario de recaudación de recursos fiscales.

actual, especialmente en el caso de los Estados. En los municipios, por ser unidades económicas extremadamente abiertas, la autonomía tributaria es necesariamente más limitada. Sin embargo, estas unidades tendrán un volumen mayor de recursos disponibles y plena autonomía para administrarlos.

El segundo objetivo es la descentralización administrativo-financiera. Cabe destacar que diversas medidas que aquí se proponen tienen esta finalidad. Entre éstas se encuentran: a) la eliminación de los impuestos únicos (ISTR e IT) y la inclusión de los bienes actualmente sujetos a su gravamen en la base del impuesto estadual; b) la sustitución del IPI por un impuesto que grave solamente la producción industrial de tabaco, bebidas y vehículos automotores, permitiendo a los Estados que así quieran, elevar las alícuotas sobre los productos industrializados antes gravados por el IPI; c) la anteriormente mencionada creación del impuesto municipal sobre combustibles y lubricantes; y d) la sustitución del FINSOCIAL y del Salario-Educación por un recargo al impuesto sobre el valor agregado vinculado con el programa de descentralización.

El objetivo de alcanzar un mayor grado de equidad, en el caso de los impuestos a las mercancías y servicios, está restringido por el hecho de que esos impuestos generales son regresivos. Una posibilidad para atenuar la regresividad sería la adopción de alícuotas reducidas o inclusive la exención del impuesto que grava los bienes de consumo básico. Sin embargo, es cuestionable que esta medida alcance los resultados deseados ya que no es posible garantizar que la reducción fiscal sea transferida a los consumidores. Además, aunque así fuera, el beneficio es general, impacta a todos los grupos de ingreso, reduciéndose así el poder redistributivo de la medida. Finalmente, esta propuesta disminuye la capacidad de gasto de los gobiernos estaduales, cuyos efectos redistributivos pueden ser superiores a los de la reducción fiscal.

Por lo expuesto anteriormente, se considera inconveniente conceder inmunidad a los bienes de consumo básico o aplicar exenciones al impuesto en una ley complementaria. Este argumento se refuerza porque existe diversidad espacial en la composición del consumo, lo que no podría considerarse en la ley nacional. Por ello se sugiere que cada Estado, usando su libertad para fijar alícuotas y exenciones, defina si debe o no conceder el beneficio fiscal y, en caso afirmativo, cómo operarlo.

Por otro lado, se sabe que el consumo de servicios es relativamente más amplio en los grupos de ingreso más elevado. En este caso, la subtributación de servicios en relación con las mercancías, es un factor que agrava actualmente la regresividad del sistema tributario. La integración propuesta de los servicios en la base del impuesto sobre el valor agregado iguala a la tributación de aquellos bienes, contribuyendo así a mejorar la equidad del sistema.

La propuesta de creación de un IVA de base amplia se une tam-

bién con el problema de la balanza de pagos, ya que el stock de deuda externa acumulado exigirá que el país mantenga un superávit en la balanza comercial por un largo período de tiempo. Es discutible que se desee conceder incentivos a todas las exportaciones, sin aplicar criterios de discriminación. Sin embargo, no se busca desincentivarlas: la literatura económica muestra que todo impuesto nacional que tributa simultáneamente las importaciones y las exportaciones constituye un desestímulo para las últimas. Este es el caso de la actual tributación a las mercancías y servicios. Sin embargo, ello puede ser superado con la eliminación de varios impuestos actuales, la integración de bienes gravados en la base del IVA, y la plena adopción del principio de destino para este último, o sea, la tributación de todas las importaciones y la exención de todas las exportaciones. Además, la concesión de exenciones de impuestos nacionales a importaciones equivale a una no protección tarifaria a los productores nacionales. También este problema se resuelve con la plena adopción del principio de destino.

Existen casos en que la tributación a las exportaciones se hace necesaria. Sin embargo, como la política de comercio exterior es una atribución de la Unión, corresponde a este nivel de gobierno decidir en qué casos es conveniente utilizar el impuesto a la exportación.

Finalmente, se debe mencionar el objetivo de la eficiencia en la asignación de recursos. Todo sistema tributario debe concebirse de manera de minimizar la interferencia no intencional de los tributos con la asignación de recursos de la economía. La propuesta aquí presentada, al eliminar una serie de impuestos y crear un impuesto sobre el valor agregado de base amplia y neutro con respecto a los estímulos a la inversión, va al encuentro del objetivo.

III.3 *Contribuciones sociales*

Las principales modalidades que revisten actualmente las contribuciones sociales pueden clasificarse en tres grandes categorías: en primer lugar, los llamados fondos patrimoniales, que engloban las contribuciones que constituyen un patrimonio del trabajador y cuyos recursos son administrados por el Estado en su nombre. No son tributos *strictu-sensu*, pero se asemejan desde el punto de vista de la obligatoriedad de su pago. Tanto el FGTS como el PIS-PASEP, principales componentes de esta categoría, no son contribuciones realizadas directamente por el empleado, pero sí asignadas a ellos por las empresas, con base en su participación en el proceso productivo.

La segunda se refiere a las contribuciones vinculadas con los derechos sociales que garantiza el Estado a los trabajadores, como es el caso de la seguridad social. En esta categoría, el trabajador asalariado contribuye directamente con un tercio del costo total del siste-

ma; los dos tercios restantes son recaudados por las empresas con base en diversos gravámenes sobre la nómina de salarios.

Finalmente, una tercera categoría incluye las contribuciones que se identifican con los ingresos fiscales destinados a gastos sociales —individuales o colectivos— y que no presentan restricciones para la utilización de estos recursos. Los principales ejemplos de este grupo son el FINSOCIAL y el Salario-Educación. Se propone aquí la fusión de los actuales fondos patrimoniales (FGTS y PIS-PASEP) en un único fondo, cuyo patrimonio sea colectivo, con objeto de financiar el programa del seguro de desempleo. Los recursos serán administrados por instituciones financieras gubernamentales, y asignados prioritariamente a inversiones que promuevan la generación de mayores oportunidades de empleo. Se mantendrán los patrimonios individuales acumulados anteriormente y se conservarán asimismo los criterios actuales para órdenes de pago previstas en la legislación de ambos fondos, con excepción de la orden de pago por exoneración del FGTS y del pago del bono salarial del PIS-PASEP.

En relación con la seguridad social, se sugiere la diversificación de la base del gravamen, para lograr una mayor estabilidad en los ingresos del sistema. En cuanto a las contribuciones al FINSOCIAL y al Salario-Educación (cuota-federal) se propone la incorporación al IVA de un recargo adicional temporal, con objeto de crear el Fondo de Descentralización conforme a lo presentado en el capítulo referente al Federalismo Fiscal.

La propuesta de transformación de los fondos patrimoniales en un fondo colectivo dedicado a la protección del desempleo significa un avance en la dirección del objetivo de equidad. Los criterios actuales de acceso a los beneficios no permiten a la gran mayoría de los trabajadores la formación de un patrimonio individual, ni una garantía adecuada contra el desempleo. En el PIS-PASEP, inclusive los trabajadores de ingreso más elevado no alcanzan a acumular un ahorro significativo. Para la mayor parte de sus usuarios, el PIS-PASEP dejó de cumplir la función de formación de un patrimonio; en el límite, se ha convertido en un instrumento de complementación del ingreso, como sucede con el pago de un salario mínimo al año. En cuanto al FGTS, en los sectores donde la inestabilidad del empleo es grande y el nivel de remuneración es bajo, las indemnizaciones no permiten la acumulación de recursos en el fondo; por ello, prácticamente desapareció la garantía contra el desempleo ofrecida como sustituto a la estabilidad. Las asignaciones de estos recursos efectuadas por el BNH tampoco muestran un efecto redistributivo. Los compromisos del Banco, así como la remuneración de las cuentas del FGTS y la inestabilidad de esta fuente de recursos, son reflejo de una política dirigida a asignaciones más rentables y, por ende, volcadas a los sectores de mayores ingresos.

No se puede justificar la existencia de fondos que crean un patrimonio a un segmento reducido de la clase trabajadora —la que

recibe los salarios más altos— cuando los recursos provienen de las contribuciones de toda la sociedad y cuando los sectores más vulnerables de la población son quienes imponen en una mayor proporción.

Por otro lado, la institucionalización en febrero de 1986 del Programa de Seguro del Desempleo, representó sin duda un avance en el sistema de protección social al trabajador. Sin embargo, el programa es aún bastante restrictivo porque abarca a una pequeña parte de los desempleados y por el monto reducido de los beneficios; éstos se financian, provisoriamente, con recursos presupuestarios. La utilización de los fondos patrimoniales permitirá contar con una fuente de gasto permanente para el seguro de desempleo. Se contempla también una reformulación de los criterios actuales del programa, sin que por ello se restrinjan los recursos destinados a la inversión.

La propuesta de diversificación de las fuentes de financiamiento de la seguridad social se basa en el principio del gravamen múltiple al calcular la contribución de las empresas al ingreso previsional. Este se calculará aplicando una alícuota reducida sobre la nómina de los salarios y una nueva alícuota, a ser definida, sobre el resultado operacional de las empresas. Cálculos preliminares sugieren que cada 5% de gravamen sobre la masa salarial equivale a una alícuota de 3% sobre el beneficio bruto. Ello indica que la diversificación de la base puede generar importantes ventajas cuando se busca asegurar un mayor equilibrio en la distribución del costo tributario entre los ingresos del trabajo y los del capital. La diversificación de la base se sustenta también en el hecho de que la nómina de salarios, como fuente generadora de recursos, acarrea una elevada sensibilidad del ingreso frente al movimiento cíclico de la economía, reduciendo los niveles de recaudación en los períodos recesivos de desempleo y contención salarial. La reducción de la alícuota aplicada a la nómina salarios se verá compensada por el gravamen adicional al beneficio de las empresas; ello permitirá, en la medida que los sectores reaccionen de forma diferente frente a los ciclos económicos, la compensación de pérdidas y ganancias en el corto plazo, así como perspectivas más favorables para la evolución del ingreso previsional en el largo plazo. Esta propuesta logrará una mayor equidad en la distribución de la carga previsional entre las empresas, con impactos positivos sobre sectores intensivos en mano de obra.

Finalmente, con respecto a los fondos fiscales, la sustitución del FINSOCIAL y del Salario-Educación (cuota-federal) por un recargo adicional temporal del IVA tiene como objetivo eliminar las distorsiones provocadas a raíz de la reforma tributaria de 1965/1967; se busca recuperar la práctica del gravamen en cascada, eliminada con la creación del ICM, y promover la descentralización administrativo-financiera reclamada por la sociedad brasileña.

IV. FEDERALISMO FISCAL

En el ámbito de la redefinición del sistema tributario retoma importancia el tema del federalismo fiscal, desdibujado por la centralización de poderes y recursos tributarios en manos de la Unión, y el equilibrio financiero y político resultante en Estados y municipios. Es por ello que uno de los aspectos fundamentales de la reforma tributaria es la readecuación de la distribución de ingresos entre los tres niveles de gobierno, de manera de tornarla más equilibrada y promover el ejercicio real de las funciones de gobierno de parte de las unidades locales.

Una solución simplista propone únicamente la ampliación de la competencia tributaria de los gobiernos locales en perjuicio de la Unión. Sin embargo, esta alternativa por sí sola no resulta eficaz, porque la mayor parte de los municipios, así como de los Estados, cuentan con una base económica insuficiente para garantizar niveles adecuados de recaudación tributaria propia. En el contexto de la heterogeneidad brasileña, el mantenimiento de un determinado volumen de recursos bajo competencia de la Unión es premisa básica para readecuar el financiamiento de los gobiernos locales, a través de los distintos mecanismos de distribución.

La necesidad de efectuar una profunda reforma de las normas vigentes, y no únicamente perfeccionamientos graduales, surge del diagnóstico de la naturaleza y extensión de los vicios del actual esquema de distribución de los ingresos.

Los problemas más graves se derivan del poder casi exclusivo del gobierno federal en materia tributario-financiera. Este tiene poder para modificar libremente su estructura tributaria, ampliando ciertas fuentes de ingreso (IOF) o creando nuevos impuestos (es el caso de las contribuciones parafiscales-FINSOCIAL) que no integran la base del cálculo de las transferencias, disminuyendo con ello la participación de los gobiernos locales en el ingreso fiscal. Así, la participación de esas transferencias en el total de los ingresos presupuestarios de la Unión (excluidas las operaciones de crédito) disminuyó de 20.4% en 1968 a 12.7% en 1983. Sin embargo, resultado en gran medida de factores coyunturales (buen desempeño del IR e IPI) y del aumento de alícuotas, la participación de las transferencias en 1986 alcanzó 21.1%.

En períodos de inflación extremadamente elevada, las transferencias se ven reducidas significativamente por el desfase entre la fecha de recaudación de los impuestos y su liquidación. Actualmente, este intervalo representa alrededor de 45 días en el caso de los Fondos de Participación. Este factor, sumado a las oscilaciones cíclicas de la distribución del ingreso, afecta de manera negativa las finanzas estaduais y municipales aumentando el grado de inestabilidad finan-

ciera y penalizando en mayor medida a los gobiernos con elevada dependencia financiera.

Las distorsiones más graves provienen de los criterios de redistribución. No se definen claramente los objetivos y, conforme aumentan las transferencias de éste u otro impuesto, se altera la distribución regional de los ingresos transferidos a Estados y municipios. En particular, la aplicación del parámetro "población" en los fondos de participación, clasifica las unidades de la Federación en segmentos poblacionales arbitrarios; ello dificulta el ajuste del cálculo de los coeficientes de participación a la dinámica demográfica y genera una profunda disparidad en la distribución de los recursos disponibles por habitante entre Estados y municipios.

El crecimiento de las transferencias negociadas o no regulares agravó la subordinación de los gobiernos locales, debido a: a) la tendencia a las asignaciones rígidas de los recursos; b) la imposibilidad de prever la expansión o inclusive la mantención de los servicios públicos; c) la inestabilidad de la programación financiera; d) el endeudamiento forzado; y e) el compromiso de los ingresos futuros. Se fomentó en los gobiernos federales un proceso contrario a la planificación, que acentuó además las desigualdades de acceso a los recursos federales, dada la amplia utilización del clientelismo político en las decisiones sobre la distribución de esos recursos.

Se debe destacar que la redistribución de los recursos tributarios entre los niveles de gobierno vía distribución o transferencias, no es suficiente para garantizar una mayor eficiencia de la acción del poder público. Existe consenso en que la distribución de las funciones gubernamentales también presenta problemas, agravados por la excesiva centralización de los recursos financieros. En ese sentido, las funciones típicamente locales fueron absorbidas progresivamente por esferas superiores de gobierno, provocando la desaparición de las unidades federales cuyo fortalecimiento se exige ahora.

Tomando en cuenta todos estos aspectos, es fundamental revisar el esquema de distribución de los ingresos públicos, de manera de: a) recuperar los principios de la distribución tributaria; b) aumentar la amplitud de la transferencia constitucional, tornándola menos sensible a las fluctuaciones cíclicas y, en ambos casos; c) buscar una mayor simplicidad y estabilidad en las reglas; d) facilitar las transferencias; y e) revisar los criterios de distribución y depurar los problemas que dificultan su manejo, como instrumento eficaz para el financiamiento de los gastos públicos estaduales y municipales. De la misma manera, se requiere que los cambios se extiendan más allá de la estructura de ingresos, teniendo como punto de partida el incipiente proceso de transferencia de los gastos, hasta hoy atendidos por el gobierno federal. Paradójicamente, el mecanismo que tiende a reforzar la centralización —las transferencias negociadas— puede utilizarse para redistribuir la administración de los gastos, a través de un proceso de descentralización.

IV.1 *Distribución tributaria*

La reformulación del sistema tributario, basada en la ampliación de las bases imponibles, requiere —por la reducción del número de impuestos— adoptar el principio de distribución tributaria para asegurar el equilibrio en la distribución de recursos fiscales y la autonomía financiera. Se proponen aquí, dos modalidades para su asignación: la cobranza de recargos adicionales y la división constitucional de la recaudación. En ambos casos la competencia normativa permanece en un único nivel de gobierno, pero la recaudación constituye un ingreso propio de las unidades de la federación que se distribuyen un mismo tributo.

Se aplica un recargo adicional a la distribución del impuesto a la renta (con los Estados) y del impuesto al valor agregado (con la Unión). Inclusive se mantiene la distribución del ingreso entre Estados y municipios en los casos del IVA y del IPVA.

La recaudación estadual de un recargo adicional del IR adeudado a la Unión constituye una forma simple y eficaz de conceder a los gobiernos estaduales un instrumento fiscal para absorber parte del ingreso generado en sus respectivos territorios, sin por ello interferir en la aplicación de los principios de progresividad e isonomía en la tasación. Se propone una alícuota uniforme, definida en ley nacional y aplicada al impuesto adeudado por el contribuyente, en el momento de la declaración anual de ingresos. Con ello se evita un tratamiento discriminado en razón del domicilio.

El recargo adicional federal del IVA sustituirá un tributo en cascada, como sucede con la contribución al FINSOCIAL, y reducirá parcialmente el gravamen sobre la nómina de pago con la eliminación de la cuota-federal del Salario-Educación. Como ya se mencionó anteriormente, el recargo adicional del IVA que cobrará el gobierno federal será temporal; se mantendrá hasta que se logre la transferencia a Estados y municipios de los gastos hoy financiados por los tributos que serán eliminados.

La distribución del ingreso anual con los municipios se mantiene para las fuentes de recaudación más relevantes, el IVA y el IPVA. Se propone mantener una distribución equitativa para el caso del IPVA (50%) y fijar la participación de los municipios en el IVA en 25%. Con la participación en el IVA en una proporción superior a la del ICM, se busca compensar a los municipios por la pérdida del ISS y aumentar el ingreso local.

En todos los casos propuestos, la distribución es proporcional a los recursos recaudados en el territorio de la unidad federal. El recargo adicional del IR corresponde al Estado donde tenga su domicilio el contribuyente, y la distribución del IVA y del IPVA será hecha

de acuerdo con el valor agregado o la patente de los vehículos en cada localidad.

IV.2 Transferencias constitucionales

El sistema de transferencias constitucionales propuesto prevé la participación de los gobiernos federales, no a través de impuestos específicos sino en relación con la recaudación tributaria federal total (se excluyen las contribuciones a la seguridad social, las tasas y el recargo al IVA). El sistema de transferencias de la Unión compuesto de un porcentaje del ingreso total tendrá dos objetivos; compensar la disponibilidad desigual de los recursos propios por habitante —a través de un Fondo de Compensación— y promover la satisfacción de las necesidades básicas de la población vía el Fondo Social.

Se propone que el monto de recursos a transferir se fije en 24% del ingreso tributario del presupuesto de la Unión. Ese total se distribuirá en dos fondos: el Fondo de Compensación (19%) y el Fondo Social (5%).

Fondo de Compensación

Tiene por objeto complementar el ingreso propio —tributario y de distribución— cuando éste sea insuficiente para garantizar un mínimo de recursos por habitante. Se subdivide en dos componentes: el Fondo de Compensación a los Estados (FCE) y el Fondo de Compensación de los Municipios (FCM). Se destinará al FCE el 9% y al FCM el 10% restante.

El criterio de prorrateo del FC aporta normas simples y claras. La cuota a los Estados será inversamente proporcional al ingreso estadual y la cuota de cada municipio a su participación en los ingresos locales. En ambos casos, se utiliza el ingreso per cápita como referencia a los propósitos de compensación. No se prevé la vinculación de los recursos transferidos, lo que permite a los Estados y municipios definir su utilización de manera autónoma.

Fondo Social

El Fondo Social deberá inducir a los Estados y municipios para que amplíen los programas vinculados con la atención de las necesidades básicas de la población. El criterio de prorrateo del Fondo Social tomará como base a la población, el principal indicador de la demanda de gastos públicos de interés social. La fórmula del prorrateo deberá incluir factores de corrección que aseguren una par-

ticipación de las necesidades de gasto en el Fondo correspondiente. A diferencia del FC, la asignación de los recursos transferidos al Fondo Social será condicionada a un conjunto de programas que atienda las prioridades de la población.

Asimismo, la reformulación del sistema de transferencias requiere perfeccionar su funcionamiento. En este sentido, cabe destacar las siguientes medidas: a) calcular las cuotas con base en la recaudación de caja y no sobre el ingreso contable; b) impedir la creación de reservas especiales y otras formas de discriminación; c) excluir territorios de los fondos estatales (aunque incluyendo el distrito federal); d) publicar en la prensa oficial todos los procedimientos de las transferencias; y e) controlar el uso de los recursos en el proceso presupuestario.

La reforma propuesta en el sistema de transferencias federales deberá contribuir a una mayor transparencia en la distribución de los recursos, actualmente dificultada por la multiplicidad de fondos y distribuciones de cuotas. Además, la ampliación de la base del origen de los ingresos reduce la vulnerabilidad de las transferencias frente a las fluctuaciones del ciclo económico; y a su vez, los gobiernos federales evitarán con mayor éxito la pérdida relativa y resultante de la creación o ampliación de las contribuciones o impuestos no sometidos a la distribución.

En cuanto al Fondo Social, se busca valorizar el papel destacado que tienen los Estados y municipios en la aplicación de un proyecto de desarrollo dirigido a la atención de las necesidades básicas de la población, dedicando recursos complementarios al financiamiento de la ampliación de los gastos sociales regionales y locales. El Fondo Social requiere vincular los recursos a la asignación de los gastos sociales definidos en forma flexible, indicando la programación de gastos por área, como por ejemplo, enseñanza básica y media, salud, vivienda popular, saneamiento básico y abastecimiento.

IV.3 *Fondo de descentralización*

Para financiar el proceso de transferencia de responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales, se sugiere la creación del Fondo de Descentralización, un mecanismo transitorio de transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales.

En un primer momento, el Fondo se compone del recargo al IVA (partida federal e ingresos de lotería). Los criterios de distribución deberán ser definidos en el Plan Nacional de Descentralización, a cargo de SEPLAN-PR en conjunto con los ministerios, con base a la adhesión de los gobiernos estatales y municipales. Se asignarán automáticamente las transferencias a los gobiernos que participen en el plan, a través de un mecanismo legal diseñado específicamente. Al

término de un período de seis años, dependiendo de cada programa, todas las actividades, funciones o servicios quedarán bajo responsabilidad exclusiva de los gobiernos estatales que se adhirieron al mismo; el gobierno federal quedará liberado de los recursos y gastos respectivos. Al término de la medida, el recargo al IVA, principal componente del Fondo, se podrán aportar otros recursos posibilitando con ello la continuación del proceso de descentralización.

Junto con la aplicación del Fondo de Descentralización, el gobierno federal deberá realizar un esfuerzo sistemático de prestación de cooperación técnica a los gobiernos estatales y municipales, independientemente de la participación de éstos en el Fondo. De esta forma, se está garantizando la preparación de esas unidades de gobierno para la administración de mayores responsabilidades.

La creación del Fondo de Descentralización viene a atender una de las premisas básicas de la reforma tributaria, independientemente de la figura político-institucional que revista la descentralización. La redistribución de competencia tributaria, así como la distribución de impuestos y el sistema de transferencias se alinean con el propósito de la autonomía federal. Sin embargo, la redefinición de la distribución de recursos financieros entre las esferas de gobierno por sí sola no es suficiente para garantizar la descentralización administrativa, o sea, el reordenamiento de las funciones gubernamentales en aras de una mayor eficacia en la acción del poder público.

La descentralización es vista aquí como un proceso de transferencia de responsabilidades hasta ahora bajo la tutela del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, más aptos para ejercer y administrar estas funciones de manera autónoma. No se busca establecer un modelo teórico y rígido de distribución de competencias gubernamentales; por el contrario, las variables de naturaleza política, técnico-operacional e incluso socio-cultural exigen que el proceso sea flexible, gradual y progresivo.

Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, se asigna a la administración federal un conjunto elevado de fondos, programas y actividades que son transferidos a estados y municipios a través de convenios, es decir, transferencias no regulares o negociadas. Se requiere, además, buscar que el proceso sea transparente y por lo tanto accesible a los gobiernos que se destinan los recursos.

La acción federal deberá garantizar, no sólo la distribución del poder de planificación y ejecución de la prestación de servicios de acuerdo con las peculiaridades y necesidades locales y regionales, sino también la transferencia de recursos financieros en forma regular y automática, y promover el acceso de los gobiernos locales interesados en asumir tales responsabilidades. La característica fundamental del proceso es la transitoriedad; en efecto, al término de la vigencia del Fondo buena parte de las funciones hoy ejercidas por el gobierno federal deberán estar en manos de aquellas esferas de gobierno más indicadas para administrarlas.

V. IMPACTO DE LAS PROPUESTAS

El objetivo principal de las estimaciones aquí elaboradas es analizar los cambios en la estructura de la recaudación tributaria, resultantes de la modificación propuesta en el sistema, tanto desde el punto de vista de las categorías de tributos como de la distribución del ingreso fiscal por niveles de gobierno. Podrán analizarse posteriormente los aumentos de alícuotas requeridos para elevar el coeficiente de la carga tributaria.

Las simulaciones realizadas tomaron como base el ejercicio de 1984. Éste se eligió por ser el único año en el cual se dispone de estadísticas completas para todos los niveles de gobierno y de otras variables indispensables para el cálculo.⁷

El Cuadro I.2 muestra la recaudación esperada por tributo y el Cuadro I.3 la distribución entre niveles de gobierno a precios corrientes en 1984.

Los cambios previstos en la recaudación responden al objetivo de la modernización del sistema tributario, a través de tributos más amplios, cuyas características favorecen la aplicación de los principios de equidad y mejoran la eficiencia económica de la tributación. El IR y el IVA son los instrumentos fiscales centrales, dan cuenta del 70% del ingreso global.

Asimismo, la reforma propuesta contribuye a reequilibrar la distribución de los ingresos fiscales conforme al objetivo de fortalecer la federación. El cuadro muestra el ingreso propio estimado por nivel de gobierno, así como los recursos efectivamente disponibles, esto es, una vez considerada la distribución del ingreso tributario a través de la distribución y las transferencias constitucionales. Interesa analizar este último resultado.

Conforme al Cuadro I.4 la participación de los gobiernos federal y estadual sería más o menos equivalente (cerca de 40% cada uno) y correspondería al conjunto de los municipios un quinto de los recursos. La nueva distribución de recursos fiscales representa un importante avance con respecto a la situación actual, en cuanto a la participación de los estados y municipios en el total de los recursos. Se recuperará así la participación de la Unión a los niveles vigentes en el período anterior a la última reforma.

La redistribución de recursos fiscales se realizará con la redistribución de los gastos públicos de manera de evitar mayores déficits al gobierno federal. Es importante señalar que la mayor disponibilidad de recursos y la mayor autonomía reducirán la dependencia en

⁷ La metodología utilizada para las simulaciones se presenta en el Anexo 3 del Tomo I de los Estudios para la Reforma Tributaria, texto Discusión Interna, N° 104, IPEA/PES, marzo 1987.

los estados y municipios de los recursos obtenidos mediante convenios con el gobierno federal, los que podrán reducirse, a su vez, sustancialmente.

CUADRO I. 2

*Estimación de la recaudación tributaria en
propuesta de la reforma
Año de referencia: 1984*

<i>Jurisdicción</i>	<i>Tributos</i>	<i>Valores Cz\$ millones Cor. 84</i>	<i>Participación %</i>
<i>Unión</i>	Imp. s/importaciones (II)	1.432.1	2.3
	Imp. s/exportaciones (IE)	2.390.5	3.9
	Imp. s/renta (IR)	17.655.3	28.8
	Imp. s/patrimonio neto (IPN)	193.5	0.3
	Imp. s/sucesiones y donaciones (ISD)	74.7	0.1
	Imp. s/tabaco, bebidas y vehículos (IFBV)	4.442.2	7.3
	Imp. s/operaciones financieras (IOF)	2.999.8	4.9
	Otros impuestos federales	711.2	1.2
	Recargo al IVA	2.234.0	3.6
		Suma	32.124.3	52.4
<i>Estados</i>	Imp. s/transmisión bienes inmuebles (ITBI)	360.8	0.6
	Imp. s/prop. territorial rural (ITR)	41.8	0.1
	Imp. s/prop. vehículos automotores (IPVA)	527.6	0.8
	Imp. s/valor agregado (IVA)	25.781.8	42.1
	Otros impuestos estatales	278.8	0.4
	Recargo al IR	414.7	0.7
		Suma	27.405.5	44.7
<i>Municipios</i>	Imp. s/prop. territorial urbana (IPTU)	678.6	1.1
	Imp. s/ventas minoristas combustible (IVMC)	579.1	1.0
	Otros impuestos municipales	497.3	0.8
		Suma	1.755.0	2.9
<i>Total</i>	Ingreso tributario presupuestario	61.284.8	100.0

Incluye ingresos presupuestarios como impuestos, tasas y contribuciones, bajo el concepto de "recaudación neta" (ingreso bruto menos reposiciones).

CUADRO I.3

*Estimación de la recaudación propia y de la distribución de recursos tributarios**Año de referencia: 1984**En Cz\$ millones corrientes de 1984*

<i>Categorías</i>	<i>Unión</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Total</i>
Recaudación tributaria propia (neta de recursos distribuidos)	22.799.5	20.281.5	1.755.0	44.836.0
Distribución de ingresos tributarios	2.234.0	414.7	6.709.3	9.358.0
— Recargo al IR	...	414.7	...	414.7
— IVA	2.234.0	...	6.445.5	8.679.5
— IPVA	...	...	263.8	263.8
Transferencias constitucionales o regulares	...	3.102.3	3.988.6	7.090.9
— Fondo de compensación	...	2.659.1	2.954.5	5.613.6
— Fondo social	...	433.2	1.034.1	1.477.3
Recursos efectivamente disponibles	25.035.5	23.798.5	12.452.9	61.284.9

La recaudación tributaria incluye impuestos, tasas y contribuciones. El IVA se compone del recargo federal y de las cuotas municipales. No se consideran las transformaciones negociadas y el Fondo de Descentralización.

CUADRO I.4

*Distribución de recursos efectivamente disponibles por niveles de gobierno**realizada entre 1957-1986 y estimada post-reforma*

<i>Períodos</i>	<i>Participación promedio en %</i>			<i>Total</i>
	<i>Unión</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>	
1957-1963	42.6	47.3	10.1	100.0
1964-1968	39.3	46.1	14.6	100.0
1969-1974	48.5	37.5	14.0	100.0
1975-1980	51.3	34.5	14.2	100.0
1981-1983	52.5	32.9	14.6	100.0
1984-1986 ^a	49.0	34.9	16.1	100.0
Propuesta	40.8	38.8	20.4	100.0

^a Previsión.

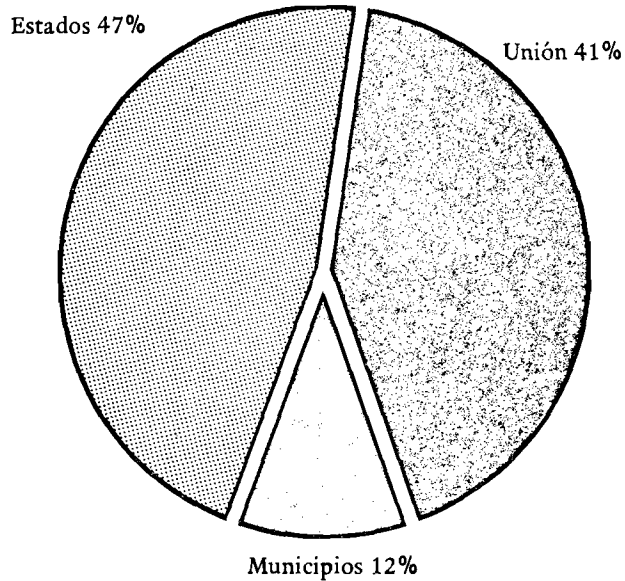
Los recursos disponibles corresponden a los ingresos tributarios presupuestarios (inclusive contribuciones) que permanecen en poder de cada esfera de gobierno y los ingresos de distribución de impuestos y transferencias constitucionales; no se consideran los recursos de transferencias negociadas o no regulares.

GRAFICO 11

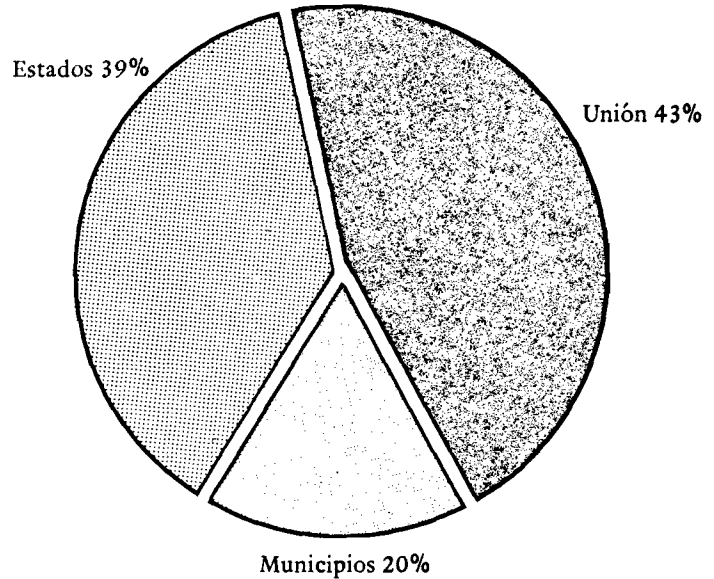
PARTICIPACION EN LOS RECURSOS EFECTIVAMENTE DISPONIBLES POR NIVELES DE GOBIERNO

Año de referencia: 1984

Promedio 1957/68



Sistema Tributario Propuesto



*Se consideran la distribución tributaria
y las transferencias constitucionales

II

PANEL SOBRE POLÍTICAS GLOBALES Y RESTRICCIONES DE CORTO PLAZO: CASOS NACIONALES

Políticas globales y restricciones de corto plazo: el caso de Brasil

JULIO GÓMES DE ALMEIDA *

Investigador, Universidad Federal de Río de Janeiro

A partir de la experiencia brasileña, quisiera analizar los impactos de las políticas de ajuste, tanto de corte ortodoxo como heterodoxo, sobre el sector público.

A. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ORTODOXO

En el caso de las políticas ortodoxas experimentadas entre 1981 y 1984, cabe destacar que la aplicación del programa de ajuste coincidió con la crisis del sistema financiero internacional, que afectó particularmente a las economías altamente endeudadas como la brasileña. En esta fase, se destacan tres aspectos centrales del impacto de las políticas de ajuste sobre el sector público: el primero, se refiere a la estructura de las cuentas y funcionamiento del sector público; el segundo a las estructuras de mercado; y el tercero a la estructura patrimonial de la economía, es decir, a la modalidad de conservación de la riqueza.

1. En relación con el primer aspecto, cabe destacar que el costo del endeudamiento no sólo aumentó, sino que también cambió radicalmente su naturaleza. Anteriormente, el costo del endeudamiento se limitaba al problema del reciclaje interno del flujo de recursos externos. Ello se traducía en una colocación de bonos públicos, a tasas de interés atractivas y avalados por el ingreso de recursos externos. Así, para el sector público, la entrada de recursos externos significaba únicamente un cambio patrimonial de deuda: se endeudaba en forma neta internamente, abriendo espacio para que el sector privado se endeudara en forma neta con el exterior. Durante la década de los setenta, ese cambio patrimonial de deuda fue la base de creación de liquidez interna del sistema financiero, convirtiéndose en una fuente importante de financiamiento de las empresas estatales y de una parte del sector privado. Sin embargo, ello condujo, de manera casi obligada, a un crecimiento del costo financiero del sector público.

Como se verá más adelante, con la aplicación de las políticas de ajuste ortodoxo en el país, el sector público se convirtió en el único

* La presentación oral del señor Gómes de Almeida ha sido desgraciada y editada por los compiladores de este libro.

ente captador de deuda externa. El sector público mantiene así la necesidad de colocar bonos en el mercado interno, a pesar de ser ahora el sector público, y no el sector privado, el tomador neto de recursos en el exterior. En esta etapa (1979-1982), al crecimiento del costo de la deuda interna se suma el crecimiento de la deuda externa. Se pierde así la doble funcionalidad entre los sectores público y privado y, por otro lado, se duplica el costo del servicio de la deuda, ahora de origen tanto interno como externo.

¿Qué significó la política ortodoxa desde este punto de vista? Ambas deudas se valorizaron de forma significativa, y el costo de su servicio aumentó espectacularmente, debido a la elevación de las tasas de interés. Más aún, después de 1982, cesó el ingreso de recursos externos, pero permanecieron los pasivos, tanto internos como de naturaleza externa sobre el sector público de la economía. Ello se tradujo en severas presiones sobre los recursos fiscales.

La política económica enfrentó el crecimiento del gasto financiero del sector público y la drástica contracción de sus recursos a través de la aplicación de una política de ajuste ortodoxo. Se cortaron así los gastos, particularmente en inversión, personal, los subsidios y adelantos de crédito que destinaba el sector público brasileño a los sectores prioritarios, como la agricultura, las exportaciones, la energía, la pequeña y mediana empresa, y las regiones menos desarrolladas. Se produjo así un ajuste al interior de las cuentas públicas, que permitió abrir un espacio —en una coyuntura de caída de la recaudación tributaria neta— a los gastos financieros crecientes.

Otro mecanismo de ajuste de la economía frente a la contracción de los recursos del sector público, fue la inflación. Se permitió que los sectores económicos ajustaran, de forma libre, los precios, y adaptarse así a los cambios que la política de ajuste venía promoviendo.

2. El segundo aspecto fueron los cambios evidenciados en las estructuras de mercado. Por un lado, cabe destacar que la composición de la producción destinada al mercado interno y externo se alteró radicalmente, sobre todo entre las empresas líderes de la economía. Creció la participación de la producción dirigida al mercado externo, lo que se correspondió con un patrón interno de distribución del ingreso deprimido, resultado a su vez de la aplicación de la política económica de corte ortodoxo. Desde el punto de vista microeconómico, ello implicó un cambio en las expectativas empresariales entre la rentabilidad de la producción destinada al mercado interno y externo. Por otro lado, se elevó el grado de monopolio en la economía, como lo evidencian algunos estudios recientes sobre concentración de empresas; los márgenes de beneficios se elevaron significativamente, así como la concentración del capital en torno de las grandes empresas. Uno de los instrumentos principales que permitió la alteración de las rentabilidades del capital fueron las variaciones violentas del tipo de cambio.

3. Por último, la aplicación de las políticas ortodoxas provocó

cambios sustanciales en la forma de conservación de la riqueza. Como indicamos anteriormente, recayó sobre el sector público el peso de una deuda creciente y la elevación del costo de su servicio. Se entiende al sector público en su acepción tradicional, así como las empresas estatales y bancos estatales. Mientras tanto, a partir de 1979 se redujo fuertemente el endeudamiento del sector privado, en especial en el caso de los grandes grupos empresariales. Frente a los primeros indicios de crisis internacional y ante la amenaza de un cambio brusco en la política cambiaria brasileña, los grupos empresariales que estaban en condiciones de generar internamente un volumen de liquidez significativo, lograron reducir sus niveles de endeudamiento. Paralelamente al largo proceso de ajuste recesivo, los grandes grupos empresariales elevaron sus beneficios, ya sea orientando sus ventas al mercado externo, ya sea adaptando rápidamente sus márgenes brutos de beneficio. Generaron así importantes flujos de recursos pero éstos no se canalizaron a actividades productivas. Ante la inestabilidad inflacionaria y la recesión interna, optaron por mantener los saldos en colocaciones de corto plazo. Desde el punto de vista de su posición patrimonial, transformaron su condición de deudores netos del sistema financiero interno y externo, en acreedores de bonos de deudas emitidas por los bancos y el sector público, de elevada rentabilidad y con corrección monetaria y cambiaria.

Se ha presentado de manera sucinta un cuadro de los procesos que las políticas ortodoxas de ajuste impusieron al sector público y privado en la economía brasileña. A continuación se analizarán las políticas de ajuste heterodoxo emprendidas en Brasil, a partir de las restricciones de corto plazo señaladas.

B. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE HETERODOXO

Una de las características que distinguen a las políticas de ajuste ortodoxas de las heterodoxas reside en que la primera tuvo como objetivo la generación de saldos comerciales relevantes en los países endeudados; señalemos que en este aspecto logró un éxito innegable. Éstas no pueden considerarse políticas de estabilización, ni en un sentido ortodoxo, heterodoxo, monetarista o keynesiano, debido a la magnitud de las variaciones en la tasa de cambio requeridas para generar importantes superávits comerciales; sólo ello basta para caracterizarlas como políticas de estabilización.

A partir de las severas desarticulaciones impuestas a la economía por las políticas de ajuste ortodoxo, Brasil con el Plan Cruzado y Argentina con el Plan Austral buscaron efectivamente diseñar y aplicar un programa de estabilización. No es éste el espacio para describirlos, más bien se examinarán sus impactos sobre el sector público, los grandes grupos empresariales y el sistema financiero.

1. *El sector empresarial*

En realidad, el congelamiento de precios, la desindexación generalizada de la economía y la aplicación de la "tablita" (un cuadro de conversión de valores del cruzeiro a cruzados), permitieron una desvalorización importante de las deudas. A su vez, ello significó, con respecto al período anterior, una importante pérdida relativa (o reducción de las ganancias) de los grandes grupos empresariales que habían transformado sus estructuras patrimoniales, y un beneficio desproporcional para el sector público, que había acumulado todo el endeudamiento neto de la economía.

En efecto, como se señaló anteriormente, a partir de 1979-1980, el sector público se convirtió en el único deudor neto de la economía. Desde una perspectiva microeconómica, el endeudamiento fue disfuncional porque, generado a raíz de desequilibrios financieros y de las diversas presiones que recayeron sobre el sector público con la aplicación de las políticas de ajuste ortodoxo, no desembocó en nuevas inversiones o en una mayor capacidad de financiamiento de los gastos corrientes. De esta manera, a nivel microeconómico, la deuda creciente tuvo como función despejar el camino para el "desendeudamiento" y cambio patrimonial de la gran empresa. Meses antes de la aplicación del Plan Cruzado, las grandes empresas habían logrado márgenes de ganancia históricos, en parte generados por la apropiación de beneficios financieros de la cartera de bonos de deuda pública.

El Plan Cruzado determinó el fin de esos procesos. La aplicación de la política de estabilización no fue un retroceso en términos de rentabilidad empresarial, pero implicó, en un horizonte de corto plazo, una pérdida importante para el sector privado y las grandes empresas.

2. *El sistema financiero*

En lo relativo al comportamiento de los bancos durante la aplicación de ambos tipos de programas, cabe destacar su flexibilidad y movilidad. Durante la aplicación de la política ortodoxa, los bancos adoptaron una modalidad de cambio patrimonial similar a la de las grandes empresas: redujeron sus actividades tradicionales de crédito, en parte porque los clientes preferenciales salieron del mercado, y formaron enormes carteras de títulos públicos. En el caso del sistema bancario brasileño, es sorprendente que ningún banco importante haya quebrado, excepto los ejemplos registrados en 1985, por lo tanto una vez concluido el proceso.

Así, el sistema bancario quedó intacto, habiendo generado ganan-

cias crecientes y no precisamente ficticias. Por su parte, los bancos estaduales, si bien presentaron ganancias en su balanza, poseían activos incobrables. La aplicación del plan de estabilización, de la misma forma en que interrumpió el proceso de rentabilidad creciente de las grandes empresas, forzó un cambio patrimonial de los bancos; de lo contrario, corrían el riesgo efectivo de quebrar. La explicación no reside en un aumento excesivo del número de sucursales o la cantidad de personal, incurriendo en costos administrativos crecientes; tampoco se halla en una política de préstamos errada. Mas bien, cuando se decretó el Plan Cruzado, el congelamiento de precios, el fin de la corrección monetaria, el retroceso de las tasas nominales y reales de interés, implicaron un súbito cese de la fuente básica de rentabilidad que poseían hasta entonces los bancos. En ese momento, la economía en su conjunto, por una decisión privada, afectó la estructura patrimonial de éstas: el llamado proceso de remonetización de la economía que siguió al Plan Cruzado implicó para los bancos no poder contar con la nueva liquidez (la liquidez del cruzado), originada en la restauración de la confianza en el dinero que impulsó la política de estabilización de precios.

Por otro lado, la fuente de rentabilidad básica se agotó con el congelamiento y fin de la corrección monetaria y caída de las tasas de interés. A nivel teórico, los bancos contaban con dos salidas posibles para ajustar su estructura patrimonial: a) renunciar a la liquidez, lo que en la práctica implica la estatización del sistema bancario; en efecto, no es viable suponer que los bancos renuncien a los depósitos que ofrece el público y, b) cambiar sus estructuras de activos en la dirección de una fuente de rentabilidad diferente a la deuda pública, sobre la cual montaron sus exorbitantes ganancias durante los años ochenta. En realidad, frente al proceso de remonetización y ante la amenaza de ver mermada su rentabilidad financiera, los bancos prestaron. En 1986, el crédito total en la economía creció en 32.8% en términos reales, y en el caso de los bancos comerciales, en 69%. Por el contrario, en 1987 este tipo de crédito se contrajo en una proporción similar al aumento de casi un tercio registrado el año anterior, como resultado del retorno a las políticas de ajuste ortodoxo.

En 1986, la drástica elevación del crédito de los bancos comerciales generó un impacto potencial sobre la demanda mucho más explosivo que el del déficit público: la variación de los saldos de crédito representó 12% del PIB; es como si se inyectase en la economía un poder de compra adicional del orden del 12% del producto.

Por su parte, las grandes empresas reaccionaron generando un fuerte movimiento de especulación cambiaria; dada la concentración de las exportaciones brasileñas, estos grupos forzaron la contracción y paralización de las exportaciones para así provocar una devaluación cambiaria. Recordemos que, una vez decretado el Plan Cruzado, el tipo de cambio permaneció fijo durante ocho meses. Esta primera reacción fue resultado de una visión de corto plazo y, desde el punto

de vista macroeconómico, inyectó un grado elevado de incertidumbre y especulación en la economía.

Por otra parte, entre los grupos empresariales líderes no se registró ningún movimiento en dirección de aumentar los niveles de inversión. Ésta fue también una reacción microeconómica de corto plazo, que afectó negativamente el plan de estabilización.

3. *El sector público*

Por último, durante el período de transición política no fue posible mantener los niveles de subsidio, particularmente crediticios, que venían contrayéndose con la aplicación de la política de ajuste ortodoxo. Se elevaron significativamente las demandas por recursos al sector público; éstas se conformaron de los adelantos de crédito que el sistema financiero doméstico no estaba en condiciones de suplir, el financiamiento de empresas estatales, el financiamiento de la cosecha agrícola, de las exportaciones y las transferencias a Estados y municipios. En la Nueva República, las presiones sobre el sector público —quien limitó sus mecanismos de financiamiento, incluso el fiscal— se canalizaron a través del Banco Central, vía emisión monetaria o de bonos de deuda pública de corto plazo.

Durante el Plan Cruzado, las cuentas del sector público no reflejaron las presiones desatadas sobre el Tesoro, porque tres factores lograron restringir el impacto del déficit del sector público: a) los ingresos de los estados aumentaron en 30 % en términos reales, lo que significó una tregua en el proceso de crisis financiera de los gobiernos estatales; b) el superávit comercial de la balanza de pagos se redujo en casi 4 billones de dólares, lo que significó en las cuentas del Banco Central, recursos para el financiamiento de las actividades corrientes; c) el sector público obtuvo una fuente de recursos importante a raíz de la remonetización de la economía, sin costos financieros.

Ese cuadro se revirtió por completo en 1987, tanto en las cuentas del sector público, como en la estructura patrimonial de las empresas y bancos comerciales. Este contexto se caracteriza por la ausencia de una visión de mediano y largo plazo entre los principales agentes de la economía. En relación con el sector público, cabe destacar la dificultad para administrar recursos relativamente abundantes, en un contexto de aguda escasez: los agentes económicos reaccionaron ejerciendo mayores presiones para asegurar ganancias inmediatas. En efecto, cuando se aplicaron las políticas heterodoxas, prácticamente no quedaban espacios para nuevos recortes; por el contrario, la propia promesa de la Nueva República de recuperar el crecimiento económico alentó a los agentes a ejercer presiones sobre el sector público para resarcirse de los subsidios e incentivos perdidos.

Por ende, resulta muy difícil emprender un programa exitoso de estabilización frente a la manera en que bancos, empresas y el sector público se han estructurado y adaptado a las políticas de ajuste y a la crisis financiera internacional interna. En efecto, las decisiones han estado determinadas por el corto plazo ya que las expectativas de largo plazo siguen sometidas a la incertidumbre de los rumbos que puede tomar la renegociación de la deuda externa y la crisis financiera del Estado.

ANEXO

1. Sector público

Necesidad de financiamiento del sector público (Concepto operacional) - % del PIB

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
6,2	7,7	4,4	3,1	4,3	3,7	5,5

Fuente: Banco Central.

Deuda neta del sector público (% del PIB)

1982	1983	1984	1985	1986	1987
27,2	43,8	48,6	49,6	48,1	48,5

Fuente: Banco Central.

Gastos del sector público federal (% del PIB)

	1970	1975	1980	1985	1986
Intereses de Deuda Interna	0,7	0,4	0,7	3,7	3,5
Asistencia y Seguridad Social	8,2	7,0	7,6	7,1	6,8
Subsidios	0,8	2,8	3,6	1,6	2,0
Salarios y gastos	8,3	7,5	6,2	6,8	7,0
Compras de bienes y servicios	3,0	3,2	2,8	2,9	3,0

Fuente: Banco Central.

Inversiones y gastos financieros de las empresas estatales (% del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Inversiones	4,5	5,3	5,1	3,7	3,3	3,1	2,8
Gastos financieros	0,8	1,3	2,0	2,3	2,6	2,6	1,9

Fuente: Banco Central.

2. Empresas

Indicadores de las empresas líderes en la economía brasileña *

<i>Nacional privada</i> ¹	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Endeudamiento/AT	52	53	55	52	48	47	42	43	37
Activos no operacionales */AT	19	18	19	20	23	25	28	30	32
Gasto financiero neto/IO	4	5	5	6	5	3	1	0	1
Beneficio previo a corrección y a Impuesto Extranjera ²	11	11	14	12	15	20	25	27	18
a la Renta/IO									
Endeudamiento/AT	58	60	58	59	57	58	52	49	46
Activos no operacionales */AT	15	16	15	15	18	19	20	21	21
Gasto financiero neto/IO	3	4	4	7	5	6	3	0	0
Beneficio previo a corrección y a Impuesto a la Renta/IO	9	7	8	7	9	10	14	16	12
<i>Estatad</i> ³									
Endeudamiento/AT	50	52	56	55	55	58	57	56	54
Activos no operacionales */AT	7	6	6	5	6	7	8	10	7
Gasto financiero neto/IO	8	12	12	14	12	24	21	10	8
Beneficio previo a corrección y a Impuesto a la Renta/IO	8	2	3	2	6	— 1	7	13	10

AT: Activos Totales

IO: Ingresos Operacionales

¹ 116 Empresas² 58 Empresas³ 41 Empresas

* Colocación en el mercado abierto, bonos y valores mobiliarios y participaciones controladas y coligadas.

Fuente: Belluzzo, Luis Gonzaga y Gómez de Almeida, Julio. A Grande Empresa Durante o Cruzado. | São Paulo, IESP/FUNDAP, 1987.

3. Bancos

Beneficio sobre patrimonio neto* - Bancos comerciales (%)

	1979		1980		1981	
	I	II	I	II	I	II
Banco do Brasil	22	22	29	34	42	54
Grandes-Privados Nacionales ¹	10	10	10	15	26	40
Grandes-Extranjeros ²	67	63	43	23	58	56
Grandes-Estaduales ³	11	23	15	17	18	35

3. Bancos (Continuación)

	1982		1983		1984		1985
	I	II	I	II	I	II	I
Banco do Brasil	40	44	50	65	60	64	65
Grandes-Privados ¹							
Nacionales	23	24	25	32	20	29	25
Grandes-Extranjeros ²	63	36	58	56	81	39	24
Grandes-Estaduales ³	15	— 1	5	— 29	8	— 10	12

* Beneficio previo a corrección y a Impuesto a la Renta sobre patrimonio neto promedio mensual.

¹ Muestra de los 11 mayores bancos privados nacionales.

² Muestra de los 4 mayores bancos extranjeros.

³ Muestra de los 7 mayores bancos estatales.

Fuente: IESP/FUNDAP.

I - Primer Semestre

II - Segundo Semestre

Crecimiento real de los saldos de los préstamos al sector privado (%)

	1985	1986	1987
Bancos Comerciales	7,7	68,9	— 39,4
Banco do Brasil	17,8	76,2	— 13,2
Bancos Estadales	11,8	68,8	— 47,5
Bancos Privados	7,2	72,0	— 50,7
Sistema No Monetario	2,9	1,1	— 23,9
Total	5,7	32,8	— 27,6

Fuente: Banco Central.

Políticas globales y restricciones de corto plazo: el caso de Brasil

JOSÉ EDUARDO CARVALHO PEREIRA *

Superintendente del Área de Proyectos
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES)

Las intervenciones anteriores señalaron con precisión que los límites del espacio de maniobra de las políticas económicas globales están fijados por el estado de las finanzas públicas, que reflejan las restricciones de corto plazo, tanto externas como internas.

De esta manera, la eficacia de las políticas de ajuste dependerá de la trayectoria reciente, en cada economía, de la naturaleza y magnitud del nivel de endeudamiento público externo e interno, de la capacidad de financiamiento y del rango de maniobra de las autoridades monetarias frente a los demás agentes económicos.

En esencia, la distinción entre los enfoques ortodoxo y heterodoxo en la conducción de los procesos de ajuste reside en la consideración prestada a cada una de estas interrogantes, lo que repercute en última instancia sobre el grado de dosificación de la "administración" de precios y flujos macroeconómicos de modo que posibiliten la obtención de tasas aceptables de crecimiento.

La exposición anterior destacó las modificaciones financieras y patrimoniales experimentadas por la economía brasileña desde el inicio de los años ochenta, resultado de una sucesión de ensayos de procesos de ajuste del tipo FMI, seguido de experiencias de corte heterodoxo (marzo de 1986 y junio 1987), los que no se acompañaron —en ningún caso—, de reformas que compatibilizaron el desequilibrio financiero y fiscal del sector público.

El tema de la presente sesión, las dificultades en el manejo de las políticas económicas globales *vis a vis* las restricciones de corto plazo, se sitúa en un contexto caracterizado por: *uno*, la ausencia de las reformas arriba mencionadas y la rigidez que evidencian los países desarrollados e instituciones acreedoras frente al problema del endeudamiento externo; *dos*, en el caso brasileño, la alteración radical de las expectativas de los agentes económicos surgidas con la aplicación de las políticas de ajuste heterodoxo.

En la economía brasileña, incluso antes del cambio de la polí-

* La presentación oral del señor Carvalho Pereira ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

tica monetaria norteamericana (shock de las tasas de interés) y del segundo shock petrolero en 1979, se delineaban ya claramente los desequilibrios en las relaciones financieras entre los sectores público y privado.

Al período del financiamiento de las balanzas de pago a través de la banca privada que antecede a la crisis internacional de la deuda, caracterizada por el término de las operaciones voluntarias de crédito de los bancos privados internacionales (setiembre negro de 1982), sigue una etapa de renegociaciones de las deudas acumuladas y de presiones por aplicar ajustes externos en los países endeudados, en el marco de una acción concertada entre los organismos internacionales, gubernamentales y los bancos acreedores.

A principios de 1985, con la llegada de la Nueva República, la adopción de los procesos de ajuste clásico mostró claramente su inviabilidad, dejando tras de sí alteraciones políticas en la sociedad brasileña. En este año se registró un crecimiento económico que evidenció tanto un importante "impasse" financiero como el carácter crónico de la inflación, realimentada de forma inercial por los mecanismos generalizados de indexación de la economía.

Parámetros estructurales de la sociedad brasileña —como la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, el carácter regulador y la presencia del sector público productivo en áreas estratégicas—, sumados a la exacerbación de las presiones inflacionarias y la magnitud de la transferencia neta de recursos al exterior, configuran un cuadro de parálisis de la gestión económica, particularmente en cuanto a la definición de los esquemas de financiamiento necesarios para recuperar la inversión a fines de los ochenta.

Por lo tanto, no se observan tanto en el escenario internacional como en la economía doméstica las condiciones de "normalidad" que presuponen los enfoques ortodoxos de ajuste. Más aún, las experiencias heterodoxas de estabilización, sujetas a presiones del exterior para mantener los flujos de pago del servicio de la deuda externa, alteraron profundamente el sistema de expectativas de los agentes económicos, fortaleciéndose así las prácticas defensivas frente a eventuales desindexaciones.

En síntesis, la incertidumbre que percibe la sociedad brasileña frente a los escenarios de corto plazo condujo a preferir las colocaciones financieras de máxima liquidez y la realización de ingresos en moneda extranjera. En tales circunstancias, se agravó el desequilibrio financiero de la economía, dado que el financiamiento del servicio de la deuda pública externa e interna se efectúa a través de la adquisición de un superávit cambiario del sector privado. El proceso cíclico del crecimiento económico y la renuncia fiscal del Estado, particularmente en los años ochenta, reducen aún más el nivel del financiamiento interno.

El estrechamiento significativo de la base monetaria, la endogeneización de la oferta de dinero y la elevación de las tasas reales de interés completan las restricciones de financiamiento para realizar gastos corrientes y de inversión.

Se verifica la magnitud de las restricciones vigentes para recuperar el crecimiento económico cuando se considera que el Estado ha perdido su rol tradicional de gestor del desarrollo económico, emitiendo señales para la inversión del sector privado, adelantando crédito o participando directamente en las áreas productivas.

De esta manera, el debate sobre modelos o programas de ajuste para la sociedad brasileña implica necesariamente una redefinición de los esquemas de financiamiento de las inversiones, cuya negociación propicie transitar de un programa de estabilización a la recuperación sostenida del crecimiento.

Las políticas de ajuste o de estabilización no pueden aplicarse en forma aislada; su objetivo es anticipar una política de desarrollo de más largo plazo. Cualquiera sea el enfoque del grado de "administración" o "automaticidad" de los principales precios de la economía (tipo de cambio, salarios, tasas de interés nominales o corrección monetaria y la propia estructura de precios relativos), se deben revisar las fuentes de financiamiento internas y externas.

Finalmente, se debe destacar que los esfuerzos emprendidos tanto en materia de política económica como de negociación política representan una postergación de las restricciones de corto plazo. Aun así pueden no estar enfrentando problemas fundamentales como las atribuciones relativas de los sectores público y privado en la economía nacional, cuya disyuntiva reposa en la recuperación del ahorro fiscal, históricamente promotor de las fases más largas de los ciclos de desarrollo económico de Brasil.

*Políticas globales y restricciones de corto plazo: el caso de Uruguay*¹

ARIEL DAVRIEUX

Director de la Oficina de Planificación y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Corresponde reseñar brevemente el origen común de los problemas que enfrentan las economías de América Latina para, posteriormente, analizar la manera en que dichos problemas fueron abordados en el caso de una economía con ciertas peculiaridades como es la de Uruguay.

1. Los problemas comunes

Cabe destacar que en buena medida la deuda externa de las economías latinoamericanas se origina en los famosos *shocks* petroleros, la consecuente creación de una elevada liquidez y el enorme incremento de los pasivos de la banca comercial internacional. En estas circunstancias los bancos presionaron por la colocación de fondos en aquellos países que demostraron mayor disposición para aceptarlos. De hecho los países latinoamericanos fueron importantes receptores de este financiamiento; algunos, como es el caso de Uruguay, recibieron fondos provenientes de Argentina y Brasil, pero otros directamente del mercado internacional. En todo caso, desde 1973 en adelante se produce lo que puede denominarse una profundización financiera en las economías latinoamericanas.

En el caso de Uruguay —cuya economía es muy pequeña y extremadamente abierta, sin ningún tipo de control de cambios ni de la tasa de interés y totalmente integrada al mercado mundial de capitales— el proceso de endeudamiento fue aún más profundo. Para dimensionar el problema conviene recordar que el producto de la economía uruguaya es del orden de 5 a 7 mil millones de dólares dependiendo del relativo atraso cambiario y, en algún período en que éste fue excepcionalmente elevado, alcanzó los 10 mil millones de dólares. Hasta 1982 el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, financiado a través del ingreso de capitales,

¹ La presentación oral del señor Davrieux ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

nunca superó los 500 millones de dólares, es decir, aproximadamente 10 % del PIB. Entre los años 1980 y 1982 el déficit anual en la cuenta corriente era de ese orden. Esta situación se revirtió bruscamente en el año 1983 en que la cuenta corriente —sin contar intereses— pasó a ser superavitaria en algo más de 200 millones de dólares; el producto, por supuesto, se redujo en 15%. En síntesis, el ajuste en el caso de Uruguay se realizó entre 1982 y 1984 y fue muy violento.

En 1980 el PIB crecía a una tasa de 5% anual, el presupuesto estaba equilibrado, el nivel de desocupación era bajo y la inflación reducida. A partir de 1983 la situación cambió de manera drástica y el deterioro de la economía continuó durante 1984. La deuda externa se incrementó enormemente alcanzando un monto equivalente a 100% del PIB o cinco veces el valor de las exportaciones, la desocupación se elevó a 14%, el salario real cayó 22% en tres años y las reservas internacionales disminuyeron fuertemente. Sólo en el año 1982 el país se endeudó en 1.900 millones de dólares; 1.300 millones alimentaron la fuga de capitales, partida de errores y omisiones en el balance de pagos, y 600 millones de dólares aumentaron la deuda registrada. En consecuencia, el gobierno militar terminó en medio de una situación económica y social desastrosa al igual que en el caso de Argentina; existía una desconfianza generalizada en la población y, también, una importante fuga de capitales.

2. *El programa del Gobierno Democrático*

En una economía tan abierta como la de Uruguay es difícil distinguir entre financiamiento externo e interno; el financiamiento interno puede perderse a través de la fuga de capitales y la falta de financiamiento, interno y externo, puede suplirse con el regreso de capitales. Así, cuando asumió el Gobierno Democrático en 1985 la tarea principal consistía en reestablecer la confianza en el contexto de una economía muy abierta. En este sentido es conveniente recordar tres características centrales de la economía uruguaya al inicio de la gestión del Gobierno Democrático: i) las condiciones de la economía; ii) la interrelación entre la restricción del sector externo y la del gobierno; y iii) las peculiaridades de la deuda pública uruguaya.

i) *Las condiciones de la economía*: a lo ya mencionado correspondería agregar que el déficit público equivalía a 10% del PIB; que la totalidad de la deuda pública estaba denominada en dólares o sea que se podía considerar deuda externa; y que el pago de intereses representaba alrededor de 7% del PIB. Éstas eran, naturalmente, restricciones muy poderosas que invalidaban cualquier posibilidad de incrementar el gasto público o de obtener financiamiento

externo. En este último aspecto, en realidad, el gobierno sólo disponía de un plazo de gracia de 120 días ya que los acreedores habían otorgado previamente una prórroga de seis meses para las obligaciones vencidas el 31 de diciembre de 1984.

ii) *Interrelación entre la restricción del sector externo y la del gobierno*: en el caso de Uruguay, al igual que en el de otras economías latinoamericanas, el proceso de estatización de la deuda externa había tornado difusa la distinción entre la restricción externa de la economía y la del gobierno. Si bien en un inicio los bancos comerciales internacionales otorgaron créditos tanto al sector público como al privado, al decidir reducir los movimientos de capitales encontraron que la restricción presupuestaria de las empresas privadas era más fuerte que la de los gobiernos. En consecuencia, consideraron conveniente trasladar la deuda privada a deuda pública y transformar lo que los bancos llaman el riesgo-empresa en riesgo-país. El procedimiento para alcanzar este objetivo varió de país a país; en el caso de Uruguay la modalidad utilizada fue muy directa. Los bancos ofrecieron financiar los elevados déficits de 1982 y 1983, 700 millones de dólares sólo en este último año, a través de lo que se denominó la venta de carteras. Mediante este procedimiento vendieron al gobierno los créditos que tenían en contra del sector privado a cambio de un incremento de la deuda pública.

iii) *Peculiaridades de la deuda pública*: la deuda de Uruguay con la banca del exterior no era un componente demasiado importante en el total de la deuda; la deuda renegociable era sólo del orden de 33%. El resto de la deuda se apoyaba en el funcionamiento del mercado local, ya que estaba constituida por depósitos bancarios y títulos públicos —básicamente Letras de Tesorería a 90 días— con vencimientos que ocurren diariamente y cuya renovación se produce exclusivamente en caso de que exista confianza de pago. A pesar de que se contaba con una reserva importante, alrededor de 2.7 mil millones de dólares, para enfrentar una deuda bruta del orden de 5 mil millones, la estructura de los vencimientos era preocupante pues éstos se concentraban entre 1985 y 1990; por lo tanto, si la totalidad era exigida en los plazos establecidos la situación se tornaría inmanejable. Así, era fundamental reestablecer la confianza y éste fue el principal objetivo del programa.

En las condiciones políticas que imponía la recuperación de la democracia se acordó con los restantes partidos políticos una base para la negociación con los organismos financieros internacionales que quedó plasmada en la denominada "concertación nacional programática". En esencia allí se estipuló que cualquier acuerdo con el exterior debería asentarse sobre la base de una reactivación de la economía, recuperación del salario real y mantenimiento del nivel de gasto público. En principio, se suponía que estas condiciones dificultarían la negociación del programa con

el FMI; sin embargo, lo cierto era que Uruguay partía de una base históricamente muy baja, con un salario real que ya había caído 22% en el contexto de una significativa disminución de la demanda interna debido a la fuga de capitales. Por otra parte, la economía uruguaya había realizado en los años previos un importante ajuste revirtiendo el déficit en la cuenta corriente en un superávit de 220 millones de dólares.

El punto central del programa consistía en determinar un nivel de déficit público que fuese sostenible para la economía en caso de contar con recursos externos para refinanciar el pago de intereses. La interpretación que sostenía la conducción económica se basaba en el hecho de que la tasa de interés nominal incorporaba un componente inflacionario del orden de 3 a 4%. Por consiguiente, manteniendo constante el monto de la deuda pública en términos reales era posible obtener un pequeño margen de maniobra para la reactivación de la economía. Como en el caso de Uruguay la deuda pública era equivalente al producto, el margen equivalía a una masa adicional de recursos del orden de 3 a 4% del PIB.

En este sentido, se proyectó una reducción del déficit público inicial, que era 10% del PIB, al 6% para el primer período de vigencia del programa (julio de 1985 a junio de 1986) y al 5% del PIB para el año 1986; cabe recordar que el nivel de déficit real programado era menor debido al componente inflacionario de la tasa de interés.

El programa fue exitoso y permitió cumplir con todas las metas (alrededor de 30) correspondientes a seis trimestres que establecía el acuerdo con el FMI, entre otras razones, debido a la recuperación de la confianza. La fuga de capitales ya mencionada se revirtió a un retorno de capitales del orden de 200 a 250 millones de dólares por año, equivalentes a 4 ó 5% del PIB. También fue posible para el gobierno colocar Letras de Tesorería a plazos mayores y con tasas de interés más bajas; de los 90 días con una tasa LIBOR más 2 ½% iniciales, se pudieron realizar operaciones con vencimiento a 180 y 360 días con tasa LIBOR menos un octavo. Esto permitió reducir en alrededor de un tercio el peso del pago de intereses. Asimismo, la tasa de desocupación inicial, 14%, se redujo progresivamente hasta el 9,5% actual; el salario real creció 14% el primer año, 7% el segundo y 4% durante 1987. Como consecuencia de términos de intercambio más favorables, debido sobre todo a la caída del precio del petróleo, en 1986 se acumularon reservas por un monto equivalente al 5% del PIB, además de pagar la totalidad de los intereses de la deuda pública. Estos resultados, por cierto, fueron alentadores pero ellos se deben sólo a un manejo criterioso de la política económica que partió reconociendo las restricciones de corto plazo y la necesidad de restablecer la confianza entre los agentes económicos.

El retorno de capitales iniciado en 1985 recién comienza a ma-

terializarse en inversión productiva a mediados del año siguiente. En este sentido cabe destacar que la tasa de inversión en Uruguay ha sido históricamente baja en relación con otras economías de la región, sin duda debido a que su población crece a sólo 0.5% anual; aparte de la inversión destinada a reposición, la inversión necesaria para equipar los sucesivos incrementos de la población es pequeña. Asimismo, en 1985 y 1986 existía una importante capacidad ociosa como consecuencia de la fuerte caída del producto en los años previos. Si bien por estas razones la reactivación de la economía era posible con bajos niveles de inversión, la recuperación se demoró algo más de lo esperado. La tasa de inversión bruta en relación con el producto fue muy baja en 1985 y 1986 situándose en alrededor de 8%, incluso por debajo del nivel de la inversión necesaria para reposición que se estima entre 9 y 10% del PIB. A partir de su recuperación en el segundo semestre de 1986, se espera que alcance entre 11 y 12% del PIB en 1987, posibilitando así una pequeña ampliación de la capacidad instalada.

En la medida en que Uruguay es un país pequeño, importa la casi totalidad de los bienes de capital. Por este motivo se considera que la recuperación de la inversión ha incidido de manera notoria en el aumento de las importaciones durante 1987. Si bien aún no se dispone de los datos necesarios, se considera que la importación de bienes de capital ha sido financiada por recursos de ciudadanos uruguayos colocados en el exterior por cuanto el crédito interno se ha mantenido constante.

Retomando el panorama global, cabe destacar que después de haber cumplido con las metas del *stand-by* con el FMI, la economía pasó a la fase de supervisión fortalecida, mediante programas anuales con revisión semestral. En la actualidad el foco del programa está orientado a estabilizar el crecimiento y evitar el deterioro de la confianza. La situación externa, por un lado, es menos favorable. El nivel de las exportaciones se ha mantenido a pesar de la retracción de la demanda proveniente de Brasil, a través de una reorientación de las ventas hacia Europa y Estados Unidos. Las importaciones, en cambio, se han incrementado 40% en 1987 y, en consecuencia, se ha reducido fuertemente el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos.

Por otra parte, la demanda interna ha crecido exageradamente, las estimaciones la sitúan entre 11 y 12% para el primer semestre de 1987, en relación con sus tasas históricas de crecimiento que han sido del orden de 2 a 3% anual.

En suma, el ajuste de la economía de Uruguay muestra dos fases claramente distinguibles: la primera, entre 1982 y 1984, de ajuste puramente recesivo; la segunda, iniciada en 1985, de ajuste con crecimiento. En todo caso la experiencia es ilustrativa de las dificultades para manejar una economía sometida a severas restricciones y, al mismo tiempo, muy vulnerable frente a hechos y

circunstancias económicas externas. Entre ellas, cabría destacar el movimiento de los términos de intercambio, por su importancia para la difícil tarea de la "sintonía fina" de la política económica.

Cuando se presentan condiciones externas favorables, como las que experimentó la economía de Uruguay en 1986 —consecuencia de la caída del precio del petróleo, de la reducción de la tasa de interés internacional y del aumento de la demanda proveniente de Brasil— el tipo de cambio de equilibrio tiende a bajar. En el contexto de una política de cambio fluctuante, si el gobierno no interviene, el tipo de cambio nominal baja. Por el contrario, si el gobierno interviene comprando divisas, acumula reservas, emite y presiona el equilibrio de precios internos. Para evitar este mecanismo en el año 1986, el gobierno aceptó acumular reservas pero incrementó su endeudamiento interno a través de la emisión de títulos en moneda nacional en operaciones de mercado abierto. Como el tipo de cambio nominal subió menos que la inflación, el arbitraje en la tasa de interés condujo a tasas negativas en términos reales que incentivaron el crecimiento de la demanda interna.

Cuando ocurre el proceso contrario, es decir un deterioro en los términos del intercambio, el tipo de cambio de equilibrio tiende a subir. En estas condiciones, o se devalúa por encima del nivel de inflación para elevar el tipo de cambio real, o bien se disminuyen las reservas. Como en el caso de Uruguay el nivel de reservas es un indicador fundamental para preservar la confianza, se hace necesario acelerar el ritmo de las devaluaciones. En consecuencia, la tasa de interés de arbitraje se eleva y esto, a su vez, deprime la demanda interna. O sea, es muy posible que la política económica actúe de manera pro-cíclica acentuando la magnitud de las fluctuaciones de origen externo.

*Políticas globales y restricciones de corto plazo: el caso de Venezuela*¹

JORGE MARCANO

Director de la Dirección de Crédito Público
Ministerio de Hacienda de Venezuela

Tanto en 1981 como en 1982 las diferentes empresas e instituciones del sector público en Venezuela obtuvieron en los mercados internacionales alrededor de 6 mil millones de dólares de financiamiento voluntario. Por el contrario, en 1985 sólo pudieron conseguir 500 millones de dólares. Esta abrupta y dramática reducción del financiamiento externo, ilustrada por el ejemplo de Venezuela, es indicativa del tipo de problema que afecta a las finanzas públicas de las economías de la región.

En distintas reuniones y trabajos académicos el análisis ha privilegiado el impacto de esta restricción de financiamiento externo sobre el balance de pagos. Sin embargo, es de mayor interés enfocar el tema incorporando también en el análisis sus efectos sobre las finanzas públicas y sobre el financiamiento doméstico del sector público al privado, entre otras razones por las profundas interrelaciones entre ambos problemas que evidencia el manejo real de la política económica. Al respecto cabe destacar tres puntos: i) ajuste ortodoxo versus ajuste heterodoxo; ii) devaluación y transferencia de ingresos entre agentes económicos; y iii) sector público y financiamiento global de la economía.

1. Ajuste ortodoxo versus ajuste heterodoxo

Resulta difícil establecer diferencias significativas entre las políticas de ajuste ortodoxas y heterodoxas, ya que existen relativamente pocas maneras distintas de alcanzar los equilibrios macroeconómicos básicos. Es posible que la diferencia radique en la ponderación temporal de los varios objetivos de la política económica; es decir, existe alguna flexibilidad para definir qué objetivo alcanzar primero y cuál después y, también, en ocasiones se puede sacrificar temporalmente un objetivo en función de obtener otro. Claro que a veces sucede que por sostener la prioridad de un determinado objetivo, el

¹ La presentación oral del señor Marcano ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

programa queda fuera de control y otros objetivos no pueden ser alcanzados, hecho que es ilustrado por la experiencia de varias economías de la región. Estas observaciones permiten destacar la relevancia de la oportunidad política para encarar un programa de ajuste. Así, si la situación política es favorable, se puede entonces adoptar un programa de ajuste radical; si no lo es, el programa deberá necesariamente ser menos ambicioso; conviene destacar que en ocasiones puede ser mucho más razonable adoptar un programa menos radical pero que cuente con una mayor base de sustentación política.

El caso de Venezuela provee un buen ejemplo en este sentido. En una caracterización gruesa el programa de ajuste contempla fundamentalmente una adecuación de la paridad cambiaria, normalmente una devaluación, y un esquema para reducir el déficit público; éstas son las dos grandes variables que se manejan en un programa de ajuste. La crisis de 1983 en Venezuela fue esencialmente una crisis del balance de pagos, aunque con importantes implicaciones para el financiamiento doméstico. En la medida en que 1983 fue también un año de elecciones, la administración en el poder se encontró seriamente limitada para encarar un programa de ajuste. En realidad, éste fue iniciado recién en 1984 por la administración triunfante en las elecciones del año anterior, que contaba con un amplio respaldo político tanto en ambas cámaras del Congreso Nacional como también en las organizaciones sindicales y empresariales. El hecho destacable es que un gobierno recién instalado y que cuenta con el necesario apoyo político está en condiciones de adoptar medidas que serían imposibles de encarar por un gobierno en las etapas finales de su mandato. La importancia de la oportunidad política para definir y aplicar un programa de ajuste es crecientemente tomada en consideración por los organismos financieros internacionales, tanto en su producción técnica como en la negociación con los funcionarios de los gobiernos.

2. Devaluación y transferencia de ingreso entre agentes económicos

Un segundo aspecto que valdría resaltar es que al producirse una devaluación se genera una transferencia neta de ingreso desde los sectores importadores hacia los sectores exportadores. Esta transferencia puede tener un impacto significativo sobre el financiamiento público y facilitar o dificultar el programa de ajuste. Si el sector público es un importante exportador neto, la devaluación es casi equivalente a una reforma fiscal, con un impuesto de magnitud considerable que eleva los ingresos del sector público. Éste es precisamente el caso de Venezuela ya que en 1986, por ejemplo, 92% de las exportaciones se originaba en empresas del sector público, del cual 83% corresponde a la exportación de petróleo. Esta característica estructural de la economía venezolana por cierto facilita el proceso de

ajuste ya que la devaluación *per se* constituye un instrumento para extraer recursos del sector privado y financiar así el déficit público.

Asimismo, es interesante detallar las modalidades que adoptó el ajuste y algunos problemas que ocasionó. En el caso de Venezuela el sector público se divide en dos sectores de aproximadamente igual ponderación; uno, el gobierno central cuyos ingresos y gastos se programan en un presupuesto de tipo fiscal y, otro, el sector descentralizado conformado esencialmente por las empresas públicas pero que también incluye al Banco Central de Venezuela. Tanto esta última institución como las empresas petroleras cuentan con activos externos considerables y casi no tienen pasivos; en consecuencia, el sector es fuertemente superavitario con el exterior. Mediante la vía de los impuestos, los ingresos del sector petrolero pasan al presupuesto fiscal y constituyen la fuente principal de los ingresos del gobierno central. Este presupuesto, que es aprobado por el Congreso Nacional, es también normalmente un presupuesto superavitario. El problema radica básicamente en el resto de las empresas públicas y es, en este sector, donde se materializa el ajuste cuando se adoptan medidas para reducir el déficit público. Para dimensionar el problema conviene señalar que el total de gastos del sector público consolidado, es decir gobierno central más sector descentralizado, representa aproximadamente 35% del PIB; esta relación varía en 3 ó 4 puntos del PIB según los años e incluye al sector petrolero. Ahora bien, cuando se aplican medidas de ajuste el gobierno tiene mayor capacidad de acción en la reducción de los gastos de capital. Por ejemplo, entre los años 1983 y 1984, los gastos corrientes se mantuvieron en una proporción constante del PIB; los gastos de capital, sin embargo, se redujeron de 16 a 11% siempre como porcentaje del PIB y la proporción se mantuvo constante entre 1984 y 1985. Esta reducción de los gastos de capital se produjo esencialmente en el sector de empresas públicas no petroleras cuyo superávit pasó de 1% del PIB en 1983 a más de 3% en 1984, 1985 y 1986. Este ajuste contribuyó para que en términos globales la economía pasara de un déficit público de 5% del PIB en 1983 a un superávit de 3.6% en 1984 y de 5.7% en 1985. A pesar del éxito en alcanzar los objetivos trazados, una modalidad de ajuste como la adoptada no es sostenible en el tiempo, sobre todo por la significativa reducción en los gastos de capital. En otras palabras, si bien por un período relativamente breve es posible realizar un sacrificio como el descrito, esa flexibilidad se diluye en el mediano plazo, ya que no sólo comienza a desarticularse el funcionamiento del sector público descentralizado sino también el del gobierno central por la disminución de los ingresos públicos.

Volviendo al tema del condicionamiento político mencionado en la sección anterior, cabe destacar que el fuerte ajuste descrito se produjo en los dos primeros años de un gobierno que gozaba de un amplio respaldo, pero a medida que transcurrió el tiempo se fue dilu-

yendo la posibilidad de mantenerlo. El gobierno fue experimentando desgaste político como consecuencia del programa y se incrementó la necesidad de dar un mayor énfasis a la realización de obras públicas y al restablecimiento de los programas de inversión en las empresas públicas. Así, a partir del tercer año de un período de gobierno de cinco, se regresó a una situación de déficit público y de ahí en más el problema ha consistido en cómo mantenerlo bajo control.

3. *Sector público y financiamiento global de la economía*

En el caso de Venezuela el sector público ha debido resolver no sólo su propio problema de financiamiento sino también el correspondiente al conjunto de la economía. La crisis de 1983 y las medidas de ajuste posteriores desencadenaron un proceso de reducción del monto de financiamiento en la economía por dos tipos de razones. La primera fue la restricción de financiamiento externo que se mencionó anteriormente. Para una economía como la venezolana, que exporta alrededor de 15 mil millones de dólares al año, era normal hasta 1982 acudir al mercado financiero internacional y obtener entre 5 y 6 mil millones de dólares principalmente de la banca comercial. Esta posibilidad simplemente no existe actualmente y, en consecuencia, este hecho afecta no sólo el balance de pagos, sino que también reduce la masa de financiamiento para la economía en su conjunto.

La segunda razón, quizás un tanto peculiar, de la economía de Venezuela se articula en torno de algunas consecuencias de la política de devaluaciones sucesivas implementada a partir de 1983 como un componente principal del programa de ajuste. En el pasado y por varias décadas, la economía venezolana mantuvo un tipo de cambio estable y muy baja inflación; en consecuencia, el sector privado desconocía situaciones caracterizadas por devaluaciones periódicas o por ajustes frecuentes en los precios fundamentales de la economía. La devaluación de 1983 y las sucesivas devaluaciones del bolívar que ha habido desde entonces contribuyeron a crear un trauma de importancia para el sector privado con varios efectos, algunos positivos y otros negativos. En materia de financiamiento su consecuencia fue que el sector privado se cerrara a la posibilidad de acceder al mercado externo como fuente de financiamiento. Así, independientemente de que existan fuentes de financiamiento externo, el empresario privado venezolano no acudirá a ellas, o al menos no lo hará por algún tiempo debido al trauma de la devaluación; es decir, su cálculo económico no admite la inclusión del riesgo cambiario. Esta situación ha complicado enormemente el panorama del financiamiento global de la economía ya que se conjugan, por un lado, la restricción de financiamiento externo y, por otro, la falta de disposición del empresariado privado para tomar créditos externos; en consecuencia, sólo el sector público está dispuesto a asumir el riesgo

cambiario que implica acudir a fuentes de financiamiento externas, por lo demás muy restringidas.

Este hecho complica, entre otras cosas, la manera de formular el presupuesto público. En el pasado este ejercicio implicaba definir los objetivos macroeconómicos globales, compatibilizarlos en la programación presupuestaria y, finalmente, determinar la capacidad de las fuentes de financiamiento doméstico para cubrir las necesidades presupuestarias; el monto faltante de recursos se gestionaba ante fuentes externas de financiamiento. En la actualidad dicho proceso ha experimentado profundos cambios. Ahora el punto de partida en el diseño del presupuesto es la disponibilidad de financiamiento externo. Como la mayor parte de éste está orientada a proyectos de inversión del sector público, el resto de las necesidades de financiamiento debe ser cubierto por fuentes internas, pero manteniendo la posibilidad de que el sector privado pueda acceder al crédito doméstico para satisfacer la totalidad de su necesidad de financiamiento, ya que no acudirá a fuentes externas en ausencia de medidas compulsivas. Por consiguiente, el ejercicio presupuestario se ha complicado de manera notoria en el caso de Venezuela debido a la neutralización de algunos de los grados de libertad que existían originalmente.

En suma, es posible que la utilidad de distinguir entre programas de ajuste ortodoxos y heterodoxos responda más a una finalidad académica que a una vinculada con la práctica de la política económica. En este sentido hay políticas que tienen éxito y otras que no; también el éxito de una política es relativo, ya que puede fracasar en lograr los objetivos económicos trazados pero, al mismo tiempo, puede ser la única política posible en un determinado contexto económico y político para crear las bases de un ajuste progresivo y gradual de los problemas que enfrenta la economía. En este sentido, Venezuela ha ido acumulando una importante experiencia en la relación entre programas de ajuste y el contexto político por el hecho de que todos los programas aplicados han sido definidos internamente sin acuerdos con los organismos financieros internacionales que es, quizás, lo que está implícito en la distinción entre programas ortodoxos y heterodoxos de ajuste.



III

RACIONALIZACIÓN DEL GASTO
PÚBLICO Y CONTROL
PRESUPUESTARIO

Elaboración y ejecución de la ley presupuestaria en Francia

MATHIEU FEROLDI

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Economía,
Finanzas y Privatización de Francia

La ley del presupuesto es objeto de una elaboración codificada en extremo, más codificada que cualquier otro proyecto de ley. Lo mismo ocurre con su ejecución.

En la primera parte de la presente exposición se examina el procedimiento de elaboración de la ley presupuestaria, el que se evalúa en forma crítica en la segunda parte. Finalmente, en la tercera parte, se aborda el tema de la ejecución del presupuesto.

I. LAS DIVERSAS FASES DE LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

En la elaboración del presupuesto intervienen tres fases distintas:

- Una etapa interna en el Ministerio de Hacienda, la que, para el presupuesto del año n, comienza el 2 de enero del año n-1 y trata de aclarar las orientaciones fundamentales;
- Una etapa de negociaciones, arbitrajes y “montaje”, que debe finalizar obligatoriamente con la presentación del proyecto de ley ante la Asamblea Nacional el primer martes de octubre;
- Una vez terminado este período de “gestación” administrativa de nueve meses, comienza la etapa parlamentaria, que continúa hasta fines del año.

1. *El enfoque general de las “perspectivas”* (enero a marzo)

Durante el primer trimestre, el Ministerio de Hacienda considera la evolución espontánea de los ingresos y los gastos. Mediante un proceso iterativo de determinación de gastos nuevos, se puede deducir una tendencia de los saldos y luego precisar las hipótesis que figurarán en las instrucciones que el primer ministro dirige a los ministerios.

Este período fundamental presenta tres características:

a) Se trata de una fase interna al Ministerio de Hacienda.

En principio, los ministerios no participan oficialmente en estas proyecciones, puesto que se trata únicamente de apreciar la evolución espontánea del presupuesto, es decir, los recursos ya comprometidos por una parte, y los gastos nuevos fijados, por otra. En realidad, existen contactos officiosos con las entidades "gastadoras" a nivel de cada encargado de presupuesto de la Dirección de Presupuesto.

Las "perspectivas", que constituyen una fase interna al Ministerio de Hacienda, son responsabilidad de la Dirección de Presupuesto. Ésta realiza una síntesis entre las diversas entidades del Ministerio de Hacienda:

- Recoge la información e hipótesis macroeconómicas emanadas de la Dirección de Previsión, a la que transmite a su vez, en un proceso interactivo, las grandes líneas del proyecto presupuestario;
- Actúa de forma relativamente autónoma en materia de gastos. Sin embargo, la Dirección del Tesoro interviene para calcular la deuda y las cuentas especiales;
- Coordina, en cambio, las diversas fuentes de ingresos, puesto que éstos dependen a la vez del Servicio de Legislación Fiscal, de la Dirección General de Impuestos, de la Dirección de Aduanas y de la Dirección de Contabilidad Pública.

b) Las "perspectivas" deben permitir, en efecto, la definición de la política presupuestaria del año siguiente:

- Desde el comienzo del año se efectúan las iteraciones entre la política económica y la política presupuestaria, que continuarán hasta el inicio del verano, de modo que el presupuesto económico y el proyecto presupuestario sean siempre coherentes. La Dirección de Previsión proporciona, a principios de enero, las hipótesis económicas que sirven para calcular la propuesta presupuestaria de base. A su vez, debe estar en condiciones de medir los impactos económicos de las hipótesis presupuestarias aceptadas;
- Además, las "perspectivas" constituyen el único momento del año en que el criterio sectorial clásico (examen de los gastos para cada ministerio) se confronta sistemáticamente con un enfoque funcional por áreas de política: salarial, de personal, de inversión, industrial, la relación entre el Estado y las colectividades locales. La confrontación de ambos criterios permite definir las prioridades y restricciones presupuestarias que se retoman en la estimación preliminar del presupuesto.

- c) Finalmente, la estimación preliminar del presupuesto cierra la fase de las "perspectivas".

Los trabajos internos del Ministerio de Hacienda permiten elaborar una "propuesta presupuestaria de base": evolución espontánea de los ingresos y gastos; se incluyen aquí los nuevos gastos fijados.

El Ministerio de Hacienda propone entonces al primer ministro determinar un paquete de gastos totalmente nuevos, a partir del cual fijar el equilibrio del proyecto. En esa etapa se definen las normas fundamentales que regirán la elaboración del presupuesto, las orientaciones relativas a los ingresos y las opciones sobre el volumen de ahorro requerido.

En la estimación preliminar del presupuesto hecha por el primer ministro se resumen entonces, con carácter de directrices obligatorias para los ministros, los principios que éstos deberán adoptar para elaborar sus demandas. En la estimación preliminar se fijan, de allí en adelante, no sólo las normas de cálculo del presupuesto de base, sino también el ahorro que se realizará y el paquete global de gastos nuevos.

2. *La elaboración progresiva y negociada del presupuesto* (abril a septiembre)

Desde 1975, esta etapa se divide oficialmente en dos fases.

2.1 *La determinación de autorizaciones máximas a los gastos durante la "primera fase"* (abril a junio)

Con la "primera fase" comienza la parte oficialmente crítica del proceso presupuestario, con el ritual de las conferencias presupuestarias, que concluyen en la autorización de desembolsos máximos.

a) Las conferencias de la "primera fase" permiten establecer un pacto de acuerdos y desacuerdos.

Su contenido ha evolucionado progresivamente desde 1975. En un principio, estas conferencias se dedicaban básicamente a la apreciación crítica de la propuesta presupuestaria de base: recursos comprometidos, más nuevos gastos fijados. En esa etapa, la propuesta de base sólo incluye las medidas que se hayan decidido previamente.

Desde 1975 ocupan un lugar importante los debates acerca del ahorro presupuestario y el examen relativamente minucioso de los nuevos gastos propuestos por los ministerios.

Cuando finalizan estas conferencias, se producen los arbitrajes del primer ministro. La reforma que tuvo lugar en 1975 suprimió la "pirámide de arbitrajes" existente a todos los niveles de la jerarquía

administrativa y política, para reemplazarla por un procedimiento más sintético: ya sea directamente en la residencia oficial del primer ministro, como sucedió últimamente, o bien, como en 1986, en el Ministerio de Hacienda, dado que el primer ministro delegó ampliamente su poder de arbitraje en dicho ministro de Estado y limitó su intervención a ciertos temas estratégicos.

b) Los arbitrajes consisten en autorizaciones de gastos máximos, y se fija un paquete de crédito para cada ministerio.

En estas estimaciones, enviadas generalmente por el primer ministro a comienzos de julio, se detallan los componentes del presupuesto de cada ministerio.

- Los créditos de base y los ahorros son objeto de elaboraciones relativamente precisas para evitar recurrir a nuevos arbitrajes;
- Los gastos nuevos se tratan, según su carácter, de manera detallada o global, pero en todo caso se determinan de forma restringida.

2.2 *La elaboración definitiva de la segunda fase* (julio a septiembre)

El contenido cada vez más preciso de las fases anteriores ha disminuido la importancia de la segunda fase en lo relativo a los gastos. En cambio, es una fase decisiva en materia de ingresos.

a) El ajuste de los gastos en las conferencias de la segunda fase.

Su objetivo fundamental consiste en precisar el contenido exacto de los gastos, comprometidos y nuevos, con el fin de elaborar los documentos presupuestarios. Más allá del contenido técnico, que en principio no da lugar a ningún arbitraje, las conferencias de la segunda fase proporcionan también la oportunidad de efectuar redistribuciones en los presupuestos.

b) El ajuste definitivo de los ingresos.

Los ingresos se determinan durante el verano. Éstos han sido objeto de evaluaciones sucesivas en la etapa de las "perspectivas" y durante la primera fase, juntamente con los presupuestos económicos iterativos realizados por la Dirección de Previsión. De julio a septiembre, se decide su monto exacto en función de los aumentos o disminuciones previstos por los poderes públicos. La determinación de los ingresos es un asunto bilateral entre el primer ministro y el ministro de Hacienda; una vez fijados los gastos, se puede estabilizar el saldo presupuestario, con lo que se inicia el proceso material de elaboración de la ley.

c) La elaboración de la ley presupuestaria.

Se trata de una tarea difícil y delicada para la Dirección de Presupuesto que tiene lugar paralelamente a la determinación de los ingresos, en los meses de agosto a septiembre:

- Es una tarea difícil: la ley presupuestaria recopila en Francia aproximadamente 160 documentos, publicados en gran número de ejemplares, los que apilados unos sobre otros alcanzan una altura de cerca de tres metros para un juego completo. El conjunto de documentos impresos comprende 46 millones de páginas y pesa más de 100 toneladas. Comprende las “hojas azules” (proyecto de ley presupuestaria y documentos anexos para los ministerios, considerados en la ley orgánica); las “hojas blancas” (presupuestos por programa); las “hojas amarillas” (anexos con información general) y las “hojas verdes” (presupuestos aprobados);
- Es una tarea delicada: los trabajos deben realizarse, en lo que respecta a las “hojas azules”, antes del primer martes de octubre —fecha obligatoria— debido al carácter casi constitucional que reviste la presentación del proyecto de ley ante la Asamblea Nacional. Por consiguiente, todos los años la Dirección de Presupuesto y la imprenta nacional libran una carrera contra el tiempo para respetar los plazos.

3. *Examen y aprobación del presupuesto en el Parlamento* (octubre a diciembre)

En esta fase, el papel de la Dirección de Presupuesto cambia sustancialmente:

- Por un lado, se diluye tras los ministros y las oficinas, debido al carácter político de los debates;
- Por otro lado, comparte su papel directivo con el Servicio de Legislación Fiscal, que maneja directamente las disposiciones relativas a los ingresos fiscales.

Durante el período de debates en el Parlamento, la misión de la Dirección de Presupuesto es doble.

3.1 *La preparación de los debates*

Por lo general, los debates en la Asamblea Nacional comienzan hacia el 15 de octubre. Previo a esa fecha, y por lo tanto antes de la presentación oficial de la ley presupuestaria ante el Parlamento, los funcionarios de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional y la Dirección de Presupuesto ya han entrado en contacto: desde comienzos del verano, las comisiones de finanzas de las Cámaras envían a los ministerios, por intermedio de la Dirección de Presupuesto, cuestionarios detallados sobre sus presupuestos respectivos. La Direc-

ción de Presupuesto se ocupa de que estén completados en los plazos estipulados.

En la primera quincena de octubre, una vez presentado oficialmente el proyecto de ley, la Dirección de Presupuesto proporciona a la Comisión de Finanzas las explicaciones técnicas suplementarias que se soliciten.

Durante esta fase, que es vital porque aquí se establecen los compromisos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, la Dirección de Presupuesto juega un papel de asesor y experto.

3.2 *Desarrollo de los debates*

El desarrollo de los debates presenta tres características respecto de las cuales no hace falta extenderse:

- La Asamblea Nacional tiene precedencia para examinar el proyecto de ley presupuestaria;
- Los plazos están limitados (70 días como máximo, de los cuales 40 en la Asamblea para la primera lectura);
- La iniciativa parlamentaria en materia financiera se limita rigurosamente.

Una vez iniciado el debate público, la misión de la Dirección de Presupuesto consiste básicamente en velar por el respeto de los equilibrios presupuestarios definidos por el gobierno. Se esfuerza en particular por lograr que el procedimiento se aplique de manera estricta, y así resistir mejor a la presión ejercida por los ministerios para elevar los gastos públicos.

II. ACIERTOS Y DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO

1. *Circunstancias en que se adoptan las decisiones*

1.1 *El marco temporal de la elaboración del presupuesto*

Tradicionalmente, se acusa a la Dirección de Presupuesto de apoyarse en el principio de la anualidad presupuestaria para privilegiar las decisiones de corto plazo, en detrimento de mecanismos alternativos que prioricen una mejor utilización de los fondos públicos a largo plazo.

Sin embargo, nada se opone, en un marco plurianual, al examen de las opciones anuales. Por ejemplo, la Dirección realiza proyecciones trienales que tienen en cuenta los datos emanados del Plan (quinquenal) y los trabajos de la Dirección de Previsión.

Asimismo, cuando la situación lo permite, interesa mucho conservar los objetivos de mediano plazo, de carácter estratégico, a fin de disponer de elementos adicionales que guíen la gestión presupuestaria: por ejemplo, el objetivo de reducir los gravámenes obligatorios o de recuperar el equilibrio presupuestario en 1989, sin contar el servicio de la deuda.

A nivel sectorial, también es evidente que la Dirección de Presupuesto realiza directamente, o por intermedio de sus contrapartes, una reflexión permanente acerca de las perspectivas de mediano y largo plazos relativas a ciertos temas de evolución lenta y difícil: por ejemplo, los regímenes de jubilación, ciertos temas industriales y agrícolas o la evolución del personal ocupado y el desarrollo de la informática en las entidades administrativas.

En cambio, la dificultad es mayor a nivel de los compromisos plurianuales.

La ley orgánica subordina, por ejemplo, la ejecución del Plan a la inscripción de los créditos necesarios para su ejecución en la ley presupuestaria del año. Sin embargo, desde la década de 1950, los poderes públicos se esfuerzan por conciliar ambos marcos de previsión, la ley de presupuesto anual y el Plan.

En todo caso, es evidente que la inercia presupuestaria se opone a la multiplicación de procedimientos que apunten al mediano plazo. El mecanismo de las autorizaciones de los programas, con la menor frecuencia posible, combinado con el de las leyes de los programas, constituye el límite de lo que puede razonablemente aceptar una gestión presupuestaria responsable. Pero todavía hay que prever o corregir sus excesos mediante una regulación eficaz de los compromisos mismos. De ello se tratará en la segunda parte de esta exposición.

1.2 La racionalidad de las opciones presupuestarias

Los presupuestos por programa, cuyo origen se remonta a 1965 en el Ministerio de Defensa, constituyen un intento por poner en práctica la racionalización de las opciones presupuestarias. Estos presupuestos por programa deben:

- Proporcionar transparencia a la decisión presupuestaria;
- Fomentar una racionalidad común basada en la aproximación entre objetivos y medios, y
- Mejorar la gestión interna de los recursos para aumentar su capacidad de adaptación y productividad.

Para lograr lo anterior, se impuso rápidamente la elaboración presupuesto en forma de "hojas blancas" equivale de hecho a des- de un nuevo documento: las "hojas blancas". La presentación del

cribir los elementos físicos y financieros de las actividades de cada departamento ministerial.

Sin embargo, la problemática de los presupuestos por programa no pudo desarrollarse de conformidad con las aspiraciones iniciales, porque el debate presupuestario, que necesariamente debe traducirse en términos de financiamiento de los gastos y no únicamente de objetivos económicos, no se presta para ello.

Sin embargo, las metodologías aplicadas permiten sensibilizar a la administración respecto de las nociones de eficacia y costos. En definitiva, la racionalización interviene mucho antes del procedimiento presupuestario en la etapa microeconómica donde se analizan las nuevas necesidades de gasto.

2. Adaptación del procedimiento al control de las finanzas públicas

En períodos de desequilibrio presupuestario, la calidad del procedimiento resulta, ante todo, de su idoneidad para facilitar el control de las finanzas públicas. A ese respecto, el procedimiento actual presenta tres garantías fundamentales.

2.1 La codificación intensiva de los procedimientos permite clarificar las opciones

Antes de 1975, los métodos de elaboración correspondían a los de un período de fuerte crecimiento y se concebían para distribuir el "excedente" de este crecimiento.

La crisis económica y las restricciones financieras hicieron imprescindible una reestructuración de los procedimientos para hacerlos más rigurosos. En efecto, fue necesario respetar normas cada vez más numerosas y precisas: control del déficit a cierto nivel (3% del PIB); reducción de gravámenes obligatorios y supresión en tres años del déficit (con exclusión del servicio de la deuda). El respeto de tales normas no podía concebirse sin un refuerzo y centralización del procedimiento, que condujo a la forma actual de la estimación presupuestaria preliminar del primer ministro y del presupuesto máximo autorizado.

2.2 El peso de los recursos comprometidos no es una limitación tan fuerte como suele pensarse

Los gastos comprometidos representan, en el proyecto de ley presupuestaria de 1987, más de 94% de los gastos totales brutos del presupuesto general. A partir de esta comprobación, se escuchan con

frecuencia ataques a la inflexibilidad presupuestaria, que supone la distinción tradicional entre gastos de arrastre y nuevas necesidades de gasto. En realidad, esta crítica se basa, en gran parte, en una interpretación errada.

En realidad, la presentación de la ley presupuestaria en forma de gastos comprometidos y gastos nuevos corresponde, ante todo, a las necesidades de la votación parlamentaria. La organización racional de los debates en un plazo limitado pareció justificar la institución de una votación global sobre el volumen de crédito requerido para la renovación de los proyectos en desarrollo, a fin de permitir que los parlamentarios examinaran con más detalle las nuevas necesidades de gasto. La distinción entre gastos comprometidos y gastos nuevos carece de otro significado.

No existe coacción jurídica alguna en la fase de la elaboración presupuestaria, que limite al gobierno a reconsiderar los gastos ya comprometidos.

El método utilizado en 1986 para determinar el monto requerido de gastos de capital constituye una demostración de ello. Hasta el momento, y en contradicción con los grandes principios, los ministerios recibían un paquete de programas autorizados tomando como referencia el monto de recursos aprobados el año anterior, y no sobre la base de un programa detallado y justificado. Esta última medida se adoptó en el presupuesto de 1987. El resultado de este método, denominado *presupuesto base cero* por los anglosajones, fue relevante.

2.3 Finalmente, el gobierno controla el procedimiento parlamentario

Para lograr la aprobación del acto legislativo capital sin el cual el Estado se hallaría paralizado, el gobierno dispone, en resumen, de tres conjuntos de medidas:

- En cuanto a los plazos, el Parlamento dispone de un período máximo de 70 días para pronunciarse. Transcurrido dicho término, el gobierno puede promulgar la ley presupuestaria mediante ordenanza (artículo 47 de la Constitución);
- En materia de votación, el Parlamento debe en primer lugar aprobar los ingresos y los límites máximos a los gastos globales (primera parte), lo que brinda al gobierno una garantía contra el deterioro del saldo presupuestario que no habría aceptado;
- Finalmente —y sobre todo— en lo que respecta a la iniciativa financiera, las facultades del Parlamento están estrictamente limitadas (artículos 40 de la Constitución y 42 de la Ley Orgánica):
 - Para los ingresos, las Cámaras pueden suprimir, reducir o

incrementar los aumentos propuestos por el Ejecutivo. También pueden suprimir los ingresos existentes siempre que propongan otros en su lugar (*enmiendas condicionadas*);

- Por el contrario, la iniciativa parlamentaria está limitada en materia de gastos, puesto que le está prohibido condicionar la aprobación de los recursos (supresión de un gasto para financiar la creación de otro).

Sin embargo, el juego de relaciones entre el gobierno y la mayoría parlamentaria deja a ésta una iniciativa en materia de gastos e inclusive de ingresos.

Por último, se sobreentiende que todo el procedimiento anterior al debate en el Parlamento está concebido en función de esta etapa fundamental en la elaboración de la ley presupuestaria.

III. DE LA VOTACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El procedimiento de preparación del proyecto de ley permite determinar el contenido fundamental del presupuesto a principios del año que antecede a su ejecución.

En materia crediticia, las asignaciones en su mayoría se fijan hasta en el detalle de los capítulos presupuestarios, desde el mes de junio. Las modificaciones efectuadas durante el verano sólo constituyen, por lo general, ajustes puntuales.

Asimismo, los ingresos se determinan definitivamente a finales del mes de agosto, cuando se conocen las hipótesis económicas que se vincularán oficialmente al proyecto de ley presupuestaria.

Por consiguiente, cuando se produce su entrada en vigor, el presupuesto inicial tiene ya una cierta antigüedad.

En esas circunstancias, es imprescindible efectuar ajustes durante la ejecución, ya sea como resultado de los cambios voluntarios efectuados por el gobierno de la política económica y social, o bien porque provienen, de manera más sistemática, de las diferencias entre las hipótesis económicas originarias y la coyuntura real, o finalmente porque resultan de las dificultades surgidas en la gestión diaria.

Esas modificaciones, en su mayoría, se presentan durante el desarrollo del ejercicio presupuestario, pero una fracción no despreciable de ellas sólo aparece al final del ejercicio.

Además, estos cambios pueden afectar el volumen global del presupuesto inicial, las autorizaciones de gasto y la estimación de los ingresos, o aún afectar la distribución interna del crédito por capítulos presupuestarios.

Según se ponga en entredicho, de manera más o menos crítica la aprobación parlamentaria, las modificaciones requerirán de un nuevo acto legislativo, o únicamente de nuevas reglamentaciones.

1. Las modificaciones reglamentarias

1.1 Las modificaciones que afectan la distribución interna del crédito

Existen tres mecanismos reglamentarios que permiten flexibilizar el principio de la especialidad presupuestaria. Sin embargo, se hallan sujetos a normas muy estrictas.

Las transferencias de créditos se limitan a modificar la entidad que efectúa el gasto, sin cambiar el carácter de éste. A menudo responden a la diferencia que existe entre la presentación que figura en los documentos presupuestarios (por razones de claridad) y la organización real de las entidades.

Se permite afectar un determinado número de créditos globales cuya imputación no puede determinarse exactamente en el momento de la votación parlamentaria (asignaciones para gastos probables o imprevistos) o que corresponden a importantes actividades administradas por varios ministerios (capacitación profesional, fondos para el fomento de los recursos del país, etc.). Se debe acatar el destino de los créditos autorizados por la ley presupuestaria.

Las transferencias, que son derogaciones explícitas a la norma de la especialidad, pueden modificar el destino de los créditos, dentro de un ministerio, con arreglo a reglas estrictas, pero sólo representan sumas de poca importancia.

1.2 Las modificaciones que afectan a las sumas presupuestarias

Se trata de aumentos de crédito a través de decretos de anticipos y disminuciones de éste vía órdenes de anulación.

a) Mediante los decretos de anticipos el Poder Ejecutivo se asigna un monto de créditos presupuestarios adicionales para hacer frente a necesidades cuya urgencia no pueda esperar el debate y votación de un *presupuesto complementario*.

Estos decretos están sujetos a la ratificación ulterior de una ley y deben ajustarse a condiciones estrictas. En principio, deben respetar el equilibrio financiero de la ley presupuestaria.

Este procedimiento, utilizado en promedio de una a cuatro veces por año, afecta a montos muy variables: 120 millones de francos para el primer decreto de anticipos de 1987; 6.234 millones de francos para el segundo, que destina en particular 3.970 millones de francos a medidas de fomento al empleo y 1.600 millones de francos a subsidios de seguridad social.

b) Las órdenes de anulación.

Los créditos aprobados por el Parlamento se analizan solamente

como autorizaciones de gasto y no tienen, jurídicamente, carácter obligatorio para el gobierno, el que puede anularlos.

En la práctica, las anulaciones se presentan en dos casos:

- O bien son el resultado de una serie de ahorros decididos sin consulta por el gobierno durante su ejercicio, para compensar por ejemplo una caída de los ingresos o la aparición de gastos nuevos, a fin de mantener el equilibrio financiero de la ley presupuestaria.
Tal fue el caso del congelamiento y posterior anulación de montos relativamente importantes de crédito, en 1983 y 1984, y nuevamente en 1986 y 1987. Esas anulaciones constituyen para el gobierno un instrumento rápido de intervención en la coyuntura económica.
- O bien corresponden a créditos que han dejado de tener aplicación durante el año, ya sea que se trate de actividades dejadas de lado o de créditos sobreestimados.

En ambos casos, las anulaciones pueden servir para garantizar nuevas aperturas de crédito inscritas en un decreto de anticipos o en una ley de presupuesto complementaria.

1.3 *Las postergaciones de crédito*

Según el principio de anualidad, los créditos aprobados para un año no crean ningún derecho sobre el presupuesto siguiente.

Sin embargo, hay aspectos prácticos como la apertura tardía del crédito en ocasión de la aprobación de las leyes presupuestarias complementarias a finales de año, los planes globales que exceden el marco de un ejercicio presupuestario, las demoras en la fabricación de equipo, y la continuidad necesaria de algunos proyectos que han cuestionado el alcance de este principio. Así, se autoriza la postergación de ciertos créditos de un ejercicio al otro:

- Para los créditos aún disponibles destinados al gasto en equipo.
- Para los créditos inscritos en un número reducido de capítulos de los gastos ordinarios, autorizados por la ley presupuestaria.
- Finalmente, para los demás capítulos de los gastos ordinarios, hasta por 10% de su asignación a fin de sufragar los gastos ya comprometidos pero que todavía no han sido objeto de órdenes de pago.

Una de las formas para regular los gastos, menos severa que la anulación del crédito, es la posibilidad de prorrogar ciertos gastos y aplazar los créditos respectivos hasta el ejercicio siguiente,

procedimiento que a veces se ha utilizado. Si el aplazamiento de los créditos permite aliviar la ejecución del ejercicio para el que fueron consignados por la ley inicial, su utilización en un ejercicio posterior lleva, por el contrario, a elevar la carga presupuestaria.

1.4. *En cuanto a los ingresos, los movimientos reglamentarios constituyen la excepción*

Los ingresos se revisan generalmente cuando se aprueba la ley del presupuesto complementario a finales del año. Sin embargo, pueden utilizarse ingresos extraordinarios, para garantizar los decretos de anticipos.

Las medidas fiscales nuevas, como el aumento o supresión de impuestos, son de competencia estricta de la ley. Por ejemplo la modificación del régimen de pago de las cuotas por concepto del impuesto a las sociedades, decidida en la primavera de 1987, una vez que se comprobó la elevación de los ingresos presupuestarios, lo mismo que la baja de la tasa del impuesto al valor agregado sobre los medicamentos, fueron objeto de textos de ley.

Las disposiciones reglamentarias inciden sobre los ingresos de manera restringida: por ejemplo, el aumento de los precios del tabaco genera ingresos adicionales significativos (siempre que las normas fiscales permanezcan invariables).

2. *Las modificaciones legislativas*

2.1 *Las leyes de presupuesto complementarias*

En la práctica, son de dos tipos:

- La ley de presupuesto complementaria de fin de año tiene por objeto rectificar las sumas presupuestarias tomando en consideración las recaudaciones efectivas de los ingresos y los déficits o recursos disponibles, que surgen durante la gestión. Estas leyes anuncian la ley de finiquito.
- Las leyes de presupuesto complementarias adoptadas durante el año son más solemnes que los decretos de anticipos, no están sujetas a la obligación de mantener el equilibrio financiero de la ley presupuestaria inicial y son objeto de un procedimiento relativamente complicado. Éstas pueden viabilizar variaciones en la política económica y social, con motivo por ejemplo de un cambio de gobierno, o por la puesta en marcha de un plan de reactivación. En cuanto a las medidas, transcurre un lapso de varios meses entre la decisión inicial y su ejecución.

La ley de presupuesto complementaria también puede dar lugar a la adopción de medidas nuevas, de ingresos o gastos. Habida cuenta de su fecha de aprobación (finales de diciembre), su ejecución se traslada a menudo al próximo ejercicio presupuestario.

2.2 *Los ajustes de la ley de finiquito*

La ley de finiquito desempeña un papel pasivo, de comprobación de los resultados definitivos de los ingresos y gastos y de los ajustes crediticios. Los movimientos propuestos no tienen consecuencias desde el punto de vista de la acción, pero pueden revelar situaciones anteriores.

En conclusión, para ajustar la política presupuestaria a las necesidades de la situación económica, el gobierno dispone de una gran variedad de medios.

Si los montos en juego son limitados, se pueden hacer generalmente movimientos reglamentarios, que son de ejecución inmediata.

Si los créditos necesarios son más importantes, la opción entre el recurso al decreto de anticipos o la ley de presupuesto complementaria se orienta según consideraciones de urgencia y de mantenimiento —o no— del equilibrio financiero.

Las medidas fiscales nuevas deben ser objeto de una ley.

Finalmente, al gobierno le está permitido no hacer nada y limitarse a esperar la certificación de la ley de finiquito.

Ejecución financiera de la Unión

PEDRO PULLEN PARENTE

Secretario Adjunto del Tesoro Nacional, Brasil

I. EL REORDENAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO

Desde mediados de 1985 el gobierno viene adoptando un amplio reordenamiento financiero del sector público, de manera de mejorar la cuantificación y calificación de los gastos, reducir el déficit y dar mayor transparencia a sus cuentas. Entre otras medidas, el gobierno promovió la reorganización financiera del Banco do Brasil S.A., Banco Central do Brasil y Tesoro Nacional, que se encontraban fusionados con anterioridad. Dichas medidas contemplaron:

- a) La unificación presupuestaria para el ejercicio de 1986: algunas cuentas de carácter fiscal antes ocultas en el presupuesto monetario pasaron a formar parte del presupuesto general de la Unión (PGU);
- b) El congelamiento de la "cuenta-movimiento" entre el Banco Central do Brasil y el Banco do Brasil S.A.: con esa medida el Banco do Brasil S.A. dejó de ser autoridad monetaria (con poderes de emitir dinero) y pasó a actuar como banco comercial;
- c) La creación de la Secretaría del Tesoro Nacional: se centralizaron diversas atribuciones que eran realizadas anteriormente de forma descentralizada, sin control, compatibilización, seguimiento o programación, en un único órgano integrado;
- d) El reordenamiento financiero de las relaciones entre el Banco do Brasil S.A. y el Tesoro Nacional; comisiones de servicios y de traspaso y saldo final de la "cuenta-movimiento"; se liquidaron las dependencias del Tesoro Nacional bajo tutela del Banco do Brasil y viceversa, y se dio solución final para saldar la "cuenta-movimiento";
- e) La creación de la Comisión de Coordinación Financiera (CCF): se buscó evitar la ejecución de gastos o la reducción de ingresos a través del aumento de incentivos, no previstos en los presupuestos públicos;

- f) La transferencia del Banco Central do Brasil al Ministerio de Hacienda, de la administración de la deuda pública interna federal y de los fondos y programas:
se buscó transformar al Banco Central do Brasil en una institución independiente, con atribuciones clásicas de control de las políticas monetaria y cambiaria;
- g) La unificación presupuestaria para el ejercicio de 1988:
se incluyó en el PGU el presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, eliminándose así la posibilidad de que el Poder Ejecutivo (inclusive el Banco Central) realizara gastos sin previa autorización del Congreso Nacional;
- h) El programa de saneamiento financiero de los Estados y municipios:
se estableció una línea de crédito de refinanciamiento para atender, total o parcialmente, el servicio de la deuda interna ante el sistema financiero nacional, y una línea de crédito para atender el déficit relativo a los gastos corrientes;
- i) La nueva política agrícola:
se persiguió con ello eliminar los subsidios crediticios y fijar precios realistas;
- j) La elaboración del plan de control macroeconómico:
se fijaron metas y directrices a ser alcanzadas para colocar al país en la trayectoria deseada de crecimiento económico autosostenible con bajos niveles de inflación; y
- k) La separación financiera entre el Banco Central y el Tesoro Nacional:
se liquidaron todas las operaciones de crédito del Tesoro Nacional realizadas por el Banco Central do Brasil con recursos provenientes de la expansión monetaria y la colocación de bonos públicos.

Cambios recientes en el presupuesto de la Unión

Cuadro resumen

<i>Presupuesto</i>	<i>Operaciones fiscales tradicionales</i>	<i>Servicio de deuda pública Público</i>	<i>Cartera BACEN</i>	<i>Adquisición de productos agrícolas</i>
Hasta 1986 *	PGU	PM	PM	PM
1986 *	PGU	PGU	PGU	PGU
1987 *	PGU	PGU	PM	PM
1988 *	PGU	PGU	PGU	PGU/PC

Cambios recientes efectuados en el presupuesto de la Unión (Continuación)

Presupuesto	PROFIES *	Operaciones de crédito	Operaciones cambiarias BACEN	Fondos
Hasta 1986 *	PM	PM	PM	PP
1986 *	PGU	PM	PM	PP
1987 *	PGU	PM	PGU	PP
1988 *	PGU/PC	PGU/PC	PM	PGU/PP

PM: Presupuesto monetario.

PGU: Presupuesto General de la Unión.

PC: Presupuesto de las operaciones oficiales de crédito.

PP: Presupuesto propio.

* Son los programas sujetos a tratamiento financiero específico, tales como: gastos de transporte, almacenamiento, seguros de las operaciones de precios mínimos de garantía y adquisición de productos agrícolas, subsidios, etc.

1. Sólo los gastos fiscales tradicionales (gastos de personal, mantenimiento e inversión) formaban parte del presupuesto fiscal, mientras que los demás (operaciones de crédito al sector agrícola, subsidios y políticas de precios mínimos de garantía) se ejecutaban a través del presupuesto monetario. La fuente de recursos que permitió cubrir este último conjunto de gastos fue la emisión primaria de dinero y la venta de bonos de deuda pública interna federal; no hubo programación, seguimiento o control de los gastos incluidos en el presupuesto monetario; el instrumento más utilizado por el gobierno para ejecutar sus gastos fue la "cuenta-movimiento" del Banco Central en el Banco do Brasil S.A.
2. En 1986, como un primer paso para la unificación presupuestaria, se transfirieron al presupuesto general de la Unión algunos gastos de carácter fiscal que estaban contenidos anteriormente en el presupuesto monetario. Se transfirieron los gastos de adquisición de productos agrícolas, servicio de la deuda en circulación (pública y cartera del BACEN) y los Profies, inclusive los gastos relativos a transporte, comisión, almacenamiento y seguros de las operaciones ligadas a la política de precios mínimos de garantía. Con estas medidas, el presupuesto fiscal (tradicional), que era superavitario, pasó a presentar resultados negativos, los que fueron cubiertos con la venta de bonos de deuda pública interna federal.
3. En el presupuesto de 1987 se realizaron tres cambios básicos:
El primero fue la transferencia del presupuesto general de la

Unión al presupuesto monetario de las operaciones de adquisición de productos agrícolas, que pasaron a ser financiadas con recursos específicos del Banco Central do Brasil, bajo la tutela del Ministerio de Hacienda. Los gastos de transporte, almacenamiento y seguros permanecieron en el presupuesto general de la Unión.

El segundo fue la transferencia del presupuesto general de la Unión al presupuesto monetario de los gastos reales de los bonos de deuda pública interna en la cartera del Banco Central, bajo responsabilidad de esta institución.

El último fue la transferencia del presupuesto monetario al presupuesto general de la Unión de los gastos relativos a las operaciones cambiarias del Banco Central.

4. Para el ejercicio fiscal de 1988, la unificación presupuestaria se acompañó de la creación del presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, como anexo del nuevo presupuesto general de la Unión.

Así, se transfirieron al "presupuesto de crédito" todos los gastos de financiamiento a los sectores agrícola y exportador, y los gastos de los Profies.

Quedan explicitados, de manera transparente en el presupuesto general de la Unión, los subsidios y gastos fiscales involucrados en las operaciones de crédito y compra de productos agrícolas.

Los gastos reales de los bonos de deuda pública interna federal en circulación (público y cartera del BACEN) pasaron a formar parte del presupuesto general de la Unión, mientras que los gastos de las operaciones cambiarias del Banco Central regresaron al presupuesto monetario.

II. LA SECRETARÍA DEL TESORO NACIONAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS

La creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) forma parte del programa de reestructuración institucional que ha venido experimentando la economía brasileña en los últimos dos años.

Para que el gobierno y en particular el Ministerio de Hacienda estuviera en condiciones de administrar las transformaciones emprendidas, fue necesario crear una estructura operacional eficiente en el ámbito de la Secretaría del Tesoro Nacional y desarrollar y operar un sistema innovador de administración financiera federal.

La STN incorporó la antigua Comisión de Programación Financiera (CPF) y la Secretaría Central de Control Interno (SECIN) y recibió nuevas atribuciones, que se describen a continuación.

La creación de la STN permitió el reordenamiento de la admi-

nistración financiera federal con miras a ejercer un control efectivo de los gastos del gobierno. Para ello, se conformaron seis secretarías con las siguientes funciones:

- a) órgano central de los sistemas de administración y programación financiera, contabilidad y auditoría;
- b) calificación y cuantificación del gasto;
- c) seguimiento de los compromisos de los Estados, municipios, empresas estatales e instituciones financieras oficiales federales que pueden, de manera directa o indirecta, afectar las finanzas públicas federales; y
- d) presencia efectiva en el conjunto de responsabilidades del gobierno federal relativas a préstamos, financiamientos, avales y otras garantías, así como a los haberes mobiliarios representativos de participación societaria de la Unión en empresas públicas, sociedades de economía mixta y otras entidades;
- e) control de las operaciones de crédito del Tesoro Nacional.

Se operacionalizaron las principales funciones de la STN en un plan de trabajo, que en resumen visualiza el perfeccionamiento de la gestión de los recursos públicos a través de: 1) desarrollo de sistemas normativos y administrativos, y 2) seguimiento y control financiero del sector público.

Dicho programa buscó mejorar los métodos de control de la gestión pública; se encuentra hoy en plena ejecución una vez desarrollado el "sistema integrado de administración financiera" (SIAFI), cuyos objetivos principales son:

- a) proveer a los órganos centrales, sectoriales y ejecutores de los mecanismos adecuados para el control diario de la ejecución presupuestaria y financiera y de los saldos contables;
- b) proporcionar los medios para agilizar la programación financiera, optimizando la utilización de los recursos del Tesoro;
- c) permitir que la contabilidad sea fuente de información administrativa en todos los niveles;
- d) integrar y compatibilizar la información disponible en todos los órganos;
- e) obtener transparencia en los gastos públicos.

III. LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL TESORO NACIONAL enero-septiembre, 1987

III.1 *El mes de septiembre*

La ejecución financiera del Tesoro Nacional relativa a la ejecución

del presupuesto general de la Unión, registró en septiembre pasado un resultado negativo de Cz\$ 25.134 millones, con ingresos y gastos netos de Cz\$ 108.268 y Cz\$ 133.402 millones respectivamente.

La recaudación neta de Cz\$ 108.268 millones, que registró un incremento nominal de 2.5% con respecto al mes anterior, fue resultado de los ingresos totales de Cz\$ 112.518 millones y de reducciones a título de transferencias de recursos de los fondos de incentivos fiscales y de traspasos al Banco Central do Brasil de los préstamos obligatorios de Cz\$ 1.184 y Cz\$ 3.066 millones, respectivamente.

El gasto del Tesoro Nacional en el mes de septiembre, a su vez, se situó en un tope bastante superior al registrado en agosto (+ 39.4 %), alcanzando Cz\$ 133.402 millones. Los principales gastos verificados en el mes son:

- a) transferencias a Estados y municipios: se transfirieron a Estados, municipios, territorios y Distrito Federal, a título de fondos de participación, cerca de Cz\$ 24.050 millones;
- b) gastos de personal y contribuciones sociales: en el mes de septiembre se desembolsaron Cz\$ 30.721 millones;
- c) servicio de la deuda interna y externa: se liberaron cerca de Cz\$ 14.385 millones para cubrir gastos relativos a las amortizaciones y al servicio de la deuda interna y externa de los órganos federales;
- d) programas financiados por el FINSOCIAL: se traspasaron Cz\$ 7.399 millones a los programas financiados con contribución del Fondo de Inversión Social;
- e) programas con financiamiento específico - PROFIE: el financiamiento de estos programas que formaba parte del llamado presupuesto monetario, pasó a integrar el PGU en 1986. En septiembre, se liberaron cerca de Cz\$ 38.900 millones para cubrir estos gastos, de los cuales Cz\$ 6.312 millones se transfirieron al Banco do Brasil (PROFIE/BACEN); en el mes de agosto se desembolsaron también cerca de Cz\$ 19.970 millones para la mantención de los órganos federales y otros gastos no incluidos en los demás ítems.

En el mes bajo estudio, el Tesoro Nacional utilizó recursos provenientes de operaciones de crédito interno y externo, cuyos valores representan Cz\$ 33.840 y Cz\$ 12.000 millones, respectivamente.

El impacto de la ejecución financiera del Tesoro Nacional sobre la base monetaria fue expansiva del orden de Cz\$ 18.822 millones, resultado del déficit de caja de Cz\$ 25.134 millones y de transferencias al Banco Central do Brasil (PROFIE-BACEN) por Cz\$ 6.312 millones.

III.2 Período acumulado de enero a septiembre, 1987

En este período, la ejecución financiera del Tesoro Nacional presentó un resultado negativo del orden de Cz\$ 51.740 millones, con ingresos y gastos netos de Cz\$ 671.103 y Cz\$ 722.843 millones, respectivamente.

El total recaudado (Cz\$ 671.103 millones) se situó en términos reales 6.9% por debajo del total recaudado en igual período en 1986, como reflejo del menor ritmo de crecimiento de las actividades de comercio, producción y servicios.

A su vez, los gastos de caja presentaron una caída real de 7.2% con respecto a lo acumulado durante el mismo período en 1986.

Los gastos de personal y contribuciones sociales registraron un crecimiento real de 1.8%, alcanzando Cz\$ 208.380 millones, lo que representa cerca de 26.7% del total de gastos desembolsados.

Las transferencias a Estados y municipios, territorios y Distrito Federal tuvieron también un crecimiento real de 11.6% en el período, resultado de la evolución positiva de la recaudación del IPI¹ en el inicio del año, alcanzando Cz\$ 149.761 millones a fines de septiembre.

Por otra parte, se transfirieron Cz\$ 36.948 millones a los programas financiados con contribuciones del Fondo de Inversión Social.

En el período analizado, se liberaron cerca de Cz\$ 125.434 millones para cubrir gastos del PROFIE, de los cuales Cz\$ 29.128 millones fueron transferidos al Banco Central do Brasil.

Finalmente, el rubro de "otros gastos" alcanzó Cz\$ 162.446 millones, lo que representa cerca de un 20.8% del total de los recursos desembolsados.

El resultado de caja negativo de Cz\$ 51.740 millones observado en el período se financió con reservas por Cz\$ 110.840 millones provenientes de operaciones de crédito interno y externo, lo que contribuyó para que el Tesoro Nacional acumulara un superávit de caja de Cz\$ 59.100 millones.

Hasta finales de septiembre, la ejecución financiera del Tesoro Nacional registró un impacto monetario expansivo de apenas Cz\$ 22.612 millones, lo que corresponde a 0.2% del PIB estimado para el año, resultado bastante satisfactorio frente a la meta de 1.4% establecida en el plan de control macroeconómico.

¹ IPI: impuesto a productos industriales.

*Ejecución financiera del Tesoro Nacional
acumulado enero-septiembre*

(Cz\$ millones)

Clasificación	1986	1987	Var % ^a	
			Nominal	Real
1. Ingreso total de caja	294.068	781.943	165.9	— 2.6
1.1 Ingreso fiscal	264.142	671.103	154.1	— 6.9
1.2 Operaciones de crédito	29.926	110.840	270.4	35.7
— interno	29.926	33.840	...	...
— externo	0	77.000	...	...
2. Gasto fiscal (2.1 — 2.2)	285.348	722.843	153.3	— 7.2
2.1 Recursos desembolsados	307.754	781.822	154.0	— 6.9
— fondos de participación	49.149	149.761	204.7	11.6
— personal y contribuciones sociales	74.992	208.380	177.9	1.8
— servicio de la deuda	28.390	84.367	197.2	8.8
— Profie total	84.529	125.434	48.4	— 45.6
• Profie	48.698	96.306	97.8	— 27.6
• Profie Bacen	35.831	29.128	— 18.7	— 70.2
— PIN/Proterra	8.034	14.486	80.3	— 34.0
— Finsocial	10.359	36.948	256.7	30.6
— Otros	52.301	162.446	210.6	13.8
2.2 Depósitos a la vista del gobierno	22.406	58.979	163.2	— 3.6
3. Resultado de caja (1.1 — 2) ^b	— 21.206	— 51.740	...	...
4. Resultado de caja (1 — 2) ^c	8.720	59.100	577.7	148.3
5. Impacto monetario ^d	14.625	— 22.612	...	...
6. Disponibilidad de recursos	26.515	135.393	418.2	89.8

^a Deflactor utilizado: inflación promedio en el período: 173%.

^b Resultado parcial de caja, tomando únicamente en consideración los ingresos provenientes de operaciones de crédito, conforme a la autorización expresa de la Ley Presupuestaria y alteraciones respectivas.

^d Impacto monetario: ingreso fiscal (1.1) — gasto fiscal (2) + transferencias al Banco Central (PROFIE-BACEN).

(—) Expansión monetaria, (+) contracción monetaria.

Ejercicio, 1987

Ejecución Financiera del Tesoro Nacional
Cz\$ millones

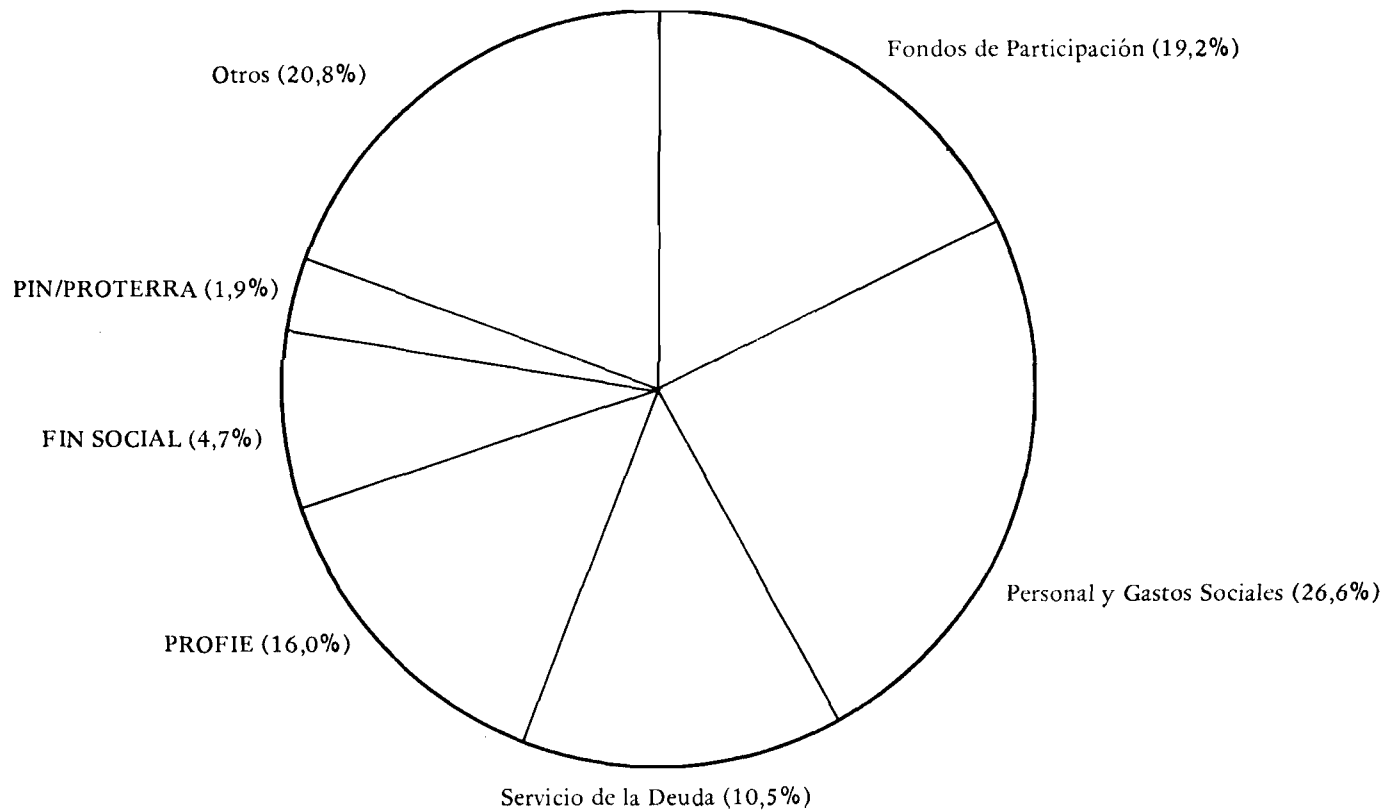
	Enero	Febr.	Marzo	Abril	Mayo
1 — Ingresos de la Unión	38.510	46.962	41.050	88.653	80.292
2 — Incentivos fiscales - IRPJ	1.053	1.856	106	4.137	4.560
3 — Préstamos compulsorios - FND/BACEN	1.065	6.412	0	4.399	4.253
4 — Ingresos del Tesoro (1 — 2 — 3)	36.392	38.694	40.944	80.117	71.479
5 — Gastos del Tesoro	35.652	37.595	27.920	79.386	77.439
6 — Libramientos - STN	45.008	40.490	39.324	87.358	77.516
6.1 — Transf. a Estados y Municipios	8.277	9.508	10.140	14.451	17.104
6.2 — Otras transferencias	1.348	2.092	506	4.285	4.701
6.3 — Personal y Gastos Sociales	14.452	13.711	15.812	17.097	22.276
6.4 — Servicio de Deuda Interna y Externa	5.212	3.913	5.073	6.529	6.262
6.5 — Prog. financiados por FINSOCIAL	462	736	1.146	5.328	5.713
6.6 — Prog. financ. por PIN-PROTERRA	167	632	1.235	2.090	1.856
6.7 — PROFIE	5.841	4.838	3.561	14.644	8.377
6.8 — PROFIE - Transf. al Banco Central	10.592	803	310	885	1.291
6.9 — Otros Gastos	1.539	5.455	3.972	23.493	11.525
6.10 — Retorno BNB/BASA y anulaciones	(2.882)	(1.198)	(2.431)	(1.444)	(4.589)
7 — Variación cuenta proveedores	9.356	2.895	11.404	7.972	77
8 — Resultado de la ejecución	740	1.099	13.024	731	(5.960)
9 — Títulos federales (OTN/LTN)	0	0	0	0	0
10 — Financiamiento externo	0	0	0	0	0
11 — Resultado del Tesoro	740	1.099	13.024	731	(5.960)
12 — Impacto monetario probable (8 + 6.8)	11.332	1.902	13.334	1.616	(4.669)
13 — Disponibilidades globales del Tesoro	79.033	80.132	91.156	93.887	87.927

Ejercicio, 1987 (Continuación)
Ejecución Financiera del Tesoro Nacional
Cz\$ millones

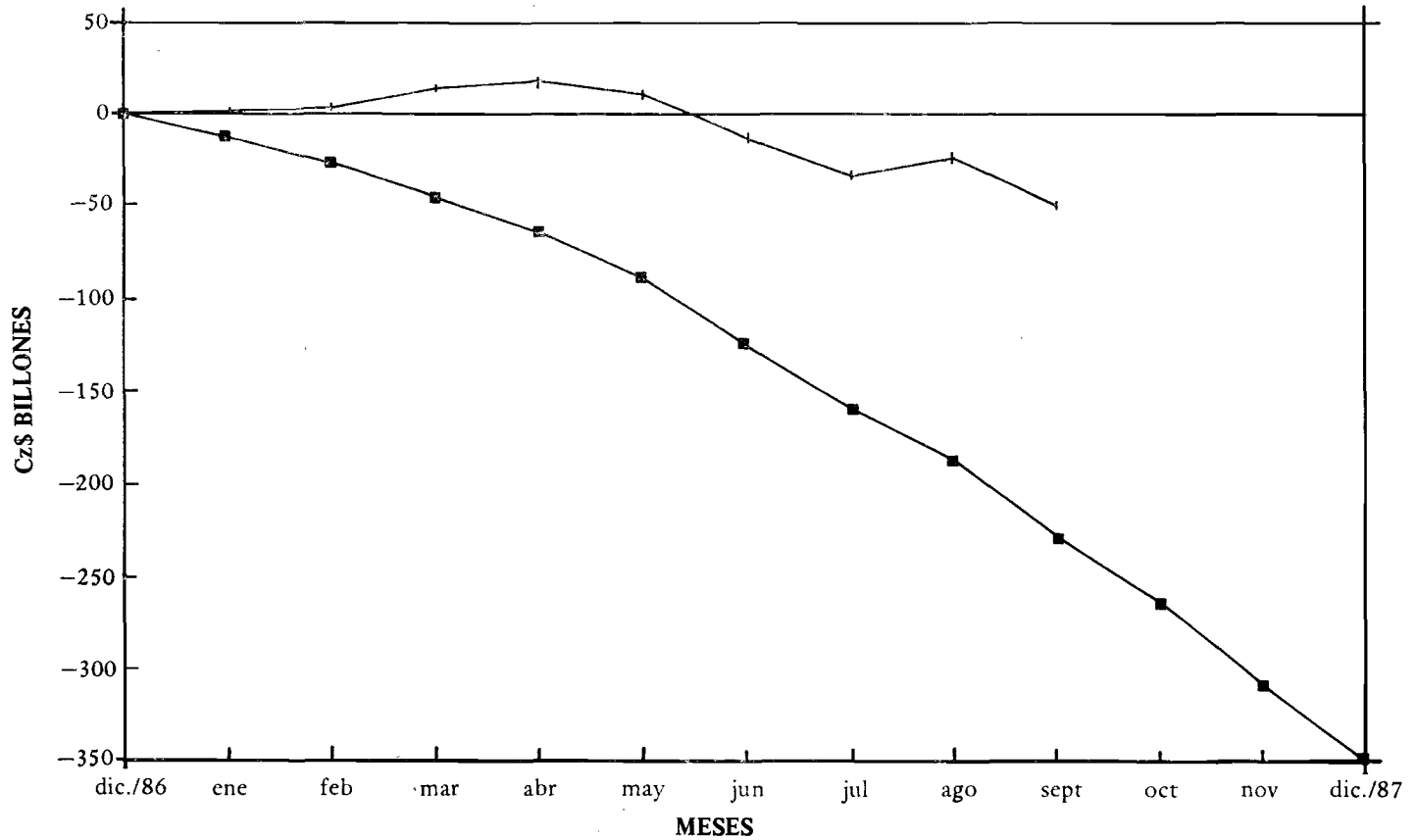
	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Sept.</i>	<i>TOTAL</i>
1 — Ingresos de la Unión	104.658	103.905	110.599	112.518	727.147
2 — Incentivos fiscales - IRPJ	2.232	2.338	3.453	1.184	20.919
3 — Préstamos compulsorios - FND/BACEN	4.485	9.943	1.502	3.066	35.125
4 — Ingresos del Tesoro (1 — 2 — 3)	97.941	91.624	105.644	108.268	671.103
5 — Gastos del Tesoro	121.974	113.772	95.703	133.402	722.843
6 — Libramientos - STN	122.315	117.922	105.840	146.049	781.872
6.1 — Transf. a Estados y Municipios	19.082	22.242	24.907	24.050	149.761
6.2 — Otras transferencias	2.854	3.656	5.278	7.181	31.901
6.3 — Personal y Gastos Sociales	37.133	28.897	28.281	30.721	208.380
6.4 — Servicio de Deuda Interna y Externa	14.699	15.196	13.098	14.385	84.167
6.5 — Prog. financiados por FINSOCIAL	2.622	7.842	5.700	7.399	36.948
6.6 — Prog. financ. por PIN-PROTERRA	503	2.413	2.994	2.596	14.486
6.7 — PROFIE	9.537	9.902	7.018	32.588	96.306
6.8 — PROFIE-Transf. al Bco. Central	5.840	1.095	2.000	6.312	29.128
6.9 — Otros Gastos	30.874	30.352	18.132	22.923	148.265
6.10 — Retorno BNB/BASA y anulaciones	(829)	(3.673)	(1.568)	(2.106)	(17.720)
7 — Variación cuenta proveedores	341	4.150	10.137	12.647	58.979
8 — Resultado de la ejecución	(24.033)	(22.148)	9.941	(25.134)	(51.740)
9 — Títulos federales (OTN/LTN)	0	0	0	33.840	33.840
10 — Financiamiento externo	0	25.000	40.000	12.000	77.000
11 — Resultado del Tesoro	(24.033)	2.852	49.941	20.706	59.100
12 — Impacto monetario probable (8 + 6.8)	(18.193)	(21.053)	11.941	(18.822)	(22.612)
13 — Disponibilidades globales del Tesoro	63.894	66.746	116.687	137.393	137.393

RECURSOS LIBERADOS

Enero - Septiembre, 1987



RESULTADO DE CAJA DEL TESORO NACIONAL



A fines de septiembre, el Tesoro Nacional mantenía en caja cerca de Cz\$ 137.393 millones, resultado del saldo inicial a principios de año de Cz\$ 78.293 millones y de Cz\$ 59.100 millones acumulados en el período de enero a septiembre de 1987.

El resultado negativo de caja (sin considerar las operaciones de crédito) acumulado en el período, de Cz\$ 51.740 millones, es ampliamente satisfactorio en relación con el valor autorizado por el presupuesto general de la Unión. El resultado negativo estimado hasta el fin de año es igual a la suma de las necesidades de financiamiento (operaciones de crédito interno y externo) aprobadas por el Congreso Nacional en la Ley Presupuestaria, Primera y Segunda "Lei de Exceso" (remanentes), que alcanza cerca de Cz\$ 350.000 millones.

El gráfico que se presenta a continuación muestra la evolución de los resultados de caja esperados y realizados por el Tesoro Nacional, tomando como base las autorizaciones del Congreso Nacional. Como puede observarse, el déficit de caja acumulado hasta agosto, es inferior al previsto.

IV. EL DÉFICIT PÚBLICO EN 1987

El cálculo de las necesidades de financiamiento neto del sector público —concepto operacional (NFSP-CO)— se realiza con base en informaciones provenientes del propio sector financiero (bajo la línea) omitiendo las correcciones monetaria y cambiaria de los registros. Esta metodología mide el aumento de endeudamiento de cada unidad presupuestaria perteneciente a cada organismo, o instrumento financiador, en el Banco Central do Brasil o fuera de éste, tales como:

- autoridad monetaria;
- bancos comerciales;
- las demás instituciones financieras;
- contratistas y proveedores
- deuda interna en poder del público;
- financiamiento externo.

El Banco Central do Brasil publica las estadísticas de las NFSP-CO clasificándolas en seis grupos:

- gobierno central;
- gobiernos estatales y municipales;
- empresas estatales;
- agencias descentralizadas;
- seguridad social;
- fondos y programas.

En 1986, las NFSP-CO presentaron el siguiente comportamiento:

Necesidades de Financiamiento Neto del Sector Público
—Concepto operacional— 1986
(Cz\$ millones)

<i>Clasificación</i>	<i>Valor</i>	<i>% PIB</i>
I. Gobierno Central	36.035	0.9
II. Gobiernos estatales y municipales	38.713	1.0
III. Empresas estatales	84.414	2.3
IV. Entidades descentralizadas	897	—
V. Seguridad social	- 9.548	-0.2
VI. Fondos y programas	-12.774	-0.3
Total	137.737	3.7

Ya en mayo último, cuando el gobierno elaboró las estadísticas referentes a las NFSP-CO para 1987, se observaron valores muy elevados, lo que permitió que las autoridades adoptasen medidas para reducirlos. De esta forma, además de establecer metas de desempeño para diversos indicadores de la economía, el plan de control macroeconómico elaborado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por el Presidente de la República, estableció que la relación NFSP-CO/PIB debía bajar de 6.2% previsto inicialmente a 3.5% a fines de este año.

Los cuadros presentados a continuación registran los valores estimados inicialmente, los cortes propuestos en el plan y las estimaciones finales de las NFSP-CO para 1987.

Necesidades de Financiamiento Neto del Sector Público
—Concepto operacional— 1987*
(Cz\$ millones)

<i>Clasificación</i>	<i>Inicial</i>	<i>Recortes</i>	<i>Final</i>
I. Gobierno central	285.377	124.300	161.077
II. Gobiernos estatales y municipales	235.556	59.988	175.568
III. Empresas estatales	225.540	119.076	106.464
— Aportes del F.N.D.	- 46.300	0	0
IV. Entidades descentralizadas	0	0	0
V. Seguridad social	2.417	0	2.417
VI. Fondos y programas	-10.096	0	-10.096
Total	692.494	303.364	389.130

* Crecimiento real del PIB: 5.0 %.
Inflación promedio del período: 187.0 %.
Valor del PIB: Cz\$ 11.119.556 millones.

Necesidades de Financiamiento Neto del Sector Público
 —Concepto operacional— 1987 *
 (como porcentaje del PIB)

<i>Clasificación</i>	<i>Inicial</i>	<i>Recortes</i>	<i>Final</i>
I. Gobierno central	2.5	1.1	1.4
II. Gobiernos estatales y municipales	2.1	0.5	1.6
III. Empresas estatales	2.1	1.1	1.0
— Aportes del F.N.D.	-0.4	0.0	-0.4
IV. Entidades descentralizadas	0.0	0.0	0.0
V. Previsión social	0.0	0.0	0.0
VI. Fondos y programas	-0.1	0.0	-0.1
Total	6.2	2.7	3.5

* *Idem.*

Necesidades de Financiamiento Neto del Sector Público
 1987
 esfuerzo fiscal

<i>Clasificación</i>	<i>Variación absoluta Cz\$ millones</i>	<i>Variación relativa %</i>
1. Gobierno Central	-124.300	-43,56
— reducción de las transferencias	- 15.100	- 2,31
— impuestos y otros gastos financieros de la deuda pública	- 15.100	- 9,01
— reducción de gastos	- 87.200	-10,62
— subsidio al trigo	- 12.000	-27,29
— gastos netos productos agropecuarios	- 20.000	-19,33
— otros gastos corrientes	- 36.945	-15,22
— otros gastos de capital	- 18.255	-13,80
— aumento del "float"	22.000	20,72
2. Empresas estatales federales	-119.076	-52,80
— reducción de gastos	- 70.383	- 4,10
— personal	- 11.791	- 5,23
— gastos financieros	- 4.473	- 2,14
— otros costos	- 22.660	- 2,75
— inversión	- 30.560	- 9,22
— otros gastos de capital	- 899	- 0,71
— aumento de ingresos	48.693	3,21
— operacionales	44.864	3,41
— otros ingresos	3.829	4,78
3. Estados y municipios	- 59.988	-25,47
— deuda interna	- 38.474	-31,54
— bonos	- 38.474	-47,87
— anticipos adicionales de ingresos	- 6.681	-17,38
— saneamiento fin. bancos estatales	- 14.833	-27,48
Total (1 + 2 + 3)	-303.364	-43,80

Como se puede observar, la meta establecida por el plan indica la necesidad de un esfuerzo fiscal de Cz\$ 303.364 millones (2.7% del PIB), lo que corresponde a una reducción de cerca de 44% con respecto a lo estimado inicialmente. El cuadro a continuación muestra el origen de dicho esfuerzo fiscal.

El cuadro a continuación muestra la participación de cada esfera de gobierno en las estimaciones iniciales y finales y el esfuerzo fiscal.

Necesidades de Financiamiento Neto del Sector Público
1987
—Participación de cada esfera de gobierno—

<i>Clasificación</i>	<i>Inicial</i>	<i>Recortes</i>	<i>Final</i>
I. Gobierno central	41.2	41.0	41.4
II. Gobiernos estatales y municipales	34.0	19.8	45.1
III. Empresas estatales	32.6	39.2	27.4
— Aportes del F.N.D.	— 6.7	0	— 11.9
IV. Ent. descentralizadas	0	0	0
V. Seguridad social	0.3	0	0.6
VI. Fondos y programas	— 1.4	0	— 2.6
Total	100.0	100.0	100.0

V. LA UNIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1988

La propuesta del presupuesto general de la Unión para 1988 enviada al Congreso Nacional en agosto último presenta por primera vez la programación de los fondos de administración federal y el presupuesto de las operaciones oficiales de crédito.

Con la incorporación en el presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, pasan al PGU las cuentas de naturaleza fiscal que se financiaban con recursos específicos del Banco Central do Brasil; esta medida, además de otorgar mayor transparencia a los gastos públicos, permitirá que esa institución ejerza mejor las funciones de un banco central clásico, es decir, las de control de la política monetaria y cambiaria.

La propuesta presupuestaria de la Unión se elaboró sobre la base de los siguientes parámetros:

- inflación (dic./dic.): 60.0 %
- crecimiento PIB: 6.0 %
- saldo balanza comercial: US\$ 10 billones
- NFSP-CO: 2.0 % del PIB

Todos los parámetros utilizados se compatibilizan con las metas

establecidas en el plan de control macroeconómico; para alcanzar la meta de las NFSP-CO de 2.0% del PIB para 1988, el PGU deberá responder por 1.27%, quedando el resto a cuenta de las necesidades de financiamiento de las empresas estatales, Estados y municipios y sistema nacional de asistencia y seguridad social.

El ingreso del Tesoro se estimó en Cz\$ 3.238,5 billones, de los cuales Cz\$ 2.155,1 billones corresponden a ingresos corrientes y Cz\$ 1.083,4 billones a ingresos de capital. Los ingresos fiscales (excepto las operaciones de crédito) presentan un crecimiento nominal de 88.0%, con respecto a 1987; el pequeño incremento real resultante es función del desfase promedio de los dos meses existentes entre que se devengan los tributos y su recaudación efectiva, en un contexto de inflación decreciente.

La programación del gasto en la cuenta de recursos del Tesoro se estimó en Cz\$ 3.238,5 billones, de los cuales Cz\$ 1.986,5 billones corresponden a gastos corrientes, Cz\$ 1.232,0 billones a gastos de capital y Cz\$ 20,0 billones a reservas de contingencia.

*Composición de gastos
(en Cz\$ billones)*

Total	3.238,5
— Personal y contribuciones sociales	551,0
— Otros gastos corrientes y de capital	2.027,6
— Servicios de la deuda	639,9
— Reservas	20,0

Las asignaciones de recursos a prioridades sociales, en el marco de los objetivos y la estrategia trazada por el gobierno, deberán presentar en 1988 un aumento de 90.4% respecto al año anterior, de acuerdo con la siguiente composición:

*Asignaciones a prioridades sociales
Programación presupuestaria para 1988
(en Cz\$ billones)*

Total	290,4
— Alimentación	51,2
— Salud	50,4
— Saneamiento	10,5
— Educación	28,7
— Vivienda y mejoras urbanas	25,6
— Reorganización y reforma agraria	37,7
— Transporte masivo	16,0
— Riego	36,9
— Proyecto Nordeste	16,3
— Justicia y asistencia social	17,1

El presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, a su vez, comprende los ingresos y desembolsos relacionados con los programas de crédito, subsidios crediticios, adquisición y venta de productos amparados por la política de precios mínimos de formación de stocks reguladores.

Este presupuesto destina recursos al saneamiento de las instituciones financieras federales y estatales bajo el régimen de administración especial temporaria, el refinanciamiento de deudas de la Unión, Estados y municipios con avales del Tesoro Nacional, y la micro, pequeña y mediana empresa.

Las asignaciones de este presupuesto se estiman en Cz\$ 1.281,0 billones, y se desglosan de la siguiente manera:

*Presupuesto de crédito
Asignaciones previstas para 1988
(en Cz\$ billones)*

Total	1.381,0
<i>Refinanc. Deuda externa</i>	<i>Estados/Municipios</i>
— Empresas estatales	336,5
— Financiamiento corriente agrícola	313,1
— Política de precios mínimos de garantía	308,6
— Fomento al sector exportador	120,5
— Otras	302,3

El financiamiento de estas empresas se realizará a través de dos fuentes: los retornos de préstamos estimados en Cz\$ 823,1 billones, que constituyen ingresos propios del presupuesto; y la emisión de bonos del Tesoro Nacional por Cz\$ 557,0 billones, ya incluidos en el total de los ingresos de capital del Tesoro Nacional.

Es importante destacar que el crecimiento del ingreso proveniente de las operaciones de crédito interno resulta de hacer explícito el volumen adicional de bonos del Tesoro necesario para financiar el déficit del presupuesto de las operaciones oficiales de crédito. Hasta 1987, estos recursos permanecen en el ámbito de las cuentas del Banco Central del Brasil y serán incorporados al PGU.

Los criterios seguidos para medir las NFSP operacionales son: a) el financiamiento al sector privado no forma parte de este concepto; b) los avales concedidos por el Tesoro ya están contemplados en los presupuestos de las empresas estatales y de los Estados y municipios; y c) el saneamiento financiero de Estados y municipios está contemplado en sus presupuestos.

Necesidad de financiamiento neto del PGU
Concepto operacional
(Cz\$ billones)

A. Presupuesto fiscal tradicional	
I. Ingresos	2.155,4
— tributarios	1.746,3
— otros	409,1
II. Gastos	2.415,7
— personal	551,0
— deuda	343,4
— transferencias a Estados/DF/municipios	568,8
— otros gastos corrientes	427,4
— otros gastos de capital	505,1
— reserva de contingencia	20,0
III. Déficit presupuestario - NEC. Fin. Bruto (I - II)	260,3
IV. Deuda	(164,0)
— amortización (excluye empresas estatales)	(164,0)
V. Participación de la Unión en el capital de las empresas estatales	(63,5)
VI. Necesidad de financiamiento neto - NFN (III + IV + V)	32,8
VII. NFN/PIB (en %)	0,16
B. Presupuesto de las operaciones oficiales de crédito	
I. Ingresos	823,1
— Retorno de préstamos	823,1
II. Gastos	1.381,0
— Concesión de préstamos	1.275,5
— Equilibrio de precios	39,4
— Amortización y servicio de la deuda	66,1
III. Déficit presupuestario - necesidad financiera bruta (I - II)	557,9
IV. Refinanciamiento deuda externa con aval del Tesoro	(323,5)
V. Saneamiento financiero de Estados y municipios	(52,3)
VI. Financiamiento neto al sector privado	(23,1)
VII. Necesidad de financiamiento neto - NFN (III + IV + V + VI)	159,0
VIII. NFN/PIB (en %)	0,76
C. Servicio de la deuda interna	
I. Gastos	264,9
II. Cartera del Banco Central	190,9
III. Necesidad de financiamiento neto - NFN (I - II)	74,0
IV. NFN/PIB (en %)	0,35
D. Total necesidad de financiamiento neto	
I. Valor(A. VI + B. VII + C. III)	265,8
II. NFN/PIB (en %) (A. V + B. VIII + C. IV)	1,27

VI. EL PROYECTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El cuadro que se presenta a continuación muestra una simulación de las transferencias de recursos del PGU a los Estados y municipios en el ejercicio fiscal de 1988; se toman como referencia las normas constitucionales vigentes y la propuesta de la Comisión de Sistematización.

De acuerdo con la recaudación tributaria estimada en Cz\$ 2.155 billones para 1988, y a partir de la actual Constitución, aproximadamente Cz\$ 568,8 billones deberán transferirse a los Estados y municipios en el año próximo, lo que representa 26.4% del total de ingresos previstos.

Por otro lado, en caso de que se apruebe el nuevo proyecto de la Constitución, el valor de las transferencias a Estados y municipios en 1988 aumentará en Cz\$ 191,1 billones, alcanzando un total de Cz\$ 759,9 billones, lo que corresponde a cerca del 35.3% de la recaudación neta de gobierno.

Sobre la base de esta última hipótesis, se puede inferir que de mantenerse inalteradas las estimaciones de los demás gastos del Tesoro Nacional, el gobierno federal requeriría obtener recursos adicionales del orden del 12.0% del total de los ingresos de la Unión, ó 0.91% del PIB estimado para ese año; esta relación corresponde a más del 70% de la meta establecida por el plan de control macroeconómico para la participación NFSP-CO/PIB con origen en el Gobierno Central (1.27%).

Extrapolando la simulación para 1993, los cálculos indican que en aquel año, según el nuevo proyecto de la Constitución, la Unión deberá transferir a los Estados y municipios cerca del 42.3% del total de sus ingresos.

Estas simulaciones permiten renovar el debate y las investigaciones sobre las expectativas de los gobiernos federal, estadual y municipal en la esfera tributaria y en la realización de inversiones necesarias para el desarrollo económico.

*Transferencia a Estados y municipios
Cuadro comparativo
Constitución actual y proyecto de Constitución
(Cz\$ billones)*

	1988						1993 (valores 1988)		
	<i>Constitución actual</i>			<i>Proyecto de Constitución</i>			<i>Proyecto de Constitución</i>		
	<i>Ingreso total</i>	<i>Estados y municipios</i>	<i>Unión</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Estados y municipios</i>	<i>Unión</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Estados y municipios</i>	<i>Unión</i>
Ingreso estimado	2.155,4	568,8	1.586,6	2.155,4	759,9	1.395,5	2.155,4	910,6	1.244,6
Participación relativa	100,0	26,4	73,6	100,0	35,3	64,7	100,0	42,3	57,5
Reducción del ingreso de la Unión									
— en %						12,2			21,5
— en Cz\$ billones						191,1			341,8
Aumentos ingreso de los Estados y municipios									
— en %					33,6			68,1	
— en Cz\$ billones					191,1			341,8	

IV

SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS

Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a la privatización 1981-1986

JEAN PIERRE GUILLARD

Consejero del Tribunal de Cuentas de Francia

I. 1982-1986: EL CONFLICTO IDEOLÓGICO, EL PESO DE LOS HECHOS

I.1 Entre los países que persiguen actualmente una política de privatización de sus empresas públicas, Francia ocupa un lugar particular, debido a:

- la importancia y antigüedad del sector público, que predomina en las ramas de la energía, el transporte, el crédito, etc.
- La amplitud del programa de privatización decidido en 1986 (ley del 02-07-1986): 65 grupos que dan ocupación a 755.000 asalariados,¹ y cuyo valor se estima en 300 mil millones de francos en capitalización bursátil.
- el contexto en que se produjo la privatización: la medida que se adoptó después de un proceso de nacionalización iniciado en 1982 (ley del 11-02-1982) y que afectó a 5 de los grupos industriales franceses más grandes y a la casi totalidad de los bancos. Con las nacionalizaciones las empresas públicas llegaron a representar 20% del personal ocupado, 25% del valor agregado y 50% de las inversiones de las sociedades no agrícolas y no financieras.

Por ello, la extensión y estructura del sector público en Francia han debido enfrentar alteraciones profundas durante los últimos años.

I.2 Dichas alteraciones están vinculadas con cambios en la mayoría política del país y con los programas alternativos de gobierno propuestos; los debates se han centrado en factores políticos e ideológicos.

¹ Distribuidos como sigue:

19 sociedades de seguros:	55.000 asalariados.
282 organismos financieros:	214.000 asalariados.
341 empresas industriales:	350.000 asalariados.

En relación con las nacionalizaciones, el “programa común de la izquierda” redactado en 1972 insiste en el cambio cualitativo que resulta de la transferencia de capital al Estado: se trata de transformar el comportamiento de la empresa sustituyendo la lógica de la ganancia por una “*democracia industrial*”, caracterizada por nuevas relaciones sociales, nuevos criterios de selección de proyectos de inversión y una asignación de recursos más conforme al interés nacional.

El discurso que acompaña a las privatizaciones se nutre asimismo de consideraciones ideológicas: se insiste en el carácter intrínsecamente perverso de la intervención del Estado, en la superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública y en los beneficios de una “*democracia financiera*” a través del “capitalismo popular”.

I.3 En este contexto, la alternancia política habría implicado automáticamente cambios en las formas de propiedad, y sería de temer que cada cambio político se tradujera en lo sucesivo en movimientos de vaivén de las empresas entre el sector público y el sector privado.

Sin embargo, los cambios de propiedad que han ocurrido en algunas empresas francesas importantes suponen algo más que una consecuencia de las divisiones ideológicas que afectan a la sociedad política de nuestro país. Tanto las nacionalizaciones de 1982 como las privatizaciones de 1986, resultado ambas de cambios en la mayoría política, se han desarrollado en un contexto económico que les confiere una lógica y coherencia propias. Los planteamientos que siguen tratan de probar que:

- las nacionalizaciones han constituido una de las respuestas posibles a la crisis;
- el Estado accionista no podía garantizar a largo plazo los fondos propios que requerían las empresas públicas, sin generar con ello fuertes desequilibrios en el sistema financiero;
- en esas condiciones, el retorno de las empresas al sector privado constituye más bien una evolución que una ruptura.

II. LAS NACIONALIZACIONES DE 1982 COMO RESPUESTA A LA CRISIS

II.1 Durante el período 1970-1982, marcado por las dos crisis petroleras, dos tendencias afectaron al sector público (en su configuración posterior a 1982):

- a) Las grandes empresas nacionales² han desempeñado un papel

² Las GEN son las grandes empresas de servicios públicos en el sector de la energía y el transporte: carbón, electricidad y gas de Francia, comisión de energía atómica, ferrocarriles y transportes parisiños.

“anticíclico”, lo que generó un endeudamiento considerable.

En relación al conjunto de empresas no financieras han aumentado su participación:

- en el valor agregado bruto,
- en el ingreso bruto de explotación, y
- en la formación bruta de capital fijo.

Sometidas a controles de precios, estas empresas sólo han podido financiar sus inversiones recurriendo al endeudamiento en forma creciente.

Al finalizar el período estas empresas se encontraban altamente endeudadas. Además, algunos proyectos de inversión aún no han concluido (nuclear e infraestructura portuaria). A raíz de la última crisis petrolera, no parece que el sector público tradicional pueda jugar el mismo papel que en el precedente decenio.

b) Las grandes empresas industriales han experimentado durante el mismo período un deterioro considerable de sus resultados:

Resultados operacionales
(en miles de millones de francos de 1983)

	1973	1981
RHONE-POULENC	1.67	(0.41)
PECHINEY-UGINE-KUHLMANN	1.03	(3.10)
USINOR	1.23	(5.17)
THOMSON	0.83	(0.19)
CII-HONEYWELL BULL	0.33	(0.55)
SACILOR	0.13	(3.53)

En este contexto, donde el país corre el riesgo de una desindustrialización rápida, las nacionalizaciones de los grandes grupos industriales pueden considerarse como *medidas de salvamento al servicio de una política de reestructuración industrial*.

II.2 Dicha reestructuración ha sido rápida y ha arrojado una sensible mejora en los resultados operacionales de las empresas.

En dos años la “geografía industrial” francesa se transformó profundamente. Los grandes grupos industriales, constituidos a menudo en los años precedentes gracias a las oportunidades financieras, se remodelaron bajo el impulso de su nuevo accionista. Las principales reestructuraciones afectaron a:

- la química,
- la electrónica y las telecomunicaciones, y
- la siderurgia.

Sin que se haya explicitado claramente el modelo a seguir, la redistribución del mapa de la industria nacional tendió por regla general a la concentración y constitución de un solo grupo empresarial de peso internacional. Desde esta óptica, las nacionalizaciones se presentaron a la opinión pública como "la vía francesa de la política antimonopolio", en un país de dimensión mediana donde el tamaño del mercado interno impone la concentración de una actividad en un solo grupo empresarial pero que necesita, por no existir competencia, que el Estado la tome bajo su control.

Al mismo tiempo, la mayor parte de las empresas industriales del sector público mejoraron sus resultados. En 1984, casi todas las empresas recuperaron una posición superavitaria, concentrándose los déficits en la Régie Renault y los dos grupos siderúrgicos.

*Resultados netos de las empresas públicas industriales
(en miles de millones de francos de 1983)*

	1981	1984
Total de empresas	— 8.28	— 12.38
Excepto RNUR - SACILOR - USINOR	+ 1.16	+ 14.60

El repunte se acompañó de un crecimiento de la inversión: 21,1% en 1985 comparado con 1980, mientras que para el conjunto del sector industrial se constata una caída de 2.8%.

III. LAS DIFICULTADES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

La situación financiera de las empresas públicas, tanto las de nacionalización reciente como las más antiguas, se caracterizaban por una fuerte tasa de endeudamiento, el elevado peso de su servicio y la insuficiencia de fondos propios. El financiamiento de su nacionalización y de sus inversiones debía recaer, como es lógico, en el Estado accionista. Como éste no pudo hacer todos los aportes necesarios y como la "socialización" del crédito no produjo los resultados previstos, las empresas públicas tuvieron que volcarse al mercado financiero.

III.1 *Los límites del Estado accionista*

En el cuadro siguiente se observa claramente que las asignaciones del Estado a sus empresas han sido inferiores a sus pérdidas y se

han orientado hacia las más deficitarias; han cubierto los déficit en vez de financiar el crecimiento.

	Resultados acumulados 1981/1985	Asignaciones del Estados a las empresas 1982/1986 (en billones francos corrientes)
Conjunto del sector industrial público	(87.12)	60.4
RNUR y siderurgia	(77.70)	44.4

Si se agrega que a partir de 1984 las restricciones presupuestarias limitaron considerablemente las posibilidades de intervención del Estado, se explica la necesidad de buscar medios alternativos para satisfacer las necesidades de financiamiento de las empresas públicas.

III.2 *¿Nacionalización de los bancos o nacionalización del crédito?*

La idea de someter la distribución del crédito a criterios de interés general o de prioridad industrial es antigua en Francia (Saint Simon, en 1827, recomienda "la centralización de los bancos más generales, de los banqueros más hábiles, en un *banco unitario*, rector, que los domine a todos, y equilibrar con equidad las diversas necesidades de crédito que experimenta la industria en todas direcciones").

El programa común de la izquierda retoma el proyecto de la "caja nacional de inversión" de 1962 (M. Jeanneney) bajo la forma de un *banco nacional de inversión* que asegure "la función de la inversión, tan importante en una economía moderna como la función monetaria, pero que en Francia se ha descuidado siempre, e incluso sacrificado en aras de la gestión de corto plazo".

En esta perspectiva, la nacionalización efectuada en el ámbito bancario en 1902, que completó la de 1945, se extiende más allá del espacio industrial, y deja pocas empresas en el sector privado (abarca 68% del personal del sector).

El "banco nacional de inversión" que centralizaría los recursos de dos grandes bancos comerciales recientemente nacionalizados (Paribas y Suez), así como de diversos institutos públicos de financiamiento preexistentes, debía ser el corolario del control por parte del Estado de los principales grupos industriales, y el medio para suplir sus necesidades de fondos propios.

El proyecto no se materializó: habría puesto al sistema financiero francés en conflicto con su entorno internacional, situación

peligrosa en una época en que el país experimentaba graves dificultades de balanza de pagos y deseaba proseguir la integración europea.

La "sociedad francesa de participación industrial" no fue más que una débil réplica del proyecto inicial y una respuesta parcial a las necesidades de financiamiento de las empresas públicas. El Estado, mayoritario en 50,01 %, realizó sus aportes a los tres grupos nacionalizados rentables de la época; los bancos contribuyeron con el resto en dinero fresco. El capital total de la sociedad (6.000 millones) se destinó a aumentos en la donación de capital en las empresas nacionales.

Además de este aporte limitado, la SFPI desempeñó la función de mejorar la imagen internacional de los bancos, cuyas empresas clientes tenían en ocasiones balances deteriorados.

Una declaración del ministro de Hacienda, J. Delors, a propósito de la SFPI, reafirma la voluntad de aquel gobierno de no cuestionar las bases y objetivos del sistema bancario a raíz de su nacionalización; en cuanto a la necesidad de recursos de las empresas industriales nacionalizadas "por parte de los bancos nacionales no se trata en modo alguno de establecer un mecanismo de financiamiento específico permanente del sector nacionalizado".

A falta de un financiamiento presupuestario o bancario adecuado, las empresas nacionales acudieron a partir de 1984 al mercado financiero.

III.3 *El retorno a la bolsa*

Varios factores han hecho que el retorno de las empresas a la bolsa, a sólo dos años de su nacionalización, fuera previsible si no inevitable:

- su endeudamiento,
- la recuperación de sus cuentas,
- las dificultades presupuestarias del Estado,
- los límites del financiamiento bancario,

y sobre todo, la situación del mercado financiero francés sobre el que se habían acumulado cambios internacionales y domésticos (escasa expansión de títulos y caída de las colocaciones inmobiliarias), que generaron una elevación de la demanda de bonos: en 1983 el monto de las emisiones de acciones triplica el de 1982.

Restaba aún transformar las disposiciones legislativas para viables así el retorno de las empresas a la bolsa: tal fue el objeto de la ley del 3 de enero de 1983 que creó *los títulos participativos* y *los certificados de inversión*. Sin entrar en la descripción detallada de

estas nuevas formas de colocación, cabe indicar solamente que sus características principales son:

- disociar el derecho a voto del derecho de propiedad,
- asociar a sus poseedores con los resultados de la empresa mediante una fórmula de remuneración que combina una base fija (generalmente la tasa de obligaciones) y un complemento variable, y
- conferirle a las sumas suscritas el carácter de fondos propios.

Los títulos participativos y los certificados de inversión han experimentado un éxito extraordinario.

*Emisión de títulos participativos de
las empresas públicas
(en millones de francos)*

	<i>Industria</i>	<i>Bancos</i>	<i>Total</i>
1983	4.050	—	4.050
1984	2.302	6.025	8.327
1985	4.940	5.014	9.954
Total	11.292	11.039	22.331

*Emisión de certificados de inversión de
las empresas públicas
(en millones de francos)*

	<i>Industria</i>	<i>Bancos</i>	<i>Total</i>
1983	36	—	36
1984	—	600	600
1985	1.943	2.336	4.279
1986 (1er. semestre)	3.201	15.557	18.758
Total	5.180	18.493	23.673

Estas cifras sugieren que las medidas aplicadas se corresponden con las necesidades de financiamiento. Pero, ¿se trataba de una solución durable?

Las desventajas de los títulos participativos surgieron casi inmediatamente: un costo elevado para el emisor, ya que la combinación de las partes fija y variable de la remuneración coloca a ésta en un nivel próximo de la tasa promedio de las obligaciones, y por ende resultan onerosos tratándose de fondos propios; una cierta reticen-

cia de los analistas para clasificar estos recursos como fondos propios, debido precisamente a su costo, que impacta sobre los coeficientes de rentabilidad.

Los certificados de inversión, lanzados con posterioridad, experimentaron su mayor desarrollo en los meses que precedieron al cambio político de marzo de 1986, en un período en que las privatizaciones eran viables; su éxito puede considerarse como una anticipación de su ulterior transformación en verdaderas acciones.

Por otra parte, existía un freno institucional a su desarrollo: la ley había fijado el monto máximo de certificados de inversión que podía emitir la empresa en 25 % del capital social, valor que podía alcanzarse en un número importante de casos.

En general, el mercado financiero ocupó el lugar del Estado en cuanto a los aportes de fondos propios a las empresas públicas: entre 1982 y 1986 el capital entregado por el Estado a sus empresas se incrementó en 70 % en francos constantes, mientras que los aportes del mercado financiero se habían multiplicado por 30.

Así, la privatización se venía gestando en el proceso de financiamiento de las empresas públicas del sector industrial entre 1982 y 1986 y, sin desconocer la importancia del cambio político que privilegió la privatización a partir de 1986, este fenómeno puede explicarse por factores estrictamente económicos.

Cabe mencionar otro factor de bloqueo del sector público: la delimitación de su espacio y el grado de flexibilidad de éste. En la medida en que las reestructuraciones y modificaciones de frontera se habían producido entre las propias empresas públicas, no se había planteado el problema del crecimiento o reducción del ámbito del sector público, delimitado por la ley en 1982. Pero era viable suponer que los grandes grupos industriales situados en el sector competitivo se encontrarían rápidamente confrontados a situaciones de adquisición, venta, o intercambio de empresas con competidores o socios del sector privado. Desde un punto de vista jurídico, estas modificaciones pertenecían al dominio de la ley. Es difícil concebir cómo tales movimientos, inherentes a la vida de las empresas, hubieran podido someterse a sanción parlamentaria. Un proyecto de 1982 distinguía las transferencias "estratégicas" sujetas a la intervención de una ley, de las transferencias simples de partes del capital o de activos, autorizadas por decreto gubernamental. Este proyecto jamás ha salido a la luz y, en ausencia de soluciones jurídicas, las empresas públicas han procedido a privatizaciones parciales incorporando en la bolsa a algunas de sus filiales.

IV. DEL BUEN USO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Si se acepta esta interpretación no ideológica de la evolución reciente del sector público en Francia, podrían extraerse tres clases de enseñanzas de alcances más general:

IV.1 *La lógica de la empresa*

El hecho de que una empresa del sector competitivo pase al control del Estado —o de cualquier otra entidad pública— no cambia la naturaleza de la empresa, que sigue sujeta a restricciones en materia de gestión y de financiamiento. El caso francés es un buen ejemplo de que las nacionalizaciones no han impedido —si es que no han facilitado— el necesario repunte de los grandes grupos industriales (salvo tres excepciones, que revisten características particulares). Asimismo, se verifica que los bancos no se convierten en institutos de financiamiento público por el hecho de estar nacionalizados.³

IV.2 *La lógica del accionista*

Asimismo, el Estado propietario no puede eximirse por mucho tiempo de su responsabilidad como accionista, ya que el poder de decidir está íntimamente ligado a la capacidad de financiar. Cabe mencionar que en Francia el Estado propietario no ha hecho mal uso de su poder de decisión, dentro del marco de una política de reestructuración considerada positiva en su conjunto (queda planteado el problema de saber si los accionistas privados lo habrían hecho mejor y con mayor prontitud). Sin embargo, el Estado disoció el poder de decisión de la responsabilidad por su financiamiento. A partir de 1984, el recurso al mercado financiero para asegurar el suministro de fondos propios de las empresas públicas llevaba en sí el germen de las privatizaciones de 1986.

IV.3 Este balance, hasta cierto punto tranquilizador de la experiencia francesa no evalúa *el costo asociado al cambio de las expectativas*: el paso del sector privado al sector público y viceversa, aunque pueda explicarse e incluso justificarse por consideraciones pragmáticas, no debe subestimarse. Entraña un costo difícil de medir, pero significativo, constituido por la desmotivación de los equipos técnicos, la política de espera de los presidentes de las empresas, y la política de cambio de personal. Por cierto, dicho costo no ha sido

³ Probar si estas constataciones son válidas para las empresas de servicios públicos o en situación de monopolio escapa al ámbito de la presente exposición.

despreciable en el período anterior a 1981. Cabe estimar que el paso al sector privado es menos “traumatizante” para una empresa del sector competitivo, pero deben considerarse los trastornos resultantes, en el período de transición, de la coexistencia de empresas privatizadas y de empresas “en lista de espera”. En otros términos, la estabilidad de los accionistas presenta ventajas que una visión pragmática de las nacionalizaciones y privatizaciones no debe subestimar. Por último, es probable que este argumento se utilice para mantener ciertas empresas en el sector público, o el control del Estado en las empresas privatizadas, bajo formas adaptadas (“golden share”), en una época en que el desarrollo de los medios de acción de los “raiders” amenaza la estabilidad de los accionistas de las grandes empresas más rentables.

*El control del sector de empresas públicas: la experiencia de la SEST en Brasil **

JULIO COLOMBI NETO

Secretario general
Secretaría para el control de las empresas estatales

A. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS (SEP) EN BRASIL

En Brasil, el SEP está conformado por: 163 empresas estatales federales consideradas empresas de economía mixta; 17 empresas del sector financiero (Banco do Brasil, Banco Central [en el gasto operacional], Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y otros bancos regionales); el sistema de seguridad social, SINPAS; y finalmente 17 fundaciones o entes autárquicos, que lamentablemente tienen una figura jurídica de empresa. En 1979, uno de los objetivos de creación de la Secretaría para el Control de las Empresas Estatales (SEST) fue elaborar el presupuesto consolidado del grupo y resulta fácil imaginar las dificultades que ha tenido que enfrentar la SEST, a partir de una definición tan amplia y heterogénea de lo que representa el universo de empresas estatales.

Las 163 empresas estatales federales son en gran medida monopolios, localizados principalmente en el área de infraestructura: transportes ferroviarios, PORTOBRAS en los transportes marítimos. TELEBRAS en telecomunicaciones, empresas de correo y telégrafos, y ELECTROBRAS en el área de generación de energía. Existen sectores estratégicos o de seguridad nacional como PETROBRAS y EMBRAER. Asimismo, el sector estatal brasileño participa en el área de distribución de alimentos (COBAL), en la extracción de mineral de hierro y en la elaboración de acero (Vale do Rio Doce). En 1987, este universo de empresas estatales habrá de invertir entre 9 y 10 billones de dólares, lo que representa aproximadamente 3,3% del PIB, y gastará alrededor de 65 billones de dólares.

por los compiladores de este libro.

* La presentación del señor Colombi ha sido desgrabada y editada

B. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA SEST

La SEST fue creada el 31 de octubre de 1979 como resultado de un diagnóstico elaborado por el Ministerio de Planificación (en aquella época Ministerio de Economía) sobre las causas de la inflación en Brasil. En este estudio se destacó la existencia de una serie de gastos públicos fuera de control, que presionaban las tasas de interés por no tener una cobertura de ingresos correspondientes. En particular, los gastos de la administración indirecta eran tres veces superiores a los gastos de la administración directa; sobre estos últimos se ejercía incluso un control excesivo vía dos disposiciones ligadas al presupuesto, el Decreto Ley N° 200 y la Ley N° 4320. Así, se reconoció el escaso conocimiento sistematizado que existía de la administración indirecta hasta ese momento, sobre el que era necesario ejercer algún grado de control; la institución creada para esos efectos debía ubicarse orgánicamente por encima de las empresas estatales.

En efecto, hasta 1979 se carecía de una visión acabada del conjunto de empresas públicas. El Ministerio de Planificación apenas analizaba el rubro de inversión de las principales empresas, no se examinaba su presupuesto y tampoco había una consolidación del destino de sus gastos y fuentes de recursos. Se clasificaban los presupuestos de las empresas bajo una partida denominada "recursos por definir", los que debían ser disputados en la fase de ejecución presupuestaria, presionándose así fuertemente sobre el gasto e incluso la tasa de interés. Se partió, por lo tanto, de un contexto caracterizado por la atomización de la toma de decisiones: un órgano decidía las operaciones de crédito interno, otro las de crédito externo, otro los precios y tarifas públicas, otro más los aportes del Tesoro a las empresas y, finalmente, otro las modalidades de control de las exportaciones. Así, en 1980 se eliminó la figura de recursos por definir y se elaboró el primer presupuesto consolidado de las empresas estatales brasileñas. Por primera vez, se contó con información más confiable sobre el crédito de las empresas públicas, indicándose en el presupuesto el compromiso de otorgamiento de préstamos de los bancos y, no como anteriormente, la asignación esperada por parte de las empresas.

1. *El control cuantitativo*

Los primeros años de desarrollo de la SEST se centraron en el diseño y ejecución de un órgano de control de carácter macroeconómico. La preocupación central fue reducir el déficit público vía control de los gastos. Ello provocó distorsiones importantes al res-

tringir la autonomía en la ejecución presupuestaria de la que disponían las empresas, porque se pasó a imponer límites a los gastos globales, y a establecer controles a las importaciones, el crédito interno y externo, los reajustes salariales, la contratación de personal, el aumento de capital, y la creación de nuevas empresas. Así, las empresas perdieron autonomía gerencial, ya que se vieron obligadas a respetar un presupuesto elaborado por el Ministerio de Planificación, y a acatar una serie de decisiones internas de las empresas tomadas por el gobierno central. En realidad, se aplicó un control centralizado y estrictamente cuantitativo, que privilegió la reducción del déficit público a través de la contracción de los gastos adecuados a la disponibilidad de recursos y la compatibilización de los objetivos de política macroeconómica, relegando a un segundo plano los aspectos microeconómicos y gerenciales de las empresas públicas.

Los cuadros anexos contienen información relevante para caracterizar el desempeño de las empresas estatales durante este período (1980-1985). En 1986 y 1987, se han venido enfatizando los aspectos relativos a la productividad de las empresas. En el Cuadro I se evidencia el esfuerzo realizado por las empresas para reducir el déficit público. A excepción de 1982, año de elecciones en Brasil, se asiste a una disminución significativa y gradual de las necesidades de financiamiento neto de las empresas públicas: de 2,8% del PIB en 1980 a 1,0% en 1985. En este sentido, se puede afirmar que se logró el objetivo de controlar el déficit.

CUADRO 1

Necesidad de financiamiento neto de las empresas estatales federales 1980-1986

<i>Año</i>	<i>Valor Cz\$ billones</i>	<i>% del PIB</i>
1980	87.5	2.8
1981	71.0	2.4
1982	89.3	3.0
1983	50.9	1.8
1984	22.5	0.8
1985	30.2	1.0
1986	(0.7)	(0.0)

Por otra parte, en el Cuadro II se observa la evolución de los ingresos y gastos reales. Se controlaron los gastos globales, ya que se elevaron únicamente en 2,8% entre 1980 y 1985. Explican esta contención, por decisiones de política macroeconómica, la contrac-

ción de 8,8% de los salarios reales, cuya caída se ve atenuada en 1985 con la relativa recuperación de los gastos de personal, y principalmente la drástica reducción de los gastos reales de inversión en 33% en sólo cinco años. Sin embargo, ambos aspectos no lograron cubrir los significativos aumentos de los gastos financieros, que se elevaron en 174% en el período.¹

En síntesis, el sector de empresas públicas (SEP) realizó un esfuerzo gigantesco para reducir el déficit público, y éste fue insuficiente frente al crecimiento de los servicios de la deuda. El impacto negativo de la caída de la inversión se evidenciará en el mediano plazo; en términos cualitativos, las pérdidas son significativas. El recorte de los programas de inversión se vincula a la elevación de las tasas de interés a partir de 1982, lo que complicó el equilibrio financiero de un grupo significativo de empresas. El proceso que se desató fue perverso, ya que una serie de inversiones decididas con anterioridad, entre 1975 y 1980, tenían una viabilidad dudosa, y ello en el marco de una economía que venía creciendo a una tasa de 8% anual.

Con la crisis del petróleo de 1979, se debió haber detenido esas inversiones. Desgraciadamente, ello no ocurrió, más bien se pretendió conservarlas todas sin fijar prioridades a la vez que se utilizó a las empresas estatales como un mecanismo para atraer ahorro externo y resolver así el problema de la balanza de pagos. En efecto, primó la preocupación por atraer divisas y se relegaron a un segundo plano los problemas de asignación de recursos. Ello conllevó dificultades mayores debido a que la contratación de recursos externos vino atada a la compra paralela de equipo, lo que provocó un crecimiento más que proporcional del endeudamiento; por otro lado, la rentabilidad del proceso se verá cuestionada en el mediano plazo, ya que la compra de bienes de capital estuvo vinculada a proyectos de inversión carentes de viabilidad. De hecho, hasta el día de hoy, Brasil no ha logrado concluir varios de esos proyectos, lo que impacta negativamente en el desempeño de las empresas estatales; ello se evidencia particularmente en la producción de mineral de hierro y en el programa nuclear. Al tipo de cambio promedio de 1985, puede afirmarse que el SEP brasileño invirtió únicamente 70 billones de dólares en cinco años y que el crecimiento real de sus ingresos operacionales fue sólo de 3,6% en este período (véase el Cuadro II). No es posible que una empresa sobreviva en un contexto como el descrito. Queda aún por preguntarse si se trató de una errada asignación de recursos o de un acentuado rezago en los precios y tarifas públicas.

¹ En relación con el pago del servicio de la deuda, cabe destacar el crecimiento real de las amortizaciones externas del orden de 116%; sin embargo, a nivel del país en su conjunto, los pasivos venían decreciendo con respecto a los préstamos externos.

CUADRO II

Ingresos y gastos de las empresas estatales federales, 1980-1985
en Cz\$ millones de 1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Δ 85/80 %
I. Usos:							
<i>Gastos de capital</i>	107.456	105.180	92.902	80.180	78.069	89.378	(16,8)
Inversiones	70.402	75.619	71.634	51.841	46.432	47.195	(33,0)
Amortizaciones	16.288	13.432	13.080	18.988	23.617	30.108	84,8
Internas	5.299	4.788	3.848	7.596	11.360	6.313	19,1
Externas	10.989	8.643	9.232	11.392	12.257	23.795	116,5
Otros gastos de capital	20.766	16.129	8.188	9.351	8.020	12.075	(41,9)
<i>Gastos corrientes</i>	175.532	180.102	187.054	193.212	194.448	201.648	14,9
Gastos OP (exc. gastos financieros)	162.126	161.632	160.405	164.237	160.174	164.816	1,7
Pers. y gastos sociales	40.210	42.097	42.439	34.390	30.230	36.661	(8,8)
Otros	121.916	119.535	117.966	129.847	129.944	128.155	5,1
Gastos financieros	13.406	18.470	26.649	28.974	34.274	36.832	174,7
Internos	3.188	7.000	7.303	7.196	10.573	7.720	142,2
Externos	10.218	11.470	19.346	21.778	23.701	29.112	184,9
<i>Total gastos</i>	282.988	285.282	279.956	273.392	272.517	291.026	2,8
II. Fuentes:							
Recursos propios	196.442	197.799	192.506	202.646	207.193	213.920	8,9
Ingreso operacional	174.311	178.131	163.993	162.793	176.332	180.614	3,6
Ingreso no operacional	13.611	18.009	11.763	16.314	15.943	17.777	30,6
Otros recursos	8.520	1.659	16.750	23.539	14.918	15.529	82,3
Recursos Tesoro	36.502	42.735	39.491	32.920	29.482	36.696	0,5
Operación de crédito	49.088	46.450	51.080	30.605	49.861	31.722	(35,4)
Internas	26.001	13.552	14.567	10.022	9.470	9.187	(64,7)
Externas	22.924	32.898	36.513	20.583	40.391	22.535	(1,7)
Var. Op. Créd. corto plazo	—	—	5.209	21.045	844	25.209	—
Var. recursos disponib.	956	(1.702)	(8.330)	(13.824)	(14.863)	(16.521)	—
<i>Total de recursos</i>	282.988	285.282	279.956	273.392	272.517	291.026	2,8

En el Cuadro III se destaca la existencia de desfases en las tarifas reales para siete sectores relevantes de la economía, de 1980 a 1987. Como allí se indica, los rezagos reales acumulados hasta 1985, oscilan entre 7,3%, 24,6% y 52,1%. Sin embargo, ello no es suficiente para explicar el escaso dinamismo de los ingresos operacionales; además, en algunos sectores como PETROBRAS se realizó un importante esfuerzo por elevar la producción, que pasó de 80.000 barriles diarios en 1980 a 450.000 en 1987.

Ello nos permite concluir que el problema central residió en una mala asignación de recursos. En este sentido, es interesante analizar el caso de TELEBRAS, la empresa más castigada por el rezago tarifario, cuyo desfase real acumulado entre 1980 y 1986 fue del 64,7%. A octubre de 1987 se evidencia una importante recuperación del 22,4%. Incluso con esas pérdidas el área de telecomunicaciones es el sector de las empresas estatales brasileñas que mejor asignó sus recursos, y que presenta, por ende, las mayores tasas de rentabilidad y los menores niveles de endeudamiento. La elevada productividad y las significativas ganancias posibilitaron la reducción de las tarifas reales en 50% en cinco años, transfiriendo ese subsidio a la sociedad. Sin embargo, la eficiente asignación de recursos no ha sido una característica generalizada del SEP, en donde más bien prevalecieron graves errores, vinculados en parte a la modalidad de control presupuestario adoptada.

En efecto, se ha venido aplicando un control presupuestario rígido, que ha relegado a segundo plano la asignación de recursos. En ocasiones, se imponen restricciones que las empresas no aceptan, o frente a las cuales éstas no están en condiciones de responder; asimismo, se aplican controles excesivamente rígidos, cuyos impactos sobre la asignación de recursos pueden ser perjudiciales, al punto de revertir el proceso para el cual fueron creados. En realidad, se requiere discutir exhaustivamente con las empresas las formas de perfeccionamiento de la asignación de recursos, cada vez más escasos en nuestras economías, y ejercer un tipo de control presupuestario más cualitativo.

2. *Control cualitativo*

Actualmente, el primer objetivo que persigue la SEST reside en perfeccionar la asignación de recursos; de lo contrario, se tendría la ilusión de ejercer un control eficiente, cuando en realidad se estarían cometiendo errores de billones de dólares en el origen. El segundo propósito es lograr un equilibrio en relación con el problema tarifario. Algunos sectores muestran una ganancia de escala, resultado de una productividad muy elevada, como es el caso de las telecomunicaciones; se torna posible aquí aplicar una contención tarifaria importante, sin por ello castigar a la empresa. Sin embargo, la

CUADRO III

Análisis comparativo de la evolución de precios públicos y la inflación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Inflación media anual %		109,9	95,4	154,5	220,6	222,8	152,7	212,8
Índice acumulado	100,0	209,9	410,1	1.043,8	3.346,5	10.802,4	27.297,8	85.387,4
Precios sectoriales								
1. Energía eléctrica								
Reajuste promedio %		118,9	92,3	134,2	211,9	225,6	130,0	287,2
Índice acumulado (ISP)	100,0	218,9	428,9	985,9	3.074,9	10.011,8	23.027,1	89.161,0
ISP índice inflacionario	1,00	1,04	1,03	0,94	0,92	0,93	0,84	1,04
Desfase acumulado %	0,0	(4,3)	(2,6)	5,6	8,1	7,3	15,6	(4,4)
2. Aceros planos								
Reajuste promedio %		125,3	50,1	111,5	250,8	224,7	102,3	181,3
Índice acumulado (ISP)	100,0	225,3	338,1	715,0	2.508,1	8.144,4	16.475,2	46.344,8
ISP índice inflacionario	1,00	1,07	0,82	0,68	0,75	0,75	0,60	0,54
Desfase acumulado %	0,0	(7,3)	17,6	31,5	25,1	24,6	39,6	45,7
3. Transporte fer. cargas								
Reajuste promedio %		102,8	105,5	116,3	219,8	231,7	74,6	263,6
Índice acumulado (ISP)	100,0	202,8	416,7	901,3	2.882,4	9.560,2	16.687,3	60.675,0
ISP índice inflacionario	1,00	0,97	1,02	0,86	0,86	0,89	0,61	0,71
Desfase acumulado %	0,0	3,4	(1,6)	13,7	13,9	11,5	38,9	28,9

CUADRO III (Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
4. Telecomunicación								
Reajuste promedio %		82,4	78,8	106,8	182,9	171,3	86,5	410,6
Índice acumulado (ISP)	100,0	182,4	326,0	674,1	1.906,9	5.173,7	9.648,0	49.262,7
ISP índice inflacionario	1,00	0,87	0,79	0,65	0,57	0,48	0,35	0,58
Desfase acumulado %	0,0	13,1	20,5	35,4	43,0	52,1	64,7	42,3
5. Der. petróleo								
Reajuste promedio %		120,7	83,8	156,1	202,3	128,5	81,3	179,2
Índice acumulado (ISP)	100,0	220,7	405,6	1.038,6	3.140,1	7.175,8	13.006,9	36.320,4
ISP índice inflacionario	1,00	1,05	0,99	1,00	0,94	0,66	0,48	0,43
Desfase acumulado %	0,0	(5,2)	1,1	0,5	6,2	33,6	52,4	57,5
6. Servicios portuarios								
Reajuste promedio %		106,8	119,0	131,8	190,5	227,3	116,2	214,5
Índice acumulado (ISP)	100,0	206,8	452,9	1.049,8	3.049,7	9.981,6	21.580,2	67.869,8
ISP índice inflacionario	1,00	0,99	1,10	1,01	0,71	0,92	0,79	0,79
Desfase acumulado %	0,0	1,5	(10,4)	(0,6)	8,9	7,6	20,9	20,5
7. Mineral de hierro								
Reajuste promedio %		95,6	107,1	113,3	184,0	285,9	111,7	116,9
Índice acumulado (ISP)	100,0	195,6	405,0	863,9	2.453,6	9.468,8	20.048,2	43.484,6
ISP índice inflacionario	1,00	0,93	0,99	0,83	0,73	0,88	0,73	0,51
Desfase acumulado %	0,0	6,8	1,2	17,2	26,7	12,3	26,6	49,1

Inflación: ICB-DI hasta octubre 1985, IPCA de noviembre a febrero 1986.

IPC de marzo 1986 a octubre 1986, INPC-R a partir de noviembre de 1986.

utilización de la contención tarifaria como instrumento de política económica, requiere ser revisado por sus repercusiones negativas en el mediano plazo. En efecto, por un lado presenta problemas de control posteriores, porque no se logra evaluar si el bajo nivel del ingreso operacional es resultado de una gestión ineficiente o de un rezago tarifario. Por otro lado, se ven mermados los incentivos de la empresa al descubrir que su rentabilidad no es proporcional a sus inversiones, debido a una restricción impuesta desde el gobierno central; finalmente, se terminan por generar voluminosos déficit públicos, que vuelcan en contra de la sociedad la carga de aquella contención tarifaria.

El tercer objetivo de una modalidad de control más cualitativo es elevar la productividad de las empresas. A partir de 1985, se emprendió un esfuerzo más sistemático en este campo en Brasil. Las empresas del grupo TELEBRAS adoptaron nuevamente el modelo de indicadores de evaluación de Dupont. Por su parte, la SEST incorporó esta metodología en el mismo año y, en la medida de lo posible, buscó adaptarla en las demás empresas. Asimismo, se otorgó una mayor ponderación a la búsqueda de ganancias.

En ese momento, que me incorporo a la Secretaría, la SEST debe enfrentar el siguiente desafío: cómo evaluar, de acuerdo con la metodología de Dupont, las ganancias —consideradas un efectivo indicador de eficiencia— cuando la mayor parte de las empresas estatales son monopolios. En efecto, en esos casos, no es posible determinar si las pérdidas de una empresa responden a una fijación de tarifas inapropiada, o si sus ganancias esconden una gestión ineficiente.

Un pequeño grupo de empresas públicas participan en mercados razonablemente competitivos. De no ser eficientes, serían automáticamente marginadas, y ello representa un indicador de su eficiencia y viabilidad. Sin embargo, la mayor parte de las empresas estatales son monopolios, en donde existe poca experiencia sistematizada, aun en organismos internacionales como el Banco Mundial, para evaluar su desempeño. El análisis de su eficiencia a partir de indicadores como la ganancia contiene vacíos no cubiertos; un camino alternativo, en el que la SEST viene dedicando sus esfuerzos, es la formulación de indicadores físicos sectoriales que puedan convertirse en referencia para la evaluación del desempeño de este tipo de empresas.

Por el momento, se están seleccionando los indicadores y recogiendo información de las principales empresas brasileñas, de 1980 a 1987; se busca conocer la evolución de dichos indicadores a lo largo del tiempo. Asimismo, se ha avanzado en recabar información de otros países, de manera de realizar comparaciones internacionales. Ello permitirá no sólo contar con una referencia adecuada del desempeño de las empresas estatales brasileñas, sino también mostrar a la sociedad una imagen más realista del grado de eficiencia

alcanzado en varias de ellas. En realidad, desafortunadamente en Brasil, la población tiene una opinión adversa e indiscriminada sobre el desempeño del SEP. En este sentido, por ejemplo, si se muestra que la empresa pública productora de acero, Usiminas, tiene indicadores físicos de desempeño similares a los de las mejores empresas japonesas, se logrará ganar el respeto de la sociedad hacia las empresas eficientes; por otro lado, permitirá discriminar cuándo la fijación de una tarifa pública encubre ineficiencia o ganancias extraordinarias de un monopolio.

La SEST ha completado este trabajo en un 30%, con la convicción de que se ha incursionado en el camino más adecuado.

El cuarto objetivo que persigue la SEST es elevar el profesionalismo y lograr una mayor estabilidad de los cargos directivos en las empresas estatales. En Brasil, se debe aún generar consenso en cuanto a la necesidad de disociar los cargos de confianza política de la dirección técnica y estable que requieren las empresas. Ello es imprescindible ante los desafíos por elevar la eficiencia global de la economía, en donde las empresas estatales tienen un papel preponderante por su participación en el producto y bienestar de la sociedad.

El control macroeconómico, aunque en ocasiones castiga a las empresas, deberá seguir existiendo. En el caso brasileño, debido al peso de las empresas estatales, éstas tendrán siempre un importante impacto macroeconómico y serán, de una u otra forma, un instrumento de política económica. Se persigue, sin embargo, no convertir el control macroeconómico en un fin en sí mismo, y más bien conciliar un reducido déficit público con el mantenimiento de un nivel de inversión adecuado en las empresas. Ello implica fijar políticas de precios y tarifas apropiadas y buscar una mayor eficiencia y un perfeccionamiento exhaustivo en la asignación de recursos. Si se alcanzaran simultáneamente estos objetivos, varias empresas se volverían autosuficientes en Brasil y, en poco tiempo, otras mejorarían significativamente el grado de utilización de recursos propios frente a los provenientes de terceros. Una participación relativa de 70% de recursos propios y 30% de recursos de terceros se consideraría un estándar normal, ya sea para empresas del sector público o privado.

Otro aspecto importante es la aplicación de presupuestos plurianuales, especialmente en coyunturas inestables y de elevada inflación como la actual, que dificultan la programación de mediano y largo plazo. Por ello es fundamental aplicar controles plurianuales de manera que los presupuestos reflejen una programación real de la producción y para evitar focos de estrangulamiento. Algunas experiencias, como el caso del sector eléctrico, son un buen ejemplo del resultado exitoso de los presupuestos plurianuales.

En el caso brasileño, existe una nueva dimensión que debe tomarse en consideración, la relación de las empresas estatales y el

Congreso; hasta ahora, los presupuestos no requieren ser aprobados por el Poder Legislativo, están apenas sujetos a la sanción del Ejecutivo, y se ejerce un control indirecto vía aquellas partidas que son aprobadas por el Congreso. Ello debe cambiar, porque la sociedad reclama una mayor eficiencia del sector público y de las empresas estatales. Brasil atraviesa por una etapa de severa restricción de recursos, lo que se explica en parte por una ineficiente asignación de recursos del sector público. Ello debe llevarnos a elevar el grado de profesionalismo del cuerpo directivo de las empresas y garantizar su desempeño honesto y de servidor público.

Por su parte, la privatización de empresas públicas será una realidad presente en la próxima década, y su discusión debe ubicarse fuera del terreno ideológico, al margen de la aparente y estéril disputa entre planificación o mercado, la eficiencia *per se* del sector privado y la ineficiencia *per se* del sector público.

Finalmente, mi experiencia en la SEST me muestra que el control de las empresas no es ejercido por una entidad con sede en Brasilia, con 80 técnicos (120 empleados en total), y a 1.000 kilómetros de distancia de cualquiera de las principales empresas brasileñas. El control deberá basarse en la transparencia de la información. La sociedad debe tener acceso a esta información de la forma más exhaustiva y clara posible.

Estos aspectos, no monetarios o financieros, tienen que estar presentes porque de lo contrario cualquier política de control hacia las empresas estatales estará destinada a fracasar desde su origen.



V

PANEL SOBRE POLÍTICAS DE PRECIOS,
DE REESTRUCTURACIÓN DE TARIFAS Y
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS
PÚBLICAS: CASOS NACIONALES



Políticas de precios y tarifas y de privatización: el caso de Francia

JEAN FRANÇOIS VINCENSINI *

Subdirector de Financiamiento
Ministerio de Economía, Finanzas y Privatización de Francia

Esta presentación se centrará en el tema de las empresas públicas en Francia, la crisis y las estrategias que se han venido desarrollando para superarla.

En primer lugar, es conveniente precisar algunas características de las empresas públicas francesas: a diferencia de lo que sucede en varios países de América Latina, éstas no han enfrentado una situación de crisis en los años recientes y por ello, la privatización no ha sido un medio o no ha sido concebida como un instrumento para superar su presunta crisis. Se mostrará que el origen de la privatización es diferente y que sus causas no se encuentran en los errores de gestión o los defectos particulares que habrían marcado la gestión de las empresas públicas. Por ende, para examinar lo que se llamará la evolución del sector público en Francia, se requerirá de un análisis con perspectiva histórica.

En una primera parte, se describe el ámbito del sector de empresas públicas tal como existió en Francia de manera muy estable de 1945 a 1981. En segundo lugar, se revisa cuál ha sido la ampliación de dicho espacio de 1982 a 1986 y finalmente el nuevo ámbito correspondiente al reciente proceso de privatización. Antes de abordar estos tres tiempos de la historia de nuestras empresas públicas, se hará una observación de método que considero importante.

Cuando se habla aquí de privatización, no se la relaciona con las empresas públicas monopólicas, como ha venido discutiéndose a lo largo de este foro. En Francia no existe actualmente la intención de privatizar las empresas monopólicas; por ello, no tendremos nosotros los franceses, hoy, elementos de debate con ustedes sobre la oportunidad o la posibilidad de privatizar empresas públicas bajo condiciones de monopolio, como por ejemplo los sistemas de transporte o el sector energético.

Se describe brevemente a continuación el espacio que ocupó el sector de empresas públicas en Francia de 1945 a 1981.

* La presentación oral del señor Vincensini ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

Dicho ámbito está compuesto por dos grupos más un grupo "invisible":

El primer grupo abarca las grandes nacionalizaciones del período del Frente Popular en 1936: Banco de Francia, SNCF (Ferrocarriles) y los Transportes parisinos. Completan este primer grupo las "utilities" que fueron nacionalizadas en lo esencial en 1945.

El segundo grupo lo conforman las nacionalizaciones complementarias de entidades no monopólicas. Quisiera enfatizar que lo enunciado en el primer grupo depende únicamente de un monopolio, incluso el monopolio del Instituto de la Emisión del Banco Central. Por el contrario, el segundo, constituido en 1945, buscó hacer penetrar al sector público en el sector competitivo, es decir ejercer funciones que en la mayor parte de los países están aseguradas por el mercado. Así, en 1945, y ésta es una característica francesa, los tres principales bancos de depósito, BNP, Société Générale y Crédit Lyonnais— que representan en total alrededor del 60% de la actividad de los bancos comerciales en Francia— fueron nacionalizados. Cabe anotar que estos tres bancos no están sujetos al mismo grado de control por parte del Estado como lo están las empresas del primer grupo cuya dependencia es naturalmente más fuerte y estrecha. Lo mismo sucede con la nacionalización de las tres principales compañías de seguros: "Union des Assurances de Paris", "Groupe d'Assurances Nationales" y "Assurances Générales de France" que representan el 90% del mercado de los seguros del país. Por definición, este mercado es un mercado privado competitivo y el control que ejerce el Estado sobre estas tres compañías ha sido relativamente ligero.

El tercer grupo "invisible" está integrado por el área audiovisual. Nunca antes de 1986, los gobiernos de la República francesa pensaron que la televisión podía ser un objeto a entregar al mercado; la sensibilidad de la sociedad francesa con respecto a la televisión y la tradición hacían que, bajo ciertas estructuras jurídicas del Estado, la radio y los tres canales de televisión funcionaran con capital y financiamiento estatales. Ésta no ha sido una nacionalización sino una concepción espontánea e invisible del sector público. Como es sabido, en 1987 se privatizó el primer canal de televisión, afirmando de esta manera la vocación de que el mercado cumpla funciones en el sector audiovisual.

Para sintetizar el período 1945-1981, es conveniente enfatizar la estabilidad del espacio que ocupó el sector de empresas públicas; durante casi cuarenta años el tema de la nacionalización y de la privatización estuvo ausente del debate público y existió un consenso en todos los partidos políticos sobre los límites entre ambos. Dicha estabilidad se rompió en 1981, abarcando incluso el tema de las nacionalizaciones de nuevas empresas del sector competitivo.

En 1981, se desencadena por parte de la oposición de la época, que pasó a ser mayoría política más tarde, una reacción de rechazo

en relación con esta ruptura del consenso sobre la extensión del sector público. Asistimos desde 1986 a lo que debemos llamar un retroceso, un retorno del péndulo más allá de su posición inicial.

1. Ahora bien, ¿qué sucede después de 1981? Todas las nacionalizaciones que se realizaron en 1982 habían sido definidas previamente en una agenda precisa de compromisos del candidato a la presidencia de la República, señor François Mitterrand, elegido en 1981. ¿Por qué se toma esta decisión en 1982?

Aquí deben distinguirse dos áreas, la referente al sector bancario y la relativa a la industria competitiva. En el sector bancario, todos los bancos privados, excepto los de capital extranjero cuyos depósitos representaban alrededor de mil millones de francos, estaban en el ámbito de la nacionalización. Se nacionalizaron treinta y seis bancos, además de los tres que mencionamos anteriormente. El porcentaje de actividad de los depósitos y el crédito asegurado por el sector público pasó del 60% al 90% aproximadamente. Nunca antes se había cuestionado el carácter estatal del capital de la BNP, de la Société Générale y del Crédit Lyonnais; en contraposición, a partir del momento en el cual hubo intervención del sector público bancario y que treinta y seis bancos vinieron a completar la lista de bancos nacionalizados, la reacción hacia el sector bancario público francés cambió radicalmente.

La intención fue no sólo mejorar la gestión, sino también fomentar áreas prioritarias como la exportación y el financiamiento de la inversión. De hecho, el gobierno socialista concibió a los bancos franceses como entidades renuentes a comprometerse en el mediano o largo plazo con las empresas. Sin embargo, tuvo claro que ello no implicaba formular directrices en materia de política de crédito al presidente de cada banco. Cuando se tiene todo el sector bancario nacionalizado, sólo se pueden desear los mejores resultados para los bancos y la economía a través del proceso de inversión. Ésta fue exactamente la actitud del gobierno con respecto a los bancos nacionalizados en 1982, al igual que lo fue con los tres anteriores.

Ahora, en lo relativo a las nacionalizaciones que se efectuaron en el sector competitivo, se trata de cinco grupos que representan un peso económico importante en la economía nacional¹ y cuya principal actividad está dirigida al mercado internacional. Previo a la adopción de dichas medidas, estas empresas tenían una rentabilidad relativamente baja, una estructura de balance frágil y fondos propios precarios. Así, se privatizaron: Pechiney, Rhone-Poulenc, Compagnie Générale d'Electricité, Matra y St. Gobain. Se deja aquí de lado a la siderurgia, que fue nacionalizada de manera indirecta por el señor Raymond Barre a raíz de su quiebra en 1979, a través

¹ Véase al respecto la presentación de Jean Philippe Guademet en este libro.

de la inyección masiva de fondos públicos, y que fue nacionalizada jurídicamente por el gobierno en 1982.

¿Por qué se seleccionaron estos cinco grupos? Por su peso relativo en la economía y sobre todo porque representan el arquetipo de la potencia industrial de Francia, la que, según el gobierno socialista, no había sido puesta suficientemente de relieve. Por ello, el objetivo fue dinamizar estas empresas, elevar su eficiencia, reforzar sus estructuras de balance y sus fondos propios, orientarlas hacia nuevos mercados y convertirlas en punta de lanza de una reactivación económica dirigida por el sector industrial. Estos objetivos eran muy ambiciosos y en términos generales fueron alcanzados.

De esta manera, se logró una clara dinamización de algunas empresas a raíz de su nacionalización. Ello explica, por ejemplo, que el precio reciente de venta de St. Gobain haya sido mucho más elevado que el precio de compra. El Estado ha hecho una inversión altamente rentable, como la habría hecho un "holding". Ello implica que los directores designados por el Estado han administrado eficientemente St. Gobain.

Estos cinco grupos han sido importantes consumidores de dotaciones de capital del Estado, por un total de cerca de 75 billones de francos en un período de cinco años, mientras que durante el mismo lapso la totalidad de los aumentos de capital para las empresas monopólicas se fijó en 5 billones.

Quisiera referirme ahora a la política de financiamiento seguida por el gobierno con respecto a las empresas del sector nacionalizado después de 1982.

Se distingue nuevamente a las empresas monopólicas que conforman el primer grupo, del cual se habló anteriormente, de las del sector competitivo. En cuanto a las primeras, por supuesto, concordamos con las observaciones del señor Oliveira sobre fijación de tarifas. En Francia, se aplican las tarifas de acuerdo con el costo marginal, pero el problema reside en calcular el nivel del costo marginal promedio en relación con el nivel de rentabilidad y competitividad de la empresa.

El indicador sintético que permite apreciar la calidad de la adecuación de las tarifas a la gestión de la empresa es el margen bruto de autofinanciamiento. Éste se situaba en 35% de las inversiones en 1982, y pasó a 80% en 1985. El ritmo de crecimiento de esta relación, estimado en 90% en 1987, es un record en la historia de Francia. Por otra parte, conviene aclarar que el gobierno no decide las inversiones, sino que fija un paquete, acordado en un Consejo de Ministros que realiza sus sesiones bajo la presidencia del ministro de Finanzas. Dicho paquete es negociado entre los ministros y las empresas que elaboran propuestas.

Desde luego, a nivel técnico, un paquete corresponde a un conjunto de programas, pero existe una cierta flexibilidad durante el año para que ciertos programas se vean reducidos y otros beneficia-

dos. Para concluir sobre este punto, es importante precisar que el Estado no participó en el financiamiento de las inversiones de las empresas desde 1983.

Éstas tuvieron necesidad de financiamiento, cubierto por préstamos en los mercados franceses, y sobre todo externos, ya que el país ha venido enfrentando una situación de balanza de pagos difícil. Las dotaciones de capital, como se indicó, se han elevado más o menos a 5 billones de francos en un período de cinco años. El Estado ha intervenido garantizando empréstitos, lo que aumenta la fragilidad de su estructura de balance. Éste es el mayor obstáculo frente a una eventual privatización. Aun en el caso de que estas empresas sean rentables, como lo sugieren sus indicadores de gestión, no tienen una estructura de balance que pueda interesar a un grupo de accionistas privados.

Pero la posibilidad de recapitalizar estas sociedades monopólicas es escasa, si se considera que su endeudamiento total será de alrededor de 600 billones de francos a fines de 1987, es decir, 11% del PIB. En términos globales, estas empresas arrojaron, por primera vez desde hace mucho tiempo, beneficios en 1987.

En las empresas del sector competitivo, la política de financiamiento es diferente. He comentado anteriormente que el Estado aportó 75 billones de francos de fondos propios entre 1982 y 1987. El crecimiento de sus fondos propios totales en este mismo período se eleva a dos puntos del PIB, lo que representa alrededor de 94 billones de francos. Estas empresas se han incorporado al mercado de capitales y el Estado autorizó la emisión de cuasi-acciones hasta por el 25% de su capital.

Allí el Estado actuó como un accionista responsable y la gestión financiera y administrativa del conjunto de las empresas del sector competitivo ha sido totalmente decidida y controlada por el presidente de cada una de ellas. El Estado no ha interferido en su gestión, ni en las orientaciones estratégicas, como tampoco en la política de endeudamiento.

Las empresas han determinado todo esto libremente como cualquier otra empresa francesa y han entregado dividendos en caso de existencia de beneficios. En síntesis, el gobierno socialista tuvo que enfrentar las voluminosas necesidades de financiamiento de las empresas del sector competitivo, así como las necesidades de subsidios tradicionales para las empresas del sector monopólico, buscando mediante las cuasi-acciones su incorporación al mercado de capitales.

De esta manera, se despejó el terreno ideológicamente para hacer posible la privatización.

2. Las privatizaciones comenzaron el 16 de marzo de 1986 con la elección del nuevo gobierno, que había hecho una campaña dirigida a este programa, fijando una lista de 65 empresas que debían devolverse al sector privado.

Todas estas empresas forman parte del sector competitivo. Se

incluyen aquí todos los bancos, incluso los tres que habían sido nacionalizados en 1945. La lista no incorpora a Renault debido a que no tiene una estructura de balance ni un margen de rentabilidad que permitan considerar su privatización antes del término de la legislación.

Es evidente que antes del "crash" bursátil existían mejores condiciones para la privatización, ya que se podía valorar mejor las empresas, como St. Gobain y otras. El Estado ha sido un capitalista feliz y hoy es un capitalista menos feliz, ya que la situación de los mercados obliga a poner el proceso entre paréntesis hasta el nuevo repunte de la bolsa. Los ingresos percibidos por el Estado con la venta de algunos bancos, compañías financieras e industriales, St. Gobain y Société Générale, ascienden a aproximadamente 72 billones de francos en sólo dieciocho meses. Es de todos conocido que la privatización encontró un gran eco entre los pequeños accionistas: por ejemplo, en la compañía Paribas sobrepasó a los 3 millones de personas físicas, cifra veinte veces superior a la registrada anteriormente.

A modo de conclusión, quiero insistir en un aspecto de la privatización. Cualquier país que cuente con un importante número de empresas y bancos nacionalizados está llevado hoy a plantearse cuestiones muy profundas sobre la oportunidad de que el Estado guarde el 100% de sus participaciones, como fue el caso de Francia.

Probablemente el ritmo de la privatización se reduzca sensiblemente y quizás incluso se interrumpa debido a la elección presidencial en el mes de mayo próximo. La interrupción durará hasta que el futuro gobierno se pronuncie. Habrá eventualmente algunas privatizaciones menores, pero no se asistirá antes de la nueva elección presidencial a la privatización de algún grupo importante como la UAP, el BNP y el Crédit Lyonnais. El gobierno francés se encuentra actualmente, por lo tanto, en una situación paradójica: luchó por el regreso al mercado de todas sus participaciones en los bancos y las empresas competitivas que tenía; ello se realizó a un ritmo muy rápido y con éxito durante los primeros dieciocho meses. Se encuentra hoy en la obligación técnica de parar el movimiento, enfrentar la sorpresa y el enojo de los pequeños accionistas que poseen bonos cuyo valor es menor al de hace unos seis meses, debido a que la caída de la bolsa no fue prevista por el Estado ni por los accionistas. Se retoma con vigor un debate al interior de la clase política francesa sobre la oportunidad de las privatizaciones, lo que podría eventualmente invalidar las modalidades de privatización previstas en 1986 en los sesenta y cinco bancos y empresas. En síntesis, las privatizaciones de las grandes empresas nacionales (EDF, GDF, SNCF y Charbonnages) y la Direction Générale des Télécommunications no verán la luz en Francia antes de mucho tiempo, y en todo caso no antes que el programa de 1986 sea llevado a cabo, y con éxito.

Criterios y políticas de precios y tarifas públicas: el caso de Brasil

PAULO GALLETTA

Secretario Adjunto de Precios Públicos
Ministerio de Hacienda

I. INTRODUCCIÓN

En Brasil, las empresas estatales de propiedad del gobierno federal prestan la mayor parte de los servicios públicos. Además de los servicios tradicionales (correo, energía eléctrica, servicios portuarios, ferroviarios y telefónicos), el gobierno federal posee el monopolio de la extracción de petróleo y el procesamiento de sus derivados (PETROBRAS), la explotación de yacimientos de mineral de hierro (CVRD) y la producción siderúrgica de laminados (SIDERBRAS).

Los gobiernos estatales tienen una participación significativa en la distribución de energía eléctrica, y preponderante en las empresas de saneamiento básico. Por lo general, los gobiernos municipales son propietarios de las empresas de transporte urbano de pasajeros.

La participación del Estado en la economía ha sido considerada *exagerada* por algunos, *necesaria* por otros. En ocasiones, la crisis que enfrenta la economía brasileña se ha atribuido casi exclusivamente al gran tamaño del Estado y a los elevados "déficits" del sector público, particularmente originados en las empresas estatales.

Para evitar conclusiones apresuradas y muchas veces cargadas de connotaciones ideológicas, es necesario analizar más detenidamente el origen del déficit público. El Anuario Estadístico del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) publica regularmente el estado de la cuenta corriente de las administraciones públicas, basado en los datos del propio IBG y de la FGV (Fundación Getúlio Vargas).

Allí se destaca que el ahorro en cuenta corriente en relación con el PIB viene declinando en forma drástica: de 5.9% en 1970-73, a 3.8% (74-78), —0.1% (79-84), alcanzando —8.0% en 1985.

Este ahorro negativo ha sido financiado básicamente con la emisión de bonos de deuda pública (federal, estatal y municipal), elevando las tasas de interés del mercado; ello perjudica también al sector privado, principalmente al pequeño y mediano, ya que los grandes grupos empresariales son acreedores netos del sistema financiero.

Dichos bonos no pueden ser saldados a su vencimiento por lo que se emiten nuevos para cubrir el principal y los intereses, y con ello se intensifica el crecimiento de la deuda pública interna.

Por su magnitud e implicaciones, es importante conocer el origen de este "ahorro" negativo. No se explica por el gasto en consumo final del gobierno, ya que éste se redujo en relación con el PIB de 10.9% en 1970-1973 a 9.7% en 1985. Sin embargo, una explicación parcial puede hallarse en una gestión muchas veces ineficiente de la administración pública.

En realidad, el "déficit" público ha sido generado fundamentalmente por las transferencias hacia las empresas estatales y privadas, que pasaron de 3% del PIB en 1970-73 a 10.3% en 1986.

En efecto, el Estado se endeudó para realizar dichas transferencias, como lo evidencia la evolución de la política económica del gobierno central en el período 1970-1985.

Por un lado, se aplicó una política de contención excesiva de precios y tarifas públicas con el fin de disminuir el ritmo inflacionario. Esta política, en realidad, sólo obtuvo éxitos efímeros, transformándose en un fracaso a mediano y largo plazo.

A pesar de la contención de las tarifas públicas, como se detallará más adelante, la inflación continuó elevándose en forma acelerada: 28% en 1975, 100% en 1980 y 225% en 1985.

Por otro lado, hasta 1983 el gobierno introdujo diversas empresas públicas a captar recursos externos para continuar así con sus programas de inversión. En un principio, dichos recursos fueron utilizados por el gobierno para equilibrar la balanza de pagos.

El ingreso neto de ahorro externo, resultado de una significativa inyección de financiamiento fresco por un valor anual de US\$ 6 a 8 billones, permitió que la economía brasileña creciera en tasas razonables entre 1975 y 1981.

No se debe olvidar que, por otro lado, las empresas privadas fueron fuertemente subsidiadas en el período 1975-1980, a través de préstamos otorgados por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) del gobierno federal; la corrección monetaria del principal de dichos préstamos se limitó al 20% y se aplicaron intereses bajos, mientras que en el mismo período la inflación y la corrección monetaria plena superaban el 100%.

Más adelante, el gobierno tendría que transferir recursos elevados al BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social), para cubrir la falta de amortizaciones, evitando así la descapitalización del Banco.

A partir de 1983, se asignó una segunda función a la política de contención de precios y tarifas públicas, que consistió en viabilizar una mayor reducción de los costos de los productos de exportación.

Junto con una política salarial de reajustes muy por debajo del alza del costo de la vida, el gobierno proporcionó mejores condicio-

nes para la competencia de productos brasileños en el mercado mundial. A ello se sumó una maxidevaluación cambiaria de 30% en febrero de 1983 (se había realizado otra en diciembre de 1979), con lo que el país obtuvo sucesivos "superávits" comerciales, de US\$ 12 billones anuales entre 1983 y 1985.

Las dos políticas mencionadas, a) la transferencia de recursos de la administración central a las empresas estatales y b) el endeudamiento interno creciente, tuvieron consecuencias conocidas en la ejecución del Plan Cruzado (28 de febrero de 1986).

Las correcciones de precios y tarifas públicas que habían sido decididas y anunciadas (acero: 25%, energía eléctrica: 40%, derivados de petróleo, correos, etc.) fueron suprimidas, siendo éste uno de los errores fundamentales del Plan Cruzado.

El Plan Bresser, del 12 de junio de 1987, aplicó en cambio ajustes reales de varias tarifas, intensificando así una política más realista que ya venía siendo adoptada desde noviembre de 1986.

La prioridad de equilibrar las finanzas públicas implica necesariamente aplicar una política realista de precios y tarifas públicas, exigiéndose como contrapartida a las empresas significativos aumentos de productividad. Actualmente, el gobierno ha definido dos objetivos centrales:

- a) reducir o eliminar los subsidios del Tesoro que se destinan a cubrir gastos operacionales (con excepción del transporte masivo de pasajeros); así como otros subsidios crediticios y fiscales al sector privado; y
- b) aumentar gradualmente y en el menor tiempo posible la tasa de remuneración de los activos operacionales de las empresas estatales, pasando de entre cero y 4% en 1986 a 10% en 1989-1990.

Estas políticas deben ser conjugadas con otras de carácter fiscal, monetario y cambiario, de modo que se compatibilice una reducción del déficit público con la generación de superávits en la balanza comercial, siendo éste el gran desafío que enfrenta el país.

Para compatibilizar dichas políticas es imperativo que el sector público y el sector privado presenten aumentos significativos de productividad, como condición necesaria para lograr una mejoría en el estándar de vida de los brasileños y adquirir ventajas comparativas en el comercio internacional.

II. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS Y TARIFAS PÚBLICAS

Al analizar la evolución de los precios y tarifas públicas entre los años 1965 y 1987, se identifican cinco distintos períodos.

Los tres primeros fueron estudiados por Thomas J. Trebat:¹

- a) 1965-66: "período de corrección inflacionaria", caracterizado por la actualización de los precios de varios bienes y servicios públicos que estaban desfasados, como resultado de la política económica seguida en el período anterior;
- b) 1967-69: "período de estabilidad relativa", en el que los precios y tarifas varían a un ritmo similar al del resto de los precios de la economía;
- c) 1970-75: "período de precios relativos crecientes", aquí los reajustes de los precios públicos exceden la evolución de los precios privados;

Los períodos que se destacan a continuación serán tratados a fondo más adelante.

- d) 1975-86: "período de rezago continuo". Los precios y tarifas públicas de los bienes y servicios sufren fuertes contenciones, sujetas a control gubernamental; y
- e) fines de 1986-87: "período de recuperación realista", en donde se inicia un proceso de realineamiento de los precios públicos con miras a:
 - reducir o eliminar subsidios y
 - elevar gradualmente la tasa de rentabilidad de las empresas públicas.

II.1 1975-1979: Primera fase del período de "rezago continuo"

Durante esta fase, la inflación presenta los siguientes porcentajes promedios anuales: 1975: 27.9%; 1976: 41.3%; 1977: 42.6%; 1978: 38.7%; 1979: 53.9%.

En este período, con objeto de contener el proceso inflacionario, las tarifas públicas reales sufren los siguientes retrasos:

¹ Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965-75 - PPE diciembre, 1980.

<i>Item</i>	<i>Pérdida 1980/75</i> %
Líneas aéreas	21
Teléfono:	
— suscripción	45
— llamadas	21
Energía eléctrica	23
Transporte ferroviario	16
Acero	15
Servicio portuario	28

Entre 1975 y 1979, durante el gobierno de Geisel, a través del BNDE, el gobierno crea tres subsidiarias financieras: EMBRAMEC, cuya función es financiar la expansión de la industria de bienes de capital; FIBASE, dirigida al sector de insumos básicos e IBRASA, cuyo objetivo es fomentar las participaciones accionarias.

Dichos entes fueron instrumentos fundamentales en la ejecución del II Plan Nacional de Desarrollo.

Los financiamientos realizados a través del sistema BNDE se efectuaron con corrección monetaria de un 20%; debido a que la inflación se elevó rápidamente alcanzando 50% y posteriormente 100 y 200%, los tomadores de préstamos obtuvieron un elevado subsidio crediticio. Este último debió ser cubierto por transferencias del Tesoro para no descapitalizar al BNDE; sin embargo, ello sólo ocurrió en parte, limitándose así las actividades del banco durante los años ochenta.

II.2 1979-1984: Segunda fase del período de "rezago continuo"

La política económica adoptada en el período 1979-1984 buscó generar grandes excedentes exportables, sobre la base de tres instrumentos de política:

- a) maxidevaluaciones cambiarias que alcanzaron 30%; en diciembre de 1979 y en febrero de 1983, además de minidevaluaciones recurrentes;
- b) contención de los reajustes salariales por debajo de la evolución del costo de vida; e
- c) intensificación del proceso de reducción real de las tarifas públicas.

El deterioro de las tarifas del sector público que se venía experimentado desde 1975 se aceleró a partir de 1980, creando enormes dificultades financieras para las empresas estatales. En un inicio, las dificultades para generar recursos propios obligaron a las empre-

sas a recurrir a préstamos externos inducidos por el gobierno para mantener el nivel de sus inversiones. Si bien algunos proyectos eran de dudosa viabilidad (programa nuclear, ferrovía de acero, etc.), otros, en cambio, de maduración entre 4 y 7 años, debían proseguir.

Así las empresas públicas, dadas las facilidades para obtener crédito externo, dieron curso a los proyectos y por este medio, el gobierno federal obtuvo recursos para equilibrar la balanza de pagos.

En cuanto al desempeño de las empresas públicas federales (179 empresas productivas) se destaca que las inversiones y gastos de capital financiados por recursos propios descienden de 42% (1980) a 28% (1982), mientras que las operaciones de crédito ascienden de 42% a 53%, en el mismo período. (Cuadro 1)

CUADRO 1

*Empresas públicas federales
Ahorro y financiamiento de las inversiones*

<i>Items</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Ahorro propio neto	42	33	28	34	42	40
Tesoro	16	23	19	17	18	20
Operaciones de crédito netas	42	44	53	49	40	40

Fuente: SEST.

De manera de superar la escasez de divisas verificada a partir de 1982, y frente a la negativa de otorgamiento de "dinero fresco", el gobierno brasileño se vio obligado a recurrir al Fondo Monetario Internacional. Con el fin de disminuir el déficit público, se optó por reducir fuertemente las inversiones, contener las operaciones de crédito, recortar los gastos corrientes y operacionales.

CUADRO 2

*Empresas públicas federales
(Cz\$ billones/1985)*

<i>Año</i>	<i>Inversiones</i>	<i>Operaciones crédito netas*</i>	<i>Gastos financieros</i>
1980	62.0	28.7	10.7
1981	65.6	32.2	18.4
1982	64.6	38.7	25.2
1983	45.3	29.6	27.8
1984	41.8	23.5	31.9
1985	43.0	25.1	35.3

* Operaciones de crédito netas - operaciones de crédito - amortizaciones - transferencias de operaciones de crédito.

Entre 1980 y 1985, en el caso de las empresas públicas federales, la participación de los intereses en el total de gastos creció significativamente, agravada por las maxidevaluaciones y por el alza de las tasas de interés internacionales. (Cuadro 2)

La situación económica, que ya era difícil en el inicio de la década (1980-1982), caracterizada por una política salarial "austera", el estancamiento de la demanda interna y la ausencia de inversiones privadas, se transformó en una crisis aguda con la reducción de las inversiones de las empresas estatales.

En resumen, la reducción real de las tarifas públicas jugó un doble papel:

- a) "abaratarse" los productos brasileños de exportación, lo que permitió generar "superávits" comerciales de U\$S 12 billones en 1983-1984; y
- b) mitigar la caída relativa del margen de ganancia de las empresas privadas.

A pesar del excesivo control de precios y tarifas públicas, el ritmo inflacionario se aceleró en la década del ochenta:

	%
1979:	53.9
1980:	100.2
1981:	109.7
1982:	95.6
1983:	154.5
1984:	220.6

Este fenómeno, junto con el rezago del salario promedio real y el alza del desempleo provocaron una creciente insatisfacción popular.

El deterioro del régimen autoritario, el fracaso de la política económica interna y la organización de los partidos de oposición llevaron al país a la elección, si bien indirecta (a través del Congreso Electoral), de una "Alianza Democrática" (PMDB-PFL), estableciéndose así el gobierno de la Nueva República en marzo de 1985.

II.3 1985-1986: Tercera etapa del periodo de "rezago continuo"

En el inicio de la Nueva República, el ministro de Hacienda, con el propósito de disminuir la tasa inflacionaria mensual, determinó la suspensión de 90 a 120 días de los reajustes de precios y tarifas públicas, logrando su objetivo por algún tiempo.

1985	Tasas mensuales %
Enero	12.0
Febrero	10.2
Marzo	12.7
Abril	7.2
Mayo	7.9
Junio	7.8
Julio	8.9
Agosto	14.0

Al término de este "congelamiento parcial", la inflación alcanzó niveles elevados, agravada por el hecho de que las empresas estatales venían acumulando pérdidas significativas en sus ingresos operacionales, lo que elevó nuevamente el "déficit" público.

A partir de fines de agosto de 1985, el empresario Dilon Funaro se hizo cargo del Ministerio de Hacienda. Apoyado por el equipo del Ministerio de Planificación, se revisaron algunos precios públicos (siderurgia). Mientras tanto, la disminución de la cosecha agrícola provocó un alza en dichos precios de 104%, lo que inhibió la política de recuperación de las tarifas públicas.

Tasas mensuales de inflación

	%		%
Septiembre 1985	— 9,1	Diciembre 1985	— 13,2
Octubre 1985	— 9,0	Enero 1986	— 17,8
Noviembre 1985	— 14,9	Febrero 1986	— 22,4

A pesar de la aceleración inflacionaria, en 1985 y a principios de 1986 la economía brasileña presentó un gran dinamismo con el mejoramiento de los salarios reales, la disminución del desempleo y el crecimiento del PIB.

Con el objetivo de reducir el proceso inflacionario, que muchos economistas denominaron inercial, el Ministerio de Hacienda y de Planificación diseñó y ejecutó el Plan Cruzado, de corte similar al Plan Austral de Argentina.

El gobierno decidió cambiar el patrón monetario, alterar la aplicación de la corrección monetaria y determinar el congelamiento de los precios y salarios.

Por un lado, se reajustaron los sueldos y salarios de acuerdo con el promedio real de los últimos seis meses, con lo que el salario mínimo aumentó en más de 15% y el resto de los salarios en 8%.

Por otro lado, el anuncio de reajustes "correctivos" en las tarifas públicas (acero: 25%, energía eléctrica: 40%, correos, derivados de petróleo) y otros precios del sector privado (leche, vehículos, fármacos) fue súbitamente cancelado.

En consecuencia, el Plan Cruzado no se instrumentó conforme a los objetivos de quienes lo diseñaron.

Sin ninguna duda, los precios públicos quedaron congelados al nivel real más bajo desde 1975 (ver Cuadro 3), lo que constituye un error central del Plan.

CUADRO 3

*Evolución de los precios públicos
Principales productos/servicios*

<i>Item</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Período</i>	<i>Valor nominal</i>	<i>Valor real en Cr\$</i>	<i>Índice real</i>
1.	Aviación civil - pasaje aéreo Río-São Paulo	Dic./1975	Cr. 620,00	5.020,00	100
		Dic./1980	5.382,00	4.088,00	81
		Feb./1986	814,00	3.581,00	62
		Sept./1987	4.496,00	4.496,00	90
2.	Carta - hasta 20 grs.	1975	0,58	4,22	100
		1980	4,16	3,52	83
		Feb./1986	0,50	1,60	38
		1987	2,64	2,64	63
3.	Telegrama - hasta 20 palabras	1978	0,21	54,60	100
		1980	0,52	44,20	81
		Feb./1986	4,01	12,80	24
		1987	18,73	18,73	34
4.	Telefonía - suscripción básica	Dic./1975	37,00	300,00	100
		Dic./1980	164,00	121,00	40
		Sept./1987	70,00	70,00	23
		Sept./1987	70,00	70,00	123
5.	Llamada telefónica	Dic./1975	0,30	2,43	100
		Dic./1980	2,14	1,63	67
		Feb./1986	0,28	1,12	46
		Sept./1987	1,15	1,15	47
6.	Energía eléctrica - tarifa promedio de suministro	1975	291,00	2.120,00	100
		1980	1.832,00	1.548,00	73
		1986	370,00	1.179,00	56
		1987	1.419,00	1.419,00	67

CUADRO 3 (Continuación)

Item	Clasificación	Periodo	Valor nominal	Valor real en Cr\$	Indice real
7.	Ferroviaria - transporte de carga (mineral de fierro) de MG a RJ)	1975	68,80	500,60	100
		1980	433,00	366,00	73
		Feb./1986	74,30	236,70	47
		1987	257,10	257,10	51
	Unidad: tonelada				
8.	Minería - Yacimiento de fierro fino (C.V.R.D.)	Dic./1979	179,00	286,00	100
		Feb./1986	55,00	221,00	77
		Sept./1987	152,00	152,00	53
	Unidad: tonelada				
9.	Siderurgia - chapa gruesa USIMINAS	1975	2.360,00	17.173,00	100
		1980	15.720,00	13.289,00	77
		Feb./1986	3.562,00	11.406,00	67
		1987	10.264,00	10.264,00	60
	Unidad: tonelada				
10.	Derivados de petróleo Precios refinados	1977	1.686,00	5.335,00	100
		1980	9.579,00	8.098,00	152
		Feb./1986	1.994,00	6.353,00	119
		1987	4.657,00	4.657,00	87
	Unidad: litro				
11.	Portuario. Tarifa trayecto largo. Exportación puerto: Santos-SP - Unidad: tonelada	Dic./1978	155,00	438,00	100
		Dic./1980	414,00	314,00	72
		Feb./1986	95,00	379,00	76
		Sept./1987	511,00	511,00	117

Fuente: SEAP/PP; DAC; ECT; TELEBRAS; DNAEE; RFFFA; CVRD; CNP; PORTOBRAS.

Periodos: Cuando se cita un año, se trata de valor promedio anual.

Valor nominal: Expresado en Cr (cruzeiros) y Cz (cruzados); 1 cruzado = 1.000 cruzeiros.

Valor real: En Cr de 1987.

Indice real: Base = 100 para cada primera información disponible.

Esta situación, aunada a la mejora salarial, estimuló la demanda a niveles que la oferta no estaba en condiciones de cubrir, generándose así una fuerte presión que desembocó en prácticas especulativas.

En todo caso, el Plan logró en un primer momento contener la inflación:

	%
Marzo 1986	-0,9
Abril	-0,6
Mayo	-0,3
Junio	-0,5
Julio	-0,6
Agosto	-1,3
Septiembre	-1,1
Octubre	-1,4
Noviembre	-2,5

Al mismo tiempo, la economía mostraba un gran dinamismo. La fuerte demanda de bienes de consumo se vio estimulada por el alza de los salarios reales, la generación de nuevos empleos y el crecimiento de las cuentas de ahorro de las familias.

El nivel de divisas se contrajo rápidamente como resultado de la caída de las exportaciones, reorientadas para atender el mercado interno, y del crecimiento de las importaciones, principalmente de productos alimentarios.

III. 1987: PERÍODO DE "RECUPERACIÓN TARIFARIA"

Los primeros meses del año se caracterizaron por el término de la política de congelamiento de precios con la consecuente aceleración inflacionaria, y por el decreto de moratoria de la deuda externa, resultado de las crecientes dificultades en la balanza de pagos.

Tasas mensales de inflación

	%
Diciembre 1986	— 7,6
Enero 1987	— 12,0
Febrero	— 14,1
Marzo	— 15,0
Abril	— 20,1

Desde diciembre de 1986, se vinieron acumulando fuertes presiones del sector privado sobre la SEAP/CIP.² En este contexto y sin los recursos necesarios para realizar una política de control de precios y tarifas, el ministro de Hacienda adoptó el 3 de abril de 1987 dos resoluciones: la resolución 211 autorizó la "libertad de precios vigilada" para 400 artículos; una vez analizados sus costos, se fijaron directamente los nuevos precios sin la aprobación previa de SEAU/CIP.

Se liberaron los precios de los bienes restantes, con excepción de las tarifas públicas, fármacos y fertilizantes, que debieron contar con la aprobación previa de SEAP.

A partir de diciembre de 1986 se realizó un cambio significativo en la política de ajuste de precios y tarifas: las tarifas públicas se fijaron tomando en consideración la variación de los costos, y aplicando incrementos reales para recomponer los márgenes de ganancia de las empresas (energía eléctrica, telefonía, transporte ferroviario) o para reducir los subsidios del Tesoro (correos).

² SEAP/CIP: Secretaría Especial de Abastecimiento y Precios / Consejo Interministerial de Precios.

El gobierno tuvo un éxito relativo en la corrección de las tarifas, dado que los reajustes practicados por el sector privado en el marco de la resolución 211 (liberados) o la resolución 210 (sin aprobación previa) fueron mucho mayores y frecuentes.

Entre estos productos, la FGV detectó la siguiente aplicación de reajustes excesivos en el mes de mayo de 1987:

- a) En el IPC-RJ: agua sanitaria (232%), insecticida (202%), productos de limpieza (126%), papel higiénico (120%) y jabón (74%);
- b) En el IPA-DI: cobre electrolítico (155%), azulejos (103%), calculadoras electrónicas (103%) y aparatos de aire acondicionado (83%); y
- c) En la industria nacional de construcción civil: cemento (67%), tejas (91%), tinturas (51%), etc.

El nuevo ministro de Hacienda, Bresser Pereira, quien asumió el cargo en mayo de 1987, debió enfrentar esta situación caracterizada por la carencia de un control efectivo sobre los precios y las expectativas de un nuevo congelamiento; ello obligó a tomar medidas energéticas para evitar la hiperinflación y el desempleo generalizado.

El 12 de junio el Plan Bresser, junto con adoptar el congelamiento de precios, aplicó algunos reajustes en los precios privados de la economía (vehículos, neumáticos y petroquímicos) y en algunos bienes públicos (acero, teléfonos y energía eléctrica).

La recuperación de las tarifas públicas representará un adicional de Cz\$ 44.9 billones en los ingresos de las empresas públicas, coadyuvando así a reducir el déficit del sector público en 1987.

IV. CONCLUSIÓN

En la etapa actual (noviembre 1987), la autorización previa de reajuste se limita a alrededor de 400 productos del sector privado, una vez finalizado el período de congelamiento de precios (12 de junio al 12 de setiembre).

En cuanto a los precios y tarifas públicas, se continúa persiguiendo la recuperación de sus niveles reales, aplicando reajustes que corrijan los costos incurridos y adicionando incrementos reales en forma gradual, de manera de alcanzar el 10% de la remuneración real sobre los activos operacionales entre 1989 y 1990.

*Políticas de precios y tarifas y de privatización de empresas públicas: el caso de Argentina*¹

JAIME SUJOY

Vicepresidente del Directorio de Empresas Públicas
de la República Argentina

Cabría realizar tres órdenes de consideraciones en relación con la experiencia reciente de las políticas del Gobierno constitucional de Argentina hacia el sector de empresas públicas: precios y tarifas, proceso de privatización y cambios introducidos en la gestión del sector.

a) Política de precios y tarifas

Respecto de este tema correspondería enfatizar, en primer lugar, la relación entre precios y tarifas públicas e impuestos o, en términos más generales, con el financiamiento del sector público. Cabe recordar que cuando asumió el Gobierno constitucional en diciembre de 1983, el déficit fiscal equivalía a 17% del PIB; por cada peso que se gastaba ingresaban sólo 30 centavos. Para enfrentar esta crítica situación, el gobierno recurrió a un importante aumento de precios y tarifas públicas, en particular de los combustibles, con la obvia finalidad de incrementar los ingresos fiscales. En este sentido es importante mencionar que en la actualidad los impuestos sobre combustibles líquidos alcanzan en promedio 50% del precio al consumidor fiscal. La recaudación de este impuesto ingresa directamente a la Tesorería de la Nación y también alimenta fondos de asignación específica; es decir, fondos destinados a financiar proyectos de inversión en otros sectores de la economía, principalmente en las áreas de transporte y energía eléctrica. De igual manera otras tarifas públicas tienen un elevado componente fiscal como es el caso de las tarifas de energía eléctrica que, además del IVA, contribuyen a fondos de asignación específica y a las finanzas provinciales y aun municipales; así los impuestos fiscales representan desde un mínimo de 36% del precio al consumidor final en la Capital Federal hasta casi la mitad del correspondiente precio en algunas de las provincias

¹ La presentación oral del señor Sujoy ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

argentinas. Las consideraciones anteriores apuntan a destacar el hecho de que cualquier modificación de los criterios actualmente utilizados para fijar precios y tarifas públicas tiene como precondition resolver el problema fiscal por otras vías.

El segundo aspecto a destacar es la relación entre el valor de retención efectivo de la tarifa por la empresa y su rentabilidad. En las condiciones presentes en que un elevadísimo componente del nivel tarifario corresponde a un ingreso fiscal de tipo general, obtener una rentabilidad normal en algunas empresas públicas exigiría elevar considerablemente el precio de sus bienes y servicios. Así, por ejemplo, en el caso de la empresa que provee y distribuye electricidad en el área del Gran Buenos Aires sería necesario un aumento real de la tarifa de 52% para lograr 8% de rentabilidad sobre sus activos que indica el contrato de concesión.

Un último aspecto que correspondería señalar es la relación de los precios y tarifas públicas con la distribución del ingreso por sus importantes implicaciones sobre criterios alternativos de tarificación. En el caso de Argentina se han ido consolidando a lo largo de los años modalidades de tarificación que son contrarias a criterios comerciales. Un ejemplo es la distribución de gas natural por red de cañerías cuya tarifa es creciente a escala, con una relación de tres a uno entre las escalas máxima y mínima de consumo. En el caso de la energía eléctrica la situación es similar aunque la diferencia entre extremos es menos marcada. Así, la adopción de criterios no comerciales para la fijación de precios y tarifas introduce serias distorsiones en los objetivos de las empresas que afectan sus resultados operacionales.

b) *Política de privatización*

El proyecto de ley sobre privatizaciones enviado al Parlamento distingue el caso de la privatización de empresas que producen bienes u operan en mercados competitivos, del caso de las privatizaciones de empresas de servicios públicos; es decir, las que integran el Directorio de Empresas Públicas (DEP) creado a fines de 1986.

En el caso de las primeras se trata, en general, de reprivatizar empresas que por distintos motivos han sido incorporadas al sector público sobre todo a partir de fines de la década pasada. La creación del Fondo Nacional de Desarrollo y Modernización Industrial contemplada en la mencionada ley facilitará notoriamente el proceso de privatización de estas empresas. Asimismo, en los dos últimos años mediante sendos decretos del Poder Ejecutivo se han dispuesto y fijado plazos y procedimientos para la venta de la participación estatal en diversas empresas productivas.

El caso de las empresas bajo jurisdicción del DEP² es distinto, ya que el proyecto de ley de privatizaciones requiere una decisión explícita del Congreso Nacional para aprobar su traspaso al sector privado. Un programa de privatización para estas empresas debe superar un conjunto de restricciones. Por un lado, su falta de rentabilidad actual, la ausencia de información gerencial apropiada, la escasa y poco confiable información económico-financiera; a lo anterior habría que añadir el exceso de regulaciones, la vigencia de normas legales que consagran la propiedad pública y el reducido tamaño y aislamiento del mercado de capitales en relación con el volumen de inversión requerido por estas empresas.

Por otra parte, las empresas que integran el DEP tienen una peculiaridad especial no sólo en Argentina, sino en todas las economías mixtas. Este grupo de empresas es como una bisagra que une al sector público y al sector privado; se trata de un área donde es difícil lograr una síntesis eficaz entre propiedad pública y privada, entre monopolio y competencia, entre centralización y descentralización, entre regulación y desregulación. Esta peculiaridad ha tenido como consecuencia que se adoptaran fórmulas organizacionales muy diversas y cambiantes según revela la experiencia internacional.

La primera tarea encarada por el DEP fue la de obtener una síntesis de las relaciones jurídicas y económicas entre las empresas públicas, el Gobierno central y la comunidad vigentes durante los últimos años; es decir, del modelo institucional utilizado para la prestación de servicios públicos. Este trabajo reveló que los principales elementos que se articularon en dicho modelo han sido los siguientes: i) propiedad pública; ii) monopolio natural o legal; iii) centralización, y iv) confusión de roles políticos y empresarios.

A partir de esta clasificación el gobierno nacional está concretando día a día un nuevo modelo institucional que busca dar respuesta a un visible malestar de la población por la cantidad y calidad de los servicios prestados. El nuevo modelo institucional está caracterizado por los siguientes componentes:

- i) *Separación de roles*: la separación de roles, distinguiendo los empresarios de los públicos, ha comenzado con la propia creación del DEP, que tiene a su cargo, exclusivamente, responsabilidades empresarias; las políticas sectoriales son definidas por las secretarías de Estado del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La existencia de un grupo directivo idóneo y estable

² Las empresas que integran el DEP son: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Gas del Estado, Agua y Energía, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, Administración General de Puertos, Líneas Marítimas Argentinas, Obras Sanitarias de la Nación, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Correos y Telégrafos e Hidroeléctrica Norpatagónica.

es el primer requisito para introducir en la empresa pública los instrumentos básicos de una gestión empresaria.

ii) *Desregulación*: la desregulación busca, en primer lugar, brindar alternativas de elección a los usuarios creando entornos competitivos en los mercados en que operan las empresas del DEP, con los límites que en algunos casos impone la presencia de monopolios naturales. En segundo lugar, la desregulación apunta a introducir una mayor racionalidad económica en las decisiones de las empresas. Ejemplos del primer caso son las desregulaciones en curso en la industria petrolera y en el sector de telecomunicaciones que facilitarán la concurrencia de empresas privadas en la producción o prestación de servicios. Como ejemplos para favorecer una mayor racionalidad económica en la toma de decisiones, se pueden citar la flexibilización de las tarifas de transporte aéreo y la liberación del transporte de cargas, la supresión de algunas regulaciones en la relación empresa-usuarios, así como la liberación progresiva de algunas importaciones y exportaciones.

iii) *Descentralización*: la descentralización en la prestación de servicios apunta a dos objetivos simultáneos: por un lado, que las decisiones sean tomadas por quienes conocen mejor los ambientes en que se ejecutan buscando acercar el poder de decisión al usuario para mejorar el servicio; por otro, revertir el esquema de desarrollo territorial concentrado que, también en este aspecto, caracteriza a la Argentina. Ya se han iniciado acciones en este sentido con la reestructuración de Agua y Energía y de ENTel, mediante la creación de administraciones regionales localizadas en diversas provincias. Esta línea de acción acorta la cadena de decisiones y los plazos de respuesta a los usuarios. De igual manera, algunas empresas están siendo reestructuradas por rutas (Aerolíneas Argentinas) o por líneas (ELMA) para facilitar un mejor control de gestión. Por último, existe la decisión de concentrar a algunas empresas públicas en actividades básicas y descentralizar o privatizar los restantes segmentos; éste es el caso de la distribución de energía eléctrica, gas y saneamiento urbano, donde se buscará una concentración en la distribución primaria o red troncal por parte de la respectiva empresa pública, quedando a cargo de otros agentes la distribución domiciliaria.

iv) *Autonomía*: otra característica del modelo es una mayor autonomía de las empresas públicas en la toma de decisiones. Los grandes límites serán las tarifas en los casos de mercado monopolístico y las inversiones de mayor envergadura. La contrapartida de esta autonomía será una mayor responsabilidad de las con-

ducciones empresariales reflejada en el control por resultados mediante acuerdos-programa, según se describe más adelante.

v) *Participación del capital privado*: el Gobierno nacional está encarando con un criterio pragmático la participación de capital privado en las empresas del DEP, con decisiones caso por caso y sobre la base del criterio de si se mejora, o no, el servicio al usuario. La impresión es que hay varias situaciones en que la propiedad pública excluyente del capital privado implica desaprovechar recursos que podrían tener una aplicación en la mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios, mediante distintas formas de complementación entre inversión pública y privada. También se han iniciado acciones en este sentido.

Recientemente ENTel llamó a licitación para privatizar la administración y operación de los teléfonos públicos en el Área Metropolitana; la Secretaría de Comunicaciones ha dictado normas que permiten la participación del capital privado en la prestación de servicios de alta seguridad y alta velocidad requeridas por el sector financiero, así como en el desarrollo de la telefonía móvil y rural. En su plan estratégico, la empresa OSN considerará actuar como proveedor mayorista para que redes privadas lleven adelante el programa de distribución de agua potable. Un enfoque similar está utilizando Gas del Estado, al permitir que empresas privadas y cooperativas instalen redes privadas de distribución de gas; ya hay casi 100 aprobaciones de la Secretaría de Energía y 10 proyectos de obra presentados a Gas del Estado. Existen también varias iniciativas en discusión dentro del ámbito de la Secretaría de Transporte: adjudicación de la operación de ramales ferroviarios a empresas privadas; contratación privada del derecho a vía y a tracción; constitución de una empresa de transporte multimodal con Ferrocarriles Argentinos, ELMA y empresas privadas, etc. Asimismo, se están definiendo lineamientos para la construcción y operación de centrales eléctricas por empresas privadas a través del sistema de concesión pública. Por último, en el sector petróleo, cuya desregulación ya se ha iniciado, se contemplan importantes participaciones privadas en el ámbito del Plan Houston y del Plan Olivos.

En suma, el Gobierno nacional estima que la privatización es una de las posibilidades a considerar en la búsqueda de soluciones para un problema más amplio, cual es la necesidad de incrementar la eficiencia en todos los sectores de la economía; prestando particular atención a la fuerte interrelación que existe entre el sector público y privado y a la densa trama de intereses que se ha ido conformando a lo largo de muchos años de operación del viejo modelo institucional del sector de empresas públicas.

e) Cambios en la gestión del sector de empresas públicas

Como ya se mencionó, el Gobierno central, a través del DEP y las empresas públicas, celebrará acuerdos-programa, mediante los cuales se diferenciarán claramente los fines empresarios de los extraempresarios. Estos instrumentos contractuales constituirán las premisas del sistema de planificación a nivel de las empresas, cuyos objetivos se concertarán con el Estado que, a su vez, asegurará el escenario en el que éstos deberán cumplirse. Cuando se impongan a determinada empresa objetivos extraempresarios, se fijará un subsidio explícito; caso contrario, estos fines extraempresarios se convierten en coartadas que dificultan el control de gestión y la rendición de cuentas ante el accionista. La finalidad que se persigue mediante el uso de este instrumento es establecer un arbitraje entre control y autonomía empresarial. Por una parte, es imposible ejercer un control absoluto sobre la empresa; es más, en algunos casos, el control rígido y de detalle por parte de la administración central es contraproducente e inadecuado para las características técnicas y operativas de las empresas. Por otra parte, la autonomía empresarial completa es inviable por el tamaño de las empresas, su influencia en los mercados y en las políticas fiscales, de precios e ingresos, etcétera.

Por estos motivos el gobierno ha considerado conveniente la implantación de acuerdos-programa como medio para alcanzar un arbitraje entre autonomía y control. La experiencia del último año en la discusión de los acuerdos-programa ha sido fructífera destacándose, en particular, el entusiasmo que generó entre el personal de la empresa. Este aspecto es de suma importancia por cuanto la participación del personal es crítica para superar ineficiencias operativas, muy difíciles de corregir desde afuera. Los avances en algunas empresas, como Aerolíneas Argentinas, ELMA y OSN, han sido muy significativos y está próxima la formalización del respectivo acuerdo-programa. Es interesante destacar que los mayores avances se lograron en empresas que operan, con fuerte control por parte del Gobierno central, en mercados competitivos. Así, la metodología utilizada fue percibida por la empresa como una posible vía de racionalización de los controles y restricciones que afectan su desenvolvimiento. En el caso del DEP se ha fortalecido la idea de que la experiencia acumulada permitirá avanzar en la definición de una metodología de control por resultados para las empresas públicas.

*Políticas de precios y de privatización de empresas públicas: el caso de Perú*¹

JORGE CHÁVEZ

Director General, Dirección General de Asuntos Económicos
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

En julio de 1985 se inició en el Perú la implementación del Plan INTI que, bajo una orientación de tipo heterodoxa, aplicó una política de *shock* basada en el congelamiento de precios, tarifas públicas y tipo de cambio. Los resultados iniciales del Plan fueron auspiciosos ya que, a través de la ampliación de la demanda interna, se alcanzó en 1986 un crecimiento del 8,5% junto con una reducción de la inflación que pasó de alrededor de 250%, valor anualizado en julio de 1985, al 63% a fines de 1986.

Sin embargo, se aprecian algunos hechos preocupantes en la evolución de la economía durante los últimos meses. En primer lugar, una desaceleración en el ritmo de crecimiento; a pesar de que la economía peruana crecerá a una tasa cercana al 6,6% en 1987, se advierte en la segunda mitad del año una desaceleración. En segundo lugar, las reservas internacionales han venido declinando en los últimos meses como consecuencia de la rápida reactivación de la economía, alcanzando en la actualidad 1.400 millones de dólares, que es aproximadamente el mismo nivel en que se situaban al inicio del actual período de gobierno. En tercer lugar, ha recrudecido nuevamente el proceso inflacionario y se espera terminar 1987 con una tasa ligeramente superior al 100% anual, pero nuevamente con tendencia al alza. Una de las razones principales que motivó un nivel de inflación más elevado que el esperado por la conducción económica fue la evolución de las remuneraciones reales; la remuneración promedio se elevó en un 17% que casi triplica el 6% planteado como meta para el año 1986 por el Gobierno. En cuarto lugar, la inversión no creció en la medida de lo esperado, a pesar de la reactivación de la economía. De hecho, el sector empresarial, que obtuvo ganancias muy considerables a partir de la reactivación basada fundamentalmente en el crecimiento de la demanda interna, en vez de invertir fugó capitales; aunque este fenómeno no es nuevo en el caso

¹ La presentación oral del señor Chávez ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

de Perú, la fuga de capitales en los años 1986 y 1987 fue mucho mayor que en el pasado.

Las tendencias apuntadas, y particularmente su agudización durante el segundo semestre de 1987, configuran un cuadro que, si bien no es grave en el presente, causa preocupación en cuanto a su evolución durante 1988, en caso de que se mantengan o aceleren los comportamientos descritos. Este contexto condiciona las políticas que en materia de precios y tarifas públicas está impulsando la conducción económica. Antes de presentarlas de manera resumida, cabe recordar la situación que, en este aspecto, enfrentó el Gobierno cuando inició su gestión. Así, corresponde destacar tres características de la política de la administración anterior hacia el sector de empresas públicas. La primera, su política de precios y tarifas. La principal fuente utilizada para el financiamiento de las empresas públicas fue el incremento real de precios y tarifas. El criterio básico reposó en el uso del costo marginal y ello resultó en un crecimiento de los precios y tarifas públicas muy por encima del nivel de inflación de la economía y en importantes distorsiones de los precios relativos, no sólo en relación con el resto de la economía sino también entre distintos bienes y servicios públicos. Esto último se debió a que el procedimiento de actualización de precios y tarifas, operaba a través de comisiones especiales, sin participación directa y con escaso control por parte del Gobierno central. La segunda está relacionada con la cartera de proyectos del sector de empresas públicas y sus fuentes de financiamiento. En resumen, cabe destacar dos aspectos: la existencia en dicha cartera de muchos proyectos sobredimensionados o "elefantes blancos" y, por otro lado, la casi exclusiva dependencia de fuentes externas para su financiamiento, que se contrajeron notablemente durante la actual administración por conocidas razones. La tercera característica fue la agudización de tradicionales fallas de gestión en el sector de empresas públicas que se fundamenta en variadas causas: politización de los cuadros técnicos; baja facturación e ineficiencia en el cobro a los usuarios; elevados niveles salariales en relación con otros sectores de la economía, etc.

Las políticas aplicadas por el actual Gobierno, que enfrentarán dificultades crecientes por el contexto global de la economía anteriormente descrito, han sido las siguientes:

a) *Política de precios y tarifas públicas*

Uno de los componentes centrales de la política gubernamental fue inducir una profunda reestructuración de costos en la economía, acompañada inicialmente por un congelamiento de precios, como mecanismo para limitar las expectativas inflacionarias presentes en la población. Debido a su importante papel en la formación de otros precios de la economía, el congelamiento abarcó también a los pre-

cios y tarifas públicas. Su elevado nivel en términos reales, como consecuencia de la política adoptada por la anterior administración, permitió que ingresaran al período de congelamiento en una situación relativa favorable. Después del período de seis meses de congelamiento, se ha seguido una política de ajuste tarifario acorde con la evolución de la inflación y, paralelamente, se han aplicado criterios de discriminación de precios, en favor de los consumidores de menores ingresos. En relación con el primer aspecto, cabe destacar que el ajuste del nivel medio de precios y tarifas públicas se vinculó con la variación de los precios mayoristas y no con el índice de precios al consumidor. En la medida en que el gobierno estableció como meta para el ajuste tarifario la cobertura de los costos operativos de las empresas, su evolución está más adecuadamente reflejada por la variación de los precios mayoristas que por la de los precios al consumidor.

Por otra parte, se introdujeron criterios de tipo social para distribuir los incrementos tarifarios en torno de su nivel medio. Así, por ejemplo, en algunos servicios básicos como electricidad y teléfono el ajuste de tarifas fue mayor en las áreas residenciales de los sectores altos y medios y menor, o nulo en algunos casos, en las áreas populares.

Por último, el ajuste tarifario se vinculó con el cumplimiento de metas trimestrales por parte de las empresas, en el contexto de contratos-programa con el Gobierno central. La experiencia, en este sentido, aunque promisoria, también ha evidenciado dificultades. En algunos casos, las autoridades de las empresas han utilizado su amplio poder político e influencia para evadir el cumplimiento de la normativa vigente.

b) *Cartera de proyectos de inversión y fuentes de financiamiento*

En consonancia con los objetivos de corto plazo de reactivar la economía y en la perspectiva de alterar la estructura productiva en el mediano plazo, se ha dado particular énfasis a la inversión de tipo social, a través de programas tales como el apoyo alimentario a zonas rurales y urbanas, el plan integral de asistencia a comunidades, etcétera.

Al mismo tiempo se ha introducido una nueva concepción para los proyectos de inversión, especialmente en la construcción de infraestructura como, por ejemplo, obras de irrigación y construcción vial. Estos cambios apuntan al uso intensivo de mano de obra y a una reducción en el componente importado de los proyectos, aunque ello implique mayores plazos de construcción.

Una de las consecuencias de estas políticas ha sido la de ajustar la composición de la cartera de proyectos, redimensionar algunos de ellos y revisar sus modalidades de financiamiento. En relación

con este último aspecto, cabe destacar que se han excluido proyectos cuyo financiamiento es externo en un ciento por ciento, ya que en el pasado ellos se aceptaban sólo para conseguir las divisas que el Banco Central necesitaba para pagar la deuda externa.

El conjunto de estas políticas ha incidido de manera notoria en la programación de las inversiones del sector de empresas públicas y en su redimensionamiento según se describe a continuación.

c) Reestructuración del sector de empresas públicas

Durante el último año se han logrado importantes avances en el reordenamiento de la normatividad que rige la actividad empresarial del Estado. En primer lugar, se circunscribió el ámbito de actuación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) a las empresas públicas no financieras; las empresas financieras, a su vez, quedaron bajo supervisión directa del Ministerio de Finanzas.

En segundo lugar, en 1986 se incluyó por primera vez un capítulo especial para las empresas del Estado en el Presupuesto General de la República; este capítulo dicta normas específicas para las empresas, diferenciándolas del Gobierno Central.

Por último, se ha constituido el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), que centralizará la gestión de las utilidades de las empresas, de los aportes del Gobierno central, de los préstamos externos y de los recursos provenientes de la privatización de empresas no estratégicas.

A través de los análisis realizados para reordenar el marco normativo, se ha podido comprobar que persiste la mayoría de los problemas detectados al inicio de la presente administración: baja capitalización de las empresas, elevados gastos financieros, marcada obsolescencia de equipos y falta de mantenimiento, así como serios problemas burocráticos y administrativos; todos estos factores resultan en una baja productividad del conjunto de las empresas y en un elevado déficit.

Pese a ello, la mayor utilización de la capacidad instalada permitió una expansión en 1986 del sector empresarial no financiero de 12% en sus ventas a precios constantes respecto de 1985; asimismo, se estima un crecimiento adicional del 8,5% durante 1987. Sin embargo, el panorama para 1988 es incierto por los motivos ya apuntados y, en particular, por la necesidad de nuevas inversiones para mantenimiento de equipos y ampliación de capacidad.

En efecto, si bien en el corto plazo se ha podido mantener el dinamismo reactivando y racionalizando la capacidad instalada, la situación tiende a ser crítica para el futuro inmediato por la descapitalización preexistente y por las escasas posibilidades de que las empresas puedan autogenerar recursos para financiar las inversiones requeridas. Cabe destacar que el conjunto de las empresas,

y la mayoría de ellas en forma individual, exhibe un excedente operacional pero que es insuficiente para financiar sus necesidades de inversión; en consecuencia, el sector presenta un déficit global creciente, 1,0 mil millones de intis en 1985, 3,5 mil millones en 1986 y un estimado de 9,4 mil millones en 1987. Este déficit se concentra en muy pocas empresas; en 1987, el 90% se originaba en cuatro empresas (ECASA, PETROPERU, ELECTROPERU y SIDERPERU) y sus causas son variadas. Cabe destacar entre ellas la caída de precios internacionales, el control de precios y tarifas por objetivos antiinflacionarios o redistributivos, la necesidad de que empresas como ELECTROPERU realicen gastos en infraestructura a veces por encima de sus posibilidades empresariales, los gastos financieros, y también una gestión empresarial deficiente.

En este marco general, es de gran importancia la tarea actual del CONADE de preparar el Plan Cuatrienal de Inversiones y Desarrollo Empresarial 1987-1990. Así, se espera que por primera vez en 1988, se incorpore al Presupuesto General de la República un conjunto de proyectos de inversión de las empresas programado en el contexto de un plan de mediano plazo, que dará prioridad a la reposición imprescindible de equipos y al desarrollo de obras de infraestructura indispensables para la reactivación económica.

Paralelamente, se han venido desarrollando estudios y valorizaciones que permitirán poner a la venta un conjunto de empresas medianas y pequeñas, que no son estratégicas. En este sentido, cabe destacar que las 135 empresas bajo jurisdicción del CONADE han sido clasificadas en tres grupos. El primero, conformado por alrededor de 70 empresas que representan el 90% del patrimonio según valor de libros, es considerado estratégico; estas empresas configuran el núcleo prioritario que concentrará el esfuerzo de promoción, orientación y control estatal. Un segundo, alrededor de 20 empresas, carece de mayor actualidad y significación, razón por la cual está en proceso de liquidación. El tercer grupo está constituido por empresas medianas y pequeñas no estratégicas y viene siendo analizado con el objeto de lograr su venta o transferencia a inversionistas privados.

El producto de la venta de estas empresas, que se integrará al FONAFE, será utilizado para financiar, aunque sea parcialmente, el plan de inversiones de las empresas del Estado, pues es propósito del Gobierno sentar las bases para que la actividad empresarial del Estado integre un sistema autofinanciado.

Para finalizar, cabe hacer una breve referencia a las razones del Gobierno para proceder a la reciente estatización de la banca. En este sentido cabe ponderar, en primer lugar, la participación de la banca privada en el conjunto de la banca comercial. Aunque el peso relativo de la banca privada medido en términos patrimoniales era de aproximadamente un cuarto del total de la banca comercial, su participación en el control de las colocaciones bancarias alcanzaba a la

mitad del respectivo total. Por otra parte, la banca oficial superaba a la banca privada en términos de eficiencia relativa, ya que presentaba indicadores superiores de rentabilidad, solvencia y carga tributaria efectiva.

El mayor problema, sin embargo, era el elevado grado de relacionamiento entre la propiedad de los bancos y de las principales empresas del país. Esta característica estructural de la economía peruana resultaba en que la mayor parte del crédito, cifra que varía según los criterios que se utilicen para medirlo pero que en todos los casos es considerable, se canalizaba hacia las distintas empresas productivas vinculadas con los diferentes segmentos de la banca privada. Esta absorción de crédito por parte de las empresas no era destinada, en su gran mayoría, a financiar inversiones sino a facilitar el desarrollo de operaciones especulativas que, en el caso de Perú, son conocidas como *carrousel* financiero y, también, a alimentar la fuga de capitales. Asimismo, esta articulación financiero-productiva de los grupos económicos les permitía contrarrestar dos componentes fundamentales de la política económica oficial: la reconversión industrial y la descentralización territorial del crédito y de la actividad productiva. Algunos ejemplos son las dificultades encontradas para reducir la dependencia de determinados complejos industriales y de las importaciones, como es el caso del trigo y sus derivados. Otro ejemplo es la mayor disposición de la banca comercial oficial hacia la política de descentralización; así, mientras las colocaciones de la banca oficial en provincias pasaron de 16% en julio de 1985 a 22% en diciembre de 1986, las correspondientes a la banca privada sólo se elevaron de 11 a 14% en el mismo período.

Aunque la estatización se fundamentó en consideraciones pragmáticas, en la actualidad se apunta hacia una reforma integral del sistema financiero. La idea es que a través del control de la banca se pueda implementar una política de "concertación compulsiva", con dos objetivos: por un lado, realizar avances concretos en el proceso de reconversión industrial y productiva; y, por otro, progresar hacia una mayor descentralización de las actividades económicas.

Sin embargo, cabe enfatizar para finalizar que la estatización de la banca ha producido una conmoción política que seguramente tendrá importantes implicaciones económicas. Estos hechos recientes unidos al panorama económico global trazado al inicio configuran una situación de gran incertidumbre para los próximos años.

VI

COHERENCIA DE LAS
DECISIONES PÚBLICAS



Coherencia macroeconómica de las decisiones públicas: el caso francés

GUY DE MONCHY

Dirección de Previsión, Ministerio de Economía,
Finanzas y Privatización de Francia

1. La necesidad de coherencia macroeconómica

Suele considerarse que la responsabilidad económica del Estado tiene principalmente cuatro objetivos (cuadrado mágico): el equilibrio del empleo, del comercio exterior y de las cuentas externas y el control de la inflación. Al actuar sobre estos diversos puntos, la política económica procura estabilizar la coyuntura, pero también puede tener objetivos de carácter más estructural, como un cambio en la distribución de la oferta entre productores nacionales y extranjeros, o una modificación de la distribución de la riqueza nacional.

Por ello, para guiar sus decisiones, el Estado no sólo necesita observaciones acerca de la situación económica (que van desde los indicadores de coyuntura a las cuentas nacionales) sino también instrumentos de análisis macroeconómico, y sobre todo una de las expresiones de estos últimos: los modelos macroeconómicos.

En su intento de intervenir en la economía para cumplir con ciertos objetivos, las autoridades decisorias se enfrentan a ciertas preguntas: ¿Cuál es el estado de la economía? ¿Cuáles son los medios de acción adecuados? ¿Cómo garantizar la coherencia de sus decisiones?

Las respuestas dependen en gran medida de cuál sea el horizonte en el que la autoridad decisoria desee ver cumplidos sus objetivos. La coherencia de las decisiones públicas se logra en Francia mediante la aplicación de planes sucesivos y de un sistema de previsiones de corto plazo, los presupuestos económicos.

a) El mediano plazo

La planificación francesa vivió su época de gloria al reconstruirse la potencialidad económica del país tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, una vez que se logró poner en marcha nuevamente la economía, se fue modificando progresivamente el papel del Plan.

De hecho, los dos primeros planes se referían esencialmente al desarrollo de los sectores de base, con miras a eliminar las insuficiencias sectoriales de la capacidad productiva que pudieran limitar el crecimiento. Este tipo de planificación, imperativa por naturaleza, suponía una acción continua del Estado, y en consecuencia un esfuerzo financiero sostenido durante un período prolongado, independientemente de cuáles fueran las dificultades de tipo coyuntural.

Una vez superadas las dificultades de la posguerra, el Plan tuvo una doble utilidad. Según la fórmula de P. Masse, sirvió en primer lugar como medio para reducir la incertidumbre: aunque no obligaba legalmente al Estado, indicaba a las empresas respecto de las principales evoluciones macroeconómicas de mediano plazo. Por otra parte, sirvió como instancia de concertación entre los representantes de los diversos agentes económicos (sindicatos y empresariado) para buscar un cierto consenso respecto de las evoluciones macroeconómicas consideradas convenientes para el mediano plazo.

Sin embargo, esta doble actividad mostró, por diversas razones, una eficacia limitada. A partir de los años setenta, el aumento de la incertidumbre internacional hizo más aleatorios los objetivos del Plan. Las diversas estrategias aplicadas por las autoridades petroleras no lograron proteger a los agentes económicos nacionales de las consecuencias de las bruscas variaciones en el precio del petróleo ni tampoco de los efectos de las modificaciones de la paridad cambiaria. Paradójicamente, a mayor incertidumbre, menor era la capacidad del Plan para reducirla.

Además, en este período primó la política coyuntural sobre la de mediano plazo. Así, los diferentes planes de estabilización coyuntural muchas veces modificaron en forma significativa los programas de equipamiento colectivo contenidos en el Plan. Este hecho se tradujo en una creciente diferencia entre los objetivos declarados y los efectivamente alcanzados en materia de crecimiento y de inflación.

Desde entonces, el Plan se redujo a escenarios de mediano plazo que no comprometían a los poderes públicos, pero permitían aclarar las condiciones y las características del desarrollo de la economía durante los cinco años venideros y realizar estudios para elaborar la política de mediano plazo. Así, a partir de la situación económica vigente, la proyección a cinco años de plazo permite apreciar los márgenes de maniobra que existen para reducir ciertos desequilibrios de la economía francesa, tomando en cuenta las restricciones internacionales y los objetivos explícitos de la política pública. Se plantean sobre todo problemas macroeconómicos, como por ejemplo: ¿es posible lograr un crecimiento suficiente para estabilizar o incluso reducir el desempleo tomando en cuenta la importante necesidad de modernizar el aparato productivo del país, lo que tiene altos costos en importaciones, en un contexto internacional desfavorable? ¿Pueden alcanzarse en tales condiciones los objetivos públi-

cos de eliminar el déficit del sector público (sin contar el servicio de la deuda) y de reducir las tasas impositivas?

Tales proyecciones macroeconómicas, sin ser previsiones, permiten a los responsables de las decisiones políticas orientarse acerca de en qué plazos y en qué grados pueden corregirse determinados desequilibrios.

A pesar de la sofisticación de los instrumentos elaborados para evaluar la evolución económica de mediano plazo, la evolución de la coyuntura, para el decisor político, suele ser más significativa como indicador del acierto de su política.

b) *El corto plazo*

Junto con las responsabilidades económicas generales, caracterizadas por el cuadrado mágico, y que rigen tanto para el mediano como para el corto plazo, los decisores políticos tienen también una restricción de corto plazo: la gestión de las finanzas públicas; es decir, en el caso del Estado, la elaboración y ejecución del presupuesto.

Para lograr la coherencia de la política económica en la importante fase de la elaboración del presupuesto del Estado, existe en Francia un procedimiento administrativo, en el Ministerio de Finanzas, que vincula la elaboración de las previsiones macroeconómicas de corto plazo a la preparación del proyecto de ley presupuestaria.

Este aspecto de la coherencia macroeconómica de las decisiones públicas será desarrollado aquí en tres puntos:

- la necesidad de la previsión macroeconómica y la gestión de las finanzas públicas;
- el método y el procedimiento de los “presupuestos económicos”, y
- un ejemplo: los efectos macroeconómicos de la baja del precio del petróleo crudo, sobre todo en lo que respecta a las finanzas públicas.

2. *La necesidad de la previsión macroeconómica y la gestión de las finanzas públicas*

A nivel microeconómico, para empezar, y considerando al Estado (o al sector público en general) como un agente económico cualquiera y por lo tanto sometido a restricciones de renta, parece indispensable explicitar cómo se forman sus ingresos, por cuanto sus gastos, en una primera aproximación, son el resultado de decisiones discrecionales de los poderes públicos. En el caso del Estado francés, sus gastos autorizados se originan en una votación del Parlamento, en otoño de cada año, respecto del proyecto de ley de presu-

puesto propuesto por el Gobierno. Asimismo, sus ingresos provienen de la aplicación de una legislación fiscal que puede caracterizarse por un cierto número de tasas impositivas, que son objeto de la misma votación y se aplican a diversas asignaciones.

Por ello, la conducción de la política de finanzas públicas, que no puede limitarse a expresar determinados objetivos mediante los gastos, debe abarcar la evolución *potencial* de los ingresos, que no sólo depende de las *decisiones* sobre los niveles de las tasas tributarias (o del conjunto de gravámenes obligatorios) sino también de la *evolución espontánea* de las bases sobre las cuales éstas se aplican.

Una presentación muy esquemática de una cuenta de la administración pública nos permitirá mostrar qué necesidades se manifiestan, en materia de previsión económica, cuando se desea asegurar una cierta coherencia de las decisiones públicas y sobre todo fijarse objetivos en términos del nivel y evolución del déficit público.

Cuenta simplificada de la administración pública

<i>Usos</i>	<i>Ingresos</i>
	Fiscales
Gastos de operación	Impuesto a la renta (IR)
— salarios	Impuesto a las empresas (IS)
Transferencias	Impuestos vinculados a la producción (IP)
— prestaciones sociales	Contribuciones sociales
— subsidios	
Intereses	
Gastos en equipo	
<hr/>	
Saldo:	
Capacidad de financiamiento (+)	
Necesidad de financiamiento (—)	

Esta cuenta retoma los esquemas de la contabilidad nacional, por lo que la capacidad o, lo que es más frecuente, la necesidad de financiamiento de la administración pública no incluye el conjunto del servicio de la deuda. El reembolso de capital figura en una cuenta financiera de la administración pública, que permite explicitar la naturaleza de las operaciones financieras (uso de los reembolsos, recursos obtenidos de los préstamos o de los avances monetarios), cuyo saldo equilibra el de la cuenta presentada anteriormente.

Según la legislación francesa:

- el impuesto a la renta (IR) recaudado durante el año *t* depende del ingreso de los hogares del año anterior.

$$IR_t = r_t \times R_{t-1}$$

- el impuesto sobre las sociedades (IS) depende, en una primera aproximación, del resultado de la gestión de las empresas durante el año anterior (EBE) $IS_t = e_t \cdot EBE_{t-1}$
- los impuestos vinculados a la producción (IP) provienen en su mayor parte del impuesto al valor agregado (P_t)

$$IP_t = \alpha_t P_t$$

- las contribuciones sociales (CS) se basan en los salarios pagados a los hogares (H)

$$CS_t = \beta_t H_t$$

Así, ciertos ingresos (en el caso francés, la mayor parte) dependen de la actividad que se compruebe durante el año y que el Parlamento vota en la ley de presupuesto; otros (IR e IS) dependen en cambio de los ingresos del año anterior al de la respectiva ley.

Respecto de los diversos ingresos, cabe hacer varias observaciones:

- el Parlamento puede cambiar, mediante votación, la legislación fiscal, lo que modifica las tasas aparentes de impuestos $r_t, e_t, \alpha_t, \beta_t$
- al votarse la ley de presupuesto no se conocen las bases imponibles, lo que exige la *previsión* de un cierto número de variables macroeconómicas respecto de *dos años sucesivos*. Puesto que tales variables no son independientes entre sí, para prever su evolución se hace indispensable un esquema de descripción de los mecanismos fundamentales de la economía.

Así, para la previsión de dichas variables, deben abordarse algunos fenómenos macroeconómicos esenciales:

- de la distribución del ingreso dependerán la masa salarial y el excedente de explotación de las empresas;
- del comportamiento del gasto de los agentes internos y de la posibilidad de exportaciones dependerá el nivel de la demanda total, y en consecuencia de la oferta;
- La distribución de la oferta permitirá determinar las evoluciones respectivas de las importaciones y de la oferta nacional, y en consecuencia del producto interno bruto.

Por último, las medidas relativas al gasto público tienen también un efecto directo (gastos en bienes y servicios) e indirecto (gastos

salariales o de transferencias) sobre la formación de la demanda y en consecuencia de la producción. Si bien cada gasto acrecienta en un monto equivalente el déficit, contribuye asimismo a modificar la actividad y con ella los ingresos fiscales o sociales; en consecuencia, la variación del déficit no equivale a la variación inicial del gasto.

De ello se desprende que, considerado sólo desde el punto de vista de la gestión coherente de las finanzas públicas, es indispensable un esfuerzo de previsión para evaluar las restricciones que inciden en la formación de los ingresos; la evolución de las variables macroeconómicas que los determinan escapa en gran medida al control de la política económica, como por ejemplo en el caso del contexto internacional o del comportamiento del gasto de los agentes internos. Dentro del marco de los ingresos previsibles y de la posibilidad de endeudamiento, los márgenes de maniobra tienen más relación con el contenido del gasto público que con su nivel.

La elaboración de la ley de presupuesto responde a esta necesidad de evaluar los márgenes de maniobra en términos de ingresos y gastos en el curso de un procedimiento (descrito más adelante) que lleva a un trabajo conjunto entre las diversas Direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente las de Presupuesto y de Previsión.

3. *Procedimiento y método de los "presupuestos económicos"*

Los presupuestos económicos, que tienen como objetivo principal ayudar al ministro de Economía y Finanzas en la definición de la política económica, son previsiones macroeconómicas construidas de acuerdo con un calendario que toma en cuenta las principales fechas de la elaboración de la ley de presupuesto.

3.1 *Procedimiento*

El esquema adjunto permite seguir la cronología de la preparación del presupuesto estatal para 1988.

Las previsiones abarcan dos o incluso tres años sucesivos, en función de las fechas de previsión. El modo de determinar los ingresos, como ya se indicó, exige una previsión de dos años sucesivos.

Las previsiones anuales realizadas con ocasión de las dos campañas (de verano y de invierno) se distinguen entre sí por la información que contienen.

Así:

- en el invierno '86-'87, la cuenta de '86 es aún una proyección del año 1986, que sin embargo integra la información coyuntural respecto de tres cuartas partes del año; la cuenta para 1987

integra las disposiciones presupuestarias tales como fueron votadas por el Parlamento; la cuenta para 1988, en cambio, contiene las primeras hipótesis sobre gastos e ingresos que se derivan de las conversaciones con la Dirección de Presupuesto o de las intenciones declaradas por el Gobierno.

En esta etapa, las previsiones para 1987 y 1988 provienen de simulaciones realizadas con ayuda de un modelo macroeconómico trimestral (METRIC), por cuanto no hay datos observables o seguros, aparte de las implicaciones de la ley de presupuesto para 1987.

- en el verano de 1987, la situación económica de 1986 se desprende de la cuenta provisional establecida por los servicios de contabilidad nacional del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE); la cuenta para 1987 incluye las informaciones coyunturales disponibles; la nueva información para 1988 proviene de la consideración del proyecto de ley de presupuesto para 1988, preparado en el mismo período por la Dirección de Presupuesto.

La evolución de las condiciones macroeconómicas entre el invierno '86-'87 y el verano de 1987 puede alterar la previsión tanto para 1987 como para 1988. Así, la forma de cerrar el presupuesto preliminar, implícita en la propuesta enviada a comienzos de abril por el primer ministro a sus ministros, puede modificarse, incluso considerablemente, si la previsión relativa a un elemento considerado exógeno (variable o comportamiento) tuviera que ser revisada profundamente entre ambos períodos.¹

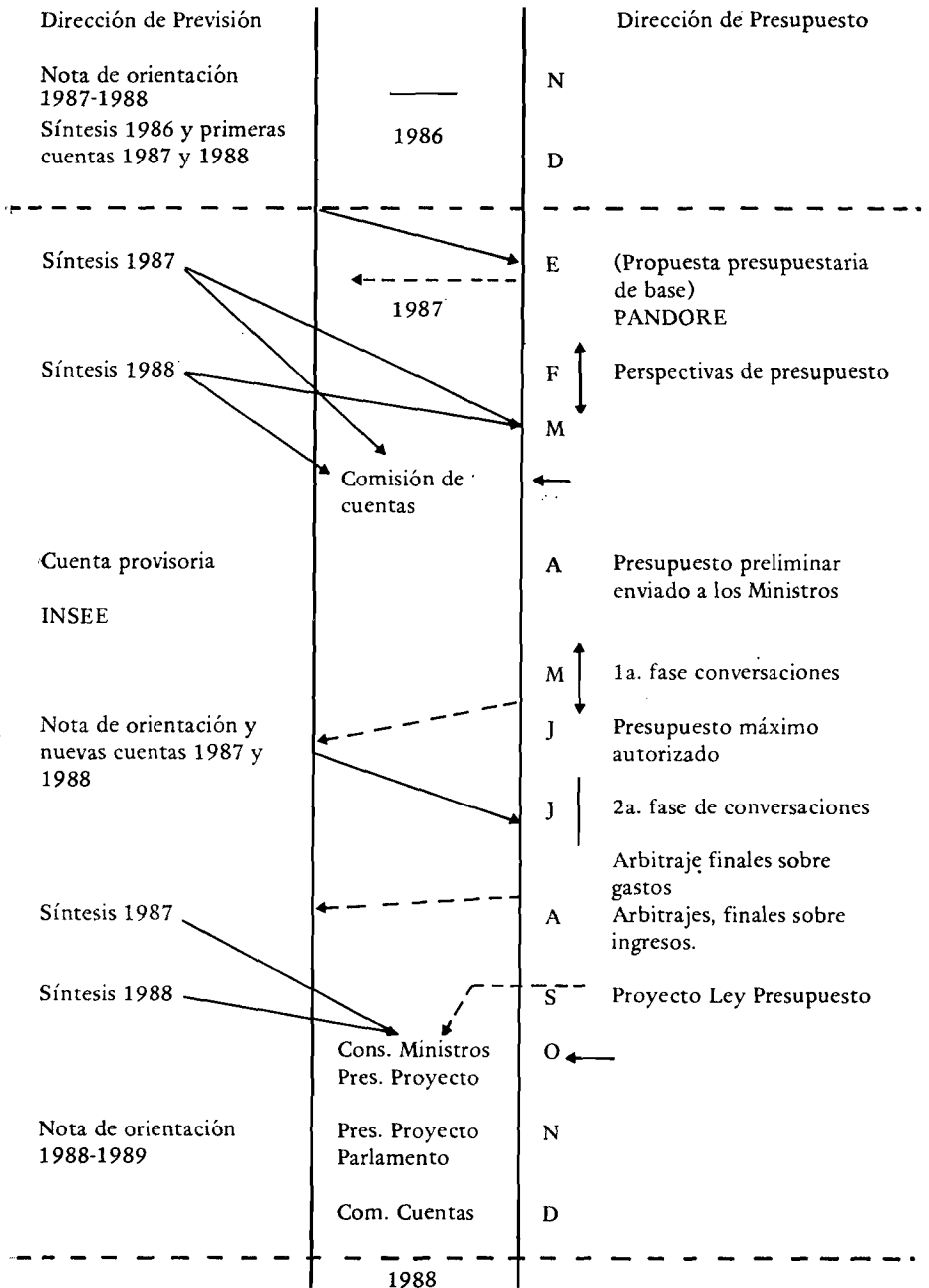
En todo caso, se hacen necesarias nuevas conversaciones entre las Direcciones de Presupuesto y de Previsión para definir con mayor precisión las condiciones macroeconómicas del año 1988 y tomar en cuenta los resultados de los arbitrajes gubernamentales tanto en materia de gastos como de ingresos.

Las previsiones realizadas con ocasión de las campañas de invierno y de verano se presentan a la Comisión de Cuentas y Presupuestos Económicos de la Nación, reunida bajo la presidencia del ministro de Economía y Finanzas. Tales reuniones permiten un debate entre el ministro y los representantes de diversos grupos sociales acerca de la política económica aplicada, tomando en cuenta el contexto económico previsto.

Las previsiones se publican detalladamente en el Informe Económico y Financiero, uno de los documentos que se presentan al Parlamento con motivo de la votación de la ley de Presupuesto.

¹ Algunos ejemplos: cambio brusco de un precio internacional, del tipo de cambio o de la forma de determinación de una variable macroeconómica.

PREPARACION DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO PARA 1988



3.2 Método

La previsión económica se realiza tomando en cuenta los marcos y los conceptos de la contabilidad nacional. De ese modo, para cada uno de los años proyectados se elabora:

- una descripción de la formación de la demanda y del ajuste entre oferta y demanda, en valores corrientes y a precios constantes.
- un cuadro económico de conjunto, que describe todos los componentes de la formación del ingreso, del ahorro y de los balances financieros de cada agente económico estudiado.
- un cuadro de las operaciones financieras, que describe las operaciones que equilibran los balances financieros de cada agente.

En la evolución de los agregados macroeconómicos, se distingue entre lo que puede atribuirse a la variación de los precios y lo que proviene de variaciones en la cantidad producida o consumida.

Así, los presupuestos económicos permiten precisar el escenario de evolución de los diferentes equilibrios o desequilibrios económicos en que se situará la acción del sector público en general. Los resultados de las previsiones se utilizarán principalmente para justificar el encuadramiento de la política salarial, tanto pública como privada, las evoluciones de los gastos públicos y de la política de empleo y los márgenes de maniobra en la variación de los gravámenes obligatorios.

La construcción de las previsiones es el resultado de un procedimiento interno de la Dirección de Previsión, en el cual la oficina encargada de la síntesis macroeconómica obtiene la colaboración de otras oficinas especializadas en diferentes campos. El procedimiento se desarrolla en dos tiempos. La oficina de síntesis, sobre la base de una previsión realizada con su modelo, dirige a las oficinas sectoriales una *nota de orientación* que describe su forma de ver los problemas económicos del momento y las evoluciones esperadas de ciertas variables macroeconómicas. Sobre la base de tales informaciones, las oficinas sectoriales establecen previsiones detalladas, con un instrumental específico, en los siguientes campos: agricultura, energía, cuentas de las grandes empresas públicas, tributación, transferencias sociales, empleo-salarios, cuentas de la administración pública y comercio exterior. La *síntesis* y la *coherencia* de estas previsiones sectoriales son elaboradas posteriormente por la oficina de la síntesis, principalmente en lo que se refiere a los comportamientos macroeconómicos habituales de los diferentes agentes incluidos en el modelo de previsión. A las previsiones sectoriales se agrega la que se refiere al contexto internacional, que permite apreciar la magnitud de las restricciones externas.

En general, la síntesis lleva a modificar las hipótesis que permitieron iniciar el trabajo de las entidades responsables. En consecuencia, se hace necesaria una concertación entre la oficina de síntesis y las oficinas sectoriales, con miras a discutir y posiblemente revisar las diversas previsiones. Junto con ello, la elaboración de una previsión financiera, que toma en cuenta los balances y los comportamientos financieros de cada agente y las orientaciones de la política monetaria, permite apreciar el grado de coherencia entre las evoluciones de las magnitudes reales y las financieras. La evolución de las colocaciones y del endeudamiento, que se desprende de dicha previsión, permite determinar la evolución de los intereses pagados o percibidos.

4. *Un ejemplo de utilización de los presupuestos económicos: la consideración de la caída del precio del petróleo en 1986 y la gestión de las finanzas públicas*

La baja del precio del petróleo y del dólar en 1986 llevó a una reducción cercana a 50% de la factura energética (importaciones-exportaciones). El gasto externo se redujo en alrededor de 85 MdF, es decir, 2.1% del producto interno bruto a precios de mercado o 2.9% del consumo de los hogares. Se hizo entonces evidente que esta ganancia en el comercio de energéticos tendría una contrapartida en la reducción de la demanda de los países productores de petróleo, que era de importancia para el país. A pesar de ello, en 1986 la economía francesa registraría un excedente del ingreso interno, lo que planteaba el problema de su asignación. Podían contemplarse diversas posibilidades:

- dar prioridad a la reducción de la inflación;
- disminuir el déficit público, o
- recaudar los impuestos para poder hacer mayores gastos públicos.

La elección entre las diversas posibilidades dependía de la prioridad fijada para resolver en breve plazo los diferentes desequilibrios de la economía francesa.

Así:

- dar prioridad a la reducción máxima posible de la inflación habría supuesto revisar las hipótesis sobre precios públicos en que se fundaba la política salarial. Dada la demora necesaria para poner en práctica las nuevas normas, habrían podido mantenerse ciertos incrementos del poder adquisitivo de los asalariados, lo que habría permitido una aceleración del crecimiento.

- aprovechar la baja de precios mediante una medida fiscal apropiada habría tenido un efecto prácticamente neutro sobre el crecimiento en volumen en el corto plazo. Sin embargo, habría podido plantear problemas de competitividad-precio para los productos franceses, si los competidores extranjeros no hubieran adoptado la misma política. En efecto, mientras en Francia, debido al impuesto sobre los productos energéticos la inflación no habría variado (en relación a la previsible de no haberse producido la baja del precio del petróleo), ésta habría disminuido en el extranjero. En consecuencia, los costos de producción habrían tenido una evolución menos favorable en Francia que en el exterior, con consecuencias previsibles para la capacidad exportadora del país.
- realizar nuevos gastos con el producto del impuesto habría hecho repuntar el crecimiento, sin afectar demasiado la inflación, y habría conducido a distribuir el ingreso interno suplementario entre la administración pública y las empresas.

El repunte del crecimiento y la pérdida de la competitividad-precio (como en el caso anterior), habrían llevado a consumir rápidamente la mejora del balance externo lograda gracias al descenso del precio de las importaciones.

En los hechos, la política económica estuvo más próxima al escenario de priorizar la reducción de la inflación, sin que hubiera habido un reexamen explícito de los precios y salarios anticipados para 1986. En consecuencia, los hogares obtuvieron un incremento neto de su poder adquisitivo, lo que favoreció el crecimiento, y las empresas mejoraron claramente su situación financiera, transmitiendo sólo parcialmente las reducciones de costos de los productos importados. Así, la "deflación", aunque importante, no fue probablemente la máxima posible. El menor ritmo del alza de precios tuvo un efecto prácticamente neutro sobre las finanzas públicas en 1986; la pérdida de ingresos vinculada a la reducción de precios de los productos energéticos fue compensada por economías en los gastos, debidas al menor crecimiento de los precios. En cambio, para 1987, el mayor poder adquisitivo de los ingresos internos registrado en 1986 debía generar importantes excedentes de ingresos fiscales, tomando en cuenta el desfase en el pago de impuestos. Este excedente de ingresos permitió al gobierno aplicar una política de alivio de los gravámenes fiscales y de simultánea reducción del déficit público.



Coherencia macroeconómica de las decisiones financieras: el mecanismo institucional francés

JEAN FRANÇOIS VINCENSINI

Subdirector de Financiamiento
Ministerio de Economía, Finanzas y Privatización de Francia

Este tema rebasa, en cierta medida, el ámbito mismo del Coloquio, ya que no se trata sólo de decisiones relativas a las finanzas públicas sino de decisiones financieras en un sentido amplio. Cabe estimar incluso que, salvo desde la óptica del financiamiento del déficit público, el tema no tiene una relación directa con las finanzas públicas.

Esta observación exige una presentación inicial de los principales objetivos de la política económica de Francia, de manera de comprender el papel de los instrumentos financieros que se utilizan para alcanzarlos o aproximárseles.

Como es lógico, la tasa de inflación figura como la preocupación primordial de la política económica nacional.

En efecto, el control de la inflación es clave para:

- *El tipo de cambio*, del que depende el nivel de competitividad externa y, por ende, el nivel del comercio exterior y en parte el del empleo; y
- *El nivel de inversión productiva*, en la medida en que las empresas sólo detentan una mayor solidez financiera con un nivel de inflación bajo "a la alemana", y que las perspectivas de demanda son más claras cuando no se ven amenazadas por los vaivenes de los costos y las políticas de *stop and go*.

Estas necesidades se han vuelto por cierto cada día más apremiantes debido a nuestra pertenencia al SME.

Dentro de este marco de referencia, determinado en gran medida por la competencia internacional, es indispensable que *la tasa de interés* (tomemos aquí como definición la tasa del dinero a corto plazo en el mercado interbancario) se establezca por consiguiente a un nivel que asegure a la vez el nivel de inflación y el tipo de cambio deseados.

En las actuales circunstancias, el nivel de nuestras tasas de interés obedece a esta doble restricción.

De hecho, las tasas de interés son elevadas en términos reales,

pero, por el momento, no han tenido consecuencias negativas en la economía real, ni en las inversiones productivas de las empresas; ello se debe al bajo nivel de inflación alcanzado, que oscila entre 2 y 3%.

Se trata de un comportamiento "estoico", que obedece sobre todo a los desequilibrios presupuestarios y externos de los Estados Unidos. Pero cabe destacar asimismo las virtudes de este estoicismo, que se traducirán a la larga en mayores beneficios en los mercados de exportación y creación de empleo en Francia.

La opción básica de controlar la inflación a un nivel reducido —sólo a Japón y a la RFA les irá mejor que a nosotros en 1987— impone una férrea disciplina en las decisiones financieras.

Se aplican tres mecanismos que son particularmente visibles y restrictivos:

- Controlar la tasa de crecimiento de los agregados monetarios;
- Controlar las relaciones déficit presupuestario/PIB, y necesidad de financiamiento del sector público/PIB; y
- Controlar la relación necesidad de financiamiento externo/PIB, es decir el recurso al endeudamiento externo.

Éstos constituyen los "objetivos intermedios" que son materia de un seguimiento acucioso, y muchas decisiones financieras se toman con el fin de alcanzarlos o aproximárseles.

La variable financiera clave en el control de la inflación, junto con la política de ingresos, es la tasa de interés.

Esta tasa, fijada por el Banco Central, obedece a consideraciones múltiples, que pueden conducir en ocasiones a apartarse de los objetivos intermedios,¹ ya sea debido a la política de tasas de interés seguida por otros Bancos Centrales, o bien al tipo de cambio impuesto por el SME a Francia.

Pero la tasa de interés determina también en gran medida la realización de los objetivos intermedios, con excepción del déficit del sector público.

Por ende, la decisión financiera primordial consiste en fijar la tasa de interés a un nivel coherente con los objetivos centrales de la política económica (tasa de inflación, tipo de cambio y tasa de crecimiento) y con los objetivos intermedios.

Sin embargo, existen otras decisiones financieras importantes cuya coherencia con los objetivos intermedios de la política económica debe asegurarse. La Dirección del Tesoro vela por ello, y se encarga de presentar al ministro de Finanzas diferentes alternativas financieras y su respectivo impacto macroeconómico.

¹ Una tasa elevada incrementa el déficit presupuestario a través del costo de la deuda pública.

En primer lugar, se analizará el control de la masa monetaria, como elemento de coherencia entre la esfera real y la esfera financiera; a continuación se revisará el cuadro de financiamiento de la economía (CFE). Ambos constituyen un marco general de análisis macrofinanciero que permite anticipar tendencias, y actuar en consecuencia.

En segundo lugar, se describirán las principales decisiones financieras desde el punto de vista macroeconómico en seis ámbitos: relación dinero/ahorro; financiamiento del déficit público; financiamiento de la inversión de las empresas públicas; financiamiento de la inversión de las empresas privadas; financiamiento de la vivienda; y financiamiento del balance de pagos.

I. LOS DOS MARCOS PRINCIPALES DE COHERENCIA MACROFINANCIERA

1. *El control de la masa monetaria*

Como todos los países de gran tamaño, Francia tiene un objetivo intermedio de crecimiento ("norma") de los agregados monetarios, coherente con la progresión esperada del PIB y, por consiguiente, con la tasa de crecimiento y la tasa de inflación fijadas como objetivos.

El respeto de dicha norma se funda sobre todo en:

a) La tasa de interés del mercado monetario, que puede incrementarse (reducirse) si el agregado-objetivo se halla por encima (por debajo) de la norma, y si la restricción del tipo de cambio lo permite.

b) Las reservas obligatorias que depositan los bancos en el Banco Central, y que no devengan interés.

El nivel de reservas permite influir en el "prime rate" y, por ende, en el costo del crédito a corto plazo a las empresas. Puede incrementarse a fin de neutralizar una baja de la tasa del mercado monetario respecto de la tasa de crédito bancario (lo que se ha hecho ininterrumpidamente desde 1984), o con miras a aminorar la progresión excesiva de un agregado sin tener que elevar la tasa de interés.

Por lo tanto, permite introducir una independencia relativa entre las restricciones emanadas del objetivo tipo de cambio y las resultantes del objetivo tasa de inflación; ello reviste especial importancia al permitir conciliar nuevamente los objetivos externo e interno de la política monetaria.

c) Adicionalmente, el nivel de las tasas de interés pasivas reguladas (véase *infra*).

- d) Al fijar la norma monetaria, los poderes públicos fijan también una norma implícita de "financiamiento monetario" del déficit presupuestario. Aunque en lo sucesivo, con mercados de dinero no compartimentados, este concepto revista una importancia menor, resulta que en la práctica el Estado procura financiar permanentemente el déficit con recursos de mediano y largo plazos.

Así, el control de la masa monetaria resulta un verdadero "puente" entre la información del sector real y la financiera, y constituye un medio para respetar la tasa de inflación asentada en las cuentas. La dificultad de efectuar este control obedece desde luego a la innovación tecnológico-financiera y a la apertura internacional de los mercados de capitales, ya que ambos factores alteran a poco andar la legibilidad de los agregados, e inducen a tener gran prudencia en el manejo de la tasa de interés.

2. *El cuadro de financiamiento de la economía (CFE)*

2.1 *Descripción somera*

Consiste en cuatro cuadros que se concatenan:

- El primero expone el comportamiento de los agentes (consumo, ahorro, inversión, colocaciones y necesidades de financiamiento neto);
- El segundo describe el comportamiento de los prestamistas, es decir el total (y desglose) de los activos financieros, igual a las necesidades de financiamiento neto;
- El tercero se refiere a la intermediación financiera. En efecto, los intermediarios financieros obtienen recursos (aumento de capital, obligaciones, préstamos externos, activos líquidos (depósitos) y empréstitos en el mercado monetario) que transforman en préstamos a los agentes no financieros;
- El cuarto describe el comportamiento de los deudores finales, es decir, la cobertura de sus necesidades de financiamiento en los mercados, los intermediarios financieros y el extranjero.

Una parte importante de este último cuadro está constituida por la necesidad de financiamiento del sector público (NFSP), el que se cubre prácticamente sin recurrir al crédito bancario.

2.2 Confección del CFE

Actualizado tres veces al año por la Dirección de Previsión y la Dirección del Tesoro (en enero, junio y octubre) el CFE reúne:

- Los datos recogidos directamente de los grandes deudores, en especial las empresas públicas (en función de su margen bruto de autofinanciamiento e inversiones) y los grandes organismos de crédito allegados al Estado (Caja de Depósitos, Crédito Nacional, Crédito Hipotecario y Banco Francés de Comercio Exterior) que indican sus previsiones de actividad y, por ende, sus necesidades de financiamiento y la manera como piensan cubrirlas.
- Los datos macroeconómicos extraídos de los presupuestos económicos (previsiones oficiales). Comprenden el ahorro familiar, la inversión de las empresas y el recurso al financiamiento externo.
- Una norma, que es la progresión de los activos líquidos de los agentes no financieros resultante del objetivo monetario elegido.

2.3 Utilidad del CFE

Más allá de su utilidad descriptiva, el CFE es un instrumento auxiliar en las decisiones macrofinancieras.

a) En primer lugar, puede poner de manifiesto *necesidades de financiamiento interno excesivas* en relación con el crecimiento de los activos financieros de los agentes internos.

En este caso, se plantea el interrogante de saber si es conveniente recurrir al financiamiento externo. Si no lo es, se analiza el déficit presupuestario, las cuentas de la seguridad social y la inversión de las empresas públicas para determinar cómo reducir la necesidad de financiamiento interno y, sobre todo, la necesidad de financiamiento del sector público.

El CFE orientó la selección de las medidas de reactivación adoptadas en Francia en marzo de 1983; en efecto, la drástica reducción del recurso al endeudamiento externo pasó a ser un objetivo prioritario de la política económica (véanse cifras en anexo de cuadros estadísticos).

b) En segundo lugar, puede mostrar *distorsiones en la distribución de las necesidades de financiamiento entre los agentes internos*.

En particular, si el sector de la empresa privada se contrae debido a una caída de la inversión, se examina la posibilidad de dar apoyo a la inversión mediante préstamos blandos o incentivos fiscales.

En cambio, si esta contracción resulta de una recuperación de su autofinanciamiento y está vinculada a un ritmo de inversión satisfactorio, se puede reducir entonces el paquete crediticio, como viene sucediendo desde 1984.

c) En tercer lugar, puede poner de manifiesto la *evolución de los instrumentos de mercado* —acciones y obligaciones— vinculada a las expectativas sobre la rentabilidad de las sociedades, o bien a las tasas de largo plazo (en términos reales para los ahorradores).

Una vez analizadas estas tendencias, puede decidirse modificar, por ejemplo, la tributación a los tenedores de títulos para estimular la demanda.

Durante los últimos años, la demanda de títulos (acciones y obligaciones) ha crecido en forma considerable, en parte bajo el efecto de expectativas favorables sobre la rentabilidad de las sociedades, en parte debido a las elevadas tasas reales de largo plazo (6 a 7 puntos en la actualidad), y en parte como resultado de algunas medidas fiscales; en efecto, la deducción fiscal de los ingresos por valores mobiliarios se ha incrementado significativamente y alcanzará 8 mil francos por año por persona (16 mil francos por año por pareja) en 1988.

Por otra parte, se incentiva a las empresas a aumentar su capital a través de la deducción de impuestos sobre dividendos de las sociedades, y de un conjunto de medidas fiscales que inducen a las empresas a consolidar sus fondos propios en detrimento del recurso al endeudamiento, de manera de mejorar su estructura financiera.

d) En síntesis, el CFE *permite evaluar la capacidad y necesidades de financiamiento de los agentes no financieros, y la importancia de los diferentes circuitos de financiamiento de la economía.*

Desde hace varios años el CFE ha mostrado ser un excelente instrumento de análisis y ayuda en la decisión macrofinanciera, que permite anticipar la evolución de la esfera real y financiera de la economía y estimular la reflexión sobre las correcciones que sea necesario introducir.

Desde el punto de vista macroeconómico, las decisiones financieras importantes sobrepasan evidentemente lo que se sugiere del análisis monetario y la lectura del CFE. Ello se revisará a continuación.

II. EN SEIS AMBITOS PRINCIPALES, LAS DECISIONES FINANCIERAS REVISTEN UNA GRAN IMPORTANCIA MACROECONÓMICA

De la coherencia de cada una de las siguientes decisiones con el escenario macroeconómico depende la posibilidad de alcanzar los objetivos centrales de la política económica.

1. La relación dinero/ahorro

Varias versiones técnicas influyen en la distribución entre el dinero y el ahorro (títulos) en los activos financieros de los agentes no financieros.

— La primera se refiere a las tasas de interés pasivas reguladas.

Tanto para los depósitos bancarios inferiores a un cierto monto y a cierta duración como para los depósitos en libretas, el gobierno influye en la demanda de dinero al fijar la tasa de interés. En efecto, ésta disminuye cuando estas tasas bajan y aumenta en caso contrario.

Para determinar las tasas de interés pasivas se considera también su impacto en el "prime rate" (que influye en el costo del crédito a corto plazo a las empresas) y en la obtención de recursos de los circuitos financieros (bancos o instituciones allegados al Estado) cuyos recursos se destinan a ciertos usos como el financiamiento de la vivienda social.

La tarea se torna incluso más difícil por la necesidad de remunerar el ahorro (depósitos en libretas) a un nivel por lo menos igual al de la inflación prevista.

— La segunda se refiere específicamente al *monto máximo autorizado de los depósitos a la vista exentos de impuestos* en las cajas de ahorro (80 mil francos por cuenta) y en los bancos (10 mil francos por depositante).

Se conocen las elasticidades de captación en función de los límites máximos por cuenta, con lo que se puede estimar la captación adicional que cabe esperar si se eleva este techo. Asimismo, cabe considerar el impacto de estos límites máximos en la evolución de los agregados, más difícil de prever a causa de las transferencias entre las cuentas corrientes y las libretas de ahorro.

— La tercera agrupa al conjunto de medidas destinadas a *estimar la demanda de títulos de los agentes no financieros*, en oposición a la demanda de dinero.

Juegan un papel importante las decisiones relativas a la tributación de los ingresos de valores mobiliarios (exoneraciones y activos fiscales) y las tendientes a facilitar la tenencia de títulos mediante una gestión colectiva (agrupados bajo la denominación de organismos de colocación colectiva en valores mobiliarios).

Además, la Dirección del Tesoro presta gran atención al diferencial entre las tasas del mercado de obligaciones y las tasas de las colocaciones en el mercado monetario sin poder empero controlarlo. Un diferencial anormal —la norma es difícil de definir— muestra que las expectativas en los mercados de títulos sobre la evolución

de las tasas de largo plazo son diferentes de las señales que envían las autoridades monetarias a los mercados de dinero de corto plazo.

— La cuarta decisión —de particular relevancia en este momento en Francia— se refiere a la *emisión de acciones vinculadas al programa de privatización*.

Su monto es significativo desde un punto de vista macroeconómico. Se favorece la tenencia de títulos, pero es difícil saber si generan efectos adversos —y en qué medida— sobre la tasa de rentabilidad de las obligaciones, o los precios de la bolsa. En todo caso, los ingresos públicos originados con las privatizaciones (72 mil millones de francos en 1987) contribuyen sobre todo a reducir la deuda pública —por ende el Estado recurre al mercado— y a dotar de capital a las empresas públicas, lo que disminuye también sus necesidades de financiamiento. Este aspecto es esencial.

2. *El financiamiento de los déficits públicos*

El financiamiento de los déficits públicos plantea invariablemente tres tipos de interrogantes:

2.1 *¿Cómo fijar los déficits a un nivel compatible con los objetivos centrales de la política económica?*

La decisión es eminentemente política. En este sentido, hace ya varios años que Francia ha fijado un límite máximo a la relación déficit presupuestario/PIB y a su evolución futura.

La limitación técnica que imponen dichos déficits se expresa en el peso del servicio de la deuda en el total de gastos públicos.

La coherencia macroeconómica depende (ello varía, por lo demás, según los modelos) del impacto de una reducción del déficit sobre el crecimiento, la inflación, la competitividad externa y el empleo.

2.2 *¿Cómo alcanzar el objetivo mediante una combinación de medidas correctivas relativas a los ingresos y los gastos cuyo efecto combinado sobre los objetivos centrales sea favorable?*

Probablemente éste sea el dilema más difícil, ya que los modelos económicos no aportan una respuesta clara al respecto.

El gobierno francés se esfuerza actualmente por reducir el déficit en francos corrientes mediante la disminución de las tasas impositivas (a las empresas y familias) para estimular la oferta, y la reducción de algunos gastos, sobre todo en materia de intervención

económica (bonificaciones y subsidios diversos a las empresas) y gastos de operación del Estado.

2.3 *¿Cómo financiar los déficits públicos al menor costo?*

El criterio general consiste en que la mayor parte del financiamiento de los déficits recaiga en el mercado y no en los circuitos cautivos tradicionales.

Es así que, durante los últimos años, Francia ha modernizado considerablemente la gestión de su deuda pública inspirándose en técnicas de mercado en vigor en los Estados Unidos.

En particular, los préstamos a largo plazo (así como las emisiones de bonos en el mercado monetario) serán *adjudicados*, lo que normalmente permite al Estado obtener un costo menor que en el caso de una colocación sindicada. El programa de empréstitos para cada mes del año se anuncia a comienzos de año, por adelantado, de manera de permitir al mercado anticipar correctamente los efectos de las cargas fiscales del Estado. No obstante, esta gestión está sujeta a inflexiones en caso de perturbación de los mercados.

Desde el punto de vista institucional, la Dirección del Tesoro diseña y ejecuta la política de gestión de la deuda pública. Últimamente, recurre al asesoramiento de especialistas en valores del Tesoro, y en particular a las instituciones bancarias. Esta iniciativa —copiada del Tesoro norteamericano— funciona a entera satisfacción.

3. *El financiamiento de la inversión de las empresas públicas*

3.1 Respecto de las empresas públicas monopólicas,² el Estado cumple una doble función:

a) *Fija las tarifas*³ y, por ende, un componente importante del margen bruto de autofinanciamiento (MBA). Éste ha repuntado de 35% en 1982 a 80% en 1985-1986 y a casi 90% en 1987, gracias también a importantes aumentos de productividad.

Asimismo, la decisión sobre fijación de tarifas se toma teniendo en cuenta su impacto sobre el alza de precios, pero no se descuidan las consideraciones propias de la cuenta de explotación de cada empresa.

b) *Aprueba los programas de inversión*, y el programa de empréstitos asociado, pero ya no participa directamente en su financiamiento.

² Las principales empresas públicas monopólicas son: EDF (electricidad), GDF (gas), SNCF (ferrocarriles), RATP (transporte de París) y AIR FRANCE.

³ Excepto para Charbonnages y Air France que son monopólicas únicamente al interior de Francia.

Las empresas públicas monopólicas invierten aproximadamente 100 mil millones de francos anuales, es decir alrededor de 1/5 de la inversión productiva total.

Debido a la pesada carga de la deuda, el MBA sólo representa la mitad de la necesidad de financiamiento de dichas empresas.

El saldo (alrededor de 55 mil millones de francos en 1985) se cubre con empréstitos, ya sea de los mercados de obligaciones franceses (13 mil millones) y extranjeros (12 mil millones), o bien de las instituciones financieras (25 mil millones).

Las asignaciones de capital son reducidas (2 mil millones).

Desde 1986, el Estado ha dejado de otorgar préstamos directos a dichas empresas.

La Dirección del Tesoro presenta el paquete de medidas financieras a seguir a los ministros (Finanzas, Industria, Transporte, etc.) y vela por su aplicación. En particular, ésta se orienta a las empresas hacia los mercados franceses o extranjeros o hacia las instituciones financieras en función de la coyuntura y respetando las restricciones impuestas por el CFE.

Se preocupa también de mejorar la estructura financiera de las empresas públicas. abrumada por un endeudamiento excesivo (600 mil millones de francos a fines de 1987), una fracción del cual corresponde a pérdidas acumuladas (58 mil millones de francos en tre 1981 y 1985). En cambio, en 1987 el resultado de dichas empresas debería ser positivo.

3.2 En el caso de las empresas públicas del sector competitivo la política de financiamiento es muy diferente.

a) El Estado es un accionista responsable; ha aportado 74 mil millones de francos en asignaciones de capital entre 1981 y 1986, y 6 mil millones en anticipos reembolsables a las empresas aeronáuticas, en carácter de anticipos en acciones. Asimismo, ha garantizado 26 mil millones en préstamos a las empresas (siderurgia, química e industria automovilística), cuyo reembolso es improbable; en este caso se hará valer la garantía del Estado. Por otra parte, las empresas han fortalecido sus fondos propios recurriendo al ahorro público por un monto de 14 mil millones de francos.

Es preciso decir también que las pérdidas acumuladas entre 1981 y 1985 ascienden a 120 mil millones de francos —incluidas Renault y las empresas nacionalizadas en 1982—, lo que explica que el Estado no haya tenido otra alternativa más que capitalizar nuevamente dichas empresas.

b) A diferencia de las empresas monopólicas, las empresas públicas del sector competitivo poseen autonomía para fijar sus precios y escoger su política de endeudamiento, lo que obedece por

completo a la lógica del mercado, como la de cualquier otra gran empresa francesa.

4. *El financiamiento de las empresas privadas*

Esta esfera compete necesariamente al mercado. El papel del Estado consiste en velar porque la tributación no disuada, sino más bien estimule la inversión productiva, y especialmente la rentabilidad y constitución de fondos propios. Ello justifica la disminución de 50 a 42% de las tasas imponibles a las sociedades y el apoyo fiscal específico a la inversión, lo que se ha realizado en varias oportunidades.

Sin embargo, dos propósitos impulsan al Estado a intervenir financieramente para viabilizar el financiamiento de las inversiones mediante empréstitos:

a) El primer propósito se basa en objetivos *macroeconómicos*; un fuerte crecimiento de las tasas nominales de interés puede generar una caída abrupta de la inversión en las empresas.

Francia experimentó la situación anterior entre 1981 y 1983, y el gobierno reaccionó estableciendo mecanismos poderosos de apoyo a las empresas privadas bajo dos modalidades:

i) *Préstamos a tasas inferiores a las tasas de mercado* para sostener la inversión.

Esta modalidad significó montos muy elevados del orden de 60 mil millones de francos en créditos en 1983 y en 1984. Se evitó así un retroceso importante de la inversión productiva, pero se indujo en cambio a las empresas a la sobreinversión anticíclica, por lo que se sobreendeudaron a una tasa fija en un momento poco propicio.

Se considera hoy que esa modalidad de apoyo a las empresas fue un "regalo envenenado", ya que se endeudaron en exceso a tasas de interés elevadas, con márgenes comerciales reducidos, y una demanda futura incierta. Tampoco es deseable que el Estado estimule artificialmente las inversiones, porque se trata de inversiones menos rentables.

En todo caso, el costo presupuestario de estos préstamos no sobrepasó los 4 mil millones de francos anuales. En la actualidad es de 2 mil millones y se reducirá significativamente en el futuro debido a la fuerte contracción de los créditos presupuestarios y a la limitación de la bonificación a 1 punto en lo sucesivo (véase *infra*).

ii) *Garantías del Estado* para préstamos bancarios, lo que evita un gasto público inmediato, otorgadas a empresas innovadoras o medianas, importantes o en dificultades.

Este instrumento de apoyo se ha difundido ampliamente. Pero los riesgos son grandes: las garantías dadas caso por caso, y por ende

en forma arbitraria, falsean el juicio del mercado y de los accionistas. Este instrumento se abandonó en 1986.

b) El segundo propósito es *corregir la desigualdad de acceso al crédito entre las pequeñas y grandes empresas*, pero sin tener al respecto ambiciones macroeconómicas.

En efecto, a igualdad de riesgos o de calidad del balance, es deseable ofrecer a las pequeñas y medianas empresas (PME) circuitos de financiamiento que les permitan obtener condiciones de préstamo a largo plazo comparables a las de las grandes empresas.

Este objetivo sería excesivo si contemplara a todas las PME. La política actual del gobierno es ofrecer, para un volumen limitado de préstamos (12 mil millones de francos en 1988), préstamos reservados a las PME con un volumen de negocios inferior a 500 millones de francos; los préstamos se otorgan vía bonos del Tesoro, o a una tasa de interés moderada, debido a que los recursos que los financian están exentos de impuestos. Las instituciones financieras distribuyen ambas categorías de préstamo a *su propio riesgo*. Sin embargo, esto no logra reducir significativamente la diferencia de las tasas crediticias entre las PME y las grandes empresas, pues las tasas de los bonos del Tesoro administradas por las instituciones especializadas no son inferiores a las tasas bancarias comerciales. Son pocas las PME que se benefician efectivamente con esta medida, y casi siempre el préstamo a una tasa moderada sólo constituye una fracción del endeudamiento. Sin embargo, juega un importante papel de regulador en la determinación de las tasas crediticias a las PME.

Por otra parte, el Estado facilita el financiamiento de las PME durante ciertas fases delicadas de su desarrollo (creación y transmisión), asignándoles fondos de garantía.

5. *El financiamiento de la vivienda*

5.1 *Presentación*

Los préstamos a tasas moderadas para acceder a la propiedad (38 mil millones en 1985) y en viviendas de alquiler (36 mil millones en 1985), así como los préstamos bancarios no subsidiados para acceder a la propiedad⁴ (62 mil millones en 1985), gravitan significativamente sobre los circuitos financieros y el presupuesto del Estado. En 1985, su costo total fue de 108 mil millones de francos, des-

⁴ Se sitúan dentro del marco de un convenio entre las instituciones de crédito y el Estado que busca desarrollar la competencia entre los bancos respecto de la tasa de interés en el sector de la construcción cuyo precio de venta no exceda un tope por metro cuadrado.

glosados como sigue: 30 mil millones en apoyo financiero;⁵ 13 mil millones en asignaciones individuales; 28 mil millones en gastos fiscales a favor de la construcción de viviendas; y 37 mil millones en gastos públicos no presupuestarios (contribución de los empleadores y sistemas de seguridad social).

La construcción de viviendas nuevas en Francia está financiada en su casi totalidad por préstamos subsidiados por el Estado (180 mil viviendas en 1985, de las cuales 110 mil son para la venta y 70 mil para alquiler), u otorgadas en virtud de un convenio suscrito entre el Estado y los bancos (220 mil viviendas en 1985).

5.2 Las decisiones macrofinancieras más importantes son:

- a) La determinación del paquete de préstamos anuales, del que depende el derecho preferente que ejerce la vivienda sobre los circuitos financieros; y
- b) la modalidad de financiamiento de los préstamos subsidiados por el Estado.

En la actualidad el esquema es sencillo:

Los préstamos subsidiados para acceder a la propiedad (PAP) se financian con empréstitos del Crédito Hipotecario en los mercados de obligaciones francés y extranjeros.

Los préstamos para las viviendas sociales de alquiler (PSA) son financiados por la Caja de Depósitos a partir de los recursos líquidos de las libretas exentas de impuesto de las Cajas de Ahorros. Esta modalidad de financiamiento "monetario", que implica un riesgo elevado dada la transformación de un recurso a la vista en otro a muy largo plazo (34 años), es una particularidad del sistema francés. Últimamente, se ha corregido la anomalía que constituía la adopción de una tasa fija para los préstamos a largo plazo: en lo sucesivo sus tasas se indexarán en relación con la de las libretas.

c) El nivel de apoyo financiero del Estado, es decir la bonificación de intereses, que procura dar solvencia a los arrendatarios y compradores de propiedades así como sostener la actividad de la construcción sin gravar demasiado los gastos públicos.

5.3. Asimismo, cabe recordar que la *inversión en vivienda sólo obedece en alrededor de la mitad* (74 de 136 mil millones) a la lógica de las *tasas de mercado* —a la que obedecen en cambio los

⁵ Incluidas las primas de ahorro habitacional (6 mil millones) otorgadas a los ahorradores que se comprometen a efectuar desembolsos durante cinco años y que se benefician, al término de dicho plazo, de los "derechos a préstamo" para adquirir una vivienda.

préstamos tradicionales— y por ende a la evolución de las tasas de interés como reguladoras de la inversión.⁶

6. *El endeudamiento externo*

Cuando la necesidad de empréstitos de los agentes internos —y en particular del sector público— aumenta sensiblemente, la capacidad de financiamiento de dichos agentes puede revelarse insuficiente, y hacerse necesario recurrir al endeudamiento externo.

Surge un *indicador de alerta* en la política económica cuando el saldo de las transacciones corrientes es altamente deficitario; se debe elegir entonces entre un financiamiento “monetario” y por ende frágil, vía pérdida de reservas o empréstitos bancarios, y un financiamiento a largo plazo en los mercados internacionales de capitales. Esta modalidad es más satisfactoria porque se distribuye entre las mejores firmas francesas, de las que forman parte las empresas públicas monopólicas y ciertas instituciones financieras allegadas al Estado (Crédito Hipotecario y Crédito Nacional). Éstas experimentan estructuralmente, como se ha visto, una necesidad importante de financiamiento a largo plazo.

6.1 *Francia ha aplicado durante largo tiempo una “regla de oro” que consiste en financiar el déficit espontáneo de la balanza de pagos (saldo de las transacciones corrientes más movimientos de capitales a largo plazo espontáneos, es decir las inversiones directas y los créditos comerciales) con empréstitos a largo plazo “organizados”.*

Esta regla podía aplicarse con facilidad anteriormente ya que los préstamos a largo plazo de los residentes estaban sometidos a la autorización previa del Tesoro.

Sin embargo, puede continuar utilizándose, pese a la libertad otorgada a los residentes para endeudarse en el extranjero, en la medida en que el Estado decide acordar a los tomadores de préstamos su garantía cambiaria, la que juega un papel decisivo en su política de endeudamiento externo.

6.2 *En la actualidad, el problema se plantea en términos más simples:*

a) El saldo de la balanza de pagos espontánea se financiará comple-

⁶ Se encuentra esta misma relación si se toma el conjunto del financiamiento a la vivienda, es decir agregando al numerador los préstamos en ahorro habitacional y las viviendas renovadas con subsidios del Estado, y al denominador el total del financiamiento bancario privado.

tamente pues Francia, cualquiera sea el deudor que se presente en los mercados internacionales, es un riesgo de primera línea.

Por lo demás, dicho saldo se ha reducido significativamente durante los últimos años y hoy es de un orden de magnitud tal que los agentes residentes son capaces de cubrir su financiamiento:

	(miles de millones de francos)					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Balanza de pagos espontánea	-120	-60	-45	-20	+30	-25 (p)
Empréstitos organizados (del sector no bancario, incluido el Estado)	78	88	36	13	-47	-8 (p)

b) Ya no es necesario guiar a los emisores franceses en los mercados internacionales.

Eligen libremente entre el mercado interno y los mercados internacionales en función de su política financiera; ésta se ha vuelto compleja con el desarrollo de nuevas técnicas de mercado que permiten en particular cubrir sus riesgos cambiarios.

c) Un déficit de la balanza de pagos espontánea invita más a la reflexión y toma de decisiones sobre el *nivel global de las necesidades de financiamiento interno* y sobre los medios de reducirlo, que a decisiones técnicas sobre la selección de las empresas susceptibles de financiarlo mediante préstamos a largo plazo en el mercado internacional de capitales.

De las principales decisiones financieras revisadas en este trabajo, se desprenden algunas ideas útiles en materia de su coherencia macroeconómica:

1. Las opciones fundamentales se refieren a la tasa de inflación y el tipo de cambio. Al respecto, la variable rectora es incuestionablemente la tasa de interés.

2. Los objetivos intermedios coherentes con un escenario macroeconómico suponen un *control estricto de las necesidades de financiamiento de los agentes internos y, en primer lugar, del sector público* (Estado, colectividades locales, seguridad social, empresas públicas). Aquí la Dirección del Tesoro juega un papel estratégico, prepara las decisiones gubernamentales, e influye fuertemente en ellas (paquetes de inversión y préstamos).

3. Múltiples decisiones financieras (fijación de las tasas de interés administradas, los límites máximos autorizados a ciertos depósitos, la asignación de determinados recursos a fines específicos, las normas fiscales relativas al ahorro familiar o a la actividad de las em-

presas) concurren en la realización de los objetivos intermedios, y es importante que se sitúen dentro del marco de los objetivos centrales de la política económica. La Dirección del Tesoro tiene también la función de velar por ello.

A modo de síntesis, cabe sin embargo destacar que la racionalidad macroeconómica que se persigue se alcanza rara vez en forma perfecta en la práctica.

CUADRO 1

*Cuadro de financiamiento de la economía 1985
Paso de los datos reales a los datos financieros
(Miles de millones de francos)*

Año: 1985	Ingreso disponible	Consumo final	Ahorro bruto (1-2)	Inversión	Variación de stocks	Capacidad de financiamiento (3-4-5)	Usos financieros fuera del CFE	Colocaciones o necesidades netas (6-7-9-10) (8)	Colocaciones financieras (Cuadro 2) (9)	Necesidades de empréstitos (Cuadro 4) (10)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Estado	361,3	451,9	-90,6	16,3	34,9	-141,8	-31,2	-110,6	22,3	132,9
Seguridad Social	216,0	188,1	27,9	12,1	-6,2	22,0	-5,8	27,8	23,4	-4,4
Colectividades locales	272,2	200,2	72,0	97,7	-11,5	-14,2	11,8	-26,0	10,6	36,6
Otras administraciones	82,8	78,4	4,4	11,5	-5,9	-1,2	-5,6	4,4	5,1	0,7
Empresas nacionales	75,4		75,4	88,0	3,1	-15,7	1,1	-16,8	4,3	21,1
Otras empresas	236,1		236,1	319,2	-14,9	-68,2	90,1	-158,3	75,9	234,2
Familias	3.309,4	2.851,2	458,2	322,6	-16,7	152,3	-16,2	168,5	312,6	144,1
Seguros	-2,0		-2,0	6,5	0,6	-9,1	-69,2	60,1	61,7	1,6
Administraciones privadas	22,4	12,6	9,8	3,2	-1,0	7,6	7,3	0,3	1,6	1,3
No residentes			0,0			-1,3	19,2	-20,5	40,9	61,4
Instituciones de crédito	95,4		95,4	15,8	10,0	69,6	-1,5	71,1	71,1	
TOTAL	4.669,0	3.782,4	886,6	892,9	-7,6	0,0	0,0	0,0	629,5	629,5

CUADRO 2

Comportamiento de los prestamistas primarios

	<i>Colocaciones financieras</i>	<i>Part. de OPCVM</i>	<i>Acciones (mercado francés)</i>	<i>Otras partici- paciones</i>	<i>Obligaciones francesas</i>	
					<i>Neto</i>	<i>Bruto</i>
<i>Año 1985</i>						
Estado	22.3			22.8	0.3	
Seguridad Social	23.4	1.7			4.7	
Colectividades locales	10.6		-0.5	0.1	1.1	
Otras administraciones	5.1			-0.2	0.3	
Empresas nacionales	4.3		2.9	1.0	3.0	
Otras empresas	75.9	40.3	9.8	11.4	5.1	
Familias	312.6	111.9	-17.6	6.8	44.2	
Seguros	61.7	2.4	34.9	1.1	21.6	
Administraciones privadas	1.6				0.2	
No residentes	40.9	0.8	21.7	15.1	10.0	
O.P.C.V.M.	(163.2)	4.3	32.8	2.5	97.4	
Instituciones financieras (excepto OPCVM)	71.1	3.4	1.8	22.9	66.9	
Total	629.5	(163.2)	83.5	254.8	254.8	320.3

CUADRO 2 (Continuación)

Año 1985	Préstamos externos a largo plazo		Activos líquidos internacionales	Activos líquidos internos			Otros
	Neto	Bruto		L-M3	M3-M2	M2	
Estado						0.9	-1.7
Seguridad Social					-0.2	17.6	
Colectividades locales					1.2	8.3	
Otras administraciones					0.1	4.9	
Empresas nacionales					0.4	-3.0	
Otras empresas				3.0	7.1	-0.8	
Familias				58.8	9.8	106.7	
Seguros				-0.1	0.2	1.6	
Administraciones privadas					0.9	0.5	
No residentes	58.5		-63.6				
O.P.C.V.M.				11.8	14.1	0.3	
Instituciones financieras (excepto OPCVM)							-23.9
Total	58.5	0.0	-63.6	65.5	33.6	137.0	-25.6

CUADRO 3
Intermediación financiera

Año 1985	Acciones (mercado francés)	Otras partici- paciones	Obligaciones francesas		Préstamos externos a largo plazo		Activos líquidos internacionales
			Neto	Bruto	Neto	Bruto	
Banco de Francia y Bancos	8.6	3.3	73.4	83,9	31.6		— 63.6
Caja de Depósitos		4.4	3.7	3.7			
Otras instituciones financieras	4.6	0.1	60.2	91.2	21.7		
Tesoro (intermediario financiero)							
Total	13.2	7.8	137.3	178,8	53,3	0.0	— 63.6

CUADRO 3 (Continuación)

Año 1985	Activos líquidos internos			Otros	Operaciones entre IF		Total captaciones
	L-M3	M3-M2	M2		C.P.	L.P.	
Banco de Francia y Bancos	40,4	41,7	65,5	— 60,6	11,5	— 0,6	151,2
Caja de Depósitos	10,0	3,8	50,2	18,8	— 44,3	0,1	46,7
Otras instituciones financieras	0,4	— 9,8	10,3	17,9	6,9	3,1	115,4
Tesoro (intermediario financiero)		— 2,1	11,0	— 1,7	25,9	— 2,6	30,5
Total	50,8	33,6	137,0	— 25,6	0,0	0,0	343,8

CUADRO 4
Comportamiento de los prestamistas finales

<i>Año 1985</i>	<i>Necesidades de préstamos</i>	<i>Acciones (mercado francés)</i>	<i>Otras participaciones</i>	<i>Obligaciones francesas</i>		<i>Préstamos externos a largo plazo</i>	
				<i>Neto</i>	<i>Bruto</i>	<i>Neto</i>	<i>Bruto</i>
Estado	132,9			86,4	97,6		
Seguridad Social	— 4,4						
Colectividades locales	36,6			2,1	2,8		
Otras administraciones	0,7			3,3	3,8	1,0	
Empresas nacionales	21,1	3,2	2,2	3,5	12,5	— 1,9	
Total del sector público	186,9	3,2	2,2	95,3	116,7	— 0,9	0,0
Otras empresas	234,2	68,1	34,1	17,9	20,1	6,1	
Familias	144,1						
Seguros	1,6	1,3					
Administraciones privadas	1,3						
Total del sector privado	381,2	69,4	34,1	17,9	20,1	6,1	0,0
No residentes	61,4		39,4	4,3	4,7		
Total	629,5	72,6	75,7	117,5	141,5	5,2	0,0

CUADRO 4 (Continuación)

Año 1985	Activos liquidos interna- cionales	L-M3	Préstamos de los intermediarios financieros			
			Bancos	C.D.C.	A.I.F.	Tesoro
Estado		11,7				34,8
Seguridad Social			- 7,1	2,7		
Colectividades locales			- 0,4	17,5	17,4	
Otras administraciones			- 3,6			
Total del sector público			4,9	1,0	12,3	- 4,1
Otras empresas	0,0	11,7	- 6,2	21,2	29,7	30,7
Familias		3,0	46,4	19,5	42,6	- 3,5
Seguros			97,7	6,0	40,4	
Administraciones privadas			1,3		0,3	
Total del sector privado	0,0	3,0	145,4	25,5	63,3	- 3,5
No residentes			12,0		2,4	3,3
Total	0,0	14,7	151,2	46,7	115,4	30,5
				343,8		

Financiamiento externo y déficit público

LUIZ GONZAGA DE MELLO BELLUZZO

Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO)

I. ESTRUCTURA DEL PATRÓN DE FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA

Las reformas monetaria, financiera y fiscal llevadas a cabo entre 1965 y 1966 pretendían establecer un nuevo y moderno patrón de financiamiento para la economía brasileña que atendiese tanto los requerimientos del sector privado como las exigencias del sector público. La reforma fiscal se preocupó de elevar y racionalizar la carga tributaria, no sólo a través de la creación de nuevos impuestos indirectos sobre el valor agregado —sustituyendo los antiguos impuestos que recaían sobre el valor total de las operaciones— sino, principalmente, por la ampliación de la base tributaria y la mayor progresividad del impuesto a la renta. Además, se recuperó la capacidad de endeudamiento del gobierno, mediante el lanzamiento de obligaciones reajustables del Tesoro, sujetas a la cláusula de corrección monetaria, lo que fue considerado indispensable para financiar los eventuales déficit del gobierno, en una coyuntura de inflación candente, y por ende, aún elevada. Se liberaron las tarifas públicas con el propósito de eliminar un foco de presión sobre el Tesoro, representado por los déficit admitidos de las empresas públicas.

En el área monetaria y crediticia, la política del nuevo régimen puso en práctica importantes instrumentos de innovación y control. De manera de garantizar una buena administración monetaria, se creó el Banco Central y se constituyó un Consejo Monetario Nacional. Dicho Consejo fue concebido como órgano normativo —a nivel interministerial y bajo la regulación del Ministerio de Hacienda— encargado de definir el rumbo de la política financiera del país.

El principal objetivo de las reformas fue asegurar un adecuado financiamiento del sector público, para evitar el uso de expedientes inflacionarios en la cobertura de los déficit eventuales, y en forma simultánea, estimular el ahorro privado, cuyo volumen insuficiente era identificado como el problema crucial del crecimiento económico. La formación y movilización de este ahorro exigía una reorganización del sistema de intervención financiera, hasta entonces restringido prácticamente a la operación de los bancos comerciales y de los bancos públicos de fomento. Finalmente, la reorganización

financiera debía contemplar mecanismos para atraer inversiones foráneas y formas de captación de préstamos externos que complementaran el "ahorro interno".

La reorganización del sistema financiero obedeció al principio de la especialización, tanto en lo que respecta a los instrumentos de movilización de recursos, como en lo que se refiere a las instituciones dedicadas a financiar distintos tipos de crédito. Les correspondía, así, a las financieras la función de cubrir el área de consumo de bienes duraderos; a los bancos comerciales el financiamiento del capital de giro de las empresas; y a los bancos de fomento operar en el área del crédito a largo plazo. Para impulsar el mercado de capitales, se crearon fondos de inversión con recursos provenientes de deducciones aplicadas al impuesto a la renta. Se formó una institución oficial de crédito inmobiliario —el Banco Nacional de Habitação— la que, amparada por los recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio,¹ se abocó al fomento del sector de construcción civil como garante en última instancia de las agencias privadas de crédito inmobiliario.

La reestructuración del aparato financiero fue acompañada de medidas que buscaron incentivar la inversión extranjera y la captación de préstamos en el mercado internacional de créditos, ya en franca expansión. Para ello, se promulgó la ley 4.131 de 1962, que permitía el endeudamiento directo de las empresas en el exterior, con la aprobación previa del Banco Central, así como la resolución 63 que facultaba a las instituciones financieras internas la captación y el reciclaje de fondos en moneda extranjera.

Las operaciones de reciclaje de recursos en moneda extranjera, a través del sistema financiero interno, fue una forma secundaria para ampliar el endeudamiento externo brasileño. No hay duda de que los préstamos directos de las empresas extranjeras hasta 1978, y las captaciones de las empresas públicas, sobre todo a partir de 1976, fueron los principales medios a través de los cuales se realizó el proceso de endeudamiento.

La amplia utilización de crédito externo, principalmente a través de los préstamos en moneda (crecieron a una tasa anual de 50% entre 1968 y 1973), revela que el insuficiente desarrollo del sistema financiero interno, en lo que respecta a volumen, plazos y condiciones de crédito de mediano y largo plazo, fue simultáneamente condición y resultado intencional de la vinculación del financiamiento interno con el sistema financiero internacional, en fase de rápida expansión. Esto significó una internacionalización de un fragmento significativo del volumen de crédito utilizado por las empresas privadas y más tarde por el propio sector público.

¹ FGTS: Tipo de seguro de desempleo.

II. TENTATIVA DE AJUSTE DE LA BALANZA DE PAGOS Y REESTRUCTURACIÓN DEL PATRÓN DE FINANCIAMIENTO INTERNO: LOS ORÍGENES DE LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La reacción de la política económica brasileña frente al primer "shock" petrolero fue bastante singular. Las autoridades procuraron conciliar un ajuste de la balanza de pagos con la mantención de elevadas tasas de crecimiento del PIB, a partir de un proyecto de sustitución de importaciones en el área de bienes de capital e insumos básicos. No cabe aquí analizar el acierto de tal opción; se pretende únicamente explicar los efectos de la estrategia elegida sobre los mecanismos de financiamiento de la economía brasileña, y particularmente, sobre la evolución de las cuentas fiscales, cambiarias y monetarias.

El gobierno de Geisel, al redefinir las prioridades de la economía y del crecimiento industrial, disloca el eje dinámico de la expansión. El consumo y la inversión privados ceden su lugar a la inversión del sector público, particularmente de las empresas estatales. Las inversiones del sector público cumplen incluso el papel de articular una nueva ola de inversiones privadas. Este movimiento debió estar asociado a un cambio en el patrón de financiamiento de la economía brasileña, si la intención de las autoridades económicas hubiera sido evitar una mayor "exposición" al endeudamiento externo. En realidad, la compatibilización de los dos objetivos —ajuste de la balanza de pagos y mantención del crecimiento— se logró fundamentalmente a través de la aceleración del endeudamiento externo y, específicamente, a través de una expansión más rápida del endeudamiento público en moneda extranjera.

Por ende, es importante subrayar las alteraciones ocurridas en el papel del financiamiento externo a partir de mediados de los años setenta. El sector público pasó a ser el principal tomador final de los préstamos contratados al amparo de la ley 4.131, que se convirtió en la principal modalidad de endeudamiento externo. Este movimiento de ampliación de la deuda en moneda extranjera del sector público no sólo cumplió la función de atender sus propios requerimientos de financiamiento, sino también la de transferir al sector privado las divisas necesarias para el servicio de su deuda pasada y el crecimiento de las importaciones. Así, la dificultad del sector privado para equilibrar los flujos financieros de sus operaciones con el exterior, llevó al gobierno a utilizar en forma creciente el endeudamiento externo para cerrar la balanza de pagos, sin que ello generara reducciones bruscas en la capacidad para importar.

El proceso de ajuste de la economía brasileña fue posible por la enorme liquidez de los mercados internacionales de crédito. Las

políticas cambiaria, crediticia, de intereses y de precios públicos buscaron crear las condiciones para que los agentes económicos nacionales —públicos y privados— se vieran inducidos a preferir las fuentes externas de financiamiento. Sin tomar en cuenta las oscilaciones, el sentido más general de la política económica durante este período se caracterizó por el alza de la tasa real de interés interna, las retricciones a la expansión del crédito doméstico, el crecimiento de la deuda interna y los rezagos en la devaluación cambiaria.

En el caso particular de las empresas estatales el gobierno postergó el reajuste de los precios y tarifas, a excepción de los derivados del petróleo, con el doble objetivo de combatir la inflación y forzar la captación de deuda externa. En una coyuntura de fuerte aceleración de la inversión, estas medidas provocaron una profunda alteración en el patrón de financiamiento, reduciendo la contribución de las fuentes de recursos internos de las empresas.

Las mencionadas condiciones generales de crédito, tipo de cambio y tasa de interés, favorables a la captación de recursos en moneda extranjera, no eran sin embargo compatibles con el equilibrio de la balanza comercial ni con el financiamiento de la inversión privada previstos en el II Plan Nacional de Desarrollo. Así, se fueron creando políticas especiales para el sector agrícola, las exportaciones y la sustitución de importaciones.

En el sector agrícola se fomentaron los productos de exportación, principalmente la soya, en detrimento de los productos destinados al mercado interno. Los instrumentos utilizados fueron los incentivos fiscales para los grandes proyectos, créditos subsidiados (fondos y programas del Banco Central, Banco do Brasil y demás bancos comerciales), precios mínimos de garantía y subsidios directos (trigo). En la agroindustria, se montó un importante esquema de financiamiento a través del Banco Central —para viabilizar el Programa Pro-alcohol— en el ámbito de la política de sustitución de fuentes energéticas.

Las prioridades del sector industrial fueron apoyadas por mecanismos crediticios y fiscales. En el caso del programa de sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos básicos, el BNDES financió las nuevas inversiones a tasas reales de interés negativas. El presupuesto fiscal absorbió el subsidio crediticio implícito en estas operaciones. Las exportaciones de productos manufacturados se beneficiaron de los incentivos fiscales; se destacan, en particular el “crédito premio” y los programas amparados por el BEFIEEX, al mismo tiempo que el Banco do Brasil, agente del FINEX, concedió voluminosos recursos a tasas subsidiadas.

El presupuesto monetario que ya se utilizaba para registrar los costos de renovación de la deuda interna, pasó a cubrir no sólo los adelantos de crédito, sino también los subsidios de las operaciones con el sector exportador y agropecuario. La distorsión creciente de los objetivos del presupuesto monetario dio paso a operaciones

de salvataje financiero de empresas o sectores, como sucedió por ejemplo con los ingenios de azúcar y los frigoríficos.

El Banco do Brasil fue el agente financiero del Tesoro que viabilizó estos préstamos, y obtuvo los recursos del Banco Central a través de la llamada "cuenta-movimiento". En realidad, la "cuenta-movimiento" proporcionó al Banco do Brasil un financiamiento automático frente a cualquier desequilibrio de caja, independientemente de su origen, y no sólo de aquel surgido de su papel como agente del Tesoro. Así, el Banco do Brasil ejerció funciones de autoridad monetaria; sin embargo, la ausencia de restricciones en el "funding" creó la necesidad de establecer límites cuantitativos a la expansión de sus operaciones e impidió que el Banco operase en los mercados no monetarios. En efecto, con el desarrollo de nuevas formas de intermediación financiera y la desmonetización de la economía asociada a la aceleración inflacionaria, el Banco do Brasil fue reduciendo paulatinamente su participación en el mercado de crédito.

En 1973, los subsidios totales (crediticios, directos y fiscales) representaron 3% del PIB y 31,9% del ingreso tributario. En 1980, ambas relaciones se elevaron a 7,6% y 99,2% respectivamente. El crecimiento real de los subsidios fue vertiginoso: 139,4% entre 1973 y 1976, y 84% entre 1976 y 1980. En este último período, se produce una fuerte desaceleración del ingreso tributario, como reflejo de la caída de la tasa de crecimiento de la economía y de la renuncia fiscal del gobierno, materializada en la ampliación de los incentivos y en el alza de la tasa de inflación.

El profesor José Carlos Braga destaca que "frente a la aceleración inflacionaria, al alza de la tasa de interés y a las ambigüedades de la política cambiaria —devaluar estimula las exportaciones, pero no ayuda a captar préstamos externos— la concesión de subsidios a la agricultura y al sector exportador se transforma en una acción compensatoria de emergencia".²

Los diferenciales de las tasas de interés, los diferenciales de tipo de cambio (cuenta del petróleo), el manejo de los fondos de fomento por las autoridades monetarias, las compensaciones de caja de la administración descentralizada (las relaciones intrafinancieras del sector público) y el servicio de la deuda interna son los factores más importantes, junto con el crecimiento de las reservas, que explican la expansión acelerada del endeudamiento interno.

El debate sobre la unificación presupuestaria nace en este contexto de descontrol de las finanzas públicas. Ya a inicios de 1979 el Ministerio de Hacienda buscó regular la entrada de recursos externos, ampliando el plazo de permanencia de los depósitos en la resolución

² Braga, José Carlos — Os orçamentos estatais e a política econômica, en Belluzzo y Coutinho, *O Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, Brasiliense, 2ª edic., 1983.

432, y tomó medidas para contener la expansión del crédito. Sin embargo, aún más importante fue el objetivo de generar un superávit fiscal que pudiese cubrir los desequilibrios del presupuesto monetario.

Resulta curioso observar que la política económica del ministro Delfim Netto, entre setiembre de 1979 y noviembre de 1980, si bien de forma contradictoria, intentó enfrentar básicamente el problema de las finanzas públicas. Anunció una reforma fiscal y aumentos de las tarifas del sector público y aplicó una maxidevaluación con el propósito de eliminar los subsidios fiscales a la exportación. La fijación previa de las correcciones cambiaria y monetaria fueron importantes para "desvalorizar" una fracción significativa de la deuda interna, en un momento en que la inflación se acercaba al 100%.

III. RUPTURA DEL MERCADO DE CRÉDITO VOLUNTARIO Y LA CRISIS FISCAL

En el segundo "shock" petrolero, el alza de las tasas de interés internacionales —provocada por el cambio brusco de la política norteamericana— amplió la necesidad de captar recursos, en circunstancias en que las empresas estatales estaban sobreendeudadas y en que el sector privado revelaba pocos deseos de aumentar su endeudamiento externo. Esta situación se dio en concomitancia con la mencionada maxidevaluación del cruzeiro (cerca de 30% en relación con el dólar en diciembre de 1979), seguida de la prefijación de la corrección monetaria y cambiaria en 45% y 40% respectivamente, cuando la inflación ya se acercaba al 100% anual. Esta confluencia de hechos desestabilizó las expectativas de los agentes económicos, lo que se reflejó inmediatamente en una aversión a la toma de préstamos externos, proporcional al riesgo de una nueva maxidevaluación. No bastaron en este caso las garantías concedidas por las resoluciones 432 y 230 del Banco Central. Estas resoluciones permitían a los tomadores directos y bancarios de recursos foráneos depositar el valor equivalente en cruzeiros en una cuenta en el Banco Central, quien se responsabilizaba de los gastos financieros (intereses externos más "spread" y comisiones) y del riesgo cambiario.

En este contexto y ante la rápida desaparición de las reservas, se obligó a las autoridades a intensificar los incentivos para captar mayores recursos externos. Sin embargo, las condiciones de liquidez internacional se alteraron significativamente, en particular para un gran deudor como Brasil. Los "spread" promedio superaron el 2% sobre la tasa Libor; cabe destacar que la posición negociadora de Brasil en el mercado financiero internacional se venía deteriorando desde 1979, con la obtención de un "Jumbo-Loan" de U\$S 1.2 billones directamente a través del Tesoro.

El gobierno brasileño se vio obligado a adoptar medidas heroi-

cas como la imposición de límites cuantitativos a la expansión del crédito, fijados a niveles muy inferiores a los de la inflación. A fines de 1980, esas medidas fueron reforzadas por una nueva elevación de los intereses internos y por el término de la prefijación de las correcciones monetaria y cambiaria, que volvieron a acompañar la evolución del índice general de precios.

El resultado de este súbito cambio en las políticas fue una recesión —acompañada de la elevación del índice inflacionario—, una aguda restricción de divisas y elevadas tasas reales de interés. Estos fenómenos llevaron al sector privado más dinámico —tanto a las grandes empresas nacionales como a las extranjeras— a una readecuación de sus estructuras pasivas. El recorte de las inversiones fijas, la reducción de los niveles de actividad, el agotamiento de los stocks de materias primas y de productos terminados y la elevación de los precios por encima de la inflación promedio, permitieron que las grandes empresas redujeran drásticamente su endeudamiento anterior y restringieran la demanda de crédito. En realidad, la política de ajuste del trienio recesivo (1981-1983), al alinear la composición de los activos empresariales hacia las colocaciones financieras de mayor liquidez y remuneración real asegurada, transformó a las grandes empresas en acreedoras netas del sistema financiero.

A partir de 1982, con el colapso de los flujos de financiamiento externo, el gobierno tuvo que volcarse al mercado interno de crédito y a la ampliación de la deuda interna, ante el imperativo de atender el crecimiento de sus necesidades de financiamiento. En este momento, el servicio de la deuda pasada ya contribuía significativamente a las ampliaciones de los requerimientos financieros del gobierno, una vez que la inversión pública, sobre todo la de las empresas del gobierno, comenzó a sufrir recortes significativos entre 1982 y 1983.

Frente a esto, el sistema bancario —inclusive los bancos extranjeros— pasó a proveer créditos principalmente al sector público, una vez revocada en 1980 la prohibición (resolución 63) de que Estados, municipios y entes autárquicos captaran recursos externos. A su vez, se estimuló a las empresas estatales a recurrir a los préstamos en moneda a través de la intermediación del sistema financiero. A pesar de la importante demanda del sector público —hoy en día casi exclusivamente motivada por las necesidades de refinanciamiento de la deuda acumulada—, una fracción importante de los recursos externos captados por los bancos termina siendo depositada en el Banco Central, conforme a la resolución 230. En diciembre de 1984, cerca de 1/3 de los recursos captados por los bancos privados estuvo bajo la protección de las autoridades monetarias que asumieron los gastos financieros y cambiarios de las deudas. El saldo total de los depósitos en moneda extranjera, bajo responsabilidad del Banco Central (resoluciones 432 y 230) se elevó hasta cerca de U\$S 12 billones en 1981. Es irónico (¿o natural?) que un sistema de captación de recursos externos, motivado por incentivos privados,

haya resultado en una brutal estatización de la deuda. Esta estatización dice relación no sólo con la concentración del stock de deuda del sector público (80%), sino también con la socialización del endeudamiento privado, a través de los depósitos en monedas extranjeras en el Banco Central.

IV. "IMPASSES"

La economía brasileña, particularmente el sector público, enfrenta la crisis de financiamiento más grave desde la posguerra. Esta crisis tiene sus causas inmediatas no sólo en la brusca interrupción en 1982 de la oferta voluntaria de recursos externos, sino también en las políticas de ajuste adoptadas para equilibrar la balanza de pagos, a través de la generación de enormes superávits comerciales.

El patrón de financiamiento de la economía y del sector público, apoyado fuertemente durante los años setenta en el endeudamiento externo, entró en colapso. Este hecho ya sería suficiente para configurar una severa "crisis fiscal". Esto no sólo porque fue interrumpida la principal fuente de abastecimiento de recursos netos para el Estado y las empresas públicas, sino también porque durante el período del endeudamiento rápido se fue atrofiando la contribución de ingresos tributarios, y sobre todo, la capacidad de autofinanciamiento de las empresas públicas.

Los nexos entre el proceso de endeudamiento externo y la crisis fiscal se establecen desde el momento en que hubo flujos netos positivos de financiamiento. Ya a mediados de la década de los setenta, se evidencian los efectos de la estrategia de sobreendeudamiento de las finanzas públicas y la ampliación del endeudamiento interno; por otra parte, eran predecibles las consecuencias de una interrupción súbita de recursos o de un cambio en las condiciones (intereses y plazos) de oferta de estos últimos.

De hecho, los cambios en las condiciones de financiamiento externo, ocasionados por el "shock" de las tasas de interés en 1979, y posteriormente, la desaparición del mercado voluntario de préstamos en 1982, forzaron la aceleración del proceso de estatización de la deuda externa y la adopción de políticas de ajuste que agravaron los problemas financieros del sector público.

Las devaluaciones del tipo de cambio real, particularmente la de 1983, provocaron una valorización del stock de la deuda externa del sector público; además, redujeron relativamente la capacidad de servirla debido a la dificultad política y económica de reajustar las tarifas públicas y los ingresos tributarios en la magnitud y velocidad exigidas por el ajuste. La ampliación del superávit comercial fue un factor importante en el crecimiento de la deuda pública interna. El gobierno incrementó su deuda interna para obtener del sector privado (poseedor de saldos monetarios positivos en moneda extranjera)

las divisas necesarias para saldar los compromisos de su deuda externa con el Banco Central.

El deterioro progresivo de la situación financiera del gobierno y sus empresas condujo a un debate sobre el estado de las finanzas públicas, desvinculado de la naturaleza real del problema. Tanto por parte de la opinión pública como de economistas y personeros de gobierno, prevaleció el reduccionismo en los diagnósticos y en las propuestas. Subyace la idea de que basta un esfuerzo para reducir la intervención del Estado en la economía, disminuyendo los gastos y transfiriendo las empresas al sector privado. Nadie puede negar que el proceso de estatización avanzó sin control en los últimos veinte años; por el contrario, la ampliación del presupuesto monetario, a mediados de la década del setenta, correspondió exactamente con un patrón de creación de gastos y líneas de crédito sin contrapartida en los ingresos fiscales respectivos; y por último, se descuidó la programación del crédito ofrecido por las entidades financieras públicas.

La búsqueda en este período de un presupuesto fiscal equilibrado es similar al engaño que recomienda la unificación presupuestaria como un instrumento mayor de racionalidad en el proceso de fijación anual de ingresos y gastos del gobierno. Es cierto que la unificación es un imperativo democrático y de transparencia en las cuentas públicas, además de que permite identificar los factores de mayor peso que contribuyen al crecimiento de las necesidades de financiamiento del sector público. Sin embargo, la experiencia de administrar la política económica y dirigir las finanzas públicas, muestra que identificar la naturaleza del problema no implica necesariamente tener la capacidad para resolverlo.

Por otra parte, adoptar soluciones ajenas a la naturaleza del problema puede tender a agravarlo, hasta el punto de que sea inadministrable. Se habla en este caso también de un "shock" fiscal y se propone combinar el recorte de gastos con la elevación de impuestos. Al operar estas medidas en el actual patrón y normas tributarias se agrava la desigualdad en la distribución de la carga tributaria, la que recae básicamente sobre el trabajo asalariado y autónomo. El aumento de impuestos, sin ampliar el concepto de renta gravable y sin adoptar criterios efectivos de progresividad, se torna cada vez más difícil desde el punto de vista político.

La reforma tributaria que está diseñada en el anteproyecto de la Constitución, bajo el objetivo de la descentralización, va a ocasionar una redistribución del ingreso sin una redistribución proporcional de los gastos, lo que constituye un factor adicional de debilitamiento para las finanzas de la Unión.

De cualquier forma, aunque sea prioritario reformular los instrumentos fiscales y tributarios nacidos de la reforma de 1966 y recuperar la carga tributaria neta, no se debe imaginar que dichas

medidas por sí solas resolverán el problema del financiamiento. No es posible separar el problema de la creación de fuentes adicionales de recursos del gobierno, de las condiciones generales de financiamiento de la economía. En efecto, estas condiciones generales están profundamente influenciadas por la doble determinación del servicio de la deuda externa, tanto en su dimensión cambiaria (generación de divisas) como fiscal (crecimiento de la deuda interna, reducción de su perfil temporal y presión sobre la tasa de interés). Las críticas a los esquemas de ajuste tradicionales, como los del Fondo Monetario Internacional, están basadas en el enfoque de la incompatibilidad entre las metas y los instrumentos recomendados para alcanzar el equilibrio en las transacciones corrientes y los propósitos de lograr un déficit público financiable.

No voy a precisar aquí los argumentos en contra de la viabilidad de un "shock" fiscal en la proporción exigida para reequilibrar las finanzas del sector público. Las estimaciones preliminares llegan a fijar la elevación de los ingresos (tarifario y tributario) en 6% del PIB. Los conflictos distributivos implícitos en un "shock" de esta magnitud son evidentes. Además, los efectos de una escalada fiscal y tributaria sobre los ingresos del gobierno pueden ser negativos, en la medida en que provoquen una aceleración de la inflación, con la consecuente reducción de los ingresos reales. Los "shocks" fiscales, en economías de inflación elevada y crónica marcadas por la diseminación de los mecanismos formales e informales de indexación, tienen el mismo destino que el intento de cambio de los precios relativos: una aceleración de la tasa de crecimiento de los precios. Por eso, particularmente en el caso de los precios y tarifas de las empresas públicas, existe una alternancia entre momentos de reajustes rápidos y períodos de menor velocidad de éstos frente a la evolución de las tasas de inflación.

En un mundo de deudas contratadas a tasas de interés reales, los efectos de la aceleración inflacionaria son desfavorables para el sector público, que no logra indexar sus ingresos de manera adecuada. El impuesto inflacionario sobre los saldos netos de los agentes privados disminuye a medida que se reduce la demanda de dinero. Los estudios econométricos revelan una alta elasticidad de la demanda de dinero en relación con la inflación. Ello significa que el gobierno no puede determinar libremente la composición del financiamiento, entre dinero y títulos. Significa también, una completa endogeneización de la política monetaria, en el sentido de la reducción de la discrecionalidad del gobierno frente a la agilidad de los mercados financieros para anticipar las maniobras de las autoridades. Esto es facilitado por la creciente ponderación de los títulos de corto plazo en las estructuras de los pasivos del sector público, no sólo de la deuda interna, sino también de la deuda bancaria.

Esta situación tiende a llevar frecuentemente al gobierno al área

de decisiones críticas (devaluaciones obligatorias) y provoca en los agentes financieros la impresión de que la deuda pública no es riqueza neta del sector privado. Esta circunstancia agrava las condiciones de renovación de la deuda y, por lo tanto, la capacidad de obtener nuevos recursos a través del endeudamiento.



CONCLUSIONES FINALES

*Conclusiones finales del coloquio*¹

MARÍA CONCEIÇÃO TAVARES

Directora del Instituto de Economía Industrial
Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Las experiencias presentadas y discutidas muestran dos casos muy interesantes. Por un lado, el de Francia que es un país insertado en el contexto internacional de una manera muy particular, sin problemas de endeudamiento externo de la gravedad del continente latinoamericano y sin un superávit comercial del nivel de Japón o de Alemania; en consecuencia, no es contraparte en el desequilibrio global de la economía mundial y no está forzada a seguir una política de alineamiento automático con los Estados Unidos. Asimismo, Francia cuenta con una importante tradición de intervención del Estado en la regulación de la economía y en la programación del sector público; así cabe destacar no tanto la planificación de mediano y largo plazo cuyo éxito es discutible, sino más bien el hecho de que la programación anual financiera y monetaria francesa es uno de los principales ejemplos mundiales de búsqueda y logro de coherencia.

La argumentación de que el logro de coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas, en el caso de las economías latinoamericanas, está entorpecido por razones políticas internas, no es convincente. La naturaleza de la crisis contemporánea, desde 1980 hasta el presente, deriva del hecho de que las economías occidentales, y no sólo las de América Latina, están siendo obligadas a adaptarse a las circunstancias preponderantes en la economía de los Estados Unidos en su carácter de potencia hegemónica. En efecto, los gobiernos socialistas que alcanzan el poder se ven obligados a practicar una política liberal. La única excepción fue la de los socialistas franceses que intentaron, por un año, formular una política independiente del marco europeo y de las circunstancias del mercado mundial; por supuesto, terminaron aprendiendo rápidamente que no podían reactivar su economía independientemente de la coyuntura internacional.

También han sido posibles de apreciar, en las exposiciones sobre el proceso de privatización en Francia, las grandes diferencias con el correspondiente proceso en Inglaterra. Los cambios en la situación

¹ La presentación oral de la señora Tavares ha sido desgrabada y editada por los compiladores de este libro.

de las empresas, después de la nacionalización de los cinco mayores grupos privados, permitieron que éstas, una vez reprivatizadas, mantuvieran los mismos lineamientos básicos para su gestión y desarrollo. Es decir, más allá de la composición socialista o liberal de la administración del Estado, existe en el caso de Francia una tendencia estructural que revela el predominio de un modelo de economía nacional programada. Este enfoque logra minimizar en el límite de lo posible el impacto de las turbulencias del mercado internacional.

Otros regímenes socialistas —en España, Grecia y Portugal— han venido aplicando políticas liberales de estabilización, absolutamente uniformes. La importancia para América Latina de estas experiencias es que el grado de éxito de sus políticas depende crucialmente del stock de deuda heredada del pasado; es decir, de cuán endeudados están los sectores público y privado y de cuál es la capacidad de autofinanciamiento a disposición de las entidades públicas, autónomas y privadas que comandan el proceso de crecimiento y producción en sus respectivos países.

En el caso de Francia, los mayores grupos económicos privados tenían problemas de autofinanciamiento en el período previo a las nacionalizaciones de 1982; algunas empresas públicas presentaban una situación similar, pero otras no tenían problemas de financiamiento. El reordenamiento producido consiguió corregir, nacionalizando primero y reprivatizando después, las situaciones más graves en el sector privado, pero no consiguió modificar la situación de las empresas públicas deficitarias y Francia —al igual que otros países, entre ellos Inglaterra— estará condenada a mantener estatizado dicho grupo y así socializar sus perjuicios. En verdad Francia, como otros países del mundo, apuntó a un reordenamiento de la concentración industrial y a la reorganización de los sectores industriales con mayor peso, afectados negativamente por la crisis de comienzos de los años 80.

En las discusiones también se observó que el sector público de Francia está incrementando su endeudamiento con el sector financiero a una tasa superior a la tasa de crecimiento del producto y que ello probablemente generará problemas a mediano o largo plazo. Los colegas franceses advirtieron que el monto de endeudamiento público es relativamente pequeño en relación con el producto, alcanzando en la actualidad alrededor del 20% del PIB y que, por otro lado, la administración está muy atenta a qué tasa de interés se incrementa la deuda pública para evitar que el endeudamiento financiero obligue a una creciente contención fiscal.

Es imposible aplicar esta cautela en las economías de América Latina. En cualquiera de ellas no se cuenta con la menor posibilidad —ya sea con gobiernos liberales o intervencionistas, ya sea con regímenes políticos de dictadura militar, democracia parlamentaria o democracia presidencialista— de resolver por pura voluntad política la convergencia del endeudamiento del sector público con el

superávit del sector privado. En Brasil, el sector privado revirtió drásticamente su posición de deudor neto con el exterior a una situación superavitaria en el inicio de la década de 1980; sin embargo, el sector privado no muestra disposición a invertir en la expansión de sus propios sectores porque su evaluación del potencial de crecimiento del país es negativa. Una situación similar ocurre en Argentina, país en que el superávit externo del sector privado es enorme, tanto en la actividad agropecuaria, que es enteramente privada, como en el sector de las grandes empresas vinculadas con el sistema financiero. A lo que sí están dispuestos, la patria financiera en Argentina y el sector especulativo-rentista en Brasil, es a aplicar su respectivo superávit en colocaciones de corto plazo a elevadas tasas reales de interés, muy superiores a cualquier tasa de largo plazo en la rentabilidad esperada de sus inversiones.

Algunas de las discusiones han parecido sustentarse en la idea equivocada de que las tasas de interés vigentes en los mercados monetarios de los países latinoamericanos son negativas, o sólo ligeramente positivas. Por el contrario, la tasa de interés de corto plazo tanto en Brasil y Argentina, como en Colombia y Chile, o como en México y Perú son siempre superiores al 12% real por año, con o sin estatización bancaria. Esto implica que la rentabilidad de las colocaciones de corto plazo, en algunos casos cortísimo, es muy elevada; asimismo, ello genera un cambio radical en las expectativas empresarias que inhibe cualquier posibilidad de que la inversión privada lidere la recuperación del crecimiento en los países de la región, como es el deseo explícito —pero utópico— de los liberales. Más aún, los liberales son los principales responsables históricos de la estatización en América Latina. Precisamente, en los períodos en que la política económica de ese corte predominó —en Argentina y Chile, con sus gobiernos militares, o en Perú y México, con sus gobiernos constitucionales— es cuando más se estatizó, cuando más se absorbieron los perjuicios del sector privado para socializarlos, cuando más se incorporaron empresas privadas quebradas al patrimonio público, cuando más subsidios se otorgaron a la agricultura, a las exportaciones y al desarrollo industrial.

Esta es la verdadera herencia latinoamericana y ella es sistemática a través de todos los países, sin ningún tipo de distinción según la retórica, según las intenciones, o según el plan o su rostro político. Es cierto que, en el caso de Brasil, el endeudamiento externo se destinó inicialmente a la inversión a diferencia de otros países como Argentina, México y Venezuela donde en buena parte financió la fuga de capitales. El gobierno militar en Brasil era ambicioso, pretendía construir una gran nación, quería invertir. El problema es que ello no se llevó a cabo basado en una voluntad nacional de ahorro; se hizo porque en un comienzo la tasa real de interés era negativa y ello elevaba arbitrariamente la tasa de rentabilidad esperada. La oposición en Brasil advirtió oportunamente que el camino

elegido no resultaría ya que no es posible financiar en el mercado monetario inversiones de largo plazo; de hecho era peligroso confiar en que la tasa de interés se mantendría a niveles bajos durante el período requerido por la maduración de inversiones de envergadura como las emprendidas. Como es sabido, el endeudamiento se acentuó después por razones del balance de pagos; pero cabe insistir en que esto no ocurrió antes como a veces se sostiene falsamente. Posteriormente, sobrevinieron el segundo shock petrolero y el cambio de política económica en los Estados Unidos que elevó, a niveles inéditos, la tasa de interés internacional.

Entonces, ante la presencia de shocks externos con fuerte efecto inflacionario y con bonos de la deuda pública indexados, se impuso la racionalidad del mercado de corto plazo y, en consecuencia, no existe posibilidad alguna para el financiamiento de largo plazo. En realidad, en el caso de Brasil, el sector público —a través del Banco de Desarrollo Económico y Social— cubre parcialmente las necesidades de financiamiento de largo plazo de la economía, a una tasa del 8% con corrección monetaria, pero sus recursos son notoriamente insuficientes y deben orientarse hacia aquellos sectores que disponen no sólo de ventajas relativas sino también de ventajas absolutas en el mercado internacional, como son los casos de la industria química y de la industria del papel. Los grandes grupos industriales privados (industrias metalmeccánicas, automotriz, construcción civil y otros bienes de capital), aunque disponen de recursos, no invierten por su percepción de un horizonte temporal confuso y sin futuro, así como por la fuerte caída de la inversión pública.

Este, y no otro, es el verdadero problema. Contrariamente a las ideas que muchos sostienen, Brasil no podrá salir de la situación actual de crisis e iniciar un proceso de recuperación del crecimiento, a menos que se produzca un shock fiscal, se reordenen las finanzas públicas, se eleve la carga tributaria neta y se incremente la inversión pública. No existen posibilidades para el modelo liberal en Brasil, no obstante lo cual todavía sus partidarios están absolutamente convencidos de que existe un *crowding out* del sector privado, cuyo único responsable es el sector público.

ÍNDICE GENERAL

Presentación	7
INTRODUCCIÓN GENERAL DE LOS COMPILADORES	
El impacto de la crisis económica sobre el gasto y el financiamiento público en América Latina	11
Contenido del libro	23
DISCURSOS DE APERTURA	
<i>Antonio C. Sochaczweski</i> , Secretario de Planificación del Estado de Río de Janeiro	33
<i>Philippe Marandet</i> , Embajador, Representante Permanente de Francia en CEPAL	35
CONCEPTOS INTRODUCTORIOS	
<i>Gérard Winter</i> , Director Adjunto del IIAP "Hacia una nueva planificación"	37
<i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del ILPES "Finanzas y políticas públicas"	45
I. SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	
<i>Jean Philippe Gaudemet</i> , Subdirector de Finanzas Públicas, MINEFP "Panorama de las finanzas públicas y del sector público en Francia"	55
<i>Sulamis Dain y José R. Afonso</i> , Investigadora UFRJ y Funcionario de la Secretaría de Planificación/SEPLAN "El sector público y las finanzas públicas en América Latina: el caso de Brasil"	75
<i>Fernando Rezende</i> , Investigador del Instituto de Planificación Económica y Social/IPEA "Propuesta de reforma del sistema tributario en Brasil" ..	145
II. PANEL SOBRE POLÍTICAS GLOBALES Y RESTRICCIONES DE CORTO PLAZO: CASOS NACIONALES	
<i>Julio Gómes de Almeida</i> , Investigador IEI/UFRJ, Brasil ...	177

<i>José E. Carvalho Pereira</i> , Superintendente, BNDES, Brasil	187
<i>Ariel Davrieux</i> , Director, Oficina de Planeación y Presupuesto, Presidencia de la República, Uruguay	191
<i>Jorge Marcano</i> , Director General de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda, Venezuela	197
III. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y CONTROL PRESUPUESTARIO	
<i>Mathieu Feroldi</i> , Dirección del Presupuesto, MINEFP "Elaboración y ejecución de la ley presupuestaria en Francia"	205
<i>Pedro Pullen Parente</i> , Secretario de Programación Financiera, Secretaría del Tesoro Nacional, Brasil "Ejecución financiera de la Unión"	219
IV. SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS	
<i>Jean Pierre Guillard</i> , Consejero Jefe, Tribunal de Cuentas "Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a la privatización"	243
<i>Julio Colombi Neto</i> , Secretario, Secretaría para el Control de Empresas Estatales (SEST) "El control del sector de empresas públicas: la experiencia de la SEST en Brasil"	253
V. PANEL SOBRE POLÍTICAS DE PRECIOS, DE REESTRUCTURACIÓN DE TARIFAS Y PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS: CASOS NACIONALES	
<i>Jean François Vincensini</i> , Subdirector de Financiamiento, Dirección del Tesoro, MINEFP, Francia	267
<i>Paulo Galletta</i> , Secretario Adjunto de Precios Públicos, Ministerio de Hacienda, Brasil	273
<i>Jaime Sujoy</i> , Vicepresidente, Directorio de Empresas Públicas (DEP), Argentina	285
<i>Jorge Chávez</i> , Director General de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú	291
VI. COHERENCIA DE LAS DECISIONES PÚBLICAS	
<i>Guy De Monchy</i> , Jefe de Proyecciones Económicas, Dirección de Previsión, MINEFP "Coherencia macroeconómica de las decisiones públicas: el caso francés"	311

<i>Jean François Vincensini</i> , Subdirector de Financiamiento, Dirección del Tesoro, MINEFP “Coherencia macroeconómica de las decisiones financieras: el mecanismo institucional francés”	311
<i>Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo</i> , Director, Fundación de Desarrollo Administrativo, FUNDAP “Financiamiento externo y déficit público”	333

CONCLUSIONES FINALES

<i>María Conceição Tavares</i> , Directora IEI/UFRJ	347
---	-----

Este libro se terminó de imprimir
durante el mes de diciembre de 1989 en
Del Carril Impresores,
Av. Salvador María del Carril 2639/41,
Buenos Aires

