

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

**N° 66**

**Marzo - Abril 2008**



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)  
Buenos Aires, Argentina  
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386  
E-Mail: info@asip.org.ar  
www.asip.org.ar

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### CONSEJO DIRECTIVO

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vicepresidente 1ro.:* Susana Vega (Argentina)  
*Vicepresidente 2do.:* Rubén Lemus (Guatemala)  
*Secretario:* Carlos Gonzalez (Panamá)  
*Consejero:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)  
*Consejero:* Manuel López García (Cuba)  
*Consejero:* José Arista (Perú)  
*Consejero:* Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)  
*Consejero:* Guillermo Bernal (México)  
*Consejero:* Carlos Salazar (El Salvador)  
*Consejero:* Isaac Umansky (Uruguay)  
*Consejero:* Rodolfo Danery Funez (Honduras)  
*Consejero:* Aida Pagan (Puerto Rico)

### CONSEJO DELIBERANTE

*Presidente:* José Luis Ruiz Álvarez (España)  
*Vicepresidente 1ra.:* Eduardo Aguilera (Venezuela)  
*Vicepresidente 2do.:* José Luis Araya (Costa Rica)  
*Secretario:* Alejandro León Duarte (Paraguay)  
*Consejero:* Mitzila Samudio (Panamá)  
*Consejero:* George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

### AUDITORES

*Auditor:* Oscar Berrueta (Uruguay)  
*Auditor Alterno:* Gonzalo Valdivia (Chile)

### SECRETARÍA EJECUTIVA

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Delle Ville (Argentina)  
*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PÚBLICO 66**

**Marzo / Abril 2008**

**Año XXXVI**

**N° 66**

# Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo - Abril 2008

## Comité Editorial

### Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *Asociación Española  
de Presupuesto Público*

### Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

### Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_

Números solicitados \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

# ÍNDICE

Nota editorial 7

## *Artículos:*

La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?

**Marcos Pedro Makón** 9

La “guerra de impuestos” brasileña: el caso de la competencia del Impuesto al Valor Agregado entre los estados

**Luiz de Mello** 39

El papel de la transparencia fiscal para sostener la estabilidad y el crecimiento en América Latina

**Taryn Parry** 67



## Nota editorial

Las responsabilidades del Estado en materia presupuestaria son cada vez mayores y también más sofisticadas y complejas.

Muy atrás han quedado los tiempos en que el presupuesto público era sólo una herramienta para asignar recursos y controlar su uso. La clasificación del gasto se realizaba sobre la base de las características de los bienes que se adquirían y se hacía con fines exclusivamente administrativos.

Hoy se asiste en el mundo a un debate muy importante que parte de una base muy diferente. Todas las tendencias, independientemente de su filiación política o ideológica y del grado de intervención en la economía que promuevan, coinciden en que el presupuesto público, al haber introducido el concepto de relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos, se ha transformado en una herramienta fundamental para las políticas públicas.

Estas preocupaciones nuevas, que se han instalado en forma definitiva en el campo presupuestario, están contribuyendo a combatir antiguos vicios de la administración pública, como por ejemplo, la información inadecuada, las responsabilidades ocultas o la falta de claridad en las políticas gubernamentales. Hoy se sabe que, por el contrario, de la eficacia y eficiencia en materia presupuestaria dependen importantes cuestiones como, por ejemplo, el ordenamiento del gasto público, el equilibrio fiscal, la reducción del endeudamiento, los avances hacia las buenas prácticas que posibilitan la transparencia fiscal y la generación de un clima adecuado para las inversiones.

Sobre estos temas tratan los artículos escritos por especialistas de diferentes países que se incluyen en esta nueva edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

El importante trabajo de **Marcos Makón** que lleva por título *La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?*, plantea las diferencias entre estos dos conceptos y demuestra que la gestión por resultados es mucho más amplia que el uso de una simple técnica presupuestaria porque involucra a los poderes legislativos, los órganos de control y también a la sociedad civil, la dirigencia y la burocracia en el relanzamiento de un sistema de

planificación que debe incluir el desarrollo de indicadores que permitan distinguir la producción pública de sus resultados e impactos, la alineación de las reformas de la administración financiera al nuevo modelo de gestión y, sobre todo, la introducción de incentivos organizacionales y personales en el marco de contratos por resultado o desempeño.

Se alega que la competencia fiscal entre los estados en Brasil ha sido predatoria, dando como resultado una erosión de la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el tiempo, pero esta hipótesis no ha sido formalmente probada todavía, quizás debido a la complejidad institucional de la legislación del IVA en el nivel estatal y, por lo tanto, los elementos de juicio quedan como simplemente anecdóticos. El documento titulado *La "guerra de impuestos" brasileña: el caso de la competencia del Impuesto al Valor Agregado entre los estados*, escrito por **Luiz de Mello**, contribuye a la literatura empírica no sólo al concentrarse en la competencia de impuestos subnacionales, del mismo nivel, horizontales en el IVA, más que en los impuestos al consumo y en el impuesto a las ganancias por factores, pero también tomando explícitamente en cuenta la sustentabilidad fiscal a más largo plazo y las interdependencias horizontales en el comportamiento para la fijación de impuestos que no están relacionadas con la co-ocupación impositiva.

El documento escrito por **Taryn Parry**, titulado *El papel de la transparencia fiscal para sostener la estabilidad y el crecimiento en América Latina* se basa en evaluaciones en doce países de América Latina para poner de relieve el buen manejo fiscal y las mejoras en la transparencia fiscal que podrían incrementar las perspectivas de un sólido desempeño en este sentido y un ambiente de inversiones más favorable.

El permanente debate sobre estos grandes temas que la *Revista Internacional de Presupuesto Público* acerca a sus lectores, constituye un significativo aporte para los técnicos y especialistas preocupados por el buen manejo del sector público.

# La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?\*

Marcos Pedro Makón\*\*

## 1. Introducción

En los últimos años se han desarrollado sólidos elementos teóricos, conceptuales y metodológicos sobre la gestión y rendición de cuentas por resultados, como un nuevo modo de gestión pública que reemplace la tradicional administración centrada en la programación y control de medios.

En esta ponencia no se pretende volver sobre los mencionados aspectos que ya han sido suficientemente elaborados. El objetivo, en este caso, es demostrar la complejidad y requisitos que plantea la instrumentación de este nuevo modelo, que va más allá de la sim-

\* El presente trabajo está basado en la ponencia que el autor realizó en el XXXIV Seminario Internacional de Presupuesto Público que se desarrolló en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 22 al 27 de abril de 2007.

\*\* Marcos Pedro Makón es contador público nacional egresado de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Realizó estudios de postgrado en la *Fundación Getulio Vargas* de Brasil y en el *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)* de Santiago de Chile. Fue Subsecretario de Presupuesto, Vice-Jefe de Gabinete de Ministros y Secretario para la Modernización del Estado de la República Argentina. Ha prestado servicios de asesoría en diversos organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y ejerce funciones de consultoría, contratado por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, en distintos países latinoamericanos. Fue Presidente de la *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* y actualmente es asesor de la Ministra de Defensa de la República Argentina y presidente de SIDEPRO SA, empresa de consultoría en temas administrativos y financieros.

ple aplicación de una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto por resultados.

Para ello se describen brevemente las características y evolución de las técnicas presupuestarias que se han venido utilizando, a efectos de demostrar que su introducción en forma aislada no modificó en lo esencial el funcionamiento del Estado.

En la segunda parte de esta ponencia, y sobre la base de que la concepción de la gestión por resultados implica una modificación sustantiva e integral de dicho funcionamiento, se plantean una serie de requisitos técnico-administrativos, los cuales, acompañados de una redefinición de los roles de los poderes legislativos y de los órganos de control (requisitos institucionales) y de un cambio en el comportamiento de determinados actores (sociedad civil, clase dirigente y la burocracia), le otorgan viabilidad a la introducción de este nuevo modelo administrativo: la gestión y rendición de cuentas por resultados.

## **2. Evolución de las técnicas presupuestarias**

### **2.1 Presupuesto tradicional**

El llamado presupuesto tradicional tuvo, como característica básica, exclusivamente la utilización de las variables financieras (gastos) y su asignación a las unidades institucionales.

Es decir, tenía implícita la concepción de que el presupuesto público era una herramienta útil sólo para asignar y controlar el uso de los recursos financieros asignados a las instituciones públicas.

Esta técnica respondía a la concepción del “Estado mínimo”, en el cual el presupuesto era una herramienta idónea sólo para controlar el uso de los recursos financieros que aquel utiliza.

En una primera etapa sólo se utilizaba la clasificación por objeto del gasto, clasificación de tipo administrativa, cuyo objetivo es determinar las características de los bienes y servicios que se adquieren, así como la naturaleza de las transferencias que se realizan.

Al partir de los años 50 se comienzan a utilizar, en el marco de las recomendaciones propuestas por Naciones Unidas, dos clasificaciones financieras adicionales, de carácter agregado: la clasificación funcional y la clasificación económica. La clasificación funcional define las áreas económicas y sociales hacia donde se orienta el

gasto público y representa el primer intento de cuantificar el destino de los gastos del sector público. A su vez, la clasificación económica tiene un objetivo macroeconómico: medir la contribución del gasto público al comportamiento de las variables de la economía global.

## 2.2 Presupuesto por programas

A partir de los años 60 se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias, básicamente originado por el concepto de que era necesario contar con un Estado con políticas activas y promotor del desarrollo económico, para el cual el presupuesto era una de sus herramientas fundamentales.

Se pasó del uso exclusivo de las variables financieras, que sólo reflejaba el gasto del Estado, a un presupuesto que mostraba "lo que el Estado hace con los recursos asignados" (Martner 1967), lo que implicó contemplar en la programación y evaluación presupuestaria las variables reales referidas a la producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente. Es decir, se introdujo, como parte del sistema presupuestario, el concepto de relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos y, por tanto, como criterio para asignar recursos reales y financieros.

La técnica utilizada para ello fue el presupuesto por programas. Esta técnica tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción, resultados e impactos), la falta de una visión intersistémica que relacione el presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos,

son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso, en lo que se refiere a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas.

### 2.3 Presupuesto base cero

A inicios de la década de los años 80, y como una forma superadora de la técnica del presupuesto por programas, se promueve la instrumentación del presupuesto base cero que recoge la idea original de dicha técnica (vincular producción con insumos reales y financieros, privilegiando básicamente la eficiencia en su utilización) y brinda herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Obliga a justificar todos y cada uno de los gastos, dejando de lado la tendencia incrementalista tradicional del presupuesto.

Contempla dos herramientas básicas: *paquetes de decisión* y *clasificación de paquetes de decisión* (Phyrr 1977).

El paquete de decisión es un "documento que identifica y describe una actividad específica de manera tal que la gerencia pueda: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás prioridades que compiten por obtener recursos; y 2) decidir si se aprueba o no. Esos paquetes contienen propuestas de distintas formas tecnológicas de ejecución de la actividad y de diversos niveles de producción y utilización de recursos". Estas dos últimas características posibilitan encarar el proceso de clasificación o jerarquización de paquetes y, por tanto, establecer prioridades.

La clasificación de paquetes de decisión tiene como objetivo jerarquizar los paquetes y sus distintas formas de ejecución, con base en criterios establecidos por las autoridades de las instituciones y posibilita, por tanto, que ante la limitación de recursos los mismos se asignen a los paquetes de más alta prioridad.

Esta técnica tuvo escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria. Por otro lado, se contempló su instrumentación en los momentos de gran debilidad del sistema de planificación.

No obstante ello, mantiene su vigencia como herramienta para fijar prioridades al momento de formularse los presupuestos institucionales.

## **2.4 El presupuesto y la reforma de la administración financiera**

A finales de la década de los 80 e inicios de los 90 se encaró en la mayoría de los países de América Latina, la reforma en la administración financiera (Makón 1998), sustentada en la concepción de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman (presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad) se debe realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se consideró que dicha reforma era parte de la reforma administrativa del Estado y que, por tanto, implicaba un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público.

En los últimos años se consideró que, para lograr dicho cambio, la reforma de la administración financiera no sólo debía abarcar a los sistemas antes mencionados, sino también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales).

En este marco se planteó la necesidad de un nuevo modelo de administración de los recursos reales y financieros, fortaleciendo los roles de los gerentes públicos, responsables de la producción de bienes o prestación de servicios y una efectiva aplicación de los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa en el funcionamiento de los sistemas administrativos.

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continuaron predominando, en forma casi exclusiva, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros.

Por otro lado, si bien formalmente se continuó aplicando la técnica del presupuesto por programas, fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de producción y nulos los avances en materia de determinación de los de resultados e impacto. Todo imposibilitó el desarrollo de mecanismos que posibiliten llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria y, por tanto, fortalecer la programación presupuestaria.

La debilidad en la programación presupuestaria determinó que,

si bien se utilizaban las categorías programáticas, dichas categorías fueron, en la mayor parte de los casos, una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir los bienes y servicios.

Por último, la debilidad de los sistemas de planificación y las pujas sectoriales y regionales en la asignación y uso de los recursos públicos originó una proliferación de recursos para fines predeterminados, constantes a través del tiempo, que van a “contramano” de un modo de asignación de recursos con base en la definición de resultados a alcanzar. Lo que primó fue el cumplimiento de la norma legal que definía el destino de dichos recursos (Vega 2005).

Ello determinó que se siguiera programando el presupuesto tomando como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no la compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad.

## **2.5 Presupuesto por resultados**

En los últimos años, y como una forma de superar las falencias arriba mencionadas, se ha venido desarrollando conceptualmente y se está aplicando en algunos países la técnica denominada presupuesto por resultados. Esta técnica presenta elementos adicionales a los que utiliza tradicionalmente la técnica del presupuesto por programas. Recoge una de sus características centrales, como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, poniendo énfasis en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

Si se aplica una técnica del presupuesto basada en resultados sin modificar los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración, donde se privilegia el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines, se estará ante un nuevo esfuerzo de reforma presupuestaria que será de carácter meramente formal, como han sido las experiencias de las instrumentadas hasta ahora.

## 2.6 Conclusiones

Las experiencias de las reformas presupuestarias llevadas a cabo en América Latina, tanto se hayan realizado en forma individual y como parte de reformas de otros sistemas administrativos –caso de la reforma de la administración financiera–, no han logrado transformaciones sustanciales en el funcionamiento del aparato público, a pesar de que a partir de los años 60 se enfatiza en la necesidad de que las técnicas presupuestarias reflejen relaciones insumo-producto y se plantee la necesidad de la existencia de los sistemas de planificación que orienten y enmarquen las definiciones sobre asignación de recursos presupuestarios.

De lo anterior se deduce que **las reformas presupuestarias, y en especial la utilización de nuevas técnicas, deben ser concebidas como una condición necesaria pero no suficiente para instrumentar el nuevo modo de gestión pública, la gestión orientada a resultados.** Como se plantea más adelante en este documento, existen requisitos y componentes, más allá de las técnicas presupuestarias, que es necesario tomar en consideración si se pretende viabilizar los cambios sustanciales en el funcionamiento de la administración pública para ponerla al servicio del ciudadano.

## 3. Aspectos conceptuales básicos de la gestión por resultados

Los modelos de gestión pública en los países de la región se han caracterizado históricamente por centrarse en el cumplimiento de normas y procedimientos, lo que se conoce como modelo de “gestión por normas”. Este modelo tradicional buscaba, fundamentalmente, adecuarse a los recursos, funciones y normas existentes.

En el caso del **modelo de “gestión por resultados”, se pone el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinan los recursos y productos necesarios.**

En forma esquemática podemos señalar que la gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas:

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones

públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.

- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas, e implica flexibilizar el uso de los recursos sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Su proceso de implantación conlleva los siguientes cambios:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas y reinstalación de los sistemas de planificación como herramientas básicas de gobierno.
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permitan una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que se requieran, de modo de transformar el presupuesto en una verdadera herramienta de programación y gestión.
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite al gerente público gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones y, por último, disponer de información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.
- Implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que permitan medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.



Por tanto, la introducción de la gestión orientada a resultados no sólo implica definir indicadores de producción e impacto durante la formulación presupuestaria y efectuar un seguimiento de su ejecución. Implica también la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que trae aparejados cambios en los criterios tradicionales de administración de recursos y de funcionamiento de las instituciones.

Por otra parte, **el modelo también supone un cambio sustancial en la concepción de la “gerencia pública”**. Se parte del supuesto de que la asignación de responsabilidades sobre resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre los recursos.

Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo del cumplimiento de resultados presente cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión de recursos. Esto se debe a que, generalmente, los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de producción de políticas asume la lógica de la administración y no la de la planificación. Por lo tanto, un elemento vital para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública deje de ser refractaria a la programación, administración y control de los recursos reales y financieros que requiere para el cumplimiento de la producción y para la obtención de los

resultados que le han sido asignados, asumiendo mayores responsabilidades. Ello implica, por otro lado, que las áreas de apoyo administrativo deben cumplir su rol de apoyo en los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros

Naturalmente, debe existir, como correlato a este aumento de responsabilidades en el proceso de administración de recursos, un conjunto de incentivos en los sistemas administrativos que promuevan este comportamiento, los cuales serán tratados más adelante.

#### **4. Requisitos técnico-administrativos para la gestión por resultados**

Tal como surge de lo planteado en el punto anterior, la instrumentación de la gestión por resultados implica una profunda transformación en el funcionamiento de los sistemas administrativos, incluido el sistema presupuestario; la reinstalación del sistema de planificación; el desarrollo de indicadores que vayan más allá de los tradicionales indicadores de la producción pública y, fundamentalmente, la instauración de regímenes de incentivos tanto organizacionales como personales, a establecerse en los convenios o contratos por desempeño, que actúen como elementos que premien la eficiencia y eficacia en la gestión y el cumplimiento de los compromisos contraídos.

##### **4.1 En materia de planificación**

La importancia de la planificación en la instrumentación de políticas públicas no resulta algo novedoso en los países de la región. De hecho son importantes los desarrollos realizados en materia de planeamiento estratégico (Matus 1987), los cuales constituyeron un salto cualitativo con respecto a la tradicional planificación normativa. Sin embargo, en la actualidad, cada vez resultan más imprescindibles los componentes de planificación en la gestión pública si el objetivo es implantar modelos de gestión por resultados.

La necesidad de estipular un arco direccional claro y definido se constituye en requisito básico para establecer una relación de correspondencia entre los objetivos institucionales y las acciones y decisiones cotidianas propias de la gestión. Una gestión orientada a resultados debe estar regida por un componente de direccionalidad estratégica que permita a los organismos públicos prefigurar una

imagen-objetivo deseada y, consecuentemente, orientar sus acciones en función de ella.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la planificación estratégica, necesaria para sustentar un modelo de gestión por resultados, no debe agotarse en un mero ejercicio normativo (planes libros), sino que debe apuntar a constituir una dimensión que contenga una gestión estratégica planificada, lo que demandará un proceso continuo de planificación, es decir: la definición de ámbitos, procesos y responsabilidades de planificación.

**La reinstalación, bajo nuevas bases, de la planificación en América Latina, debe enmarcarse, a su vez, en el “renacer” del fortalecimiento del rol del Estado que se viene dando en los últimos años** y que requiere contar con instrumentos que viabilicen los procesos de desarrollo y de transformaciones económicas y sociales a que están abocados la mayoría de los países latinoamericanos.

## 4.2 Presupuesto

En materia presupuestaria, las áreas que requieren atención como requisitos para la instrumentación de la gestión por resultados son las de programación presupuestaria de mediano plazo (presupuesto plurianual), así como el uso de herramientas de programación institucional (matriz de estructura lógica) y de técnicas a ser utilizadas en el proceso presupuestario.

### 4.2.1 Presupuesto plurianual

El presupuesto plurianual es una *herramienta de programación* de mediano plazo que se viene aplicando en los últimos años en la mayoría de los países de América Latina. Dicho presupuesto forma parte del marco macroeconómico de mediano plazo y consiste básicamente en un conjunto de proyecciones de ingresos y gastos públicos.

En una visión más amplia y en el marco de una gestión orientada a resultados, **el presupuesto plurianual debe expresar las responsabilidades asignadas a las instituciones públicas en función de las políticas, objetivos y metas contemplados en los planes estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales.** Es decir, debe ser el instrumento de la planificación estratégica de las

instituciones públicas, en el que se visualice para el mediano plazo el grado de cumplimiento de los resultados previstos a alcanzar y los respectivos impactos a través de la producción pública.

Como consecuencia de ello, el presupuesto plurianual debe orientar la fijación de las políticas presupuestarias anuales, tanto en materia de producción de bienes y prestación de servicios de las instituciones públicas como de los respectivos recursos reales y financieros requeridos.

#### 4.2.2 *Matriz de estructura lógica*

La matriz de estructura lógica es una herramienta conceptual que se ha venido utilizando en las etapas de diseño de proyectos, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos (BID 2004).

Es un **instrumento idóneo para ser utilizado por las instituciones públicas no sólo como requisito para acceder al financiamiento externo, sino para la formulación de los programas presupuestarios**. Posibilita fortalecer la programación a nivel institucional vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento.

Países latinoamericanos como Chile y Perú la están utilizando actualmente como una herramienta auxiliar en el proceso de formulación de los presupuestos de las instituciones y/o programas incorporados a la gestión por resultados, ya que posibilita establecer claramente la relación entre fines (resultados y producción) con los medios (acciones y recursos reales y financieros)

#### 4.2.3 *Técnicas*

Del breve análisis realizado en el punto 2 de esta ponencia sobre la evolución y características básicas de las diversas técnicas presupuestarias, surge claramente que, **en el marco de un modelo de gestión por resultados, no existe una única técnica presupuestaria a ser utilizada**.

El **presupuesto por programas** es la técnica idónea para expresar los procesos productivos públicos en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, ya que permite reflejar las relaciones insumo-producto y las relaciones entre las diversas producciones existentes en el ámbito institucional público. Por tanto, es un apoyo básico para

la toma de decisiones sobre la asignación, uso y evaluación de recursos con base en producción.

El **presupuesto base cero** es una herramienta idónea para las instituciones públicas al momento de elaborarse la política presupuestaria anual. Dicha política es un proceso previo a la formulación presupuestaria e implica definir los niveles globales de ingresos y gastos públicos, los resultados económicos y financieros presupuestarios, así como las prioridades a niveles sectoriales e institucionales. Su expresión final son los niveles o techos financieros que sirven de marco para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto por parte de las instituciones. A efectos de compatibilizar el marco global con las prioridades institucionales, es necesario que las instituciones elaboren presupuestos preliminares, con escenarios de producción y requerimientos financieros –utilizando la técnica del presupuesto base cero– que posibiliten que el proceso de discusión de los techos financieros y los ajustes respectivos se efectúen con base en prioridades.

Por último, la técnica del **presupuesto por resultados**, al incorporar al proceso presupuestario los indicadores de impacto y de resultados y establecer su vinculación con la producción pública, posibilita ligar las políticas y objetivos previstos en los planes con el presupuesto público. En realidad, esta técnica implica orientar el uso de la técnica del presupuesto por programas orientándola hacia resultados.

### 4.3 Indicadores

Existen **dos tipos de indicadores**: i) **los que reflejan la producción pública** y sirven de base para el cálculo de los recursos reales y financieros que requieren las instituciones públicas, y ii) **los de resultados o impactos** que expresan las políticas de corto, mediano y largo plazo a alcanzarse y que orientan y enmarcan la definición de la producción pública que se requiere para su obtención. Entre ambos tipos de indicadores no existe una linealidad en sus relaciones. Una misma producción pública puede estar orientada al logro de más de un resultado y un resultado es posible obtenerlo a través de una o varias producciones públicas, por lo que su relación es de carácter complejo.

Es, por tanto, sumamente importante desde el punto de vista presupuestario distinguir ambos tipos de indicadores y establecer sus

relaciones. La asignación de recursos se realiza con base en los indicadores de producción y no en indicadores de resultados e impactos. Estos últimos indicadores miden el grado de logro de las políticas de desarrollo.

En ambos casos, los requisitos que deben cumplir los indicadores son los siguientes:

- Cuantificables
- Posibles de análisis de calidad
- Plazo de ejecución

#### 4.3.1 *Indicadores de impacto y de resultados*

En este punto no se reiterarán conceptos ya elaborados y desarrollados exhaustivamente en diversos documentos (DIPRES, Chile 2005). El objetivo, en este caso, es distinguir los indicadores de producción pública que deben ser expresados en el presupuesto de aquellos que, en el campo de la planificación, lo vinculan con las políticas de desarrollo económico y social.

**Los indicadores de impacto posibilitan relacionar los resultados a alcanzarse con las transformaciones estructurales o “resultados finales” planteados en las políticas de desarrollo económico y social.** Por tanto, son indicadores a lograrse en el largo plazo y su obtención está ligada directamente al logro de los resultados previstos.

Los indicadores de resultados a alcanzar en el corto y mediano plazo deben describir la situación que se desea alcanzar en un determinado lapso de tiempo, para lo cual se requiere la realización de una determinada producción pública. Por tanto deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Variables económicas y sociales que se han de modificar como consecuencia de la producción pública.
- Cuantificación, a través de indicadores, de las modificaciones previstas en dichas variables.
- Tiempo o período en que se instrumentarán las mencionadas modificaciones.

Una regla básica para la determinación de indicadores es que los mismos deben contar con los tres elementos arriba señalados. Si faltan algunos de ellos, no se trata de un indicador sino de una política que enmarca y orienta su definición.

#### 4.3.2 *Indicadores de producción (Arrieché y otros 1978)*

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario se pueden distinguir los **indicadores de producción terminal y de producción intermedia, así como los indicadores de eficiencia**.

La producción terminal constituye la razón de ser de las instituciones y comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que satisfacen en forma directa las demandas de la sociedad y que posibilitan la obtención de los resultados.

La producción intermedia comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que contribuyen y condicionan en forma directa o indirecta la producción terminal de una institución. La producción intermedia sirve, a su vez, de base para calcular y asignar los recursos reales y financieros a ser incluidos en el presupuesto.

Como complemento de los indicadores de producción se tienen los indicadores de eficiencia. Este tipo de indicadores permite relacionar la producción pública con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada que tienen las instituciones públicas para llevar a cabo dicha producción. Por tanto, su evolución, a través del tiempo, permite evaluar los tipos que cambio que se producen en el funcionamiento de las instituciones públicas.

#### 4.4 **Administración financiera** (Makón 1998)

La instrumentación de la gestión por resultados le plantea a la administración financiera una serie de requisitos.

En primer lugar, es necesaria la **aplicación del nuevo modelo de gestión** –tema pendiente, tal como se mencionó en el punto 2.4 de este trabajo– que implica:

- Una efectiva distribución de roles entre los órganos rectores de los sistemas que conforman la administración financiera y sus contrapartes institucionales, aplicando el concepto de centralización normativa, a cargo de los primeros, y de descentralización operativa, en el caso de los segundos.

- Lograr que el registro de las transacciones económico-financieras sea un producto automático de las transacciones que se originan por la gestión administrativa y que se lleven a cabo en el lugar donde se produce la respectiva transacción;
- Fortalecer el rol de los gerentes públicos responsables de la producción de bienes o prestación de servicios, en lo que se refiere a las decisiones sobre la administración de recursos reales y financieros.

En segundo lugar, es necesario **revisar los procedimientos actuales de administración de recursos** que se han diseñado en materia de administración financiera –similares y comunes para todos los organismos públicos–, a efectos de introducir tratamientos diferenciados que permitan introducir incentivos organizacionales en materia de flexibilidad, tales como los mencionados en el punto siguiente. El sistema de administración financiera de Guatemala y el diseño que se está haciendo del nuevo sistema en Argentina, contemplan tratamientos diferenciados de procedimientos para los organismos que se incorporen al régimen de gestión por resultados.

#### 4.5 Incentivos

No es posible plantearse la introducción de la gestión pública orientada a resultados si se le otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz y cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignadas. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos.

Es necesario contar con mecanismos de incentivos materiales y/o morales para quienes, en forma objetiva, son evaluados de manera positiva tomando en cuenta los indicadores de eficiencia y eficacia que hayan sido acordados.

**La definición de los tipos de incentivos a utilizarse deben estar regulados y formar parte de las normas a incluirse en los contratos por desempeño o resultados.** En dichos contratos se deben establecer los compromisos mutuos que acuerdan las instituciones y las autoridades a cargo de los sistemas de planificación, de presupuesto y de la administración de recursos reales y financieros. Mientras las primeras se comprometen a lograr el cumpli-

miento de políticas, objetivos y resultados, las segundas asumen el compromiso de otorgar incentivos en la medida que se verifique dicho cumplimiento

En la República Argentina se definieron, a través de la Ley 25152 de Administración de los Recursos Públicos, un conjunto de áreas posibles de instrumentación de incentivos, en el marco de los acuerdos-programas establecidos por dicha norma legal.

La introducción de incentivos es, a nuestro entender, un requisito básico para viabilizar el nuevo modelo administrativo de gestión por resultados y es por esa razón que en este punto se plantean los principales tipos de incentivos que se podrían utilizar, sin que ello signifique que se agote el respectivo universo.

#### 4.5.1. *Incentivos organizacionales*

No es discutible la necesidad de que todos los organismos públicos se rijan en su funcionamiento por normas de tipo común y de uso generalizado. Pero no es menos cierto que las características propias de los organismos, en lo que se refiere a su ámbito de actuación y la introducción del nuevo modelo de gestión orientado a resultados, requieren el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan premiar e incentivar la gestión eficiente y eficaz y castigar aquella que así no lo fuera.

A continuación se presentan algunas áreas que podrían tomarse en consideración para introducir incentivos a las organizaciones, los que deberían tener un denominador común: **la instrumentación de flexibilidades administrativas se alcanza en la medida que se obtienen los resultados que se comprometen alcanzar.**

### **Ejecución presupuestaria**

En esta materia, existen en los países marcos jurídicos que reglamentan los regímenes de modificaciones presupuestarias, de programación de la ejecución y de caducidad de créditos presupuestarios al cierre del ejercicio presupuestario.

El **régimen de modificaciones presupuestarias** está regido, normalmente, por las disposiciones contenidas en las Constituciones, por la legislación de fondo del sistema presupuestario y por las leyes anuales de presupuesto.

Dichas normas legales establecen, en forma común para todos

los organismos, las autoridades facultadas para aprobar modificaciones presupuestarias, según el tipo de modificación de que se trate. Una manera de flexibilizar este régimen para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados, es delegar en sus autoridades la aprobación de algunos de los tipos de modificaciones, asignadas para su aprobación al Poder Ejecutivo. Esta flexibilización se instrumentaría en función del cumplimiento de las políticas, objetivos y metas a que se comprometen. Por el contrario, el no cumplimiento de las mismas implicaría un mayor control en la aprobación de dichas modificaciones al presupuesto.

En lo que se refiere al **régimen de programación de la ejecución** y la consiguiente asignación de cuotas periódicas para gastar y pagar, los regímenes vigentes de administración financieros establecen normas y niveles de asignación de las mismas similares para todas las instituciones. La flexibilización, en este caso, consistiría en la fijación de cuotas a un nivel mayor de agregación que el vigente a nivel general, como incentivo a los organismos incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Por ejemplo, si las cuotas se fijan por institución de partidas por objeto del gasto, en estos casos, las mismas se fijarían a nivel de institución.

La tercera área del sistema presupuestario donde se podrían plantear incentivos se refiere a la **utilización de excedentes presupuestarios**.

La normativa legal vigente establece que los saldos de las asignaciones presupuestarias no utilizados al cierre del ejercicio presupuestario por parte de las instituciones públicas, caducan sin excepción. Esto coloca en situación desigual a aquellos organismos que, habiendo sido ineficientes en su gestión, han utilizado la totalidad de las asignaciones presupuestarias, en relación con aquellos organismos que, habiendo sido eficientes en la utilización de recursos y cumplido con las políticas asignadas, han logrado ahorros en sus presupuestos. Esta situación desincentiva cualquier política de optimización del uso de recursos, ya que los ahorros presupuestarios obtenidos no pueden ser utilizados por los organismos para lograr un mejoramiento en su equipamiento y/o la posibilidad de destinarlos para incentivos salariales. Por otro lado, las instituciones se ven perjudicadas en las asignaciones futuras de créditos presupuestarios ya que, como una de las variables tradicionales que se utilizan para la asignación de recursos presupuestarios es el nivel de gastos incurridos en años anteriores, su nivel de asignación será menor en

forma relativa a la de aquellos organismos que utilizaron la totalidad de los créditos presupuestarios.

En este caso, el incentivo estaría dado por la posibilidad del uso de los excedentes presupuestarios para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados que han cumplido con las políticas, objetivos y metas asignados y comprometidos a instrumentar.

Una disposición en esta materia está vigente en Chile, donde se permite a las instituciones que cumplen con las políticas a que se comprometen, utilizar los saldos de caja y bancos disponibles al cierre del ejercicio para incrementar sus gastos en ejercicios futuros.

### **Tesorería**

Las flexibilidades a otorgarse en el manejo de fondos por parte de las instituciones implican **transferir a las instituciones las decisiones y ejecución de pagos a terceros**. Este tipo de flexibilidad depende de la normativa vigente en cada país en materia de administración de fondos.

En Chile la descentralización de pagos es común para todos los organismos, Por tanto, en este país, son escasas las posibilidades de considerar incentivos en este campo. En Argentina, las decisiones de pago superiores a determinado monto son decididas por la Tesorería General. En este caso el incentivo estaría dado por la elevación o eliminación de dicho monto y la consiguiente transferencia de las decisiones a los organismos. Esto no implica la eliminación de los trámites de pago a través de la Cuenta Única del Tesoro, sino una menor intervención de la Tesorería General en las decisiones puntuales de qué pagos realizar.

### **Compras y contrataciones**

En el sistema de compras y contrataciones, las mayores flexibilidades que se pueden plantear asumen una complejidad superior a los temas arriba tratados, ya que, por ejemplo, incrementar los montos para aplicar las distintas modalidades de compras (licitación pública, licitación privada, concurso privado, contrataciones directas) puede afectar la transparencia y la equidad, temas básicos y centrales de un sistema de este tipo.

Los incentivos en este caso estarían referidos a **la promoción y**

**asesoría del respectivo órgano rector, en materia de instrumentación de modernos sistemas de compras y contrataciones** en los organismos incluidos en el régimen de gestión orientada a resultados, tales como las compras electrónicas, subastas inversas de bienes de uso común y la garantía por parte de la Tesorería Nacional de cumplir con las fechas de pago acordadas previamente con los proveedores y contratistas.

### **Administración de recursos humanos**

Las disposiciones presupuestarias anuales en la mayoría de los países establecen –en el marco de políticas de contención del gasto público– normas que impiden la ocupación de cargos vacantes, es decir, cargos que no han sido ocupados.

En esta área los incentivos organizacionales estarían vinculados a **flexibilidades que se podrían acordar en materia de ocupación de vacantes y de modificaciones a la respectiva estructura de cargos**, sin incrementos, en ambos casos, de las asignaciones presupuestarias vigentes en el respectivo organismo.

### **Organizacional**

Una última área donde se podrían establecer incentivos es la organizacional, particularmente en aspectos tales como **aprobación de estructuras orgánicas y simplificación de procedimientos administrativos**.

En materia de aprobación de estructuras orgánicas, se podrían flexibilizar los trámites de su aprobación, transfiriendo facultades del respectivo órgano rector al organismo, siempre y cuando ello estuviera vinculado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas acordadas. En lo que se refiere a procedimientos administrativos, el incentivo estaría vinculado a la priorización asignada al organismo en los programas de reingeniería de procesos administrativos en forma general y, en forma específica, a los que se refieren a simplificación de procedimientos administrativos generales.

#### *4.5.2. Incentivos al personal*

Estrechamente relacionados con los incentivos organizacionales se encuentran los incentivos a los funcionarios y empleados públicos.

Dichos incentivos deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo, programa o contrato por desempeño a que se hayan comprometido y podrían consistir **en incentivos materiales, tales como adicionales salariales, premios por productividad, ascenso de categoría escalafonaria, financiamiento de planes de capacitación, financiamiento de actividades recreativas o vacacionales y/o incentivos morales tales como el reconocimiento público de su gestión, premios otorgados por las autoridades políticas, etc.**

Lógicamente, este tipo de incentivo tiene que estar respaldado por evaluaciones del grado de cumplimiento de las responsabilidades asumidas por parte de los funcionarios y empleados públicos involucrados. La metodología de evaluación de programas por parte de organismos públicos y profesionales evaluadores independientes especializados utilizada en Chile es un camino adecuado para recorrer, a efectos de que los incentivos que se otorguen a los gerentes públicos y a su personal se sustenten en indicadores objetivos y verificables.

La experiencia de evaluaciones de personal de regímenes de carrera administrativa, tales como el SINAPA argentino, ha demostrado debilidades, originadas, entre otros aspectos, en el alto componente subjetivo que tienen las mismas, a que el evaluador es el superior jerárquico del evaluado y a que no se sustentan en compromisos de cumplimiento de políticas, objetivos y metas previamente acordados.

Este sistema de incentivos debe conciliarse con las disposiciones constitucionales y políticas de empleo público establecidas en cada país. La propuesta que se plantea no significa adoptar el modelo neozelandés de contratación de personal público sin estabilidad en el cargo. Ello ha demostrado que, además de los efectos perniciosos sobre la continuidad laboral y la incertidumbre a que están sometidos los empleados públicos, hace perder la "memoria institucional" por la excesiva rotación en los cargos.

La estabilidad debe garantizarse, pero quien demuestre eficiencia y eficacia en su gestión debe hacerse acreedor a incentivos que lo distinguan de quien no tiene esos niveles de actuación.

## 5. Requisitos institucionales

La gestión orientada a resultados requiere también una profunda revisión del **funcionamiento actual de los poderes legislativos y de los órganos de control externos.**

### 5.1 Poder Legislativo

En primer lugar, es necesario modificar el concepto vigente en la mayoría de las normas legales presupuestarias, que consiste en que la aprobación del presupuesto es solamente un “conjunto de autorizaciones máximas para gastar”.

La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Implica aprobar no sólo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por tanto, evaluar el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población.

Para ello es necesario que, en las discusiones con motivo del tratamiento de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el criterio de aprobar “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Ello implica que se debería priorizar en el tratamiento legislativo la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello, definir los niveles de gastos requeridos. Es decir, la aprobación del presupuesto debe ser un “mandato para *hacer* con los recursos asignados”.

En segundo lugar, se debe instrumentar la aplicación de la rendición de cuentas por resultados en el ámbito del Poder Legislativo. Esto implica que, tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al Poder Legislativo como en la rendición anual de cuentas, se ha de priorizar la cuantificación y análisis de la producción y de los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución presupuestaria en aquellos programas o instituciones incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Dichos informes no se deben utilizar sólo para evaluar la gestión presupuestaria, dado que son también un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, con las características señaladas en el párrafo anterior.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que el Poder Legislativo cumpla este nuevo rol en el análisis de la programación y rendición de cuentas por resultados, es necesario lograr un proceso de tecnificación del mismo, incorporando especialistas en las diversas áreas de actuación del sector público, que apoyen con análisis y evaluaciones de las informaciones recibidas, los resultados programados y los resultados efectivamente alcanzados. Estos especialistas podrán formar parte de los equipos de asesoría de los legisladores o, como en el caso chileno, objeto de contratación para la evaluación de programas específicos. Todo esto como parte de un proceso previo a la creación en el ámbito legislativo de una oficina de presupuesto con personal calificado, tal como existe en el Congreso de los Estados Unidos de América.

## 5.2 Órganos de control

Históricamente, los mecanismos de evaluación y control para medir la efectividad de las organizaciones públicas estuvieron estructurados en función del cumplimiento de procedimientos y normas. Cuando se habla de gestión por normas se hace referencia a sistemas organizativos sobre los cuales se ejercen sistemas de control y evaluación orientados al cumplimiento de normativas de carácter generales o específicas.

No se trata de oponerse al cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes, pero sí es necesario señalar que estos mecanismos de evaluación y control se agotan en sí mismos, ya que el sólo cumplimiento normativo no incorpora la dimensión de la efectividad de los procesos en la gestión de las políticas públicas.

En este sentido, es evidente que la instrumentación de una gestión orientada a resultados implica un redimensionamiento del rol de los órganos externos de control. Si bien deberán continuar con sus tareas de auditoría de estados contables y del control del uso honesto de los recursos públicos, deben enfatizar su accionar en la evaluación del cumplimiento de la producción pública programada y el efectivo logro de los resultados e impactos previstos. Para ello deben incorporar, a las normas y pautas tradicionales, los controles formales con base en documentación, auditorías operacionales, así como estudios y encuestas sobre los resultados e impactos que la gestión pública ha tenido en la población.

## 6. Comportamiento de los actores en la gestión por resultados

### 6.1 La Sociedad Civil

En los países de la región, las sociedades se caracterizan por estar más orientadas a la demanda que a la petición de rendición de cuentas de la gestión pública.

Estas demandas difícilmente se presentan de manera articulada, dejando paso a la protesta espontánea frente a hechos ya consumados. En el caso particular de la modernización del aparato público, no existe una demanda definida en tal sentido, sino, a los sumo, cuestiones vinculadas a las áreas de contacto entre la administración pública y la ciudadanía. En realidad, no existe la percepción en la sociedad respecto a que las ineficiencias de las áreas de atención al público son sólo la expresión terminal de un sistema mucho más amplio que presenta deficiencias en su funcionamiento. En este sentido, las políticas de modernización de la administración pública difícilmente se vean legitimadas como el producto de una demanda popular, elemento que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar estrategias de implantación de nuevos modelos de gestión.

La distancia entre la clase política y la sociedad no es ocupada por organizaciones intermedias efectivas en la articulación de demandas, generando así un vacío que retroalimenta el clima de protesta compulsiva. Si bien en los últimos tiempos han cobrado importancia diversas asociaciones de consumidores y, más recientemente, las asambleas barriales, aún no logran ocupar el vacío antes mencionado.

En este punto es importante destacar que, para que un modelo de gestión orientada a resultados sea efectivo, **la sociedad civil no sólo debe exigir rendición de cuentas por resultados sino que también debe participar en su definición.** En el caso de los gobiernos locales (subnacionales y municipales) la aplicación del presupuesto participativo ha sido y es una experiencia importante en materia de participación de la sociedad civil.

### 6.2 La clase dirigente

La clase dirigente (política, empresarial y sindical) tiene, en muchos casos, relaciones de carácter prebendario con el Estado. Es decir, lo utilizan como botín político o como instrumento para obtener venta-

jas corporativas. En términos generales, es manifiesta la falta de conocimiento acerca de los costos y los beneficios de sostener un esquema de estas características.

No existe, en el caso de los **dirigentes políticos**, rendición de cuentas ante sus representados por el incumplimiento de promesas electorales y, por tanto, no existen sanciones por ello. No se registran casos de ejemplaridad desde los niveles más altos de la administración, relacionados con el cese de funciones de un funcionario (cualquiera sea su cargo) como consecuencia de no haber cumplido con los objetivos asignados. Por otra parte, es necesario señalar que la selección de funcionarios de nivel político no responde, en la mayoría de los casos, a las aptitudes profesionales para el desempeño de funciones de gobierno.

En realidad, en la clase política aún no se percibe de manera integral la importancia de las organizaciones y la administración pública como elemento central para el logro de los objetivos nacionales, aunque en los últimos años se verifican indicadores alentadores y optimistas en este sentido.

Los dirigentes empresariales y sindicales se transforman en burócratas de las respectivas organizaciones y, en algunos casos, es dudosa la representatividad que ejercen.

La **dirigencia empresarial** tampoco parece haber evaluado el costo de un Estado ineficiente y se agota la mayor parte de las veces en reclamos vinculados al costo de la administración pública y su "burocracia". Sin embargo, no termina de visualizar la importancia y el impacto que una administración más eficiente y eficaz puede tener en sus costos de producción y, consecuentemente, de sus beneficios. En este sentido, resulta necesario dejar de lado la búsqueda de ventajas sectoriales o parciales, dando paso al apoyo, participación y compromiso con los intentos modernizadores del aparato estatal.

En el caso de la **dirigencia sindical**, la misma debe constituirse en impulsora y garante de aquellas iniciativas orientadas al logro de resultados y modernización de la gestión, en la medida en que éstas van necesariamente acompañadas de la jerarquización y recalificación de los funcionarios públicos. Por ello, no resulta conveniente sostener únicamente reivindicaciones gremiales de carácter horizontal, ya que de este modo se impide el reconocimiento de trabajadores o instituciones que logran el cumplimiento de resultados verificables y, de manera paralela, obstaculizan la implementación de incentivos para aquellos que lo merecen. Para ello es imprescin-

dible lograr una participación de la dirigencia sindical en los procesos de modernización administrativa del Estado, en general, y de la instrumentación de la gestión por resultados, en particular.

**En síntesis, la gestión pública orientada a resultados conlleva una modificación sustancial del comportamiento de la dirigencia en sus relaciones con el Estado.**

Para ello, deberán encontrarse mecanismos de consenso y acuerdo para institucionalizar las políticas de modernización como políticas de Estado, en la inteligencia de que un Estado más eficiente constituye un beneficio para la dirigencia política, empresarial y sindical.

### 6.3 La burocracia

Un párrafo especial merece el papel de los funcionarios públicos en las políticas tendientes a modernizar el aparato estatal para instalar el modelo de gestión orientado a resultados, en la medida en que son los protagonistas centrales del cambio y la transformación.

Como consecuencia de regímenes de empleo basados en la estabilidad del funcionario público, muchas veces terminan predominando conductas conservadoras tendientes al inmovilismo. A ello se suma la rotación permanente de funcionarios políticos y el recurrente “volver a empezar de cero” frente al cambio de gobierno o, inclusive, de funcionarios de un mismo gobierno. Estos elementos devienen en nuevos obstáculos para la implantación y consolidación de nuevos modelos de gestión.

**En realidad, el éxito de las políticas de modernización está vinculado al grado de motivación y predisposición para el cambio que demuestren los empleados públicos.**

Para ello, en primer lugar, será necesario desarrollar instrumentos basados en “incentivos” –tales como los mencionados en esta ponencia– tanto organizacionales como individuales, que actúen como estímulo para que ese importante sector se constituya, primero, en apoyo y, después, en líder de la transformación.

En segundo lugar, las instancias de diseño y formulación de políticas de modernización del Estado deben contar con una instancia institucional de participación de los funcionarios públicos<sup>1</sup>, de modo tal de garantizar su protagonismo en los procesos de cambio.

<sup>1</sup> Así como de la dirigencia sindical.

Resulta sumamente dificultoso poner en práctica un régimen de evaluación de desempeño por resultados en el marco de un convenio laboral sustentado en la estabilidad del empleo público. En este escenario las evaluaciones de desempeño adquieren un perfil ritual más que sustantivo<sup>2</sup>. El problema en el caso argentino es que, siendo una sociedad sumamente regulada por el Estado, el poder de la burocracia es muy importante. En este sentido, el bajo o mal desempeño de la misma repercute en una prestación de servicios de baja calidad y en bolsones de corrupción.

## 7. Reflexiones finales

Los temas tratados en esta ponencia son numerosos y requieren un mayor grado de desarrollo, pero demuestran claramente que la **introducción de la gestión por resultados es un proceso complejo y de larga maduración.**

La concepción de asimilar la gestión por resultados a una nueva técnica es, a todas luces, limitada y, de continuarse en ese camino, se incurrirá en errores de experiencias anteriores de reformas presupuestarias que tuvieron escasa incidencia en el funcionamiento del aparato administrativo público.

La reinstalación del sistema de planificación, el fortalecimiento del sistema presupuestario, el desarrollo de indicadores que distingan los de producción –base para la asignación de recursos– de los de resultados e impactos, la reingeniería en los procesos de la administración financiera y la introducción de incentivos a las organizaciones y a los individuos, así como los nuevos roles que deben cumplir los poderes legislativos y los órganos de control y el cambio del comportamiento de los actores que interactúan con el Estado, son las condiciones mínimas para encarar la instrumentación de este nuevo modelo administrativo. Se estima que su instrumentación le dará viabilidad estructural y permanencia en el tiempo al nuevo modelo de gestión.

Es evidente que en un documento de esta naturaleza no se

<sup>2</sup> Esto se sustenta además en el siguiente razonamiento perverso: “*si la sociedad no pide rendición de cuentas a sus gobernantes, si el legislativo no pide rendición de cuentas al ejecutivo, si los presidentes no piden rendición de cuentas a sus ministros, por qué los empleados públicos deberíamos dar cuenta de nuestro desempeño*”.

puede agotar el tratamiento detallado de todos los aspectos arriba mencionados. Se considera que cada uno de los temas propuestos requiere un desarrollo más intensivo. El objetivo de este trabajo es abrir el debate sobre la complejidad de este proceso de modernización del Estado y, de esta manera, no caer en experiencias anteriores de reforma administrativa que, en la mayoría de los casos, no modificaron la relación del Estado con el ciudadano.

## Bibliografía

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1999. *La Gestión por Resultados en la ACDI: Guía de Introducción a los Conceptos y Principios*. Obtenido en la Word Wide Web: <http://ACDI-cida.gc.ca>
- Arrieche, Víctor, Makón Marcos y Matus Carlos. 1978. *Bases Teóricas del Presupuesto por Programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. *El marco lógico para el diseño de proyectos*.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal. 2006. *¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?: La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 40
- Comisión Europea. Oficina de Cooperación. 2001. *Manual del Ciclo de Proyectos*. Comisión Europea.
- Decreto Nacional No.103/2001. *Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional*. República Argentina.
- Decreto Nacional No.992/001. *Creación de un sistema de administración de unidades ejecutoras de programas*. República Argentina.
- Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena*. Word Wide Web: <http://www.dipres.cl>.
- Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. *Notas Técnicas*. Obtenido en Diciembre 2004 en la Word Wide Web: <http://www.dipres.cl>.
- Ley 19.549. *Procedimientos Administrativos*. República Argentina.
- Ley 24.156. *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. República Argentina.
- Ley 25.152. *Administración de los Recursos Públicos*. República Argentina.
- Makón, Marcos Pedro. 1998. *Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES. Serie: Políticas Presupuestarias y Tributarias.
- \_\_\_\_\_, 1998. *Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 20.
- \_\_\_\_\_, 2000. *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. Santo Domingo. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- \_\_\_\_\_, 2002. *Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y aprendi-*

dizajes. México. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público.

\_\_\_\_\_, 2003 *Hacia la formulación de un modelo de gestión pública – Análisis crítico*. La Habana. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público – Junio 2003.

Martner, Gonzalo. 1967. *Planificación y Presupuesto por Programas*, México. Editorial Siglo Veintiuno Editores.

Matus, Carlos. *Planificación de Situaciones*.1977. Caracas. Libros Alfár.

\_\_\_\_\_, *Política, Planificación y Gobierno*. 1987. Washington. Oficina Panamericana de la Salud.

\_\_\_\_\_, *Teoría del Juego Social*. 2000. Caracas. Fondo Editorial Altadir.

Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor. 1976. *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Mora Quirós, Mario. *Responsabilización por el control por resultados*. Word Wide Web: <http://unpan.un.org>.

Petrei, Humberto, Ratner Gabriel y Petrei Romeo. 2005. *Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina*. Editorial Buyatti.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Evaluación. 2002. *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*.

Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas. Gestión de las Finanzas Públicas 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño*. Banco Mundial.

Pyhrr, Peter A. 1977. *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*. México. Editoral Limusa.

Rampersad. Hubert. 2003. *Cuadro de mando integral, personal y corporativo. Una revolución en la gestión por resultados*. Madrid. Mc. Graw Hill.

Saldivia Alcides. 2002. *El presupuesto Plurianual en Argentina*. World Wide Web: <http://capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php>.

Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Word Wide Web: <http://www.sgp.org.ar>.

Vega Susana. 2005. *Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina*. Lima. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público.

# La “guerra de impuestos” brasileña: el caso de la competencia del Impuesto al Valor Agregado entre los estados \*

Luiz de Mello \*\*

## 1. Introducción

Existe abundante y creciente literatura acerca de la competencia impositiva entre jurisdicciones subnacionales del mismo nivel y entre ellas y el gobierno central. La competencia surge a lo largo de los niveles del gobierno cuando éstos ocupan una base impositiva, que crea factores externos verticales en el escenario impositivo, y entre jurisdicciones del mismo nivel, en general para atraer compradores a través de las fronteras, inversiones y residentes ricos. La literatura empírica se ha concentrado en probar la competencia impositiva vertical y horizontal en los impuestos a las ganancias y al consumo, sugiriendo que los Estados o provincias responden a cambios en la política impositiva del gobierno central, que a menudo actúa como un líder Stackelberg, o a menudo compiten entre ellos en un juego Nash. Basándose en la literatura empírica, este documento ensaya

\* Este documento fue originalmente publicado por el Departamento Económico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y ha sido incluido en la edición actual de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* según un permiso otorgado por dicha institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de la OCDE.

\*\* El autor agradece, sin comprometerlos, a José Roberto Afonso, Jim Alm, Isaias Coelho, Andrew Dean, Sérgio Guimarães Ferreira, Fábio Giambiagi, Tim Goodspeed, Peter Jarrett, Val Koromzay, Andréa Lemgruber, Diego Moccero, Clóvis Panzarini y Ricardo Varsano, por los útiles debates y/o comentarios. Un agradecimiento especial a Anne Legendre por su ayuda en la investigación y a Heloise Wickramanayake por la asistencia técnica.

la hipótesis de que los Estados brasileños han competido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), beneficiándose con una plena autonomía administrativa y de formulación de políticas para fijar sus tasas y bases de IVA. Dado que los Estados no tienen autonomía para gravar el ingreso por factores como en otras grandes federaciones, tales como los Estados Unidos y Canadá, han usado ampliamente el IVA como un instrumento de política industrial, otorgando exenciones y moratorias impositivas para atraer la actividad económica, particularmente la inversión.<sup>1</sup>

Se alega que la competencia impositiva entre los Estados –la “guerra de impuestos”, como se la llama en Brasil– ha sido depredadora, dando como resultado una erosión de la base del IVA a lo largo del tiempo. Pero esta hipótesis no ha sido probada todavía formalmente, quizás debido a la complejidad institucional de la legislación del IVA a nivel estatal, y los datos son, por lo tanto, esencialmente anecdóticos.<sup>2</sup> La legislación del IVA es compleja porque hay múltiples tasas dentro del mismo Estado que están fragmentadas, y los 27 Estados (incluyendo el Distrito Federal) están en libertad para fijar sus propias tasas y bases. Los impuestos son cobrados sobre una base de origen, y el comercio interestatal es gravado a distintas tasas para compensar, si bien en forma imperfecta, a los importadores netos por las pérdidas de ingresos resultantes. No obstante este nivel de complejidad institucional, los datos informados más adelante sugieren que: en primer término, los Estados reaccionan a los cambios en la política impositiva de sus pares, siendo particularmente sensibles a los cambios políticos de los Estados vecinos, en especial aquellos que pertenecen a la misma región geoeconómica; y, segundo, parece haber un líder Stackelberg entre los Estados, mientras que las restantes regiones responden con fuerza a sus movidas políticas.

Este documento contribuye a la literatura empírica no sólo con-

<sup>1</sup> Véase Varsano (1997) para una visión del ICMS –el IVA de nivel estatal– los impuestos y un debate sobre los canales de la competencia impositiva depredadora entre los estados.

<sup>2</sup> Se debe reconocer que la competencia impositiva para atraer negocios puede no ser distorsiva, como en el caso en que el costo marginal de proveer bienes públicos a una firma y a su fuerza de trabajo es inferior al ingreso impositivo que genera. En este caso, quizás un subsidio facilite la asignación eficiente del capital. Véase Black y Hoyt (1989) para un simple modelo teórico, y Wilson (1999) para una encuesta.

centrándose en la competencia impositiva subnacional, horizontal, del mismo nivel en el IVA, más que en los impuestos al consumo y a las ganancias por factores, sino también tomando cuenta explícita de la sustentabilidad fiscal a más largo plazo y las interdependencias horizontales, en el comportamiento de entorno impositivo que no está relacionado con la co-ocupación impositiva. Para tratar la sustentabilidad fiscal a más largo plazo, se utiliza una especificación de corrección de error. Esto es importante porque, si bien la teoría sobre competencia impositiva no distingue explícitamente entre efectos a corto y largo plazo, la opción de ingresos corrientes anteriores a la espera de impuestos más altos en el futuro tiene relación con la sustentabilidad de política a largo plazo. La falta en tomar en cuenta estas restricciones a más largo plazo perjudicaría las estimaciones de los parámetros. Esto es aún más importante cuando probamos la teoría para Brasil, porque los Estados han atravesado un período de ajuste fiscal, en particular a partir de la segunda mitad de los 1990s, limitada por la reforma institucional para introducir fuertes restricciones al presupuesto en todos los niveles del gobierno.<sup>3</sup>

Para tratar las posibles interdependencias horizontales en el entorno impositivo que no se deben a co-ocupación de impuestos, se ha procurado controlar la coparticipación obligatoria del ingreso fiscal con los Estados, que introduce una cuña entre los beneficios y los costos de la provisión. Si bien los gobiernos federales y estatales no co-ocupan la base del IVA, la coparticipación en los ingresos puede crear presiones para el gasto en el nivel estatal, afectando de este modo su función de reacción impositiva. Para enfrentar esta posibilidad se incluye una medida de desequilibrio vertical en las relaciones federales-Estado, definidas como la participación de las transferencias intergubernamentales en el ingreso de nivel estatal, como adicional determinante de la tributación a nivel estatal porque afecta el costo de oportunidad de la competencia de los impuestos estratégicos.

El documento está organizado del siguiente modo: La sección 2 brinda los antecedentes generales sobre el ICMS, el IVA brasileño

<sup>3</sup> Se ha alegado que la reforma institucional que llevó a la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000 ha sido esencial para la consolidación fiscal del nivel subnacional de gobierno. Véase de Mello (2006) para mayor información y evidencia empírica basada en la estimación de una función de reacción fiscal para los distintos niveles del gobierno.

de nivel estatal, inclusive la forma en que ha evolucionado su desempeño respecto de impuestos a lo largo del tiempo. La Sección 3 brinda una breve reseña de la literatura sobre la competencia impositiva. La Sección 4 comenta la estrategia de estimación convencional, los datos usados en el análisis empírico y las fuentes de información, como así también los resultados preliminares. La Sección 5 informa los resultados de las regresiones para corrección de errores, inclusive el análisis de robustez, con particular atención para ensayar las hipótesis de Nash y Stackelberg sobre la competencia entre los Estados. La Sección 6 es la conclusión.

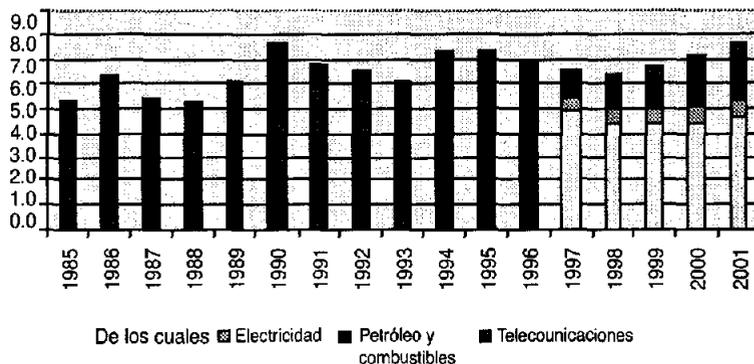
## **2. ICMS: Antecedentes**

El ICMS es un impuesto cobrado por los Estados sobre bienes y servicios seleccionados.<sup>4</sup> Se usa el mecanismo de factura de crédito. Los servicios que están exentos de tributar el ICMS, tales como el transporte inter-municipal, están gravados por las municipalidades. El impuesto municipal sobre los servicios es el ISS, que no es acreditable contra obligaciones impositivas estatales o federales. El ISS pagado sobre las entradas tampoco es acreditable. El ingreso proveniente del ICMS representó aproximadamente el 7,5% del PBI en 2000-01 (Figura 1), o casi dos tercios del ingreso estatal total (incluyendo participación obligatoria en los ingresos con el gobierno federal).

Existe una amplia dispersión de tasas gravadas sobre transacciones entre Estados, y no se dispone de una recopilación sistemática de legislación sobre el ICMS. Se requiere la fijación de tasas entre Estados en principio dentro de una gama determinada por el Senado, con una tasa mínima del 12%. En general, las necesidades básicas están exentas, con una tasa cero (que genera un crédito) o gravadas al 7%. Dado que diversos Estados utilizan el ICMS como un instrumento de política industrial, muchos sectores están gravados entre el 12% y el 18%, como la industria de los motores, mientras que los servicios públicos y el petróleo/combustibles están gravados al 25%. El ICMS cobrado en estos sectores representó alrededor del 40% del ingreso total del ICMS en 2001, comparado con casi el 27% en 1997. Los artículos de lujo, así como típicos artículos

<sup>4</sup> Véase de Mello (1999) y Afonso y de Mello (2002) para un panorama de las relaciones fiscales intergubernamentales en Brasil.

**Figura 1**  
**Recaudación del ICMS, 1985-2001**  
 Como % del PBI



Fuente: IPEA

sujetos a impuestos internos tales como el tabaco y las bebidas, tienden a ser gravados a una tasa más alta del 30-35%. Los Estados con necesidades de consolidación fiscal gravan a menudo esta tasa más alta sobre bienes y servicios de precio inelástico como un medio de elevar los ingresos. Esto es a pesar de que, como se comenta más adelante, es probable que la competencia impositiva horizontal sea más feroz en el caso de bienes y servicios para los cuales la demanda es más inelástica. Como en el caso de los impuestos indirectos federales, muchos Estados recaudan el ICMS en la etapa de la producción, y no de la minorista, sobre la base de la obligación impositiva estimada para una cadena de producción promedio en distintos sectores.<sup>5</sup> Las obligaciones son calculadas sobre una base que incluye impuestos.<sup>6</sup>

El ICMS es recaudado en origen, de modo que el ingreso devenga para el Estado en el que se produce el bien o servicio. Por lo tanto, los Estados más pobres, en general importadores netos de

<sup>5</sup> En Brasil, esta práctica es denominada "sustitución tributaria" o "cobranza monofásica".

<sup>6</sup> Por ejemplo, para una tasa del 17%, la obligación impositiva para una transacción por un valor de \$100 se calcularía sobre \$117, que incluye el impuesto, dando como resultado una obligación impositiva de \$19,89, en lugar de \$17, que sería la obligación excluyendo el impuesto.

bienes y servicios sujetos al ICMS, han solicitado que se cambie la recaudación a destino, que daría como resultado una redistribución del ingreso percibido por ICMS a su favor. Se ha alcanzado un compromiso aplicando distintas tasas al comercio interestatal. En consecuencia, el comercio entre un Estado rico (es decir, aquellos estados ubicados en el sur, sudeste y centro oeste) y un Estado pobre (es decir, aquellos ubicados en el norte y noreste, como así también el Estado de Espírito Santo) está gravado al 7%; de lo contrario, el comercio interestatal está gravado al 12%, la tasa más baja aplicable en principio al comercio interestatal en cualquier Estado. Los comerciantes registrados en un Estado importador tienen permiso para acreditar sus impuestos pagados sobre importaciones interestatales contra sus obligaciones por ICMS en el Estado importador. En consecuencia, la tasa más baja gravada sobre el comercio con los Estados menos prósperos permite a estos Estados recaudar más ingresos gravando sus propias tasas interestatales sobre los envíos de Estados más prósperos, y reintegrar a los comerciantes registrados el ICMS pagado sobre estas operaciones a una tasa más baja. Si bien estas tasas diferenciadas para el comercio interestatal dan como resultado cierta participación horizontal en los ingresos entre los importadores netos y los exportadores manteniendo al mismo tiempo la recaudación en origen, han alentado el "turismo de facturas" y, en menor medida, las compras a través de las fronteras, incrementando los costos de cumplimiento y obstaculizando la armonización de impuestos.

Los esfuerzos por disminuir la competencia impositiva depredadora no han tenido éxito. De acuerdo con la legislación corriente (Ley Complementaria No. 25 de 1975), los beneficios impositivos sólo se pueden otorgar por decisión unánime dentro del CONFAZ, un foro de debate sobre cuestiones de política fiscal entre los secretarios de finanzas. Sin embargo, a falta de instancias institucionales para controlar el cumplimiento de las resoluciones del CONFAZ, como así también hacerlas cumplir, hay un alcance limitado para la cooperación horizontal creíble en esta área. Asimismo, a pesar de diversos intentos, y un acuerdo general sobre el impacto perjudicial de la competencia impositiva depredadora sobre las finanzas públicas y sobre la asignación de inversiones, ha sido difícil para el gobierno federal obtener la aprobación del congreso de una legislación que armonice las tasas y bases del ICMS entre los Estados. La opción de cambiar la recaudación hacia el destino, por ejemplo, simplifica-

ría la recaudación de impuestos del comercio interestatal, pero se enfrenta con la oposición particular de los exportadores netos, que sufrirían una importante potencial pérdida de ingresos a falta de medidas compensatorias.

### 3. La literatura

La literatura sobre la competencia de los impuestos indirectos entre las jurisdicciones subnacionales del mismo nivel se han concentrado en los impuestos al consumo y en el papel que juegan las compras a través de las fronteras para erosionar la base impositiva y forzar la convergencia de las tasas estatutarias entre jurisdicciones vecinas, en general a un nivel más bajo de tributación. El principal argumento teórico es que la tasa de impuestos en una jurisdicción dada responde a los cambios en las tasas de las jurisdicciones vecinas cuando la correspondiente demanda de bienes/servicios es relativamente inelástica en cuanto a precios y las compras a través de las fronteras son posibles (Kanbur y Keen, 1993; Keen, 1998). Si la demanda es inelástica, un recorte de impuestos en un Estado dado alienta a hacer lo mismo a los Estados vecinos. Dado que la competencia horizontal depende de la inelasticidad de la demanda, es posible que sea mayor en el caso de los impuestos al consumo que, digamos, los impuestos a las ganancias o a las ventas generales. También pueden surgir interacciones horizontales debido a una competencia tomada como modelo porque los votantes comparan las tasas de impuestos en sus propias jurisdicciones con las de sus pares para hacer que los políticos sean responsables (Besley y Case, 1995).

Los ensayos empíricos de la competencia impositiva horizontal —estudiados recientemente por Brueckner (2003)— se han concentrado en los impuestos a la nafta y al tabaco a modo de muestras de los Estados de los EE.UU., confirmando la hipótesis de que los Estados siguen un juego Nash cuando fijan la tasa de impuestos. En conjunto, la literatura empírica sugiere que la competencia de impuestos horizontal ejerce una presión hacia abajo sobre las tasas de impuestos subnacionales, por lo menos en lo que concierne a las bases de precio inelástico. Rork (2003) llevó a cabo ensayos de competencia horizontal en diversos Estados de los EE.UU. e informó la correlación positiva esperada entre los propios impuestos al consumo de nafta y tabaco y los de las jurisdicciones vecinas, como así también una correlación negativa para el impuesto a las ventas y los

impuestos a las ganancias personales y a las sociedades. Nelson (2002) encuentra efectos más fuertes para los impuestos al consumo de nafta y tabaco en una muestra de Estados de los EE.UU.

También se ha examinado y ensayado empíricamente la posibilidad de una competencia impositiva indirecta vertical, cuando distintos niveles de gobierno co-ocupan la misma base tributaria (Besley y Rosen, 1998; Keen, 1998; Goodspeed, 2000; Esteller-More y Sole-Olle, 2001; Hayashi y Boadway, 2001). En este caso, los impuestos en una jurisdicción subnacional dada responden a cambios en los impuestos federales además de la política tributaria en jurisdicciones vecinas, del mismo nivel. El efecto combinado de la competencia tributaria vertical y horizontal sobre las tasas de impuestos es complejo. Pero, en principio, si las bases son compartidas por distintos niveles del gobierno, la competencia impositiva horizontal da como resultado tasas de impuestos subnacionales más bajas, mientras que la competencia impositiva vertical lleva a tasas de impuestos subnacionales más altas a cargo del gobierno central (Keen, 1998; Keen y Koutsogiannis, 2004; Devereux y otros, 2004). El tamaño de las jurisdicciones subnacionales en relación con el gobierno central también es importante (Brulhart y Jametti, 2004).

La evidencia empírica respalda en mucho las hipótesis teóricas. Basado en una muestra de Estados de los EE.UU., Devereux y otros (2004) desechan la hipótesis de la competencia impositiva vertical en lo que concierne a los impuestos al consumo, mientras que aceptan la hipótesis de la competencia impositiva horizontal, por lo menos en cuanto concierne a los impuestos al consumo de tabaco. Las primeras evidencias brindadas por Besley y Rosen (1998) para una muestra de Estados de los EE.UU. también confirman la hipótesis de la competencia vertical para los impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco. Volviendo a los impuestos a las ganancias por factores, Goodspeed (2000) encuentra una relación negativa entre el gobierno central y las tasas de impuesto a las ganancias del tercer nivel en un panel de países de la OCDE. Hayashi y Boadway (2001) estiman una función de reacción para el impuesto a las ganancias de las sociedades usando datos provinciales de Canadá, mientras que Esteller-More y Sole-Olle (2001) se concentran en el impuesto a las ganancias personales y usan los datos de los Estados de los EE.UU. para estimar la función de la reacción impositiva. Brulhart y Jametti (2004) brindan datos para una muestra de municipalidades suizas en apoyo de la competencia impositiva ver-

tical. Los hallazgos empíricos informados por Buettner (2001) para los gobiernos locales en Alemania confirman la presencia de la competencia impositiva horizontal en los impuestos comerciales y sugieren que las finanzas públicas, a través de mandatos de ingresos y gastos, afectan el comportamiento de los impuestos estratégicos.

#### 4. Estrategia de estimación

##### a) 4.1. La ecuación para estimar

La hipótesis de la competencia impositiva horizontal, o la presencia de las interdependencias impositivas estratégicas entre jurisdicciones del mismo nivel, es probada en forma convencional estimando la siguiente ecuación:

$$\tau_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \sum_{j \neq i} \xi_{ij} \tau_{jt} + \alpha_2 \tau_{L,t-1} + \alpha_3 X_{it} + e_{it} \quad (1)$$

en donde  $\tau_{it}$  es la tasa de impuestos gravada por la jurisdicción  $i$  en el tiempo  $t$ ;  $\sum_{j \neq i} \xi_{ij} \tau_{jt}$  es la tasa de impuestos vigente en las jurisdicciones que compiten en un juego Nash, basado en una matriz conjunta  $\xi_{it}$ ;  $\tau_L$  es la tasa de impuestos gravada por el líder en un juego Stackelberg;  $X_{it}$  es un vector de las variables de control; y  $e_{it}$  es un término de error.

La ecuación (1) se estima a menudo para un panel de países o jurisdicciones subnacionales del mismo nivel en un solo país. Los parámetros de interés son las inclinaciones de la función de la reacción:  $\alpha_1$  y  $\alpha_2$ . If  $\alpha_1 \neq 0$ , para una matriz de ponderación dada, las jurisdicciones que compiten juegan un juego Nash, y  $\alpha_2 \neq 0$  sugiere la presencia de un líder Stackelberg (Altshuler y Goodspeed, 2003). La ecuación (1) se estima convencionalmente con datos diferenciados en primer término, porque es probable que los residuales estén correlacionados en forma seriada, e instrumentando la tasa de impuestos promedio de las jurisdicciones que compiten (y, a veces, la del líder de Stackelberg) porque existe la hipótesis de que sean endógenos en teoría. La correlación en serie en los residuales también se puede tratar agregando la variable dependiente retrasada entre las variables independientes, cuando se estima la función de reacción en niveles.

### b) 4.2. Datos y variables

Las estadísticas descriptivas de las variables de las finanzas públicas usadas en el análisis empírico se informan en el Cuadro 1. La fuente de datos es el Tesoro de Brasil. El conjunto de datos contiene información para los 27 Estados brasileños, incluyendo el Distrito Federal, sobre los años 1985-2001. Todos los otros datos (más adelante) están disponibles a través de IPEA.

Una cuestión a tratar es la definición de la tasa ICMS. A falta de información sistemática sobre las diversas tasas intraestatales gravadas por los Estados y en razón de la multiplicidad de tasas implementadas, la opción de definir las tasas impositivas como tasas efectivas promedio, definidas como ingreso ICMS dividido por el valor agregado en cada Estado, se convierte en atractiva desde el punto de vista de la parsimonia analítica y la ductilidad estadística. Por supuesto, esta definición no permite distinguir los cambios en el ingreso que son debidos a cambios en la tasa estatutaria o la base impositiva. El uso de la tasa efectiva promedio, en lugar de la estatutaria, es estándar en la literatura empírica, salvo en el caso de los impuestos internos (Hayashi y Boadway, 2001; Esteller-More y Sole-Olle, 2002; Altshuler y Goodspeed, 2003, entre otros).

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas\*

	Media	Desvío estándar	Máximo	Mínimo	Nº de observaciones
Tasa ICMS (ingreso dividido por valor agregado)	6.7	2.3	15.1	1.1	449
Tasa ICMS (promedio de todos los otros Estados)	6.6	1.3	8.8	4.1	459
Desequilibrio vertical (transferencias federales corrientes dividido por ingreso corriente)	34.5	21.1	87.3	2.3	454
Desequilibrio vertical (promedio de todos los otros Estados)	34.1	4.2	40.5	25.5	459
Tamaño del gobierno estatal (gasto del gobierno dividido por PBI estatal)	15.2	8.5	51.6	4.7	454
Tamaño del gobierno estatal (promedio de todos los otros Estados)	15.0	2.4	18.4	10.1	459
Ingreso del Estado (ingreso del gobierno dividido por PBI estatal)	19.6	12.0	70.8	6.3	454
Ingreso estatal (promedio de todos los otros Estados)	19.4	2.3	23.2	13.7	459

Fuente: Tesoro Brasileño. \* La muestra corresponde a 1985-2001.

Una serie de variables de control son estándar en la literatura. La tasa de desempleo es usada convencionalmente para controlar los efectos del ciclo económico sobre las finanzas públicas, que puede afectar el escenario impositivo en cualquier jurisdicción dada. Pero debido a la informalidad laboral, que es relativamente alta en Brasil, la tasa de desempleo subestimaría el efecto del ciclo económico sobre la utilización de la mano de obra y de las finanzas públicas. En cambio, se usa la tasa de formalidad, definida como la parte de la fuerza laboral que es empleada con cobertura de seguridad social, porque está correlacionada con el ingreso y el ciclo económico y, además, podría sustituir a las bases de impuestos poco utilizadas, que podrían ser aprovechadas para compensar la pérdida en el ingreso del ICMS debido a la competencia horizontal. También ha sido costumbre en la literatura incluir controles para los efectos de la demografía y el entorno político sobre las finanzas públicas. Se experimentó con la relación de dependencia por edad, pero se abandonó porque resultó ser insignificante en todas las ecuaciones. La inclusión de las variables políticas puede ser menos apremiante en el caso de Brasil porque la mayoría de los cambios a la legislación del IVA estatal que son pertinentes para el reclutamiento industrial pueden ser llevados a cabo por el poder ejecutivo del gobierno y no requieren la aprobación de las legislaturas estatales.

Se consideran los controles adicionales. Dado que el escenario impositivo está restringido por la limitación intertemporal del gobierno, el conjunto de variables de control incluye el gasto del gobierno corriente como medida del alcance al cual los gobiernos estatales están preparados para prescindir del ingreso corriente a través de la competencia impositiva a cambio de futuras ganancias en la actividad económica. Las restricciones de datos impiden la inclusión del endeudamiento estatal entre las variables independientes, lo que permitiría controlar el efecto de la sustentabilidad de la deuda sobre la capacidad de los gobiernos estatales para prescindir de los ingresos cuando se embarcan en la competencia impositiva. También es importante controlar el alcance de los desequilibrios verticales federales-estatales en jurisdicciones rivales como sustituto adicional del costo de oportunidad de la competencia impositiva.

Los ingresos se comparten en forma considerable, en el caso del impuesto a las ganancias, entre el gobierno federal y los Estados.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La Constitución de 1988 requiere que el 22,5% del ingreso proveniente del impues-

Pero esto no constituye co-ocupación; en realidad, la legislación tributaria brasileña, a diferencia de la de muchas otras federaciones, impide formalmente que los distintos niveles del gobierno compartan una base impositiva. Por ejemplo, la base del IPI, que es un impuesto cedular por inclusión gravado por el gobierno federal sobre los bienes industrializados, no es concurrente con la del ICMS. Además, los arreglos para compartir ingresos entre el gobierno federal y los Estados no estipulan una fuerte igualación,<sup>8</sup> y las obligaciones tributarias del Estado no son deducibles contra los impuestos federales y viceversa, lo que crea efectos indirectos adicionales en el comportamiento del entorno impositivo. No obstante, compartir ingresos puede crear interdependencia en el entorno impositivo entre los Estados, que no están relacionados con la co-ocupación de base, porque permite a los Estados exportar el costo de la provisión a otras jurisdicciones en lugar de internalizarlos a través de tasas de interés más altas que deben ser soportadas por los residentes del Estado. En consecuencia, se incluye entre las variables independientes una medida de los desequilibrios verticales en las relaciones intergubernamentales, definida como el porcentaje en el ingreso de Estado competidor de las transferencias de ingresos compartidos obligatorios del gobierno central.

#### *c) 4.3. Hallazgos preliminares*

La función de la reacción impositiva definida en la Ecuación (1) fue estimada por efectos fijos en niveles y por efectos al azar con datos diferenciados en primer término. Los estimadores fueron seleccionados sobre la base del test de Hausman (Cuadro 2). La variable

---

to a las ganancias y el IVA (IPI) federal sea compartido con los Estados y que otro 21,5% de los ingresos de estos impuestos federales sea transferido a las municipalidades. Teniendo en cuenta todas las transferencias exigidas a los Estados y las municipalidades, el 47% del ingreso por impuesto a las ganancias y el 57% del ingreso del IPI son transferidos a los gobiernos subnacionales. Véase Afonso y de Mello (2002) para mayor información.

<sup>8</sup> Esto es a pesar de un acuerdo entre los Estados en cuanto a que el 85% del ingreso compartido debe ser transferido a los Estados más pobres del norte, noreste y centro oeste, porque el ingreso compartido es distribuido entre estos Estados sobre la base de la población residente. Este arreglo reemplazó a la fórmula de participación en los ingresos usada hasta 1989, en la cual el ingreso era compartido en proporción directa con la población residente y a la inversa del ingreso per cápita. Véase Afonso y de Mello (2002) para mayor información.

dependiente retrasada se incluyó entre las variables independientes cuando la función de la reacción fue estimada en niveles, porque se encontró que los residuales estaban correlacionados en serie sobre la base del test de Wooldridge. En este caso, la variable dependiente retrasada fue instrumentada por sus propios valores retrasados. Se informa que un ensayo de sobre-identificación estándar evalúa la suficiencia de esta estrategia de instrumentación. Como ensayo preliminar de la teoría sobre la cual se basa el análisis empírico, se aplicó el test de Durbin–Wu–Hausman a la tasa de impuestos promedio en los Estados que compiten, y se encontró que era exógeno.<sup>9</sup> Este hallazgo invalida la hipótesis teórica de las interacciones estratégicas en la fijación de impuestos entre jurisdicciones del mismo nivel. Por teoría, si los Estados están utilizando un juego de impuestos, la tasa impositiva de las jurisdicciones competidoras deberán ser endógenas a la fijación de impuestos en el Estado de referencia.

Los resultados informados en el Cuadro 2 sugieren que la inclinación de la función de la reacción impositiva —el coeficiente de la tasa de impuestos promedio en los Estados competidores— es positiva y estadísticamente significativa independientemente de si la Ecuación (1) es estimada en niveles o en primeras diferencias. No obstante, el coeficiente estimado es más grande en magnitud cuando la función de la reacción se estima en primeras diferencias. Esto sugiere que el alcance de la competencia impositiva horizontal entre los Estados puede ser subestimada en el largo plazo (cuando la regresión se estima en niveles) y sobrestimada en el corto plazo (cuando la regresión se estima con datos diferenciados en primer término). Del mismo modo, el rol de la informalidad se puede sobrestimar en el largo plazo y subestimar en el corto plazo. Con respecto a los otros controles, los desequilibrios verticales del vecino no son estadísticamente significativos a niveles clásicos, independientemente de si la ecuación se estima en niveles o en primeras diferencias, mientras que el gasto del gobierno es suscripto según lo esperado y los coeficientes estimados son de la misma magnitud en ambas regresiones. Se sostendrá más adelante que

<sup>9</sup> Todas las otras variables independientes (formalidad, tamaño del gobierno y desequilibrios verticales) fueron encontrados exógenos sobre la base del test de Durbin–Wu–Hausman (resultados no informados pero disponibles a requerimiento).

ninguna de las estrategias de estimación es adecuada para evaluar el alcance de la competencia impositiva horizontal entre los Estados brasileños.

**Cuadro 2**  
**Competencia impositiva horizontal: estimaciones de equilibrio parcial**  
 Dep. Var.: Tasa ICMS propia\*

	Variables definidas en:	
	Niveles	Primeras diferencias
Tasa ICMS propia (retras.)	0.45 (0.064)	...
Tasa ICMS de los vecinos	0.70 *** (0.076)	0.86 *** (0.055)
Desequilibrio vertical vecinos	0.07 (0.152)	0.14 (0.104)
Formalidad	0.38 *** (0.074)	0.03 (0.078)
Gasto del gobierno	0.14 ** (0.055)	0.14 *** (0.046)
Definición de vecinos	Todos otros Estados	
Estimador	FEIV	RE
Nº de observaciones	314	366
Nº de unidades transversales	27	27
R al cuadrado (total)	0.65	0.56
Prob > chi-sq. (valor p)	0.00	0.00
Hausman: Prob > chi-sq ( $p$ valor p)	0.00	0.95
Wooldridge: Prob > F (valor p)	0.00	0.36
Durbin-Wu-Hausman: Prob > chi-sq ( $p$ valor p)	0.22	0.72
Test de sobreidentificación (valor p)	0.98	...

\* FE y RE se refieren respectivamente a los estimadores de efectos al azar y fijos. IV se refiere a las variables instrumentales. Los errores estándar son informados entre paréntesis. Todos los modelos incluyen una intercepción (no informada). El significado estadístico en los niveles 1, 5, y 10 % se indica por respectivamente (\*\*\*), (\*\*), y (\*). La variable de dependencia retrasada es instrumentada por sus propios retrasos (2 retrasos) donde el modelo es estimado por FE.

## 5. Regresiones de corrección de error: resultados de línea de base

### d) 5.1. Los Estados ¿juegan un juego Nash?

Los hallazgos informados más arriba sugieren que es importante permitir una dinámica más compleja en las variables independientes para distinguir en forma adecuada los efectos de corto y largo plazo de la competencia tributaria, como así también aquellos otros determinantes del escenario tributario en el nivel estatal. Esto se puede hacer en un entorno de corrección de error definiendo la función de la reacción tributaria en niveles, para capturar los efectos a largo plazo, y con datos de primera diferenciación para modelar la dinámica a corto plazo en el escenario tributario en cada estado:

$$\Delta \tau_{it} = \beta_0 + \beta_1 e_{i,t-1} + \beta_2 \sum_{j \neq i} \xi_{ij} \Delta \tau_{jt} + \beta_3 \Delta \tau_{L,t-1} + \beta_4 \Delta X_{it} + u_{it} \quad \text{con } \beta_1 < 0, \quad (2),$$

donde  $\Delta$  es el operador de la primera diferencia y  $u_{it}$  es un término de error.

Las ecuaciones (1) y (2) se pueden estimar en forma conjunta como:

$$\Delta \tau_{it} = (\beta_0 - \beta_1 \alpha_0) + \beta_1 \tau_{i,t-1} + \beta_2 \sum_{j \neq i} \xi_{ij} \Delta \tau_{jt} - \beta_1 \alpha_1 \sum_{j \neq i} \xi_{ij} \tau_{j,t-1} + \beta_3 \Delta \tau_{L,t-1} - \beta_1 \alpha_2 \tau_{L,t-2} + \beta_4 \Delta X_{it} - \beta_1 \alpha_3 X_{i,t-1} + u_{it} \quad (3)$$

Existen dos razones principales para estimar la inclinación de la función de la reacción en un entorno de corrección de error usando la Ecuación (3). Primero, permite una dinámica más rica en la competencia impositiva horizontal que en el caso del equilibrio parcial en donde la variable del dependiente retrasado se agrega al conjunto de variables independientes para ocuparse de la correlación en serie de los residuales.<sup>10</sup> Los coeficientes implícitos a largo plazo son a menudo ignorados en el análisis empírico de la competencia impositiva horizontal porque la teoría impositiva no distingue explícitamente entre la dinámica a corto y largo plazo de las interdepen-

<sup>10</sup> Cuando la variable dependiente retrasada es incluida entre las variables independientes, se pueden calcular los coeficientes a largo plazo asociados dividiendo los coeficientes estimados para cada variable independiente (los coeficientes a corto plazo) por 1 menos el coeficiente de la variable dependiente retrasada.

dencias de impuestos entre las jurisdicciones del mismo o de distinto nivel. Sin embargo, el entorno de equilibrio parcial es muy simple para estimar una dinámica más compleja en una función de reacción impositiva, afectando de este modo la magnitud de los coeficientes implícitos a largo plazo de las otras variables independientes incluidas en la función de reacción, especialmente aquellas relacionadas con la sustentabilidad de las finanzas públicas. Al permitir que las distintas variables del lado derecho tengan dinámicas diferentes, se pueden extraer coeficientes de largo plazo más significativos de las variables independientes.

Segundo, es importante tomar en cuenta la sustentabilidad a largo plazo de las finanzas públicas al estimar las funciones de la reacción impositiva. Por ejemplo, la disposición de una jurisdicción dada a prescindir del ingreso en el corto plazo para equiparar una reducción en la tasa de impuestos de su vecino (o en el del gobierno central, en el caso de co-ocupación de impuestos) puede ser incompatible con la necesidad de financiar necesidades de gastos a plazo más largo o hacer frente a los compromisos de servicios de deuda. En este caso, no sólo es importante agregar una variable del lado derecho para capturar estos efectos de sustentabilidad, como por ejemplo el gasto del gobierno, sino también para permitir que estos efectos varíen con el tiempo. Esto se puede hacer en una especificación de corrección de errores para la función de reacción impositiva.

Las consideraciones econométricas usuales al estimar la Ecuación (1) son aplicables a la estimación de la Ecuación (3). Primero, las tasas de impuestos del líder de Stackelberg ingresan a la ecuación, en valores retrasados más que contemporáneos, para ocuparse de problemas de endogeneidad potenciales que surgen a partir de que, bajo las hipótesis de interacciones estratégicas entre fijadores de impuestos competidores, las tasas de impuestos vigentes en distintas jurisdicciones son determinadas en forma conjunta. La endogeneidad de estas variables también necesita ser probada formalmente. En teoría, la tasa de impuestos del líder Stackelberg debería ser exógena a la fijación de impuestos del seguidor. Segundo, las estimaciones de parámetros pueden sufrir dependencia de error espacial porque se pueden omitir las variables específicas de la jurisdicción. Se puede usar una variable instrumental de dos etapas usando variables de control con retraso espacial como instrumentos para ocuparse de la endogeneidad de las tasas de

impuestos en las jurisdicciones vecinas como así también la dependencia de error espacial (Esteller-More y Sole-Olle, 2001, 2002; Altshuler y Goodspeed, 2003). Otra cuestión es la definición de la matriz de ponderación, que tiende a ser guiada por consideraciones de gravedad, dependiendo las ponderaciones de la distancia entre las jurisdicciones, o simplemente promediando las tasas impositivas vigentes en los países vecinos o pares regionales, excluyendo la jurisdicción de referencia para evitar la endogeneidad. Estas consideraciones, entre otras, serán elaboradas en mayor detalle más adelante.

La regresión de corrección de errores de línea de base se concentra en una simple especificación Nash, en donde el parámetro de interés es la sensibilidad de la propia tasa de impuestos del Estado al nivel de tributación en los Estados competidores. En esta especificación, se deja de lado el líder Stackelber. La tasa ICMS de los vecinos es tratada como endógena en todas las especificaciones del modelo (sobre la base del test de Durbin-Wu-Hausman) e instrumentada por sus valores retrasados (2 retrasos) y los controles espacialmente retrasados (formalidad, tamaño del gobierno y desequilibrios verticales). Se consideran tres opciones para la definición del nivel de tributación de los Estados competidores: *i*) el promedio no ponderado de la tasa de impuestos aplicada en todos los Estados (excluyendo el Estado de referencia para evitar la endogeneidad), *ii*) el promedio no ponderado (excluyendo el Estado de referencia) de la tasa de impuestos en Estados contiguos (*es decir*, aquellos Estados que comparten una frontera con el Estado de referencia), independientemente del hecho que estos Estados pueden estar ubicados en distintas regiones geoeconómicas (*es decir*, los Estados están agrupados en forma convencional, no administrativa, en cinco regiones (Norte, Noreste; Sur, Sudeste y Centro-Oeste), reflejando amplias características socioeconómicas comunes), y *iii*) el promedio no ponderado (excluyendo el Estado de referencia) de la tasa de impuestos en Estados contiguos que pertenecen a la misma región geoeconómica.

Los resultados de la estimación de línea de base de la Ecuación (3) se informan en el Cuadro 3. Se siguió una estrategia de estimación que va de general a específica, de modo que se dejaron de lado las variables consideradas estratégicamente insignificantes en la regresión de línea de base (Modelo 1). El coeficiente de la tasa de impuestos promedio en los Estados competidores es positivo y esta-

**Cuadro 3**  
**Competencia impositiva horizontal: juego de Nash**  
 Dep. Var.: Tasa ICMS propia (primera diferencia)\*

	1	2	3
Efectos a largo plazo (variables en niveles retrasados)			
Tasa ICMS propia	-0.40 *** (0.046)	-0.33 *** (0.052)	-0.29 *** (0.061)
Desequilibrio vertical vecinos	0.80 *** (0.170)	0.11 (0.073)	0.19 *** (0.072)
Formalidad	-0.28 *** (0.102)	-0.08 (0.085)	-0.06 (0.077)
Gasto del gobierno	0.17 *** (0.058)	0.22 *** (0.063)	0.20 *** (0.064)
Efectos a corto plazo (variables en primeras diferencias)			
Tasa ICMS vecinos	0.50 *** (0.118)	0.48 *** (0.150)	0.61 *** (0.195)
Desequilibrio vertical vecinos	0.52 *** (0.133)	0.08 (0.057)	0.12 * (0.068)
Formalidad	-0.25 ** (0.121)	-0.10 (0.113)	-0.06 (0.112)
Gasto del gobierno	0.23 *** (0.068)	0.30 *** (0.087)	0.23 ** (0.098)
Definición de vecinos	Todos otros estados	Estados comparten fronteras	Estados comparten fronteras en la misma región
Estimador	FE-IV	FE-IV	FE-IV
Nº de observaciones	318	318	318
Nº de unidades transversales	27	27	27
R al cuadrado (total)	0.40	0.31	0.28
Prob > chisq. (Valor p)	0.00	0.00	0.00
Hausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.00	0.00	0.00
DurbinWuHausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.01	0.00	0.00
Ensayo sobre identificación (Valor p)	0.72	0.00	0.01

\* FE-IV se refiere al estimador de efectos fijos con variables instrumentales. Los errores estándar se informan entre paréntesis. Todos los modelos incluyen una intercepción (no informada). El significado estadístico en los niveles de 1, 5 y 10% se indica respectivamente por (\*\*\*), (\*\*), y (\*). La tasa ICMS es instrumentada por sus valores retrasados (2 retrasos) y los controles espacialmente retrasados.

dísticamente significativo en todos los modelos, independientemente de la forma en que se define la matriz de ponderación. La magnitud del coeficiente en el Modelo 1 indica que una reducción del 10% en la tasa de impuestos gravada en promedio por los Estados competidores reduce la propia tasa de impuestos del Estado de referencia en un 5% en el corto plazo, mientras que no tiene efecto en el largo plazo, porque el nivel retrasado de la tasa de impuesto promedio vigente en los Estados competidores no es estadísticamente significativa. Los resultados también sugieren que la función de reacción es sólo marginalmente más plana con respecto a los cambios en los Estados contiguos (Modelo 2), pero más aguda cuando pertenece a la misma región geoeconómica (Modelo 3), posiblemente como resultado de las compras a través de las fronteras y consideraciones de gravitación. El resultado del ensayo de sobre identificación sugiere que la estrategia de instrumentación es apropiada en el modelo de línea de base. El test de Hausman respalda la estimación de las regresiones de línea de base por efectos fijos. La tasa de impuestos en los Estados competidores es endógena en todos los modelos.

En cuanto respecta a la sustentabilidad fiscal, se encontró que el gasto del gobierno tiene un impacto más fuerte sobre la tasa ICMS del Estado de referencia en el largo plazo que la política impositiva en los Estados que compiten. En consecuencia, la sustentabilidad fiscal es un determinante más poderoso de la fijación de impuestos en cualquier jurisdicción dada durante períodos de tiempo más largos que la política fiscal en los Estados rivales. La competencia impositiva horizontal también está dominada por consideraciones de sustentabilidad fiscal en el corto plazo, porque un incremento de desvío estándar en la tasa de ICMS promedio en los Estados competidores está asociada con un incremento más bajo en la tasa de ICMS en el Estado de referencia que en la del gasto del gobierno. Por último, la sustentabilidad fiscal tiene un efecto más fuerte en el largo plazo que en el corto respecto de la fijación de impuestos (el coeficiente de largo plazo implícito de alrededor de 0,40 (0,17/0,40) es más alto que el del corto plazo del 0,23).

Las variables independientes también están suscriptas de acuerdo a lo esperado. La formalidad está negativamente relacionada con el propio impuesto tanto en el corto como en el largo plazo, pero es sólo estadísticamente significativa en la regresión con la definición más amplia de los Estados competidores. Los desequilibrios verti-

cales en los Estados rivales están suscriptos positivamente en todos los modelos pero, sorprendentemente, no parecen afectar la propia tasa de impuestos del Estado en las ecuaciones en las que la matriz de ponderación está basada en la contigüidad (Modelo 2). Según el Modelo 1, un incremento del 10% en los desequilibrios verticales en los Estados rivales incrementa la tasa del ICMS del Estado de referencia en alrededor del 5% en el corto plazo y lo duplica (0,8 dividido 0,4) en el largo plazo. Este hallazgo sugiere que la competencia impositiva en el nivel estatal se ve afectada por la participación vertical en los ingresos, porque crea el terreno para exportar el costo de la provisión a otras jurisdicciones en lugar de internalizar estos costos a través de tasas de impuestos más altas soportadas por los residentes del Estado. En consecuencia, los desequilibrios verticales más altos en los Estados competidores hacen más fácil para los pares prescindir del ingreso a través de la competencia fiscal y, por lo tanto, crea interdependencias interjurisdiccionales en la fijación de impuestos. En una literatura relacionada, los datos respecto de los Estados Unidos sugieren que los ingresos inesperados automáticos debidos a la participación en los ingresos provenientes de impuestos elásticos, o medidas para la obtención de ingresos en el nivel federal, no están totalmente compensados en el nivel estatal –el efecto papel atrapa moscas (Hines y Thaler, 1995).<sup>11</sup> Este efecto de la participación de los ingresos intergubernamentales en el gasto a nivel del gobierno también da lugar a respuestas estratégicas por parte de los Estados competidores.

Los resultados de la línea de base son razonablemente robustos. Los resultados informados en el Cuadro 4 sugieren que la inclinación estimada de la función de reacción es algo más alta cuando se incluye una tendencia de tiempo en la regresión para recoger el efecto de los shocks comunes en su inclinación. La inclusión de la inflación en los precios mayoristas entre las variables de control da

<sup>11</sup> Hasta ahora esta hipótesis no ha sido empíricamente ensayada en el caso de Brasil. No obstante, según lo comentado en Afonso y de Mello (2002) y de Mello (2006), en razón de la asignación de ingresos a compartir, el gobierno federal ha incrementado el énfasis en movilizar los ingresos que no son compartidos con los Estados y municipalidades, como el proveniente de los impuestos a las ganancias y cargas sociales de las empresas. Esto alienta el desarrollo de los mercados de trabajo informales y afecta en forma adversa la competencia, para evitar compartir los ingresos adicionales que surgen de su propio esfuerzo fiscal, que los Estados están en libertad de gastar.

como resultado una inclinación estimada algo alta. La inflación está asociada con tasas de interés efectivas más bajas tanto en el corto como en el largo plazo. La inflación de precios mayoristas es medida por el IGP-DI, un índice de precios según el cual la mayoría de los precios de servicios son indexados y que rastrea los cambios en el precio de los bienes negociables en forma más estrecha que el IPCA, el índice de precios al consumidor usado por el banco central para la inflación proyectada. La selección de este índice de precios mayoristas se debe al hecho de que en períodos de depreciación del tipo de cambio real, que fue significativa en Brasil en 1999, con posterioridad al abandono del tipo de cambio fijo, los precios mayoristas se elevan más rápido que los precios al consumidor, creando ingresos inesperados para los Estados. El alcance de estos ingresos inesperados está compuesto por el hecho de que los servicios cuyos precios están indexados según el índice de precios mayoristas, también son gravados fuertemente por los Estados, según se comenta más arriba.

Teniendo en cuenta que la participación del empleo en los negocios/telecomunicaciones, que está positivamente asociada con la tasa de impuestos, conforme lo esperado, no altera la magnitud de la inclinación estimada de la función de reacción, esta variable se incluyó en las ecuaciones de estimación para controlar la expansión del sector telecomunicaciones a partir de la privatización. La parte del ingreso que corresponde al sector telecomunicaciones en el total del ingreso del ICMS casi se duplicó hasta alcanzar el 12,5% entre 1997 y 2001, un incremento mucho más rápido que el del valor agregado producido por el sector en el PBI, que creció del 2% en 1997 al 2,7% en 2001. Según lo mencionado más arriba, las recaudaciones del ICMS en los sectores de las telecomunicaciones, petróleo/combustible y electricidad representaron alrededor del 40% del ingreso del ICMS en 2001, un crecimiento de casi el 27% respecto de 1997. Hay información disponible sobre la composición sectorial del ingreso del ICMS sólo para este corto período de tiempo (1997-2001), que no permite la inclusión de una variable de control adicional para probar la robustez de los resultados de la línea de base.

**Cuadro 4. Competencia impositiva horizontal: análisis de robustez**  
 Dep. Var.: Tasa ICMS propia (primera diferencia)\*

	Línea de base	1	2	3
	Efecto a largo plazo (variables en niveles retrasados)			
Tasa ICMS propia	-0.40 *** (0.046)	-0.38 *** (0.044)	-0.40 *** (0.045)	-0.39 *** (0.045)
Desequilibrio vertical de los vecinos	0.80 *** (0.170)	0.69 *** (0.168)	0.80 *** (0.174)	0.83 *** (0.170)
Formalidad	-0.28 *** (0.102)	-0.32 *** (0.112)	-0.29 *** (0.102)	-0.29 *** (0.102)
Gasto del gobierno	0.17 *** (0.058)	0.12 * (0.060)	0.10 (0.061)	0.13 ** (0.059)
	Short-run effects (variables in first differences)			
Tasa ICMS vecinos	0.50 *** (0.118)	0.67 *** (0.088)	0.69 *** (0.093)	0.53 *** (0.110)
Desquilibrio vertical vecinos	0.52 *** (0.133)	0.42 *** (0.127)	0.48 *** (0.134)	0.52 *** (0.131)
Formalidad	-0.25 ** (0.121)	-0.19 (0.116)	-0.19 * (0.116)	-0.24 ** (0.120)
Gasto del gobierno	0.23 *** (0.068)	0.15 ** (0.062)	0.13 ** (0.064)	0.20 ** (0.065)
	Otras variables (efectos a corto y largo plazo)			
Simulacro tiempo		0.01 * (0.005)		
Inflación (primera dif.) (x 1000)			-0.01 * (0.006)	
Inflación (nivel retrasado) (x 1000)			-0.01 ** (0.004)	
Empleo en comercio/telecoms. (primera-dif.)				0.09 * (0.049)
Empleo en comercio/telecoms. (nivel retrasado)				0.11 * (0.064)
Estimador	FE-IV	FE-IV	FE-IV	FE-IV
Nº de observaciones	318	318	318	318
Nº de unidades transversales	27	27	27	27
R-al cuadrado (total)	0.40	0.45	0.46	0.45
Prob > chi-sq. (Valor p)	0.00	0.00	0.00	0.00
Hausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.00	0.00	0.00	0.00
Durbin-WuHausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.01	0.56	0.31	0.02
Test sobre identificación (Valor p)	0.72	0.14	0.63	0.83

\* FE-IV se refiere al estimador de efectos fijos con variables instrumentales. Los errores estándar son indicados entre paréntesis. Todos los modelos incluyen una intercepción (no informada). El significado estadístico en los niveles del 1, 5 y 10% se indica respectivamente por (\*\*\*), (\*\*), y (\*). La tasas del ICMS de los vecinos es instrumentada por sus valores retrasados (2 retrasos) y los controles espacialmente retrasados.

*e) 5.2. ¿Hay un líder Stackelberg en la guerra de impuestos del ICMS?*

El objetivo de esta sección es estimar la inclinación de la función de la reacción política con respecto al líder Stackelberg en la Ecuación (3), según los comentarios de Altshuler y Goodspeed (2003). Se ha experimentado con varios líderes potenciales, incluyendo los Estados de Bahía, Paraná, Minas Gerais y Rio Grande do Sul. Los datos anecdóticos sugieren que estos Estados han usado su legislación respecto del ICMS como una herramienta de reclutamiento industrial y han ofrecido incentivos impositivos para atraer las inversiones a lo largo de los años, incluyendo la industria automotriz.

Los resultados informados en el Cuadro 5 sugieren que el Estado de Bahía, que está entre los Estados más pobres del país ubicado en la región noreste, ha actuado como líder en la guerra de impuestos. Las estimaciones de parámetro para Bahía son estadísticamente significativas, tanto en los niveles como en las primeras diferencias, sugiriendo la presencia de efectos de corto y largo plazo en la política impositiva de otros Estados. También se ensayó la hipótesis de que el Estado de San Pablo, de lejos el más populoso que concentra alrededor de un tercio del valor agregado del país, actúa como un líder Stackelberg, pero la misma fue rechazada por los datos. Esta posibilidad fue motivada por la literatura sobre la competencia impositiva horizontal en Canadá, en donde la tasa de impuestos en la provincia dominante en términos de población y volumen económico tiene una fuerte influencia sobre la política impositiva en las otras provincias, por lo menos en lo que concierne al impuesto a las sociedades (Hayashi y Boadway, 2001).

*f) 6. Conclusiones*

Este documento ensayó la hipótesis de la competencia horizontal en el IVA para una muestra de Estados brasileños en el período 1985-2001. Si bien los Estados tienen considerable autonomía para fijar las tasas y bases de su IVA, a menudo usando este impuesto como una herramienta de política industrial, la hipótesis de la competencia impositiva a nivel estatal, a menudo considerada depredadora, no ha sido hasta ahora probada empíricamente. El hecho que el gobierno federal comparta algunos de los ingresos desde sus bases impositivas más elásticas con los Estados, si bien ambos niveles del gobier-

**Cuadro 5**  
**Competencia impositiva horizontal: juego de Stackelberg**  
 Dep. Var.: Tasa ICMS propia (primera diferencia)\*

	<b>Línea base</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
	Efectos a largo plazo (variables en niveles)		
Tasa ICMS propia	-0.40 *** (0.046)	-0.40 *** (0.047)	-0.40 *** (0.043)
Desequilibrio vertical vecinos	0.80 *** (0.170)	0.79 *** (0.176)	0.48 * (0.247)
Formalidad	-0.28 *** (0.102)	-0.29 *** (0.106)	-0.25 ** (0.116)
Gasto del gobierno	0.17 *** (0.058)	0.17 *** (0.060)	0.08 (0.067)
	Efectos a corto plazo (variables en primeras diferencias)		
Tasa ICMS vecinos	0.50 *** (0.118)	0.49 *** (0.125)	0.92 *** (0.167)
Desequilibrio vertical vecinos	0.52 *** (0.133)	0.50 *** (0.138)	0.42 ** (0.164)
Formalidad	-0.25 ** (0.121)	-0.25 ** (0.126)	-0.11 (0.124)
Gasto del gobierno	0.23 *** (0.068)	0.24 *** (0.071)	0.11 (0.072)
	Efectos líder Stackelberg I		
Tasa ICMS líder (retrasado, dif.)			0.36 ** (0.178)
Tasa ICMS del líder retrasado (nivel dos veces retrasado)			0.44 ** (0.206)
Líder	...	...	BA
Muestra	Full	Excl. BA	Full
Estimador	FE-IV	FE-IV	FE-IV
Nº de observaciones	318	306	318
Nº de unidades transversales	27	26	27
R al cuadrado (total)	0.40	0.38	0.47
Prob > chi-sq. (Valor p)	0.00	0.00	0.00
Hausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.00	0.00	0.00
Durbin Wu Hausman: Prob > chi-sq (Valor p)	0.01	0.01	0.64
Test sobre identificación (Valor p)	0.72	0.71	0.40

\* FE-IV se refiere al estimador de efectos fijos con variables instrumentales. Los errores estándar se informan entre paréntesis. Todos los modelos incluyen una intercepción (no informada). El significado Estadístico en los niveles de 1, 5, y 10 % es indicado respectivamente por (\*\*\*), (\*\*), y (\*). La tasa ICMS de vecinos es instrumentada por sus valores retrasados (2 retrasos) y controles espacialmente retrasados.

no no co-ocupan las mismas bases, requiere que se controlen las interdependencias entre el impuesto federal y el de nivel estatal estableciendo su comportamiento que no está, sin embargo, relacionado con la co-ocupación tributaria. Los Estados han pasado por un período de ajuste fiscal, especialmente desde la segunda mitad de la década del noventa, que ha tenido influencia sobre sus finanzas, contribuyendo a restablecer la sustentabilidad fiscal al nivel subnacional del gobierno. Esto fue tomado en cuenta estimando la función de reacción del impuesto en un escenario de corrección de errores, que permite una dinámica más rica en las finanzas públicas a nivel estatal que la del enfoque del equilibrio parcial usado a menudo en la literatura empírica.

Los hallazgos empíricos confirman la presencia de las interdependencias horizontales en la fijación de impuestos. Se encontró que los Estados reaccionan con fuerza a los cambios en la política fiscal de sus vecinos, especialmente aquellos que pertenecen a la misma región geoeconómica. Asimismo, parece haber un líder Stackelberg, con los Estados restantes respondiendo con fuerza a sus movidas políticas. El hecho de que el gobierno federal comparta parte del ingreso proveniente de sus impuestos más elásticos, como por ejemplo el impuesto a las ganancias, parece afectar la competencia impositiva a nivel estatal. Es posible que los Estados estén dispuestos a prescindir de su propio ingreso por impuestos a través de la competencia porque pueden confiar en los ingresos movilizados en otro lugar para mantener o incrementar su nivel de gasto. Al afectar el costo de oportunidad de la competencia por impuestos, los desequilibrios verticales en las relaciones fiscales intergubernamentales crean interdependencias horizontales en la fijación de impuestos que, no obstante, no están relacionadas con la co-ocupación de impuestos.

## Bibliografía

- Afonso, J.R. y L. de Mello, 2002, "Brazil: An Evolving Federation", en E. Ahmad y V. Tanzi (Eds.) *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge, Londres.
- Altschuler, R. y T.J. Goodspeed, 2003, "Follow the Leader? Evidence on European and US Tax Competition", mimeografiado.
- Besley, T.J. y A. Case, 1995, "Incumbent Behaviour: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition", *American Economic Review*, Vol. 85, páginas 25 a 45.
- Besley, T.J. y H.S. Rosen, 1998, "Vertical Externalities in Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes", *Journal of Public Economics*, Vol. 70, páginas 383 a 98.
- Black, D.A. y W.H. Hoyt, 1989, "Bidding for Firms", *American Economic Review*, Vol. 79, páginas 1249-56.
- Brueckner, J.K., 2003, "Strategic Interactions Among Governments: An Overview of Empirical Studies", *International Regional Science Review*, Volumen 26, páginas 175 a 88.
- Brulhart, M. y M. Jametti, 2004, "Vertical versus Horizontal Tax Externality: An Empirical Test", *Documento de debate de CEPR No. 4593*, Londres.
- Buettner, T., 2001, "Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, páginas 215 a 45.
- de Mello, L., 1999, "Fiscal Federalism in Brazil", en K. Fukasaku y L. de Mello (eds.) *Decentralisation, Inter-governmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance* (Paris: Centro de Desarrollo de la OCDE).
- de Mello, L., 2006, "Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil", *Applied Economics*, de próxima aparición.
- Devereux, M.P, B. Lockwood, y M. Redoano, 2004, "Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and Some Evidence from the USA", *Documento de debate de CEPR*, No. 4470, Londres.
- Esteller-More, A. y A. Sole-Olle, 2001, "Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the US", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 31, páginas 247 a 72.
- Esteller-More, A. y A. Sole-Olle, 2002, "Tax-Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada", *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, páginas 235 a 57.
- Goodspeed, T.J., 2000, "Tax Structure in a Federation", *Journal of Public Economics*, Vol. 75, páginas 493 a 506.

- Hayashi, M. y R. Boadway, 2001, "An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interactions: The Case of Business Income Taxes in Canada", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, páginas 481 a 503.
- Hines, J.R. y R.H. Thaler, 1995, "Anomalies: The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, páginas 217 a 226.
- Kanbur, R. y Keen, M. (1993), "Jeux Sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size", *American Economic Review*, Vol. 83, páginas 887 a 92.
- Keen, M. (1998), "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism", *Documentos del Equipo del FMI*, Vol. 45, páginas 454-85.
- Keen, M. y C. Koutsogiannis, 2004, "Tax Competition in Federations and the Welfare Consequences of Decentralisation", *Journal of Urban Economics*, Vol. 56, páginas 397 a 407.
- Nelson, M.A., 2002, "Using Excise Taxes to Finance State Government: Do Neighbouring State Taxation Policy and Cross-Border Markets Matter?", *Journal of Regional Science*, Vol. 42, páginas 731 a 52.
- Rork, J.C., 2003, "Coveting Thy Neighbour's Taxation", *National Tax Journal*, Vol. 56, páginas 775 a 87.
- Varsano, R., 1997. "A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde", *Planejamento e Políticas Públicas*, Vol. 15, páginas 3 a 18.
- Wilson, J.D., 1999, "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, Vol. 52, páginas 269 a 304.



# El papel de la transparencia fiscal para sostener la estabilidad y el crecimiento en América Latina \*

Taryn Parry \*\*

## I. Introducción

Este documento examina el papel del Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal para promover las prácticas de gestión fiscal que podrían contribuir en último término a una mayor estabilidad y calidad del crecimiento económico en la Región de América Latina. No obstante una década o más de importantes reformas estructurales en América Latina, esta región experimentó una amplia caída económica desde 1999 hasta 2002.<sup>1</sup> Muchos países

\* Este documento originalmente fue publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y ha sido incluido en la edición actual de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* según el permiso concedido por dicha institución. Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del FMI ni la política del FMI. Los Documentos de Trabajo describen investigaciones en progreso y son publicadas para un posterior debate.

\*\* El autor agradece a Jesús Seade, Alejandro Santos, Janet Stotsky, Jon Shields, Dawn Rehm, María Albino, y Valerie Blackman por sus valiosos comentarios en la estructura y contenido del trabajo. Asimismo, el autor aprecia la información para actualizar las prácticas de los países brindada por Isabell Adenauer, Ernesto Ramírez, Marcello Esteveao, Rishi Goyal, James Walsh, Gabriel Lopetegui, Wendell Samuel, Carla Macario, Irene Yackovlev, Andy Wilfe, Roldolphe Blavy, Vikram Haksar, Florencia Frantschek, Eva Jenkner, Stephanie Eble, Alejandro Hajdenberg y M. Mercedes Rueda García.

<sup>1</sup> Sin embargo, la experiencia varía en forma marcada por país: Brasil, Chile, y México en particular, registraron un fuerte crecimiento en 2000; Ecuador mostró un fuerte crecimiento en 2001 y Perú mostró un fuerte crecimiento en 2002 mientras que Argentina, Uruguay y Venezuela experimentaron profundas recesiones durante este período.

se vieron adversamente afectados por las crisis financieras de países clave en la región<sup>2</sup>, como así también por la declinación económica mundial en 2001. A pesar de un agudo rebote en el crecimiento en los últimos años<sup>3</sup>, existen preocupaciones acerca de la capacidad de la región para sostener un crecimiento fuerte y estable en el futuro. Una preocupación es que, si bien los últimos tres años han mostrado el crecimiento más vigoroso de la región desde la década del setenta, el ritmo de crecimiento está retrasado todavía respecto de otros mercados emergentes y países en desarrollo (Zettelmeyer, 2006; FMI, 2007). Otra preocupación es que los períodos de rápido crecimiento en la región han tendido históricamente a ser seguidos por agudos cambios desfavorables<sup>4</sup> (Krueger, 2006). La estabilidad es más frágil y el peso de la deuda sigue siendo más alto en América Latina que en los países de mercados emergentes de otras regiones. Como lo señalara el Director Gerente del FMI en 2006, las prioridades fiscales para la región incluyen reducir la deuda y las vulnerabilidades, mejorar la equidad de los sistemas impositivos, y promover un entorno de negocios transparente y más justo.<sup>5</sup> Este documento sostiene que fortalecer la transparencia fiscal puede jugar un papel importante para hacer frente a estos desafíos.

Casi todos los países latinoamericanos han completado un Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos (ROSC, según sus siglas en inglés)<sup>6</sup> de transparencia fiscal, aunque hay algunos que se están desactualizando a medida que los países han implementado mejoras en respuesta a la evaluación del Informe. Los

<sup>2</sup> México (1995), Brasil y Ecuador (1999), Argentina (2001) y Uruguay (2002).

<sup>3</sup> La tasa de crecimiento del PBI real promedio para la región fue de 2,2% en 2003, 5,7% en 2004, 4,6% en 2005, y 5,5% en 2006 (*World Economic Outlook*, Abril 2007: 66).

<sup>4</sup> A partir de fines de la década del ochenta, Chile es una notable excepción a esta observación.

<sup>5</sup> "América Latina: Entre el Populismo y la Modernidad", discurso de Rodrigo de Rato del 30 de noviembre de 2006 en el Cato Institute en Washington, DC. Véase también "América Latina: Reformas Estructurales y Competencia", discurso de Rodrigo de Rato del 24 de marzo de 2006 en Acapulco, México.

<sup>6</sup> La República Dominicana, Venezuela y Bolivia son los principales países latinoamericanos restantes que todavía no han solicitado un Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos Fiscales; algunos países todavía no lo han completado o han elegido no publicarlo. El Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos Fiscales de la Argentina es el más antiguo de la muestra, y como fue hecho sólo como un breve estudio de referencia, carece de la profundidad de Informes posteriores.

hallazgos de estas evaluaciones brindan algunos datos para la región en su conjunto a fin de mejorar la transparencia fiscal y la gobernabilidad.

El diagrama de este documento es el siguiente. La siguiente sección comenta los beneficios clave de la transparencia fiscal. La Sección III identifica las debilidades en el manejo fiscal y la gobernabilidad en América Latina, y la Sección IV analiza los hallazgos provenientes de los Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos de transparencia fiscal<sup>7</sup> en la región de América Latina que se relacionan con cada área de debilidad. Dado que las condiciones varían mucho en los países de la región, en algunos casos el comentario distinguirá entre las experiencias de los países de menores ingresos (El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay) y las economías de los mercados emergentes (Brasil, Chile, México, Perú, Colombia y Uruguay). La Sección V sugiere una estrategia para mejorar la transparencia fiscal como un elemento importante en el esfuerzo por evitar crisis de deuda futuras y sostener el crecimiento económico en la región.

## II. ¿Por qué la transparencia fiscal?

La falta de transparencia, incluyendo datos inadecuados, pasivos ocultos y una falta de claridad acerca de las políticas del gobierno, contribuyeron a la pérdida de confianza y alimentaron la inestabilidad global hacia fines de la década del noventa. En particular en América Latina, las debilidades se relacionaron con un seguimiento deficiente de las actividades fuera de presupuesto que tuvieron eventualmente grandes consecuencias fiscales. No sólo estas consecuencias no se previeron, sino que la falta de transparencia puede haber contribuido al crecimiento de estas actividades. La transparencia fiscal –definida en términos amplios como la publicidad respecto de la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y las proyecciones fiscales (Kopits y Craig, 1998)– permite una clara evaluación del

<sup>7</sup> Los Informes sobre la Observancia de Normas y Códigos de transparencia fiscal mencionados en este documento se pueden encontrar en el sitio Web externo del FMI <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>.

desempeño fiscal anterior, la posición fiscal corriente, los riesgos fiscales, y la futura dirección de la política fiscal. Lo que es más importante: la identificación y mejor seguimiento de los riesgos fiscales potenciales pueden prevenir sorpresas fiscales en el futuro. En forma más general, las mejoras en la calidad y oportunidad de los datos fiscales deberán mejorar el análisis de los datos fiscales y la calidad de las decisiones fiscales.

Sin embargo, la transparencia fiscal es más que el seguimiento interno mejorado de los riesgos fiscales. Poner información a disposición del público y del poder legislativo da lugar a una mayor capacidad de gestión del gobierno e indirectamente debería fortalecer la gobernabilidad y reducir la corrupción (Shah y Schacter, 2004). Una mejor información puede acrecentar la comprensión del público y conducir a un apoyo más fuerte de las importantes reformas fiscales necesarias para reducir la deuda pública y eliminar las vulnerabilidades fiscales. Los donantes y la sociedad civil también se benefician con la disponibilidad de mejor información fiscal que se puede usar para apoyar sus esfuerzos por promover el gasto social, reducir la pobreza y promover resultados más equitativos. Una mayor transparencia fiscal –al simplificar las reglamentaciones impositivas y comerciales y restringir la discreción– puede impactar en forma positiva en el entorno de negocios y, por ende, atraer la inversión.

Recientes estudios empíricos documentan el impacto positivo de la transparencia fiscal y la mejor gobernabilidad<sup>8</sup> sobre la inversión y el crecimiento económico. Usando una medida compuesta de transparencia del gobierno, Drabek y Payne (2001) encuentran que bajos niveles de transparencia tienen un significativo impacto negativo sobre la inversión extranjera directa. Dado que la inversión extranjera directa representa un ingreso de capital más estable que otros tipos de ingresos de capital, los países con más inversiones extranjeras directas son también menos proclives a sufrir “suspensiones repentinas” en los flujos de capital y están en mejores condiciones de evitar crisis de cuenta de capital (FMI, 2003a; Reisen y Soto, 2001). Otra investigación encuentra que los fondos patrimoniales de los mercados emergentes poseen menos activos en paí-

<sup>8</sup> La investigación empírica muestra que las medidas de gobernabilidad tienen un gran efecto estadísticamente significativo sobre el nivel de ingresos y la tasa de crecimiento, como así también un efecto negativo sobre la volatilidad del crecimiento (FMI, 2003a).

ses menos transparentes, y que el comportamiento gregario desestabilizador por parte de los inversores internacionales prevalece en mayor medida en los países menos transparentes<sup>9</sup> (Gelos y Wei, 2002). Por lo tanto, la transparencia fiscal puede promover la estabilidad económica al alentar la inversión extranjera directa y reducir el comportamiento gregario. Además, los datos también indican que las calificaciones del crédito soberano mejoran después de la publicación de información fiscal clave incluyendo el informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales (Glennester y Shin, 2003; Hameed, 2005). Dado que las calificaciones del crédito soberano determinan la menor inclinación hacia el préstamo privado, una mejora en la calificación bajará el costo de la inversión privada así como la inversión pública.

Este documento sostiene que mejorar la transparencia fiscal en América Latina no sólo beneficiará el entorno de las inversiones del modo señalado más arriba, sino que también remediará las debilidades en las prácticas de gestión fiscal que se han relacionado con las crisis en el pasado. En primer término, la transparencia fiscal requiere un marco de presupuesto de mediano plazo efectivo y un análisis con miras a futuro de las políticas fiscales que considere explícitamente la sustentabilidad y los objetivos de la política a mediano plazo. En segundo término, mejorar la transparencia fiscal trae aparejado dar mucha atención a analizar los riesgos fiscales, en particular aquellos que surgen de pasivos ocultos y actividades cuasi fiscales. En tercer término, un mejor seguimiento de las actividades generales del gobierno y el suministro de datos fiscales más frecuentes y más relevantes al poder legislativo y al público debería reducir las sorpresas en el sector fiscal. En cuarto término, será importante concentrarse en aclarar las relaciones entre los niveles del gobierno, y para algunos países entre los poderes del gobierno, para lograr una fuerte restricción del presupuesto, necesaria para prevenir una deuda pública excesiva. En quinto lugar, fortalecer la transparencia fiscal simplificando el sistema impositivo, reducir la discreción en las tratativas con el sector privado, y fortalecer los controles de supervisión mejorarán el clima de las inversiones.

<sup>9</sup> Durante las crisis, los fondos de los mercados emergentes se retiraron con más fuerza de los países menos transparentes después de controlar otros factores de riesgo.

### III. Debilidades del manejo fiscal en América Latina

Las mejoras en la postura fiscal y una significativa declinación en los coeficientes deuda/PBI han sido reconocidos como importantes factores que contribuyen a un resurgimiento del crecimiento económico en América Latina en los últimos años (Singh, 2006). Sin embargo, la deuda pública sigue siendo alta en relación con los años que precedieron a las crisis. En el sector fiscal, Singh y otros (2005) identificaron defectos en el diseño y la administración del sistema impositivo, instituciones presupuestarias débiles, y rigidez en el gasto del gobierno como áreas críticas para la reforma a fin de reducir la deuda de modo duradero. El *World Economic Outlook* (FMI, 2007) también sostiene que se debe colocar una prima aún mayor en las reformas fiscales a partir de las presiones esperadas sobre la cuenta corriente y los equilibrios fiscales. De este modo, si América Latina va a evitar una repetición de crisis económicas previas, se necesitan mejoras más fundamentales en el manejo fiscal.

Esta sección describe las debilidades clave relacionadas con el manejo fiscal y la transparencia que han contribuido a la inestabilidad económica en América Latina en el pasado. Esto estará seguido por una revisión de los hallazgos de las evaluaciones de la transparencia fiscal que ponen de manifiesto áreas en las que se podría esperar una mayor transparencia para mejorar la calidad de la política fiscal a través de una mejor información, mayor capacidad de gestión, y mejor identificación de los riesgos fiscales.

#### Política fiscal con miras a futuro

La susceptibilidad a las crisis de la deuda en América Latina apunta hacia la necesidad de un análisis más explícito de la sustentabilidad fiscal, como así también una consolidación fiscal continuada. Si bien la región ha demostrado disciplina fiscal en los últimos años, la política fiscal en el pasado ha tendido a ser procíclica (FMI, 2003b; Gavin y Perotti, 1997; Ter-Minassian y Schwarts, 1997) mientras que las rigideces del gasto han hecho difícil reasignar el gasto para mejorar la eficiencia o para cambiar hacia gastos destinados a los pobres (Chu y otros, 2000; Lloyd-Sherlock, 2000). Los gastos corrientes han seguido una tendencia alcista y las fluctuaciones en el gasto real han continuado siguiendo un modelo procíclico (Clements y otros, 2007). Al mismo tiempo, es posible que una decli-

nación en infraestructura haya inhibido un crecimiento económico más fuerte (Calderón y otros, 2002), y la necesidad de reducir la rigidez a la infraestructura proyectada y el gasto destinado a los pobres continúa siendo un problema para la región (FMI, 2006). Es necesario un compromiso para evitar estas tendencias pasadas y para mantener políticas más coherentes. Para impedir una repetición de estos problemas, los países latinoamericanos pueden mejorar la credibilidad de la política fiscal, evitar el gasto procíclico, y elevar el gasto destinado a los pobres desarrollando un sólido marco fiscal de mediano plazo para lograr los objetivos de política fiscal. Esto idealmente traería aparejado desarrollar un marco presupuestario de mediano plazo con pronósticos de presupuesto a tres años renovables, y analizando los progresos alcanzados en forma anual para alcanzar los objetivos de mediano plazo.

### **Identificar las vulnerabilidades fiscales**

En el pasado, las crisis fiscales en América Latina estaban a menudo enraizadas en la emergencia de “encubrimientos fiscales” resultantes de un seguimiento deficiente de los pasivos contingentes y, en particular, una falta de reconocimiento del impacto fiscal de las actividades fiscales fuera del presupuesto relacionadas con las actividades no comerciales de las empresas públicas o las instituciones financieras públicas (denominadas actividades cuasi fiscales). Algunos de los pasivos ocultos más costosos en América Latina estuvieron relacionados con garantías implícitas en el sector corporativo y de la banca. Las actividades cuasi fiscales de los bancos de desarrollo y de las empresas públicas fueron a menudo una fuente importante de pérdidas en estos sectores. Los gastos judiciales eran una segunda fuente significativa de pasivos contingentes en América Latina. En Argentina, los fallos judiciales incluían indemnizaciones en relación con las reformas de la seguridad social, reintegros de créditos impositivos atrasados, y asunción de pasivos de empresas estatales antes de la privatización (Daseking y otros, 2004). En Brasil, otros encubrimientos fiscales surgieron de la liquidación de demandas legales que reclamaban indemnizaciones inadecuadas durante alta inflación, haciendo que la deuda se elevara en un 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% del PBI desde 2000 hasta 2002 (Singh y otros, 2005, página 37). Los rescates por parte del gobierno central de los gobiernos subnacionales sobre-endeudados eran un tercer pasivo

contingente importante, siendo los ejemplos más conocidos la Argentina (fines de la década del noventa) y Brasil (comienzos y mediados de los noventa). En cuarto lugar, las garantías del gobierno asociadas con los contratos de transferencia para construir u operar carreteras mal diseñados en algunos países de América Latina también demostraron ser costosas, especialmente en Colombia y México en la década del noventa (Engel y otros, 2003),<sup>10</sup> mientras que las garantías del gobierno extendidas durante las privatizaciones (tales como garantías de ingreso anual mínimo) fueron otra fuente de pasivo contingente.

El reconocimiento de estos encubrimientos fiscales hizo que la deuda pública creciera en forma marcada, aun cuando el saldo primario se mantuvo cercano a cero en algunos países.<sup>11</sup> En Argentina<sup>12</sup>, los encubrimientos fiscales agregaron un 1 1/2% del PBI a la deuda pública en forma anual durante casi diez años (1992-2001) (Singh y otros, 2005, página 37), que sin embargo fueron desestimados debido a una concentración en medidas convencionales del saldo fiscal. Estos hechos ponen de manifiesto la necesidad de identificar todas las fuentes posibles de riesgo fiscal y mejorar la calidad total del análisis de riesgo fiscal. “Los informes regulares de los pasivos contingentes y no financiados, el informe de las actividades cuasi fiscales... y las evaluaciones de los riesgos fiscales que plantean son buenas prácticas de la transparencia fiscal que brindarían una base para un análisis más realista de sustentabilidad de la deuda (Hemming y Ter-Minassian, 2003: 68).” Por último, se necesitan mecanismos para limitar y supervisar estos riesgos.

<sup>10</sup> Los contratos incluían garantías de volumen de tránsito y/o costos de construcción. En el caso de México, el gobierno gastó más de US\$ 8.000 millones para rescatar a los dueños de franquicias de automóviles y los bancos que les prestaban (Engel y otros, 2003: 129). Tanto México como Colombia introdujeron con posterioridad mejores controles y sistemas contables de alianzas públicas y privadas o PPP.

<sup>11</sup> Durante varios años, los costos de una combinación de pasivos del sector financiero y corporativo más las obligaciones jubilatorias sin fondos alcanzaron el 19% del PBI en México (1995-97), 14 1/2 del PBI en Argentina (1999-2002), y 8 1/2% del PBI en Brasil (1996-2000) (Hemming y Ter-Minassian, 2003: 67).

<sup>12</sup> El crecimiento de la deuda en Argentina se relacionó también con el costo de la reforma jubilatoria de 1994.

## **Supervisión de las actividades fiscales**

### *Descentralización*

Los rescates por parte de los gobiernos subnacionales debilitaron la posición fiscal de los gobiernos centrales en algunos países latinoamericanos durante períodos críticos. Esto se reflejó en un débil seguimiento por parte de los gobiernos subnacionales debido, en parte, al impacto de la descentralización, que en muchos casos condujo a una cobertura incompleta en la presupuestación e informe de las actividades fiscales. En muchos países latinoamericanos, algunas de las responsabilidades del gobierno central fueron transferidas a niveles de gobierno más bajos para cosechar ganancias en eficiencia al explotar un mayor conocimiento de las condiciones y necesidades locales evitando la burocracia de la toma de decisiones centralizada (Smoke y otros, 2007; Montero y Samuels, 2004; Peterson, 1997). Sin embargo, la recolección y consolidación de datos del gobierno subnacional y las entidades descentralizadas se convirtió en una tarea difícil, oportuna y costosa de descentralización. Asimismo, una forma de descentralización vista en América Latina es la desconcentración, en donde las funciones del gobierno central son reasignadas a entidades fuera del gobierno. En gran parte de América Latina es común encontrar un gran sector “descentralizado” que incluye diversas entidades comerciales y no comerciales. Cualquiera sea su situación legal, si tales entidades asumen funciones no comerciales, reciben gran parte de ingresos provenientes de fondos asignados o transferencias de presupuestos, y/o son controlados por unidades del gobierno, son clasificadas como instituciones no comerciales sin fines de lucro (NPIs) y pertenecen al sector de gobierno que figura en el Manual de Estadísticas Financieras del gobierno (FMI, 2001: 10).

### *Disponibilidad de información al público*

En América Latina, gran parte de la información que los ciudadanos deberían tener durante el transcurso del año presupuestario para hacer que los gobiernos sean responsables de sus políticas no está a disposición del público. Debería haber información disponible sobre intenciones políticas, ingresos, deuda, gasto y resultados. Según la *Iniciativa de presupuesto abierto* (2006), la mitad de los 12

países de América Latina incluidos en la muestra tenían escasa o mínima información fiscal disponible para el público. Los dos que medían mejor eran Perú (77%) y Brasil (73%), mientras que los restantes proveían sólo alrededor del 50% de la información fiscal considerada esencial para hacer responsables a los gobiernos (ver también Cuadro 3 en la Sección IV).

### *Fiscalización*

Los administradores en América Latina parecen tener más criterio que el que se encuentra comúnmente en otras regiones (Craig y Manoel, 2002: 31) que puede ser un factor importante que contribuye a la corrupción y a la aplicación desigual de las reglas y las reglamentaciones. Las buenas prácticas en el seguimiento y auditoría de los gastos son especialmente importantes para asegurar un gasto efectivo del gobierno e impedir un mal uso de los fondos públicos.

### **Hacer cumplir una dura restricción del gobierno**

#### *Instituciones de presupuesto fuertes*

Ciertas debilidades institucionales pueden haber contribuido a una laxa política fiscal y a una creciente deuda en América Latina. De acuerdo con la literatura sobre instituciones presupuestarias, la centralización de las facultades presupuestarias es un ingrediente importante para lograr sólidas políticas fiscales (Alesina y Perotti, 1996; Gleich, 2003; Fabrizio y Mody, 2006). La centralización de las facultades presupuestarias describe una situación en la cual: (1) la constitución favorece al poder ejecutivo por sobre el legislativo para alcanzar decisiones fiscales; (2) un Ministerio de Finanzas fuerte puede mantener en forma efectiva las demandas de los ministerios gastadores en línea con las restricciones fiscales totales; y (3) la asignación de ingresos para gastos específicos, que reduce la capacidad del Ministerio de Finanzas para reasignar el gasto, es limitada. En América Latina, las instituciones presupuestarias débiles han estado asociadas con una política fiscal procíclica y una falta de control de la deuda del gobierno subnacional (Alesina y otros, 1999). Asimismo, el monto de los fondos asignados en América Latina es extenso (Singh, 2005), impidiendo de este modo los esfuerzos de consolidación fiscal. Chile es el único país que tiene instituciones

presupuestarias notablemente más fuertes que pueden haberle permitido seguir políticas fiscales sanas y soportar mejor la volatilidad económica (Espinosa-Vega y Phillips, 2004).

### *Relaciones fiscales intergubernamentales*

Acuerdos intergubernamentales mal diseñados pueden haber creado incentivos perversos en algunos países, socavando la gestión fiscal efectiva. Por ejemplo, los gobiernos centrales no tuvieron un incentivo fuerte para impedir la evasión fiscal en donde un gran porcentaje del ingreso cobrado se transfirió automáticamente a niveles de gobierno más bajos a través de una fórmula para compartir ingresos. Asimismo, la autonomía para tomar préstamos, combinada con un fácil acceso a la deuda (especialmente bajo recepción automática de ingresos compartidos), alentó el gasto procíclico y el sobre-endeudamiento en el nivel subnacional (Braun y Tommasi, 2004). Estos incentivos perversos, combinados con factores políticos adicionales, explican en parte el patrón de crisis fiscales repetidas en diversos países de América Latina (véase Recuadro 1).

El problema del sobre-endeudamiento de los gobiernos subnacionales se describe generalmente como el resultado del riesgo moral: dado que estos gobiernos esperan que el gobierno central los rescate, no siguen políticas fiscales que eviten el riesgo. Otros han descrito el problema como una "tragedia de los comunes", en donde la deuda total del sector público es la propiedad común compartida entre diversos niveles del gobierno (Braun y Tommasi, 2004; Jones y otros, 2000). Una solución ha sido para el gobierno central asumir el control de la deuda total del gobierno general a través de instrumentos tales como convenios con otros niveles del gobierno, fijar límites legales a la deuda del gobierno subnacional, y un cuidadoso seguimiento de las actividades fiscales del gobierno subnacional. La mayoría de las leyes de responsabilidad fiscal (véase recuadro 2) tratan de hacer esto fijando límites al préstamo y/o explicando detalladamente las consecuencias si los gobiernos subnacionales se sobre-endeudan (Webb, 2004).

### **Recuadro 1**

#### **Descentralización, Incentivos y Normas Fiscales**

A menudo se ha promovido la descentralización como un modo de beneficiarse con una mayor eficiencia al explotar mejor información sobre las condiciones locales evitando la burocracia de la toma de decisiones centralizada. Sin embargo, desde el punto de vista de la transparencia fiscal, la descentralización torna más difícil la tarea de reconocer e informar sobre todas las entidades del gobierno, y también torna más desafiante la tarea de producir datos del gobierno consolidados. Quizás menos reconocidas son otras características a menudo asociadas con la descentralización fiscal que crea falta de incentivos para la prudencia fiscal en niveles más bajos del gobierno. Por ejemplo:

- Debido al desequilibrio vertical en los recursos fiscales, es común encontrar una gran parte del gasto total de los gobiernos subnacionales financiado por transferencias intergubernamentales o ingresos compartidos. Bajo estas circunstancias, el menor costo percibido de bienes y servicios subnacionales puede llevar a un menor incentivo para gastar en forma eficiente, y a una mayor demanda que si fueran financiados totalmente con los ingresos locales.
- Las transferencias discrecionales intergubernamentales motivan a los gobiernos subnacionales a bregar por mayores recursos.
- Cualquier antecedente de rescates de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central puede respaldar aún más la inclinación para incurrir en mayores gastos en el nivel subnacional del gobierno.
- La descentralización tiende a alentar la competencia impositiva que desalienta el esfuerzo impositivo local.

Estas características de la descentralización han sido bastante comunes en América Latina. En algunos casos los acuerdos políticos o legales han debilitado aún más los incentivos para la prudencia fiscal en el nivel subnacional del gobierno. Por ejemplo:

- La independencia constitucional en la política fiscal, incluyendo la autonomía para tomar préstamos por parte de los gobiernos subnacionales, combinada con fuentes de ingresos asignadas por la constitución ayuda a garantizar el acceso al crédito en los niveles subnacionales del gobierno.
- El gobierno central puede enfrentar un conflicto entre su necesidad de apoyo político de determinados gobiernos subnacionales y su papel de vigilante de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales.

Esta combinación de incentivos puede explicar en parte el modelo de expansión basado en deuda seguido por crisis que se ha producido en diversos países latinoamericanos. Para responder a la falta de restricciones fiscales y a la necesidad de sacar de apuros a determinados gobiernos subnacionales, muchos países de América Latina han adoptado normas fiscales y leyes de responsabilidad fiscal. Para contrarrestar con éxito los incentivos perversos identificados más arriba, es importante que los gobiernos centrales puedan supervisar el cumplimiento en forma efectiva e imponer adecuadas sanciones por la falta de cumplimiento. Otro enfoque ha sido cambiar los incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales bajo la descentralización modificando los criterios de distribución de las transferencias intergubernamentales para compensar el esfuerzo impositivo o la restricción fiscal.

## Recuadro 2 Leyes de Responsabilidad Fiscal

En forma reciente, diversos países de América Latina han seguido el ejemplo de Brasil y aprobaron una ley de responsabilidad fiscal que apunta a vencer las debilidades institucionales para mejorar y estabilizar su posición fiscal. En algunos casos, la ley se aplica sólo al gobierno central, mientras que en otros cubre todo el sector público. Las leyes incluyen una combinación de reglas numéricas para limitar el déficit o reducir la deuda pública, y requisitos de procedimiento para mejorar la transparencia y fortalecer las instituciones presupuestarias. Se pueden aplicar sanciones por el no cumplimiento de la ley tanto a la jurisdicción en sí (transferencias de retención, multas) o al funcionario responsable (multas, despido o juicio). También incluyen habitualmente algún tipo de cláusulas de excepción para suspender la aplicación bajo circunstancias inusualmente difíciles. Las leyes de responsabilidad fiscal en América Latina incluyen todos o algunos de los siguientes elementos:

- Normas fiscales que apuntan a la deuda, el saldo primario o los gastos (por ejemplo, los gastos de personal) como un porcentaje del ingreso o que prohíben financiar el gasto corriente con deuda;
- Los requisitos para reducir la prociclicidad tales como los fondos de estabilización fiscal, las cláusulas de excepción para períodos de bajo crecimiento, o una norma que exija el ahorro fiscal durante los períodos de alto crecimiento;
- Un compromiso para establecer el uso formal de un marco fiscal o macroeconómico de mediano plazo;
- Normas para informar las finanzas del gobierno, las evaluaciones de riesgos, y/o los informes sobre pasivos contingentes y gastos impositivos;
- Requisitos presupuestarios (por ejemplo, asignación de gastos reducida, límites sobre la facultad del poder legislativo para modificar el presupuesto, o restricciones sobre modificaciones del presupuesto) que fortalecen la atribución del Ministerio de Economía para fijar el presupuesto; y
- Limitaciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales (con sanciones por incumplimiento).

Fuente: Webb, 2004

## Fortalecer el ambiente de negocios

### *Reglamentación y gobernabilidad*

La falta de un ambiente de negocios sustentador ha sido un impedimento para el crecimiento y ha disminuido la resistencia de las economías latinoamericanas ante las crisis económicas. "El predominio

de la burocracia ha dado como resultado un excesivo e incierto ambiente regulatorio y, junto con una débil observancia de la ley y lucha contra la corrupción, ha desalentado la inversión tanto nacional como extranjera” (Singh y otros, página 19, 2005). En particular, los costos de puesta en marcha de los negocios son mucho más altos en América Latina que en Europa y Asia (Cole y otros, 2004). Atraer la inversión directa extranjera continúa siendo una prioridad crítica para muchos países de la región.<sup>13</sup> En muchos casos esto requiere el fortalecimiento del imperio de la ley y el mejoramiento de los marcos regulatorios que rigen el ambiente económico (FMI, 2005, página 39). Por otra parte, Kaufman (2004) sugiere que mejorar la gobernabilidad tiene un impacto más fuerte sobre la inversión extranjera directa que otras variables económicas importantes. Resulta, por lo tanto, desalentador, que diversos indicadores de gobernabilidad<sup>14</sup> y el entorno de los negocios muestren que la mayoría de los países en la región de América Latina queda retrasada respecto de otros importantes países de mercados emergentes. Según una base de datos del Banco Mundial sobre indicadores de buena gobernabilidad, los puntajes de América Latina<sup>15</sup> respecto del imperio de la ley y la corrupción se ubican por debajo de Europa del Este y el Este Asiático. El índice sobre entorno de negocios en el *Informe de Competitividad Global* (Porter y otros, 2004) consigna que sólo cuatro países latinoamericanos se ubican dentro de los primeros 50 países, mientras que siete se ubican dentro de los diez peores países en una muestra de 80 países en todo el mundo. Aun los países mejor ubicados en América Latina son superados por países de mercados emergentes importantes en otras regiones del mundo.<sup>16</sup> Estas competitivas barreras domésticas en

<sup>13</sup> “América Latina: entre el populismo y la modernidad”, discurso de Rodrigo de Rato del 30 de noviembre de 2006 en el Cato Institute de Washington, DC. Véase también *World Economic Outlook* de abril de 2007.

<sup>14</sup> Las medidas de gobernabilidad han incorporado elementos tales como responsabilidad política, estabilidad, eficacia en la prestación del servicio, calidad reguladora, ejecución de la ley, y capacidad para limitar la corrupción.

<sup>15</sup> También debe tenerse en cuenta la considerable diversidad existente dentro de América Latina, en donde países como Chile y Costa Rica se ubican cerca del promedio de la OCDE.

<sup>16</sup> El país mejor ubicado en América Latina, Chile, es superado por Taiwan, Corea, Malasia, Sudáfrica, y Estonia; el siguiente país, Brasil, es superado por Latvia, Eslovenia, Tailandia, Túnez, Jordán, India, Hungría y República Checa.

América Latina son una de las explicaciones del crecimiento más lento que el de otros mercados emergentes y regiones de países en desarrollo.

### *Impuestos*

Una cuestión crítica en muchos países de América Latina es la necesidad de una reforma impositiva acompañada por una administración de impuestos más fuerte para limitar la evasión impositiva y la erosión de la base impositiva. El repetido recurso de las moratorias fiscales ha agravado el problema del cumplimiento deficiente en algunos países. Además, los sistemas impositivos en gran parte de América Latina son complejos, y las bases impositivas son demasiado estrechas debido a numerosas exenciones o regímenes especiales de impuestos. En consecuencia, la recaudación impositiva es relativamente baja en comparación con otras regiones del mundo (Artana y otros, 2003).

### *Gobernabilidad, desigualdad y crecimiento*

Reducir la burocracia, una reforma impositiva y una aplicación más fuerte de la ley podrían tener un impacto positivo sobre la igualdad. Cuando los gobiernos logran hacer cumplir las normas y limitar la corrupción, un campo de juego más parejo ayuda a asegurar que los beneficios para crecer tengan una base más amplia. Esto es particularmente importante para América Latina en donde, a pesar del reciente crecimiento económico, combatir la persistente pobreza y la desigualdad siguen siendo un desafío (Saavedra y Arias, 2005). La desigualdad en América Latina es considerada entre las más severas del mundo (Corbacho y Davoodi, 2002) e interfiere para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza (Ravallion, 2001). Investigaciones recientes indican que una mayor igualdad también puede extender períodos de fuerte crecimiento (Berg, Ostry, y Zettelmeyer, 2006).

#### **IV. Evaluación de prácticas de transparencia fiscal clave<sup>17</sup>**

Esta sección resume las observaciones y comentarios sobre el Informe acerca de la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal que son directamente relevantes para mejorar la gestión fiscal en las áreas identificadas más arriba. Los adelantos alcanzados para satisfacer los elementos clave del Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal (el Código) entre los países de la región de América Latina, a partir de un Informe realizado sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, están resumidos en los Cuadros 1 a 6 y se comentan más adelante. Sin embargo, el grupo de países latinoamericanos es diverso y, por lo tanto, en algunos casos su experiencia y los futuros desafíos se comentan por separado para los países de mercados emergentes<sup>18</sup> y de menores ingresos.<sup>19</sup>

#### **Política fiscal con miras a futuro**

Una posición de política fiscal creíble depende de desarrollar la capacidad tanto para identificar riesgos futuros para la implementación de la política fiscal, como en basarse en planes realistas de mediano plazo mientras se prepara el presupuesto anual. Para los mercados emergentes, un marco presupuestario de mediano plazo puede ser una herramienta importante para señalar compromisos políticos y evitar crisis futuras. Países de América Latina de menores ingresos también necesitan desarrollar una planificación a mediano plazo para alcanzar sus objetivos de reducción de la pobreza. Sin embargo, ninguno de los países de América Latina ha desarrollado totalmente un marco presupuestario de mediano plazo en el momento de su Informe sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, si bien algunos países de mercados emergentes se han esta-

<sup>17</sup> El debate en esta sección está basado en las observaciones que figuran en los Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, o en una actualización de los mismos en el caso de Honduras y Chile. En algunos casos, los comentarios sobre los Informes acerca de la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal pueden estar desactualizados. Se ha intentado describir el desarrollo posterior a los Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, en donde el personal del Fondo ha podido brindar tal información, pero ésta no es una actualización abarcadora para todos los países de la muestra.

<sup>18</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay.

<sup>19</sup> El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay.

do moviendo en esta dirección. Aunque reconociendo estos esfuerzos, los Informes sobre la observancia de normas y códigos recomendaron tomar medidas adicionales para desarrollar un marco presupuestario de mediano plazo en todos estos países. Para países latinoamericanos de menores ingresos, los Informes sobre la observancia de normas y códigos recomiendan en general desarrollar un marco presupuestario como objetivo de mediano plazo. El Recuadro 3 describe las prácticas que tienen que ser desarrolladas para implementar un marco presupuestario de mediano plazo efectivo.

Las prácticas de transparencia fiscal relacionadas con presupuestación con miras a futuro, observadas en los Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, son descritas en el Cuadro 1 y van desde requisitos previos importantes para desarrollar estimaciones sólidas a mediano plazo hasta aquellas prácticas que son necesarias para implementar plenamente un presupuesto a mediano plazo. De acuerdo con los Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, diversos países de América Latina carecían de los requisitos previos fundamentales necesarios para un análisis más preciso de la política con miras a futuro y un planeamiento a mediano plazo. Primero, un requisito para desarrollar estimaciones a mediano plazo confiables es un presupuesto realista que se observe durante el año presupuestario. Sin embargo, de acuerdo con los Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal, sólo Chile y México fueron considerados como teniendo un presupuesto realista, aunque algunos otros en América Latina, incluyendo Colombia y Uruguay, han estado mejorando en esta área. El gasto por debajo de lo requerido en relación con el presupuesto, especialmente para las inversiones y los proyectos financiados por el extranjero, constituía un problema común. Segundo, un ambiente macroeconómico estable y un marco macroeconómico de varios años bien desarrollado son también requisitos importantes para desarrollar estimaciones sólidas a mediano plazo. Mientras que la mayoría de los países de América Latina tenía un marco macroeconómico, sólo algunos países habían incorporado una perspectiva de varios años, aunque algunos países –tales como Uruguay y México–, desarrollaron tal marco después de su Informe sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal. Numerosos Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal señalaron que los modelos macroeconómicos y los supuestos presupuestarios no estaban explicados en los documentos presupuestarios, ni estaban sujetos a

### Recuadro 3

#### Desarrollando un Marco Presupuestario de Mediano Plazo

El desarrollo de un marco presupuestario de mediano plazo permitiría a los países anticipar futuras vulnerabilidades y responder en consecuencia para sostener el crecimiento económico y satisfacer los objetivos de reducción de la pobreza. Existen varios **requisitos previos** para que un marco presupuestario de mediano plazo sea implementado en forma efectiva.

- Las estimaciones de mediano plazo serán más confiables si están basadas en un **presupuesto anual realista**. Esto requiere un sólido proceso de formulación del presupuesto que permita al Ministerio de Economía hacer cumplir los topes sobre los presupuestos de los organismos.
- Un **marco macroeconómico de varios años** deberá determinar supuestos presupuestarios clave para los años corrientes y futuros. La metodología y suposiciones usadas para hacer proyecciones a mediano plazo deberán estar **abiertas a verificación** para evitar tendencias hacia pronósticos macroeconómicos demasiado optimistas.
- El presupuesto anual deberá contener una declaración sobre los objetivos políticos de mediano plazo, y estos objetivos deberán alimentar el proceso de preparación del presupuesto de cada año. Una vez que estos requisitos previos hayan sido instrumentados, el proceso de planificación se puede tornar más refinado. Las siguientes medidas incluyen:
  - Solicitar a las agencias que presenten solicitudes fuera de ejercicio para 2 a 3 años posteriores al ejercicio presupuestario que respeten los **topes fiscales de mediano plazo** y los objetivos políticos. Estas estimaciones de ejercicios posteriores deberán ser examinadas como parte del ejercicio presupuestario anual.
  - Examinar y **explicar los desvíos del gasto presupuestado** en forma rutinaria, usando esta información para guiar futuros pedidos de presupuesto.
  - A medida que los pronósticos a mediano plazo mejoran en cuanto a exactitud, y se hacen más confiables, **los planes de gastos de ejercicios posteriores del organismo deberían convertirse en una base para el ejercicio presupuestario anual siguiente**.
  - **Dar el costo de las nuevas propuestas políticas por separado** y compararlo con las estimaciones de mediano plazo desarrolladas bajo la política existente.
  - Prestar particular atención a la **coordinación de gastos recurrentes y de inversión** para proyectar en forma precisa los gastos recurrentes de los planes de inversión corrientes.

verificación externa, haciendo difícil juzgar la calidad de los pronósticos. Esta falta de transparencia puede oscurecer pronósticos demasiado optimistas del crecimiento económico, creando una fuente adicional de vulnerabilidad para los riesgos fiscales.

Cuadro 1. Política fiscal con miras a futuro

Fecha IONC	Presupuesto anual realista	Marco macroeconómico a mediano plazo	Documentos presupuesto incluyen objetivos de mediano plazo	Documentos presupuesto incluyen estimaciones años posteriores	Plan invers. a mediano plazo (PIP), plan desarrollo (PD) o DERP	Costos políticos nuevos y en curso desafiados a largo plazo en el presupuesto	Análisis de sustentabilidad fiscal/riesgos
Práctica código	4.1.1	3.1.3	3.1.1	2.1.2	3.1.4	3.1.4	3.1.1
Argentina 1999	*	Sí (1)	*(1)	Sí (1)	*	*	Sí
Brasil 2001		Sí	Sí	Sí (3)	Sí (PD)	(4)	Sí
Chile 2003/05	Sí	Sí	Sí	Sí (3)	*	(4)	Sí
Colombia 2003	Sí (5)	Sí (5)	Sí (5)	Sí (5)	Sí (PD)	Sí	
El Salvador 2005	(1) (2)	Sí	Sí	Sí (3)	*		
Guatemala 2006	(1) (2)			Sí	Sí (PIP 4 años)		
Honduras 2002/05	*			Sí	Sí (DERP) *		
México 2002	Sí	(1)	(1)	Sí (1)	Sí (PD)		
Nicaragua 2002	(1)				Sí (DERP) *		
Paraguay 2006	(2)				Sí (DERP)		
Perú 2004	*	Sí	Sí	Sí (3)	Sí (PD)		(1)
Uruguay 2001	*(1)	Sí (5)	Sí (5)	Sí (presup.5 años)	*		

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI.

Si: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada

\* No se hicieron observaciones

- 1) Mejoras en marcha o señaladas recientemente;
- 2) Bajo costo del gasto del proyecto de capital;
- 3) Para montos globales fiscales solamente;
- 4) Se efectúa cierta distinción para analizar las presentaciones de presupuestos, pero no en el documento del presupuesto;
- 5) La práctica comenzó con posterioridad al informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales.

La mayoría de los países de América Latina tiene alguna clase de mecanismo para la planificación a mediano plazo, a menudo en la forma de planes de desarrollo de varios años o planes de inversión pública que fijan objetivos y metas de gastos para 4 a 5 años. En Uruguay se adoptó un presupuesto de inversión de cinco años durante el primer año en que una administración asumió el cargo, el cual, hasta hace poco, no fue actualizado hasta la llegada de una nueva administración cinco años más tarde. Este presupuesto representaba un límite superior con una implementación real bastante inferior a lo planeado. Diversos países de bajos ingresos han presentado Documentos de estrategia para la reducción de la pobreza que también contenían objetivos a mediano plazo, pronósticos macroeconómicos y metas fiscales. Sin embargo, según los Informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales, ni los planes de desarrollo ni los Documentos de estrategia para la reducción de la pobreza estaban conectados con el proceso de presupuesto anual de ningún modo concreto. Algunos Informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales señalaron la ausencia de un cuadro de enlace u otra información que pudiera explicar en qué forma las cifras del presupuesto anual se relacionan con el plan de desarrollo o el Documento de estrategia para la reducción de la pobreza. Asimismo, ninguno fue modificado en forma anual, de modo que hacia fines del período de planificación es posible que no fueran una guía realista o incluso conveniente para el proceso de presupuesto anual. Una falla adicional que surge de confiar en el desarrollo de los planes de inversión es la falta de conexión entre las decisiones de inversión y los planes de gastos recurrentes según lo señalado en algunos Informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales (Uruguay, Colombia, Honduras y Nicaragua), aunque se han señalado recientes mejoras en el caso de Uruguay. Esta desconexión socava el realismo y la transparencia de los planes a mediano plazo.

Los informes sobre la observancia de normas y códigos indicaron que los países de América Latina podían mejorar el contenido con miras a futuro en la documentación del presupuesto, y esto también brindaría un fundamento más fuerte para desarrollar una presupuestación formal a mediano plazo. En primer término, una clara declaración de objetivos a mediano plazo debería guiar el proceso de presupuesto anual que se incluiría en la presentación del presupuesto. Mientras casi la mitad de los países latinoamericanos que completó un informe sobre la observancia de normas y códigos fis-

cales tenía estimaciones sobre años futuros para los principales montos fiscales, sólo unos pocos países presentaban objetivos a mediano plazo dentro de los documentos del presupuesto. En segundo término, estos objetivos deberían estar basados, por lo menos en parte, en un análisis de la sustentabilidad fiscal y los riesgos fiscales a más largo plazo para determinar la necesidad y el ritmo del ajuste de la política fiscal. Algunos países de mercados emergentes como Brasil y más recientemente Chile, Perú y Colombia realizan regularmente un análisis de sustentabilidad fiscal. Sin embargo, algunos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales recomendaron hacer un examen más sistemático y abarcador de la sustentabilidad fiscal. En tercer término, la planificación efectiva a mediano plazo requiere que las estimaciones de varios años deriven del costo completo del impacto actual y futuro de nuevas políticas. Para la transparencia, los costos de la nueva política deberán distinguirse de la política en curso en el presupuesto y en las estimaciones de mediano plazo. Sin embargo, en el momento en que se completaron los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales, ninguno suministraba estimaciones específicas sobre costos políticos en curso y nuevos en el presupuesto, si bien en algunos casos esto se produjo durante la preparación del presupuesto.

Más recientemente, algunos países de América Latina parecen haber respondido a las recomendaciones del informe sobre la observancia de normas y códigos desarrollando estimaciones para varios años y marcos a mediano plazo más sofisticados. Por ejemplo, Colombia comenzó a producir recientemente un marco fiscal de diez años y un marco de gasto de cuatro años que se actualizan en forma anual. Argentina<sup>20</sup> también ha implementado un marco presupuestario de mediano plazo que está disponible para el público, y Honduras y Guatemala han comenzado a brindar estimaciones a mediano plazo más refinadas. Uruguay ha comenzado recientemente a efectuar ajustes anuales al presupuesto de varios años.<sup>21</sup> Estos

<sup>20</sup> El marco presupuestario de mediano plazo de Argentina va al Congreso y está disponible para el público en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>.

<sup>21</sup> La rendición de cuentas en el contexto del presupuesto 2005-09 ha brindado una evaluación mejorada de la ejecución del presupuesto, una actualización del marco macroeconómico, y una revisión de las asignaciones de presupuesto para el resto del período presupuestario más allá de incrementar asignaciones previas por inflación.

países también indican ahora objetivos claros a mediano plazo como parte del proceso de presupuesto anual.

### **Identificar vulnerabilidades fiscales**

El cuadro 2 proporciona un resumen sobre las observaciones del informe acerca de la observancia de normas y códigos fiscales sobre buenas prácticas relacionado con la evaluación de las vulnerabilidades fiscales. Importantes riesgos fiscales surgen de diversas actividades fuera de presupuesto como, por ejemplo, pasivos contingentes y actividades cuasi fiscales cuando las mismas no están bien controladas. Los riesgos fiscales también pueden surgir de entidades extra presupuestarias mal supervisadas. Estos tipos de actividades, que son decididos fuera del área del proceso de presupuesto usual, son comunes en gran parte de América Latina. La información sobre tales actividades es importante para garantizar un panorama completo de las actividades del gobierno. Sólo unos pocos países de mercados emergentes en la región analizaron regularmente el riesgo fiscal relacionado con estas actividades o el impacto de los cambios en los supuestos presupuestarios.<sup>22</sup>

#### *Pasivos contingentes*

Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales para México, Colombia, El Salvador, Guatemala y Paraguay indican que los pasivos contingentes eran significativos, pero, lamentablemente, muchos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los países latinoamericanos no suministraban información sobre el monto o la magnitud de los pasivos contingentes. Entre aquellos países para los que hubo información disponible, sólo Brasil y Chile proporcionaron detalles completos sobre pasivos contingentes, mientras que Colombia y El Salvador publicaron datos parciales sobre pasivos contingentes. Siguiendo las evaluaciones del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales, tanto Perú como Colombia han comenzado a revelar información detalla-

<sup>22</sup> La actualización del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para Chile señala que los documentos del presupuesto 2005 contenían un minucioso análisis de los riesgos fiscales aplicando metodologías aceptadas internacionalmente.

Cuadro 2. Identificar vulnerabilidades fiscales

Fecha IONC	Se informan pasivos contingentes limitados		Datos sobre actividades cuasi-fiscales publicadas		Actividades Cuasi-fiscales limitadas		Pocas o ninguna EBF; gasto extra-presupuestario pequeño	Análisis de riesgos fiscales
	2.1.3	2.1.3	2.1.3	1.1.4	1.1.4	1.1.3		
Argentina 1999		*	Sí	Sí	Sí			3.1.5
Brasil 2001	Sí	*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (6)
Chile 2003/05	Sí	*	(1)	(1)	Sí	Sí (3)	Sí (5)	Sí (6)
Colombia 2003	Sí (2)	(1)				(3)	(4)	Sí (6)
El Salvador 2005	Sí				Sí	(4)	(5)	*
Guatemala 2006						(4)	(4)	(1)
Honduras 2002/05		*		(1)	Sí	(5)	(4)	*
México 2002		*		*		(4)	(1)	*
Nicaragua 2002		*		(1)				
Paraguay 2006		*		(1)				
Perú 2004	Sí (7)	*		(1)			Sí (5)	
Uruguay 2001		*		(1)	(1)			

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Todas las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI.

Sí: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada.

\* No se hicieron observaciones.

- 1) Mejoras en marcha o señaladas recientemente;
- 2) Sólo se suministró información parcial pero se hizo un informe completo después del Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales;
- 3) Algunos gastos militares excluidos del presupuesto;
- 4) Algunas transacciones extrapresupuestarias;
- 5) Las entidades descentralizadas y algunas entidades tienen presupuestos separados;
- 6) El análisis debe ser más abarcador y sistemático;
- 7) La práctica comenzó con posterioridad al informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales en 2005.

da sobre pasivos contingentes incluyendo aquellos relacionados con alianzas públicas y privadas. Colombia también suministró una descripción detallada de la metodología usada para calcular los pasivos contingentes en un marco fiscal de mediano plazo. Además de mermas en las jubilaciones proyectadas, los cálculos del valor presente neto de los pasivos contingentes relacionados con contratos de infraestructura, crédito público, y fallos judiciales son suministrados ahora bajo diferentes escenarios. En México, alguna información sobre pasivos contingentes estaba disponible en el momento del informe sobre la observancia de normas y códigos, pero el presupuesto no estipulaba ninguna estadística o análisis sobre los pasivos contingentes del gobierno federal. Los mismos incluían garantías del gobierno para cubrir todas las deudas del Instituto de protección de los ahorros bancarios, que tenía un déficit de capital equivalente al 11% del PBI en septiembre de 2001. Asimismo, se informaron como pasivos contingentes obligaciones futuras de proyectos de alianzas públicas y privadas<sup>23</sup>, cuando en realidad no eran contingentes. En forma reciente, tanto Colombia como México han estado mejorando el control y la contabilidad de las alianzas públicas y privadas y sus pasivos contingentes asociados.

### *Actividades cuasi fiscales*

En muchos países latinoamericanos la identificación, medición y reducción de actividades cuasi fiscales es importante no sólo para reducir la vulnerabilidad fiscal, sino también para promover la salud global de la economía. Numerosos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales señalaron que el uso extendido de las actividades cuasi fiscales en las instituciones financieras públicas debilitaba al sector financiero e interfería con su capacidad para movilizar y asignar ahorros en forma eficiente a la inversión productiva, socavando cualquier contribución del sistema financiero al crecimiento económico y a la estabilidad. En forma similar, los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales informaron que

<sup>23</sup> Los proyectos PIDIREGAS son proyectos de inversión de capital emprendidos por el sector privado en representación del sector público. Sólo los montos de financiamiento pagaderos durante el ejercicio económico en curso y el ejercicio económico siguiente fueron considerados pasivos, el financiamiento restante fue considerado pasivo contingente.

las actividades cuasi fiscales en las empresas públicas no financieras debilitaban el sector privado, requiriendo producción ineficiente (por ejemplo, a través de requisitos de insumos) o reduciendo la competencia en determinados sectores. Sin embargo, sin una exigencia de hacer un inventario y análisis de las actividades cuasi fiscales, ni los responsables de la política ni el público están totalmente al tanto de los costos fiscales de las actividades cuasi fiscales o su impacto sobre su actividad económica más amplia.

Conforme se describe en el Recuadro 4, las actividades cuasi-fiscales han prevalecido en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque en algunos casos se han tomado medidas para reducir o eliminar estas actividades. Tanto las empresas públicas no financieras, incluyendo algunas entidades descentralizadas, como las instituciones financieras públicas han llevado a cabo actividades cuasi-fiscales significativas. A pesar de su relativa abundancia, según los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales, ningún país latinoamericano publicó datos sobre actividades cuasi-fiscales, y sólo Colombia hizo un intento por cuantificar los costos de los precios subsidiados.

Es posible que la última serie de crisis en América Latina haya sido un catalizador para introducir mejoras con respecto a las actividades cuasi-fiscales, pero es posible que los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales también hayan jugado su papel al llamar la atención sobre esta cuestión. Colombia incluye ahora datos sobre algunas actividades cuasi-fiscales en el marco fiscal de mediano plazo que es presentado al Congreso y publicado. México ha comenzado también a informar un "saldo aumentado" que incluye importantes actividades cuasi-fiscales y rubros fuera de presupuesto. En Chile, Honduras y Brasil, algunas actividades cuasi-fiscales han sido reemplazadas por transferencias de presupuesto explícitas para ciertas actividades no comerciales llevadas a cabo por empresas públicas. Paraguay y México han puesto fin a los préstamos dirigidos por parte de las instituciones financieras públicas, y Uruguay también redujo los préstamos subsidiados y eliminó los diferenciales en los impuestos de las empresas públicas y privadas.

#### Recuadro 4

#### Actividades cuasi-fiscales en América Latina registradas en el informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales

*Actividades cuasi-fiscales llevadas a cabo por instituciones fiscales:*

- Mantener sucursales no rentables en áreas pequeñas o rurales (Chile).
- Otorgar seguros a sectores riesgosos o de bajos ingresos de la economía (Chile).
- Dirigir el préstamo a ciertos sectores de la economía –habitualmente agricultura, ciertas industrias y pequeñas empresas– dando como resultado un gran número de préstamos en mora (México, Brasil, Perú, Paraguay, Honduras).
- Otorgar préstamos a tasas por debajo del mercado a determinados grupos o sectores de la economía, el gobierno y entidades del sector público, empleados del sector público, o jubilados (México, Perú, Uruguay, Paraguay, El Salvador).
- Perdón de deudas (a instancias del gobierno).
- Refinanciar préstamos en mora en sectores clave de la economía –generalmente agricultura y pequeñas empresas (Uruguay).
- Fusión forzada con bancos en mora (Guatemala).
- Los depósitos del sector público no son remunerados y generalmente son recursos cautivos (Perú); los depósitos cautivos son remunerados por debajo de las tasas de mercado (Brasil).
- Cobrar al gobierno tasas por encima del mercado por servicios y giros en descubierto (Perú).
- Ofrecer generosas hipotecas o líneas personales de crédito a empleados (Paraguay).
- Promover el comercio exterior (México).

*El banco central está a menudo involucrado en actividades cuasi fiscales como por ejemplo:*

- Tasas de interés cero o simbólicas pagadas sobre depósitos del gobierno (Uruguay, Paraguay, El Salvador, Honduras, Guatemala).
- Los servicios como agente fiscal del gobierno no son remunerados o no son totalmente remunerados (Chile, El Salvador, Honduras).

#### *Gastos extrapresupuestarios*

Además de las actividades cuasi fiscales y de los pasivos contingentes, otros tipos de gastos extra presupuestarios pueden introducir vulnerabilidades fiscales, en particular si no están adecuadamente supervisadas. De acuerdo con los informes sobre la observancia de normas y códigos, el gasto extra presupuestario era rela-

- Pagar intereses sobre deuda relacionada con la reestructuración del sector financiero (Uruguay).
- Absorber pérdidas sobre préstamos del sector público en mora, y pérdidas relacionadas con intervenciones en el sector bancario (Paraguay, Nicaragua, Guatemala).
- Otorgar préstamos garantizados a instituciones financieras públicas o a empresas públicas no financieras (Paraguay) a tasas de interés por debajo del mercado (subsidiadas) (El Salvador).

*Las actividades cuasi-fiscales llevadas a cabo por empresas públicas no financieras incluyen:*

- Precios subsidiados (frecuentemente costo por debajo del promedio) (México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay).
- Subsidio cruzado de distintos usuarios para fines sociales (Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay).
- Subsidios implícitos por servicios prestados a través de bajos porcentajes de recaudación (México).
- Prestación de servicios gratis (agua, electricidad, teléfono o correo) para ciertos grupos o regiones (Nicaragua).
- Inversión dirigida, particularmente en áreas rurales, para transporte, teléfono, electricidad y agua (Guatemala, Paraguay, Uruguay).
- Sobre-empleo o políticas de empleo dirigidas (Uruguay).
- Obligaciones de comprar seguros u otros insumos a otras instituciones financieras públicas o empresas públicas no financieras (Uruguay) o a empresas privadas a precios por encima del mercado (Guatemala).
- Algunas empresas públicas pagaron impuestos no gravados a otras empresas privadas mientras que otras pagaron tasas más bajas o estuvieron exentas de los impuestos comerciales normales tales como el IVA (Uruguay).

Fuente: Informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal.

tivamente común en América Latina. En Chile, los ingresos asignados para la compra de equipos militares eran mantenidos fuera del presupuesto, mientras que Uruguay tenía diversos fondos de seguridad social fuera del presupuesto. En Honduras, el 45% del gasto de inversión fue realizado por un fondo extra presupuestario, el Fondo de inversión social. En Perú, los organismos reguladores y supervisores y los fondos de desarrollo social emprendieron activi-

dades extra presupuestarias significativas. Por último, alrededor de la mitad de los países latinoamericanos con informes sobre la observancia de normas y códigos tenía una serie de instituciones no comerciales sin fines de lucro que no estaban incluidas en el presupuesto (véase más adelante el Cuadro 3 sobre la supervisión de las actividades fiscales).

Reducir la vulnerabilidad fiscal en relación con diversos tipos de actividades fuera de presupuesto requiere una supervisión mejorada, como así también la publicación de informes sobre estas actividades. Si bien se notan ciertos adelantos, la falta de informes y análisis de pasivos contingentes y de actividades cuasi-fiscales continúa siendo una seria debilidad en gran parte de América Latina, que ya ha tenido repercusiones negativas para algunos importantes países de mercados emergentes. El informe mejorado sobre actividades extra-presupuestarias, especialmente instituciones no comerciales sin fines de lucro fuera del mercado, es también importante. Sin embargo, colocar a las actividades cuasi-fiscales y a otros gastos extra-presupuestarios en el presupuesto es la solución preferida porque su inclusión en el presupuesto también los sometería a supervisión y procedimientos presupuestarios regulares y los ayudaría a impedir cualquier uso indebido de recursos públicos. Por último, el gran monto de recursos asignados a estas actividades debería ser reconsiderado a la luz de la necesidad de una mayor flexibilidad presupuestaria.

### **Seguimiento de las actividades fiscales**

La capacidad para evaluar plenamente el impacto de la política fiscal sobre la economía requiere, primero, identificar todas las actividades del gobierno, de modo que éste se defina claramente; segundo, consolidar datos en forma rutinaria para presentar informes regulares sobre las operaciones consolidadas del gobierno general; y tercero, asegurar que el sistema contable presente en forma oportuna datos precisos, incluyendo montos atrasados. De acuerdo con el Cuadro 3, las observaciones del Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales indican que pocos países en América Latina satisfacen este requisito, pero muchos han implementado sistemas de información que les permiten supervisar los montos atrasados y conciliar en forma regular los datos contables con otras fuentes.

**Cuadro 3. Seguimiento de las actividades fiscales**

Fecha IONC	Cumplimiento total con la definición del gobierno de las EFG	Informe s/gobierno general consolidado	Informe central completo	Tiene un sistema de información financiera	Sistema contable puede super- visar montos atrasados	Obligación legal de publicar datos fiscales	Disponibilidad de información al público	Puntaje al Suscribe al SDDS	IPA** (%)
Argentina 1999	(1)	(1)	Sí	Sí	(1)	*	Sí	39	
Brasil 2001	Sí	Sí (6)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	73	
Chile 2003/05	Sí	Sí (6)	Sí (1)	*	Sí (1)	Sí	Sí	*	
Colombia 2003	(2) (3) (5)	(7)	Sí (1)	Sí	Sí	Sí	Sí	57	
El Salvador 2005	(5)	Sí (7)	(1) (8)	Sí	Sí	Sí	Sí	27	
Guatemala 2006	(3)	(7)	(1) (4)	Sí	(9)	Sí	Sí	46	
Honduras 2002/05	Sí (1)	(3) (7)	(1) (4)	Sí (1)	(9)	Sí	Sí	38	
México 2002	(2)	(7) (6)	(1)	(1)	Sí	Sí	Sí	50	
Nicaragua 2002	(2) (3)	(7)	(1) (8)	Sí (1)	Sí	Sí	Sí	20	
Paraguay 2006	(2)	(4)	(4)	Sí (1)	(9) (1)	Sí	Sí	*	
Perú 2004	(2) (3) (5)	Sí	Sí	Sí (1)	(9)	Sí	Sí	77	
Uruguay 2001	(2) (3)	Sí (6)	*	Sí (1)	(9)	*	Sí	*	

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Todas las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI.

Sí: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada.

\* No se hicieron observaciones.

\*\* El índice de presupuesto abierto 2006 evalúa la cantidad de información suministrada a los ciudadanos en 7 documentos de presupuesto clave.

- 1) Mejoras en marcha.
- 2) Algunas empresas públicas no financieras e instituciones financieras públicas incluidas en el gobierno;
- 3) Algunas instituciones financieras públicas no comerciales excluidas (o simplemente transferidas que figuran en el presupuesto);
- 4) Ningún presupuesto del gobierno central consolidado (los organismos descentralizados tienen presupuestos separados presentados al Parlamento);
- 5) Las distintas instituciones informantes utilizan diferentes definiciones para el gobierno;
- 6) Datos no entregados en forma oportuna;
- 7) Sin datos sobre la actividad fiscal del gobierno subnacional/local; dificultades en la consolidación de datos;
- 8) La producción del gobierno central es supervisada, pero no está disponible para el público;
- 9) El sistema puede registrar etapas de gastos, pero no se ha hecho correctamente en la práctica.

### *Definición de gobierno*

Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales de América Latina señalaron que sólo Brasil y Chile cumplían totalmente con la definición estadística financiera del gobierno, con Honduras logrando buenos adelantos en tal sentido. Uno de los principales obstáculos para una definición más clara del gobierno es la existencia de un “sector descentralizado” complejo. La definición del sector descentralizado varía (véase Recuadro 5), pero incluye en general un conjunto mixto de entidades que realizan actividades comerciales y no comerciales. En consecuencia, la distinción entre qué corresponde al sector del gobierno y qué al resto del sector público no está clara.<sup>24</sup>

Las entidades descentralizadas que se dedican principalmente a actividades comerciales por las que cobran un honorario deberán ser clasificadas fuera del sector del gobierno, como instituciones financieras públicas o empresas públicas no financieras, aun cuando lleven a cabo actividades cuasi-fiscales. Otras entidades descentralizadas se ajustan a la definición de instituciones no comerciales sin fines de lucro (NPI), en cuanto realizan principalmente actividades no comerciales que están dirigidas o principalmente financiadas por fuentes de ingreso del gobierno —ya sea transferencias directas o ingresos asignados. Estas entidades deberán ser incluidas en la definición de gobierno general, pero los datos provenientes de los Informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales indican que sólo algunos países en América Latina siguen esta práctica de presupuestar e informar sobre actividades del gobierno.

En Uruguay, algunos organismos descentralizados realizaron actividades comerciales mientras que otros llevaron a cabo actividades no comerciales. Algunas entidades fueron creadas por ley para perseguir metas de política pública. Operaban bajo la ley del sector privado con autonomía para decidir sus propios presupuestos, pero estaban financiadas por una combinación de transferencias del gobierno, ingresos asignados, y exenciones impositivas. En el

<sup>24</sup> El Salvador es otro país en donde hay una distinción bastante clara entre instituciones públicas descentralizadas que realizan funciones no comerciales, que están incluidas en el presupuesto y en las estadísticas financieras del gobierno, y aquellas que realizan funciones comerciales, que sólo están incluidas en estadísticas sobre el sector público. Sin embargo, algunos gastos extra-presupuestarios están excluidos.

**Recuadro 5**  
**El sector descentralizado en los países de América Latina**

- Las entidades descentralizadas tienen autonomía funcional y financiera.
- Su creación y función está basada en la legislación nacional.
- Pueden estar supervisados o no por el gobierno (central).
- Pueden estar financiados por una combinación de cargos por servicios, transferencias del gobierno, o ingresos asignados. Algunos también tienen exenciones impositivas especiales.
- Algunos realizan principalmente actividades no comerciales.
- Algunos realizan actividades comerciales y responden a los incentivos del mercado, pero también pueden realizar actividades cuasi-fiscales significativas.
- Sus presupuestos no son supervisados generalmente por el Ministerio de Economía o el Congreso, aunque en algunos casos sus presupuestos son aprobados por el Congreso.
- Generalmente no están incluidos en el presupuesto del Estado, o en estadísticas oficiales sobre operaciones del gobierno.
- En algunos países (Nicaragua, Guatemala, Honduras, México) existe una distinción entre entidades descentralizadas y desconcentradas. Las actividades desconcentradas tienen menos autonomía, dependen de un ministerio, y pueden ser incluidas en el presupuesto y las estadísticas del gobierno central.
- Los gobiernos subnacionales pueden tener también su propio sector descentralizado.

momento de la conclusión del informe sobre la observancia de normas y códigos, ninguna de estas entidades estaba incluida en el presupuesto del gobierno o en los informes fiscales aun cuando las actividades no comerciales de estas entidades eran responsables de una gran parte de las actividades del gobierno central. En Colombia, el sector descentralizado consistía en "unidades administrativas especiales con personería jurídica (establecimientos públicos), empresas públicas no financieras y sociedades de capital mixto; y otras entidades administrativas con personería jurídica." En Honduras el Informe inicial sobre la observancia de normas y códigos fiscales señaló que los organismos descentralizados no comerciales estaban excluidos del gobierno central. Una actualización del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales (2005) informó que la Nueva Ley de Presupuesto Orgánico (2004) exigía definiciones del gobierno y del sector público de acuerdo con el

Manual de estadísticas financieras del gobierno (2001), pero los informes fiscales y de presupuesto todavía no cumplen con el Manual de Estadísticas Financieras del gobierno (2001).

En Honduras y Paraguay, las entidades descentralizadas tenían su propio presupuesto, separado del presupuesto del gobierno central, que también fue aprobado por la legislatura. Sin embargo, en muchos países, los informes sobre la observancia de normas y códigos indican que sólo se registran transferencias a estas entidades en el presupuesto del gobierno central y no existe información central sobre los presupuestos de este sector. En Perú y Colombia, la falta de una clara definición del gobierno llevó a una situación en la cual diversos organismos publicaban distintas estadísticas sobre las finanzas del gobierno porque cubrían una variedad diferente de instituciones y actividades, haciendo que la información fuera difícil de interpretar.

#### *Supervisar las operaciones consolidadas del gobierno general*

Los informes sobre las actividades fiscales en América Latina parecen ser amplios porque a menudo alegan informar sobre el sector público, pero según los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales, algunas partes del sector del gobierno –instituciones no comerciales sin fines de lucro descentralizadas o gobiernos subnacionales– no estaban incluidas. Algunas no informaron regularmente sobre las operaciones fiscales del gobierno general o incluso sobre las operaciones fiscales consolidadas del gobierno central, tornando difícil evaluar el verdadero volumen y alcance del sector del gobierno. Aunque la descentralización es importante para una gama de países de América Latina, los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales indican que un número de países no recogió ni consolidó datos fiscales del gobierno subnacional porque, o bien no tenían datos sobre las actividades fiscales del gobierno local, o bien una clasificación inconsistente hizo difícil una consolidación significativa.

La mayoría de las economías de los mercados emergentes indican que, aun cuando informan sobre el gobierno general, no tuvieron acceso a datos oportunos sobre las actividades fiscales del gobierno subnacional. En Uruguay, los gobiernos locales no tenían obligación legal de suministrar datos fiscales al gobierno central, y en Paraguay las obligaciones de presentar informes sobre los

gobiernos subnacionales no se hicieron cumplir. No obstante, diversos países están trabajando en expandir la cobertura de sus sistemas de gestión de información para incluir niveles más bajos del gobierno. En Argentina se han desarrollado medidas para mejorar la comparabilidad de los datos del presupuesto provincial y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 exige a las provincias implementar los sistemas de información de gestión financiera que sean compatibles con el sistema de clasificación del gobierno federal. En consecuencia, existe un informe oportuno sobre una amplia definición del gobierno general.

Aun cuando los informes fiscales indican que las finanzas del gobierno subnacional son saludables, debe reconocerse que también pueden realizar las mismas actividades cuasi fiscales y fuera de presupuesto descriptas para el gobierno central, y esto puede ocultar importantes vulnerabilidades fiscales. El gobierno subnacional puede tener fondos extra-presupuestarios o podría respaldar instituciones no comerciales sin fines de lucro. En Colombia, los gobiernos subnacionales son descriptos como teniendo un sector descentralizado similar al encontrado en el nivel nacional del gobierno. Aun cuando los gobiernos subnacionales tengan acceso restringido al crédito, pueden usar los montos en mora para financiar los sobrecostos de gastos. Algunos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales mencionan específicamente el problema de gastar los montos en mora en el nivel local del gobierno. Por lo tanto, no es sólo importante mejorar los informes de los gobiernos subnacionales, sino que una evaluación completa de las vulnerabilidades fiscales requiere examinar las actividades fuera de presupuesto como así también los montos en mora del presupuesto en el nivel subnacional del gobierno.

### *Oportunidad y disponibilidad pública de información*

Las economías de los mercados emergentes tienen un fuerte compromiso de publicar datos fiscales y todos suscriben a los SDDS (estándares especiales de difusión de datos). México publica una gran cantidad de datos fiscales en forma mensual y trimestral en un sitio Web de Internet; y un proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información convertiría en obligación legal publicar datos fiscales adicionales. En Chile se publican datos de ejecución del presupuesto en forma mensual, trimestral y anual en el sitio Web del

presupuesto. En Uruguay, datos fiscales bastante completos se publican mensualmente (excluyendo las finanzas del gobierno local). En Perú, la publicación de información fiscal detallada dentro de límites de tiempo específicos es un requisito legal. En Brasil, los datos detallados sobre las finanzas del gobierno central son publicados mensualmente en un sitio Web del gobierno con un atraso de un mes. En Colombia, varias entidades públicas revelan regularmente un gran volumen de datos sobre finanzas públicas (aunque las coberturas varían) con un atraso de uno a dos meses.

El uso de sistemas de información de gestión financiera para supervisar las actividades fiscales es una fortaleza importante en América Latina. Casi todos los países en América Latina que han realizado un informe sobre la observancia de normas y códigos han instrumentado o están desarrollando un sistema de información de gestión financiera, y como resultado de ello, muchas de las naciones en desarrollo de América Latina están mejor ubicadas para producir datos de más alta calidad que sus contrapartes en otros lugares del mundo (FMI, 2003c). Algunos países han logrado adelantos para ampliar la cobertura de estos sistemas, lo que es compatible con las recomendaciones del informe sobre la observancia de normas y códigos. Otras recomendaciones incluyeron un mejor seguimiento de los montos vencidos, prácticas más fuertes de conciliación, y mejor oportunidad y publicación de informes.

Dada la existencia de sistemas de información de gestión financiera en países latinoamericanos de menores ingresos, los informes sobre la ejecución del presupuesto se podrían hacer en forma más frecuente y oportuna. Por lo tanto, resulta desalentador que algunos de estos países carezcan de un requisito legal para publicar datos sobre la ejecución del presupuesto. En Nicaragua, el informe anual y los informes trimestrales sobre la implementación del presupuesto fueron presentados a la legislatura en forma oportuna, pero ninguno se publicó en el momento de la misión del informe sobre la observancia de normas y códigos. El Banco Central publicó datos mensuales sobre la implementación del presupuesto, pero su cobertura resultó incompleta. En El Salvador, algunos datos fiscales estuvieron disponibles en el sitio Web del Banco Central, pero los informes anuales y mensuales adicionales presentados por el Ministerio de Economía no se publicaron. Sin embargo, se notaron recientes mejoras en la disponibilidad de información sobre política fiscal, desempeño del presupuesto y datos sobre la deuda pública a través

del sitio Web del Ministerio de Economía en Guatemala y Paraguay. En Honduras, la actualización del informe 2005 sobre la observancia de normas y códigos indicó algunas mejoras en la disponibilidad pública de datos, incluyendo la publicación de informes trimestrales sobre la ejecución del proyecto e informes semestrales sobre la deuda pública en el sitio Web del Ministerio de Economía.

### *Confiabilidad de los datos*

El cuadro 4 brinda un resumen acerca de las observaciones del informe en relación con la observancia de normas y códigos sobre conciliación de datos y prácticas de auditoría interna y externa. Los datos presentados por los sistemas contables deberán ser verificados contra fuentes independientes de información para asegurar la exactitud de los datos. Con un sistema de información de gestión financiera que funcione bien debería haber una conciliación de rutina de las cuentas contra la afectación del presupuesto, como así también una conciliación de rutina de cuentas contra estados bancarios. Si bien las prácticas de conciliación en América Latina parecen ser bastante buenas, diversos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales señalaron que la conciliación contra estados bancarios todavía no estaba establecida en forma rutinaria. La conciliación contra la afectación del presupuesto se realizaba en algunos casos sólo en forma anual (México, Uruguay) o no se realizaba (Nicaragua, Chile<sup>25</sup>).

Si bien los montos en mora no fueron identificados como un problema significativo para la mayoría de los países de América Latina, cuando se encuentran bajo presiones fiscales los gobiernos encuentran a menudo alivio postergando los pagos. Un sistema de gestión financiera que pueda supervisar los montos en mora pone más en evidencia el seguimiento de esta práctica. El uso de sistemas de información de gestión financiera de avanzada en la mayoría de los países latinoamericanos significa que cierta acumulación de datos está en general disponible, y en algunos países de mercados emergentes y de bajos ingresos los montos en mora son supervisados en

<sup>25</sup> La actualización del informe 2005 sobre la observancia de normas y códigos fiscales para Chile ha sido implementada con un objetivo de pleno despliegue para 2006. Si bien la actualización no menciona prácticas de conciliación, las mismas han mejorado probablemente con el nuevo sistema.

Cuadro 4. Confiabilidad de los datos y fiscalización

Fecha IONC	Conciliación de rutina contra presupuesto	4.1.3	Conciliación de rutina contra estados bancarios	4.1.3	Fiscalización y auditoría interna efectiva	3.3.3.	Auditoría externa independiente completa	4.2.1	Cuentas anuales audiliadas regularmente	3.4.2	Mecanismos de seguimiento efectivos para auditoría externa	4.2.1
<b>Práctica código</b>	<b>4.1.3</b>	<b>*</b>	<b>4.1.3</b>	<b>*</b>	<b>3.3.3.</b>	<b>*</b>	<b>4.2.1</b>	<b>*</b>	<b>3.4.2</b>	<b>*</b>	<b>4.2.1</b>	<b>*</b>
Argentina 1999	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (1) (4)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	*
Brasil 2001	*	Sí	Sí	Sí	(1)	(1)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	*
Chile 2003/05	Sí	Sí	Sí	Sí	(1)	(1)	Sí (3)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia 2003	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador 2005	Sí	Sí	Sí	Sí	(3)	(3)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala 2006	*	Sí	Sí	Sí	(1) (4)	(1) (4)	Sí (5)	Sí	(1)	(1)	Sí	*
Honduras 2002/05	Sí (2)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	*
México 2002	Sí	Sí	Sí	Sí	(3) (4)	(3) (4)	Sí (5)	Sí	Sí	Sí	Sí	*
Nicaragua 2002	Sí	Sí	Sí	Sí	(1) (4)	(1) (4)	Sí (3) (5)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay 2006	Sí	Sí	Sí	Sí	(1) (4)	(1) (4)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú 2004	Sí (2)	Sí	Sí	Sí	Sí (3)	Sí (3)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay 2001												

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI.  
Sí: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada

\* No se hicieron observaciones en el informe sobre la observancia de normas y códigos.

1) Mejoras en marcha;

2) En forma anual solamente;

3) Débil capacidad;

4) Los roles de auditoría interna y externa requieren clasificación;

5) Cobertura incompleta (gobierno central solamente, algunas instituciones exentas) o no completa en la práctica.

forma efectiva (véase Cuadro 3). La capacidad para supervisar montos en mora en El Salvador, Nicaragua y en cierta medida Honduras los ubica muy por encima de otros países en desarrollo (FMI, 2003c). Sin embargo, los informes sobre la observancia de normas y códigos señalan que algunos otros países de la región no habían implementado prácticas saludables para registrar las etapas del gasto y, en consecuencia, no podían supervisar los montos en mora aun después de invertir en un costoso sistema de información de gestión financiera. Un registro inadecuado en la etapa de compromiso era un problema común. Por ejemplo, en México, los compromisos no se registraron y las obligaciones devengadas fueron registradas al mismo tiempo que la orden de pago. En Guatemala, el compromiso y la obligación devengada también fueron registrados en general en forma simultánea —una práctica que contradice sus reglamentaciones contables. Es posible que en Paraguay el compromiso no haya ingresado en el sistema para nada, dando de este modo lugar a montos en mora sin que el tesoro esté al tanto de ello —aunque esta práctica ha mejorado con respecto a los contratos públicos. En Perú, los compromisos se registraron sobre la base de anticipos mensuales y no sobre el monto real de los contratos y órdenes colocadas. Los montos en mora se han incrementado recientemente en Honduras y no han sido captados totalmente en las cuentas del gobierno.

### *Fiscalización*

Minimizar la corrupción o el mal uso de los recursos públicos requiere desarrollar fuertes controles internos y funciones de auditoría interna y externa. La mayoría de los países de mercados emergentes de América Latina tienen sólidos controles internos y sistemas de auditoría y algunos (Perú y Colombia) han alcanzado recientes mejoras en esta área. Sin embargo, los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales señalaron serios problemas en los países de menores ingresos en donde el control interno y los sistemas de auditoría interna eran todavía débiles —reflejando una dotación inadecuada de unidades de control y una falta de capacidad técnica. Tanto en Paraguay como en Guatemala, la capacidad institucional de las oficinas de auditoría interna variaba mucho, dependiendo de la voluntad del jefe del organismo para asignar recursos humanos y materiales apropiados. En otros casos, la asignación de

responsabilidades para auditoría interna y externa requería aclaración. En estos casos, la oficina de auditoría externa estaba muy involucrada en las decisiones de auditoría interna<sup>26</sup> (aprobar o remover jefes de unidades de auditoría interna, o aprobar planes de auditoría) y también era responsable de examinar y evaluar el sistema de control interno —estando así en riesgo de convertirse en juez y parte del sistema de control interno.

Una oficina de auditoría externa independiente, de alta calidad, es otro ingrediente esencial para asegurar la integridad del sistema de gestión financiera. Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales indicaron que la mayoría de las oficinas de auditoría de América Latina eran consideradas independientes. Las funciones de auditoría en la mayoría de los países de mercados emergentes también eran consideradas efectivas, y muchos de ellos estaban desarrollando sistemas para supervisar los resultados. Sin embargo, los países de ingresos más bajos tuvieron algunas serias debilidades en relación con las restricciones sobre el personal y la experiencia, y la mayoría de ellos no publicaron informes de auditoría ni supervisaron las recomendaciones. Los informes de auditoría en Honduras, Nicaragua y Paraguay eran considerados débiles, faltos de comentarios sustantivos, cobertura y precisión. Un serio problema en Nicaragua fue la falta de una auditoría de las cuentas finales (anuales) del gobierno. En Honduras, las cuentas finales fueron auditadas por primera vez en 2004.

### **Hacer cumplir una dura restricción presupuestaria**

El Cuadro 5 resume prácticas relacionadas con la capacidad para imponer una dura restricción presupuestaria conforme se comenta en la literatura. Algunas de estas prácticas, tales como las facultades del poder ejecutivo, el grado de asignación de fondos, y los límites a los préstamos subnacionales, no están incluidos en el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, pero no obstante muchos informes sobre la observancia de normas y códigos cubrieron estas cuestiones. Otras buenas prácticas en esta área son el uso de nor-

<sup>26</sup> La actualización del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para Honduras señala mejoras en esta área basadas en las recomendaciones del informe original sobre la observancia de normas y códigos fiscales.

Cuadro 5. Hacer cumplir una dura restricción presupuestaria

Fecha ICNC	Clara asignación a los poderes del gobierno	Poder ejecutivo fuerte	Grado mínimo de asignación de fondos	Clara asignación de responsabilidades al gobierno subnacional	1.1.2		Clarios ingresos	Mecanismos de participación del gobierno	Límites o controles sobre deudas y préstamos del gobierno local	Uso de normas fiscales
					1.1.2	1.1.2				
Práctica código	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	1.1.2	3.1.2
Argentina 1999	*	*	*	Sí	*	*	Sí (1)			Sí (1)
Brasil 2001	Sí	(2)				*	Sí (5)			Sí (5)
Chile 2003/05	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (5)			Sí (5)
Colombia 2003	Sí		Sí	(1)		(1)	Sí (1) (5)			Sí (1) (5)
El Salvador 2005	Sí	Sí				Sí				
Guatemala 2006	Sí	(2)		Sí			(4) (5)			(4) (5)
Honduras 2002/05			*	Sí		*	*			*
México 2002	Sí	Sí	*	Sí		(3)				*
Nicaragua 2002	Sí	Sí		Sí						
Paraguay 2006		(2)				(1)	(4)			(4)
Perú 2004		(2)	*	(1)		(1)	Sí (1) (5)			Sí (1) (5)
Uruguay 2001	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí (1)			Sí (1)

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Todas las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI. Sí: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada.

\* No se hicieron observaciones en el informe sobre la observancia de normas y códigos.

1) Mejoras en marcha o señaladas recientemente;

2) El Congreso no tiene restricciones o puede pasarlas por alto para modificar el presupuesto del poder ejecutivo;

3) La asignación de ingresos y transferencia es clara para los gobiernos estatales pero no para los locales;

4) El uso del crédito para financiar gastos locales está prohibido;

5) Ley de transferencia fiscal (o tenía un proyecto de ley en el momento de la misión del informe sobre la observancia de normas y códigos).

mas fiscales, mecanismos claros para las transferencias intergubernamentales, y una clara asignación de responsabilidades para brindar capacidad de gestión.

### *Instituciones presupuestarias fuertes*

Según la literatura sobre instituciones presupuestarias, los mejores resultados fiscales están asociados con una asignación de fondos limitada y un rol del poder ejecutivo más fuerte en el proceso presupuestario. Sin embargo, en muchas economías latinoamericanas el poder legislativo tiene considerables facultades para modificar la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo, y la mayoría tiene un alto grado de asignación de fondos. Los datos del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales indican que esto resultó a menudo en revisiones hacia arriba de las estimaciones de ingresos (a veces con poco fundamento) para financiar gastos adicionales. Por ejemplo, en Honduras y Guatemala no había restricciones sobre la capacidad del poder legislativo para modificar el presupuesto presentado por el poder ejecutivo, y esta facultad fue usada en forma extensa. En Guatemala, el presidente podía vetar el presupuesto aprobado por el poder legislativo, pero en Honduras las amplias atribuciones del poder legislativo para modificar el presupuesto no estaban equilibradas por las atribuciones del poder ejecutivo para vetar el presupuesto. De acuerdo con el informe sobre la observancia de normas y códigos de Paraguay (véase nota al pie 21), el congreso podía expandir “el sobre del presupuesto a través de revisiones poco realistas hacia arriba de proyecciones de ingresos, estando la responsabilidad limitada por la falta de difusión de los debates sobre el presupuesto en el congreso.” En Brasil, una disposición constitucional requiere modificaciones para que los gastos adicionales sean equiparados cancelando otros gastos y/o mediante ingresos adicionales. De acuerdo con el informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales de Brasil (apartado 36) “...las demasiado optimistas revisiones hacia arriba de las estimaciones de ingresos por parte del Congreso incluidas en las propuestas de presupuesto del gobierno, y los incrementos proporcionales en los gastos, han requerido en general una sub-ejecución del presupuesto aprobado en años recientes.”

Además de modificar el presupuesto antes de su aprobación, algunos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales

señalaron que el poder legislativo podía aprobar fácilmente gastos complementarios durante el ejercicio fiscal. En Honduras, cualquier nuevo gasto durante el año requería una fuente específica de ingresos para financiar el gasto, pero en la práctica se aprobaron nuevas asignaciones sin el financiamiento requerido. La legislatura también podía encontrar otras maneras de pasar por alto las restricciones para modificar el presupuesto. En Perú, por ejemplo, el congreso pasó por alto una disposición constitucional en contra de crear o aumentar el gasto público aprobando diversas clases de legislación que otorgaban exenciones impositivas para actividades favorecidas. Cualquier veto presidencial podía ser anulado por una simple mayoría del Congreso.

Para hacer frente a la implementación de estos presupuestos restringidos, el poder ejecutivo tiene que recurrir a una variedad de estrategias que incluyen recortes y límites sobre los compromisos y pagos a fin de evitar el desequilibrio fiscal. Sin embargo, mientras que tales estrategias hacen posible contener el déficit, también pueden tener importantes repercusiones negativas. Quizás los organismos de gastos no puedan planificar gastos de manera efectiva porque el presupuesto exagera el gasto permisible; y si el sistema carece de controles de compromiso, es posible que emerjan montos en mora del presupuesto.

Mientras que los datos del informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales parecen respaldar la noción según la cual un poder ejecutivo débil puede conducir a presupuestos poco realistas y presiones fiscales, algunos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales revelaron casos en que un poder ejecutivo fuerte era responsable de proponer presupuestos poco realistas o confiar demasiado en presupuestos complementarios. De allí que no se pueda asegurar que un poder ejecutivo fuerte será fiscalmente prudente. De hecho, los datos provenientes de los informes sobre la observancia de normas y códigos sugieren que son esenciales líneas claras de responsabilidad frente al público para promover la prudencia fiscal. En diversos países de ingresos más bajos de América Latina la falta de información sobre presupuestos propuestos y definitivos oscureció la responsabilidad de la política fiscal. Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales para Honduras, Paraguay y Guatemala señalaron que la falta de una obligación legal de publicar el proyecto de presupuesto presentado al Congreso o la no difusión de los debates sobre el presupuesto en el

Congreso impedían al público comprender los roles relativos del poder ejecutivo y del legislativo para determinar el presupuesto definitivo. De allí que ninguno de los poderes fue señalado como totalmente responsable por la política fiscal total según lo especificado en el presupuesto final.

Diversos países de mercados emergentes en América Latina han adoptado leyes de responsabilidad fiscal o normas fiscales para tratar de superar las debilidades institucionales y lograr resultados fiscales más sólidos. Otros se han interesado en este tipo de legislación en forma más reciente. Perú comenzó a implementar una ley sobre endeudamiento público en 2005, y Uruguay adoptó una ley de deuda del sector público en 2006 que restringe el crecimiento de la deuda neta. Asimismo, Paraguay adoptó una "regla de oro" (los gastos corrientes no pueden ser financiados por créditos), que ha restringido el déficit fiscal pero permite que el gasto corriente crezca en períodos de alto crecimiento del ingreso. Otro elemento importante de las leyes de responsabilidad fiscal es restringir la deuda del gobierno subnacional tal como se comenta más adelante. Si bien las leyes de responsabilidad fiscal han contribuido a la transparencia de las intenciones políticas, la transparencia de las decisiones presupuestarias podría ser alentada publicando la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo junto con el presupuesto aprobado por la legislatura como así también cualquier enmienda del presupuesto.

### *Relaciones intergubernamentales*

Para alentar la responsabilidad fiscal total y hacer cumplir una dura restricción del presupuesto sobre los niveles más bajos del gobierno, se necesitan claros roles y responsabilidades para cada capa del gobierno, y mecanismos para contener un exceso de confianza en la deuda pública en el nivel subnacional. Quizás porque la descentralización es una estrategia bastante reciente, los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales revelan que una serie de países en América Latina carecían de una clara asignación de responsabilidades a los niveles más bajos del gobierno, resultando en general en una superposición de áreas de responsabilidades de gastos entre los niveles del gobierno. Esta duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación reducen el incremento de eficiencia esperado a partir de la descentralización.

Los gobiernos subnacionales en América Latina tienden a

basarse en un sustancial financiamiento proveniente de los ingresos compartidos y las transferencias intergubernamentales, pero los mecanismos de transferencia ad hoc, complejos y discrecionales, son un problema común. En Honduras, la ley establecía criterios objetivos para la distribución de ingresos compartidos, pero en la práctica las reglas no se aplicaron en su totalidad, y la distribución de una parte significativa estaba determinada en gran parte por los criterios imperantes. En Paraguay y Nicaragua la distribución de algunas transferencias fue negociada en forma anual. En Perú<sup>27</sup> el informe sobre la observancia de normas y códigos señaló que la distribución de transferencias estaba basada en indicadores y ponderaciones que eran determinados en forma anual por el Ministerio de Economía y Finanzas. En Colombia y El Salvador, los elementos discrecionales en la distribución de recursos estaban relacionados con la elección de proyectos de inversión a ser financiados por las transferencias.

Las transferencias discrecionales alientan los pactos, la corrupción y los favores políticos que en último término atenúan las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos destinatarios. Asimismo, las decisiones discrecionales pueden crear inestabilidad para las finanzas del gobierno subnacional que en definitiva pueden contribuir al endeudamiento en el nivel subnacional. Simplificar mecanismos de transferencia y desarrollar principios estables, objetivos para su distribución, crearía una fuente de recursos clara y confiable y contribuiría a una mejor gestión fiscal de los gobiernos subnacionales en América Latina.

Diversos países de América Latina han reaccionado ante la posible amenaza de gobiernos subnacionales sobre-endeudados aprobando leyes de responsabilidad fiscal u otros requisitos que limiten la capacidad de los gobiernos subnacionales para tomar préstamos.

- En Chile se prohibió contraer deudas a las municipalidades.
- En Uruguay, emitir deuda al nivel local requería autorización tanto de la asamblea local como del Congreso por mayoría de votos; pero tomar préstamos de un banco sólo requería autorización de la asamblea local.

<sup>27</sup> La ley de descentralización fiscal, y en 2005 la emisión de sus reglamentaciones instrumentadoras, aclaran ahora las responsabilidades fiscales de los gobiernos subnacionales en Perú.

- En Brasil, la ley de responsabilidad fiscal prohibía las operaciones de crédito o de refinanciamiento entre distintos niveles del gobierno para evitar el riesgo de rescates intragubernamentales. La ley de responsabilidad fiscal (así como los acuerdos de refinanciamiento de deudas) fijó límites de deuda específicos (en relación con los ingresos netos reales) más allá de los cuales se prohíben nuevas deudas.
- En Perú, la modificación de la ley de responsabilidad fiscal introdujo nuevas normas que limitan el déficit y los préstamos a gobiernos subnacionales.
- En Colombia, dos leyes buscaron evitar la creación de un nuevo e insostenible deterioro de las finanzas públicas subnacionales y de la deuda que se había producido antes de la misión del Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales.<sup>28</sup> La ley de reestructuración fiscal territorial estableció que los gastos operativos de las entidades territoriales no pueden superar determinado porcentaje de ingresos de libre disponibilidad.<sup>29</sup> A su vez, había normas respecto de las relaciones e intereses sobre la deuda/ahorro operativo, y deuda/ingreso corriente.

Habrá que tener cuidado cuando el gobierno central aspire a controlar el endeudamiento de niveles más bajos del gobierno dado que aprobar una ley o adoptar una norma no es suficiente para lograr los resultados fiscales deseados. En especial en los países de menores ingresos, puede resultar difícil o imposible supervisar el cumplimiento de las restricciones a la deuda. Asimismo, los gobiernos subnacionales pueden responder a los límites de deuda con medidas que hacen más mal que bien. Según señaláramos más arriba, un modo es “tomar préstamos” de los proveedores, destinatarios de jubilaciones y otros, acumulando obligaciones impagas (montos en mora) que también puede ser muy difícil de supervisar. El descubrimiento de estos montos en mora puede significar otro encubrimiento fiscal

<sup>28</sup> El departamento de Valle y la municipalidad de Cali son mencionados como ejemplos de deuda insostenible en el nivel subnacional.

<sup>29</sup> Por ejemplo, la ley 617 estableció las siguientes sanciones para entidades que superaran los límites: 1) deben presentar un programa de ajuste fiscal MHCP, 2) en el supuesto de no cumplimiento del programa de ajuste, la entidad podrá ser reclasificada bajo una categoría más baja o fusionada con otra entidad territorial, 3) el gobierno nacional no garantizará la deuda de entidades territoriales que no cumplan con la ley.

para los gobiernos centrales. Otro modo de evitar las restricciones para los gobiernos subnacionales es dedicarse a diversos tipos de actividad extra-presupuestaria para ocultar su verdadero endeudamiento. Por lo tanto, se requiere una amplia supervisión de las actividades fiscales descentralizadas para captar todos los riesgos fiscales. Lamentablemente, en muchos casos los sistemas contables y de información subnacionales no están todavía suficientemente avanzados para hacer frente a este desafío.

## **El entorno de negocios**

Atraer inversiones, sostener el crecimiento económico, y asegurar una distribución más amplia de sus beneficios requerirá una mejora significativa en el entorno de negocios de América Latina. Según señaláramos más arriba, los países de América Latina están por detrás de otros mercados emergentes importantes según indicadores clave de gobernabilidad y entorno de negocios. En particular, son necesarias una reforma económica y mejoras en la calidad del entorno regulador junto con una capacidad fortalecida de mecanismos de fiscalización como parte de los esfuerzos totales por reducir la corrupción. El cuadro 6 resume los comentarios del Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales acerca de tales prácticas respecto de las relaciones del gobierno con el sector de negocios. Según el informe sobre la observancia de normas y códigos, Chile era el único país en América Latina que observó buenas prácticas en transparencia fiscal en todas estas áreas, y esto puede ser un factor importante que contribuye a su resistente economía.

### *Impuestos y regulación de los negocios*

La calidad de la ley y la administración impositiva son elementos críticos del entorno de negocios. Los sistemas impositivos en América Latina fueron descritos comúnmente como complejos, y los informes sobre la observancia de normas y códigos señalaron que esto impedía la aplicación transparente de la ley, y daban ocasión para abusos. Chile, El Salvador y Paraguay fueron los únicos países para los cuales el informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales describe a las leyes impositivas como relativamente claras y simples y, junto con Colombia, propusieron posteriormente medidas para simplificar sus sistemas impositivos. A pesar del predominio de

**Cuadro 6. El entorno de negocios**

Fecha IONC	Clara ley impositiva/ criterio Limitado	Gastos impositivos limitados	Datos sobre gastos impositivos publicados	Reglamentación clara, no discrecional del sector privado	Procedimientos de privatización claros, bien supervisados	Legislación s/adquisiciones seguida en la práctica	Clara legislación de trabajo implementada en la práctica
Práctica código	1.2.2	1.2.2	2.1.3	1.1.5	1.1.5	3.3.2	3.3.2
Argentina 1999	(2) (4)	*		Sí	*	(6)	(6)
Brasil 2001	Sí (2)	*	Sí	Sí (2)	Sí	Sí (7)	*
Chile 2003/05	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia 2003	(1) (2)				*	Sí (7)	(6)
El Salvador 2005	Sí (1)	Sí (1)		Sí	Sí	Sí	(3)
Guatemala 2006	(2) (5)		Sí	(2)	Sí	Sí (7) (1)	(3)
Honduras 2002/05	(2)			(1)	*	Sí (1)	(1)
México 2002	(2) (5)		Sí	(1)	*	Sí	(1) (3)
Nicaragua 2002	(4)			Sí	*	Sí (1)	
Paraguay 2006	Sí (1)	Sí (1)		*		Sí (7) (1)	(1) (3)
Perú 2004	(2)		Sí	Sí		(6)	
Uruguay 2001	* (1) (4)	*		(1)	*	(1)	(3)

Fuente: Informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los respectivos países y el personal del FMI. Todas las observaciones derivan de los informes sobre la observancia de normas y códigos de transparencia fiscal o actualizaciones publicadas en el sitio Web del FMI. En varios casos, en particular cuando no se hicieron actualizaciones recientes, pueden haberse producido reformas significativas.

Sí: indica que el país observa u observa en gran parte la práctica indicada.

\* No se hicieron observaciones.

1) Mejoras en marcha.

2) La complejidad reduce la transparencia.

3) Las prácticas discrecionales son un problema.

4) El cumplimiento deficiente, la débil administración, son un problema.

5) Inseguridad creada por cambios frecuentes.

6) La legislación es clara, pero no se sigue en la práctica.

7) Se señalan importantes excepciones.

diversas exenciones impositivas, sólo se publicaron datos sobre gastos impositivos en cuatro países, todos ellos economías de mercados emergentes (Brasil, Chile, México y Perú). Los gastos impositivos introducen incentivos que pueden alentar decisiones ineficientes en el sector privado, y su eficacia para atraer negocios y promover el crecimiento es dudosa.

Los gastos impositivos excesivos y la administración tributaria débil parecieron más severos en países de bajos ingresos. En Honduras, por ejemplo, el informe sobre la observancia de normas y códigos señaló que un excesivo número de exenciones impositivas, exoneraciones y casos de tratamiento diferencial condujo a bajas recaudaciones de ingresos, evasión fiscal y corrupción. Esta situación ha llevado al despido de aproximadamente el 30% de los funcionarios de la administración tributaria debido a prácticas corruptas. En Nicaragua, diversas leyes diseñadas para una amplia gama de fines dieron lugar a normas de exención impositiva. Sin una evaluación de su impacto sobre las recaudaciones de impuestos, era difícil predecir ingresos o evaluar el cumplimiento de las obligaciones impositivas. La situación estaba compuesta por debilidades señaladas en la capacidad administrativa. En Guatemala, el sistema impositivo estaba complicado por numerosos esquemas de excepción. La gran rotación de superintendentes de la administración impositiva también puso de manifiesto la necesidad de proteger a la administración tributaria de la interferencia política y establecer bases claras para la remoción de los cargos.

De acuerdo con los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales, algunos importantes países de mercados emergentes también pudieron mejorar la transparencia de su sistema impositivo. Varios de estos países tenían numerosas exenciones impositivas que estaban determinadas a través de procedimientos complejos. No sólo hubo un gran número de excepciones en Colombia y México, sino que el texto de las leyes y reglamentaciones no siempre era claro. En Perú, el frecuente recurso a moratorias impositivas y planes de pagos diferidos planteaba una amenaza a la transparencia y a la credibilidad de la administración tributaria. Algunos países todavía necesitaban aclarar los derechos de los contribuyentes y asegurar un proceso de apelaciones imparcial. En el momento en que se completó el informe sobre la observancia de normas y códigos en Colombia, los tribunales no eran vistos como independientes y el plazo promedio para apelar una decisión impositiva era de 3 años. En

Chile había esfuerzos en marcha para efectuar apelaciones impositivas de primera ronda independientes de las agencias impositivas hacia fines de 2004. Con posterioridad a los informes sobre la observancia de normas y códigos, Perú ha fortalecido la administración fiscal, y Colombia ha tomado medidas para reformar su sistema impositivo que se espera enfrenten estos problemas.

Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales también señalaron que la reglamentación del sector privado carecía de transparencia en diversos mercados emergentes y países de bajos ingresos en América Latina. En Brasil, la reglamentación por parte del gobierno del sector privado no bancario era compleja, con una serie de estipulaciones legales. En Colombia, el informe sobre la observancia de normas y códigos señaló que el exceso de reglamentaciones en el sector comercial, los trámites burocráticos y los pagos irregulares tuvieron un impacto negativo sobre el desarrollo del sector privado. En Guatemala, la reglamentación del sector privado no fue llevada a cabo a través de simples normas y tampoco se determinaron reglamentaciones de manera abierta. En algunos casos, los cambios frecuentes de las reglamentaciones dieron como resultado un alto nivel de incertidumbre en el sector privado. En Honduras, el informe original sobre la observancia de normas y códigos describía procedimientos excesivamente burocráticos y un amplio criterio para interpretar los estándares regulatorios. Sin embargo, según la actualización del Informe sobre la observancia de normas y códigos (2005), los procedimientos para crear una nueva empresa se han simplificado y se ha fijado un plazo para completar los procedimientos administrativos.

### *Corrupción*

Si bien los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales no están diseñados para descubrir o evaluar el nivel de corrupción, la cuestión de la corrupción surge a menudo en las discusiones acerca de las prácticas de privatización, adquisiciones y empleo. Aunque a menudo se notaron problemas en los países de ingresos más bajos, también aparecían como una debilidad significativa en algunos países de mercados emergentes en América Latina. Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales señalaron irregularidades en el proceso de privatización en Paraguay, que fue suspendido en 2002 cuando la ley de privatización fue derogada

como consecuencia del descontento social. También describieron el proceso de privatización en Guatemala y Perú como falta de transparencia y fiscalización. En Perú, el poder ejecutivo abusó de su autoridad ofreciendo incentivos especiales (desgravaciones impositivas y eximición de deudas) en el proceso de privatización. Se encontró que en casi todos los países de América Latina había prácticas no transparentes con respecto a las decisiones de sueldos y contrataciones (Chile era la excepción). En particular, los sistemas de personal múltiple condujeron a la desigualdad de sueldos/beneficios para aquellos que realizaban trabajos similares. Se encontraron prácticas discrecionales en las contrataciones y despidos y en la determinación de sueldos en algunos países de menores ingresos y en algunos mercados emergentes de América Latina, en donde los informes sobre la observancia de normas y códigos indicaron la necesidad de poner fin al uso de políticas de empleo del gobierno con fines de favoritismo político.

La reforma del sistema de adquisiciones y contrataciones ayudaría a reducir los costos y también a combatir la corrupción. Un serio problema señalado en diversos informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales para los países latinoamericanos era el uso de exenciones especiales para sortear las reglamentaciones relativas a adquisiciones. Por ejemplo, según el informe sobre la observancia de normas y códigos fiscales, "... en Brasil todavía existen riesgos de fraude por las exenciones en licitaciones específicas, que pueden requerir determinados requisitos técnicos y pueden determinar indirectamente la elección de un proveedor en particular..." En Perú, la ley sobre adquisiciones era violada con frecuencia, y se usaban dispensas sin una fuerte justificación para pasar por alto los procedimientos normales de contratación pública. Se declaraban emergencias sin razón para aprovechar las exenciones de los procesos licitatorios bajo estas condiciones, y se abusaba de las disposiciones legales para hacer agregados a los contratos. Además, había importantes excepciones para instituciones específicas que no tenían justificación. A pesar de las mejoras en la reglamentación sobre adquisiciones en Colombia y Nicaragua, los informes sobre la observancia de normas y códigos señalaban que todavía quedaba un gran número de excepciones. En Nicaragua, por ejemplo, las excepciones cubrían las empresas públicas en el transporte y la infraestructura y las adquisiciones por parte del ejército y de la policía.

## **V. Mejorar la transparencia y la gestión fiscal**

América Latina ha emergido de la reciente recesión en la región para lograr su tasa de crecimiento más alta a partir de 1997. Mantener el crecimiento y evitar las crisis futuras dependerá de la instrumentación de finanzas públicas sustentables. Un desafío clave es la necesidad de atacar los altos niveles de deuda pública, según lo señalado a fines de 2006 por el Director Gerente del FMI: “la deuda pública en la región ha caído... Pero el nivel de deuda es todavía tan alto como en 1999-2000 –años inmediatos anteriores a las crisis de América Latina.”<sup>30</sup> Se necesitan reformas fiscales para obtener ingresos, restringir el gasto y transferirlos hacia programas en beneficio de los pobres para promover la estabilidad y reducir la desigualdad. Las evaluaciones respecto del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal en América Latina sugieren importantes debilidades en las instituciones fiscales que limitan la responsabilidad y oscurecen el riesgo fiscal. Las reformas fiscales que fortalezcan las prácticas de transparencia fiscal deberían ser un elemento clave en el esfuerzo por mejorar la gestión fiscal, lograr la sustentabilidad de la deuda, y mejorar la credibilidad de la política fiscal en América Latina. En términos generales, en orden de prioridad para la región, estas reformas incluyen: promover un entorno de negocios transparente, informar sobre los riesgos fiscales, promover el acceso del público a la información fiscal, fortalecer los mecanismos de fiscalización, extender la cobertura de la información fiscal, desarrollar marcos de presupuesto a mediano plazo, y promover las relaciones intergubernamentales transparentes. Por supuesto, las prioridades varían según los países en forma individual.

### **Promover un entorno de negocios transparente**

Para desarrollar una economía más fuerte y resistente, la reforma impositiva y regulatoria debería ser una prioridad máxima para muchos países de América Latina. Estas son áreas en donde la región queda claramente por detrás de otras regiones el mundo. Los

<sup>30</sup> “América Latina: entre el populismo y la modernidad”: discurso de Rodrigo de Rato en la Conferencia de la Fundación Internacional por la Libertad, Cato Institute, Washington, DC, 30 de noviembre de 2006.

regímenes de impuestos simplificados no sólo serían más transparentes, sino que elevarían la recaudación de ingresos reduciendo al mismo tiempo los costos de tal recaudación. Varios países están tomando ahora medidas en esta dirección. La publicación de estados sobre los gastos impositivos destacaría los costos de las exenciones de impuestos excesivas y promovería el interés por reducir las. Asimismo, se necesita modernizar lo más posible las regulaciones que afectan las operaciones comerciales para promover el fácil ingreso y egreso de firmas y para minimizar las restricciones que se puedan usar mal. Sistemas reguladores más estables y permanentes reducirán la incertidumbre, promoverán la equidad y fortalecerán el entorno de negocios en gran parte de América Latina.

### **Informar sobre riesgos fiscales**

La sustentabilidad fiscal y la estabilidad económica requieren que todos los tipos de riesgos fiscales sean identificados y controlados, y que se tomen medidas para minimizar la exposición a tales riesgos. Además de los shocks externos y de errores de pronóstico, las vulnerabilidades fiscales derivan de diversas actividades fuera de presupuesto como, por ejemplo, los pasivos contingentes, actividades cuasi fiscales y otros tipos de operaciones extra presupuestarias. Los pasivos contingentes en América Latina van más allá de la lista usual de préstamos garantizados por el gobierno e incluyen los costos posibles de fallos judiciales, recapitalización bancaria, rescates de empresas estatales, contingencias en contratos de alianzas públicas y privadas, rescates de gobiernos subnacionales, y costos relacionados con las reformas al sistema de jubilaciones públicas. Si bien algunos países en América Latina han mejorado la gestión de los pasivos contingentes y producen informes abarcadores sobre ellos, esta práctica requiere ser adoptada en toda la región. En forma similar, como las actividades cuasi-fiscales están extendidas en América Latina, deben publicarse informes regulares sobre su alcance y costos. En la actualidad, sólo Colombia produce un informe que resume los costos de algunas de estas actividades. Los países en la región deben dar gran prioridad a la recolección de datos sobre todos los tipos de compromisos fuera de presupuesto que tendrán impacto sobre los presupuestos corrientes y futuros, y cuestionar la justificación de tales actividades. Una consecuencia útil de publicar estimaciones de costos de estas actividades es que puede ayudar a influir

en el respaldo popular para eliminarlas. Por otra parte, si se decidiera que estas actividades están plenamente justificadas, deberían ser incorporadas en el presupuesto y estar sujetas al mismo escrutinio y reglamentaciones que los gastos presupuestados.

### **Mantener al público informado**

Aunque los países de mercados emergentes de América Latina suscriben a las normas especiales de difusión de datos (SDDS) y hacen buen uso de Internet para publicar datos, algunos países de ingresos más bajos podrían fortalecer su compromiso para publicar informes fiscales regulares. Al invertir en sistemas de información de gestión financiera (FMIS), los países de América Latina se han colocado en una buena posición para producir datos fiscales significativos y confiables en forma oportuna. Estos países podrían estar fijando los estándares de calidad de los datos fiscales para países de mercados emergentes y en desarrollo en otras regiones. Sin embargo, no llegan a alcanzar este potencial. Los informes internos producidos para la gestión fiscal deben ser puestos a disposición del público –como mínimo mediante publicación en el sitio Web del gobierno. Este sería un sistema simple, y efectivo en cuanto a costos, para informar a los mercados y mejorar la capacidad de la sociedad civil de controlar y evaluar las políticas fiscales. Esto también brindaría un incentivo extra para mejorar la calidad de los datos, por ejemplo, mejorando y regularizando las prácticas de conciliación. Diversos países podrían concentrarse en hacer cumplir con mayor firmeza las prácticas contables para permitirles controlar los montos vencidos en forma efectiva. También se deberán hacer esfuerzos para expandir el contenido de los informes fiscales publicados, en particular análisis de riesgos fiscales y sustentabilidad.

Una mayor transparencia en el proceso de formulación del presupuesto puede ayudar a endurecer la restricción del presupuesto y forzar a que tanto el ejecutivo como el legislativo sean más responsables ante el público. Esto requeriría la publicación oportuna del proyecto de presupuesto del ejecutivo enviado a la legislatura, abrir el debate legislativo, y la publicación del proyecto final aprobado y cualesquiera asignaciones complementarias durante el año. La publicación oportuna del desempeño del presupuesto comparado con las estimaciones presupuestarias, una explicación de los desvíos del presupuesto, así como una exigencia de revisión del presu-

puesto a mediados de año no sólo revelarán estimaciones de ingresos poco realistas, sino que también mejorará la responsabilidad y la credibilidad de las decisiones de política fiscal.

### **Fortalecer la fiscalización de las actividades fiscales**

Un gobierno que funcione bien podría ser considerado parte del entorno de negocios más amplio, especialmente dada la evidencia de una relación positiva entre la inversión extranjera y la gobernabilidad. Sin embargo, las pruebas indican que la mayoría de la región está por detrás de otros países de mercados emergentes respecto de medidas críticas de gobernabilidad. Algunos países en América Latina podrían fortalecer la gobernabilidad extendiendo la cobertura de instituciones sujetas a auditorías regulares, y publicando informes de auditoría interna y externa para promover la responsabilidad ante el público. Muchos países podrían desarrollar también mecanismos de seguimiento más efectivos para asegurar que se implementen las recomendaciones de estos Informes. Esto ayudaría para impedir o detectar la corrupción, y promover un gobierno más efectivo en general. Más específicamente, las grandes transacciones entre el gobierno y el sector privado, como ocurre en las adquisiciones y las privatizaciones, necesitan recibir un escrutinio más fuerte. También deben examinarse las exenciones especiales con respecto a las reglamentaciones sobre adquisiciones con el objeto de eliminarlas en la medida de lo posible.

### **Extender la cobertura del presupuesto y de los informes fiscales**

Mejorar la cobertura y disminuir la rigidez del presupuesto reduciendo las actividades extra presupuestarias es importante para muchos países en América Latina, mientras que extender la cobertura al gobierno en general es una importante prioridad para países más descentralizados de la región. Los Informes de rutina sobre la totalidad de las actividades generales del gobierno son necesarios para comprender el tamaño completo y el alcance del gobierno, y reducir la vulnerabilidad fiscal introducida por las acciones independientes de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esto es un desafío por dos razones. Primero, la existencia de numerosas entidades descentralizadas que llevan a cabo una mezcla de actividades

comerciales y no comerciales hace difícil identificar todas las instituciones que deben formar parte del gobierno. Segundo, la contabilidad y la presentación de informes por parte de los gobiernos subnacionales son débiles, y debido a la clasificación no estándar de gastos, a menudo no se pueden consolidar en forma significativa. Atacar estas cuestiones requerirá tomar un inventario de todas aquellas instituciones que satisfagan la definición estadística de finanzas del gobierno, y someter estas instituciones a estrictas normas sobre la presentación de informes que permitan al Ministerio de Economía producir informes oportunos sobre operaciones consolidadas del gobierno general. Una opción, aunque costosa, es la expansión de los sistemas de información de gestión financiera para incluir todas las instituciones del gobierno.

### **Desarrollar un marco presupuestario de mediano plazo**

Para desarrollar una credibilidad de política fiscal, una prioridad importante para algunos países de América Latina es la necesidad de abandonar los planes de desarrollo o inversión estáticos realizados en forma aislada del proceso de presupuesto anual. En cambio, los planes de gasto de capital deben ser integrados a un marco de mediano plazo realista con estimaciones renovables que alimenten la preparación del presupuesto anual. Dado que los planes a mediano plazo tienen que ser construidos sobre un presupuesto anual realista, mejorar la calidad de las estimaciones presupuestarias es un importante primer paso para algunos países en América Latina. El desempeño del presupuesto deberá ser analizado con respecto al presupuesto original, y esta información usada para desarrollar estimaciones presupuestarias más precisas. Otros requisitos son la especificación de un marco macroeconómico de varios años que esté abierto al escrutinio del público y sea explicado en el documento del presupuesto, y mejores vínculos entre los planes de gastos corrientes y los proyectos de capital en marcha o cerca de su conclusión.

Una serie de países de mercados emergentes y de bajos ingresos ha alcanzado recientemente progresos considerables para implementar marcos presupuestarios de mediano plazo y otros pueden aprender de sus experiencias. A medida que los países comienzan a desarrollar un marco presupuestario de mediano plazo, necesitarán involucrar a sus ministerios de gastos en el desarrollo de esti-

maciones detalladas de mediano plazo, que deberán ser recibidas luego como parte del proceso de presupuesto anual e incluidas en el documento del presupuesto. A medida que mejore la calidad de las estimaciones a futuro, las mismas podrán servir de base para el presupuesto anual de los años siguientes con el propósito de profundizar la conexión entre planes de años futuros y el proceso de preparación del presupuesto anual. El presupuesto a mediano plazo se convertirá entonces en una declaración creíble de intenciones de política fiscal y un medio para evitar la política fiscal procíclica. El marco presupuestario de mediano plazo deberá ser reconocido también como una herramienta valiosa para la reasignación de planes de gastos hacia los programas destinados a los pobres.

### **Promover relaciones intergubernamentales transparentes**

Los países que hayan buscado la descentralización necesitan dar una prioridad relativamente alta a promover la transparencia fiscal en las relaciones intergubernamentales. La descentralización ha convertido a los gobiernos subnacionales en importantes jugadores en la prestación de servicios del gobierno, pero también han sido una fuente de desequilibrio fiscal en algunos países. Una desconexión entre aquellos que pagan por los servicios locales (transferencias del gobierno central y, a veces, rescates) y aquellos que se benefician con ellos, debilita los incentivos para que los gobiernos subnacionales gasten sabiamente o controlen su endeudamiento. Sin una fuerte fiscalización local para hacer que los funcionarios se hagan responsables, tal escenario puede ser una invitación abierta a la ineficiencia y/o corrupción en el nivel subnacional del gobierno. Promover la transparencia fiscal en el nivel local a través de un Informe fiscal de mayor calidad incluyendo las actividades cuasi-fiscales, las transacciones fuera del presupuesto y los montos en mora, puede mantener informados a los electores locales y también permitir que el gobierno central controle mejor las actividades fiscales de los gobiernos subnacionales. Esto es particularmente importante cuando los gobiernos subnacionales están sujetos a límites legales de deuda, dado que las actividades fuera del presupuesto o los montos atrasados pueden ocultar su verdadero endeudamiento.

Las políticas de descentralización bien diseñadas deberán incluir una clara asignación de responsabilidades, generalmente excluyente, y transferencias basadas en criterios estables y transparentes.

Las fuentes predecibles de financiamiento permitirán a los gobiernos subnacionales ser más efectivos para llevar a cabo sus responsabilidades asignadas. El gobierno central también puede, a través del diseño de mecanismos de transferencia, limitar el potencial para el gobierno subnacional de pasar por alto restricciones fuertes de presupuesto. Por ejemplo, se podrán efectuar transferencias siempre que se satisfagan los requisitos de presentar informes o las mismas se podrán destinar a la reducción de la deuda o al servicio de la misma cuando se hayan superado los límites legales de la deuda.

## Referencias

- Ahmad, Ehtisham y Giorgio Brosio, 2006, *Handbook of Fiscal Federalism*, (Cheltenham: Edward Elger Publishing).
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, 1999, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 2 (Agosto), páginas 253 a 273.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti, 1995, "The Political Economy of Budget Deficits", *Documentos del equipo*, Volumen 42 (Marzo), páginas 1 a 31.
- Artana, Daniel, Ricardo Lopez Murphy, y Fernando Navajos, 2003, "A Fiscal Policy Agenda", Capítulo 4 en *After the Washington Consensus*, ed. por Pablo Kuczynski y John Williamson (Washington Institution for International Economics), páginas 75 a 101.
- Berg, Andrew, Jonathan D. Ostry, y Jeromin Zettelmeyer, 2006, "What Makes Growth Sustained?" Documento presentado en el Taller del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional, "Economic Growth and Latin America: What Have We Learned?" Washington, Noviembre 17.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi, 2004, "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American experiences", Documento preparado para la Conferencia del Banco Mundial/FMI sobre normas basadas en la política fiscal de las economías de los mercados emergentes, Oaxaca, México, Febrero 14-16, 2004.
- Calderón, Cesar, William Easterly y Luis Servén (2002), "How Did Latin America's Infrastructure Fare in the Era of Macroeconomic Crises?" Banco Central de Chile, Documento de Trabajo No. 185, Santiago, Chile.
- Chu, Ke-Young, Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", WIDER Documento de Trabajo No. 214, Helsinki, Finlandia.
- Clements, Benedict, Christopher Faircloth, y Marijn Verhoeven (2007), "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues", Documento de Trabajo del FMI 07/21 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Cole, Harold L., Lee E. Ohanian, Alvaro Riascos, y James A. Schmitz, Jr., 2004, "Latin America in the Rearview Mirror", NBER Documento de Trabajo 11008, (Cambridge, MA: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).
- Corbacho, Ana, y Hamid Davoodi, 2002, "Expenditure Issues and Governance in Central America", Documento de Trabajo del FMI 02/187 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Craig, Jon y Alvaro Manoel, 2002, "Fiscal Management Systems in Selected

Anglo and Latin American Countries—a Comparative Assessment”, documento no publicado (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Daseking, Christina, Atish Ghosh, Timothy Lane, y Alun Thomas, 2004, *Lessons from the Crisis in Argentina*, Documento Ocasional del FMI 236, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Drabek, Zdenek y Warren Payne, 2001, “The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment”, WTO Documento de Trabajo del Equipo ERAD-99-02 (Ginebra: Organización Mundial del Trabajo).

Engel, Eduardo, Ronald Fischer, y Alexander Galetovic, 2003, “Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong”, *Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economics Association (LACEA)*, Vol. 4, No. 1 (Otoño), páginas 129 a 158.

Espinosa, Marco y Steven Phillips, 2004, “The Role of Institutions in Chile” (capítulo 2) en *Chile: Institutions and Policies Underpinning Stability and Growth* por Eliot Kalter, Steven Phillips, Marco A. Espinosa-Vega, Rodolfo Luzio, Mauricio Villafuerte, y Manmohan Singh, documento ocasional No. 231, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fabrizio, Stafania y Ashoka Mody, 2006, “Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?” Documento de trabajo del FMI 06/123 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Frankel, Jeffrey A., y Andrew K. Rose, 1996, “Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment”, *Journal of International Economics*, Vol. 41 (Noviembre). Páginas 351-66.

Gavin, Michael y Roberto Perotti, 1997, “Fiscal Policy in Latin America”, *NBER Macroeconomics Annual 1997*, (Cambridge: MIT Press).

Gelos, R. Gaston y Shang-jin Wei, 2002, “Transparency and International Investor Behavior”, Documento de Trabajo del FMI 02/174 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gleich, Holger, 2003, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries”, Documento de Trabajo del Banco Central Europeo No. 215 (Francfort: Banco Central Europeo).

Glennerster, Rachel y Yongseok Shin, 2003, “Is Transparency Good for You and Can the IMF Help?” Documento de trabajo del FMI 03/132 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Hameed, Farhan, 2005, “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, Documento de trabajo del FMI 05/225, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Hemming, Richard, y Teresa Ter-Minassian, 2003, “Public Debt Dynamics and Fiscal Adjustment”, in *Managing Financial Crises: Recent Experience and Lessons for Latin America*, Documento ocasional del FMI 217, (Washington: Fondo Monetario Internacional) páginas 65 a 84.

Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, y Banco Mundial, 2004, *Joint Latin American Priorities Paper*, borrador no publicado.

Proyecto de Presupuesto Internacional, 2006, *Iniciativa de Presupuesto Abierto 2006*, (Washington: Center on Budget and Policy Priorities). <http://www.openbudgetindex.org/>

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2001, *Government Finance Statistics Manual 2001*, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2003a, *World Economic Outlook: Growth and Institutions*, Abril 2003, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2003b, *World Economic Outlook: A Survey by the Staff of the International Monetary Fund*, Octubre 2003, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2003c, *Assessing and Promoting Fiscal Transparency: A Report on Progress*, Marzo 2003, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2005, *World Economic Outlook: Building Institutions*, Septiembre 2005, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2006, *World Economic Outlook*, Abril 2006, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2007, *World Economic Outlook*, Abril 2007, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi, 2000, "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, Vol. 61, Abril 2000, páginas 305 a 333.

Kaufmann, Daniel, 2004, "Governance Redux: The Empirical Challenge", en *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. (New York: Oxford University Press), páginas 137 a 164.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi, 2003, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", Documento de trabajo de investigaciones políticas 3106, (Washington: Banco Mundial).

Kopits, George y Jon Craig, 1998, *Transparency in Government Operation*, Documento Ocasional del FMI No. 158 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Krafchik, Warren, "Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work", Documento del Proyecto de Presupuesto Internacional (Washington: Proyecto de Presupuesto Internacional). <http://www.internationalbudget.org/resources/index.htm>

- Krueger, Anne O., 2006, "Macroeconomic Situation and External Debt in Latin America". Observaciones de la conferencia sobre canjes de deuda por educación copatrocinada por la Secretaría General Iberoamericana y el Ministerio Español de Economía y Finanzas, Madrid, 1 de Febrero de 2006.
- Lloyd-Sherlock, Peter, 2000, "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America", *Journal of International Development*, Vol. 12, No. 1
- Montero, Alfred P., y David J. Samuels, 2004, *Decentralization and Democracy in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Porter, Michael E., Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, y Augusto Lopez-Claros, 2004, *Global Competitiveness Report 2004-2005* (Ginebra: Foro Económico Mundial).
- Peterson, George E., 1997, "Decentralization in Latin America", Documento de Investigación del Banco Mundial, (Washington: Banco Mundial).
- Ravallion, Martin, 2001, "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, Vol. 29 (Noviembre), páginas 1803-15.
- Reisen, Helmut y Marcelo Soto, 2001, "Which Types of Capital Inflows Foster Developing-Country Growth?" *International Finance*, Vol. 4 (Primavera), páginas 1 a 14.
- Rodrik, Daniel, Arvind Subramanian, y Francesco Trebbi, 2002, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, NBER Documento de Trabajo 9305, (Cambridge: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas).
- Saavedra, Jaime y Omar S. Arias, 2005, "Stuck in a Rut: Avenues for Combating Persistent Poverty and Inequality in Latin America", in *Finance and Development*, Vol. 42 No. 4 (Diciembre) páginas 18 a 22.
- Shah y Schacter, 2004, "Combating Corruption: Look Before You Leap", *Finance and Development*, Diciembre 2004, páginas 40 a 43.
- Shome, Parthasarathi, 1999, "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", Documento de trabajo del FMI 99/19 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Singh, Anoop, 2006, "Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons from Latin America", Documento de Trabajo del FMI 06/166 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Singh, Anoop y Charles Collyns, 2005, "Latin America's Resurgence", in *Finance and Development*, Vol. 42 No. 4 (Diciembre) páginas 8 a 13.
- Singh, Anoop, Agnes Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith, y Robert Rennhack, 2005, *Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990s*, Documento Ocasional 238, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Smoke, Paul, Eduardo J. Gomez y George E. Peterson (eds.), 2007, *Decentralization in Asia and Latin America: A Comparative Interdisciplinary Perspective* (Northampton: Edward Elgar Publishing).

Ter-Minassian, Teresa y Gerd Schwartz, 1997, "The Role of Fiscal Policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America", Documento de Trabajo del FMI 97/94 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Webb, Steve, 2004, "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience, Vol. 1 de 1", Documento de trabajo de investigaciones políticas No. 3309, Fondo Monetario Internacional, 2003, *World Economic Outlook*, Octubre 2003, (Washington: Banco Mundial).

Banco Mundial (BM), 2002, *Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002, (New York: Oxford University Press).

Banco Mundial (BM), 2004, *A Better Investment Climate for Everyone*, World Development Report 2005, (New York: Oxford University Press).

Foro Económico Mundial (Sala-i-Martin, Xavier, ed), 2004, *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. (New York: Oxford University Press).

Zee, Howell H., Janet G. Stotsky, y Eduardo Ley, 2002, "Tax Incentives for Business Investment", *World Development*, Vol. 30 (Septiembre), páginas 1497-1516.

Zettelmeyer, Jeromin, 2006, "Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments", Documento de trabajo del FMI 06/210, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

*Esta edición se terminó de imprimir en  
Gráfica Laf S.R.L. en el mes de Marzo de 2008  
Monteagudo 741 - Villa Lynch - San Martín - Provincia de Buenos Aires*