

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: efectividad en el desarrollo y
gestión presupuestaria por resultados**

Operaciones Extrapresupuestarias

Informe

**Ana María Jul
Consultora**

Santiago, marzo de 2006

Índice	Página
Siglas	5
Prefacio	9
Resumen Ejecutivo	10
I. Marco Conceptual—Operaciones Extrapresupuestarias	12
1. Presupuesto	12
1.1. Funciones del presupuesto	12
1.2. Principios del presupuesto	12
2. Operaciones Extrapresupuestarias	13
2.1. Gastos extrapresupuestarios	13
2.1.1. Fondos extrapresupuestarios	13
2.1.2. Préstamos directos	14
2.1.3. Garantías	14
2.1.4. Asociaciones público-privadas	14
2.1.5. Actividades cuasifiscales	15
2.1.6. Normas y prácticas presupuestarias	17
2.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás	17
2.2.1. Vinculación de ingresos	18
2.2.2. Requisitos de gastos	18
2.2.3. Gastos tributarios	19
2.3. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas	19
3. Otras consideraciones	19
3.1. Papel del congreso	19
3.2. Ley de responsabilidad fiscal	20
II. Lineamientos de Mejores Prácticas para Operaciones Extrapresupuestarias	21
1. Lineamientos de la OCED	21
1.1. Gastos extrapresupuestarios	21
1.1.1. Fondos extrapresupuestarios	21
1.1.2. Préstamos directos	21
1.1.3. Garantías	22

1.2.	Gastos-efectuados-por-detrás-de-la-puerta	24
1.2.1.	Gastos tributarios	24
2.	Lineamientos Complementarios y Alternativos	25
2.1.	Gastos extrapresupuestarios	26
2.1.1.	Fondos extrapresupuestarios	26
2.1.2.	Préstamos directos	27
2.1.3.	Garantías	29
2.1.4.	Asociaciones Público-Privadas	32
2.1.5.	Actividades Cuasifiscales	34
2.1.6.	Normas y prácticas presupuestarias	35
2.2.	Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás	38
2.2.1.	Vinculación de ingresos	38
2.2.2.	Requisitos de gastos	39
2.2.3.	Gastos Tributarios	39
2.3.	Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas	39
2.4.	Otras consideraciones	39
2.4.1.	Papel del congreso	39
2.4.2.	Ley de responsabilidad fiscal	40
III.	Manejo de Operaciones Extrapresupuestarias	41
	Brasil	41
1.	Marco legal	41
2.	Cobertura del presupuesto	41
3.	Reserva de contingencia	42
4.	Papel del congreso	42
5.	Indicadores fiscales	42
6.	Reglas fiscales	42
7.	Operaciones extrapresupuestarias	47
8.	Diagnóstico	52
9.	Recomendaciones	54
	Chile	56
1.	Marco legal	56
2.	Cobertura del presupuesto	56
3.	Reserva de contingencia	57
4.	Papel del congreso	57
5.	Indicadores fiscales	57
6.	Reglas fiscales	58
7.	Operaciones extrapresupuestarias	58
8.	Diagnóstico	70

9.	Recomendaciones	72
	Ecuador	74
1.	Marco legal	74
2.	Cobertura del presupuesto	75
3.	Reserva de contingencia	75
4.	Papel del congreso	75
5.	Indicadores fiscales	76
6.	Reglas fiscales	76
7.	Operaciones extrapresupuestarias	78
8.	Diagnóstico	87
9.	Recomendaciones	89
	Mexico	91
1.	Marco legal	91
2.	Cobertura del presupuesto	92
3.	Reserva de contingencia	92
4.	Papel del congreso	92
5.	Indicadores fiscales	93
6.	Reglas fiscales	95
7.	Operaciones extrapresupuestarias	98
8.	Diagnóstico	115
9.	Recomendaciones	117
IV.	Otras Experiencias de Operaciones Extrapresupuestarias	120
	Colombia	120
	Corea	125
	El Salvador	127
	Hungría	129
	India	133
	Polonia	134
	Turquía	137
V.	Conclusiones	141
	Bibliografía	150

SIGLAS

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
AFP	Acta de Finanzas Públicas
AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
AI	Aportes Iniciales
ANDA	Empresa de Agua Potable
ANTEL	Empresa de Telecomunicaciones
APP	Asociación Público-Privada
ARE	Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central de Brasil
CCCH	Banco Central de Chile
BCE	Banco Central de Ecuador
BCR	Banco Central de Reserva
BDyFP	Bancos de Desarrollo y Fondos Públicos
BEDE	Banco del Estado
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco de México
BNF	Banco Nacional de Fomento
BR	Banco de la República
BT	Balance Tradicional
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCC	Comité Coordinador de Petróleo
CEF	Caja Económica Federal
CEP	Consejo de Empresas Públicas
CEREPS	Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal
CFE	Compañía Federal de Electricidad
CFN	Corporación Financiera Nacional
CG	Consejo de Gestión
CGR	Contraloría General de la República
CNBV	Comisión Nacional de la Banca y los Valores
CODELCO	Corporación del Cobre
CONFIS	Consejo de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CUF	Cuenta Única Fiscal
DEEPC	Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo
DFE	Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización
DIPRES	Dirección de Presupuestos

DOH	Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos
DPN	Departamento de Planeación Nacional
DRU	Desvinculación de Ingresos Federales
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
EMGEA	Empresa Gestora de Activos
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
ENAP	Empresa Nacional de Petróleo
FAC	Fondo de Ahorro y Contingencia
FARAC	Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas
FARP	Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones
FCC	Fondo de Compensación del Cobre
FCCEE	Fondo de Compromisos Contingentes de Entidades Fiscales
FCVS	Fondo de Compensación de Variaciones Salariales
FEIEF	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
FEIP	Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros
FEIIP	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público
FEP	Fondo de Estabilización del Petróleo
FEPP	Fondo de Estabilización de los Precios del Petróleo
FGP	Fondo de Garantía de Asociaciones Público- Privadas
FGTS	Fondo de Garantía de Tiempo y Servicio
FI	Fondo de Infraestructura
FINA	Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FINFRA	Fondo de Inversión en Infraestructura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección de Ahorros
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FSE	Fondo Social de Emergencia
IANC	Instituciones Autónomas no Comerciales
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFP	Informe de Finanzas Públicas
IMG	Ingresos Mínimos Garantizados
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISS	Instituto del Seguro Social

ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA	Ley de Apropriaciones
LAFE	Ley de Administración Financiera del Estado
LFC	Compañía Luz y Fuerza del Centro
LIF	Ley de Ingresos Anuales de la Federación
LRC	Ley Reservada del Cobre
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
LDO	Ley de Directrices Presupuestarias
LGDP	Ley General de Deuda Pública
LOA	Ley Presupuestaria Anual
MCC	Mecanismo de Cobertura Cambiaria
MCI	Mecanismo de Coparticipación de los Ingresos
MDI	Mecanismo de Distribución de Ingresos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MP	Ministerio de Planificación
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MVPI	Menor Valor Presente de los Ingresos
NESP	Necesidades de Endeudamiento del Sector Público
OCED	Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo
PAD	Programa de Apoyo a Deudores
PDPS	Plan de Desarrollo Productivo Sustentable
PE	PetroEcuador
PEF	Presupuesto de Egresos Anuales de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PF	Plan Financiero
PGE	Presupuesto General del Estado
PGN	Presupuesto General de la Nación
PI	Presupuesto de Ingresos
PIB	Producto Interno Bruto
PIDIREGAS	Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PPA	Plan Plurianual

PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
PRODETUR	Programa de Desarrollo del Turismo en el Nordeste
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
ROSC	<i>Report on the Observance of Standards and Codes</i>
RPI	Restricción Presupuestaria Intertemporal
SAFI	Sistema de Administración Financiera
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEP	Secretaría de Empresas Públicas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP	Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público
SIAFF	Sistema Integrado de Administración Financiera Federal
SII	Servicio de Impuestos Internos
SRI	Servicio de Rentas Internas
Tesofe	Tesorería de la Federación
UCC	Unidad Coordinadora de Concesiones
VP	Valor Presente
VPN	Valor Presente Neto
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>

PREFACIO

Este documento constituye el informe elaborado bajo la consultoría que sobre operaciones extrapresupuestarias se realizó por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados, a realizarse en Washington D.C. el 8-9 de mayo de 2006.

El objetivo de la consultoría era realizar un diagnóstico y, en su caso, proponer recomendaciones respecto de los esquemas y mecanismos de la planeación, implementación, programación, presupuestación y evaluación de los gastos extrapresupuestarios y los gastos fiscales de cuatro países de la región. Los países que se eligieron fueron Brasil, Chile, Ecuador y México, siendo México el país encargado de la coordinación de la preparación de este documento.

La consultoría involucró un cuestionario enviado a los países sobre el tema e incluyó visitas a los cuatro países. En Brasil, la consultora sostuvo reuniones con personeros de los Ministerios de Planificación y Hacienda en las áreas de presupuesto, impuestos internos, empresas públicas, y asesoría económica. En Chile, la consultora se reunió con personeros de la Dirección de Presupuestos en las áreas de estudios económicos, estadísticas de finanzas públicas, gestión de las finanzas públicas, ley reservada del cobre y préstamos directos a la agricultura. En Ecuador, la consultora se entrevistó con funcionarios de las subsecretarías de presupuesto, planeación económica, crédito público e inversiones, así como también con el subsecretario de concesiones del Ministerio de Obras Públicas. En México, la consultora se reunió con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las áreas de asesoría jurídica (encargada de la coordinación de este trabajo), inversiones, política de ingresos, deuda pública, fideicomisos, presupuesto, estadística y planeación económica. La consultora encontró una excelente cooperación en todos los países por lo cual quiere expresar su agradecimiento.

RESUMEN EJECUTIVO

1. El objetivo del trabajo es realizar un diagnóstico y, en su caso, proponer recomendaciones respecto de los esquemas y mecanismos de la planeación, implementación, programación, presupuestación y evaluación de los gastos extrapresupuestarios y los gastos fiscales en cuatro países de la región. Los países que se eligieron fueron Brasil, Chile, Ecuador y México buscando obtener una muestra representativa de estas prácticas, tanto en lo que se refiere al uso de ellas como respecto a las reformas que se hayan efectuado en los últimos años acompañando la tendencia internacional en esta área.
2. Para lograr los objetivos del trabajo se analizaron las operaciones extrapresupuestarias de estos países a la luz de los lineamientos de mejores prácticas preparados por la OCED en relación a las Operaciones Extrapresupuestarias y Gastos Tributarios, Transparencia del Presupuesto, y Gobernabilidad Corporativa de las Empresas Públicas, así como de las recomendaciones incluídas en los ROSCs Fiscales del Fondo Monetario Internacional preparados para estos países. Se utilizó además los ROSCs fiscales preparados por el FMI para otros países de América Latina (Colombia y El Salvador), Asia (Corea e India) y Europa (Hungría, Polonia y Turquía).
3. La experiencia de estos países muestra que las prácticas en materia de operaciones extrapresupuestarias son más diversas que aquellas para las cuales la OCED ha establecido lineamientos de mejores prácticas. Además, estos países muestran ciertas características en su manejo presupuestario que hacen que se requiera adaptar los lineamientos de la OCED. Por último, algunos de los lineamientos alternativos responden a diferencias conceptuales respecto a ciertos puntos que sirven de base a los lineamientos de la OCED, como es el caso de los préstamos directos y garantías. El trabajo propone y discute lineamientos complementarios y alternativos a los de la OCED y basa las recomendaciones para los cuatro países en ambos conjuntos de lineamientos.
4. El trabajo muestra que la proliferación en el uso de estas operaciones ha dependido en forma importante de las restricciones presupuestarias que los países han enfrentado, las que a su vez han estado condicionadas por factores políticos, económicos y sociales. Asimismo, la reducción o eliminación de estas operaciones ha estado condicionada principalmente por los mismos factores.
5. Otra conclusión del trabajo fue que a veces son las propias normas y prácticas presupuestarias de los países las que contribuyen al uso de operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto como el principal instrumento de la política fiscal. El presupuesto aprobado por el congreso termina no siendo un buen indicador de la ejecución presupuestaria. Entre estas normas y prácticas se pueden mencionar las reestimaciones optimistas de ingresos por parte del congreso, excesiva flexibilidad en el tratamiento de los gastos rezagados, y demasiada discrecionalidad para aumentar gastos o reasignarlos tanto por parte del congreso como por el gobierno. Por otra parte, reglas que buscan asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas como son las reglas fiscales, o a lograr una asignación predeterminada

de los recursos como son la vinculación de ingresos y los requisitos de gastos, pueden resultar en inconsistencias y obligar a buscar mecanismos como las operaciones extrapresupuestarias para cumplir con la letra de la ley aunque no necesariamente con el espíritu.

6. El uso de los distintos tipos de operaciones extrapresupuestarias también responde a diferentes motivos. Las garantías pueden usarse para obviar las restricciones presupuestarias inmediatas. Otras, como las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de precios administrados, direccionamiento del crédito, sobretributación y/o extracción de las utilidades de las empresas públicas, y la vinculación de ingresos y requisitos de gastos pueden justificarse por razones sociales, fallas de mercado o bien porque administrativamente no es posible implementar un programa de subsidios bien dirigido. Por último, otras como los gastos tributarios pueden constituir una alternativa para obviar las reglas fiscales y asignar recursos sin sujetarse a la disciplina y al proceso presupuestario.

7. El trabajo muestra también que en los últimos años ha habido un reconocimiento por parte de los países de la necesidad de reglamentar el uso de las operaciones extrapresupuestarias. Brasil, Chile y México han realizado avances significativos en la regularización de estas operaciones mientras que Ecuador muestra avances menores, experimentando retrocesos en el camino producto de la crisis económica del 1999-2000 y la inestabilidad política de los últimos años.

8. Se pueden distinguir tres etapas en este proceso de regularización de las operaciones extrapresupuestarias. Primero se busca transparentarlas, para luego reducir las y por último incorporarlas al presupuesto. Para transparentarlas se ha buscado identificarlas, cuantificarlas, y proveer información en la documentación presupuestaria. Para reducir las se les ha impuesto límites y reglamentado su uso. Para incorporarlas al presupuesto se han utilizado diversos mecanismos que incluyen la transformación de los fondos extrapresupuestarios en fondos virtuales, la compensación de las actividades cuasifiscales con transferencias del presupuesto, y el provisionamiento de los pasivos contingentes asociados a las garantías otorgadas. Las tres etapas pueden implementarse simultáneamente para distintas operaciones ya que es posible avanzar más rápidamente para algunas que para otras. Los gastos tributarios parecieran ser el último bastión de resistencia, ya que ninguno de los casos revisados cumplían con más de dos de los lineamientos de la OCED.

9. El trabajo consta de cinco capítulos. El primero presenta el marco conceptual que se utiliza para el análisis de las experiencias de los cuatro países. El segundo capítulo lista los lineamientos de la OCED y propone lineamientos complementarios y alternativos que sirven de marco de referencia contra los cuales comparar los mecanismos existentes en los países. El tercer capítulo incluye una descripción de estas operaciones en los cuatro países, un diagnóstico de la situación imperante en cada caso, y las recomendaciones, en su caso, para mejorar el manejo que hacen los países de este tipo de operaciones. El cuarto capítulo describe las prácticas en esta área ejecutadas por los otros países analizados, y el quinto capítulo concluye.

I. MARCO CONCEPTUAL—OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS¹

1. Presupuesto

El presupuesto es la ley o colección de leyes que autorizan el gasto y/o la suscripción de obligaciones de pago, que serán financiadas con la recaudación de impuestos y otro tipo de ingresos que los gobiernos tengan. Asimismo, forman parte del presupuesto las fuentes de financiamiento que tengan ciertos gastos de gobierno.

El presupuesto es el principal instrumento para el manejo de la política fiscal de un país. Por esto se debe buscar que en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto se cumplan los objetivos de la política fiscal (eficacia macroeconómica) perseguida por el gobierno, y se logre eficiencia en la asignación y uso de los recursos, y transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos.

1.1. Funciones del presupuesto

El funcionamiento del presupuesto debe ser analizado en relación a las cuatro funciones que debe cumplir que son:

Autorización—todo los gastos del tesoro público deben contar con aprobación legislativa.

Asignación/distribución—las autoridades presupuestarias (ejecutivo y legislativo) deben poder comparar todos los cambios en gastos e ingresos.

Macroeconómica—las autoridades presupuestarias (ejecutivo y legislativo) deben poder decidir sobre el impacto en la economía tanto del total como de la composición de gastos, ingresos y déficit.

Administrativa—las autoridades presupuestarias (ejecutivo y legislativo) deben poder controlar la eficiencia en los costos de los servicios públicos.

1.2. Principios del presupuesto

Son tres los principios que constituyen precondiciones para lograr el cumplimiento de las funciones del presupuesto.

Éstos son:

Universalidad—todos los gastos financiados por impuestos o contribuciones y todos los ingresos recaudados a través de impuestos o contribuciones deben estar incluidos en el presupuesto.

¹ Esta sección está basada en OECD: “Best Practice Guidelines—Off Budget and Tax Expenditures”, May 2004.

Unidad—todos los gastos en el presupuesto que se realicen durante un cierto período de tiempo (generalmente un año o unos pocos años) y todos los ingresos recaudados en ese mismo período deben ser presentados a las autoridades presupuestarias para su aprobación en un solo documento.

Especificidad—los gastos y los ingresos deben presentarse separadamente en el presupuesto (“en términos brutos”) y con el nivel de detalle requerido por las autoridades presupuestarias.

2. Operaciones extrapresupuestarias

Existen ciertas operaciones del gobierno que son difíciles de reconciliar con los principios del presupuesto y, por lo tanto, amenazan el funcionamiento apropiado de éste. Estas operaciones pueden ser gastos que se conocen como gastos extrapresupuestarios y “gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás”. Además, existe en los países incluídos en este trabajo una tercera vía para efectuar operaciones de este tipo que es utilizar a las empresas públicas para obtener ingresos fiscales a través de regímenes impositivos y de dividendos diferentes a los que se aplican a las empresas del sector privado.

2.1. Gastos extrapresupuestarios

Los gastos extrapresupuestarios son gastos financiados por impuestos o contribuciones que no se incluyen en el presupuesto (violando el principio de universalidad).

Las principales formas de gastos extrapresupuestarios que se pueden encontrar en los países de la OCED son los fondos extrapresupuestarios, préstamos directos, garantías, y asociaciones público-privados (APPs).

Otras formas de gastos extrapresupuestarios que se encuentran en los países incluídos en este trabajo y en general en los países de mercados emergentes, son los fondos presupuestarios y actividades cuasifiscales efectuadas a través de las empresas públicas y a veces por el sector privado, que no se compensan con transferencias del presupuesto.

Además, el uso de presupuestos suplementarios y de ciertas reglas relacionadas a las revisiones de las estimaciones de ingresos y a los ajustes permitidos a las apropiaciones presupuestarias por mayores/menores ingresos que los previstos en el presupuesto; la autorización para exceder o reasignar las apropiaciones presupuestarias; y la ejecución de gastos comprometidos pero no pagados (gastos rezagados) en el ejercicio fiscal, pueden también impedir el funcionamiento adecuado del presupuesto.

2.1.1. Fondos extrapresupuestarios

Los fondos extrapresupuestarios son fondos especiales de propiedad del gobierno que no forman parte del presupuesto, que reciben recursos de vinculación de contribuciones, y que posiblemente tienen otras fuentes de ingresos como tasas y transferencias de ingresos

tributarios. Las contribuciones vinculadas son diferentes de las tasas en que no reflejan el valor de mercado de los servicios que se financian con los pagos. Pueden ser menores o mayores por razones sociales (capacidad para pagar o de igualdad independiente de los costos).

2.1.2. Préstamos directos

Los préstamos directos se financian con impuestos o contribuciones. En general los términos de los préstamos directos son más favorables para el deudor que los de los préstamos bancarios del sector privado porque sino no habría razón para hacerlos. Puede ser el caso también que el riesgo es tan alto que no se puede obtener un préstamo del sector privado. El subsidio implícito en los préstamos públicos puede resultar de tasas de interés por debajo de las de mercado o riesgo de no pago y de condiciones de repago favorables en la medida en que no se reflejen en la tasa de interés o primas especiales por riesgo (por ejemplo perdón de deuda bajo ciertas condiciones, como en el caso de préstamos de estudio).

2.1.3. Garantías

Las garantías sobre préstamos son garantías del gobierno a prestamistas no gubernamentales en caso de no pago por el deudor contra el pago de una prima.

La principal razón por la cual el gobierno puede preferir otorgar garantías en lugar de préstamos directos es que con las garantías se le puede asignar parte del riesgo en primer lugar al prestamista privado. El gobierno sólo entra si el riesgo es excepcionalmente alto o de una naturaleza tal que los prestamistas privados no están dispuestos a cubrirlo.

2.1.4. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Las APPs buscan involucrar al sector privado en la provisión de infraestructura y de servicios que han sido tradicionalmente provistos por el gobierno. Las APPs ofrecen una alternativa a la privatización en áreas en que el sector privado no está interesado en operar directamente o porque legalmente no está permitido de hacerlo como es el caso de algunos servicios públicos.

A través de este mecanismo, los gobiernos buscan obtener recursos para desarrollar la infraestructura productiva más allá de las disponibilidades presupuestarias, contribuyendo a incrementar la tasa de crecimiento y a mejorar la competitividad de la economía. El principio en el cuál se basa este tipo de proyectos es que el sector privado contribuye con una mejor capacidad gerencial y de innovación tecnológica lo que resulta en una mayor eficiencia que se traduce en servicios de mejor calidad y a menor costo.

Son contratos entre el sector público y el sector privado a través de los cuáles el sector privado construye, financia, opera y mantiene infraestructura o presta servicios. Pueden utilizarse en una amplia gama de proyectos de inversión social y económica, pero se han

utilizado principalmente en el carreteras, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones y energía, saneamiento básico, cárceles, escuelas, hospitales y edificios públicos.

Además de la ejecución y financiamiento del proyecto por parte del sector privado, las APPs se caracterizan por el énfasis que tienen en la prestación de servicios al mismo tiempo que en la inversión, y en que una parte significativa del riesgo envuelto en llevar a cabo el proyecto es transferido del sector público al sector privado.

Para que se puedan obtener ganancias en eficiencia a través de una APP en relación a la inversión pública directa que más que compensen los costos de financiamiento que son generalmente más altos para el sector privado que para el sector público, la calidad del servicio a ser prestado debe poder definirse en términos contractuales, debe haber una transferencia de riesgo adecuada al sector privado y competencia o regulación basada en incentivos, y contarse con un marco legal e institucional apropiado.

2.1.5. Actividades Cuasifiscales

El gobierno puede efectuar operaciones fiscales a través de las empresas públicas, no financieras y financieras, y del sector privado. En la medida que el gobierno compensa a las entidades e instituciones que efectúan estas operaciones fiscales a través de transferencias que se incluyen en el presupuesto, estas operaciones no afectan el funcionamiento del presupuesto como instrumento de política fiscal.

2.1.5.1. Empresas públicas no financieras

Los gobiernos utilizan diversos mecanismos para efectuar operaciones cuasifiscales. En las empresas públicas no financieras uno de los mecanismos más comunes es la concesión de subsidios al sector privado a través de precios administrados que o no reflejan los costos de producción o los costos de oportunidad dados por los precios internacionales, como sería el caso de las tarifas eléctricas y de transporte colectivo y el precio de los combustibles.

Las formas de compensar a las empresas es concediéndoles beneficios tributarios a los cuales no tienen derecho las empresas privadas, dándoles garantías sobre su endeudamiento, permitiéndoles el uso de activos del gobierno sin costo, o autorizándoles una estructura de tarifas que se caracterice por subsidios cruzados. Este último significa que se le están imponiendo sobretarifas a algunos usuarios para cobrar menos a otros o para financiar programas de interés social como la electrificación rural.

En algunos casos, se permite que las empresas públicas compensen el costo de operaciones cuasifiscales contra pasivos (impuestos atrasados, préstamos) que tengan con el gobierno central. Estas compensaciones pueden ocurrir en ejercicios fiscales diferentes a los cuales se produjeron las operaciones cuasifiscales y/o los pasivos, pudiendo ser inclusive acumulados de varios ejercicios fiscales. Si ocurren en el mismo ejercicio fiscal, estas operaciones resultan en una compensación con los ingresos del gobierno que están

en el presupuesto (y que desaparecen como resultado) con gastos que no están, reduciendo el nivel de las operaciones fiscales. Para transparentar operaciones relativas a ejercicios fiscales anteriores, éstas se pueden aprobar en la ley presupuestaria correspondiente.

2.1.5.2. Empresas públicas financieras

2.1.5.2.1. Banco Central

En algunos países el gobierno efectúa actividades fiscales a través del banco central. Éste está autorizado a conceder créditos al gobierno que se otorgan generalmente a tasas menores que las de mercado. También puede jugar el papel de banca de fomento, concediendo préstamos al sector privado a tasas subsidiadas, o tener que hacerse cargo de los costos de las operaciones de reestructuración de la banca privada. El resultado de estas actividades cuasifiscales se refleja en pérdidas operacionales y eventualmente en un capital negativo.

Los mecanismos de compensación utilizados por estas actividades pueden consistir en el no pago de intereses por los depósitos que las entidades públicas mantienen en la Cuenta Única Fiscal (CUF), o a través de altas tasas de encajes no remunerados.

El movimiento hacia una banca central independiente en los últimos años ha llevado a la eliminación de este tipo de actividades. Como parte de este proceso los gobiernos han procedido a recapitalizar el banco central.

2.1.5.2.2. Banca de desarrollo

El mecanismo más común utilizado en el caso de las empresas públicas financieras es el direccionamiento del crédito a tasas subsidiadas. Eventualmente esto conduce a la necesidad de recapitalizar la banca pública a través del presupuesto.

La banca pública también puede conceder créditos a entidades públicas a tasas menores que las de mercado y otorgar perdón de deudas.

2.1.5.3. Sector privado

Los mecanismos que se han utilizado para efectuar operaciones cuasifiscales a través de entes privados han sido el direccionamiento del crédito, tasas de interés administradas, y altas tasas de encaje sobre depósitos en la banca privado que o no son remunerados, o son remunerados a tasas inferiores a las de mercado. También se ha utilizado el requisito de distribuir un cierto porcentaje de las utilidades de las empresas a los trabajadores.

2.1.6. Normas y prácticas presupuestarias

El uso de presupuestos suplementarios y de ciertas reglas relacionadas a las revisiones de las estimaciones de ingresos y a los ajustes a las apropiaciones presupuestarias de gasto pueden también impedir el funcionamiento adecuado del presupuesto.

Los presupuestos suplementarios a menudo no se revisan en el contexto de su impacto fiscal global y tienden a reducir la transparencia tanto en términos del control agregado como del establecimiento de prioridades estratégicas.

En el caso de las reglas presupuestarias referentes a los ajustes de gasto respecto a las apropiaciones presupuestarias el rango de prácticas es amplio, resultando en distintos grados de transgresión de los principios de universalidad y unidad.

Mientras mayor sea la flexibilidad otorgada en las áreas anteriormente descritas, mayor es la probabilidad de que se disminuya el papel del presupuesto como indicador del gasto efectivo y por lo tanto, como instrumento de la política fiscal a implementarse de acuerdo a las definiciones de prioridades establecidas.

Por ejemplo, revisiones optimistas de los ingresos por el congreso así como inconsistencias derivadas de los ingresos vinculados y requisitos de gastos pueden obligar a utilizar presupuestos suplementarios, a la sub-ejecución del presupuesto aprobado por el legislativo, a cortes selectivos de gastos, y a medidas de aumento temporal de los ingresos. Para blindar el presupuesto de incremento de ingresos ad-hoc durante el año presupuestario, en algunos países se prohíbe cobrar un impuesto o ejecutar los cambios en los impuestos en el mismo año en que son aprobados por el legislativo.

2.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás

Los gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás son gastos financiados con impuestos o contribuciones que están en el presupuesto pero que son autorizadas por leyes fuera del proceso presupuestario (violando el principio de unidad).

Las formas principales de “gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás” son obligaciones de gasto efectuadas a través de vinculación de ingresos, reglas de gasto y los gastos tributarios.²

² Aunque las obligaciones de gastos y los gastos tributarios no crean un problema para el funcionamiento adecuado del presupuesto si el proceso presupuestario da la oportunidad de cambiar las leyes que les dan origen, éste no es el caso en ninguno de los países analizados en este trabajo.

2.2.1. Vinculación de ingresos³

La vinculación de ingresos consiste en establecer que un porcentaje determinado de la recaudación de un impuesto o contribución debe destinarse a un sector, programa o gasto específico.

La vinculación de ingresos rigidiza y dificulta una asignación de recursos eficiente, ya que esos ingresos deben ser usados con la finalidad establecida en una ley distinta del presupuesto. También impide el manejo de la política fiscal por gestión ya que es imposible establecer criterios de desempeño para los programas o gastos financiados con estos ingresos como se puede hacer si estos programas estuvieran incluidos en el presupuesto.

En la medida que los ingresos vinculados representen un porcentaje significativo del total de los ingresos presupuestarios, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal. El uso extensivo de vinculación de ingresos complica el manejo presupuestario y reduce la transparencia. En algunos países el alto grado de vinculación de ingresos produce excesos de recursos en algunas entidades mientras que el gobierno debe endeudarse a altas tasas de interés.

La vinculación de ingresos también afecta negativamente la calidad del ajuste fiscal porque amplía el efecto contractivo de los ajustes fiscales basados en medidas impositivas. En el mediano plazo, es difícil de revertir el gasto público adicional generado por el incremento de impuestos y el gobierno enfrenta dificultades para cortar los impuestos a los niveles existentes previos al ajuste. También introduce un sesgo a favor de ingresos que están menos vinculados y el gobierno puede tratar de rebalancear la carga tributaria en esa dirección, aunque no represente la alternativa más eficiente.

2.2.2. Requisitos de gastos⁴

A diferencia de los gastos asociados a la vinculación de ingresos, las reglas de gasto establecen que un cierto porcentaje del PIB o de los gastos totales presupuestarios debe destinarse a gastos en un determinado sector (educación, salud, gastos sociales) o un gasto específico (subsidio).

Las reglas de gastos se superimponen al presupuesto y pueden resultar en inconsistencias que lleven a las autoridades presupuestarias a no poder cumplirlas eventualmente ya sea en la elaboración del presupuesto o en la ejecución presupuestaria. Además, estos gastos obligatorios dificultan la evaluación de los distintos programas y debilitan el presupuesto como mecanismo de asignación y administración de los recursos públicos.

³ Alier (2006).

⁴ Alier (2006).

2.2.3. Gastos tributarios

Un gasto tributario se puede definir como una transferencia de recursos públicos que se realiza reduciendo las obligaciones tributarias con respecto a una tasa de impuestos de referencia, en lugar de realizarse a través de un gasto directo. Los gastos tributarios pueden ser utilizados como un instrumento de política de gobierno y pueden sustituir gastos directos.

2.3. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas

Otro mecanismo utilizado para efectuar operaciones extrapresupuestarias consiste en darle un tratamiento impositivo y de distribución de dividendos diferente a las empresas públicas que a las empresas privadas en el mismo sector. Por ejemplo, se les puede aplicar una sobretasa de tributación sobre sus utilidades, se les puede exigir que transfieran al presupuesto la casi totalidad de sus utilidades independientemente de sus presupuestos de inversión, y se pueden utilizar en el presupuesto precios de referencia diferentes a los de mercado a fin de calcular los aportes al presupuesto. De esta manera el presupuesto obtiene ingresos mayores, a igualdad de eficiencia, de las empresa públicas que de las privadas.

El resultado es que las empresas públicas deben recurrir a mayor endeudamiento, lo que puede aumentar los costos de financiamiento, o reducir sus niveles de inversión lo que puede afectar su competitividad y potencial de producción.

La apropiación de estos recursos originados en las empresas por parte del gobierno central constituye una fuente de ingresos que no se discute y analiza en forma adecuada en el presupuesto, al tiempo que no hay un análisis comparativo de los efectos positivos de los gastos financiados con esos ingresos y los efectos negativos sobre la economía y las empresas públicas derivados de esa apropiación.

3. Otras Consideraciones

3.1. Papel del Congreso

El papel que juega el congreso en el proceso presupuestario varía entre los países analizados pero en principio parece ser menor del que juega en los países de la OCED. El período para la discusión y aprobación del presupuesto tiende a ser más corto; las atribuciones del congreso en relación a modificar ingresos, aumentar gastos, reasignaciones entre entidades, el nivel de agregación del gasto en el presupuesto, y la regla de que si el congreso no aprueba antes de determinada fecha rige el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, caracterizan a estos procesos presupuestarios en mayor o menor medida. Si a esto se le agrega que el ejecutivo puede tener autoridad para exceder y reasignar gastos sin aprobación legislativa se puede concluir que el rol del legislativo en el proceso presupuestario es relativamente secundario.

3.2. Papel de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁵

Las reglas fiscales son una declaración política respecto de cómo se conducirán las finanzas públicas en el tiempo. Una regla fiscal adecuadamente diseñada puede ser una pieza fundamental de un marco más amplio que asegure la consistencia macroeconómica, la transparencia en la gestión del Estado, la credibilidad de la política económica y un adecuado horizonte de planificación intertemporal para las políticas públicas en general.

El diseño de las reglas fiscales debe ser tal que no constituyan un incentivo para buscar maneras de obviarlas a través de atrasos (si la regla está definida en términos de caja), de sobre o subestimaciones presupuestarias (si la regla se coloca sobre los estimativos presupuestarios y no sobre el resultado efectivo), del uso de reservas de contingencia amplias, y de contabilidad creativa.

También debe evitarse una proliferación de reglas fiscales que aunque consideradas claves desde el punto de vista de alcanzar los objetivos macroeconómicos puedan llevar a un excesivo “blindaje” que genere incompatibilidades de las reglas entre sí y con las normas y prácticas presupuestarias existentes. El resultado puede ser una sub-ejecución del presupuesto que desvirtúa las funciones que éste debe cumplir a la vez que se crean incentivos para utilizar operaciones extrapresupuestarias.

Los resultados de aplicar estas leyes han sido diversos. Mientras algunos países han logrado buenos resultados, en otros, particularmente en América Latina, las leyes han sido incumplidas o modificadas aceleradamente para evitar incumplirlas.⁶

Del análisis de los éxitos y fracasos de distintos países, la principal conclusión que surge es que la responsabilidad fiscal no puede lograrse sólo con legislación. Para su éxito, la legislación debe acompañar procesos más amplios y profundos de consolidación de la responsabilidad fiscal, asegurándose tanto del adecuado diseño de lo legislado como de su capacidad de implementación.⁷

⁵ IMF, 2005, “Fiscal Responsibility Laws”, SM/05/ 394.

⁶ Marcel (2005a).

⁷ Marcel (2005a).

II. LINEAMIENTOS DE MEJORES PRACTICAS PARA OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS

1. Lineamientos de la OCED

1.1. Gastos extrapresupuestarios

1.1.1. Fondos extrapresupuestarios

Los fondos extrapresupuestarios en los países de la OCED se encuentran principalmente en las áreas de la seguridad social, salud, transporte, y pensiones. Los países de Europa Central y Este reportan el uso de fondos extrapresupuestarios para facilitar el proceso de privatización.

Lineamiento 1

Los fondos extrapresupuestarios deben evitarse o permitirse sólo bajo condiciones estrictas. Estas condiciones son de que se financien exclusivamente o mayoritariamente por vinculación de contribuciones, y que los gastos e ingresos de los fondos estén sujetos a control presupuestario.

Lineamiento 2

Todos los gastos e ingresos de los fondos extrapresupuestarios deben integrarse a la documentación que se presenta a las autoridades presupuestarias. Los gastos e ingresos regulares y los gastos e ingresos extrapresupuestarios deben presentarse en la documentación presupuestaria lado a lado.

1.1.2. Préstamos directos

En los presupuestos base caja, todos los flujos de caja asociados a los préstamos se registran en el presupuesto en el momento en que se espera que ocurran y en las cuentas en el momento en que ocurren. Los egresos incluyen los desembolsos de principal y los ingresos incluyen los intereses, primas por riesgo y pago de principal. Este procedimiento tiene desventajas importantes: dependiendo de cómo se haya estipulado en la ley los programas de préstamos pueden continuar en base revolvente⁸ sin autorización legislativa; los desembolsos y repagos de préstamos tienen un efecto macroeconómico diferente que los gastos e ingresos regulares; no se identifica el subsidio implícito para que se pueda comparar estos programas contra otros programas sobre una misma base; y el subsidio implícito en los préstamos no se puede evaluar en el proceso presupuestario por ejemplo, a través de un análisis de costo-beneficio.

⁸ Por base o fondos revolventes se entiende que los flujos de ingresos por intereses, primas de riesgo y pagos no entran en las cuentas del tesoro sino que permanecen como recursos del programa de préstamos respectivo, pudiéndose volver a prestar sin autorización legislativa.

Para solucionar estos problemas algunos países miembros de la OCED colocan los programas de préstamos en secciones separadas del presupuesto. Los desembolsos y los pagos se excluyen de la regla fiscal, no sólo si ésta es en base devengada pero también si es en base caja. De esta forma, los desembolsos y pagos están en el presupuesto y por lo tanto sujetos a control presupuestario (aunque no a costo total). Este sistema resuelve el problema de los efectos macroeconómicos diferentes y elimina elementos que no corresponden en la definición de déficit público. También ha puesto término a la autorización automática de los fondos revolventes. Sin embargo, no refleja el costo real del subsidio, impidiendo las funciones de asignación/distribución y administrativas del presupuesto.

En el sistema de presupuesto del subsidio del crédito implementado por algunos países (Estados Unidos y Nueva Zelanda), se calcula el valor presente de los ingresos y egresos de los préstamos que es el que se autoriza como subsidio en el momento que se otorga el préstamo. La cuenta en la cual se registran los flujos de caja de los préstamos se excluye de la regla fiscal. Aunque este sistema es la forma apropiada de tratar los programas de préstamos, en la práctica no es fácil de ejecutar porque requiere de metodologías sofisticadas que a la vez deben ser fácilmente comprendidas por el congreso y el público.

Lineamiento 3

El presupuesto debe incluir el costo estimado del subsidio implícito de los préstamos directos en el momento en que se otorgan (no cuando ocurren los flujos de caja).

Lineamiento 4

Las estimaciones de costo de los programas de créditos deben basarse en reglas que puedan ser entendidas fácilmente por los políticos y los ciudadanos. No se debiera requerir apropiaciones adicionales durante la vida del préstamo a no ser que el incremento de costos excedan los márgenes preestablecidos.

Lineamiento 5

Los programas de préstamos directos deben ser autorizados por ley. La documentación presupuestaria debe mostrar información sobre los montos de préstamos para cada programa al comienzo y final del año fiscal y sobre los nuevos préstamos concedidos durante el año fiscal.

1.1.3. Garantías

Todos los países que entregaron información reportan las garantías en sus presupuestos, pero no muchos reportan los subsidios⁹ implícitos cuando se otorgan las garantías.

⁹ Por subsidio se entiende la diferencia entre el valor esperado de la garantía, es decir, el valor de la garantía multiplicado por la probabilidad de que la garantía se efective, y la prima pagada por la garantía, ya que ese es el costo para el gobierno de conceder la garantía.

Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelanda incluyen los subsidios en las estimativas de gastos mientras que Alemania incluye una provisión en el presupuesto cuando existe una alta probabilidad que las primas no vayan a cubrir el riesgo de no pago.

Si el costo de los subsidios no se refleja en el presupuesto en el momento en que se otorga la garantía, los programas de garantía no se pueden comparar contra otros programas sobre la misma base y sus costos no se pueden escrutinizar en el proceso presupuestario a través de un análisis de costo-beneficio.

El mismo razonamiento que motiva la metodología de presupuestar el crédito subsidiado descrita anteriormente, fundamenta la metodología de presupuestar el subsidio por garantías. Requiere de la misma forma que se calcule el valor presente del valor esperado de la garantías y que éste sea autorizado al otorgarse la garantía al prestamista privado. Nuevamente, la cuenta donde se registran los flujos de caja relativos al préstamo se excluye de la regla fiscal.

Asimismo, esta metodología requiere que se aprueben los programas de garantía cada vez que se otorgan nuevas garantías. Aunque es la manera más adecuada de tratar los programas de garantía, en la práctica no es fácil de ejecutar por las mismas razones mencionadas anteriormente.

Lineamiento 6

El presupuesto debe incluir el costo estimado del subsidio implícito de las garantías en el momento en que se otorgan.

Lineamiento 7

Las estimaciones de costo de los programas de garantías deben basarse en reglas que puedan ser entendidas fácilmente por los políticos y los ciudadanos. No se debiera requerir apropiaciones adicionales durante la vida de la garantía a no ser que el incremento de costos excedan los márgenes preestablecidos.

Lineamiento 8

Los programas de garantías deben ser autorizados por ley. La documentación presupuestaria debe mostrar información sobre los montos de garantías existentes para cada programa al comienzo y final del año fiscal y sobre las nuevas garantías concedidas durante el año fiscal.

Lineamiento 9

Se debe considerar un programa de garantías sólo si el diseño del programa asigna al menos una parte del riesgo de no pago al prestamista privado.

1.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás

1.2.1. Gastos tributarios

Aunque pueden haber buenas razones para conceder beneficios tributarios, es importante que se sujeten al control presupuestario de la misma forma que los gastos regulares. Un control menos riguroso crea un incentivo para conceder subsidios y realizar transferencias bajo la forma de gastos tributarios, independientemente de consideraciones objetivas que puedan justificar esta elección. Esto afectaría negativamente las funciones de asignación/distribución de recursos así como las macroeconómicas y administrativas del presupuesto a la vez que pudiera poner en peligro la capacidad de recaudación del sistema tributario. Los gastos tributarios no colocan problemas para la función de autorización del presupuesto porque la parte impositiva del presupuesto se sujeta a una revisión anual de todas formas.¹⁰

Es importante que todos los gastos tributarios se incluyan en la documentación sobre gastos que se presenta a consideración de las autoridades presupuestarias. La mayoría de los países que entregaron información para este proyecto preparan estimaciones sobre gastos tributarios como parte de la documentación presupuestaria anual, incluyendo a menudo estimaciones para varios años.

En relación a la función macroeconómica del presupuesto es importante que los gastos tributarios no escapen del control de la regla fiscal. Las diferentes reglas existentes en los países de la OCED ofrecen posibilidades para obviar su cumplimiento a través del uso de gastos tributarios.

Lineamiento 10

Los gastos tributarios se deben identificar a través del uso de una tasa de tributación referente que no necesita representar una tasa normativa aunque debe ser comprehensiva y única.

Lineamiento 11

Todos los gastos tributarios deben ser estimados e integrados en la documentación de gastos que se presenta a la consideración de las autoridades presupuestarias para todos los impuestos importantes. Los gastos regulares y los gastos tributarios deben presentarse lado a lado para el mismo número de años.

Lineamiento 12

Los gastos tributarios deben incluirse bajo los límites del gasto total o se debe establecer un sub-límite especial para ellos. Se debe compensar por excesos de gastos tributarios si se originan en cambios de política.

¹⁰ Este no es el caso en los países analizados en este trabajo.

Lineamiento 13

Los gastos tributarios deben ser evaluados de la misma manera que los gastos regulares en el proceso presupuestario anual.

Lineamiento 14

Los gastos tributarios deben asignarse por ministerios.

Lineamiento 15

Los gastos tributarios deben estimarse como pérdidas de recaudación, corregida por un margen de impuesto equivalente si las transferencias de gasto están sujetas a impuesto (o por gasto equivalente).

Lineamiento 16

La responsabilidad por el cálculo de las estimaciones de los gastos tributarios debe recaer en el Ministerio de Hacienda.

2. Lineamientos Alternativos

Los lineamientos alternativos propuestos en este trabajo responden a varios razones.

Primero, además del tipo de gastos extrapresupuestarios que son más comunes en los países de la OCED, existen en los países analizados para este trabajo varios otros mecanismos que dificultan el funcionamiento del presupuesto tales como la vinculación de ingresos, reglas de gastos, y las actividades cuasifiscales.

Segundo, el uso de presupuestos suplementarios y de ciertas reglas relacionadas a las revisiones de ingresos y a los ajustes permitidos a las apropiaciones presupuestarias pueden también impedir el funcionamiento adecuado del presupuesto.

Tercero, los países analizados presentan características que requieren modificar los lineamientos de la OCDE para cumplir los principios de universalidad, unidad y especificidad del presupuesto.

Por último, algunas de las modificaciones responden a diferencias conceptuales respecto al fundamento de un par de áreas de los lineamientos de la OCDE.

2.1. Gastos extrapresupuestarios

2.1.1. Fondos Extrapresupuestarios

El uso de Fondos (extrapresupuestarios y presupuestarios) como instrumento de gasto presupuestario es práctica común en varios de los países incluidos en este trabajo. Sus características y reglas de operación varían de país a país, pero también presentan rasgos comunes.

Éstas incluyen:

- El presupuesto incluye sólo los recursos que se apropian para los fondos, que pasan a formar parte del patrimonio de los fondos, y que no se transfieren de vuelta al tesoro si no se utilizan en el año fiscal.
- En algunas instancias, los recursos asignados al fondo son autorizados solamente por el ministerio de línea, o pueden ser ingresos vinculados, que pueden transitar o no por el presupuesto.
- La autorización para usar recursos públicos se da cuando se establecen los fondos, pero las agencias ejecutoras no necesitan obtener autorización legislativa para gastar, requiriendo autorización sólo del ministerio de línea encargado del fondo sobre la base de las reglas que establecieron los objetivos del fondo. El resultado es que las asignaciones de gastos no están relacionadas claramente con la situación fiscal global y los objetivos de política fiscal.
- En algunos casos se autoriza a los fondos extrapresupuestarios a emitir papeles de deuda, securitizados o no con los flujos de ingresos, con o sin la garantía del Estado.
- La responsabilidad gerencial de los fondos extrapresupuestarios se define en las leyes de cada fondo. Los objetivos del fondo pueden expandirse en el tiempo.
- La documentación presupuestaria no contiene información sobre las políticas o situación financiera de los fondos.
- A través del uso de los recursos de los fondos puede concederse subsidios implícitos o explícitos que no se transparentan en el presupuesto. Por ejemplo, los fondos pueden realizar aportes de capital a fondo perdido para proyectos de inversión del sector privado, conceder préstamos a tasas de interés subsidiadas o conceder perdón de deuda en caso de incumplimiento de pago.
- En algunos de los países el uso de los Fondos como instrumento de gasto resulta de conveniencia administrativa y operativa. Por ejemplo, los Fondos pueden constituirse como fideicomisos sin estructura propia y operar a través de la estructura de una institución financiera pública.

Basado en estas características, además de los lineamientos 1 y 2 de la OCED se proponen los siguientes lineamientos para los Fondos:

Lineamiento 1

Requerir una ley para establecer un fondo extrapresupuestario o presupuestario.

Lineamiento 2

Transformar los fondos extrapresupuestarios en “fondos virtuales”, es decir, consolidarlos con el presupuesto del gobierno central en la preparación, ejecución, reporte y evaluación del presupuesto. Los fondos presupuestarios deben estar integrados al presupuesto y deben cumplir con todos los requisitos presupuestales en la preparación y ejecución del presupuesto. Pueden traspasar recursos al siguiente ejercicio fiscal, siempre que éstos se presupuesten y ejecuten de acuerdo a los procedimientos presupuestarios vigentes.

Lineamiento 3

Requerir la garantía del gobierno central para la emisión de deuda de los fondos extrapresupuestarios.

En la eventualidad que no se pueda cumplir con los lineamientos 1 y 2 de la OCED y el lineamiento 2 de esta sección, implementar el lineamiento 4.

Lineamiento 4

Preparar informe anual sobre los Fondos que incluya, detallado por Fondo, el patrimonio al comienzo y final del período, los flujos de ingresos y gastos durante el ejercicio fiscal identificando origen y destino, el detalle de las modificaciones introducidas en el año a los objetivos y reglas operativas del fondo, y los ingresos y gastos presupuestados para el siguiente año fiscal. Adjuntar el informe a la documentación presupuestaria.

2.1.2. Préstamos directos

En el tratamiento presupuestario de los préstamos directos hay que distinguir dos componentes. Uno se refiere a los flujos y el otro al subsidio implícito en las operaciones.

En lo que se refiere al primer componente, tanto las directrices de la OCED como el MEFP 2001 no incluyen las operaciones de préstamos directos con los otros gastos e ingresos. La OCED aduce de que tienen un efecto macroeconómico diferente y por lo tanto no deben incluirse en la definición del déficit, mientras que el MEFP 2001 excluye estas operaciones del resultado operativo porque corresponden a operaciones financieras que no afectan el patrimonio ya que sólo alteran la composición de activos y pasivos. En

el MEFP 1986 eran clasificadas como parte del balance operativo al considerarse que eran operaciones realizadas con fines de política y no con fines de liquidez, diferenciación que no está presente en el MEFP 2001.

A nuestro entender los flujos de préstamos y pagos debieran incluirse con los otros gastos e ingresos porque aunque puede aducirse que tienen un efecto macroeconómico diferente, sí tienen un efecto y por lo tanto, ese efecto debe considerarse tanto en la regla fiscal como para efectos de cumplir la función de asignación/distribución del presupuesto. Además, el que su efecto macroeconómico sea diferente hace surgir la pregunta de ¿diferente a que? No todos los componentes arriba de la línea tienen efectos macroeconómicos iguales ya que, por ejemplo, los efectos macroeconómicos son diferentes si se alcanza la meta fiscal a través de un aumento de impuestos o de una disminución de gastos.

Adicionalmente, clasificar los préstamos junto con las operaciones de financiamiento significa no sólo ignorar los objetivos de política que están detrás de estas operaciones, y que el presupuesto debe autorizar vis-á-vis otras formas de alcanzar los objetivos buscados, pero implica mezclar operaciones que no tienen efectos macroeconómicos directos como son las de financiamiento con éstas que sí las tienen. Además, constituyen necesidades de recursos que debieran incluirse junto con las derivadas del déficit para poder identificar claramente los requisitos de financiamiento, lo que es especialmente importante en países que enfrentan dificultades de acceso a los mercados de capitales.

Otro argumento en contra de utilizar la metodología propuesta por la OCED y el MEFP 2001 es que ésta permite utilizar los préstamos directos para efectuar gastos para que no afecten la meta fiscal.¹¹

Un argumento adicional a considerar es que en muchos países, estos préstamos no se repagan o se repagan sólo en parte así es que son más parecidos a transferencias o subsidios que a préstamos, o sea, terminan afectando el patrimonio.

El segundo componente se refiere a los subsidios asociados a estos préstamos.

Si las operaciones de préstamos se clasifican como gastos e ingresos (amortizaciones y pago de intereses y primas de riesgo) no se puede agregar un elemento de subsidio como componente de gasto, ni para el ejercicio corriente ni para el valor presente del subsidio. La sugerencia en este caso sería colocar como una partida de memoria el valor del subsidio para el ejercicio y/o el valor presente del subsidio. Esto ayudaría a la función de asignación/distribución del presupuesto al poder evaluarse el costo alternativo de esos recursos tanto para el ejercicio corriente como a valor presente.

Si los préstamos directos se clasifican como operaciones financieras, una estimación del valor presente del subsidio debe incluirse como gasto en el resultado operacional. Como

¹¹ En Polonia, donde los préstamos netos se tratan como financiamiento del déficit, hay numerosos ejemplos de actividades de préstamos directos, principalmente a fondos extrapresupuestarios, que se utilizan para reducir el déficit.

se discutió anteriormente esta estimación requiere de metodologías sofisticadas que serían difíciles de utilizar en los países incluidos en este trabajo.

Los préstamos directos se pueden efectuar a través de una agencia del ministerio de línea correspondiente o de una empresa pública financiera, o actuando la empresa pública financiera como una banca de segundo piso en que los recursos a prestar se pueden licitar o se pueden redescantar préstamos ya otorgados por la banca privada.

En los dos primeros casos, el subsidio otorgado es un subsidio implícito a través de la tasa de interés cobrada al usuario (incluyendo la prima por riesgo de no pago) que es menor que la tasa de mercado, aunque no necesariamente menor que el costo de oportunidad de los recursos (incluyendo el costo administrativo de las operaciones) para el gobierno, porque la prima por riesgo soberano puede ser sustancialmente menor que el costo de los recursos para la banca privada.¹² Cabe hacer notar también que por fallas de mercado, la banca privada pueda no haber desarrollado instrumentos que cubran las necesidades de ciertos sectores a ningún precio. En el tercer caso, el subsidio puede ser implícito o explícito ya que los fondos se pueden entregar a las instituciones financieras privadas a tasas menores que el costo de su fondeo o se les puede conceder una igualización de tasas, en que el gobierno paga el diferencial entre la tasa que cobran normalmente (incluyendo prima por riesgo de no pago) y la que reciben por estos préstamos. En este caso el presupuesto incluye solamente ese diferencial ya que no habría uso de recursos presupuestarios para los préstamos.

Lineamiento 1

Incluir los flujos brutos asociados a préstamos directos con los gastos e ingresos del presupuesto, identificándolos claramente en líneas separadas.

Lineamiento 2

Incluir como una partida de memoria una estimación, por programa de préstamo, del subsidio implícito estimado para el ejercicio presupuestario y del valor presente del subsidio. En el caso de concederse subsidios explícitos deben identificarse separadamente en el presupuesto e incluirse también como partida de memoria junto a los subsidios implícitos.

2.1.3. Garantías¹³

Las directrices de la OCED se refieren a garantías para créditos concedidos por entidades no gubernamentales. En este trabajo se consideran las garantías en un sentido más amplio, incluyéndose varios tipos de garantías que el gobierno pueda otorgar como por

¹² La pregunta que surge es entonces cual es la tasa de interés que debe usarse para calcular el subsidio implícito.

¹³ IMF, 2005, "Government Guarantees and Fiscal Risk", SM/05/120.

ejemplo, garantías de pensiones mínimas y para concesiones por la construcción y operación de proyectos de inversión en infraestructura.

La OCED no toma en cuenta una razón importante por la que un gobierno puede preferir otorgar garantías en lugar de préstamos o subsidios para disminuir el costo al tomador de los créditos, y que es que una garantía no tiene impacto presupuestario inmediato. Por lo tanto, el tratamiento que se le da a las garantías debe buscar imponerles disciplina presupuestaria para volver neutrales a las entidades públicas entre garantías u otras formas de asistencia fiscal. Se debe buscar disminuir los incentivos para las entidades de usar garantías como una forma de transferir costos para el futuro.

Las garantías son una forma de intervención del gobierno cuando éste está en mejor posición para asumir el riesgo, controlarlo, y por lo tanto minimizar su costo. El objetivo es compensar por una falla del mercado cuidando en que no se reemplace una falla del mercado por una falla del gobierno. Lo importante es determinar cuál es la falla del mercado que se quiere solucionar y si una garantía es la mejor forma de hacerlo.

Hay que considerar también que aunque el otorgamiento de garantías sea el mecanismo más eficiente para solucionar una falla de mercado, éstas pueden crear problemas desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal. Sus efectos sobre las finanzas públicas sólo se dan en el tiempo y no se conoce de antemano cual va a ser la magnitud a ser efectivada ni cuando. Por no tener impacto presupuestario inmediato puede que no se sometan al mismo grado de escrutinio que los gastos o préstamos. Por lo tanto, los entes públicos deben establecer un marco aplicable al otorgamiento de garantías para el cual el registro, contabilización y transparencia son elementos claves.

Las garantías generalmente no se provisionan en el presupuesto para atender el costo de las garantías causadas y no se da consideración a la mejor manera de reorientar el gasto o mobilizar ingresos si se necesita para cubrir estos costos.

La clave para una política de garantías es lograr la transparencia completa acerca de los riesgos y los costos fiscales posibles. Se hace difícil alcanzar este objetivo por el hecho de que las garantías colocan serios desafíos desde el punto de vista de la contabilidad fiscal y registro. Su naturaleza contingente hace difícil valuarlas. En los últimos años se han desarrollado en el contexto de las concesiones metodologías analíticas para la valuación de garantías y que están siendo usadas en Chile y Colombia.¹⁴

Bajo el esquema de contabilidad fiscal caja, las garantías sólo se registran cuando se causa una garantía y se efectiva el pago que se registra como gasto. Si se cobra una prima, ésta se contabiliza como ingreso fiscal no tributario.

El MEFP 2001 tampoco contempla provisiones para garantías porque mientras que los estándares internacionales de contabilidad se basan en la probabilidad de que se cause la garantía para reconocer pasivos contingentes, los estándares de registro (y el MEFP 2001

¹⁴ Estas metodologías están todavía en etapa de desarrollo. En el caso de Chile sólo se utilizan para garantías concedidas a las concesiones de carreteras.

en particular) se basa en que ocurran los hechos. Los pasivos contingentes se registran como partidas de memoria al balance bajo el MEFP 2001. Si la garantía no se provisiona, se contabiliza cuando es causada bajo contabilidad devengada. De acuerdo al MEFP 2001, cuando se causa una garantía se registra como gasto en el estado operacional y se registra un incremento de los pasivos en el balance.

Los lineamientos que se proponen buscan incorporar los puntos discutidos en esta sección, a la vez que toman en cuenta el contexto en que se enmarcan las prácticas presupuestarias de los países revisados en este trabajo.

Lineamiento 1

Centralizar el otorgamiento de garantías. Aprobación de garantías por el ministerio de hacienda, el gabinete o el congreso bajo un marco bien diseñado que cubra la justificación, diseño, análisis y aprobación de garantías.

Lineamiento 2

En lo posible, las garantías concedidas al sector privado deben ser simétricas, otorgadas a un costo, y diseñadas de forma tal que no cubran todas las pérdidas. Las garantías parciales limitan el riesgo moral y problemas de selección perversa. También limitan la exposición del gobierno al riesgo y el costo fiscal de las garantías causadas.

Lineamiento 3

Introducir un límite a las garantías que debe ser aprobado en una ley permanente o en su defecto en la ley presupuestaria anual. Esto crea una restricción cuasi-presupuestaria, lo que genera mayor escrutinio y priorización de las propuestas. El límite puede definirse sobre el valor máximo de las nuevas garantías o como una proporción del ingreso o gasto fiscal o en sistemas más avanzados sobre el valor esperado. El límite puede ser para todo el sector público o por entidades.

Lineamiento 4

Integrar la decisión sobre garantías a otorgar con el ciclo presupuestario anual, y con el análisis de políticas y presupuestos sectoriales, para que las propuestas de garantías se consideren junto a instrumentos alternativos y programas con objetivos similares.

Lineamiento 5

Establecer mecanismos presupuestarios para darle liquidez a las garantías causadas. Como el valor máximo de las garantías puede exceder con mucho el valor esperado de las garantías, no es posible ni necesario provisionarlas en el presupuesto, pero en ese caso es importante implementar un mecanismo de estimación de su valor esperado para establecer un fondo de contingencia.

Lineamiento 6

Incluir el valor esperado de las garantías en las proyecciones fiscales para que sean consideradas bajo los límites impuestos por las reglas fiscales.

Como alternativa a los lineamientos 4-6, implementar los lineamientos 7-8.

Lineamiento 7

Presupuestar anualmente el costo esperado de las garantías para el ejercicio fiscal.¹⁵ Esto asegura de que el congreso está informado sobre estos gastos en el momento en que se presenta el presupuesto, que no constriñen otros gastos prioritarios durante la implementación del presupuesto o agregan al déficit fiscal, y que están pre-autorizadas.

Lineamiento 8

Incorporar en los documentos presupuestarios un informe detallado sobre las garantías otorgadas, incluyendo la identificación de las garantías causadas. El informe debe identificar todos los pasivos contingentes bajo las garantías otorgadas y a ser otorgadas a través de diferentes programas (créditos, pensiones mínimas, concesiones), incluyendo los pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables. Los pasivos contingentes cuantificables deben presentarse a su valor máximo y a su valor esperado si es posible, y los no cuantificables a través de una descripción.

2.1.4. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

A través de las APPs el gobierno puede adquirir compromisos de gastos que no se incluyen en el presupuesto y no se autorizan por la autoridad legislativa. Por sus características (los compromisos de pagos y garantías pueden extenderse por muchos años), las APPs pueden usarse como mecanismo para obviar las restricciones presupuestarias, afectando las cuatro funciones del presupuesto. Dado el volumen de inversión en juego, la larga duración de los contratos de concesión y los riesgos envueltos, los compromisos asumidos por el gobierno en materia de concesiones pueden constituirse en la práctica en una amenaza a la sostenibilidad fiscal. Es necesario por lo tanto establecer reglas claras en relación a su contratación y ejecución.

A continuación se proponen una serie de lineamientos que buscan evitar que se utilice el mecanismo de las APPs para obviar las restricciones presupuestarias. Los lineamientos

¹⁵Esta apropiación puede ser una reserva de contingencia general para cubrir una serie de contingencias y gastos inesperados. Pero en los países en que los pagos por garantías causadas son significativos, una apropiación separada mejora la transparencia y responsabilidad. Si no se utiliza el total de la apropiación, se puede reasignar o puede expirar al final del año presupuestario. Se necesitará definir el punto a partir del cual los pagos bajo garantías se traten como servicio de deuda en vez de contra una apropiación por garantías.

propuestos para APPs están basados en un trabajo preparado por Jul (2005) sobre Brasil, Colombia, Chile, México y Perú.

Lineamiento 1

Establecer un marco legal e institucional cuyo objetivo sea maximizar las ganancias de eficiencia y minimizar los riesgos para las finanzas públicas.

Lineamiento 2

Establecer criterios claros de asignación de riesgos para enmarcar el diseño de las bases de licitación buscando que el riesgo sea asumido por quien está en mejores condiciones de hacerlo, logrando así optimizar la transmisión de riesgo al sector privado. Establecer requisitos mínimos de capital de riesgo.

Lineamiento 3

Integrar la selección de proyectos a ejecutarse como APP con la evaluación de los proyectos de inversión pública directa para asegurar que la viabilidad económica y social de los proyectos sea evaluada correctamente, y que una APP constituya la mejor alternativa disponible para ejecutar el proyecto, independientemente de las restricciones presupuestarias. Así se facilita establecer desde un comienzo un comparador fiscal para evaluar los beneficios netos de realizar un proyecto a través de APP y los mecanismos a usar para hacer el proyecto atractivo para el sector privado con el menor costo fiscal.

Lineamiento 4

Incorporar la participación del Ministerio de Hacienda a lo largo de todo el proceso para asegurar que los compromisos ciertos y garantías a asumirse no excedan las disponibilidades presupuestarias en el ejercicio corriente y por la duración del contrato de concesión.

Lineamiento 5

Fortalecer en los ministerios de línea y en el ministerio de hacienda la capacidad para evaluar, diseñar y monitorear la implementación de los contratos APPs, y evaluar los costos fiscales y riesgos que implican.

Lineamiento 6

Implementar mecanismos para hacer frente al gatillamiento de garantías para darles liquidez, incluyendo el procedimiento presupuestario que defina los supuestos bajo los cuales procedería una asignación presupuestal de garantías para estos proyectos. Provisionar en el presupuesto los pasivos contingentes posibles de ser causados en el año a su valor máximo.

Lineamiento 7

Establecer límites para la concesión de garantías así como para los pagos directos a ser concedidos por el sector público. Los límites deben ser colocados sobre los flujos acumulados de compromisos asumidos y en relación a variables que sean relevantes desde el punto de vista presupuestario de las entidades concedentes.

Lineamiento 8

Establecer mecanismos presupuestarios que transparenten el total de los compromisos adquiridos y les den prelación respecto a nuevos gastos. Incluir en ley la disposición de que los recursos asignados para hacer frente a los compromisos firmes por APPs no pueden ser utilizados para otros propósitos. Esto sirve el doble objetivo de mostrar el efecto sobre el espacio fiscal de estos proyectos, independientemente de su bondad como proyecto de inversión, y ayuda a ganar credibilidad fiscal.

Lineamiento 9

Incluir los compromisos firmes y contingentes en las proyecciones fiscales para que sean considerados en los límites impuestos por las reglas fiscales.

Lineamiento 10

Incorporar en la documentación presupuestaria información detallada de las obligaciones contraídas, por proyectos y con flujos anuales y a valor presente, así como el valor máximo de las garantías concedidas y su valor esperado. Identificar claramente la información sobre estas operaciones en las estadísticas de finanzas públicas, incluyendo el gatillamiento de garantías.

Lineamiento 11

Requerir la aprobación del Congreso para proyectos que involucren más de 70 por ciento de financiamiento público del proyecto.

Lineamiento 12

No utilizar beneficios fiscales y/o recursos públicos no contemplados en los contratos para compensar al concesionario por congelamiento político de tarifas o para fijar tarifas por debajo del nivel necesario en lugar de utilizar pagos directos.

2.1.5. Actividades Cuasifiscales

Los lineamientos que se proponen a continuación están basados en los Lineamientos sobre Gobernabilidad Corporativa de las Empresas Estatales preparados por la OCED, y en las recomendaciones de los ROSCs fiscales del FMI.

Lineamiento 1

Eliminar las actividades cuasifiscales no susceptibles de compensación presupuestaria y las efectuadas a través de precios administrados, direccionamiento del crédito y subsidios cruzados.

Lineamiento 2

Utilizar transferencias directas del presupuesto para cubrir las actividades cuasifiscales ejecutadas por las empresas públicas o por el sector privado. Identificar estas transferencias separadamente en el presupuesto, incluyendo notas describiendo la metodología de cálculo del costo a cubrir en cada caso.

Lineamiento 3

Los préstamos dentro del sector público deben ser efectuados a tasas de mercado.

En el período de transición de implementación de los lineamientos 1-3, implementar los siguientes lineamientos 4-6.

Lineamiento 4

Preparar informes sobre todas las actividades cuasifiscales, incluyendo las efectuadas a través de las empresas públicas financieras y no financieras, y aquellas relacionadas con el papel regulatorio del gobierno para poder medir mejor las actividades fiscales del gobierno. El informe debe identificar todas las formas de apoyo estatal y los beneficiarios finales de ese apoyo.

Lineamiento 5

Establecer límites a las operaciones cuasifiscales a efectuarse a través de las entidades financieras públicas en la ley de responsabilidad fiscal o en el presupuesto anual.

Lineamiento 6

Reconocer los subsidios cruzados tratando los subsidios concedidos como gastos y el impuesto implícito como ingreso, incluyendo esta información como partidas de memoria.

2.1.6. Normas y prácticas presupuestarias

Las normas y prácticas presupuestarias encontradas en los países revisados incluyen:

- Las leyes presupuestarias diferencian los gastos entre aquellos que no pueden exceder automáticamente las apropiaciones presupuestarias y los que pueden

(servicio de deuda, pago de pensiones, gastos derivados de leyes especiales), pudiendo éstos causar un gasto total mayor que el presupuestado o debiendo ser contenidos dentro del techo de gasto presupuestado a través de reasignaciones de gastos. En algunos casos, el excedente de ingresos, de existir, debe asignarse como primera prioridad a los mayores gastos obligatorios, de haberlos.

- El presupuesto puede contener una reserva de contingencia. El hecho de contar con una provisión de este tipo reduce la necesidad de realizar reasignaciones de gasto durante el año. Sin embargo, mientras más grande sea la provisión respecto al gasto total, mayores serán los incentivos a utilizarla como alternativa a reasignaciones intraanuales para enfrentar contingencias. Una provisión relativamente pequeña, por otra parte, impone a las entidades la necesidad de asumir el costo real alternativo de aumentar cierto gasto a través de reasignaciones desde su propio presupuesto, promoviendo una mayor racionalidad en las eventuales modificaciones presupuestarias intraanuales.
- Las reglas referentes a los márgenes que tiene el poder ejecutivo para exceder las apropiaciones presupuestarias sin aprobación del congreso varían desde casos en que el ejecutivo puede exceder las apropiaciones por un cierto porcentaje del total de gasto apropiado, o en un porcentaje del gasto apropiado para una categoría de gasto como los de inversión.
- Los gastos asociados con ingresos vinculados son obligatorios pero no necesariamente deben ejecutarse en el año fiscal en que se originan.
- El manejo financiero del presupuesto puede realizarse a través de establecer límites al gasto discrecional por debajo de lo presupuestado por razones de inconsistencia en las disponibilidades efectivas de recursos (por razones de disponibilidad de caja, pagos de gastos rezagados, gastos obligatorios, gastos asociados a ingresos vinculados).
- En algunos casos el cumplimiento de la regla fiscal impone límites adicionales a los márgenes en que los gastos pueden exceder las apropiaciones presupuestarias. La flexibilidad otorgada en este respecto también depende de si se puede exceder gastos sin compensación de ingresos o sólo a través de reasignaciones de gastos.
- La regla de oro, por su parte, impone límites a las reasignaciones entre gastos corrientes y de capital, incluyendo en los casos en que el legislativo no impone límites al endeudamiento.
- En algunos países es el límite de endeudamiento el que efectivamente impone la restricción al incremento de gasto que se puede ejecutar sin obtener aprobación del congreso. En esos casos, los excedentes de ingresos pueden ser usados para aumentar gastos sin aprobación del congreso. A veces el gobierno puede conseguir sumas importantes de financiamiento a través de canales alternativos sin aprobación del Congreso.

- En algunos países no hay límites ni requisitos de autorización del ministerio de hacienda para ejecutar gasto adicional financiado con exceso de recursos propios.
- Las reglas sobre las apropiaciones no ejecutadas son también relevantes. Éstas pueden determinar que las apropiaciones no gastadas deben devolverse al tesoro nacional para su inclusión en los recursos a asignar el año siguiente, o pueden pasar a constituir recursos que la entidad o el Fondo esté libre de asignar. También pueden concederle autoridad al ministerio de hacienda para decidir que parte de las apropiaciones no gastadas pueden ser transferidas al año siguiente para cubrir algunos compromisos específicos definidos en la ley presupuestaria correspondiente, y/o para reasignarlas.
- A veces se utilizan los atrasos para gastar más de lo que está apropiado en el presupuesto.
- Puede darse el caso de uso de operaciones extrapresupuestarias para exceder los gastos apropiados por el presupuesto. Esto puede ocurrir en casos de cambios en la situación fiscal durante el año, o causado por estimaciones no realistas del presupuesto.
- En algunos países, aunque nominalmente se preasignan recursos de privatización para ciertos usos en el presupuesto, los gastos se realizan independientemente de si los recursos de privatización se materializan o no.
- Los restos a pagar o gastos rezagados también pueden afectar las funciones del presupuesto dependiendo del mecanismo a través del cual se aprueban, del plazo que se concede para efectuarlos, y contra que presupuesto se efectúan. El presupuesto no necesariamente identifica una partida para acomodar estos gastos. Puede darse el caso en que se exija que los gastos rezagados se realicen en los primeros dos meses del siguiente año fiscal, usando si es necesario, ingresos recaudados durante ese período, o su período de ejecución puede extenderse a todo el año presupuestario siguiente al de su apropiación.

Lineamiento 1

Para asegurar la universalidad del presupuesto como el principal instrumento de control fiscal, todo el gasto del gobierno debe aprobarse en el presupuesto o, si es necesario, a través de un presupuesto suplementario aprobado por el legislativo.

Lineamiento 2

Evitar prácticas que conduzcan a la sub-ejecución presupuestaria ya que debilitan al presupuesto como instrumento fiscal.

Lineamiento 3

El gasto de las instituciones autónomas en exceso de sus apropiaciones presupuestarias debe ser revisado por el congreso a través de pedidos de apropiaciones suplementarias presentadas por el ministerio de hacienda (en lugar de ser aprobadas por los ministerios de línea correspondientes).

Lineamiento 4

Limitar el tamaño de la reserva de contingencia presupuestaria.

Lineamiento 5

Los gastos asociados a los ingresos vinculados deben efectuarse en el mismo ejercicio fiscal en que se generaron los ingresos.

Lineamiento 6

Regular los gastos rezagados de forma de que su ejecución no exceda en más de un mes el ejercicio fiscal en que fueron apropiados. Su ejecución debe realizarse con cargo al presupuesto del año fiscal en que se ejecutan.

Lineamiento 7

Establecer un sistema para monitorear la ejecución del presupuesto que evite los atrasos.

2.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás

2.2.1. Vinculación de ingresos¹⁶

Las consecuencias negativas asociadas tanto con la vinculación de ingresos como con las reglas de gastos resultan del hecho que limitan la reasignación de gasto que es posible de hacer como respuesta a un cambio en las prioridades; introducen un sesgo hacia mayores gastos y mayores ingresos; limitan el espacio para efectuar una política fiscal contracíclica; y debilitan los incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público.

Lineamiento 1

Incluir en el presupuesto los flujos de ingresos y gastos asociados con esos ingresos en términos brutos.

¹⁶ Alier (2006).

Lineamiento 2

Sustituir las vinculaciones de ingresos no incluídas en la constitución por apropiaciones presupuestarias.

2.2.2. Reglas de gastos

Lineamiento 1

Incorporar en la discusión presupuestaria los gastos asociados con las reglas de gastos para evaluar anualmente su relevancia desde el punto de vista de las prioridades del gobierno y analizarlos bajo un prisma de costo-beneficio relativos a otros gastos.

2.2.3. Gastos Tributarios

No se tiene una propuesta alternativa en relación a los lineamientos de la OCED para gastos tributarios.

2.3. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas

Lineamiento 1

Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas.

Lineamiento 2

Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos ex-ante o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos.

Lineamiento 3

Utilizar indicadores relevantes para establecer los precios de referencia utilizados en el presupuesto para determinar los aportes de las empresas publicas no financieras.

2.4. Otras Consideraciones

2.4.1. Papel del Congreso

Lineamiento 1

Establecer claramente las atribuciones del congreso en materia presupuestaria. No autorizar la revisión de las estimaciones de ingresos por parte del congreso.

Lineamiento 2

Establecer un límite al período en el ejercicio fiscal durante el cual el gobierno puede operar sin tener un presupuesto aprobado.

2.4.2. Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Lineamiento 1

Mantener las reglas fiscales simples, en lo posible limitándolas a una o dos reglas.

Lineamiento 2

Aplicar las reglas fiscales tanto al presupuesto aprobado como a la ejecución presupuestaria.

Lineamiento 3

Encuadrar la LRF dentro de las normas y prácticas presupuestarias para evitar una sobredeterminación del sistema que conduzca a un presupuesto irrealista y por lo tanto, a una sub-ejecución del presupuesto, gastos rezagados, reasignaciones significativas, y el uso del presupuesto de caja como mecanismo para determinar las prioridades de ejecución.

III. MANEJO DE OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS

BRASIL¹⁷

1. Marco legal

El marco legal del presupuesto lo constituye la Constitución, la ley Marco de Presupuesto (1964), y las leyes del Plan Plurianual (PPA), de Responsabilidad Fiscal (2000), de Directrices Presupuestarias Anuales (LDO), y del Presupuesto Anual (LOA).

Se ha puesto énfasis en años recientes sobre los PPAs que están orientados a la consecución de ciertos objetivos. El PPA permite una mayor transparencia fiscal al fortalecer el nexo entre la planificación multi-anual y la preparación y ejecución del presupuesto anual, integrando las políticas de desarrollo de largo plazo con objetivos sectoriales de corto y mediano plazo. Los planes de desarrollo que abarcan 8 años establecen metas indicativas para los PPAs que abarcan 4 años. El PPA se somete a la aprobación del Congreso quien debe aprobarlo antes del 15 de diciembre del primer año del nuevo gobierno. Una vez aprobado, el PPA está en efecto hasta el final del primer año de gobierno de la siguiente administración.

La LDO establece las metas fiscales para el gobierno federal y las empresas públicas no financieras. En línea con la LRF, la LDO proporciona información sobre la ejecución presupuestaria de los dos años fiscales precedentes así como sobre el gasto total, ingresos, y las metas de balances primarios para los tres años subsiguientes (Anexo de Metas Fiscales). A partir del 2001, la LDO provee información sobre pasivos contingentes y gastos tributarios (Anexo de Riesgos Fiscales). La LDO tiene que ser aprobada por el Congreso al 30 de junio.

2. Cobertura del presupuesto

La LOA es comprehensiva, incluyendo todas las operaciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de los fondos controlados por el gobierno, y de todas las entidades federales, y los resultados operacionales del Banco Central (BCB) no asociados a la conducción de la política monetaria. La LOA también incluye los presupuestos de inversiones de las empresas públicas federales no financieras. La LOA se basa en el PPA, y en una evaluación de sostenibilidad fiscal que se enfoca en metas para la relación deuda pública/PIB. La LOA debe ser aprobada por el Congreso al 15 de diciembre.

¹⁷ Basado en FMI, “Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC)—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 01/217, December 2001; en las respuestas de las autoridades brasileras al cuestionario, así como información y material entregado en las reuniones efectuadas en Brasilia el 16 al 18 de enero del 2006; y Jul (2005).

3. Reserva de contingencia

La LOA contiene una reserva de contingencia destinada al atendimento de pasivos contingentes y otros riesgos y eventos fiscales imprevistos. En el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo incluye una reserva de contingencia más amplia para acomodar enmiendas parlamentarias al gasto, y de esa manera lograr que el presupuesto sufra menos modificaciones por parte del congreso que en el pasado.¹⁸

4. Papel del Congreso

El Congreso puede modificar la LOA en línea con el PPA y la LDO. En la práctica revisa las estimaciones de ingresos en forma significativa aunque sólo estaría autorizado a hacerlo en caso de errores en las estimaciones del proyecto de ley presupuestaria. Puede aumentar los gastos pero estos incrementos deben compensarse con cortes de otros gastos (excluyendo la planilla, servicio de deuda y transferencias). Si el presupuesto no es aprobado a tiempo, sólo pueden ejecutarse gastos importantes hasta que se logre acuerdo.

5. Indicadores fiscales

El principal indicador de evaluación para la política fiscal es el resultado primario. Los presupuestos tienen que ser elaborados y ejecutados respetando una meta de resultado primario fijado en la LDO. Además, el PPA posee para cada programa metas físicas a ser alcanzadas, las que constituyen importantes indicadores para las acciones del Gobierno.

6. Reglas fiscales

La LRF define reglas fiscales para todos los niveles de gobierno para asegurar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, y establece requisitos estrictos de transparencia para sustentar la efectividad y credibilidad de esas reglas. Otro pilar para el manejo fiscal lo constituye el PPA.

La LRF requiere que no se creen gastos permanentes sin un incremento correspondiente en los ingresos permanentes o cortes en otros gastos permanentes. También prohíbe que el endeudamiento exceda el gasto de capital, y estipula que los efectos sobre los ingresos de nuevas medidas de gastos tributarios deben registrarse en el presupuesto del año y en los de los dos años siguientes. Además, la LRF limita los gastos de personal del gobierno central al 50 por ciento de los ingresos netos, con techos separados para cada uno de los poderes del gobierno.

¹⁸ El proyecto de presupuesto del 2006 incluyó una reserva de contingencia equivalente a 2 por ciento de los gastos, un 1 por ciento para la reserva propiamente tal y un 1 por ciento para las enmiendas de gastos de los parlamentarios, con por lo menos la mitad de la reserva incluida en el proyecto de presupuesto considerada gasto primario para los efectos del cálculo del resultado fiscal.

A su vez, la LDO 2006 establece que los ingresos tributarios netos de la Unión no podrán exceder el 16 por ciento del PIB, debiéndose adoptar medidas si fuera necesario para mantenerse dentro del límite. Si la estimación de los ingresos excede el límite se debe constituir una reserva de contingencia específica con el exceso que solamente podrá ser utilizada, mediante autorización legislativa, para compensar por las medidas de reducción de la carga tributaria que se adopten, aumentar los gastos obligatorios fijados en la ley presupuestaria, y para inversión. Por su parte, un eventual exceso de recaudación sólo podrá ser utilizado para los mismos fines que la reserva específica. La LDO 2006 también estableció un límite de 17 por ciento del PIB para los gastos corrientes primarios.

Además, la LDO estableció que la meta de superávit primario puede ser ajustada (1/5 del desvío) para más o para menos en el caso de que la tasa de crecimiento del PIB exceda/sea menor que la prevista en el presupuesto, con un máximo ajuste de 0,25 por ciento del PIB. Este ajuste podrá ser suspendido si la caída en la relación deuda/PIB es menor que la media observada en los ejercicios fiscales 2004 y 2005.

7. Operaciones Extrapresupuestarias

El presupuesto se caracteriza por ser comprehensivo siendo por lo tanto raro el caso de operaciones que no sean incluídas en el presupuesto. Lo que ocurre en la práctica es la interpretación legal sobre si determinado fondo, ingreso o gasto es de naturaleza pública o no, para determinar si se incluye o no en el presupuesto.¹⁹

7.1. Gastos extrapresupuestarios

7.1.1. Fondos extrapresupuestarios

No hay fondos extrapresupuestarios. Existen varios fondos presupuestarios, que requieren de una ley específica para ser creados. Todos los fondos presupuestarios reciben ingresos vinculados para sus gastos, pero son parte integral del presupuesto federal y deben cumplir con todos los procedimientos presupuestarios de la preparación y ejecución del presupuesto. Los fondos presupuestarios pueden acumular recursos de un año fiscal para otro, siempre y cuando estos fondos se presupuesten y ejecuten de acuerdo con los procedimientos presupuestarios.

De una manera general, los fondos públicos en el presupuesto se entienden como ingresos específicos que financian acciones específicas del Gobierno. Por ejemplo, el Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones tiene ingresos vinculados a las

¹⁹ Un ejemplo es el Fondo de Garantía por Tiempo y Servicio (FGTS) que es una cuenta individual de los trabajadores de la iniciativa privada constituido por las contribuciones de los empleadores instituída por ley. Así, a pesar de la naturaleza obligatoria de la contribución, este Fondo es tratado como patrimonio privado de cada trabajador, siendo utilizado en determinadas situaciones propias del desempeño del trabajo, como ser la dimisión por causa justa. Para algunos, la naturaleza obligatoria de la contribución la vuelve un ingreso público; con todo la corriente mayoritaria entiende el FGTS como de naturaleza privada, no siendo necesaria su inclusión en los presupuestos públicos.

tasas sobre las tarifas telefónicas, que financian acciones dirigidas hacia la implementación de los servicios de telefonía en puntos distantes del territorio nacional.

7.1.2. Préstamos directos

El gobierno no otorga préstamos directos pero utiliza el mecanismo de direccionamiento del crédito de la banca pública para canalizar préstamos a tasas subsidiadas hacia sectores prioritarios que no son objetos de crédito de los bancos privados. Estas operaciones se discuten en la sección sobre actividades cuasifiscales de la banca de desarrollo.

7.1.3. Garantías

Se aplican reglas estrictas al otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal. La LRF autoriza a los entes públicos a conceder garantías para operaciones de crédito internas y externas que cumplan ciertos criterios y, en el caso de la Unión, dentro de los límites y condiciones que establece el Senado Federal. Además, el otorgamiento de la garantía está condicionado a una contragarantía, en valor igual o mayor a la garantía a ser otorgada, y a que el beneficiario de la garantía esté al día en sus obligaciones con el garantidor. En el caso de un crédito junto a un organismo internacional, o a una institución federal de crédito y fomento para el repase de fondos externos, la Unión sólo puede dar garantías a un ente que cumpla con las exigencias legales para recibir transferencias voluntarias. Las garantías no se definen por sectores sino por acreedores y son analizadas caso a caso.

Las garantías a las operaciones de crédito interno necesitan sólo la aprobación del Ministerio de Hacienda (MH). Normalmente el tesoro no acostumbra a dar garantías para operaciones de crédito interno y lo hace solamente en casos excepcionales como por ejemplo para proyectos como el Prodetur (Programa de Desarrollo del Turismo en el Nordeste).

La LRF estableció que la LDO debe contener un anexo donde se evalúan los pasivos contingentes y otros riesgos que pueden afectar las cuentas públicas e informa sobre las medidas que serían adoptadas si estos riesgos se concretaran.

El presupuesto sólo incluye una garantía cuando se ejecuta. Como se mencionó anteriormente, el presupuesto contiene una reserva de contingencia que se puede utilizar para hacer frente a garantías causadas durante el año fiscal siempre que se hayan definido previamente. Las operaciones en que la garantía otorgada por la Unión requiere provisión para emisión de deuda en el futuro se han incorporado al presupuesto. No se reglamentan las garantías al sector privado, pero no es práctica concederlas.

7.1.3.1. Pasivos contingentes

El Anexo de Riesgos Fiscales distingue seis tipos de pasivos contingentes. El primer tipo está relacionado con problemas derivados de la indexación y controles de precios utilizados en los planes de estabilización y con las soluciones propuestas para su compensación; cuestionamientos judiciales contra el BCB; así como los riesgos a los activos del BCB asociados a operaciones de liquidaciones bancarias extrajudiciales. El segundo tipo de pasivos contingentes se refiere a las demandas judiciales contra la Unión, mientras que el tercer tipo está relacionado con las causas judiciales de orden tributario y de seguridad social. El cuarto tipo de pasivos contingentes comprende causas judiciales pertinentes a la administración del Estado, tales como privatizaciones, liquidaciones o extinción de órganos o de empresas y actos que afectan la administración de personal. El quinto tipo de pasivos se relaciona a las deudas en proceso de reconocimiento por la Unión (“esqueletos”). Finalmente, el sexto tipo de pasivo contingente tiene relación con operaciones de aval y garantías, de fondos y otros efectuados por la Unión.

Dentro del tercer tipo de pasivos contingentes, los pasivos contingentes en valor máximo suman alrededor de US\$18,5 billones. Los llamados “esqueletos” se estiman en US\$44 billones a febrero de 2005. De ese total, las deudas relativas al Fondo de Compensación de Variaciones Salariales—FCVS suman cerca de US\$37 billones. Para el trienio 2006-2008, el valor estimado de pago de estos pasivos por medio de emisión de papeles del gobierno alcanza a US\$ 22 billones, lo que implica una emisión de títulos del gobierno de US\$7,5 billones por año en promedio.

El sexto tipo de pasivos contingentes está compuesto por las Operaciones de Garantía otorgadas por la Unión a terceros. El valor de estas garantías a diciembre del 2004 era de US\$63,5 billones. En el caso de las garantías concedidas a los Estados y Municipios, casi el 100 por ciento está cubierto por contragarantías, que consisten en transferencias constitucionales e ingresos propios. El riesgo de esas operaciones para la Unión es prácticamente nulo.

7.1.4. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

La filosofía de APPs busca que se respeten las reglas de responsabilidad fiscal en su ejecución, obtener transparencia en los procedimientos y decisiones, y lograr una asignación objetiva de riesgos entre la partes que asegure la sostenibilidad financiera y la explotación de las ventajas socioeconómicas de los proyectos.

En 2004 se aprobó la Ley de APPs (la Ley) que dicta las normas para la licitación y contratación de APPs para todas las entidades de la administración pública. La Ley establece dos tipos de concesiones—patrocinada y administrativa. La patrocinada envuelve cobro de una tarifa de los usuarios como contraprestación pecuniaria del ente público al privado, y puede haber una contraprestación del sector público que complemente la tarifa cobrada al usuario. La administrativa es un contrato de prestación de servicios de los cuáles el ente público es usuario directo o indirecto, aunque envuelva

la ejecución de obras o provisión e instalación de bienes, donde el pago por el servicio le corresponde al sector público.

La Ley establece que las concesiones patrocinadas en que más del 70 por ciento de la remuneración del inversionista privado sea pagada por el ente público requieren autorización legislativa específica.

El programa APP a nivel federal es manejado por un Consejo de Gestión (CG) formado por el Ministro de Planificación (quién lo coordina) y el de Hacienda y por el jefe de gabinete del Presidente de la República. El CG está encargado de establecer los criterios para seleccionar los proyectos y para diseñar los contratos. También autorizará las licitaciones y aprobará los instrumentos de licitación y los contratos y sus modificaciones. Aprobará además el plan de APPs y supervisará y evaluará su ejecución. El CG cuenta con una comisión técnica y una secretaría ejecutiva para apoyo técnico y administrativo.

La iniciativa de los APPs se entregó a la asesoría económica del Ministerio de Planificación (MP), creándose una Unidad APP. También se estableció una Unidad de Trabajo de APPs en el MH encargada de los aspectos macroeconómicos, incluyendo el impacto fiscal y presupuestario de las APPs, y de dictar normas para la contabilización de estas operaciones en las cuentas fiscales. El objetivo es que el MH participe a lo largo de todo el proceso de implementación de los proyectos APPs con énfasis en la parte fiscal. Compete a los ministerios de línea y a las agencias reguladoras someter el edital de licitación al CG, llevar a cabo la licitación, y monitorear y supervisar los proyectos APPs.

Las ramas legislativas de cada nivel de gobierno, asistidas por los tribunales de cuentas respectivos, deben monitorear el cumplimiento de los proyectos APPs con las metas fiscales y techos presupuestarios.

Para realizar un proyecto como APP la entidad que propone el proyecto debe demostrar primero que una concesión tradicional, es decir sin aporte público, no es viable y que una APP es mejor que la alternativa de realizar el proyecto a través de inversión pública directa.

La Ley establece que los contratos de concesión deberán especificar la asignación de riesgos entre las partes, inclusive los relacionados con casos fortuitos, y fuerza mayor. Todavía no se han desarrollado modelos de contratos para cada sector, en los cuales se podrá establecer un perfil de distribución de riesgos.

La Ley crea un fondo (FGP) que tiene como objetivo conceder garantías sobre el pago de las obligaciones asumidas por los entes federales en los contratos APPs. El gobierno federal, y sus órganos adscritos están autorizados a participar en el FGP dentro de un límite global de alrededor de US\$1.5 billones. El FGP fué constituido en el Banco de Brasil. Técnicamente no es un fondo fiduciario sino un fondo que puede prestar garantías a nombre de terceros hasta el límite de los recursos integralizados. El FGP podrá conceder contragarantías a compañías aseguradoras, instituciones financieras y

organismos internacionales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones pecunarias de los contribuyentes en contratos APPs.

La Ley establece límites a los recursos que la Unión puede comprometer en APPs. La filosofía detrás del diseño de los límites es amarrar la parte fiscal para que la forma de contabilización de las operaciones no sea tan importante. También se buscó establecer reglas para impedir que las entidades públicas incrementaran gasto a través de APPs. La Ley establece que el gobierno federal sólo podrá contratar APPs cuando la suma de los gastos de carácter continuado derivados del conjuntos de APPs ya contratados no hayan excedido en el año anterior un 1 por ciento de los ingresos corrientes líquidos del ejercicio vigente, y los gastos anuales de los contratos vigentes, en los 10 años subsiguientes, no excedan un 1 por ciento de los ingresos corrientes líquidos proyectados para los ejercicios respectivos.

Adicionalmente, los gastos creados o aumentados por las APPs están sujetos al requisito de la LRF que establece que no se pueden crear gastos permanentes, sin un incremento correspondiente en los ingresos permanentes o cortes en otros gastos permanentes.

El FGP constituye de facto otro límite para las APPs del gobierno federal ya que una entidad no puede contratar más pagos si ha copado el monto de sus depósitos en el FGP y no los puede aumentar más allá de lo que la Ley ha autorizado. Además, el objetivo del contrato de APP debe estar previsto en el PPA en vigor.

Una vez que el MH haya definido los criterios de contabilización de estas operaciones, las obligaciones contraídas bajo las concesiones deberán también cumplir con los límites sobre endeudamiento público vigentes. Además, se analizará caso a caso si el contrato propuesto es compatible con la trayectoria de la deuda, teniendo el MH la autoridad para vetar un proyecto sobre esta base aunque se estén cumpliendo todos los otros límites.

7.1.5. Actividades cuasifiscales

7.1.5.1. Empresas públicas no financieras

Las operaciones cuasifiscales de las empresas públicas no financieras se han eliminado virtualmente, particularmente a nivel del gobierno federal. Por ejemplo, el precio de los combustibles se mantenía artificialmente bajo en la década de los 90s, provocándole pérdidas significativas a la empresa de Petróleos Brasileños (PETROBRAS) que se reportaban en la “Cuenta Petrolera”. En 1998 las pérdidas acumuladas fueron cubiertas por el gobierno a través de emisión de papeles. Aún cuando la estructura de los precios de los combustibles que se introdujo en 1998 todavía contenía algunos subsidios cruzados al nivel del consumidor, el mecanismo automático de ajuste de precios de los combustibles que se implementó en el año 2000 buscaba que no hubiera un subsidio a nivel global. De esa forma, la “Cuenta Petrolera” se mantenía en equilibrio y fue eliminada cuando se liberalizó el mercado interno de los combustibles. Actualmente es PETROBRAS que

determina el nivel y estructura del precio de los combustibles sin interferencia del gobierno.

7.1.5.2. Empresas públicas financieras

7.1.5.2.1. Banco Central (BCB)

Las relaciones entre el presupuesto y el BCB son transparentes. El presupuesto administrativo del BCB se integra con el presupuesto, y las utilidades del BCB se transfieren al tesoro cada seis meses; las pérdidas del BCB deben cubrirse a través de transferencias del presupuesto.

Sin embargo, los requerimientos de encaje son muy elevados, constituyendo una fuente de recursos para el banco central que no está incluida en el presupuesto porque está asociada al manejo de la política monetaria.

7.1.5.2.2. Operaciones cuasifiscales de la banca pública de desarrollo

Las operaciones entre el presupuesto y las instituciones públicas financieras son transparentes; aparentemente se han eliminado la gran mayoría de las operaciones cuasifiscales. Sin embargo, la complejidad de los programas de crédito implementados a través de las instituciones públicas financieras dificulta la estimación del costo de estos programas así como el de los efectuados a través de fondos y otros programas.

La LDO 2006 establece que el Ejecutivo deberá enviar al Congreso 15 días después de enviado el proyecto de la LOA, el plan de aplicación de los recursos de las agencias de desarrollo, conteniendo lo ejecutado en los dos ejercicios anteriores, lo previsto para el 2005 y lo proyectado para el 2006. El Ejecutivo debe preparar un informe mostrando los préstamos y financiamientos de estas instituciones, incluyendo aquellos a fondo perdido, consolidados por agencia de desarrollo, detallados por región, unidad de federación, sector de actividad, tamaño del tomador y origen de los recursos utilizados (propios, del Tesoro, de otras fuentes).

El Banco de Brasil (BB) y la Caja Económica Federal (CEF) están sujetas a direccionamiento de crédito para la agricultura y vivienda, respectivamente. El elemento de subsidio asociado con estos préstamos se registra en el presupuesto.

Los subsidios otorgados a través de los distintos programas o fondos pueden ser explícitos o implícitos. Los subsidios explícitos se pueden conceder mediante la igualación de tasas de interés y de precios, emisión de títulos públicos, y subsidios directos. Por ejemplo, los recursos del Programa Social de Vivienda se destinan al subsidio de operaciones de financiamiento de viviendas de interés social para personas físicas para complementar la capacidad financiera del mutuario para el pago del precio del inmueble, y el valor necesario para asegurar el equilibrio económico financiero de las

operaciones realizadas por las instituciones financieras del Sistema Financiero de Vivienda.

Los subsidios implícitos o indirectos en las operaciones de los fondos públicos o el costo de oportunidad de los recursos asignados a estos fondos se calculan por la diferencia entre el valor del patrimonio líquido del fondo estimado como si aumentara mes a mes a la tasa de interés de mercado con el valor del patrimonio líquido efectivo. Se realizan transferencias del presupuesto para compensar por el valor estimado de los subsidios implícitos o el costo de oportunidad de los recursos.

Para el año 2005 se estima que los subsidios concedidos a través de los diferentes programas y fondos cubiertos por transferencias del presupuesto fueron equivalentes a cerca del 1 por ciento del PIB.

7.1.6. Normas y prácticas presupuestarias

Las apropiaciones presupuestarias no son obligatorias, y el presupuesto se ejecuta a través de decretos presidenciales que establecen techos para el gasto iguales o menores a las apropiaciones presupuestarias, incluyendo los restos a pagar. Los restos a pagar tienen validez hasta el 31 de diciembre del año siguiente y pueden ser cubiertos a cuenta de la apropiación destinada a gastos de ejercicios anteriores. La deuda pasiva relativa a los restos a pagar prescribe en cinco años. Los restos a pagar en el período 2003-2005 no excedieron el 1 por ciento del presupuesto. Los gastos asociados con ingresos vinculados son obligatorios pero no necesariamente deben ejecutarse en el año fiscal en que se originan. No están afectos a los límites los gastos que constituyen obligaciones constitucionales y legales, y los especificados por la LDO.

La legislación autoriza tres tipos de apropiaciones adicionales durante el año fiscal. Las apropiaciones suplementarias, que pueden ser implementadas a través de decretos presidenciales siempre que el aumento propuesto no exceda un cierto porcentaje, y que se pueden usar también para reasignaciones. Sobre ese límite, que se define en la LDO, las apropiaciones suplementarias deben ser aprobadas por el congreso. Las apropiaciones especiales, que deben ser aprobadas por el congreso, son para gastos nuevos no incluidos en el presupuesto, mientras que las apropiaciones extraordinarias que pueden ser implementadas por una medida provisoria y después aprobadas por el congreso, son para gastos urgentes e imprevistos. Las suplementarias y las especiales requieren que se identifiquen las fuentes de recursos adicionales.

En años pasados, y como resultado de choques macroeconómicos y revisiones del congreso de las estimaciones de ingresos incluídas en el proyecto de ley de presupuestos, el gobierno ha tenido que recurrir a apropiaciones adicionales, medidas para aumentar los ingresos durante el año fiscal, cortes selectivos de gastos, y límites sobre compromisos y pagos. Esto ha debilitado las funciones del presupuesto.

7.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás

7.2.1. Ingresos Vinculados²⁰

El presupuesto se caracteriza por un alto índice de ingresos vinculados, muchos de ellos definidos en la Constitución, otros definidos por ley. Todos los recursos vinculados así como los gastos financiados por ellos deben constar en el presupuesto. Deben ser utilizados exclusivamente para atender al objeto de su vinculación, aunque sea en un ejercicio diverso de aquél en que ocurra el ingreso. Al final del año fiscal, los montos vinculados para gasto discrecional que no se hayan autorizado en el decreto de ejecución presupuestaria se depositan en una cuenta separada para ser usados para el propósito para el cual se vincularon.

La Constitución establece que el gobierno federal debe transferir una proporción importante de ciertos impuestos a los estados y municipios.²¹ También establece acceso universal a derechos sociales (incluyendo la seguridad social) y vincula las contribuciones sociales para ese propósito.

En 1994, bajo el Fondo Social de Emergencia (FSE), 20 por ciento de los ingresos del gobierno se eximieron de la vinculación. El propósito del FSE era proporcionar espacio al gobierno para que pudiera manejar mejor el presupuesto mientras se implementaba una reforma tributaria que estaba siendo considerada por el Congreso. La reforma tributaria no se aprobó, pero el FSE se ha extendido hasta hoy bajo diferentes nombres. En 1999, se introdujo una provisión (DRU) para desvincular el 20 por ciento de las contribuciones sociales. La diferencia principal entre la DRU y los mecanismos anteriores es que las transferencias a los estados y municipios no están sujetos a desvinculación. La reforma tributaria del 2003 extendió la DRU hasta el 2007.

En 2003-2005, alrededor del 81 por ciento de los ingresos federales primarios estaban vinculados, con más de un 40 por ciento de ellos para gastos sociales. Los estados y municipios recibieron más del 22 por ciento de los ingresos vinculados, mientras que el sector salud obtuvo el 10 por ciento y el de educación un 5 por ciento.

7.2.2. Reglas de gastos

Existen requisitos de gastos asociados a la protección de derechos adquiridos incluidos en la constitución. Así como los ingresos vinculados, el objetivo de los requisitos de gastos es destinar parte de los recursos federales a gastos en salud, beneficencia y pensiones, y al gasto social. En el 2000 se introdujo una enmienda constitucional que establecía que el gasto en salud para ese año debía ser 5 por ciento mayor que el de 1999 y que debía crecer en línea con el PIB nominal de ahí para adelante, es decir, que el gasto en salud se debía mantener en alrededor de 1 $\frac{3}{4}$ por ciento del PIB.

²⁰ Esta sección y la siguiente están basadas en Alier (2006).

²¹ Al mismo tiempo, la Constitución introdujo requisitos de gasto para los gobiernos subnacionales para asegurar el uso adecuado de estos recursos.

7.2.3. Gastos tributarios

Todos los gastos tributarios, que en Brasil se conocen como renuncias fiscales, deben ser aprobados por ley. La concesión o ampliación de un beneficio de naturaleza tributaria debe estar acompañada de medidas de compensación en el período que deba iniciar su vigencia y en los siguientes por medio de aumento de ingresos proveniente de una elevación de tasas, ampliación de la base tributaria, aumento o creación de un impuesto o contribución. El beneficio sólo entra en vigor una vez implementadas las medidas compensatorias.

Las renuncias fiscales no son tratadas como gasto pero si como no receta. La constitución establece que se debe informar al congreso sobre las renuncias fiscales y ese requisito se viene cumpliendo todos los años desde 1988. Generalmente acompaña al proyecto de ley presupuestaria un informe con la estimación para el ejercicio financiero correspondiente del volumen de las renuncias tributarias, por sector, impuesto, y función presupuestaria.

Las renuncias fiscales no son discutidas junto con la propuesta presupuestaria anual. Todas ellas son objeto de legislación específica así, todos los años, al estimarse los ingresos que van a constar en el presupuesto, se considera la legislación vigente en materia tributaria para estimar el monto equivalente de renuncia que debe ser deducido del valor total de los ingresos.

No hay una revisión periódica ni sistemática de las renuncias de ingresos. Cualquier evaluación que se haga de la renuncia a determinado sector se realiza en ocasión de algún cambio en la legislación que instituyó la renuncia respectiva.

Los gastos tributarios representaron un 1,7 por ciento del PIB en el 2005 y se proyectan en el equivalente de 1,9 por ciento del PIB para el 2006. En relación a los ingresos recaudados, los gastos tributarios representaron un 9,9 por ciento en el 2005 y se proyecta un incremento para el 13,5 por ciento en el 2006. Los mayores beneficios fiscales se conceden en relación al impuesto a la renta, representando cerca de 0,8 por ciento del PIB y más del 5 por ciento de los impuestos recaudados, con las personas jurídicas recibiendo beneficios fiscales equivalentes a 3,5 por ciento de los impuestos pagados. Le siguen en importancia los beneficios fiscales otorgados sobre la contribución para el financiamiento de la seguridad social, que son también los que explican el incremento proyectado para el 2006. Estos beneficios pasan de representar un 1,7 por ciento de los ingresos recaudados en el 2005 a 3,4 por ciento en el 2006.

7.3. Ingresos fiscales por pago de empresas públicas

Las empresas públicas no financieras y las empresas de sociedad mixta no pueden recibir privilegios fiscales que no se otorguen también al sector privado. A su vez las empresas públicas financieras no pueden recibir privilegios fiscales que no se les concedan a los bancos privados.

8. Diagnóstico

Brasil ha logrado un gran avance en el manejo de las finanzas públicas en estos últimos años. La piedra fundamental de este esfuerzo fué la aprobación en mayo de 2000 de la LRF. Las reformas han mejorado el realismo del presupuesto federal y su consistencia con las restricciones macroeconómicas, así como su efectividad para la asignación de recursos. El presupuesto se caracteriza por una cobertura amplia y por estar respaldado por metas de mediano plazo. No hay fondos extrapresupuestarios y aunque existen varios fondos presupuestarios éstos son parte integral del presupuesto federal y deben cumplir con todos los procedimientos presupuestarios de la preparación y ejecución del presupuesto. La documentación presupuestaria establece las metas fiscales para el gobierno federal y las empresas públicas no financieras para el ejercicio fiscal corriente y para los tres años subsiguientes. También proporciona información sobre la ejecución presupuestaria de los dos años fiscales precedentes y sobre los pasivos contingentes y gastos tributarios.

Persiste sin embargo una vinculación excesiva de los ingresos tributarios lo que junto a los gastos obligatorios deja un espacio pequeño para gastos discrecionales. Esto constituye un problema porque el presupuesto está expuesto a choques tanto externos como internos que pueden obligar a sub-ejecutar el presupuesto.

A su vez, las normas presupuestarias se caracterizan por otorgar demasiada flexibilidad a la estimación de ingresos y al nivel del gasto total por parte del congreso, a la ejecución del gasto discrecional y del asociado a la vinculación de ingresos, al manejo de los gastos rezagados, al uso de apropiaciones suplementarias, y al plazo de aprobación del presupuesto por el congreso contribuyendo a disminuir la disciplina presupuestaria y a aumentar la rigidez del presupuesto. Se produce una especie de círculo vicioso en relación a la capacidad del ejecutivo de implementar el presupuesto aprobado por el congreso, lo que lo debilita en sus funciones de asignación de recursos y administrativas.

A raíz de la falta de definición en términos de plazos respecto a la aprobación del presupuesto, el presupuesto del 2006 aún no había sido aprobado a mediados de marzo. El congreso como hace todos los años aumentó la estimación de los ingresos y los utilizó para acomodar mayores gastos. La mitad de la diferencia entre las estimaciones del congreso y las del gobierno corresponde a gastos o menores ingresos por gastos tributarios aprobados por el propio gobierno federal después de haber enviado el proyecto de ley presupuestaria al congreso. Como resultado el gobierno en su implementación del presupuesto tendrá que bloquear algunos gastos, mecanismo que se conoce como “contingenciamiento” y que utiliza aparentemente todos los años.

Otra área que puede presentar problemas la constituye el excesivo “blindaje” que se le ha dado al presupuesto buscando mantener la disciplina fiscal a través de normas legales. Por ejemplo, no sólo se establecen objetivos para el superávit primario sino que se requiere que para incrementar gastos permanentes se corten otros gastos permanentes o se aumenten ingresos permanentes, que el gasto primario no exceda el 17 por ciento del PIB y que los gastos en personal no excedan 50 por ciento de los ingresos, al mismo tiempo

que los ingresos no pueden exceder el 16 por ciento del PIB. Se puede observar el mismo tipo de filosofía en lo que se refiere a los contratos APPs, lo que puede eventualmente llevar a que sea difícil ejecutar proyectos por esta vía. Adicionalmente, se ha tratado de lograr por ley objetivos como el de disminuir la carga tributaria o contener el gasto público que posiblemente requieren consensos políticos en diversas áreas si se quiere evitar crear distorsiones en la asignación y uso de los recursos públicos tratando de lograrlos.

Brasil ha buscado implementar un marco para las APPs que evite que estos contratos se utilicen para obviar el presupuesto. La filosofía de APPs busca que se respeten las reglas de responsabilidad fiscal en su ejecución, obtener transparencia en los procedimientos y decisiones, y lograr una asignación objetiva de riesgos entre la partes que asegure la sostenibilidad financiera y la explotación de las ventajas socioeconómicas de los proyectos. Las concesiones en que más del 70 por ciento de la remuneración del inversionista privado sea pagada por el ente público requieren autorización legislativa específica.

Brasil ha logrado avances significativos en materia de actividades cuasifiscales y garantías. Las operaciones cuasifiscales se han reducido significativamente y el presupuesto incluye transferencias para cubrir las que permanecen. A este respecto, Brasil constituye una de las excepciones respecto al uso de las empresas públicas no financieras como vía para operaciones cuasifiscales a través de precios administrados o apropiación de excedentes de las empresas. Las empresas públicas no pueden recibir privilegios fiscales que no se otorguen también al sector privado. Sin embargo, la complejidad de los programas de crédito implementados a través de las instituciones públicas financieras dificulta la estimación del costo y los subsidios de estos programas, y los requerimientos de encaje son elevados, constituyendo una fuente de recursos para el banco central que no está incluida en el presupuesto. Se aplican reglas estrictas al otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal y aunque no se reglamentan las garantías al sector privado, no es práctica concederlas.

En lo que se refiere a los gastos tributarios, la información presentada en el anexo de la LDO es muy detallado, entregando información por tipo de impuestos, por regiones, por tipo de beneficio, por función presupuestaria. La LDO no incluye, sin embargo, una descripción de la metodología utilizada para calcular los beneficios fiscales así como tampoco una explicación de su comportamiento año con año. No se comparan los gastos tributarios con los gastos regulares, no se asignan por ministerios ni se les coloca un sublímite, pero la concesión de beneficios fiscales está reglamentada y su estimación es hecha por el MH. Los beneficios fiscales no se discuten en el contexto del proceso presupuestario ni se hacen evaluaciones periódicas de sus resultados. En el pasado se han hecho evaluaciones puntuales, buscando evaluar los logros de ciertos programas regionales. Sin embargo, aunque la LRF establece requisitos estrictos para el otorgamiento de beneficios fiscales (gastos tributarios), parece ser que en la práctica es posible obviar estas restricciones.

9. Recomendaciones

9.1. Manejo presupuestario

En el área de manejo presupuestario se debe buscar aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto.

Para ello se recomienda:

- Reducir progresivamente las vinculaciones de ingresos y requisitos de gastos mínimos.
- Modificar las normas presupuestarias que permiten que gastos apropiados en un ejercicio fiscal puedan ser ejecutados en ejercicios fiscales subsecuentes.
- Restringir las atribuciones del congreso para aumentar los ingresos.
- Establecer que los excedentes de ingresos se deben utilizar primero para compensar gastos obligatorios que excedan las apropiaciones presupuestarias, con el resto utilizado para mejorar el resultado fiscal.
- Aprobar previo a la discusión del presupuesto el salario mínimo a regir en el año presupuestario así como también aumentos salariales o de beneficios previsionales que tengan un impacto significativo en el gasto.
- Prohibir gastos tributarios que no hayan sido aprobados antes del envío de la LOA al congreso y que por lo tanto no están incluidos en las estimaciones de ingresos.
- Limitar el uso de los presupuestos suplementarios a gastos de emergencia que excedan la apropiación de la reserva de contingencia.
- Provisionar en forma específica el gatillamiento de garantías esperado para el año del presupuesto e incorporar en las proyecciones fiscales estimaciones del gatillamiento de garantías así como de la efectivización de pasivos contingentes para anticipar las necesidades de ajuste fiscal requeridas por las metas fiscales.
- Revisar las reglas fiscales para simplificarlas con el objetivo de evitar la sobre determinación del sistema al tiempo que se maximiza su efectividad para alcanzar las metas de la política fiscal.

9.2. Proyectos APPs

En relación a los proyectos APPs, se recomienda revisar las reglas que en materia presupuestaria se aplican a estos proyectos, concentrándose en un límite directo como es el del 1 por ciento de los ingresos líquidos y en una restricción presupuestaria

intertemporal en relación al total de gastos de inversión pública a efectuarse. Imponer la condición de que para que se puedan efectuar gastos en este tipo de proyectos hay que cortar otros gastos permanentes produce una compartimentalización de gastos que no conduce a una eficiente asignación y uso de los recursos.

9.3. Empresas públicas

En relación a las empresas públicas financieras y fondos, se recomienda:

- Efectuar una evaluación de los programas de direccionamiento de crédito e igualación de tasas y precios, así como de los programas de los fondos constitucionales y otros, con miras a simplificarlos en una primera instancia y a consolidarlos y reducirlos en una segunda instancia.
- Cuantificar en la medida de lo posible el efecto de estos programas en las instituciones públicas que los ejecutan para compensarlas adecuadamente a través de transferencias del presupuesto.
- Limitar los programas a una igualación de tasas, eliminando los requisitos de direccionamiento.
- Remunerar a tasas de mercado los requerimientos de encaje, con el costo para el BCB cubierto con transferencias del Tesoro.

9.4. Gastos tributarios

Estos representan alrededor del 13 por ciento de los ingresos presupuestarios y cerca del 2 por ciento del PIB.

Se recomienda:

- Evaluar los beneficios fiscales para determinar si constituyen en cada caso el mejor instrumento para alcanzar los objetivos que se persiguen. Esta evaluación es particularmente importante a nivel regional por las características tan dispares de las diversas regiones.
- Incluir en la LDO un análisis del uso de este instrumento, dándoles más relevancia en la discusión presupuestaria.
- Encuadrar la concesión de estos beneficios en un marco general en lugar de evaluar caso a caso iniciativas en esta área.
- Esforzar las disposiciones de la LRF respecto a la concesión de nuevos beneficios fiscales.

CHILE²²

1. Marco legal

El marco legal institucional del presupuesto está compuesto principalmente por la Constitución y por la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE). La Ley 19.896 de 2003 traspasó a legislación permanente un conjunto de normas que venían incorporándose anualmente en los presupuestos.²³

La LAFE regula el proceso presupuestario, la contabilidad, el manejo de fondos, el control financiero, y el crédito público. Establece el principio de presupuesto unificado, y requiere que todos los ingresos se incluyan en términos brutos. Los gastos financiados por donaciones o préstamos externos se sujetan a las mismas reglas que los demás gastos y se registran en su totalidad en el presupuesto.

2. Cobertura del presupuesto

La documentación presupuestaria provee una cobertura comprehensiva del gobierno central, con excepción de las universidades y los institutos de investigación,²⁴ de los gastos militares financiados bajo la Ley Reservada del Cobre (LRC), y las operaciones cuasifiscales del BancoEstado.

El gobierno central presupuestario está compuesto de las instituciones centralizadas (como los ministerios), los poderes constitucionales de gobierno (legislativo, judicial, la contraloría y el tribunal electoral), y las agencias descentralizadas (por ejemplo, el servicio nacional de turismo). Las municipalidades, las empresas públicas, el banco central y el BancoEstado componen el resto del sector público.

3. Reserva de contingencia

La reserva de contingencia que se regula en la ley presupuestaria anual incluye fondos para cubrir gastos por proyectos de ley que aún no han sido aprobados, pero que tienen una probabilidad alta de ser aprobados y cuyo monto de gastos es posible de estimar. Por ejemplo, el Congreso aprueba aumentos salariales para los empleados públicos a fines de diciembre de cada año. Hasta 1996, el MH podía disponer libremente de los recursos apropiados en la reserva de contingencia. A partir de ese año, se limitó el monto de

²² Basado en “Chile: Report on Observance of Standards and Codes —Fiscal Transparency”, IMF Country Report No. 03/237, August 2003, y “Chile: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module—Update”, IMF Country Report No. 05/262, July 2005; en información y material entregado en las reuniones efectuadas en Santiago el 12 y 13 de enero del 2006; y Jul (2005).

²³ Estas normas incluyen limitaciones globales a la ejecución del gasto público, regulaciones sobre la ejecución de inversiones públicas, reglas sobre gastos en publicidad y sobre transparencia y control de incompatibilidades en las contrataciones a honorarios.

²⁴ Las universidades e institutos de investigación son parte del gobierno central pero tienen sus propios presupuestos.

recursos de libre disponibilidad, separándose esta provisión en dos componentes. Una parte quedó directamente orientada a financiar la aplicación de leyes respecto de las cuales existe una probabilidad muy alta de aprobación con posterioridad a la discusión de del proyecto de ley de presupuestos, y un segundo componente de libre disponibilidad que mantuvo su fin de financiar contingencias que van más allá de lo que se podía prever al momento de su aprobación.

El monto de la reserva de contingencia ha disminuído del equivalente de 10,1 por ciento del gasto total en 1991 a 2,2 por ciento en el 2003. La parte de libre disponibilidad cayó de 4,4 por ciento del gasto total en 1996 a 1,2 por ciento en el 2003. El uso de la reserva de contingencia se reporta en los informes de ejecución presupuestaria preparados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

4. Papel del Congreso

El congreso tiene poderes limitados en relación al presupuesto. No puede enmendar los supuestos macroeconómicos o las estimaciones de ingresos del proyecto de ley de presupuesto, ni aumentar gastos o reasignarlos entre programas. Puede disminuir gastos que no estén relacionados a obligaciones establecidas en ley o restringir apropiaciones específicas, como por ejemplo, determinar que una parte de una apropiación sea usada en una determinada actividad. Si el congreso no aprueba el presupuesto al 30 de noviembre, rige la propuesta del gobierno.

La Contraloría General de la República (CGR) no es una oficina del congreso, más bien es considerada como una rama del gobierno. No sólo actúa como auditor sino que también pre-aprueba todos los gastos y acciones relativas a personal para asegurar su legalidad.

5. Indicadores fiscales

El balance total del gobierno central se utiliza como el indicador de la posición fiscal, junto con el balance en cuenta corriente.

6. Regla fiscal

La regla fiscal está definida en términos del balance estructural que involucra un ajuste cíclico de los ingresos tributarios, determinado por la brecha entre el PIB efectivo y tendencial y la elasticidad de la recaudación tributaria respecto al PIB, y un ajuste de los ingresos que genera CODELCO para el gobierno central a través de impuestos, traspaso de utilidades al fisco y traspasos a las fuerzas armadas, que resulta de ajustar las ventas de cobre por la diferencia entre el precio efectivo y el precio de largo plazo.

El hecho de que la meta fiscal esté definida en términos de balance estructural—en lugar de balance efectivo—entrega a la política fiscal una gran flexibilidad cíclica, permitiendo a los estabilizadores automáticos del presupuesto funcionar a plenitud. Garantiza continuidad en el financiamiento de reformas claves con un impacto presupuestario multianual, y estabilidad en el financiamiento de programas sociales prioritarios.

La regla de balance estructural no está basada en legislación, pero es un compromiso de política de la administración a la cual se le ha dado un alto perfil.

6.1. Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

Está en discusión en el congreso un proyecto de ley de responsabilidad fiscal. El proyecto de ley incorpora el cálculo anual del balance estructural al programa financiero presupuestario pero sin establecer una regla numérica; establece la obligación de entrega de información sobre garantías y autoriza al MH para implementar mecanismos que permitan hacer frente al costo asociado a esas garantías; establece un fondo de reserva de pensiones²⁵ y un fondo de contingencia contra el desempleo;²⁶ requiere pago de las instituciones destinatarias de inmuebles fiscales por el uso de ese patrimonio; y amplía las exigencias de información referidas a las operaciones bajo la LRC.

7. Operaciones Extrapresupuestarias

7.1. Gastos extrapresupuestarios

Las operaciones extrapresupuestarias están constituídas por los ingresos y gastos asociados con la LRC,²⁷ los intereses devengados por los bonos de reconocimiento y los ingresos y gastos del Fondo de Estabilización del Petróleo (FEPP).

Las cuentas extrapresupuestarias no forman parte del presupuesto pero se integran en la documentación presupuestaria y se incorporan al análisis de la política fiscal. Las proyecciones fiscales que se presentan en el Informe de Finanzas Públicas (IFP) así como las estadísticas de finanzas públicas incorporan los gastos extrapresupuestarios a los agregados del gobierno central para obtener estados operacionales del gobierno central consolidado.

²⁵ El Fondo de Reserva de Pensiones estaría destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de compromisos con el sistema de pensiones. La fuente de recursos para el fondo estaría constituida por 50 por ciento de la diferencia entre el superávit efectivo y la acumulación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC), complementado con transferencias del presupuesto si es necesario para alcanzar un mínimo predeterminado. Se buscaría ahorrar todo el superávit efectivo que excede al superávit estructural entre el FCC y el Fondo de Reserva de Pensiones.

²⁶ El Programa de Contingencia contra el Desempleo se financiaría vía reasignaciones presupuestarias y mediante excedibilidad del gasto limitada a un ½ por ciento del gasto total.

²⁷ La LRC está fuera del presupuesto porque así está determinado en la Ley, y se necesitaría autorización legal para integrarla al presupuesto.

7.1.1. Ley Reservada del Cobre (LRC)

Desde octubre del 2003 se ha incluido en las cuentas fiscales como operaciones extrapresupuestarias información sobre las transferencias de la Corporación del Cobre (CODELCO) a las fuerzas armadas. La información oficial muestra las cantidades transferidas y su uso para el pago de gastos en bienes y servicios, intereses, amortizaciones, y aumentos de saldos de caja. Sin embargo, la información sobre el saldo de la deuda asociada a la LRC no está disponible todavía.

La aplicación de recursos provenientes de la LRC se ajusta a la política fiscal y las obligaciones legales actualmente vigentes. Esto significa que los gastos anuales con cargo a la LRC en exceso del piso de recursos que la misma ley fija para las tres ramas de las fuerzas armadas se han adecuado a un límite consistente con el precio de cobre de largo plazo. Los excedentes sobre este marco se destinarán a prepagar deuda con cargo a la propia LRC o a ahorrar para suplir menores disponibilidades de la misma ley cuando el precio efectivo descienda por debajo de su nivel de largo plazo. También se han desarrollado metodologías para la evaluación de proyectos de adquisiciones y para el registro contable de dichas operaciones. Los ajustes también se harán para la estimación del balance estructural. Ello involucra incorporar los aportes de CODELCO a las fuerzas armadas entre los ingresos que deben ser ajustados por la brecha entre precio del cobre de corto y largo plazo.

7.1.2. Bonos de reconocimiento

Los intereses devengados por los bonos de reconocimiento son la causa principal de que el balance de las operaciones extrapresupuestarias sea negativo a lo largo de todo el período 1997-2004, pese al superávit que a lo largo de todo el período registra la LRC.

7.1.3. Fondo de Estabilización de los Precios del Petróleo (FEPP)

El FEPP, que había sido reducido a una operación muy pequeña desde el 2000, se volvió operativo nuevamente en el 2005. Los intereses asociados a los mayores recursos del FCC derivados del alto precio del cobre en el 2005 se depositaron en el FEPP. A la fecha, los fondos en el FEPP se han doblado respecto al aporte inicial ya que en lugar de otorgarse subsidios se ha cobrado impuestos. El IFP entrega información sobre la evolución y situación del FEPP.

7.1.4. Fondos presupuestarios

El IFP también entrega información sobre la evolución y situación de los otros dos fondos que pertenecen institucionalmente al gobierno central que son el Fondo de Compensación del Cobre (FCC) y el Fondo de Infraestructura (FI).

7.1.4.1. Fondo de Compensación del Cobre (FCC)

El Fondo de Compensación del Cobre (FCC) está dentro del presupuesto contabilizado como operaciones de financiamiento; era extrapresupuestario hasta la adopción del MEFP 2001.

El FCC acumula recursos cuando el precio efectivo del cobre está por encima del precio de referencia por unidad de producción. Los usos del Fondo son para suplementar el presupuesto cuando el precio del cobre está por debajo del precio de referencia y para prepagar deudas. Para esto último el MH tiene la autoridad y la flexibilidad para decidir, ya que es manejo financiero.

7.1.4.2. Fondo de Infraestructura (FI)

Se creó en 1998 un fondo de infraestructura (FI) para depositar los pagos (bienes y derechos) que se generaron de la concesión de los tramos más lucrativos de la ruta 5, a la vez que a los menos lucrativos se les concedieron subsidios a pagarse con esos ingresos. Se buscaba que los subsidios estuvieran más o menos equilibrados con los pagos, dejando un cierto margen para el Estado. El objetivo del FI era impedir que los recursos recibidos se gastaran en vez de usarse para hacer frente a las obligaciones que se estaban contrayendo y que se pagarían a lo largo del tiempo. Es ahora un fondo virtual, no regulado por ley, manejado por el MH.

7.1.5. Préstamos Públicos Directos

A diferencia del concepto de Necesidades de Endeudamiento del Sector Público (NESP), el resultado operativo excluye la concesión menos recuperación de préstamos, entendiendo que ello corresponde a operaciones financieras que no afectan el patrimonio ya que sólo alteran la composición de activos y pasivos. En la parte que agrupa las transacciones en activos y pasivos financieros, o sea, las operaciones de financiamiento se incorporan las concesiones y recuperaciones de préstamos que antes eran clasificadas sobre la línea, al considerarse que eran operaciones realizadas con fines de política y no con fines de liquidez, diferenciación que no está presente en la nueva metodología.

El gobierno realiza préstamos directos por sólo dos líneas, en que hace de banca de segundo piso; una es la línea de intermediación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y quién asume los riesgos es la banca privada. CORFO canaliza hacia el sistema financiero créditos del Estado a riesgo soberano a través de licitación, que los presta a pequeñas empresas, compartiendo el bajo costo del endeudamiento con la banca privada. Es un fondo revolvente que necesita autorizaciones para todos los préstamos, no se presupuesta en forma neta, es decir se presupuestan los ingresos y también los préstamos a realizarse con los repagos. Las tasas no son tasas de mercado, ya que hay un cierto subsidio implícito más por el riesgo de la cartera que por la tasa de interés que se cobra.

La otra línea de crédito son préstamos a la pequeña agricultura, también ha habido cambios, el Estado ha pasado a operar como segundo piso, y sólo opera directamente en los préstamos de corto plazo, 1-2 años. Los préstamos de corto plazo constituyen una actividad cuasifiscal por su morosidad; se ha retenido esta actividad porque el sistema bancario no ha sido capaz de generar instrumentos para este segmento, y son también carteras con tasas de recuperación más bajas que las que tiene la banca. La magnitud de las operaciones es relativamente pequeña. Se ha ido disminuyendo el nivel de préstamos y esperan eventualmente poder eliminarlos.

El segundo piso para la agricultura se realiza con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) subsidiando los costos administrativos. Sería interesante ver cual era el costo de manejo del INDAP comparado con los de los bancos que están ahora administrando los créditos a la agricultura. Es un fondo revolvente y se hacen nuevos préstamos en función de lo que se recupera.

Las operaciones de crédito directo han disminuído desde el equivalente de 0.6 por ciento del PIB (2.8 por ciento del gasto) en 1999 para 0.3 por ciento del PIB (1.5 por ciento del gasto) en el 2004.

7.1.6. Garantías

Existen tres tipos de garantías al sector privado, la de pensiones mínimas, a los contratos APPs y al crédito privado para la educación superior.

El efecto del gatillamiento de garantías aparece en el presupuesto, no requiere ir en la reserva de contingencia. Las garantías de APPs son bastante previsibles. Se gatilla cuando los flujos de tráfico son menores, esto es perfectamente anticipable, particularmente porque se pagan en el presupuesto del año siguiente en que se gatilló la garantía. Las pensiones mínimas son un poco más inciertas porque la garantía depende de los flujos de afiliados que se van jubilando. Se pueden hacer proyecciones y las incluyen en el IFP y también en el presupuesto y en las proyecciones financieras hacia adelante.

El proyecto de ley sobre responsabilidad fiscal incluye disposiciones sobre garantías, autorizando al MH que cuando se dan garantías, éste puede disponer que se hagan provisiones para esas garantías, y que se puede cobrar por garantías, ya que cobran por garantías a empresas públicas y también cobran por APPs. Así se tendría un marco común.

El sistema de garantías de crédito para la educación superior contempla la licitación de garantías, con la ley de presupuesto anual estableciendo un monto máximo de garantía a conceder. La garantía la concede el gobierno y la universidad respectiva y los créditos los dan los bancos. Se licita una cartera de estudiantes seleccionados de acuerdo a la capacidad académica comprobada, su condición socioeconómica, de abajo para arriba.

7.1.6.1. Contingencia contra el Desempleo

Desde 2001 el presupuesto ha contado con una glosa de contingencia contra el desempleo, que busca garantizar la capacidad de respuesta del Estado a la evolución cíclica del desempleo, con los recursos que se utilizan obtenidos en parte a través de reasignaciones de gastos. Es un mecanismo adicional de ajuste cíclico de las finanzas públicas. Sería reemplazado por el Fondo de Contingencia contra el Desempleo discutido anteriormente.

7.1.6.2. Garantías al endeudamiento de las empresas públicas

Si una empresa pública se endeuda con garantía explícita del gobierno, debe firmar un acuerdo con la Secretaría de Empresas Públicas (SEP) que establece metas financieras y físicas. La SEP evalúa el cumplimiento de las metas y le reporta al MH dos veces al año, con el informe anual enviado al Presidente y al Congreso. La SEP puede también firmar acuerdos y monitorear cumplimiento de metas con empresas públicas que no se hayan endeudado con garantía explícita del gobierno. En estos casos, las evaluaciones de la SEP sólo se remiten al MH.

7.1.6.3. Información sobre Garantías

La información sobre pasivos contingentes en el IFP incluye una proyección de gastos por la garantía estatal en pensiones mínimas para el 2006-2020, incluyendo la metodología de cálculo. También presenta proyecciones sobre los pasivos contingentes en concesiones a valor presente de los flujos del 2005 en adelante, incluyendo a valor esperado y máximo, y la metodología de cálculo utilizada. Incluye además información sobre garantías a empresas públicas y otros, detallado en base a las leyes de garantía que las autorizaron con sus respectivos límites y situación actual.

7.1.7. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

La Ley de Concesiones de 1991 constituye la base legal para proyectos APPs. La ley define la naturaleza de los contratos de concesión, crea un sistema de licitación competitiva basada en arreglos flexibles para otorgar los proyectos en concesión, establece los derechos y obligaciones de los entes públicos y privados, y define mecanismos de resolución de conflictos.

El manejo del programa de APPs está centralizado en la Unidad Coordinadora de Concesiones (UCC) que es parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La UCC tiene presupuesto propio y todos los efectos financieros de los proyectos se reflejan en ese presupuesto, que a su vez es parte del presupuesto del MOP.

La UCC realiza la evaluación de los proyectos APPs en consulta con el Ministerio de Planificación (Mideplan), el MH, y el ministerio de línea correspondiente. El Congreso

Nacional no está involucrado en la identificación ni en la aprobación de proyectos a realizarse como APPs.

El MH participa a lo largo de todo el proceso, partiendo desde la evaluación del proyecto, debiendo aprobar las bases de precalificación y licitación, modificaciones que se hagan a éstas, ratificar los contratos, modificaciones a los contratos, convenios complementarios, suspensión, resolución anticipada. El MH está encargado de la evaluación de los proyectos desde un punto de vista macroeconómico y fiscal, incluyendo los pasivos contingentes derivados de la concesión de garantías, de la valuación de las garantías concedidas y a concederse y prepara la información suplementaria sobre el programa de concesiones que forma parte de la documentación presupuestaria desde el año 2004.

El concesionario recupera su inversión principalmente a través de los ingresos generados por el pago de peajes. Sin embargo, en algunas concesiones estos ingresos no son suficientes para cubrir la inversión requerida y son complementados con subsidios directos del Estado. En otros casos, los peajes son más que suficientes para financiar el proyecto y el concesionario hace un pago al Estado.

El concesionario paga por los derechos de vía pero el gobierno asume los riesgos de expropiación, pero no otros riesgos de construcción, ni tampoco riesgos de operación.

Se requieren seguros por daño a terceros y por causa mayor. En algunos proyectos el gobierno asegura parcialmente contra riesgos de fuerza mayor que excedan un techo. El riesgo de demanda es compartido entre el gobierno y la firma concesionaria a través de garantías o aportes. Los riesgos cambiarios son compartidos a través de garantías. Los otros riesgos financieros son asumidos por el concesionario.

Las garantías del gobierno a los contratos APPs se centran en proteger a las firmas concesionarias de riesgos de demanda y cambiarias. Se ha utilizado el esquema de ingresos mínimos garantizados (IMG), de distribución de ingresos (MDI) y menor valor presente de los ingresos (MVPI). Las garantías de demanda son opcionales, se otorgaban originalmente a cambio de un mecanismo de coparticipación de ingresos (MCI), pero sin costo explícito y directo para el concesionario, y no son renunciables. A partir del 2002, las garantías de demanda se otorgan a un costo. El mecanismo de cobertura cambiaria (MCC) es opcional, se otorga a un costo para el concesionario y es renunciable.

La IMG es el pilar de las garantías ofrecidas para cubrir riesgo de demanda. El gobierno considera esta garantía fundamental para obtener financiamiento en términos que los haga viables. El gobierno compensa al concesionario en caso de que los ingresos por peajes sean menores que el mínimo establecido para el año. A cambio de la garantía, el concesionario se compromete a compartir 50 por ciento de los ingresos que excedan los ingresos proyectados por la misma magnitud que se usó para fijar el nivel de ingresos a garantizar, siendo un mecanismo simétrico. A partir del 2003, se cobra una prima por esta garantía. Las garantías causadas se liquidan en el presupuesto del año siguiente en el cual se causaron. El pago diferido junto con la no compensación por el total de los ingresos

proyectados es una manera de crear un incentivo para disminuir el riesgo moral de las garantías.

En 1998, debido al efecto que la crisis asiática estaba teniendo en la disponibilidad de financiamiento para proyectos de infraestructura y a la falta de mecanismos de cobertura, se introdujo una garantía cambiaria. Es una garantía simétrica y los pagos dependen del impacto sobre el servicio de la deuda del año. Cuatro proyectos han tenido garantía cambiaria, con uno de ellos habiendo renunciado a la garantía.

Las crisis asiática y brasilera llevaron a una disminución de la demanda a fines de los 90s. El tráfico no creció porque el PIB creció a tasas bajas creando riesgo de default. En 2002 el gobierno introdujo el MDI que buscaba mitigar los efectos de eventuales caídas que puedan experimentar los flujos de ingresos de las carreteras y aeropuertos operadas bajo concesión. El MDI transforma los contratos de plazo fijo a plazo variable, en que el período de concesión es función de los niveles de demanda futuros.

También se ha utilizado el mecanismo de concesiones a plazo variable en que la variable de licitación es el menor valor presente de ingresos. Bajo este esquema, el período de la concesión termina cuando el concesionario obtiene el VP de ingresos contratado.

En el 2003 el gobierno comisionó un estudio del Banco Mundial para analizar la exposición del riesgo bajo el programa de concesiones, valorar algunas de las fuentes principales de riesgo y ofrecer opciones para manejar riesgos. El estudio se focalizó en los esquemas de IMG, MCI, y el MCC. Las estimaciones muestran que el VPN esperado del IMG y MCI para el período 2006-2030 es del orden de 0,15 por ciento del PIB de 2005 y el valor máximo es de 5 por ciento del PIB de 2005. El MCC es una fuente de ingreso para el gobierno porque la garantía se ofreció en un momento en que el peso estaba subvaluado.

No existe un límite legalmente establecido sobre los montos de recursos (ya sea como porcentaje del PIB o de los ingresos de la entidad) a comprometer en subsidios y garantías con concesiones. Lo que se maneja es una restricción presupuestaria intertemporal (RPI) sobre los recursos que se pueden destinar para subsidios y garantías a estos proyectos sobre la base de proyecciones del presupuesto de inversiones del MOP. Al igual que la meta fiscal de superávit estructural que se viene implementando desde el 2000, la RPI no está establecida por la ley sino que formó parte de las prácticas presupuestarias implementadas por la administración anterior.

Los compromisos ciertos (subsidios y pagos por convenios complementarios) del MOP, medidos en términos del porcentaje que representan en el presupuesto total de inversión del MOP en el período 2006-2030, presentan su mayor relevancia en el 2006 y 2007 (del orden de 28 por ciento) para luego caer de manera acelerada a niveles inferiores al 10 por ciento a partir del año 2015 y prácticamente desaparecer en el 2023. Esta forma de incidencia se debe a que los compromisos de pago, particularmente en el caso de los convenios complementarios derivados de las renegociaciones, se han estructurado a plazos inferiores a los de duración de los respectivos contratos de concesión a objeto de

reducir los costos financieros de diferimientos mayores y evitar generar pasivos significativos a futuras administraciones.

El total de los compromisos ciertos y contingentes del sistema de concesiones a septiembre del 2005 a VP, incluidos los proyectos en licitación, representan un 2,8 por ciento del PBI del 2005, y un 17 por ciento de los ingresos tributarios netos del gobierno central para el 2005.

Los contratos APPs especifican un porcentaje mínimo de capital de riesgo, generalmente un 20 por ciento del valor del proyecto. En la práctica los aportes de capital de riesgo dependen de la disponibilidad de financiamiento de otras fuentes, que a su vez han dependido de las garantías del gobierno (especialmente de los IMGs). Dado que los IMGs han sido en promedio de 70 por ciento, el sector privado ha aportado alrededor del 30 por ciento del valor del proyecto como capital de riesgo, que se ha obtenido principalmente de las firmas internacionales que participan en los proyectos. Localmente se ha obtenido capital de riesgo a través de fondos de inversión.

Las reglas presupuestarias y de contabilidad fiscal no requieren que se contabilice el VP de los compromisos ciertos o pasivos contingentes derivados del programa de concesiones, que se realicen apropiaciones presupuestarias para los pasivos contingentes, ni requieren provisiones presupuestarias para los pagos ciertos futuros. El Fondo de Infraestructura está integrado con el presupuesto.

Los gastos se contabilizan en el presupuesto de la entidad pública mandante de la concesión. El gasto por subsidios se contabiliza como gasto de capital en el año en que se efectúa. De efectivarse una garantía, el gasto se contabiliza como gasto de capital en el año en que se paga.

7.1.6. Actividades Cuasifiscales

7.1.6.1. Empresas públicas no financieras

El MH aprueba por decreto los presupuestos anuales de las empresas públicas e informa regularmente al Congreso de los resultados financieros de éstas. Las empresas públicas requieren la autorización del MH para endeudarse; si requieren garantía del gobierno central, el endeudamiento debe aprobarse por ley. Existe un límite a las garantías que el gobierno puede otorgar a las empresas públicas.

El gobierno extrae las utilidades de las empresas públicas a través de impuestos y dividendos y compensa las actividades cuasifiscales con transferencias presupuestarias. De esta forma internaliza en las cuentas del gobierno los efectos financieros netos de la mayoría de las actividades de las empresas estatales.

Algunas empresas efectúan actividades sociales y no cubren sus costos operacionales con sus ingresos, en cuyo caso el gobierno cubre sus necesidades de financiamiento con

transferencias del presupuesto, garantizando su endeudamiento, y pagando directamente parte de sus préstamos. La política es reflejar todas las actividades cuasifiscales de las empresas en el presupuesto, para que éste cubra adecuadamente todas las actividades fiscales.

Algunas actividades cuasifiscales persisten en ENAMI, una empresa que suministra servicios de procesamiento de minerales a pequeños y medianos mineros, y en Correos donde el servicio postal universal se subsidia a través de subsidios cruzados. El costo del servicio postal universal no se evalúa explícitamente en los documentos presupuestarios. Los servicios de Correos (pero no los de sus competidores) están exentos del IVA como compensación por proporcionar el servicio postal universal.

Frente al salto en los precios internacionales del petróleo en el 2005, el gobierno introdujo ciertos mecanismos para contener las fluctuaciones de los precios domésticos de los combustibles. En mayo introdujo una banda para el precio del diesel, y luego aumentó el margen de discreción en la operación del FEPP—medidas ambas temporales, pero que tienen un impacto adverso en las finanzas de la ENAP. El gobierno compensará a ENAP a través de una disminución en el pago de dividendos en lugar de realizar una transferencia directa.

Además, el gobierno ha encargado a ENAP de liderar los esfuerzos para responder a la crisis energética creada a raíz de la disminución de las exportaciones de gas de Argentina a Chile, incluyendo a través del desarrollo de un terminal para importar gas líquido. Este es un proyecto cuyo impacto en las finanzas de ENAP no es claro en este momento.

7.1.6.2. Empresas Públicas Financieras

7.1.6.2.1. Banco Central (BCCH)

La única actividad cuasifiscal del BCCH data de la operación de rescate de los bancos comerciales a principios de los 80s, que le dejó al BCCH un déficit que persiste hasta hoy.

7.1.6.2.2. Banca de desarrollo

La participación del gobierno en actividades bancarias comerciales se limita al BancoEstado, que tiene una participación de mercado del 12 por ciento, y que realiza actividades cuasifiscales, las cuales no se cuantifican. El BancoEstado no está cubierto por la LAFE, ni se incluye en el presupuesto. No le puede prestar al gobierno ni a las empresas públicas, aunque puede participar en operaciones de arrendamiento del gobierno.

El BancoEstado administra la Cuenta Única Fiscal (CUF) y persigue ciertos objetivos sociales con sus utilidades—aunque éstos no parecen ser impuestos por el gobierno. El papel social que puede jugar el BancoEstado está limitado por la necesidad de cumplir

con los mismos requerimientos prudenciales que el resto del sistema bancario. El gobierno ha discontinuado la práctica de mantener saldos ociosos en la CUF. Ahora los saldos de caja reciben un retorno a través de su inversión en instrumentos líquidos transados en el mercado secundario.

7.1.7. Normas y prácticas presupuestarias

Las disposiciones presupuestarias establecen que el total de gastos del gobierno central presupuestario que efectivamente se ejecuten durante el año no pueden superar los totales establecidos en la ley de presupuestos para gastos corrientes y de capital, salvo cuando se trate de gastos que la LAFE define como excedibles; cuando se financien con la aplicación de saldos iniciales de caja, donaciones o ingresos propios de los servicios públicos; cuando se trate de gastos de capital hasta por un 10 por ciento de los montos aprobados en la ley de presupuestos; y cuando una ley específica así lo autorice.

La LAFE permite que ciertos gastos excedan las apropiaciones presupuestarias, financiándose los excesos con reasignaciones de gastos o mayores ingresos. Estos gastos corresponden a obligaciones derivadas del cumplimiento con sentencias judiciales, devolución de impuestos y otras devoluciones del estado, y los pagos de pensiones establecidos por ley. Estos mayores gastos generalmente no han resultado en gastos totales que exceden el total apropiado de gastos en el presupuesto, ya que en la práctica se compensan con una sub-ejecución de otros gastos. Sin embargo, en el 2005 los gastos efectivos excedieron los gastos apropiados en cerca de un 2 ½ por ciento, que se financió a través de ingresos estructurales más altos.²⁸ El mecanismo de presupuestos suplementarios no se ha usado en Chile desde que se aprobó la LAFE en 1975.

Los ministerios de línea no juegan un papel proactivo en la formulación del presupuesto. Las reasignaciones internas entre diferentes componentes (agencias) de los ministerios son extremadamente raras. Este es un legado de un sistema presupuestario muy centralizado que está siendo modificado, con la DIPRES centrando sus discusiones ahora con los ministerios en lugar de conversar directamente con las agencias.

Para aumentar la flexibilidad del presupuesto, se han implementado mecanismos permanentes como el de Fondos Concursables²⁹ y puntuales como la Provisión para Distribución Suplementaria incluida en el presupuesto del 2006.³⁰

²⁸ Los ingresos estructurales son aquellos que no están relacionados con el precio del cobre o con la tasa de crecimiento del PIB real.

²⁹ El mecanismo de Fondos Concursables busca reducir el componente inercial de los gastos para mejorar la asignación y uso de los recursos públicos.

³⁰ El presupuesto del 2006 es el último formulado por la administración saliente y el primer presupuesto de la administración que entró en marzo del 2006 para la cual los casi diez meses de 2006 cubiertos por este presupuesto representan la quinta parte de su mandato. Con el objeto de permitir cierto espacio de maniobra a la nueva administración, el presupuesto contempla un margen de flexibilidad de alrededor de 0.9 por ciento del gasto como una provisión para distribución suplementaria y una autorización para reasignar recursos entre partidas por 0.2 por ciento del gasto. La nueva administración utilizó parte de esa provisión en la segunda semana de su mandato para financiar un aumento de las pensiones mínimas.

7.2. Gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás

7.2.1. Vinculación de ingresos

La Constitución de 1980 prohíbe la vinculación de ingresos. Una excepción la constituye la LRC discutida anteriormente. Otra excepción la constituyen las reglas del FCC.

7.2.2. Requisitos de gastos

No existen requisitos de gastos establecidos en la constitución o en leyes especiales.

7.2.3. Gasto Tributario

La Constitución requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del estado.

El Servicio de Impuestos Internos (SII) realizó por la primera vez una estimación de los gastos tributarios para el 2002 y la ha continuado realizando anualmente, incluyendo la información y la metodología utilizada en el IFP. Las mediciones de cada ítem se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Sin embargo, las líneas totales, que son las que se presentan en el IFP, incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea, lo cual significa que el gasto tributario agregado no es igual a la suma de los gastos tributarios individuales. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo y pago de IVA.

El IFP incluye información sobre el Gasto Tributario para el año tributario correspondiente, explicando la metodología utilizada. El gasto tributario representa alrededor de 3,6 por ciento del PIB y 16 por ciento de los ingresos presupuestarios en el período 2004-2006.

El gasto tributario no es discutido junto con el proyecto de presupuesto. Tampoco ha habido evaluaciones periódicas ni sistemáticas del gasto tributario.

7.3. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas

7.3.1. Régimen tributario y de dividendos

Algunas de las empresas públicas deben pagar una sobretasa de impuesto a la renta de 40 por ciento sobre sus utilidades que no se aplica a las empresas privadas, y la mayoría de las empresas públicas transfiere al gobierno el total o la casi totalidad de sus utilidades netas como dividendos. También, como se discutió anteriormente, CODELCO transfiere 10 por ciento del valor de sus ventas a las fuerzas armadas.

El grado de endeudamiento de algunas de las empresas públicas aparece alto en comparación con el observado en empresas privadas chilenas y extranjeras. Ésto se debe en parte a los altos dividendos y sobretasas de impuesto mencionados, que le impide a las empresas retener utilidades para financiar inversión (estos mecanismos le aseguran ingresos al gobierno, y también le facilitan el control de la inversión de las empresas públicas).

7.3.2. ENAP

ENAP está sujeta a todos los impuestos correspondientes y a la sobretasa de 40 por ciento sobre las utilidades. Por lo general no recibe subsidios ni realiza transferencias extraordinarias al gobierno. La política era de transferirle al gobierno como dividendos todas sus utilidades netas. Sin embargo, a partir de septiembre del 2005 se implementó una nueva política que le permite a la compañía retener una parte de sus utilidades netas si excede un estándar de eficiencia medido por sus utilidades antes de impuestos.

7.3.3. CODELCO

Para CODELCO se ha estado discutiendo un plan de capitalización que contiene grandes inversiones y endeudamiento alto. Se está pensando implementar una política de dividendos como la que se implementó para ENAP, pero es más complejo el caso porque las utilidades dependen del precio del cobre, así es que hay que buscar definir un mecanismo por el lado de los costos para darle incentivos a la empresa.

7.3.4. Proyecto de Ley de Administración de las Empresas Públicas

Existe un proyecto de ley en el Congreso de administración societaria de empresas privadas y públicas que está basado, al igual que las Guías de la OCED, en aplicar a las empresas públicas las normas diseñadas para las empresas privadas, de forma análoga en tanto fuere posible.

La política declarada por el gobierno respecto de las empresas públicas es maximizar su valor económico. Durante los últimos 5 años se han venido produciendo una serie de ajustes institucionales para apoyar este objetivo, incluyendo la creación de un consejo con atribuciones de holding (SEP), la introducción de algunas reformas relacionadas con el nombramiento y desempeño de directores, y la emisión de instructivos y orientaciones sobre su gestión.

Las reformas para la gestión de las empresas públicas han sido insuficientes. Pese a la creación del SEP en 2001 y a algunas reformas legales aprobadas desde entonces, el sector de empresas públicas se encuentra regulado por una legislación frondosa, en las que dominan las normas particulares de las leyes que crearon cada una de las principales empresas públicas, por sobre las normas de carácter general. En contraste, los estándares internacionales y las experiencias de los países más avanzados han apuntado a que las empresas públicas operen bajo un marco institucional común, orientado a asegurar su efectividad y transparencia.

En lo particular, el proyecto establece que cuando el Estado le encomienda operaciones cuasifiscales a una empresa pública tiene que financiar el beneficio social. Los directores no serán responsables por los costos causados cuando se ejecuten operaciones fiscales o cuasifiscales dispuestas por el Ejecutivo. Tales operaciones y en su caso los fondos a transferir deben determinarse previamente por Decreto Supremo emanado del MH. Las empresas deberán disponer de información que permita identificar las operaciones fiscales o cuasifiscales como centros de costos a objeto de llevar a cabo evaluaciones periódicas.

8. Diagnóstico

De acuerdo a la OCED,³¹ Chile tiene un record sobresaliente de responsabilidad fiscal y un proceso sofisticado de formulación del presupuesto.

En los últimos años Chile ha introducido varias reformas que incorporaron a la documentación presupuestaria y a las estadísticas de finanzas públicas operaciones extrapresupuestarias por el equivalente (en el 2004) de casi 3 por ciento de los ingresos y un 4,5 por ciento de los gastos; incorporaron las operaciones del FCC al presupuesto como operaciones de financiamiento; disminuyeron el tamaño de la reserva de contingencia de 3,1 por ciento del gasto en el 2000 para alrededor de 2 por ciento; reglamentaron el uso de los gastos reservados³² que para el 2006 representan 0,02 por ciento del gasto, menos de la tercera parte del nivel de 1999; traspasaron a legislación permanente un conjunto de normas que venían incorporándose anualmente en los presupuestos; e introdujeron la contabilidad en base devengada a través del uso del MEFP 2001.

Por otra parte, el uso del balance estructural como meta fiscal ha permitido transparentar el componente cíclico de los ingresos, tanto del cobre como los tributarios, a la vez que aislar el componente estructural de los ingresos excedentes que se produzcan en el ejercicio fiscal. Sólo estos últimos pueden utilizarse para financiar más gasto que el apropiado en el presupuesto. Dado que las normas presupuestarias permiten la excedibilidad de algunos gastos sin aprobación legislativa, ya sea discrecional como por ejemplo gastos de inversión u obligatorio por compromisos establecidos en contratos o leyes, el restringir el uso de los excedentes de ingresos a los ingresos estructurales lleva a que no se utilicen mayores ingresos de carácter cíclico para financiar gastos permanentes. Además, el uso de paneles de expertos de fuera del gobierno para proyectar cada año el precio de referencia del cobre de largo plazo y el PIB potencial no permite usar el precio del cobre como instrumento para que el gobierno apropie ingresos de CODELCO.

³¹ See OECD, "Budgeting in Chile", May 2004.

³² En el 2003 se aprobaron leyes sobre remuneraciones de altos directivos públicos y registro de receptores de fondos públicos. Un componente central de estas reformas correspondió a la regulación de los gastos reservados. Se estableció un marco regulatorio consistente y homogéneo para estos gastos, definiéndose su objetivo, instituciones elegibles para administrarlos, prohibiciones y sistema de rendición ante la CGR. Se aumentó también la transparencia sobre el monto de los gastos reservados asignados a las instituciones de defensa y se autorizó la divulgación de información estadística sobre la ley reservada del cobre.

A la vez, las operaciones bajo la LRC no sólo se integran en la documentación presupuestaria sino que se incorporan al análisis de la política fiscal.³³ Además, los gastos por concepto de la LRC se han adecuado a los principios de la regla del balance estructural y se ha desarrollado metodologías para la evaluación de proyectos de adquisiciones y para el registro contable de dichas operaciones. En esta área queda, sin embargo, un punto por resolver. La LRC contempla un piso al volumen de recursos a transferir por CODELCO. Si el 10 por ciento de las ventas son menores que ese piso, el gobierno debe cubrir la diferencia. Aunque esto no ha sido necesario en los últimos años, si ha ocurrido en el pasado y el riesgo de que se tengan que efectuar transferencias no es menor. No sólo se ajusta el piso año a año por el Índice de Precios al Por Mayor de Estados Unidos, sino que las ventas de CODELCO pueden disminuir por caídas de precios, por menores volúmenes de producción, así como de ventas en el caso que CODELCO decida aumentar inventarios como parte de su política de comercialización, hecho que ocurrió en el 2002.

El gobierno también ha transparentado otras operaciones extrapresupuestarias como las garantías y subsidios comprometidos con los proyectos APPs, los pasivos contingentes asociados a la garantía estatal de pensiones mínimas, las garantías de crédito a empresas públicas y otros, y el gasto tributario, a través de publicación de información en el IFP, incluyendo la descripción de las metodologías utilizadas para su estimación.

También se han implementado mecanismos para reducir el subsidio implícito en la concesión de préstamos directos, pasando el gobierno a actuar como banca de segundo piso a través de la CORFO o INDAP y licitando los recursos a la banca privada que asume el riesgo de no pago; y concediendo garantías, que son compartidas por la institución docente respectiva, para préstamos a la educación superior de los bancos a través de licitar paquetes de préstamos identificando a los usuarios con sus credenciales académicas y su situación socioeconómica.

El gobierno también ha buscado implementar mecanismos permanentes y puntuales que contribuyan a aumentar el espacio fiscal para gastos discrecionales como los Fondos Concursables, y la Provisión para Distribución Suplementaria del presupuesto del 2006.

Además, las iniciativas contempladas en el proyecto de ley de responsabilidad fiscal buscan complementar los instrumentos de carácter anticíclico a través de la creación de un fondo de contingencias para el desempleo y la incorporación del concepto de balance estructural como parte del marco presupuestario, sin establecer una regla numérica; a mejorar la información sobre garantías y el provisionamiento por pasivos contingentes derivados de garantías concedidas en general, y en particular provisionar los pasivos contingentes asociados a la garantía estatal de pensiones mínimas; y ampliar las informaciones sobre las operaciones efectuadas bajo la LRC.

En lo referente a las empresas públicas, el proyecto de ley que introduce perfeccionamientos en los regímenes de administración societarios de empresas privadas

³³ Anteriormente los gastos efectuados en un ejercicio fiscal bajo la LRC podían exceder o ser menores que los recursos transferidos en ese ejercicio y no se contaba con esa información en el presupuesto.

y públicas introduce cambios en el sistema de manejo de las empresas públicas, incluyendo reglas sobre la composición y atribuciones de los directorios, desliga de responsabilidad a los directores por los efectos causados por operaciones cuasifiscales, y establece la obligación de compensación a las empresas públicas por parte del gobierno por el costo de estas operaciones a través de un mecanismo ex ante y transparente. Sin embargo, no contiene provisiones para alinear el régimen impositivo y la política de dividendos de las empresas públicas con los de las empresas privadas.

Las operaciones extrapresupuestarias se realizan principalmente vía las empresas públicas. Existen actividades cuasifiscales efectuadas a través de ENAP, ENAMI, el METRO, Ferrocarriles del Estado (EFE) y Correos. Las actividades cuasifiscales de ENAP se compensaron en el 2005 a través de la disminución del pago de dividendos por parte de la empresa, mientras que las del METRO y EFE se compensan a través de garantías del gobierno central a su endeudamiento, y con pagos directos de parte de la deuda externa garantizada por el gobierno. Correos está exento del pago del IVA y otorga subsidios cruzados. Además el régimen tributario de la mayoría de las empresas públicas más importantes aplica una sobretasa de 40 por ciento a las utilidades, a la vez que el régimen de dividendos (con excepción de ENAP desde el 2005) obliga a las empresas a transferir casi o la totalidad de sus utilidades.

Otra forma de operación extrapresupuestaria la constituyen los préstamos directos. El subsidio implícito de los préstamos directos no se estima ni se incorpora al presupuesto, que tampoco contiene el flujo de préstamos y pagos porque al utilizarse la contabilidad presupuestaria en base devengada y de acuerdo al MEFP 2001, éstas operaciones se clasifican como financiamiento ya que no afectan el patrimonio neto del gobierno.

Los gastos tributarios constituyen potencialmente una vía para aumentar las operaciones extrapresupuestarias. El IFP incluye una descripción de la metodología para estimar gastos tributarios y una estimación por impuestos (a la Renta e IVA) y por sector u objetivo beneficiado, así como las partidas de gasto tributario más relevantes. Sin embargo, no los compara con los gastos regulares, no se asignan por ministerios ni se les coloca un sub-límite y no existen reglas para su concesión. Los gastos tributarios no se discuten en el contexto del proceso presupuestario ni se hacen evaluaciones periódicas de sus resultados.

9. Recomendaciones

9.1. Manejo presupuestario

- Aprobar por el Congreso previo a la discusión del presupuesto el aumento de salarios de los empleados públicos de forma de incorporar en el proyecto de ley de presupuestos este costo, evitando tener que constituir una reserva de contingencia año a año para estos efectos.

- Evaluar el valor del piso a las transferencias de recursos de CODELCO bajo la LRC para determinar si es preciso reducirlo, con miras a eliminarlo en el futuro.

9.2. Empresas públicas

Se indican algunos puntos en que sería necesario actuar para no utilizar las empresas públicas como instrumentos de política fiscal. Algunos de ellos están incluidos en el proyecto de ley que se está tramitando en el Congreso.

Se recomienda:

- Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas.
- Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos ex-ante o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos.
- Evaluar periódicamente la implementación de las operaciones cuasifiscales para identificar los costos para la empresa y establecer adecuada compensación y/o modificar las operaciones cuasifiscales encomendadas.
- Compensar efectivamente a las empresas públicas por las operaciones cuasifiscales que ejecutan. Utilizar transferencias del presupuesto para cubrir las operaciones cuasifiscales y no dividendos como en el caso de ENAP, o exenciones tributarias como en el caso de Correos.
- Reconocer los subsidios cruzados tratando los subsidios concedidos como gastos y el impuesto implícito como ingreso, incluyendo esta información como partidas de memoria al presupuesto.
- Transparentar las relaciones del gobierno con el BancoEstado haciéndolas explícitas.
- Clasificar el pago de los créditos garantizados a las empresas públicas como transferencias, incluyéndolos como gastos en el estado operacional y no como pago de amortizaciones en el financiamiento.
- Estimar el subsidio implícito en los préstamos directos y la concesión de garantías por préstamos al sector privado y a las empresas estatales.
- Incluir un análisis de las operaciones de las empresas públicas en el IFP.

9.3. Asociaciones Público-Privadas

En lo relacionado con el sistema de concesiones, sería importante institucionalizar el mecanismo de la Restricción Presupuestaria Intertemporal que aplica actualmente la DIPRES. En su defecto, introducir mecanismos presupuestarios para provisionar tanto los subsidios de capital como los pasivos contingentes derivados del sistema de concesiones.

9.4. Gasto tributario

Los gastos tributarios representan alrededor del 16 por ciento de los ingresos presupuestarios y más del 3,5 por ciento del PIB.

Se recomienda:

- Evaluar los gastos tributarios para determinar si constituyen en cada caso el mejor instrumento para alcanzar los objetivos que se persiguen.
- Incluir en el IFP un análisis del uso de este instrumento, dándoles más relevancia en la discusión presupuestaria.
- Encuadrar la concesión de estos beneficios en un marco general en lugar de evaluar caso a caso iniciativas en esta área.
- Reglamentar la concesión de nuevos gastos tributarios en el marco del presupuesto.

ECUADOR³⁴

1. Marco legal

El marco legal del presupuesto incluye la Constitución, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley de Presupuestos del Sector Público, y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRF). Las leyes establecen los principios de legalidad, universalidad, unidad, prudencia en las estimaciones de ingresos y gastos, y equilibrio para el presupuesto, pero no regulan otros como por ejemplo presupuestar en términos de flujos brutos y no netos.

El marco legal y administrativo para el manejo presupuestario es fragmentado, ambiguo e incompleto. La aprobación de reglas sucesivas ha llevado a ir de tener una ley orgánica ejemplar que regulaba los aspectos más importantes de las finanzas del gobierno (presupuesto, endeudamiento público, manejo de caja, contabilidad gubernamental,

³⁴ Basado en información y material entregado en las reuniones efectuadas en Quito el 30-31 de enero y el 1 de febrero de 2006.

auditoría y control) a una situación donde diferentes reglas regulan cada una de estas áreas y pueden no tener el rango apropiado dentro de la jerarquía legal.

2. Cobertura del presupuesto

El Presupuesto General del Estado (PGE) contiene los presupuestos del gobierno central, instituciones autónomas no comerciales (IANCs) y agencias descentralizadas (universidades), y del sistema de seguridad social.³⁵ Los ingresos y gastos del gobierno central se presentan en términos netos, con una parte significativa de los ingresos presupuestarios y los gastos asociados a esos ingresos que no se incluyen en el presupuesto. Las operaciones extrapresupuestarias son también importantes, todo lo cual hace que el PGE subestime sustancialmente el tamaño de las operaciones del gobierno. El PGE no incluye proyecciones a pesar de que la LRF requiere que los gastos de inversión se presenten en forma multianual.

3. Reserva de contingencia

La reserva de contingencia fue eliminada porque políticamente la proforma que iba al congreso aparecía muy voluminosa ya que se ponía un estimado. Se producían reclamos en el congreso que no había un respaldo exhaustivo para esa partida, que era una partida colchón que se podía utilizar para otros fines.

En el PGE se mantiene una provisión por temas laborales y se pasa año a año, porque mientras dure el juicio no se puede crear la partida presupuestaria. No hay provisiones para posibles pasivos contingentes, la institución específica debe ir creando una reserva.

4. Papel del Congreso

El congreso tiene poder para aprobar el PGE y para controlar su ejecución. No puede aumentar los ingresos ni los gastos de la proforma presupuestaria presentada por el ejecutivo, pero puede alterar la composición del ingreso y del financiamiento así como la del gasto y establece el límite de endeudamiento. Una vez que se alcanza ese límite, el gobierno debe congelar los gastos o solicitarle al congreso un aumento del límite. El congreso discute y aprueba los gastos a un nivel bastante agregado (por sectores y grupos de gastos).

El Presidente no puede vetar el PGE porque no es una ley, es aprobado por una resolución del congreso. El congreso tiene que aprobar el presupuesto al 30 de noviembre; si no resuelve, rige el presupuesto enviado por el Ejecutivo.

³⁵ El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) se incluyeron recientemente en el PGE.

5. Indicadores fiscales

No se utilizan indicadores fiscales claros, como por ejemplo el balance global o en cuenta corriente, o las necesidades de financiamiento, para establecer las metas de la política fiscal. El énfasis parece colocarse más en aquellos indicadores a los cuales aplica la LRF.

6. Reglas fiscales

La LRF fué aprobada en el 2002 y modificada a mediados del 2005. La reforma eliminó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), incorporó los ingresos del petróleo crudo al presupuesto, y reasignó recursos previamente destinados a recompras de deuda para gasto social y préstamos destinados a reactivar la economía. También sacó los gastos de inversión del techo sobre el crecimiento del gasto primario. Las reglas fiscales se definen en base a los presupuestos aprobados en lugar de sobre los resultados.

En su versión actual, la LRF impone las siguientes reglas: (i) el gasto primario (excluyendo gastos de capital) del gobierno central no puede crecer más de 3,5 por ciento en términos reales al año; (ii) el déficit no petrolero del sector público debe reducirse anualmente en 0,2 por ciento del PIB hasta llegar a cero; (iii) los gastos corrientes de operación del sector público financiero no pueden crecer más del 2,5 por ciento en términos reales al año; y (iv) la deuda pública³⁶ debe reducirse por 16 puntos porcentuales del PIB en cada período de 4 años de gobierno hasta que alcance un 40 por ciento del PIB, un porcentaje que no se puede exceder una vez que se alcance. La LRF también establece que las operaciones de endeudamiento se harán exclusivamente para financiar inversiones.

La modificación de la LRF en 2005 creó la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) que forma parte del PGE, y es autónoma e independiente de la CUF, para depositar los ingresos petroleros derivados del crudo pesado que le corresponden al Estado, y el 45 por ciento de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto aprobado.

Los recursos de la CEREPS deben distribuirse de la siguiente forma:

- Un 35 por ciento a (i) líneas de crédito con intereses preferenciales destinadas al financiamiento de proyectos productivos en determinados sectores a través de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y del Banco Nacional de Fomento (BNF) que son dos entidades públicas financieras. La asignación de estos fondos incrementan el patrimonio de estas instituciones y las recuperaciones y rendimientos de los créditos realizados se destinan también a la inversión

³⁶ Para este propósito se entiende por deuda pública la deuda externa y la deuda interna que debe incluir la deuda del gobierno con el IESS y todas las obligaciones, que signifiquen endeudamiento, asumidas por el Estado de acuerdo con la ley, excepto los pasivos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD).

productiva a través de las mismas instituciones; (ii) la cancelación de la deuda del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); (iii) la recompra de deuda pública externa e interna; y (iv) la ejecución de proyectos de infraestructura hasta por un 10 por ciento del total de los recursos;

- Un 30 por ciento a proyectos de inversión social, con la mitad destinada a inversión en el sector de educación y cultura y la otra mitad para inversión en salud y saneamiento ambiental;
- Un 15 por ciento, en partes iguales, para la investigación científica, para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional, y para la reparación ambiental y social por el efecto de los impactos generados por las actividades petroleras del Estado; y
- Un 20 por ciento para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5 por ciento del PIB, y para atender emergencias legalmente declaradas. Para acumular y administrar estos recursos, se creó el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario es el Banco Central de Ecuador (BCE). Los recursos para estabilización pueden ser utilizados exclusivamente cuando los ingresos petroleros efectivos son inferiores a los estimados en el PGE y se hayan agotado los recursos del Fondo de Estabilización Petrolero (FEP). El uso de los recursos del FAC se deben registrar en la ejecución presupuestaria como ingresos. Todos los recursos del CEREPS que no sean utilizados al cierre del ejercicio fiscal se transfieren automáticamente al FAC.

La LRF también establece que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe hacer una proyección preliminar que servirá de referente para la distribución estimada de los fondos de la CEREPS que se incluye en la proforma presupuestaria del año siguiente, de conformidad con el Plan de Desarrollo Productivo Sustentable (PDPS).³⁷ En esta proyección, el MEF explicita la distribución entre las líneas de crédito preferenciales, la cancelación de la deuda al IEISS, la recompra de deuda pública, y la ejecución de proyectos de infraestructura.

El reglamento de la LRF establece ciertas condiciones sobre el uso de estos recursos que incluyen:

- En relación a las líneas de crédito preferenciales, el monto máximo de financiamiento de cada proyecto no puede superar el 90 por ciento. El BNF y la CFN fijarán los cupos mínimos y máximos de crédito a conceder, con el Frente Económico pudiendo fijar montos máximos para tales operaciones. La CFN y el BNF deberán presentar al MEF un informe mensual detallado de estas operaciones. Si no se remite esta información o el índice de morosidad de la cartera colocada con los recursos provenientes de la CEREPS excede el 18 por

³⁷ El Frente Económico deberá elaborar el PDPS antes del 31 de mayo del año anterior al del presupuesto en el que se utilizará dicho plan.

ciento del total se suspende la entrega de dichos recursos a la institución que hubiere superado este límite.

- Los proyectos de inversión deben ser presentados al MEF antes del 30 de junio del año anterior al de su ejecución para que los proyectos que sean calificados como viables por el MEF sean incorporados en la proforma del PGE.
- Los proyectos de inversión en educación y salud deben responder a los lineamientos, criterios y parámetros establecidos en el PDPS.
- Los proyectos plurianuales deben tener preferencia en la proforma del PGE de los siguientes ejercicios fiscales hasta su término y se financiarán con cargo a los recursos de la CEREPS.
- Para autorizar el uso de los recursos se necesita un Decreto Ejecutivo del Presidente especificando el monto y destino de los recursos. Estos decretos tienen carácter público, con la excepción de los que autorizan recompra de deuda que se mantendrán reservados hasta concluirse las operaciones.
- La reprogramación del uso de los recursos de la CEREPS durante la ejecución presupuestaria debe ser autorizada por Decreto Ejecutivo previo informe del MEF.
- El MEF debe presentar al Presidente y al Congreso cada tres meses información detallada referente a los ingresos y egresos de la CEREPS.

La LRF establece que si en cualquiera de los tres primeros trimestres del año los ingresos petroleros efectivos fuesen inferiores a los estimados en el PGE para ese período, estos ingresos pueden ser compensados utilizando en primer lugar los recursos del FEP. En cambio, si los ingresos corrientes no petroleros efectivos fuesen inferiores a los presupuestados, el MEF debe modificar el presupuesto de gastos, inclusive transferencias y participaciones, en el mismo valor de los ingresos no obtenidos. Estas modificaciones no podrán afectar las asignaciones determinadas por la Constitución.

7. Operaciones Extrapresupuestarias

Las operaciones extrapresupuestarias son sustanciales y no se tiene mucha información sobre ellas. La proforma presupuestaria del gobierno central para el 2006 incluye anexos donde se detallan las vinculaciones de ingresos para el 2006, y los beneficiarios de las transferencias y de la vinculación de ingresos y una clasificación económica de las transferencias, vinculaciones de ingresos y subsidios para el período 2003-2006. No existe información sobre las garantías otorgadas y los pasivos contingentes asociados a las garantías, sobre las actividades cuasifiscales de las empresas públicas, ni sobre el gasto tributario. Además, un porcentaje significativo de los ingresos tributarios y petroleros no se incluyen en el PGE.

7.1. Gastos extrapresupuestarios

7.1.1. Fondos Extrapresupuestarios

7.1.1.1. Fondo de Estabilización del Petróleo (FEP)

El FEP se financia con los ingresos petroleros que excedan los previstos en el presupuesto. Los recursos del FEP se utilizan primero para compensar por menores ingresos petroleros del presupuesto. El resto se distribuye en un 45 por ciento para la CEREPS; un 35 por ciento para financiar la construcción de la carretera Amazónica; un 10 por ciento para financiar proyectos de desarrollo en las provincias con límites internacionales; y un 10 por ciento para la Policía Nacional por un período de 5 años, de los cuales la mitad debe gastarse en la región amazónica. En los últimos años los recursos del FEP no han sido suficientes para compensar el presupuesto por menores ingresos petroleros causados por el incremento de los subsidios al consumo interno de combustibles.

7.1.1.2. FEIREP

El FEIREP fue creado por la LRF en junio del 2002 y liquidado en las modificaciones a esa ley en junio del 2005. Fue reemplazado por una cuenta especial, que es autónoma e independiente de la CUF y que se incluye en el PGE mientras que el FEIREP no se incluía. Las transferencias al FEIREP representaron el equivalente de 14 por ciento de las transferencias y subsidios en el año 2005, o alrededor del 1.8 por ciento del PIB.

7.1.1.3. FAC

Todos los recursos de la CEREPS que no sean utilizados al cierre del ejercicio fiscal se transfieren automáticamente al FAC.

7.1.2. Préstamos Directos

No hay préstamos directos del gobierno, ya que no están permitidos. La IESS si da préstamos directos.

7.1.3. Garantías

La LRF establece que el gobierno central no puede contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado (como es el caso de las empresas de electricidad, que aunque públicas están regidas por la ley de sociedades anónimas), ni tampoco asumir o garantizar deudas de esas entidades. Sin embargo, se pueden conceder este tipo de garantías a través de una ley especial.

La LRF establece que los presupuestos anuales incluirán anexos que contengan información, entre otros, de los pasivos contingentes y riesgos fiscales que pueden afectar los recursos públicos. Esta disposición no se ha cumplido todavía.

Existen pasivos contingentes asociados a garantías gatilladas en el pasado como los de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y Ecuatoriana de Aviación. Hay también deudas que el Estado ha venido asumiendo porque las instituciones no cumplen sus obligaciones, como algunos gobiernos subnacionales y las Universidades. Tienen montos subrogados grandes de la CFN, alrededor de US\$400 millones antes de la LRF. Ya no hay este problema porque la LRF establece que en caso de garantías hay que buscar contragarantías reales.

El Estado puede conceder garantías a PetroEcuador (PE), CFN, BNF, al Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), y a las autoridades portuarias. Existen limitaciones para otorgar estas garantías pero no están definidos los indicadores en el reglamento, los tiene que definir el MEF, caso por caso, tanto para las empresas públicas como para el sector financiero público. La LRF establece que las garantías y el endeudamiento tienen que estar asociados con proyectos de inversión. Los planes anuales y de 4 años para la deuda pública, tanto externa como interna, definen los límites de desembolsos que se pueden ejecutar.

Las sentencias judiciales constituyen otra fuente de pasivos contingentes que pueden tener un efecto importante sobre el presupuesto.

7.1.4. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Las operaciones APPs están reguladas por la Ley de Modernización del Estado. La operación y el mantenimiento de una amplia gama de servicios de infraestructura puede operarse a través de concesiones otorgadas al sector privado. Todos los contratos de concesiones deben someterse a licitación pública.

A la fecha existe una concesión, Panavial, que es como la mitad de la Panamericana de la Sierra. A nivel provincial de carreteras hay dos autopistas concesionadas, una en la provincia de Guayas, la otra en la provincia de Pichincha.

El contrato que tienen vigente con Panavial fué suscrito en 1996. Se fundamenta en la recuperación de las inversiones realizadas por cobro de peaje y la rentabilidad razonable que habla la ley. La crisis del 1999-2000 y la dolarización repercutieron en el sistema. Otro impacto importante que ha tenido la concesión son los subsidios políticos que se dieron, no técnicos, en que la tarifa de equilibrio de los contratos es afectada por la tarifa llamada socialmente aceptable, lo que afecta el equilibrio económico-financiero de los contratos. El peaje cada 50 kms es de US\$1 cuando se debiera pagar US\$1,6, la diferencia la asume el MOP. Han acumulado deudas de US\$35 millones en cuatro años. Además se han tenido que realizar obras adicionales que no estaban contempladas en el proyecto de ingeniería y se han requerido ajustes importantes de la vía por tráfico nuevo.

Esto también ha repercutido en el nivel de inversión y la capacidad de recuperación de la inversión.

El contrato contemplaba riesgos de fuerza mayor y fortuitos, se los evalúa, se los verifica y esos costos son considerados. Paros, destrucción de vías, se define los niveles de reparación y se va haciendo en una cuenta aparte. No tienen un fondo de contingencia.

Una de las soluciones que están considerando por los costos de las inversiones adicionales, justificadas en base a la fuerza mayor sería eliminar el IVA de las tarifa (12 por ciento). Se ha contactado al Servicio de Rentas Internas (SRI) para ver si pueden conceder una exoneración. Otro tema que ven es el de la seguridad vial. En el contrato ésta está a cargo de la concesión. Buscarían aliviarle ese compromiso utilizando la policía nacional.

No hubo requisitos de capital de riesgo en el contrato, sólo compromiso de buscar financiamiento, inicialmente con una entidad financiera internacional pero finalmente financiamiento doméstico. El contrato no contempla garantías de riesgos de financiamiento.

Otra concesión que fué la de la Costa no prosperó y la están liquidando. La concesión de la Costa también se otorgó en 1996, fueron paralelas. Costa tuvo problemas, decidieron acelerar el proceso de término de mutuo acuerdo porque al haber un contrato de concesión de por medio el MOP no podía intervenir y las vías se estaban deteriorando. Han llegado a un acuerdo, les falta el apoyo del MEF para pagar la deuda. Hubo sólo inversión y nunca llegaron a cobrar peajes. Los financistas de esa concesión dieron por terminado el asunto. Los financistas fueron la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el IFC por US\$12 millones, y aunque habían *step-in-rights* a ellos no les interesó entrar.

Los concejos provinciales harán una licitación para conseguir inversión privada para la carretera de la Costa. Verán el esquema para ejecutar el proyecto que debe contar con la aprobación del MOP. Se haría a peaje. Están buscando financiamiento del BID, tanto para ese proyecto como para Panavial donde dos carriles son insuficientes, y con aporte del Estado. Aprovechando el contrato de concesión, el ensanche a cuatro carriles lo haría el concesionario, lo mismo que la mantención y operación.

7.1.5. Actividades Cuasifiscales

7.1.5.1. Empresas Públicas no Financieras

Las operaciones del gobierno no se pueden distinguir claramente de las actividades del resto del sector público no financiero y las actividades cuasifiscales son particularmente importantes en el sector energético.

Los presupuestos de las empresas públicas creadas por ley, excepto los de las empresas de los gobiernos subnacionales, son enviadas al MEF para su análisis y aprobación, previo a su envío al congreso para información.

7.1.5.1.1. PetroEcuador (PE)

Las operaciones cuasifiscales de PE son sustanciales ya que los precios de los combustibles están congelados desde el 2003. Esto ha significado también un crecimiento rápido del consumo de combustibles, en parte por contrabando hacia Perú y Colombia, lo que unido a una capacidad instalada de refinación que no ha aumentado, ha obligado a PE a duplicar las importaciones de derivados en los últimos cuatro años. Se estima que los subsidios (calculado en relación al precio de importación) concedidos a través de los precios administrados de los combustibles alcanzaron el equivalente de cerca de 4 por ciento del PIB en el 2005, comparado con 1,8 por ciento del PIB en el 2003.

7.1.5.1.2. Empresas del sector eléctrico

El gobierno también administra los precios de las empresas públicas en el sector eléctrico y de telecomunicaciones. En el sector eléctrico por ejemplo, la tarifa promedio es menor que el costo promedio, una vez que se incluyen las pérdidas técnicas y las cuentas incobrables. Además, se impone un sobrecargo de 10 por ciento a los usuarios comerciales e industriales para cubrir los costos de la electrificación rural. Esto ha significado pérdidas importantes para las distribuidoras que no han podido pagarles a las generadoras. Los contratos de las distribuidoras con las generadoras tienen garantía del gobierno central, y por lo tanto, periódicamente el gobierno ha asumido esta deuda o concedido subsidios a través de PetroEcuador a las plantas generadoras termoeléctricas.³⁸ La deuda de las distribuidoras de energía eléctrica con las generadoras era de US\$ 1,25 billones a fines del 2005.

Para transparentar el subsidio al consumo de electricidad, los presupuestos del 2005 y del 2006 incluyeron US\$80 millones. Sin embargo, el déficit generado por las tarifas subsidiadas se estima en US\$179 millones para el 2005.

Por déficit tarifario el Estado les estaría adeudando a las distribuidoras, si el congreso aprueba la ley de reforma del sector eléctrico, US\$875 millones a fines del 2005. La diferencia de este déficit tarifario con respecto a la deuda de las distribuidoras con el mercado eléctrico mayorista de US\$1,25 billones es causada por otros factores como las pérdidas técnicas y negras por robo de energía por sobre el 12 por ciento supuesto en las tarifas, que pueden alcanzar hasta el 40 por ciento en algunos casos.

Como resultado de las deudas de las distribuidoras, las generadoras se han descapitalizado. Hay tres juicios pendientes contra el Estado de estas generadoras. Las

³⁸ Hasta septiembre del 2005 el sector eléctrico pagaba el precio internacional del combustible, mientras que el resto de las empresas pagaban un precio menor fijado por el gobierno. A partir de esa fecha se unificó el precio al nivel subsidiado. Como PE es el único importador de combustibles fué el Estado quién asumió el menor costo para las distribuidoras a través de los ingresos petroleros de las ventas internas.

generadoras, tanto públicas como privadas, también le deben a PetroEcuador acumulando deudas por más de US\$340 millones desde el 2003.

El resultado final es que no está habiendo inversión en generación. Hay sólo dos proyectos en construcción, uno que se espera se complete a fines del 2006, aunque ya ha sufrido atrasos, y el otro para el 2008.

7.1.5.1.3. Fondo de Solidaridad

Las operaciones de las empresas públicas del Fondo de Solidaridad también carecen de transparencia. El Fondo de Solidaridad que se creó en 1995 es una agencia pública con personalidad jurídica, capital y sistema administrativo propios, que reporta a la Oficina del Presidente. Su objetivo es el desarrollo del capital humano en los sectores más deprimidos del país a través de gastos en educación, salud y servicios públicos. El Fondo es el único dueño de cinco plantas generadoras de energía eléctrica, una planta de transmisión de energía, 19 empresas distribuidoras, y dos compañías telefónicas.

7.1.5.2. Empresas Públicas Financieras

El Banco Central aprueba los presupuestos de las entidades financieras sujeto a las directrices presupuestarias dictadas por el MEF. La regla fiscal sobre el crecimiento de los gastos de operación de los entes públicos financieros busca reducir las presiones salariales para estos entes que no forman parte del PGE.

7.1.5.2.1. Banco Central (BCE)

El BCE no concede préstamos a las instituciones gubernamentales ni concede préstamos o garantías a las instituciones financieras privadas, excepto de liquidez. El BCE remite el 75 por ciento de sus utilidades al gobierno central.

7.1.5.2.2. Banca de desarrollo

La autonomía de las empresas públicas financieras es limitada y efectúan actividades fiscales para el gobierno. Las normas que regulan las relaciones del gobierno con estas empresas no son transparentes. Los activos de las empresas públicas financieras³⁹ representan un 14 por ciento del total de activos del sistema financiero. Las actividades cuasifiscales se efectúan a través de préstamos subsidiados y perdón de deuda lo que ha llevado a una erosión gradual del capital de estas instituciones que han sido cubiertas posteriormente por el gobierno. En años recientes, el gobierno ha recapitalizado a la banca pública por alrededor de US\$240 millones. El BNF que opera principalmente en áreas rurales recibe regularmente transferencias del tesoro (US\$24 millones en el presupuesto del 2006), y el BEDE que canaliza financiamiento de proyectos a los gobiernos locales se financia con préstamos de organismos multilaterales con garantía del gobierno.

³⁹ El sistema público financiero incluye al Banco del Estado (BEDE), la CFN, el BNF, y el BEV.

La LRF ha establecido operaciones cuasifiscales para ser realizadas por la CFN y el BNF a través de las líneas de crédito a tasas preferenciales que serán financiadas con recursos de los ingresos petroleros depositados en la CEREPS. Estas líneas de créditos pasarán a constituir fondos revolventes de préstamos. Por lo tanto, la apropiación presupuestaria se registraría cuando se aprueben las líneas de créditos a conceder por la CFN y el BNF, pero no se registrarían los créditos concedidos con los repagos ni con los intereses recibidos. Los subsidios implícitos así como los costos causados por esas operaciones no se cuantificarían. La LRF establece una tasa de morosidad de 18 por ciento como el techo para suspender esas operaciones.

El partido mayoritario en el Congreso está apoyando un proyecto de ley que busca canalizar más crédito a actividades productivas y a reducir el costo de la intermediación financiera. Si se aprueba, los bancos deberán prestar al menos un 75 por ciento de sus depósitos a sectores productivos y depositar el resto de los fondos en el BCE. El BCE determinaría la asignación de los préstamos por sectores basándose en la participación de éstos en el PIB de acuerdo a las Cuentas Nacionales. Se impondrían multas importantes en el caso de incumplimiento. El proyecto de ley también establece límites a los márgenes de intermediación de 300 puntos básicos sobre la tasa de referencia del BCE—tasa de interés a tres meses para el sector corporativo—y un piso a las tasas de depósitos equivalente a 70 por ciento de la tasa de referencia. Se eliminarían todas las tasas y comisiones sobre préstamos.

7.1.5.3. Sector privado

Una actividad cuasifiscal efectuada a través de las empresas del sector privado lo constituye el requerimiento de un 15 por ciento de participación de las utilidades para los trabajadores.

7.1.6. Normas y prácticas presupuestarias

El gobierno puede aumentar o disminuir gastos hasta por un 5 por ciento de las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el congreso. Sobre este límite, el ejecutivo necesita aprobación del congreso. También se puede exceder en el gasto por situaciones de emergencia. El mayor gasto puede ser en gastos de personal, bienes y servicios y servicio de la deuda pública. Sin embargo, los gastos corrientes sólo se pueden aumentar si se financian con un aumento de ingresos corrientes, pero el aumento de gastos de capital se puede financiar con mayor endeudamiento.

Para modificar la composición del gasto se requiere autorización del Presidente. El MEF tiene la autoridad en la ejecución del PGE para corregir cambios que se consideren transgresiones legales que haga el Congreso.⁴⁰

⁴⁰ Por ejemplo, para el PGE del 2006 el Congreso eliminó US\$400 millones de servicio de deuda y el MEF lo ha tenido que reinstaurar.

El presupuesto aprobado no es un buen indicador del presupuesto que se ejecuta. Aunque los ingresos están generalmente en línea con las estimaciones del presupuesto, la ejecución del gasto difiere significativamente de las apropiaciones presupuestarias. El hecho de que el presupuesto apruebe los gastos a un nivel muy agregado permite un alto grado de flexibilidad en la ejecución presupuestaria ya que no se necesita autorización del congreso para reasignar gastos dentro de un mismo sector.

7.1.6.1. Flujos Brutos versus Flujos Netos

Una parte significativa de los ingresos fiscales no transita por el presupuesto. Esto sucede porque se deducen parte de los ingresos del gobierno antes de que se registren en el presupuesto, al mismo tiempo que no se registra como gasto los subsidios o transferencias financiados con esos ingresos. Estas operaciones se realizan a través de vinculación de ingresos, subsidios a los consumidores a través de precios administrados, y fondos especiales.

Por ejemplo, el presupuesto del año 2003 no registró gastos por el equivalente de 6 por ciento del PIB.⁴¹ De éstos, 2,4 puntos del PIB eran ingresos vinculados establecidos en leyes y no en la Constitución; 1,5 puntos eran subsidios al consumo de combustibles, y 2 puntos eran recursos depositados en el FEIREP. Esto significó que más de la mitad de los subsidios y transferencias, cerca de un quinto de los ingresos tributarios, y casi la mitad de los ingresos petroleros no transitaron por el presupuesto en el 2003.

7.2. Gastos-efectuados-por-detrás-de-la-puerta

7.2.1. Vinculación de Ingresos⁴²

Las reglas de vinculación de ingresos son extensas y cubren tanto los ingresos petroleros como los no petroleros. A diferencia de otros países donde los ingresos se vinculan en su mayoría a ciertos sectores, Ecuador usa en forma significativa la vinculación de ingresos para programas específicos.

La LRF establece que el referente del que se derivará el valor del barril de petróleo para efectos de estimar los ingresos en la proforma presupuestaria será el precio de mercado de futuros proyectado para el *West Texas Intermediate* (WTI) o el crudo referencial del Ecuador publicado por agencias u organismos internacionales especializados en la materia.

Cerca del 36 por ciento de los llamados ingresos tradicionales y de los ingresos petroleros totales están vinculados en el presupuesto del 2006. Existen más de 50 provisiones

⁴¹ Esta situación puede haber cambiado significativamente. Por ejemplo, los subsidios a los combustibles que no transitan por el presupuesto se estiman ahora en cerca del 4 por ciento del PIB. También las modificaciones a la LRF aprobadas en el 2005 han alterado los números relacionados con el FEIREP, que fue eliminado y reemplazado por una cuenta especial que se incluye en el PGE.

⁴² Esta sección y la siguiente incluye información contenida en Alier (2006).

legales que establecen que ciertos porcentajes predeterminados de ciertos impuestos deben entregarse a determinados niveles de gobierno, agencias, instituciones públicas, o programas. Alrededor de la mitad de estos ingresos vinculados están determinados por la Constitución. Del resto, los principales beneficiarios son las universidades y los gobiernos locales y municipales.

Los recursos vinculados son destinados en parte para gastos incluidos en el PGE (por ejemplo, los fondos de pensiones, salud y educación) y en parte para transferencias a instituciones subnacionales (gobiernos locales, fondos regionales de desarrollo, universidades). Una parte significativa de los ingresos petroleros se destinan a gastos en educación.

7.2.2. Reglas de gasto

También existen numerosas reglas de gasto, incluyendo una que requiere que el gobierno dedique a educación y salud al menos un 30 y 20 por ciento del gasto, respectivamente. Existe otra regla que requiere que el gasto en salud crezca por lo menos en línea con el gasto total. El gobierno central debe también por ley cubrir el 40 por ciento de las pensiones pagadas por el IESS.

La excesiva rigidez del presupuesto combinada con las dificultades económicas de los años recientes ha hecho difícil el manejo presupuestario. Esto ha significado que no se ha podido cumplir con todas las reglas anteriormente descritas. Además, las normas que regulan las transferencias entre instituciones públicas han llevado a que se acumulen saldos de caja en algunas agencias mientras otras no podían cumplir sus compromisos.

Un punto importante es la disponibilidad de información y el escrutinio que se realiza de los gastos asociados a los subsidios y transferencias, incluyendo de aquellos que no transitan por el presupuesto. Las transferencias y subsidios aumentaron desde el equivalente de cerca de 10 por ciento del PIB en el 2003 a más de 13 por ciento en el 2005. Para el 2006 se proyecta una caída a 11.8 por ciento del PIB más que explicada por la incorporación del FEIREP al presupuesto a través de la CEREPS. Los subsidios a los combustibles aumentan del equivalente de 1.8 por ciento del PIB en el 2003 a 3.4 por ciento del PIB en el 2005. Las agencias que reciben estos fondos se pueden clasificar en tres categorías:

- Agencias que están incluidas en el PGE, las cuales recibieron fondos por el equivalente de 2.1 por ciento del PIB en el 2005, que son las que están sujetas a mayor control presupuestario.
- Agencias que están dentro del sector público pero que no están incluidas en el PGE (universidades, gobiernos locales, FEIREP) que recibieron transferencias equivalentes a 6,4 por ciento del PIB en el 2005, para las cuales se tiene información incompleta sobre sus compromisos de gastos.

- Consumidores y agencias fuera del sector público que recibieron 5 por ciento del PIB en el 2005, para los cuales la información sobre el gasto es deficiente o es asignado a través de precios administrados (3,4 por ciento del PIB).

7.2.3. Gasto Tributario

No hay una estimación actualizada del gasto tributario. Hace cuatro años la USAID estimó que para el 2001 el gasto tributario ascendía a alrededor de US\$1 billón.

Una ley aprobada en el 2005 y que fué iniciada por el gobierno concedió incentivos tributarios a la inversión en varios sectores. La ley otorga exenciones de impuestos por un período de 10 a 12 años (sobre el impuesto a la renta, tarifas de importaciones, e impuestos municipales) para compañías nuevas que inviertan entre US\$2 a US\$7 millones en sectores estratégicos, incluyendo la generación de energía hidroeléctrica, refinación de petróleo y la producción de instrumentos de alta tecnología. Los incentivos tributarios dados por esta ley pudieran aumentar el gasto tributario en un ½ punto del PIB.

7.3. Ingresos fiscales por pago de empresas públicas

El gobierno interviene en forma importante en el manejo de la empresa pública más grande, PetroEcuador. PE debe transferir todos sus ingresos al PGE, después de deducir sus costos. La determinación de esos costos es poco transparente y sujeta a negociación. El gobierno también puede cortar el presupuesto de inversiones de PE en forma arbitraria. Además, el gobierno utiliza a la empresa como vehículo para conceder subsidios al consumo doméstico de combustibles y parte de los costos de producción de petróleo financian exceso de personal en PE. Después de deducir los costos de producción, los subsidios concedidos a través de los precios administrados y los ingresos vinculados, el remanente se transfiere al presupuesto.

8. Diagnóstico

Ecuador ha logrado progreso en ciertas áreas del manejo presupuestario a través de la implementación de una LRF y en la provisión de información. La incorporación al presupuesto tanto de los ingresos petroleros obtenidos del crudo pesado como la identificación de su destino presenta un importante avance, no así el aumento en la vinculación del uso de estos recursos.

Sin embargo, el marco presupuestario ha sufrido un deterioro en los últimos años como resultado de cambios en las reglas presupuestarias que han llevado a un fraccionamiento del marco legal; una intensificación de la vinculación de ingresos y requisitos de gastos; y un aumento del volumen de las operaciones extrapresupuestarias (principalmente a través de precios administrados para los combustibles y la energía eléctrica).

El marco presupuestario en Ecuador requiere reformas significativas. El punto de partida podría ser aprobar una ley orgánica presupuestaria del tipo que el país tenía años atrás, antes de que la aprobación de diferentes normas condujeran a una situación en que hay reglas diferentes, sin una jerarquía clara, para los distintos aspectos del manejo financiero del gobierno.

La cobertura del presupuesto es limitada. Los ingresos y gastos del gobierno central se presentan en términos netos, con una parte significativa de los ingresos presupuestarios y los gastos asociados a esos ingresos que no se incluyen en el presupuesto. Esto junto a operaciones extrapresupuestarias cuantiosas hacen que el presupuesto subestime significativamente el tamaño de las operaciones del gobierno. El presupuesto no incluye proyecciones a pesar de que la LRF requiere que los gastos de inversión se presenten en forma multianual.

Tampoco se utilizan indicadores fiscales claros a la vez que existen numerosas reglas fiscales. No se utilizan indicadores fiscales como por ejemplo el balance global y en cuenta corriente, o las necesidades de financiamiento, para establecer las metas de la política fiscal. El énfasis parece colocarse más en aquellos indicadores a los cuales aplica la LRF que son el crecimiento del gasto primario (excluyendo la inversión), el déficit no petrolero, el crecimiento de los gastos de operación de la banca de desarrollo, y la relación deuda pública al PIB. El hecho de que las reglas fiscales se apliquen al presupuesto aprobado y no a la ejecución presupuestaria permite que en la práctica estas reglas excepto la de la deuda pública no se hayan cumplido ex post. Además las reglas fiscales generan junto a la vinculación de ingresos y requisitos de gastos incompatibilidades e inconsistencias en el uso de los recursos lo que conduce a una subejecución del presupuesto.

El manejo del presupuesto se caracteriza por cuantiosas operaciones extrapresupuestarias. Estas incluyen principalmente las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de PetroEcuador, las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, las empresas del Fondo de Solidaridad y la banca de desarrollo; la vinculación de ingresos y requisitos de gastos; y los gastos tributarios. Además PetroEcuador debe transferir todos sus ingresos al presupuesto después de deducir sus costos con la determinación de éstos efectuada en forma poco transparente y sujeta a negociación. El gobierno también puede cortar el presupuesto de inversiones de la empresa en forma arbitraria. Los subsidios al consumo de combustibles que se otorgan a través de precios administrados son sustanciales y crecientes y se compensan a través de menores pagos de impuestos. Los subsidios implícitos al consumo de energía eléctrica son también significativos y crecientes, con el presupuesto transparentando sólo una parte de ellos a partir del 2005. Aunque no existe una cuantificación de los gastos tributarios, se estima que estos también son significativos, y con el agravante que continúan aumentando.

La vinculación de ingresos es extensa y cubre tanto los ingresos petroleros como los no petroleros. A diferencia de otros países donde los ingresos se vinculan en su mayoría a ciertos sectores, Ecuador usa en forma significativa la vinculación de ingresos para programas específicos.

Las normas y prácticas presupuestarias contribuyen a generar operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto. Las normas presupuestarias permiten que el ejecutivo aumente el gasto total en un 5 por ciento sin aprobación del congreso. Además el congreso aprueba el gasto a un nivel muy agregado lo que unido al hecho de que puede modificar la composición del gasto y de que el ejecutivo puede reasignar gasto sin aprobación del congreso puede resultar en que el presupuesto aprobado no sea un buen indicador del presupuesto que se ejecuta.

9. Recomendaciones

9.1. Manejo presupuestario

- Registrar los flujos presupuestarios en términos brutos eliminando la práctica de registrar sólo los flujos netos para los ingresos tributarios y petroleros y no los gastos asociados a ciertas vinculaciones de ingresos.
- Disminuir la flexibilidad para realizar reasignaciones de gastos y aumentar el nivel de desagregación de las apropiaciones presupuestarias.
- Preparar información sobre las operaciones extrapresupuestarias, cuasifiscales, pasivos contingentes y gastos tributarios que se aplican a los distintos impuestos. Una vez obtenida la información iniciar un proceso para implementar los mecanismos necesarios para incorporar estas actividades al presupuesto.

9.2. Ley de Responsabilidad Fiscal

- Evaluar la consistencia de las varias reglas y normas (incluyendo las de manejo presupuestario y las de la LRF) que se aplican en la implementación de la política fiscal.
- Incorporar una mayor transparencia en las reglas fiscales (incluyendo en la definición de variables como el gasto de capital y del déficit no petrolero).
- Ampliar la cobertura de la regla sobre el crecimiento del gasto primario para evitar crear incentivos para una contabilidad creativa de las operaciones.
- Aplicar las reglas fiscales a los resultados efectivos así como a los presupuestos aprobados para no crear espacio para cumplir con la letra de la ley al mismo tiempo que se viola el espíritu de ésta. A la fecha, la única regla fiscal que se ha cumplido ex post ha sido la de la deuda pública.
- Requerir mayor responsabilidad del MEF en el cumplimiento de las metas fiscales.

9.3. Empresas públicas

- Definir un marco para la apropiación por parte del gobierno de los recursos petroleros, que podría incluir una política tributaria y de dividendos para PetroEcuador en línea con las que se aplican al sector privado (sin incluir los beneficios tributarios).
- Compensar a PE por las pérdidas incurridas en las ventas domésticas de combustibles a través de transferencias directas del presupuesto.
- No utilizar el precio de referencia del petróleo en el presupuesto como un mecanismo para extraer recursos petroleros.
- Permitir que sea el directorio de PE el que defina el presupuesto de inversiones de la compañía evitando implementar cortes por consideraciones presupuestarias del gobierno central.
- En el período de transición hacia tarifas realistas, incluir en el presupuesto las transferencias necesarias para cubrir los subsidios implícitos en los precios administrados de la energía eléctrica y telecomunicaciones.

9.4. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Desarrollar un marco legal, institucional y presupuestario para la implementación de proyectos APPs cuyo objetivo sea maximizar las ganancias de eficiencia y minimizar los riesgos para las finanzas públicas.

9.5. Vinculación de ingresos

Reemplazar los ingresos vinculados no constitucionales con apropiaciones presupuestarias e implementar a seguir mecanismos para asignar estos recursos.

MEXICO⁴³

1. Marco legal del presupuesto

El marco legal es extenso, pero las principales leyes y decretos son la Constitución Política, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,⁴⁴ el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), la Ley General de Deuda Pública (LGDP), la Ley de Ingresos Anuales de la Federación (LIF), y el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación (PEF).

La documentación presupuestaria incluye el PRONAFIDE que es el programa sectorial económico y su horizonte rige por 4 o 5 años y no se actualiza (horizonte fijo); los Criterios Generales de Política Económica que incorpora proyecciones de más de un año, y diagnósticos de la economía mundial, fija metas anuales macro y se revisa año con año; la LIF que establece los ingresos tributarios, no tributarios, el techo de endeudamiento neto del gobierno federal, y el techo de intermediación de la banca de desarrollo; y el PEF que establece todos los gastos del gobierno federal y las metas fiscales. Los objetivos sectoriales en el PEF deben coincidir con la estrategia de mediano plazo definida para el sector público en el PRONAFIDE.

2. Cobertura del presupuesto

La LIF y el PEF cubren los presupuestos de las entidades autónomas, las dependencias de la administración central, de las entidades bajo control presupuestario directo que incluyen a Petroleos Mexicanos (PEMEX), la Compañía Federal de Electricidad (CFE), la compañía Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como las transferencias a las entidades bajo control presupuestario indirecto. Los presupuestos de éstas últimas son aprobados por los ministerios de línea que las coordinan y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La Cámara de Diputados recibe proyecciones de los flujos de caja de estas entidades solamente para información.

La documentación presupuestaria incluye información limitada sobre resultados de años anteriores y no incluye proyecciones salvo las que se refieren a proyectos de inversión.⁴⁵

⁴³ Basado en “Mexico: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report No. 02/200, September 2002; en las respuestas de las autoridades mexicanas al cuestionario, así como información y material entregado en las reuniones efectuadas en Ciudad de México del 26 al 28 de enero del 2006; y Jul (2005).

⁴⁴ El 28 de febrero del 2006 se aprobó una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que reemplaza a la ley de presupuestos que estaba vigente desde 1976.

⁴⁵ Esto va a cambiar con la LFPRH que establece que las estimaciones económicas—ingreso, gasto y deuda—abarcen los 5 años anteriores al ejercicio fiscal correspondiente, el año que se presupuesta, y los siguientes 5 años.

3. Reserva de contingencia

El PEF no cuenta con una reserva de contingencia. Existen dos fondos extrapresupuestarios que buscan cumplir en parte el papel que en otros países cumple la reserva de contingencia que son el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Parte de los recursos del FEIP pueden utilizarse para comprar coberturas petroleras y asegurar un precio estable durante el año. En el 2005 no se registraron caídas por ingresos petroleros por lo que los únicos gastos que se cubrieron contra el FEIP fueron para la compra de coberturas petroleras.

El FONDEN se activa cuando hay una declaratoria de emergencia oficial del Gobierno Federal a petición de una autoridad local (Gobernador). Los recursos remanentes de cada ejercicio fiscal se reservan en el FONDEN. Anualmente en el PEF existe una asignación de entre 4 mil y 6 mil millones de pesos para atender estas contingencias. En el 2005 se canalizaron recursos principalmente para restablecer infraestructura y hubo algunos apoyos de emergencia para reparar viviendas de la población.

Disponibilidades de recursos del FONDEN y el FEIP (millones de pesos)		
	Fondo de Desastres Naturales	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
4° Trimestre 2003	4.657,6	6.276,4
4° Trimestre 2004	5.764,6	11.607,7
3° Trimestre 2005	6.071,2	10.239,1

Fuente: SHCP, Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

La nueva LPRH mantiene el FEIP y el FONDEN y crea tres nuevos fondos que son el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX (FEIIP), y un Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).

4. Papel del Congreso

El congreso tiene la autoridad para reducir el presupuesto, enmendar su composición, e incluso aumentar el techo presupuestario siempre y cuando apruebe fondos para financiar

el mayor gasto. Sin embargo, no estaba claro si estos fondos se referían a mayores impuestos o a otras fuentes de financiamiento. Bajo la LFPRH éstos fondos no pueden ser recursos de endeudamiento ya que para no cumplir con la meta de equilibrio presupuestario que establece la Ley tanto el congreso como el ejecutivo deben justificar la necesidad de realizar el ajuste y definir el tiempo y las acciones a seguir para recuperar el equilibrio.

El presupuesto se aprueba en dos etapas. Primero, el Congreso aprueba la LIF (que es ley) y después la Cámara de Diputados aprueba el PEF (que es decreto legislativo). El hecho de que el PEF sea aprobado por decreto legislativo y no por ley crea incertidumbre respecto al poder de veto del Presidente. Este vacío legal se sometió a prueba para el presupuesto del 2005. El Presidente lo vetó y la Corte Suprema decidió que tenía la autoridad para hacerlo.⁴⁶ En la ejecución presupuestaria la SHCP ajustó el gasto. Finalmente se suscribió un acuerdo con la cámara de diputados por una parte de la discrepancia, pactándose con el legislativo un acuerdo del veto.

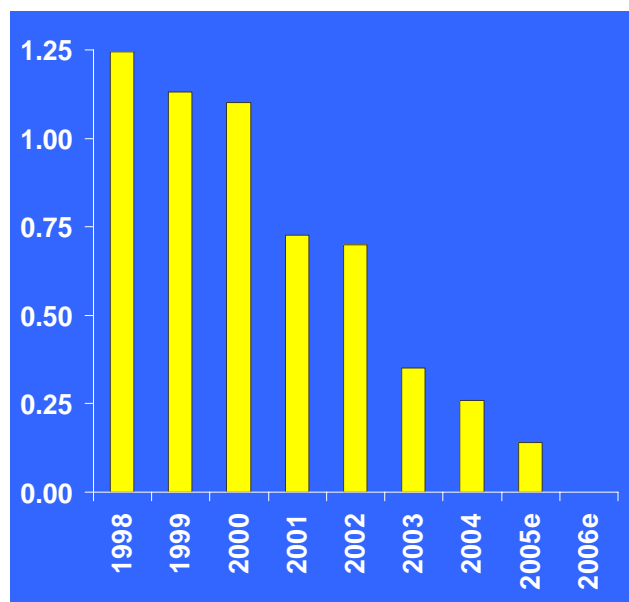
5. Indicadores fiscales

Existen dos definiciones del resultado operacional, el balance tradicional (BT) y los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). El primero incluye únicamente las operaciones que se encuentran en el presupuesto mientras que el segundo incluye además las operaciones derivadas de los rescates bancario-financiero y carretero del pasado, así como las operaciones de inversión pública de impacto diferido en el gasto o de asociación con privados, los requisitos de financiamiento neto de la banca de desarrollo, los ingresos públicos no recurrentes y otros ajustes. Estas operaciones agregan entre 2.5 y 3 puntos porcentuales del PIB al déficit tradicional.

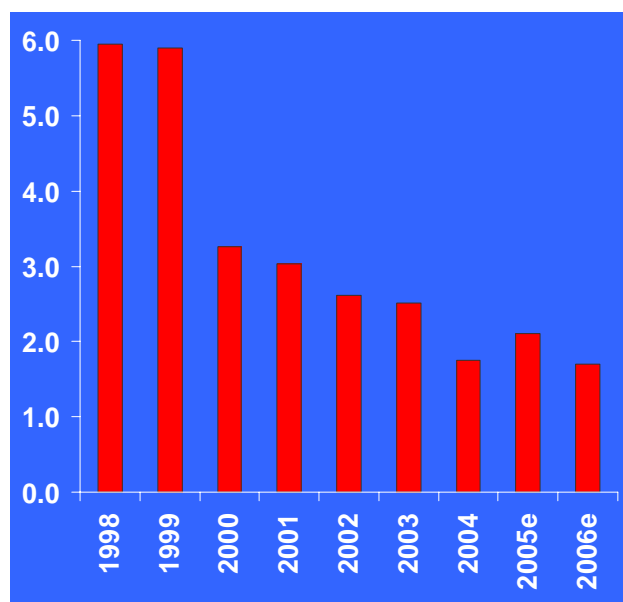
El gráfico en la página que sigue muestra el comportamiento del déficit tradicional y de los RFSP en el período 1998-2006.

⁴⁶ La resolución de la Corte Suprema crea certeza jurídica pero no crea jurisprudencia ya que el voto fue con un margen de sólo 6 a 5 de los ministros de la Corte Suprema. En principio se podría vetar por partes pero el efecto jurídico es que en ese caso no se puede aprobar el resto. Un veto parcial significa que se devuelve todo el documento y no se puede publicar sólo un pedazo.

Déficit Tradicional*
(% del PIB)



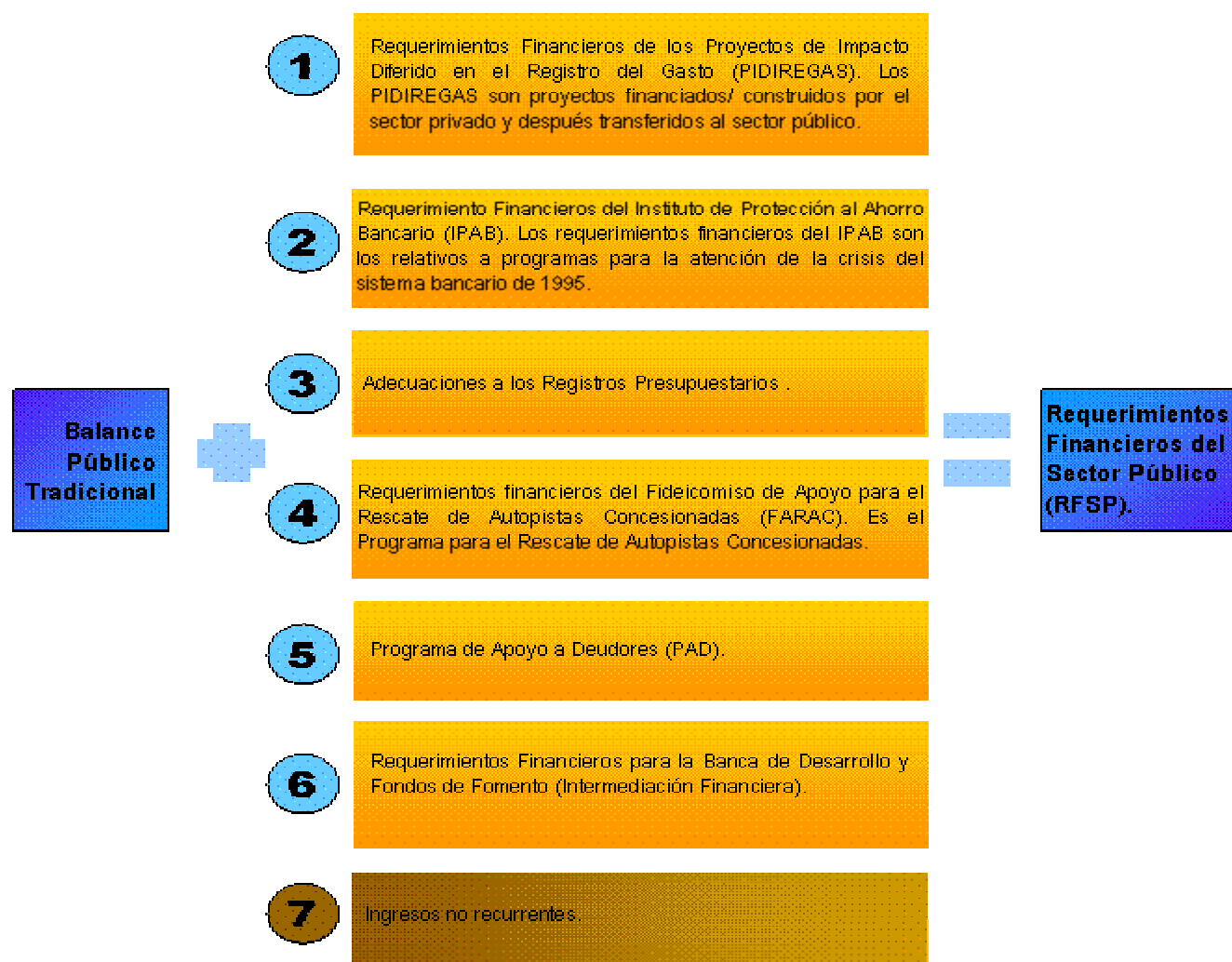
Requerimientos Financieros del
Sector Público
(% del PIB)



Fuente: SHCP.

*El déficit tradicional para 2002 excluye la operación FinRural. Los RFSP para 2004 excluyen el efecto del canje PCCC (Pagarés del Programa de Capitalización y Compra de Cartera). Las cifras incluyen el costo del Programa de Separación Voluntaria (PSV).

La figura en la página siguiente muestra la relación entre el Balance Tradicional y el RFSP.



También existen dos mediciones de la deuda pública, con la segunda conocida como los Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) que incluye las operaciones asociadas con los RFSP. Para el 2004 el total de ajustes a la deuda agregan casi 18 puntos porcentuales del PIB, para un SHRFSP de 42 por ciento del PIB.

6. Reglas fiscales

Hasta la aprobación de la LFPRH se establecían cada año en la ley presupuestaria mecanismos automáticos para ajustar el gasto cuando el ingreso efectivo difería de las estimaciones en el presupuesto, pero no existían reglas fiscales permanentes—excepto la prohibición de endeudamiento externo y los límites de endeudamiento de los estados. El PEF regulaba el uso de los excedentes de ingresos (mayor gasto o reducción de deuda) y determinaba los ajustes que podían hacerse en los gastos para mantenerse dentro del

déficit presupuestario programado cuando, por otro lado, los ingresos efectivos eran menores que los ingresos proyectados en la LIF.

Para el ejercicio fiscal del 2006, la meta del BT es de equilibrio presupuestario. En caso de emergencia nacional, el Ejecutivo Federal puede no sujetarse a la meta del BT, informando de ello a la Cámara. La meta está fijada conforme a lo previsto en el PRONAFIDE 2002-2006. Se conserva en general el esquema de flexibilidad y de autonomía de gestión de PEMEX, eliminando trámites ante la SHCP a cambio del cumplimiento de su balance de operación, primario y financiero. Las demás entidades de control presupuestario directo (excepto el IMSS) establecen sus propias metas de balance de operación primario y financiero.

Los ingresos excedentes petroleros y aquéllos generados por el pago de impuestos, de contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores, y parte de ciertos aprovechamientos se destinan en un 25 por ciento al FEIP, en un 25 por ciento al balance económico del sector público, y en un 50 por ciento a gasto de inversión en PEMEX y las entidades federativas.

Antes de destinarse a los rubros mencionados, se debe descontar de dichos ingresos excedentes el incremento en el gasto no programable⁴⁷ que, en su caso, se presente durante el ejercicio fiscal respecto del presupuestado, por concepto de participaciones a las entidades federativas, costo financiero por modificaciones en la tasa de interés o tipo de cambio, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), y, de requerirse, para atención de desastres naturales.

Asimismo, se pueden compensar los aumentos en los precios de combustibles que se le presenten a la CFE, a través de ampliaciones automáticas con cargo a estos ingresos excedentes. Dichas ampliaciones sólo se aplican para incrementos en costos que no son posibles de repercutir en la tarifa eléctrica.

En caso de que durante el ejercicio fiscal 2006 disminuyan los ingresos previstos en la LIF, se compensará por disminución de ingresos petroleros con los recursos del FEIP en los términos de sus reglas de operación. En caso de que los recursos del FEIP no sean suficientes se realizarán ajustes al gasto. Los menores ingresos no petroleros se compensarán con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, en forma selectiva, empezando con los gastos de comunicación social, seguidos por los gastos en servicios personales, ahorros y economías presupuestarios, gastos de difusión, y gastos no vinculados directamente con la atención a la población.

⁴⁷ El gasto no programable está constituido por las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del PEF, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. El gasto programable está constituido por las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

En caso de que dichas reducciones no sean suficientes para compensar la disminución de los ingresos podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto. El gasto destinado a los programas sociales se mantiene sin “blindaje”, por lo que se puede recortar, de ser necesario. Sin embargo, se procura no afectarlo.

Si la reducción de los ingresos es de hasta 15 mil millones de pesos (US\$1,5 billones), el Ejecutivo enviará a la Cámara de Diputados un informe del monto que se reducirá del gasto programable y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

Si la reducción de los ingresos es mayor a los 15 mil millones de pesos, el Ejecutivo enviará a la Cámara, para su opinión, un informe del monto de gasto programable a reducir, y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La LIF establece un techo de endeudamiento neto del Gobierno federal y un techo de intermediación financiera de la banca de desarrollo.

6.1. Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La LFPRH promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria.

En lo que se refiere a la responsabilidad en las finanzas públicas la Ley establece que el paquete económico se formulará con base en proyecciones de mediano plazo; define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos, y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos del gobierno.

En lo referente a transparencia y rendición de cuentas, establece reglas claras para destinar recursos a fideicomisos, para cubrir los ADEFAS (incluyendo un límite), y fortalece las sanciones por incumplimiento con las disposiciones de la Ley.

También establece un procedimiento con plazos específicos para la aprobación de la LIF y del PEF, adelanta los plazos para enviar la documentación presupuestaria al congreso, y prevé herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente.

La LFPRH establece que la LIF y el PEF procurarán estar en equilibrio presupuestario (se refiere al BT) y que en caso de ser necesario se puede incurrir en déficit. Para ello, la SHCP debe informar al congreso sobre el monto de financiamiento requerido, las razones que justifican el déficit y el tiempo y las acciones a seguir para recuperar el equilibrio. También el congreso puede modificar el déficit justificando la necesidad de realizar el ajuste.

Los ingresos excedentes restantes (después de compensar por el incremento del gasto no programable, atender desastres naturales, y compensar el incremento de costos de la CFE, con los excedentes con destino específico destinándose a dichos fines) se distribuirán en congruencia con el nuevo régimen fiscal de PEMEX (aprobado en octubre del 2005) de la siguiente manera: un 25 por ciento al FEIEF, un 25 por ciento para el FEIIP, un 40 por ciento al FEIP, y un 10 por ciento para programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Los Fondos deberán alcanzar una reserva óptima (definida en la Ley) y serán destinados para afrontar caídas futuras de ingresos de los rubros que les corresponden. Una vez que se hayan alcanzado las reservas, los excedentes se destinarán en un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión del PEF, dando preferencia a los que atiendan necesidades de las entidades federativas; un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión de las entidades federativas; un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión de PEMEX; y un 25 por ciento al FARP.

Los Fondos podrán recibir recursos conforme al nuevo régimen fiscal de PEMEX y conforme a la LFPRH. Una vez que las reservas alcancen su límite máximo, los recursos de los Fondos de Contingencia cambiarán su destino para aplicarse al FARP. Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos.

La disminución de ingresos se podrá compensar con el incremento en ingresos que, en su caso, se genere en otros rubros (salvo los que ya tienen un destino específico por ley fiscal—derechos—o corresponden a las paraestatales).

La disminución de los ingresos petroleros se compensa con los recursos del FEIP. Si no es suficiente, se ajusta el gasto. La disminución en la recaudación fiscal participable se compensa con el FEIEF mientras que la disminución de los ingresos propios de PEMEX por la caída del precio promedio del petróleo se compensa con el FEIIP. Si éste no es suficiente se ajusta el presupuesto de PEMEX.

La disminución de ingresos no petroleros se compensa con ajuste de gasto si el incremento que se genere en otros rubros es insuficiente. Los ajustes por disminución de ingresos mayores a 3 por ciento de los previstos en la LIF requieren opinión de la Cámara de Diputados.

7. Operaciones Extrapresupuestarias

7.1. Gastos extrapresupuestarios

7.1.1. Requisitos Financieros del Sector Público (RFSP)

Los RFSP buscan identificar las necesidades de endeudamiento totales asociadas tanto con las operaciones presupuestarias como con aquellas que se originan en operaciones

que no se encuentran dentro del presupuesto.⁴⁸ Algunas de éstas últimas representan gastos como la inversión realizada bajo PIDIREGAS, las transferencias del IPAB, y los gastos operacionales de los Bancos de Desarrollo y Fondos Públicos (BDyFP). Otras representan préstamos otorgados al sector privado (a tasas preferenciales) por los BDyFP así como rescate de pasivos de las carreteras concesionadas. Esta categoría constituye un ejemplo de préstamos efectuados por entidades públicas por encargo del gobierno que se contabilizan en el RFSP como si fueran efectuados como gastos e ingresos regulares del gobierno, ya que representan necesidades de recursos en un país que ha tenido dificultades de acceso a los mercados de capitales y que busca disminuir la relación deuda pública/PIB.

Se envía información sobre estas operaciones extrapresupuestarias al Congreso desde la negociación del presupuesto, se reportan trimestralmente y se incluyen en el marco macroeconómico conforme a la medición de RFSP y SHRFSP. Estas operaciones en su mayoría lo que buscan es encapsular deudas o inversiones y asegurar y transparentar sus fuentes de pago, siendo esa la lógica y regla general con la cual operan. Estas operaciones no se incluyen en el SIAFF, pero para efectos de finanzas públicas se consolidan los resultados.

Estas operaciones corresponden a PIDIREGAS que es inversión en infraestructura petrolera y de energía eléctrica; IPAB que corresponde a rescates bancarios; FARAC que corresponde a rescate carreteros; Programa de Apoyo a Deudores (PAD) que deriva de la crisis de 1994; Bancos de Desarrollo y Fondos Públicos (BDyFP) que son operaciones de fomento y desarrollo agrícolas, financieros y de infraestructura. En general estas operaciones tienen mandatos muy específicos por lo que puede considerarse que equivalen a gastos obligatorios por ley. Las dos restantes consisten en ajustes por adecuaciones a los registros presupuestarios e ingresos no recurrentes.

El Congreso autoriza anualmente los gastos discrecionales de algunos de estas operaciones bajo diversos mecanismos. El único que no está amarrado es el FARAC y de cierta manera el IPAB.

7.1.1.1. Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS)

Bajo el BT los PIDIREGAS de inversión directa se contabilizan al entregarse la obra o partes de ella, pero sólo los pagos correspondientes a dos años, el año fiscal en curso y el siguiente y se contabiliza de la misma forma en la deuda pública, con el resto contabilizado en cuentas de orden como pasivos contingentes. Sin embargo, en el concepto de RFSP se contabiliza el valor de la inversión y el financiamiento correspondiente a medida que se realiza la obra, y en el SHRFSP se incluye el total de las obligaciones contraídas, no habiendo pasivos contingentes.

Aunque no se requieren apropiaciones presupuestarias cuando se inicia un proyecto PIDIREGAS, la Cámara de Diputados debe autorizar su contratación en el contexto de la

⁴⁸ Los ingresos no recurrentes si están en el presupuesto pero dado su comportamiento puntual se agregan a los RFSP para obtener un indicador de las necesidades de financiamiento subyacentes del sector público.

discusión del presupuesto anual y tienen de jure un status preferencial en los presupuestos futuros. A partir del 2002, la SHCP establece límites a las inversiones a realizarse bajo PIDIREGAS.

7.1.1.2. Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

La totalidad del financiamiento que necesita el IPAB no está incluido en el BT que sólo incluye transferencias fiscales para cubrir el componente real del costo financiero de las operaciones del IPAB. Los requerimientos financieros del IPAB incluidos en el RFSP corresponden principalmente al componente inflacionario del costo financiero de las operaciones del IPAB para los cuales está autorizado a emitir deuda.

7.1.1.3. Adecuación a los Registros Presupuestarios

Se refiere a aquellos requerimientos financieros derivados de compensaciones u operaciones virtuales, tales como el componente inflacionario del rubro o catálogo de deuda; ingresos generados por readquisición de deuda; ingresos generados por una equilibrada expedición de deuda; y, reservas actuariales tanto del IMSS como del ISSSTE.

7.1.1.4. Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)

El FARAC fue creado en 1997 con los activos y pasivos financieros de las carreteras concesionadas. Este fondo extrapresupuestario solamente puede ser financiado con las cuotas de autopistas recolectadas por el propio fondo. Por lo tanto, no se condicionan transferencias fiscales dentro de este mecanismo. También puede emitir instrumentos de deuda securitizados con los ingresos por las cuotas con la garantía del Gobierno Federal.

7.1.1.5. Programa de Apoyo a Deudores (PAD)

Sólo una parte de las obligaciones del PAD son incluidas anualmente en el PEF. El costo final de estos programas dependerá del resultado de las auditorías relacionadas directamente a la correcta implementación de programas realizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) con instituciones bancarias y sobre el futuro comportamiento de las tasas de interés reales.

7.1.1.6. Bancos de Desarrollo y Fondos Públicos (BDyFP)

Constituyen operaciones de intermediación financiera propiciada por el gobierno federal a través de la banca pública de desarrollo y los fondos de fomento. Se incluyen en los RFSP porque aunque no son gastos realizados por el sector público sí representan requerimientos de recursos. El techo de la intermediación financiera de los BDyFP se establece cada año en la LIF. Este techo está definido como el crédito neto otorgado al sector privado y social más el déficit de operación de las instituciones de fomento.⁴⁹ El monto puede ser adecuado previa autorización del Consejo de Administración y con la

⁴⁹ Este techo se fijó en el equivalente de cerca de US\$3,5 billones para el 2006.

opinión favorable de la SHCP, debiendo informarse al congreso cada trimestre sobre las modificaciones. Las transferencias fiscales sólo podían usarse en el pasado en casos excepcionales (rescates o fianzas).

7.1.1.7. Ingresos no Recurrentes

Este concepto se refiere a ingresos recibidos una vez, y de esta manera reflejan una alta volatilidad cuando son identificados. Incluyen privatizaciones, activos recuperados de fideicomisos y fondos, redención de garantías o avales de los Bonos Bradys, e ingresos excedentes provenientes de las entidades públicas. Al colocar estos ingresos en el RFSP lo que se está haciendo es no considerarlos ingresos arriba de la línea sino como una partida de financiamiento debajo de la línea para que los RFSP representen las necesidades de financiamiento subyacentes del sector público.

7.1.2. Fondos extrapresupuestarios

7.1.2.1. Fideicomisos

Existen 21 fideicomisos con estructura propia que operan como entidades paraestatales y más de 600 fideicomisos (que se redujeron de 2.000 en los últimos cinco años) sin estructura con capital propio. Los fideicomisos que se endeudan son pocos, antes eran mas.

En los últimos años se ha regulado más estrictamente las operaciones de los fideicomisos para transparentar sus operaciones, lo que contribuye a fortalecer las funciones de asignación/distribución, administrativa y posiblemente la macroeconómica del presupuesto.⁵⁰ El PEF 2006 establece explícitamente la prohibición de celebrar fideicomisos que tengan como propósito eludir la anualidad del presupuesto. Para constituir un nuevo fideicomiso o para aportar a uno existente, se tiene que pasar por el presupuesto. Antes la aportación inicial estaba en el presupuesto y los aportes siguientes no. Tampoco estaban en el presupuesto los fideicomisos privados con recursos públicos.

El PEF del 2006 establece también que los fideicomisos públicos que tengan como objeto principal financiar programas y proyectos de inversión deben sujetarse a las disposiciones generales en materia de inversión que emita la SHCP. Además, las entidades responsables del manejo de estos fideicomisos deben a más tardar el 30 de junio del 2006 realizar los actos necesarios para la extinción de los fideicomisos que hayan alcanzado sus fines o en lo que estos sean imposibles de alcanzar, así como de aquellos que en el ejercicio fiscal anterior no hayan realizado acción alguna tendiente a alcanzar los fines para los cuales fueron constituídos, salvo que se justifique su vigencia. Los remanentes de recursos públicos de los fideicomisos que se extingan deben ser retornados a la Tesorería de la Federación (Tesofe).

⁵⁰ La LFPRH incorpora estas disposiciones en forma permanente.

Las decisiones de gastos efectuados por los fideicomisos públicos son tomadas por el Comité Técnico que se ha nombrado, formado por funcionarios del ministerio de línea responsable por el fideicomiso.

Para los fideicomisos constituídos por particulares, la suma de los recursos federales otorgados no puede representar en ningún momento más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos.

El congreso recibe información sobre el funcionamiento de los fideicomisos en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública preparados por la SHCP. La información incluye el tipo de actividades que ejecuta el fondo (pensiones, compensaciones laborales, infraestructura pública, subsidios y apoyos, estabilización presupuestaria, apoyos financieros y otros), los ingresos y gastos, el objeto del gasto efectuado en el período, y la disponibilidad de fondos al final del período. Estos fondos pueden representar ingresos de más de un año fiscal ya que los fideicomisos no están obligados a gastar los recursos en el mismo año en que los reciben, y los recursos fiscales no siempre constituyen la única fuente de fondos de los fideicomisos.

La disponibilidad total de fondos en los fideicomisos era de US\$21 billones al 31 de diciembre del 2005, con los fideicomisos que proveen apoyo financiero representando casi el 40 por ciento de los fondos disponibles, seguidos de los que están relacionados con pensiones con un 21 por ciento del total y los de infraestructura pública con 19 por ciento del total.

7.1.2.2. FARAC

Es un fideicomiso en BANOBRAS para refinanciar la deuda de los concesionarios de las autopistas concesionadas en los 90s. El gobierno asumió el pasivo de las concesiones y las carreteras, al privado se le pagó a descuento con notas promisorias del FARAC con garantía del gobierno, y el FARAC emitió bonos de largo plazo cuya fuente de repago son los ingresos de peajes. No se registró como deuda pública ya que legalmente hay una excepción para los fideicomisos sin infraestructura. Los RFSP y SHRFSP sí incorporan los pasivos y operaciones del FARAC.

7.1.2.3. FINFRA

Es un fideicomiso que fue constituído en BANOBRAS con recursos de privatización. Las operaciones del FINFRA no están sujetas a anualización, pudiendo tener proyectos multianuales, y no está sujeto al PEF. El objetivo del FINFRA es aportar capital semilla. Un tipo de apoyo no es recuperable, equiparable a un subsidio, y otro tipo es el capital de riesgo. Pueden aportar hasta 49 por ciento del proyecto y por ley deben recuperar el aporte de capital de los proyectos que no son concesiones de carreteras.

El FINFRA recibe aportes de la Secretaría de Comunicación y Transportes (SCT), los excedentes derivados de la no ejecución de gasto que la SCT transfería al FINFRA hasta

el 2004, ya que si no se gastan los recursos vuelven a la Tesofe y la entidad los pierde. A partir del presupuesto del 2005 ya no se le pueden transferir estos recursos al FINFRA a no ser que sea para financiar proyectos concesionables. También la SCT ha transferido al FINFRA recursos obtenidos de la venta de acciones aeroportuarias.

El Comité Técnico del FINFRA lo preside la SHCP, tiene tres asientos. También la SCT, y BANOBRAS. Está explícito que todos los proyectos que se financian por el FINFRA aunque no sean presupuestarios tienen que estar en la cartera de inversiones, con su análisis costo-beneficio, y que sean rentables desde un punto de vista social.

Las transferencias de recursos al FINFRA se contabilizan como transferencias de capital en las cuentas fiscales, pero los Aportes Iniciales (AI) del FINFRA a los proyectos de concesiones de carreteras no se contabilizan como gasto.

Existe un fondo de contingencia en el FINFRA con recursos para financiar el término anticipado de nuevas concesiones, realizándose depósitos de alrededor de US\$10 millones por proyecto.

7.1.3. Préstamos Directos

El Gobierno Federal en general no otorga préstamos directos. Para el apoyo a las actividades productivas prioritarias, como se discutió anteriormente, cuenta principalmente con la banca de desarrollo que reciben garantía del gobierno federal así como los Fondos de Fomento que dedican su actividad fundamentalmente a apoyar con créditos a particulares, empresas públicas o privadas, estados y municipios, entre otros. Como se discutió anteriormente, a través del RFSP estos préstamos se contabilizan como si fueran efectuados por el gobierno federal y clasificados arriba de la línea.

7.1.4. Garantías

El otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal se fundamenta en la LGDP. Ésta autoriza a la SHCP a contratar y manejar la deuda del gobierno federal y otorgar la garantía del mismo. Estas garantías se pueden otorgar para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social, que generen los recursos suficientes para el pago del crédito, y que tengan las garantías adecuadas.

Los otros tipos de garantías que otorga el gobierno federal pueden ser implícitas o explícitas. Las garantías implícitas surgen de obligaciones del gobierno federal que pueden ser de naturaleza política o moral, que en algunas ocasiones son resultado de compromisos de gasto realizados con anterioridad como por ejemplo los asociados a gastos en pensiones.

Por otra parte las garantías explícitas se refieren a todas aquellas garantías otorgadas por el gobierno federal que se estipulan en la normatividad o en contratos legales y se otorgan para, por ejemplo, facilitar la realización de proyectos de inversión, exportaciones o esquemas de protección del ahorro bancario.

Las garantías explícitas deben ser suscritas por el Tesorero de la Federación y el funcionario de la SHCP que designe el Secretario para tal efecto, generalmente el titular de la Unidad de Crédito Público. Asimismo, la Ley de Servicio de la Tesorería de la Federación establece que la función de la Tesofe en el otorgamiento de las garantías consiste en constatar la suficiencia de las contragarantías que se hubieran pactado y en suscribir los documentos.

Aunque la ley faculta al gobierno federal a otorgar garantías explícitas a instituciones públicas y privadas, la figura se ha utilizado generalmente en casos de emergencia.

Cada año en la LIF se establece la obligación del ejecutivo federal de informar trimestralmente al congreso en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del gobierno federal durante el ejercicio fiscal. En el Informe Trimestral se incluye un apartado con información sobre las garantías explícitas otorgadas por el gobierno federal durante el periodo que se trate, además de información sobre el valor al cierre del periodo del total de las garantías explícitas. Estas garantías se refieren a aquellos pasivos que no están reportados en los saldos de la deuda pública presupuestaria. Por lo tanto estas cifras no se incluyen en los documentos presupuestarios, aunque si se registran en los subsistemas contables correspondientes. La Tesofe lleva a cabo el registro contable de éstas garantías.

El cuadro siguiente muestra las garantía explícitas otorgadas por el Gobierno Federal.

OBLIGACIONES GARANTIZADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de pesos)

Concepto	Saldos al:		
	31-Dic-03	31-Dic-04	31-Dic-05
TOTAL ^{1/}	444,797.3	234,415.9	238,684.3
IPAB	224,914.9	4,284.0	4,517.0
FARAC	146,737.9	162,642.4	170,674.3
Fideicomisos y Fondos de Fomento ^{2/}	59,542.8	54,269.6	50,028.7
Banca de Desarrollo ^{3/}	12,064.6	11,973.5	13,079.5
Otros ^{4/}	1,537.1	1,246.4	384.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1_/ Cifras preliminares sujetas a revisión. Excluye las garantías contempladas en las leyes orgánicas de la banca de desarrollo las cuales ascienden a 468,606 millones de pesos, 436,075 millones de pesos y 417,321 millones de pesos al cierre de 2003, 2004 y 2005, respectivamente.

2_/ Incluye fundamentalmente a FIRA.

3_/ Corresponde esencialmente a los pasivos de la Financiera Nacional Azucarera (FINA).

4_/ Incluye principalmente a CFE.

Cuando se ejerce una garantía, se registra como un pasivo del gobierno, lo asume como un préstamo y lo amortiza. Al mismo tiempo, la Tesofe lo da de alta como un activo a su favor para que en su momento pueda recuperar los recursos con el acreedor original.

En los PEFs actualmente no se incluyen rubros específicos destinados a cubrir pasivos contingentes. Para algunos pasivos contingentes, como son los gastos en pensiones o el pago de pérdida de litigios, algunas dependencias en sus presupuestos anuales consideran aportaciones a fondos de reserva u otros gastos afines. No obstante no existe un rubro en el presupuesto de previsión de contingencias. Cuando se hace exigible alguna garantía que signifique pagar recursos para un próximo ejercicio presupuestal para alguna dependencia del gobierno, éstas tienen que incorporar en sus presupuestos dichos recursos.

No existe una metodología para estimar el valor esperado de las garantías que se registran en el sistema contable según su valor total.

Para los pasivos contingentes asociados a garantías implícitas se tiene una cuantificación del ISSSTE, que son funcionarios públicos. Se han hecho estudios recientes porque se quiere hacer una reforma, y tendrían entonces que presupuestarlos. Los pasivos contingentes del ISSSTE representan entre el 13 por ciento al 15 por ciento del PIB.

7.1.5. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

7.1.5.1. PIDIREGAS

Los PIDIREGAS pueden ser de inversión directa o condicionados. Los de inversión directa son un sistema bajo el cual el sector privado construye y financia obras de infraestructura, previa licitación pública, y el sector público paga por las obras una vez completados los proyectos usando los ingresos que éstos generen.

En los PIDIREGAS de inversión condicionada los activos utilizados son de propiedad del inversionista privado y se construyen bajo especificaciones técnicas de la entidad pública. Se mantienen con carácter de propiedad privada, salvo que se materialice alguna eventualidad (incumplimiento de pagos por la entidad pública o fuerza mayor) contemplada en el contrato, que implique su adquisición por parte de la entidad pública, siendo esa adquisición condicionada la que es susceptible de tener el tratamiento de proyecto PIDIREGAS.

Los PIDIREGAS tienen un marco normativo para su aprobación, ejecución y seguimiento más estricto que el de los proyectos de inversión presupuestarios porque los montos de inversión son muy altos y se requiere rendición de cuentas por proyectos.

Aunque no requieren apropiaciones presupuestarias cuando se inicia un proyecto PIDIREGAS, las propuestas de estos proyectos son parte de la discusión y aprobación del

presupuesto anual por la Cámara de Diputados. Los gastos por PIDIREGAS tienen de jure un status preferencial en los presupuestos futuros.

La SHCP está encargada de acompañar la implementación de estos proyectos, monitorear su financiamiento y preparar la información que se presenta al Congreso como parte del proyecto de ley de presupuesto. La SHCP autoriza la contratación de PIDIREGAS directos ya que debe conceder permiso a la entidad para endeudarse y aprueba los PIDIREGAS condicionados. La SHCP tiene que autorizar a PEMEX para que entregue garantías al Fideicomiso (*Master's Trust*) encargado de financiar al sector privado en la ejecución de los proyectos.⁵¹ También regula el tráfico de emisión de bonos para que no choquen dos emisiones y revisa los términos del financiamiento que se está adquiriendo. A partir del 2002, la SHCP establece límites a las inversiones a realizarse bajo PIDIREGAS.

En el caso de proyectos PIDIREGAS de inversión directa, el inversionista privado asume el riesgo financiero durante el período de construcción mientras que la entidad pública asume el riesgo relacionado con la operación del activo. El riesgo de demanda y el riesgo financiero relacionado al pago de los activos es asumido por el sector público.

En los proyectos PIDIREGAS condicionados el inversionista privado asume el riesgo financiero durante el período de construcción y operación del activo así como parte del riesgo operacional. El riesgo de demanda es asumido por la entidad pública.

Los pasivos contingentes por PIDIREGAS dependen del concepto de balance fiscal que se esté utilizando. Bajo el BT los PIDIREGAS de inversión directa se contabilizan al entregarse la obra o partes de ella, pero sólo los pagos correspondientes a dos años, el año fiscal en curso y el siguiente y se contabiliza de la misma forma en la deuda pública, con el resto contabilizado en cuentas de orden como pasivos contingentes. Sin embargo, en el concepto de RFSP se contabiliza el valor de la inversión y el financiamiento correspondiente a medida que se realiza la obra, y en el SHRFSP se incluye el total de las obligaciones contraídas, no habiendo pasivos contingentes.

Para los PIDIREGAS condicionados los pasivos contingentes corresponden al VP de los pagos fijos que se han comprometido y no realizados, ya que en caso de tener que adquirir el activo esa es la cantidad que tendría que pagarse.

Anualmente, la LIF establece montos autorizados para nuevos proyectos PIDIREGAS directos y el PEF los montos autorizados para nuevos proyectos condicionados.

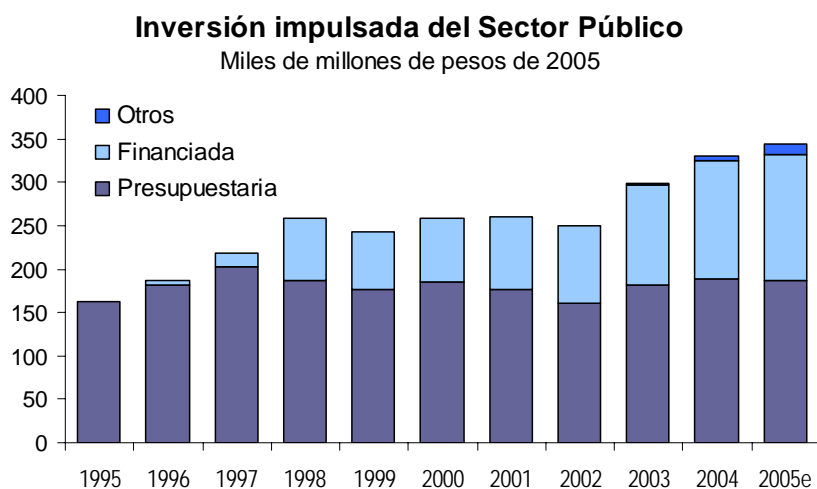
Los PIDIREGAS tienen una contabilidad separada con el objeto de identificar los ingresos asociados a dichos proyectos, así como los costos y las amortizaciones derivados de los mismos. Esta información se incluye en la documentación presupuestaria.

⁵¹ PEMEX ha utilizado el mecanismo de fideicomiso para financiar proyectos en su etapa de construcción, que emite bonos o contrata créditos con el aval de PEMEX. Estos recursos son prestados al sector privado que realiza la obra, pasando a ser deuda de PEMEX una vez que recibe la obra terminada. Un fideicomiso con características similares se creó para obtener recursos del mercado financiero local.

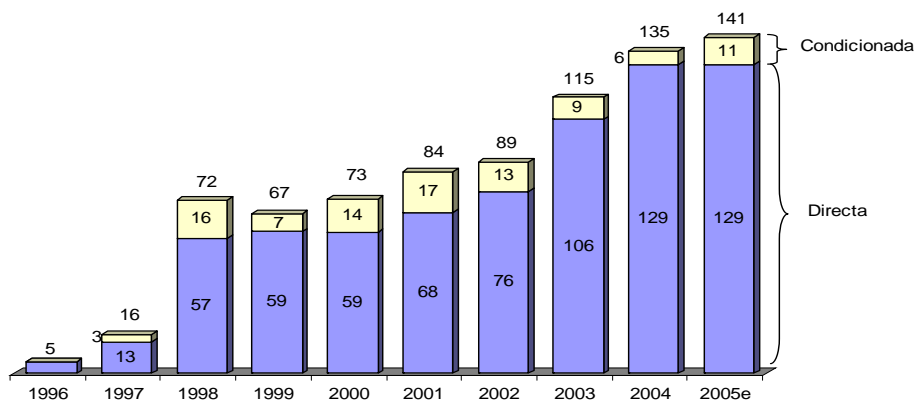
En años recientes, las amortizaciones de PIDIREGAS han aumentado de manera importante, lo que ha reducido el espacio para la inversión pública tradicional, que pasa de representar un 67 por ciento del total en 2000 a sólo 35 por ciento en 2005, mientras que las amortizaciones de PIDIREGAS aumentan su participación de 4 por ciento a 26 por ciento en ese período.

La inversión financiada en el sector energía vía PIDIREGAS se estima para 2005 en US\$13.700 millones mientras que la inversión presupuestaria neta asciende a poco más de US\$2.000 millones. La inversión financiada ha permitido duplicar la inversión en el sector energía en el período 1996-2005. En el sector eléctrico los PIDIREGAS han incrementado la capacidad de generación, transmisión y distribución. En el sector hidrocarburos los PIDIREGAS contribuyeron en 2004 con el 85 por ciento de la producción de crudo y 98 por ciento de la de gas natural.

El costo total de los proyectos autorizados hasta el 2004 es de alrededor de US\$115.700 millones, con los PIDIREGAS directos constituyendo alrededor de 91% del total, los PIDIREGAS directos en petróleo un 78 por ciento y los PIDIREGAS directos en energía un 13 por ciento.



Inversión física financiada mediante PIDREGAS (Inversión Financiada)
Miles de millones de pesos de 2005



7.1.5.2. Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

El gobierno celebra un contrato con un inversionista privado para proporcionar servicios por un período largo de tiempo. Una vez que se comienza a proporcionar los servicios, el gobierno realiza los pagos correspondientes de acuerdo al desempeño. Debe haber una clara asignación de riesgos entre los sectores público y privado, y plasmarse en un contrato de servicios de largo plazo. La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno. El proyecto entregado para el esquema PPS es un proyecto conceptual y de requerimientos de servicios y no hay requerimientos mínimos de capital.

El inversionista proveedor privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos. A diferencia de una concesión tradicional, en los PPS la responsabilidad de los servicios públicos siempre está a cargo del gobierno. La participación del inversionista proveedor está acotada a la provisión de servicios complementarios y de apoyo a un servicio público.

Para los proyectos PPS se conformó un grupo de trabajo interministerial, así como un equipo especializado al interior de la SHCP. La SHCP debe aprobar si un proyecto es viable de ser ejecutado como PPS o si debe realizarse como inversión pública tradicional, aprobando a seguir la evaluación de prefactibilidad y de factibilidad y del contrato de concesión. Una vez recibidas estas autorizaciones, la entidad ejecutora puede proceder a la licitación del proyecto PPS.

A partir del inicio de la vigencia de los contratos PPS, las dependencias y entidades deberán reportar, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, la información que especifique la SHCP, a fin de evaluar el cumplimiento de los

objetivos y metas que se hayan establecido cuando se solicitó la autorización de realizar el proyecto PPS correspondiente.

En el proyecto de PEF de cada ejercicio fiscal se señalarán las obligaciones de pago previstas en los contratos PPS vigentes tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes. También debe incluir los compromisos contingentes que se deriven de los contratos de servicios de largo plazo en los que las entidades podrían tener que adquirir activos bajo ciertas condiciones.

Para el ejercicio fiscal 2006 se cuenta con una inversión estimada de \$2,011 miles de millones para PPS.

7.1.6. Actividades Cuasifiscales

7.1.6.1. Empresas públicas no financieras

Las empresas públicas deben reportar sus actividades e ingresos a la SHCP. Algunas empresas públicas efectúan operaciones cuasifiscales significativas. Por ejemplo, la CFE y la LFC subsidian el consumo residencial y rural de electricidad. Este subsidio se estima en alrededor del 0,8 por ciento del PIB. La CFE y la LFC no reciben transferencias del gobierno federal para cubrir estos subsidios, y el PEF no registra flujos brutos entre las empresas y el gobierno por este concepto. Sin embargo, el gobierno ha establecido un mecanismo de compensación a través del cual las empresas deben efectuar pagos al gobierno federal por el uso de los activos que le pertenecen a éste. El valor de los subsidios otorgados se deduce de este pago, si la diferencia es negativa la empresa absorbe el subsidio y si es positiva se capitaliza. Para mantener al público mejor informado, las cuentas de electricidad identifican el subsidio desde el 2001. También hay subsidios implícitos en el consumo de agua, pero no se publica información sobre su monto ni la distribución por tipo de usuario.

7.1.6.1.1. PEMEX

El precio al público de los combustibles es administrado. Se han mantenido constante en términos reales, ajustándose por la inflación esperada, no reflejando los movimientos del precio internacional. La tasa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que es una tasa variable, se utiliza como el elemento de ajuste entre el precio variable del mercado spot del sur de Texas y el precio de venta al público en México. Los ingresos de este impuesto han caído de un máximo equivalente a 1,8 por ciento del PIB en el 2002 a un 0,2 por ciento del PIB para el 2005. Si el IEPS no fuese suficiente para ajustar se puede utilizar el IVA, y en caso de no ser estos dos impuestos suficientes se puede usar el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH).

Por muchos años la inversión de PEMEX fué relativamente baja, por debajo de los niveles requeridos para mantener estable las reservas probadas. Sin embargo, desde 1996 las inversiones en el sector petrolero han crecido en forma sostenida a través de los

PIDIREGAS. El hecho de que el presupuesto de PEMEX sea parte del PEF garantiza que las actividades cuasifiscales de PEMEX se reflejan en las estadísticas fiscales, pero la relación de PEMEX con el gobierno puede haberle afectado las posibilidades de maximizar su valor económico. Además, la prohibición de participación privada en la compañía que está establecida en la Constitución ha resultado en niveles de endeudamiento altos.

A partir del 2003 se estableció un límite al monto máximo anual de inversiones a realizarse bajo el esquema de PIDIREGAS directos para la vigencia presupuestaria corriente y los tres años siguientes, actualizándose cada año por cuatro años. El límite se fija en pesos como porcentaje del PIB (en un rango que ha variado entre 0.7 y 0.9 por ciento) para inversiones nuevas más el monto de amortizaciones ya comprometidas. La razón de establecer límites responde al hecho de que en base a las inversiones proyectadas por PEMEX y la CFE las obligaciones alcanzarían cerca de 2 por ciento del PIB en el 2010 comparado con $\frac{1}{2}$ por ciento del PIB en el 2005. Las autoridades buscan estabilizar los montos de inversión efectuados a través de este esquema ya que se piensa que el alto impacto de los compromisos ya adquiridos podría afectar la calificación de grado de inversión que tiene el país.

Para transparentar las relaciones entre el gobierno y PEMEX, buscando al mismo tiempo crear los incentivos para que la empresa se vuelva más eficiente y cuente con los recursos para financiar sus inversiones, particularmente en exploración, en octubre de 2005 la Cámara de Diputados aprobó un nuevo régimen fiscal para PEMEX. Como contrapartida a este régimen fiscal se buscará aprobar una reforma al Gobierno Corporativo. A diferencia del régimen actual, que es un impuesto sobre ventas (a una tasa equivalente a 60,8 por ciento), el principal derecho en el nuevo régimen, el DOH es un derecho sobre ingresos menos costos.

Además del DOH, el régimen incluye dos derechos para fondos de estabilización:

- El Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DFE) que se aplica cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación supera US\$22 por barril; y
- El Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEPC) que se aplica a partir del precio de referencia en la LIF (US\$36 por barril para el 2006). Este derecho sustituye al aprovechamiento sobre rendimientos excedentes (ARE) y al igual que el ARE, los recursos de este derecho se destinan al FEIEF y se repartirán con base en reglas establecidas en el PEF.

Con el fin de graduar el impacto en las finanzas públicas, el DOH cuenta con límites máximos de deducción por costos que se aplicarán durante el 2005-2009. En el caso de que no haya reforma al Gobierno Corporativo antes de 2010, el Congreso podrá mantener estos costos límites. También se estableció una garantía en producción para las entidades federativas, con el fin de cubrir la eventualidad de que la producción petrolera no alcanzara sus metas mínimas, garantizándoles así un mínimo de participaciones.

Asimismo, en tanto se legisla la reforma corporativa, PEMEX tendrá que realizar un programa de racionalización de costos operativos y administrativos.

7.1.6.2. Empresas Públicas Financieras

7.1.6.2.1. Banco Central (BM)

El tratamiento asimétrico de las utilidades y pérdidas del BM—por el cual las utilidades se transfieren al gobierno mientras que las pérdidas son absorbidas por el BM—podría llegar a erosionar el capital del BM como ocurrió en el 2001. Aunque la distribución de utilidades no se puede efectuar si ésta disminuye la relación del capital/PIB del banco, esta restricción es insuficiente para proteger el capital si el BM incurre en pérdidas operacionales. Sin embargo, la distribución de utilidades sólo puede ocurrir una vez que la relación capital/PIB haya sido reestablecida. El BM también está absorbiendo temporalmente los subsidios implícitos envueltos en los créditos concedidos antes de 1993 a los fideicomisos públicos que administra así como los préstamos pasados a pérdida otorgados al Fondo Bancario de Protección de Ahorro (FOBAPROA, hoy IPAB) durante la crisis bancaria. Existe un mandato, sin embargo, de compensar una fracción pre-especificada de estos gastos contra las utilidades anuales antes de transferir el remanente al gobierno.

7.1.6.2.2. Banca de desarrollo

Las empresas públicas financieras atienden a sectores de la población que no son atendidos por la banca comercial y en ocasiones apoyan la realización de proyectos de inversión estratégicos que por sus características de recuperación requieren condiciones preferenciales. Es difícil delimitar en qué medida existe una operación cuasifiscal dada su función de intermediarios financieros y sus costos de captación. Se utilizan recursos gubernamentales que pueden ser para capitalizar a la institución o para la operación de programas específicos. Las regulaciones de los bancos públicos han sido armonizadas con las de los bancos privados.

Los bancos de desarrollo efectúan operaciones cuasifiscales las que contribuyen a explicar las pérdidas persistentes y la necesidad recurrente en el pasado de recapitalización de estas entidades por parte del gobierno federal. Las operaciones cuasifiscales consisten principalmente en ofrecer servicios a nombre del gobierno federal, y en algunos casos en la concesión de préstamos a tasas de interés menores que las del mercado. La CNBV publica los estados financieros de los bancos de desarrollo pero éstos no identifican las operaciones no comerciales ejecutados por orden del gobierno, ni los bancos de desarrollo reciben transferencias del PEF en magnitudes tales para compensarlos totalmente por estas actividades.

La LIF establece un techo de endeudamiento externo que incluye a la CFE, PEMEX, los BDyFP y el Gobierno Federal. En el PEF el congreso autoriza para los BDyFP un techo de intermediación financiera. La concesión neta de préstamos no implica un déficit

público, sino la absorción de recursos financieros de la economía necesarios para cumplir con los programas públicos de fomento y programas de crédito. Los recursos son en principio recuperables y el déficit público que se genere dependerá de la morosidad.

En el 2005 se obtuvo una desintermediación financiera de los BDyFP de alrededor de 0,1 por ciento del PIB, explicado por un superávit de operación de 6,8 miles de millones de pesos, transferencias fiscales por 3,8 miles de millones de pesos y una concesión neta de préstamos de 11 miles de millones de pesos. El techo establecido en la LIF para 2006 es del equivalente de 0,4 por ciento del PIB. A fines del 2005, estas instituciones y fondos contribuían al SHRFSP con alrededor de 2 puntos del PIB, comparado con 2,2 puntos del PIB a fines del 2004.

Las operaciones del IPAB (incluyendo el programa de apoyo a deudores PAD) fuera del presupuesto equivalieron a alrededor de 0,3 por ciento del PIB en el 2005, y su contribución al SHRFSP a fines del 2005 fue de 8,5 por ciento del PIB comparado con 8,6 por ciento del PIB a fines del 2004. Por su parte, los aportes fiscales para el IPAB en el 2006 equivalen a un 0,4 por ciento del PIB.

7.1.7. Normas y prácticas presupuestarias

En los últimos años el congreso ha respetado los límites al BT propuestos por el gobierno. La ejecución presupuestaria también ha estado en línea con los déficits aprobados. Sin embargo, los RFSP exceden por mucho al déficit generado por las operaciones presupuestarias y también han excedido los montos previstos en el momento de discusión del PEF.

De acuerdo a la constitución, no se pueden efectuar gastos que no hayan sido aprobados en el PEF o en leyes separadas durante el año. Los gastos primarios pueden exceder las apropiaciones presupuestarias sólo si los ingresos exceden los previstos en la LIF. Aunque los presupuestos suplementarios están permitidos en México no se ejecutan en la práctica.

La SHCP posee amplios poderes para establecer estándares y límites de gastos, aprobar los lineamientos y calendarios de gastos, y para autorizar reasignaciones de gastos dentro de los límites establecidos en el PEF.

7.1.7.1. ADEFAS

Las entidades deben reportar a la SHCP al 28 de febrero de cada año los montos de gastos rezagados. Al gasto debidamente contabilizado y devengado al 31 de diciembre puede dársele el tratamiento de pasivo circulante (ADEFAS).⁵² Los ADEFAS están dentro del techo de endeudamiento que se autoriza anualmente en la LIF. En el gobierno central todo lo que se reporta como susceptible de registrarse como ADEFA y es autorizado por la SHCP se paga el año siguiente. Las entidades paraestatales se manejan

⁵² La LFPRH establece un límite al monto de ADEFAS.

con flujo de efectivo por lo que su pasivo flotante lo pagan con cargo al flujo de efectivo del año siguiente.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2003-2006										
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores										
(Millones de Pesos)										
C o n c e p t o	Ejercido				Aprobado					
	2003		2004		2003		2004		2005	
	Monto	% ADEFAS	Monto	% ADEFAS	Monto	% ADEFAS	Monto	% ADEFAS	Monto	% ADEFAS
Gasto Neto Total	1,670,796.3	1.20	1,802,610.2	1.61	1,524,845.7	0.46	1,650,505.1	0.65	1,818,441.7	0.40
Gasto Programable del Sector Público	1,241,853.3	1.62	1,326,952.4	2.18	1,106,249.2	0.64	1,183,604.0	0.91	1,317,103.8	0.55
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) ^{1/2}	20,060.1		28,938.4		7,037.2		10,711.8		7,250.0	

7.2.1. Vinculación de ingresos

A los ingresos se les puede dar destino específico por disposición de ley o mediante autorización administrativa a cargo de la SHCP y se registran dentro de la LIF.

Las entidades federativas reciben dos tipos de transferencias del gobierno federal: las participaciones en los ingresos tributarios sobre las cuales tienen discrecionalidad en el gasto, y las aportaciones, que son transferencias vinculadas para servicios sociales e infraestructura. El total de transferencias a las entidades federativas representaron cerca de 6 por ciento del PIB en el 2006, o casi 44 por ciento de los ingresos primarios del gobierno federal, mitad en forma de participaciones y mitad en forma de aportaciones.

7.2.3. Gasto Tributario

La LIF obliga al Ejecutivo a entregar anualmente antes del 30 de junio el presupuesto de gastos fiscales. Éste comprende los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en la leyes. Estos gastos deben desglosarse.

Las estimaciones del presupuesto de gastos fiscales se realizan por medio del método de pérdida de ingresos, de acuerdo con los lineamientos que para su aplicación señala la OCED. Por lo anterior, las estimaciones no incluyen efectos de comportamiento.

A continuación se presentan los presupuestos de gastos fiscales para el 2004-2006, detallados por impuestos.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2004

Concepto	2004		
	% del PIB ^{1/}	Millones de Pesos (MDP)	Estructura porcentual
Total	5.7457	407,142.0	100.0
Impuesto sobre la renta (ISR)	3.2036	227,011.9	55.8
ISR empresarial	1.6662	118,074.2	29.0
ISR de personas físicas	1.5374	108,937.7	26.8
Impuesto al valor agregado	2.0112	142,517.7	35.0
Impuestos especiales ^{2/}	0.3299	23,369.5	5.7
Estímulos fiscales	0.2010	14,242.9	3.5

Presupuesto de Gastos Fiscales 2005-2006

Concepto	2005			2006		
	% del PIB ^{1/}	Millones de Pesos (MDP)	Estructura porcentual	% del PIB ^{1/}	Millones de Pesos (MDP)	Estructura porcentual
Total (A+B+C+D)	6.6657	528,873.5	100.0%	7.2487	617,285.0	100.0%
A. Impuesto sobre la renta (ISR) (A.1+A.2)	4.2454	336,841.6	63.7%	4.8517	413,153.9	66.9%
A.1 ISR de empresas	2.7056	214,675.6	40.6%	1.1096	94,488.7	15.3%
A.2 ISR de personas físicas	1.5398	122,166.0	23.1%	3.7421	318,665.2	51.6%
B. Impuesto al valor agregado	1.9992	158,624.6	30.0%	1.9992	170,245.4	27.6%
C. Impuestos especiales ^{2/}	0.1821	14,445.2	2.7%	0.1821	15,510.4	2.5%
D. Estímulos fiscales	0.2390	18,962.1	3.6%	0.2157	18,375.3	3.0%

1/ Se utilizó el PIB de 7,934,400 millones de pesos presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2005, así como un PIB estimado para 2006 de 8,515,874 millones de pesos, calculado con base en las expectativas de inflación y crecimiento real presentadas en los Criterios para 2006.

2/ Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV).

Los gastos fiscales se han incrementado desde el equivalente de 5,8 por ciento del PIB en el 2004 para 7,3 por ciento del PIB en el 2006, pasando de representar un 34 por ciento de los ingresos del gobierno federal en el 2004 para un 46 por ciento en el 2006, y de un 27 por ciento del gasto primario cubierto por el PEF para casi un 40 por ciento. Hasta la fecha no han prosperado iniciativas del ejecutivo para disminuir los gastos fiscales, que fue un tema de la reforma fiscal presentada en varias oportunidades por la presente administración.

7.3. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas

El nuevo régimen fiscal busca elevar los recursos de que dispone PEMEX,⁵³ ayudando a eliminar distorsiones en las decisiones de inversión de la empresa. Al mismo tiempo se busca graduar el impacto en las finanzas de los tres órdenes de gobierno, federal, estadual y municipal.

El tema pendiente es la reforma al gobierno corporativo de la entidad que busca mantener la dirección de PEMEX aislada de la influencia política; delimitar claramente las responsabilidades y funciones entre PEMEX y el gobierno; garantizar una mayor eficiencia operativa a través de la disciplina de mercado; otorgar la flexibilidad necesaria para que pueda operar con los estándares de eficiencia que se observan en las principales empresas petroleras del mundo; y asegurar una elevada rendición de cuentas y la transparencia de su administración.

8. Diagnóstico

México ha realizado esfuerzos importantes en los últimos años para aumentar la cobertura del presupuesto a través de diversos mecanismos. Éstos incluyen la identificación y cuantificación de ciertas operaciones extrapresupuestarias, el establecimiento de reglas para el funcionamiento de los fideicomisos, la aprobación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX, la definición de normas para los contratos de concesión y PPS, la identificación, cuantificación y reporte de garantías otorgadas por el gobierno, la preparación de un presupuesto de gastos fiscales, y la aprobación de una nueva ley de presupuestos y responsabilidad hacendaria.

Las operaciones extrapresupuestarias realizadas a través de PIDIREGAS, IPAB, FARAC, y PAD se cuantifican y se incorporan en un indicador fiscal (RFSP) y en uno de deuda (SHRFSP) que se utilizan en el marco macroeconómico y se reportan al congreso en los Informes Trimestrales. Al mismo tiempo, se ha buscado amarrar estas operaciones a través de límites establecidos en el presupuesto y aprobados por el congreso. Sin embargo, el manejo de la política fiscal no contempla metas respecto al RFSP, concentrándose solamente en el BT.

Igualmente se ha buscado identificar, registrar e informar al congreso sobre los fideicomisos, a la vez que se han fortalecido las normas que rigen la constitución de estos fondos, su funcionamiento y los aportes fiscales que reciben. Por ejemplo, el presupuesto de egresos para el 2006 establece explícitamente la prohibición de celebrar fideicomisos que tengan como propósito eludir la anualidad del presupuesto. Además se han disminuído en número, consolidándose algunos y eliminándose otros que habían cumplido su propósito a la vez que se han creado nuevos. Sin embargo, aunque existe

⁵³ Se estima que las contribuciones de PEMEX al Gobierno Federal (tributos, derechos y aprovechamiento) disminuirán en un 9 por ciento en términos nominales en el 2006 en relación al 2005, cayendo por el equivalente de un 0.6 por ciento del PIB.

mayor información y control sobre los gastos efectuados a través de estos fondos, continúan sin estar sujetos a las reglas y proceso presupuestario.

Cada año se establece en la LIF la obligación del ejecutivo de informar trimestralmente al congreso en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del gobierno durante el ejercicio fiscal. Los pasivos contingentes por garantías corresponden fundamentalmente a operaciones de rescate bancario, carretero, y las operaciones de endeudamiento de la banca de desarrollo. Las garantías al sector privado en el marco de los PIDIREGAS directos las otorga PEMEX con previa autorización de la SHCP.

Se han efectuado además cambios importantes en los referente a los contratos APPs y se ha establecido un marco operativo para los contratos PPS. Luego de la primera experiencia con concesiones en los 90s, México ha emprendido la reactivación de estas operaciones estableciendo un marco legal, institucional y presupuestario que busca explotar los beneficios de este tipo de proyectos salvaguardando al mismo tiempo las finanzas públicas. En el marco presupuestario, las reglas establecen que no se pueden asumir compromisos por este concepto sin previa aprobación de la SHCP, debiéndose informar de los flujos de pagos comprometidos al congreso en el presupuesto de egresos, otorgándoseles un status de jure preferencial en los presupuestos siguientes.

Se han dado pasos importantes para manejar a PEMEX más en línea con los lineamientos de gobernabilidad corporativa. Se aprobó un nuevo régimen fiscal para PEMEX que disminuye y limita las transferencias de PEMEX al gobierno. A diferencia del régimen anterior que era un impuesto sobre ventas, el principal impuesto en el nuevo régimen es un derecho sobre ingresos menos costos. Como contrapartida a este régimen fiscal se buscará aprobar una reforma al gobierno corporativo de PEMEX. Al mismo tiempo la nueva ley de presupuestos definió una fórmula para que el precio del petróleo a utilizarse en el presupuesto se determine bajo criterios técnicos y no políticos—combinando el precio promedio histórico con las perspectivas del mercado de futuros. Sin embargo, se retuvo la política de precios administrados para los combustibles, ajustándolos sólo por la inflación esperada aunque el subsidio implícito lo paga el gobierno federal a través de una menor recaudación del IEPS que es el mecanismo utilizado para compensar a PEMEX.

Otras empresas públicas también efectúan operaciones cuasifiscales significativas. Las compañías de electricidad subsidian el consumo residencial y rural de electricidad por el cual no reciben transferencias del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno ha establecido un mecanismo de compensación a través del cual las empresas deben efectuar pagos al gobierno federal por el uso de los activos que le pertenecen a éste. También hay subsidios implícitos en el consumo de agua, pero no se publica información sobre su monto ni la distribución por tipo de usuario. El tratamiento asimétrico de las utilidades y pérdidas del Banco de México—por el cual las utilidades se transfieren al gobierno mientras que las pérdidas son absorbidas por el BM—podría llegar a erosionar su capital como ocurrió en el 2001. Los bancos de desarrollo efectúan operaciones cuasifiscales las

que contribuyen a explicar las pérdidas persistentes y la necesidad recurrente en el pasado de recapitalización de estas entidades por parte del gobierno federal.

El gobierno debe entregar anualmente al congreso un presupuesto de gastos fiscales pero éste no se incorpora a la discusión presupuestaria. El monto de gasto efectuado a través de este mecanismo no sólo es alto sino que ha aumentado sustancialmente en los últimos años hasta alcanzar en el 2006 el equivalente a casi la mitad de los ingresos presupuestarios del gobierno federal y un 40 por ciento de los egresos. Aunque parte de este aumento se va a revertir en el futuro, los gastos tributarios continuarían representando una asignación de recursos realizada por fuera del presupuesto que es demasiado importante para no ser considerada en las discusiones presupuestarias. Además no se realizan evaluaciones periódicas de los gastos fiscales que aparecen como urgentes por la magnitud que han alcanzado y la tendencia que presentan estos gastos.

La nueva ley de presupuestos aprobada recientemente introduce mejoras significativas en el manejo presupuestario y establece la meta de equilibrio presupuestario. La Ley promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria. La Ley establece que el paquete económico se formulará con base en proyecciones de mediano plazo, define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos, y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos del gobierno. Además establece reglas para destinar recursos a fideicomisos y para cubrir los gastos rezagados, fortalece las sanciones por incumplimiento con las disposiciones de la Ley, adelanta los plazos para enviar la documentación presupuestaria al congreso, y prevé herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente. La meta fiscal se estableció en la nueva ley de presupuestos.

Es importante destacar que cumplir sistemáticamente las metas para el BT establecidas en el PRONAFIDE pierde relevancia desde el punto de vista macroeconómico y de las otras funciones del presupuesto si al mismo tiempo aumentan las operaciones extrapresupuestarios y las actividades cuasifiscales que no están incluidos en el BT, y se conceden subsidios a través de reducción de impuestos. Además, es difícil evaluar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

9. Recomendaciones

9.1. Manejo presupuestario

- Reglamentar el procedimiento a seguir si el congreso no aprueba la LIF y la cámara de diputados no aprueba el PEF en los plazos establecidos en la LFPRH.

- Reglamentar las condiciones bajo las cuales el congreso puede aumentar las estimaciones de ingresos del proyecto de la LIF propuesto por el ejecutivo.
- Transformar los cinco fondos extrapresupuestarios (FEIP, FEIEF, FEIIP, FONDEN y FARP) así como los fideicomisos (con y sin estructura) en fondos virtuales, esto es, consolidarlos con el gobierno central en la preparación, ejecución y reporte del presupuesto.
- Incorporar información sobre las actividades del FINFRA en el PEF, incluyendo el origen de los ingresos y el destino de los gastos, así como su patrimonio y los recursos que tenga reservados para los contratos de concesión carreteros. Transformarlo eventualmente en un fondo virtual.
- Requerir opinión de la cámara de diputados respecto al uso de los ingresos excedentes mayores a 3 por ciento de los previstos en la LIF que se destinen a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas y a los programas y proyectos de inversión del PEF.
- Incorporar en las metas fiscales el RFSP como criterio de desempeño indicativo para transparentar más estas operaciones y reducir los incentivos a que se utilicen como mecanismo para obviar las restricciones presupuestarias impuestas por el BT.

9.2 Empresas públicas

- Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas.
- Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos ex-ante o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos.
- Evaluar periódicamente la implementación de las operaciones cuasifiscales para identificar los costos para las empresas públicas y establecer adecuada compensación y/o modificar las operaciones cuasifiscales encomendadas.
- Incorporar al PEF los subsidios concedidos a través del precio de los combustibles como transferencias a PEMEX y la recaudación bruta del IEPS en la LIF, en lugar de presentar solamente la recaudación neta del IEPS.
- En la reforma de gobierno corporativo para PEMEX establecer un tratamiento tributario en línea con el aplicado a las empresas privadas y definir una política de dividendos ex-ante o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos.

- Incorporar los subsidios al consumo de energía eléctrica en el PEF como transferencias a las compañías de electricidad, y al mismo tiempo incluir el pago por uso de los activos del gobierno.
- Preparar un informe anual sobre las operaciones de los bancos de desarrollo y los fondos públicos buscando identificar y cuantificar las operaciones cuasifiscales que efectúan.
- Buscar transparentar los subsidios implícitos otorgados a través de los bancos de desarrollo y los fondos públicos para incorporarlos a la documentación presupuestaria como partida de memoria.
- Establecer adecuada compensación a través del presupuesto por las subsidios anuales implícitos otorgados a través de préstamos de los bancos de desarrollo y fondos públicos.

9.3. Gasto tributario

- Evaluar los gastos fiscales con el objetivo de reducirlos y sustituirlos por gastos directos.
- Incorporar en la discusión presupuestaria un análisis de estos gastos fiscales, incluyendo una comparación con los gastos directos que se realizan en las áreas pertinentes.
- La disminución de los gastos fiscales constituye una prioridad urgente para devolverle al presupuesto su rol de principal instrumento del manejo de la política fiscal.

IV. OTRAS EXPERIENCIAS DE OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS

La información sobre las experiencias de los países descritas en este capítulo se obtuvo de los informes de ROSCs fiscales preparados por el FMI. La mayoría de estos informes datan de hace ya varios años y por lo tanto, la situación actual en estos países puede diferir significativamente con la descrita en este trabajo. El objetivo no es hacer una evaluación de estas experiencias, sino mostrar el uso que se ha hecho en otros países de las operaciones extrapresupuestarias para que sirva como trasfondo para el análisis de las prácticas utilizadas en los países objeto de este estudio.

COLOMBIA⁵⁴

1. Marco legal del presupuesto

El marco legal y administrativo del manejo fiscal es altamente complejo. Cada nueva administración debe someter al congreso, al comienzo de su período de cuatro años, que coincide aproximadamente con el período de cuatro años de la nueva legislatura, un Programa Nacional de Desarrollo (PND). El Presupuesto General de la Nación (PGN) se prepara dentro del marco del PND. El presupuesto de gastos corrientes lo prepara el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el presupuesto de inversiones lo prepara el Departamento de Planeación Nacional (DPN). El Consejo de Política Fiscal (CONFIS)⁵⁵ juega el papel de coordinador del proceso presupuestario. La preparación del PGN se centraliza en el DPN que debe reconciliar el Plan Financiero (PF), el Plan de Caja Annual preparado por el Tesoro Nacional, el Presupuesto Annual de Inversiones, las estimaciones de servicio de deuda preparadas por la Dirección General de Crédito Público, y los presupuestos de cada una de las entidades incluidas en el PGN.

2. Cobertura del presupuesto

La asignación de responsabilidades entre el ejecutivo y el legislativo en el proceso presupuestario está, formalmente, bien establecida en la ley. El PGN consiste del Presupuestos de Ingresos (PI) y de la Ley de Apropriaciones (LA). El PI contiene una estimación de los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Nacional, las contribuciones parafiscales administradas por los establecimientos públicos nacionales, los fondos especiales, y los recursos obtenidos a través de endeudamiento que se denominan ingresos de capital. La LA incluye los presupuestos de las entidades constitucionales autónomas, las agencias del gobierno central, y los establecimientos públicos a nivel nacional. El PGN no incluye una estimación de los gastos tributarios.

⁵⁴ Basado en FMI, “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 03/128, May 2003 y Jul (2005).

⁵⁵ Un cuerpo interministerial presidido por el Ministro de Hacienda.

3. Papel del Congreso

El Congreso necesita de una autorización por escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para aumentar partidas de gasto, introducir nuevas, o para aumentar ingresos. El MHCP también juega un papel importante en la ejecución del PGN ya que es el único órgano autorizado para proponerle al Congreso modificaciones de las apropiaciones.

4. Reglas fiscales

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que se aplica a todos los niveles de gobierno, estableció la obligación de preparar un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que debe incluir un Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario así como del nivel de deuda pública y un análisis de sostenibilidad fiscal. El gobierno nacional determina para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero, y metas indicativas para los superávit primarios de las 10 vigencias fiscales siguientes.

5. Fondos extrapresupuestarios

No existe mucha información pública de los varios fideicomisos que administran fondos públicos. Un ejemplo es el fideicomiso que administra el fondo de pensiones de la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL). Las estimaciones por debajo de la línea para el sector público no financiero del banco central (BR) incluyen la variación neta de activos y pasivos financieros de estos fideicomisos. Sin embargo, no se entrega información al público sobre la naturaleza de los programas de los fideicomisos, ni del componente fiscal de sus actividades o de su relación con el gobierno.

6. Garantías

En 1998 se aprobó una ley que regula el manejo presupuestario de los pasivos contingentes de los entes públicos. La ley requiere que el MHCP apruebe las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las entidades estatales, y los provisione en los presupuestos de las entidades públicas contratantes para que éstas realicen depósitos en un Fondo de Contingencias (FCCEE) creado por esta ley. No hay una apropiación presupuestaria para ser usada en el caso de sentencias judiciales en contra del gobierno nacional.

La LRF requiere que todos los pasivos contingentes asociados a las concesiones, garantías de deuda soberana y de casos legales sean reportados anualmente al Congreso como parte del MFMP. Este requisito se aplica retroactivamente a los pasivos contingentes incurridos antes de la aprobación de esta ley. Una estimación de estos pasivos se incluyó en el primer MFMP que se presentó al Congreso a mediados del 2004. La LRF también establece que se deben reportar las actividades cuasifiscales.

El valor esperado de los pasivos contingentes se estimó en el equivalente de 4,3 por ciento del PIB del 2005, con más de la mitad representada por los pasivos contingentes derivados de sentencias y conciliaciones y el 40 por ciento asociados a las garantías crediticias otorgadas a otros entes del sector público. Estimados a Valor en Riesgo, el valor presente de estos pasivos contingentes aumenta al equivalente de 6 ½ por ciento del PIB, con el aumento explicado por las garantías crediticias. Los pasivos contingentes de los contratos APPs a Valor en Riesgo han sido estimados en alrededor de 0,8 por ciento del PIB, con el valor máximo estimado en 3,4 por ciento del PIB. Los pagos contingentes de TELECOM a sus socios en algunos contratos (alrededor del 1 por ciento del PIB) y los asociados con los contratos de compra de energía de largo plazo con algunas distribuidoras estatales de energía no están incluidos en estos números.

7. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Los proyectos APPs han jugado un papel clave en desarrollar infraestructura que no se habría realizado de otra forma debido a la escasez de recursos fiscales. Sin embargo, debido a supuestos optimistas de demanda y a una transferencia limitada del riesgo al sector privado en la primera fase del programa, el costo de estos proyectos ex post fue mucho más alto de lo esperado. A raíz de esta experiencia, se identificaron áreas a mejorar, especialmente en relación a la definición y asignación de riesgos. La asignación de riesgos entre el inversionista privado y el público es uno de los aspectos más importantes de la política actual de contratos APP en Colombia, buscando establecer los incentivos para que el inversionista privado asuma los riesgos correspondientes.

En 1994 se introdujo el mecanismo de vigencias futuras que permite a las entidades públicas reservar un flujo futuro de apropiaciones presupuestarias. Este mecanismo permite por ejemplo asegurar la disponibilidad de ingresos requeridos para pagar al concesionario, sujeto a la aprobación del MHCP.

El MHCP debe aprobar los aportes ciertos y garantías que contemplan los proyectos APPs, debiendo autorizar las vigencias futuras necesarias para dichos aportes, así como aprobar la valoración de los pasivos contingentes y definir y presupuestar los planes de aportes para cubrir garantías. Se creó una Unidad Especial en la Dirección de Crédito Público para realizar estas dos tareas.

El Congreso Nacional no tiene un rol explícito en la aprobación de estos proyectos.

8. Empresas públicas

El CONFIS aprueba el presupuesto de las empresas públicas no financieras en las cuales el gobierno es dueño de más del 90 por ciento. Estas empresas no forman parte del PGN, pero sus presupuestos deben cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica de Presupuesto.

La relación entre el gobierno central y las empresas públicas está regulada claramente, y éstas deben reportar al CONFIS sobre sus actividades y utilidades. Algunas de las empresas efectúan operaciones cuasifiscales importantes.

ECOPETROL vende combustibles a precios subsidiados a los distribuidores que deben operar con un precio al detalle cuyo máximo lo fija el gobierno. También vende diesel a precios subsidiados a las empresas generadoras de electricidad que operan en áreas que no están cubiertas por la red eléctrica nacional. ECOPETROL no recibe transferencias del gobierno por estas operaciones.

A algunas empresas públicas se les requiere que operen de acuerdo a criterios de servicio público y cobertura de servicio garantizada. Por ejemplo, TELECOM debe garantizar servicio telefónico en las áreas rurales. Otro ejemplo es el del Instituto del Seguro Social (ISS) que es el responsable último de proveer servicios de salud a los grupos poblacionales que no son rentables para los proveedores privados. Se preparan estimaciones del valor de estos subsidios pero no se incluyen en el PGN. A veces las empresas reciben transferencias del gobierno por estas operaciones, pero son insuficientes.⁵⁶

En la mayor parte del sector regulado existe un sistema bastante complejo de subsidios cruzados por el cual los usuarios de bajos ingresos reciben un subsidio a través de una tarifa regulada, y los usuarios de altos ingresos, así como los usuarios comerciales e industriales pagan una contribución adicional que es un porcentaje de la tarifa regulada. Las respectivas Superintendencias son las responsables de monitorear el cumplimiento del sistema de subsidios cruzados por parte de las entidades que proveen los servicios. No se publica información sobre estos subsidios por tipo de usuario excepto para el sector eléctrico. En general, la sobretasa impuesta a los usuarios de altos ingresos no es suficiente para financiar los precios más bajos cobrados a los usuarios de bajos ingresos, y por lo tanto, hay transferencias del gobierno central al sistema, que aparecen en el PGN.

La banca pública, que representa cerca del 30 por ciento de los depósitos del sistema bancario, también efectúa operaciones cuasifiscales, mantiene pasivos contingentes significativos, y tiene acceso a recursos financieros bajo condiciones especiales. Por ejemplo, el 23 por ciento de los pasivos del Banco Agrario lo constituyen depósitos judiciales, de los cuales tiene manejo exclusivo. Además, el 70 por ciento de sus préstamos deben ser para el sector agrícola, y mantiene oficinas en partes del país donde no existen otras instituciones financieras. Los estados financieros de la banca pública son supervisados por la Superintendencia de Bancos, pero éstos no identifican las actividades cuasifiscales que los bancos públicos efectúan a nombre del gobierno. La banca pública no recibe generalmente transferencias del gobierno que les compense plenamente por estas actividades.

⁵⁶ Por ejemplo, los operadores de servicios telefónicos de larga distancia deben contribuir un 5 por ciento de su facturación a un fondo administrado por el Ministerio de Comunicaciones. El objetivo del fondo es expandir el acceso de la población al servicio telefónico, pero el pago que TELECOM recibe de este fondo no es suficiente para compensar por el servicio que provee a las áreas rurales.

9. Normas y prácticas presupuestarias

Dado que el PGN se aprueba al 20 de octubre, el ejecutivo puede necesitar modificarlo. El gobierno puede someter a aprobación del Congreso propuestas de apropiaciones suplementarias, así como de reasignaciones de las apropiaciones entre partidas de gasto siempre que no alteren la composición del gasto entre gasto corriente, inversión y servicio de la deuda. Todas las apropiaciones suplementarias deben ser acompañadas de una certificación sobre la disponibilidad de fondos. El alto grado de vinculación de los ingresos junto con una proporción elevada de requisitos de gastos distorsiona las discusiones del Congreso sobre el PGN.

El CONFIS coordina el proceso presupuestario del sector público no financiero a través de la preparación del PF que establece las metas financieras del sector en su conjunto. El PF no se envía al Congreso junto con el PGN. El Congreso no recibe información detallada sobre el déficit fiscal, ni sobre los presupuestos de las empresas públicas ni de los gobiernos subnacionales.

El presupuesto no solía reflejar los gastos efectivamente realizados durante el año. Debido a la existencia de un volumen significativo de cuentas por pagar y compromisos, que en algunos años alcanzaba 2 ½ a 3 por ciento del PIB, los gastos efectivos solían ser bastante diferentes de las apropiaciones presupuestarias. Ello era el resultado de una programación poco realista del presupuesto, que luego se corregía en el curso del año racionando las disponibilidades de caja a las unidades ejecutoras, que a su vez se compensaba por la posibilidad de diferir la ejecución de las apropiaciones presupuestarias hasta el 31 de diciembre del año siguiente. Para solucionar este problema, la LRF aprobada en el 2003 incluyó disposiciones transitorias para acabar con esta práctica en las vigencias fiscales 2005-2006.

10. Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)⁵⁷ determina el monto de transferencias que las empresas públicas deben realizar al PGN. Aquellas en que el gobierno es dueño de por lo menos el 90 por ciento pueden retener como mínimo el 20 por ciento de sus utilidades.

⁵⁷ Un cuerpo interministerial presidido por el Presidente de la República.

COREA⁵⁸

1. Cobertura del presupuesto

El gobierno central consolidado está constituido por una cuenta general, las cuentas especiales de 5 empresas públicas, otras 18 cuentas especiales y 43 fondos extrapresupuestarios. El número de estos fondos cambia año a año y se publica en la documentación presupuestaria una lista de estos fondos. La cobertura de las operaciones del gobierno central consolidado es parcial; alrededor de un 31 por ciento del gasto es efectuado por fondos extrapresupuestarios y no está sujeto a aprobación ex ante del legislativo. Las actividades de los 18 fondos públicos aunque no se incluyen en el gobierno central consolidado se reportan anualmente al público o a la Asamblea Nacional.

2. Indicadores fiscales

El balance global del gobierno central consolidado es el principal indicador de la posición financiera del gobierno.

3. Reglas fiscales

No existen reglas fiscales formales aprobadas por el legislativo aunque el gobierno sólo puede emitir deuda hasta los límites aprobados anualmente por el legislativo. Sin embargo, el gobierno logra financiar sumas significativas a través de canales alternativos sin aprobación de la asamblea.

4. Fondos extrapresupuestarios

Para los fondos extrapresupuestarios, la autoridad legal para usar recursos públicos se establece cuando se constituye el fondo y las agencias ejecutoras del gasto no necesitan aprobación legislativa anual para gastar (basta una resolución del Concejo Estatal y la aprobación del Presidente). Los 18 fondos públicos que están fuera del gobierno central consolidado sólo requieren autorización para gastar del ministerio de línea encargado del fondo. Aunque se utilizaron presupuestos suplementarios después de la crisis financiera, el gobierno planea no continuar usándolos.

5. Préstamos directos y garantías

El gobierno otorga préstamos y garantías para operaciones comerciales a través del presupuesto, pero también los concede por fuera del presupuesto lo que constituye

⁵⁸ Basado en FMI, "Korea: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)", FAD, January 2001.

subsidios implícitos a los beneficiarios de los préstamos y las garantías. También las transacciones intra-gubernamentales no se realizan siempre en forma transparente como es el caso del financiamiento del presupuesto otorgado por los fondos extrapresupuestarios por debajo de las tasas de interés de mercado.

Anualmente se reporta separadamente a la asamblea información sobre el monto total de las garantías. No hay una cuantificación de los pasivos contingentes asociados a estas garantías. No se reportan tampoco otros pasivos implícitos del gobierno, como por ejemplo las deudas de los planes de pensiones ocupacionales.

6. Empresas públicas financieras

Las empresas públicas no financieras en general se manejan en términos puramente comerciales aunque ciertas empresas públicas ejecutan actividades que son esencialmente de naturaleza fiscal (principalmente en la ejecución de gasto en infraestructura pública). El presupuesto no incluye información sobre operaciones cuasifiscales.

7. Normas y prácticas presupuestarias

El presupuesto es guiado por un marco de mediano plazo que se revisa y publica anualmente, aunque el presupuesto en sí no contiene proyecciones de los agregados fiscales. El manejo fiscal está regulado por un conjunto de leyes y reglas que se aplican a las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias.

La responsabilidad por el manejo de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias se divide entre el Ministerio de Planificación (MP) y el Ministerio de Hacienda (MH). El MH es responsable por las proyecciones de ingresos y por la elaboración del marco macroeconómico mientras que el MP es responsable por la ejecución y los aspectos relacionados con la privatización.

La proliferación de fondos extrapresupuestarios, cada uno manejado por ministerios de línea diferentes, y el uso extensivo de la vinculación de las diversas fuentes de recursos complican el manejo global de las finanzas públicas.

8. Gastos tributarios y vinculación de ingresos

La legislación tributaria es innecesariamente compleja con una cantidad de preferencias tributarias que erosionan la base tributaria y disminuyen la transparencia. También hay un alto grado de vinculación de ingresos para las cuentas especiales y los fondos extrapresupuestarios controlados por los ministerios de línea.

Desde 1999 el MH comenzó a reportar gastos tributarios directos a la asamblea y planea incorporar información sobre gastos tributarios indirectos a partir del 2000.

EL SALVADOR⁵⁹

1. Cobertura del presupuesto

La definición de gobierno utilizada tanto en el Presupuesto General del Estado (PGE) como con fines estadísticos es la del sector público no financiero, el cual consiste en el gobierno general (gobierno central, agencias descentralizadas, y gobiernos locales) y cuatro empresas públicas no financieras.

2. Papel del Congreso

El poder ejecutivo es el responsable de preparar el presupuesto de ingresos y gastos, y el poder legislativo tiene la responsabilidad de enmendarlo y aprobarlo. La Asamblea puede reducir o rechazar apropiaciones, pero no las puede aumentar.

3. Reglas fiscales

La documentación presupuestaria contiene una declaración de metas fiscales de mediano plazo utilizada como marco para la preparación del presupuesto, y el presupuesto incluye proyecciones fiscales para los dos años siguientes. No existen reglas fiscales.

4. Actividades extrapresupuestarias

Las actividades extrapresupuestarias se derivan de recursos que no están incluidos en el presupuesto aprobado por la asamblea, aunque su manejo y contabilización si se adhieren a los procedimientos del SAFI, y se incluyen en el Informe sobre el Manejo Financiero del Estado que el gobierno presenta a la asamblea tres meses luego de finalizado el año fiscal. Estas actividades extrapresupuestarias, que representaron un 13,3 por ciento del total del sector público no financiero en el 2003, escapan del escrutinio de la asamblea durante el proceso de aprobación del presupuesto.

Las principales actividades extrapresupuestarias se clasifican como recursos extraordinarios, fondos de actividades especiales, y presupuestos de agencias autónomas.

4.1. Recursos extraordinarios

Los recursos extraordinarios están constituidos por el presupuesto de recuperación económica, los recursos extraordinarios institucionales, y el presupuesto de inversión pública. El primero de éstos lo financia el Ministerio de Relaciones Exteriores con recursos principalmente de asistencia técnica y fondos de contrapartida. El segundo se financia con transferencias del PGE y se utiliza para desarrollar infraestructura eléctrica.

⁵⁹ Basado en “El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report No. 05/67, Febrero 2005.

El tercero, que expiró en el 2003, era financiado con recursos de la privatización de ANTEL, y se utilizaba para financiar ciertos proyectos de inversión que no estaban incluidos en el PGE. Los recursos extraordinarios representaron un 4 por ciento del PGE en el 2002. Esta proporción fué muchísimo más alta en el 2001 cuando los ingresos y gastos excepcionales representaron 16 y 11 por ciento de los ingresos y gastos del PGE, respectivamente, reflejando los flujos de fondos externos en respuesta a los terremotos.

4.2. Fondos de actividades especiales

Los fondos de actividades especiales se financian con recursos obtenidos por entes presupuestarios de la venta de ciertos bienes y servicios que deben usarse para un propósito específico preestablecido aprobado por el MH.

4.3. Agencias autónomas

Existen una serie de agencias descentralizadas, llamadas agencias autónomas, cuyos reglamentos las eximen de tener sus presupuestos aprobados por la asamblea (por ejemplo, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas). Los presupuestos de estas agencias son aprobados por el gobierno o por los directorios respectivos.

5. Garantías

No existe información pública sobre pasivos contingentes, gastos tributarios, o actividades cuasifiscales.

No es posible obtener información sobre ciertos pasivos contingentes, esencialmente aquellos de las entidades públicas financieras, porque esta información no se presenta en los estados financieros de estas instituciones.

6. Empresas públicas

Las empresas públicas han sido tradicionalmente entes reguladores y administradoras de monopolios legales, y algunas de ellas han efectuado operaciones cuasifiscales significativas. Sin embargo, la privatización de ANTEL, junto con la de las plantas termoeléctricas y algunas distribuidoras eléctricas en 1998 y 1999 aumentó la competencia, disminuyó las tarifas y suprimió las actividades cuasifiscales en esos sectores. Dos de las tres empresas públicas que existen son monopolios en los servicios de agua, puerto, aeropuerto y ferrocarriles. De éstas, sólo la compañía de agua ANDA efectúa actividades cuasifiscales importantes ya que la tarifa promedio que cobra es un 25 por ciento inferior a su costo unitario.

El Banco Central (BCR) es legalmente independiente del gobierno pero efectúa operaciones cuasifiscales relacionadas principalmente con reestructuraciones financieras y actividades de fomento.

Las actividades del gobierno no siempre se pueden distinguir claramente de las operaciones de las instituciones financieras públicas. El sector público financiero consiste de dos bancos que en el 2001 representaban el 4 ½ por ciento de los activos del sistema bancario, y de instituciones públicas financieras no bancarias creadas para distintos propósitos. De éstas últimas, varias desarrollan actividades de fomento, no siempre bajo condiciones de mercado; una es una organización de seguridad social de las fuerzas armadas, y otras dos fueron creadas para solucionar los problemas derivados de reestructuraciones bancarias.

En el 2003-2004, los dos bancos públicos sufrieron pérdidas como resultado de las actividades de fomento que se les han asignado. Uno de ellos otorga préstamos de vivienda a tasas de interés subsidiadas a los afiliados al sistema de pensiones (público o privado) con recursos que provienen básicamente de los fondos de pensiones, y el otro es un banco de segundo piso que canaliza recursos a ciertas instituciones crediticias, principalmente bancos privados, para prestar a proyectos de inversión privados.

7. Normas y prácticas presupuestarias

El presidente tiene derecho a vetar el PGE, y la asamblea puede rechazar el veto por mayoría de dos tercios. El ejecutivo puede transferir apropiaciones entre partidas presupuestarias dentro de un sector de la administración pública, siempre que no se hayan clasificado como no transferibles (inversiones, servicio de deuda, y apropiaciones de los presupuestos de las agencias descentralizadas). Las transferencias de apropiaciones entre los distintos sectores, y los aumentos (reducción) del total del gasto (ingresos) debe ser aprobado por la asamblea, especificándose las fuentes de recursos para su financiamiento o su reemplazo.

8. Gastos tributarios

Los gastos tributarios no son de importancia.

HUNGRÍA⁶⁰

1. Cobertura del presupuesto

El gobierno general está compuesto por el gobierno central, los fondos de seguridad social, dos fondos extrapresupuestarios, y los gobiernos locales.

⁶⁰ Basado en FMI, "Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)", FAD, April 2001.

2. Papel del Congreso

Si el proyecto de presupuesto no es aprobado al 1 de enero, el Acta de Finanzas Públicas (AFP) establece que las operaciones del gobierno continúan al mismo nivel (en términos nominales) que el que había autorizado la ley presupuestaria del año anterior.

3. Reserva de contingencia

El presupuesto contiene una reserva general que puede ser apropiada por el parlamento cuyo tamaño puede oscilar entre $\frac{1}{2}$ a 2 por ciento del total de gasto presupuestado. Además, se pueden apropiar reservas específicas, aunque típicamente el total de ambas reservas ha estado dentro del rango prescrito.

4. Indicadores fiscales

Los principales indicadores de la posición de la política fiscal que se utilizan son el balance global y el primario, y la relación deuda bruta del gobierno al PIB.

5. Fondos extrapresupuestarios

Los fondos extrapresupuestarios son el Fondo del Mercado del Trabajo (que se financia con contribuciones de la planilla que no tienen una relación directa con los beneficios y que financia beneficios sociales, programas de entrenamiento, e invierte para crear nuevas oportunidades de trabajo) y el Fondo Nuclear Central. El gobierno presenta información sobre estos fondos junto con el presupuesto anual, las cuentas de estos fondos las maneja el tesoro nacional, se incluyen como anexos en las cuentas finales del gobierno, y están sujetos a las mismas reglas básicas y procedimientos que las operaciones presupuestarias.

6. Garantías

El gobierno debe presentar al parlamento información sobre las garantías otorgadas, la autoridad legal para otorgar esas garantías, y sobre los pagos que haya efectuado por efectivización de esas garantías. La ley presupuestaria anual establece un límite global sobre las garantías y también hay límites separados para algunas instituciones públicas financieras. Para otorgar garantías que excedan estos límites se requiere aprobación previa del parlamento. El techo global fué de 2,2 por ciento del total de gastos presupuestados en el 2001. El límite se puede cambiar en el presupuesto bianual o, como se hizo en el 2000, a través de una autorización suplementaria aprobada por el parlamento.

Las garantías incluyen garantías individuales otorgadas directamente por el gobierno y programas de garantías que son manejados por instituciones públicas financieras. El presupuesto anual también contiene una provisión, que se basa en análisis de riesgo sectoriales (que no se publican), para cubrir pagos por gatillamiento de garantías. El gobierno puede cobrar hasta un 0,5 por ciento de la cantidad garantizada (pero está autorizado a no cobrar la prima) y el otorgamiento de todas las garantías debe ser reportado caso a caso a la Oficina Estatal de Auditoría.

7. Empresas públicas

Algunas empresas públicas, financieras y no financieras, efectúan operaciones cuasifiscales a requerimiento del gobierno. Las instituciones públicas financieras apoyan la construcción de infraestructura pública, la agricultura, vivienda, operaciones de comercio exterior, y servicios médicos. Este apoyo se otorga ya sea directamente en el presupuesto, o a través de la Agencia de Privatización, o con garantías del gobierno.

La regulación es a veces utilizada como un vehículo para efectuar operaciones cuasifiscales tales como la regulación de precios en el sector energía y telecomunicaciones para otorgar subsidios a los consumidores (aunque han habido recientemente iniciativas para rebalancear tarifas para que reflejen costos).

Algunas actividades fiscales de las empresas se cubren con apropiaciones presupuestarias, pero las actividades cuasifiscales del gobierno no se reportan en forma comprehensiva en la documentación presupuestaria.

7.1. Agencia de privatización

Las operaciones de privatización son generalmente transparentes y sujetas a escrutinio por el parlamento, pero también se permite gasto discrecional con parte de los recursos de privatización. La Agencia de Privatización opera fuera del ámbito del Tesoro. Parte de los gastos de esta agencia son aprobados por el parlamento como un anexo al presupuesto anual y su ejecución se reporta en un anexo al Informe sobre el Cumplimiento de la Ley Presupuestaria (aunque no se entregan detalles de este gasto). Otros gastos en diversos compromisos regulatorios y contractuales no son aprobados por el parlamento, pero sí son regulados por la ley presupuestaria anual y se pagan de una reserva especial creada para este propósito. Esta reserva se financia con transferencias presupuestarias explícitas a la agencia y con recursos de privatización que excedan los montos presupuestados. El gobierno tiene también autoridad legal para instruir a la agencia a realizar transferencias de capital que no hayan sido aprobadas previamente por el parlamento.

8. Normas y prácticas presupuestarias

Desde 1999 se incorporaron elementos de un marco presupuestario de mediano plazo que es aprobado por el gabinete y que se adopta a través de una resolución parlamentaria.

Los ministerios y órganos del estado preparan sus presupuestos basándose en estos lineamientos y los someten al MH.

La AFP delega bastante autoridad al gobierno y a las instituciones incluidas en el presupuesto en relación a decisiones de gastos, manejo financiero dentro de los límites de sus presupuestos, para utilizar los excedentes del año anterior, y reasignar apropiaciones. El MH tiene flexibilidad para decidir cuales de las apropiaciones que no se hayan gastado pueden ultrapasar el año presupuestario para cubrir compromisos contractuales definidos en la AFP. Las instituciones autónomas (cerca de la mitad de las entidades del gobierno central y 60 por ciento de las de los gobiernos locales) están autorizadas a usar ingresos excedentes para financiar gastos por encima de las apropiaciones. Más aún, se puede aprobar autorización para apropiar gastos adicionales cuando se presenta el Informe sobre Cumplimiento del Presupuesto Anual, o también a través de una resolución del gobierno cuando los ingresos del gobierno exceden los montos presupuestados. El gobierno además puede tomar decisiones respecto a la forma de asignar los ingresos de privatización.

El gobierno está implementando un sistema de presupuestos bianuales y de planificación multianual. Los presupuestos bianuales se aplican al gobierno central, a los fondos de seguridad social, y a los dos fondos extrapresupuestarios. Un presupuesto bianual fortalece el papel del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) al convertir las proyecciones del segundo año del MPMP en apropiaciones (en lugar de ser simplemente proyecciones técnicas), y de esa manera le permite al gobierno volver sólo cada dos años al parlamento para la aprobación del presupuesto. Sin embargo, el presupuesto bianual continúa a mostrar apropiaciones separadas para cada año y el gobierno debe preparar informes finales al término de cada año calendario. La AFP también otorga discrecionalidad al gobierno para presentar presupuestos suplementarios en cualquier momento del período presupuestario de dos años en el caso de que se produzcan cambios significativas en el marco macro-fiscal.

9. Gastos tributarios

El informe sobre la ejecución presupuestaria entrega información parcial sobre los gastos tributarios. Información sobre exenciones otorgadas bajo las leyes de impuesto a la renta a las personas y a las personas jurídicas aparece en el Informe Final sobre el Cumplimiento del Presupuesto. No se reportan las exenciones sobre impuestos a los ingresos indirectos.

INDIA⁶¹

1. Normas y prácticas presupuestarias

El presupuesto es generalmente una guía confiable de las operaciones del gobierno central. Sin embargo, existen tres presupuestos suplementarios al año lo que puede conducir a incrementos sustanciales de los gastos. Aunque ha habido progreso en lograr que los presupuestos suplementarios sean autofinanciados, pueden todavía minar el realismo del presupuesto inicial aprobado por el parlamento.

El gobierno publica un conjunto de documentos presupuestarios que cubren todas las operaciones del gobierno central (fondo consolidado, fondo de contingencia, y las cuentas públicas).

2. Indicadores fiscales

Además del déficit global, en la documentación presupuestaria se usa el déficit de ingresos (la diferencia entre el ingreso corriente y el gasto corriente) y el primario como indicadores de la posición de la política fiscal. Información sobre atrasos no está disponible en forma regular.

3. Reglas fiscales

Un proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal y Manejo Presupuestario se envió al parlamento en diciembre del 2000, que busca crear un marco para la formulación e implementación de la política fiscal del gobierno central que sea consistente con los objetivos de alcanzar en el largo plazo la estabilidad macroeconómica y equidad generacional. También requiere que se informe sobre los pasivos contingentes y que se elimine el déficit de ingresos (seguido por superávits de ingresos), y que se reduzca el déficit global y la deuda del gobierno a ciertos niveles en determinadas fechas.

4. Garantías

Los documentos presupuestarios contienen información sobre todas las garantías otorgadas por el gobierno central. Además, el gobierno creó recientemente un Fondo de Redención de Garantías, y algunos estados han establecidos recursos a fondo perdido para reconocer y provisionar las implicaciones presupuestarias de las garantías.

⁶¹ Basado en FMI, "India: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)", FAD, February 2001.

5. Empresas públicas

Las empresas públicas, financieras y no financieras, juegan un papel importante en la India. El código fiscal no se aplica a estas entidades ni requiere que el gobierno central publique información en forma sistemática sobre las finanzas del sector público. Sin embargo, las operaciones cuasifiscales de las empresas públicas sí están cubiertas por el código. No existe información sobre actividades cuasifiscales.

Las empresas públicas no financieras están sujetas a directivas en relación a sus precios y a su política de empleo que resultan en actividades cuasifiscales significativas, y en particular en subsidios importantes tanto al nivel de la administración central como de los gobiernos estatales. Existen subsidios significativos para el consumo de algunos combustibles que se otorgan a través de precios administrados operados por el Comité Coordinador del Petróleo (CCP).

El sector bancario y financiero está predominantemente bajo propiedad del gobierno y practica operaciones cuasifiscales. Los bancos públicos (junto con los bancos privados y extranjeros) tienen que cumplir con reglas de préstamos a sectores prioritarios. Aunque la mayoría de estos préstamos son a tasas de mercado, las restricciones que se imponen a la elección de portafolio da origen a un riesgo de crédito que no se refleja en las tasas de interés. Existen también límites a las tasas de interés sobre préstamos pequeños. Las compañías de seguros del gobierno otorgan seguros subsidiados y se benefician de menor tributación a cambio.

Excesos de personal en las empresas públicas no financieras (así como en los bancos públicos y las empresas públicas financieras) representan también una forma importante de actividad cuasifiscal.

6. Gasto tributario

No existe información sobre gastos tributarios.

POLONIA⁶²

1. Cobertura del presupuesto

El límite entre el gobierno general y el resto de la economía está por lo general claramente especificado. Existe sin embargo confusión acerca de si las actividades de ciertos fondos extrapresupuestarios y agencias estatales son de naturaleza fiscal. El gobierno central—que constituye alrededor de dos tercios del gobierno general—está compuesto del presupuesto del gobierno, 9 fondos especiales de seguridad social, 7 otros

⁶² Basado en FMI, “Poland: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”, FAD, February 2001.

fondos extrapresupuestarios, y varias empresas, unidades auxiliares, entidades culturales y las universidades públicas.

El marco legal y administrativo de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias es claro, pero en la práctica no siempre se respeta.

El presupuesto anual cubre todas las operaciones del gobierno central mientras que las actividades de los fondos extrapresupuestarios se incluyen como anexos al presupuesto del gobierno. Los flujos brutos efectuados a través de algunas agencias del sector público no se reportan en la documentación presupuestaria pero constituyen sólo una parte pequeña del gasto total.

2. Indicadores fiscales

El principal indicador de política fiscal usado por el gobierno es el déficit económico del gobierno general consolidado. Éste se define como el balance global del gobierno general en base caja ajustado por las transferencias al segundo pilar del sistema de seguridad social, la venta de licencias de telefonía móvil, y los pagos para compensar a los trabajadores por pérdidas de salarios debido a inflación pasada.

3. Reglas fiscales

El gobierno central está limitado por dos reglas fiscales primarias. Una, es que el déficit nominal del presupuesto anual no se puede exceder sin aprobación parlamentaria. Esta regla ha llevado a estimaciones excesivamente conservadoras de los ingresos y al uso de reservas de gastos en el presupuesto, así como a obviar el límite a través del uso de procedimientos contables complejos. Por ejemplo, las transferencias para compensar los déficits en el fondo de pensiones en 1999 se trataron como financiamiento y de esa forma no afectaron el déficit del presupuesto definido en base caja. La regla del déficit nominal puede llevar también a la acumulación de atrasos y a prácticas no transparentes de acumulación de deuda para mostrar un déficit de caja menor (por ejemplo a través de la utilización de instrumentos de descuento).

La otra regla fiscal es el límite a la relación deuda/PIB que de acuerdo a la constitución no puede exceder 60 por ciento. Cuando esta relación deuda/PIB sube sobre el 50 por ciento aumentan las restricciones al endeudamiento en forma gradual. El límite se aplica a toda la deuda pública, incluyendo las garantías.

4. Fondos extrapresupuestarios

Se toleran transacciones fuera del presupuesto así como un alto grado de vinculación de ingresos, principalmente para los fondos extrapresupuestarios. La proliferación de fondos extrapresupuestarios tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales complica la transparencia en los roles de las varias instituciones públicas.

5. Préstamos directos

Los préstamos directos netos se tratan como financiamiento del déficit. Hay numerosos ejemplos de préstamos, principalmente a fondos extrapresupuestarios, que son utilizados para reducir el déficit. Por ejemplo, en 1999 el gobierno necesitaba pagar cantidades mayores que las programadas por desahucios a los mineros y en vez de conseguir una autorización presupuestaria explícita, efectuó el gasto a través de un préstamo del Fondo del Trabajo a la Agencia de Restructuración Industrial quién a su vez realizó el pago.

También hay un tratamiento inconsistente de los atrasos entre años fiscales y un tratamiento poco claro en el presupuesto de las donaciones de la Unión Europea y del cofinanciamiento. Por ejemplo, los pagos de atrasos a los pensionados y funcionarios públicos de salarios y beneficios se tratan como financiamiento a pesar de que el presupuesto se elabora en base caja.

6. Garantías

El presupuesto no contiene información de los pasivos contingentes, aunque el gobierno planea informar sobre las garantías como parte del presupuesto (y desde mayo del 2000 ha publicado esta información en los informes trimestrales).

7. Empresas públicas

Las empresas públicas no financieras se manejan en términos comerciales o con subsidios claramente identificados. El presupuesto no contiene información de las operaciones cuasifiscales.

8. Normas y prácticas presupuestarias

Algunas autorizaciones de gasto no expiran al final del año fiscal, en particular, el gasto financiado con créditos y donaciones externas, o gasto definido por el Consejo de Ministros, y parte del gasto se ejecuta sobre la base del presupuesto del año anterior (aunque no está regulado por un plan financiero separado).

Los fondos y las agencias pueden reasignar gastos unilateralmente entre partidas presupuestarias y hacerlo sin informar al MH. No está claro si el presupuesto incluye el costo total de los programas (lo que ha quedado en evidencia en el pasado por los atrasos y el uso sistemático de reservas presupuestarias) y no se incluye en la documentación presupuestaria información completa sobre los supuestos utilizados para determinar los costos de los programas.

9. Gasto tributario

El presupuesto no contiene información de los gastos tributarios.

TURQUÍA ⁶³

1. Cobertura del presupuesto

La cobertura limitada del presupuesto dificulta el manejo fiscal. Una parte sustancial del gasto público ocurre fuera del presupuesto, con poco o ningún control o información. Hasta 1999 existían 13 fondos extrapresupuestarios, que representaban el equivalente de 15 por ciento del gasto primario del gobierno central o cerca de 3 por ciento del PNB, que no estaban sujetos a revisión del parlamento en el proceso presupuestario.

El presupuesto que se somete a la aprobación del parlamento excluye los fondos revolventes y extrapresupuestarios operados por las agencias del gobierno central y las instituciones de seguridad social. El presupuesto incluye las transferencias a los institutos de seguridad social, a las empresas públicas, fondos extrapresupuestarios y fondos revolventes pero la documentación presupuestaria no contiene información sobre sus políticas ni sobre su situación financiera. También no se incluyen en el presupuesto una alta proporción de los proyectos financiados con recursos externos.

2. Indicadores fiscales

Los principales indicadores fiscales son el balance global y el primario del gobierno central presupuestario. La documentación presupuestaria no incluye una evaluación cuantitativa ni cualitativa de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, ni un análisis de la posición de la política fiscal. Aunque se prepara un Plan de Desarrollo quinquenal, éste no se revisa anualmente.

3. Fondos presupuestarios

El presupuesto del gobierno central incorpora un gran número de los llamados fondos presupuestarios, como el de Vivienda, que en la práctica operan como instituciones fuera del presupuesto ya que éste sólo contabiliza la transferencia de recursos hacia esos fondos pero no el total de sus ingresos y gastos.

4. Fondos extrapresupuestarios

Existen unos 3.000 fondos revolventes y agencias con cuentas especiales, principalmente en los sectores de salud y educación, que efectúan operaciones extrapresupuestarias equivalentes a más del 1 por ciento del PNB. Un número creciente de actividades públicas, especialmente en el área de los servicios de seguridad social, se efectúan a través de fundaciones públicas constituídas en las entidades que forman parte del

⁶³ Basado en FMI, "Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)", FAD, June 2000 and FMI, "Turkey—Update to the Report on the Observance of Standards and Codes, 2002", April 2002.

presupuesto pero sin estar sujetas a los requisitos normales de contabilidad y reporte de actividades.

Además, gastos de las instituciones de seguridad social equivalentes al 8 ½ por ciento del PNB estaban en 1999 fuera de la cobertura del presupuesto, reportando directamente a sus ministerios de línea y auditados por el Auditor General que depende de la oficina del Primer Ministro, y cuyos informes no se hacen públicos.

5. Garantías

El gobierno otorga garantías a las empresas públicas, gobiernos locales, fondos extrapresupuestarios, bancos de fomento públicos y privados, y a las universidades. El gobierno da a conocer información sobre pasivos contingentes, principalmente de garantías sobre préstamos, desde 1999 en la página web del Tesoro. Sin embargo, esta información no indica el período de las garantías ni se realiza un análisis de la probabilidad de su efectivización. Por lo tanto, no se puede evaluar el costo potencial presupuestario que representan las garantías.

Además, no se publica información sobre los pasivos contingentes sustanciales asociados a las garantías otorgadas en el contexto de los contratos APPs.

6. Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Bajo estos arreglos, la entidad privada recibe la autorización para operar un activo público durante un determinado período de tiempo durante el cual es responsable de realizar las inversiones y el mantenimiento necesarios a cambio de una compensación financiera. Con este propósito, el gobierno garantiza determinados niveles de ventas y/o uso de insumos, el pago por el retorno de los activos al gobierno al final del período de la concesión, así como el endeudamiento de corto plazo de la empresa concesionaria.

7. Empresas públicas

La participación del gobierno en la economía a través de empresas estatales y bancos toma numerosas formas que no siempre se reflejan en la documentación presupuestaria.

El presupuesto del gobierno no refleja plenamente los costos de las actividades cuasifiscales efectuadas por las empresas públicas no financieras. Uno de los aspectos principales de la relación entre el gobierno y estas empresas son las llamadas “pérdidas por cumplimiento de tareas” que las empresas incurren cuando proveen bienes y servicios por debajo del costo de producción o por las compras de productos agrícolas a precios por encima de los precios del mercado internacional (principalmente tabaco, cereales y beterragas). Hasta recientemente estas operaciones o no se reportaban o se subestimaban significativamente. El resultado era que las empresas no pagaban los impuestos ni las contribuciones a la seguridad social.

En este contexto se ha utilizado la práctica de compensar por las pérdidas a través de los impuestos debidos por las empresas o consolidar estas pérdidas y compensarlas a través del presupuesto de un año. En 1999 las pérdidas por este concepto equivalieron a cerca de 1 ½ percent del PNB, de las cuales el presupuesto sólo apropió un margen muy pequeño al mismo tiempo que cerca del 1 por ciento del PNB (de un saldo de cerca de 2 por ciento que el gobierno le debía a las empresas) fué compensado a través de la eliminación de pasivos (préstamos o garantías de crédito efectivadas) de las empresas con el gobierno. Se han concedido compensaciones a través de los impuestos debidos en varios presupuestos para un número limitado de casos.

Hasta muy recientemente, el presupuesto del gobierno no reflejaba el costo de las actividades cuasifiscales de los bancos estatales. Los dos bancos estatales más grandes conceden créditos subsidiados a los agricultores y a las empresas pequeñas y medianas. A fines de 1999, el saldo de pérdidas por este concepto equivalía al 12 ½ por ciento del PNB. El presupuesto del 2000 incluyó una apropiación explícita por el costo de los subsidios de crédito concedidos por los bancos estatales al mismo tiempo que se los comenzó a eliminar, y se esperaba que el saldo de estas pérdidas se cubriera con papeles del gobierno y se remuneraran.

8. Normas y prácticas presupuestarias

Las responsabilidades por el manejo fiscal están repartidas entre varias instituciones. Tres instituciones están envueltas en la preparación, ejecución y control del presupuesto: el MH, el MP, y el Tesoro, cada una de ellas presidida por un ministro diferente. El MH es responsable de la preparación y ejecución del presupuesto, de la contabilidad presupuestaria, de la preparación de los informes presupuestarios, y de la recaudación de ingresos. El MP es responsable de la preparación del programa de inversiones públicas, del marco macroeconómico, y de las estadísticas de finanzas públicas. El Tesoro es responsable por el manejo de caja y de la deuda pública, de la mayoría de los fondos extrapresupuestarios, y de las empresas públicas. Para algunas instancias—pago de intereses, transferencias a los institutos de seguridad social—la ejecución del presupuesto está en la práctica controlada en la etapa de pagos por el Tesoro, que ejerce discrecionalidad en la priorización de las peticiones de caja de las unidades ejecutoras del gasto.

La preparación del presupuesto está liderada principalmente por las peticiones de los ministerios de línea para aumentar gasto (presupuestación de abajo hacia arriba) y por los cortes de las peticiones que realiza el MH.

Las divergencias entre las estimaciones del presupuesto y lo que efectivamente ocurre en la practica han sido sustanciales en el pasado debido a la alta volatilidad del entorno macroeconómico y de una consideración inadecuada de los riesgos fiscales. El gasto primario nominal excedió las estimaciones presupuestarias en un 20 por ciento en promedio durante el período 1989-97, obligando a aprobar presupuestos suplementarios.

Las partidas presupuestarias se mantienen abiertas por un período adicional (“período de compensación”) después del término del año fiscal, durante el cual continúa la contabilización de las operaciones asociadas con el período previo. En este período se pueden registrar algunos pasivos (pagos diferidos, préstamos que no involucran movimientos de caja) y activos que no generan caja. Los compromisos no se registran ni se monitorean por lo cual los atrasos de las cuentas por pagar pueden acumularse sin ser detectados.

9. Gasto tributario

La documentación presupuestaria no incluye información sobre gastos tributarios.

V. CONCLUSIONES

1. Las operaciones extrapresupuestarias de los países revisados requieren de la formulación de lineamientos alternativos y complementarios a los de la OCED. La experiencia de los países analizados para este trabajo muestra que las prácticas en materia de operaciones extrapresupuestarias son más diversas que aquellas para las cuales la OCED estableció lineamientos de mejores prácticas. Además, estos países muestran ciertas características en su manejo presupuestario que hacen que se requiera adaptar los lineamientos de la OCED. Por último, algunos de los lineamientos alternativos responden a diferencias conceptuales respecto a ciertos puntos que sirven de base a los lineamientos de la OCED, como es el caso de los préstamos directos y garantías. Por estas razones, el trabajo propone y discute lineamientos complementarios y alternativos a los de la OCED.
2. La proliferación de las operaciones extrapresupuestarias ha dependido de las restricciones presupuestarias. El análisis de las operaciones extrapresupuestarias muestra que la proliferación en el uso de estas operaciones ha dependido en forma importante de las restricciones presupuestarias que los países han enfrentado, las que a su vez han estado condicionadas por factores políticos, económicos y sociales. Asimismo, la reducción o eliminación de estas operaciones ha estado condicionada principalmente por los mismos factores.
3. Las normas y prácticas presupuestarias han contribuido al uso de operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto como el principal instrumento de la política fiscal. El presupuesto aprobado por el congreso termina no siendo un buen indicador de la ejecución presupuestaria. Entre estas normas y prácticas podemos mencionar las reestimaciones optimistas de ingresos por parte del congreso, excesiva flexibilidad en el tratamiento de los gastos rezagados, demasiada discrecionalidad para aumentar gastos o reasignarlos tanto por parte del congreso como por el gobierno. Por otra parte, reglas que buscan asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas como son las reglas fiscales, o a lograr una asignación predeterminada de los recursos como son la vinculación de ingresos y los requisitos de gastos, pueden resultar en inconsistencias y obligar a buscar mecanismos como las operaciones extrapresupuestarias para cumplir con la letra de la ley aunque no necesariamente con el espíritu.
4. El uso de los distintos tipos de operaciones extrapresupuestarias también responde a diferentes motivos. Las garantías pueden usarse para obviar las restricciones presupuestarias inmediatas. Otras, como las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de precios administrados, direccionamiento del crédito, sobretributación y/o extracción de las utilidades de las empresas públicas, y la vinculación de ingresos y requisitos de gastos pueden justificarse por razones sociales, fallas de mercado o bien porque administrativamente no es posible implementar un programa de subsidios bien dirigido. Por último, otras como los gastos tributarios pueden constituir una alternativa para obviar las reglas fiscales y asignar recursos sin sujetarse a la disciplina y al proceso presupuestario.

5. En los últimos años ha habido un reconocimiento por parte de los países de la necesidad de reglamentar el uso de las operaciones extrapresupuestarias. Brasil, Chile y México han realizado avances significativos en la regularización de estas operaciones mientras que Ecuador muestra avances menores, experimentando retrocesos en el camino producto de la crisis económica del 1999-2000 y la inestabilidad política de los últimos años.

6. Se pueden distinguir tres etapas en el proceso de regularización de las operaciones extrapresupuestarias. Primero se busca transparentarlas, para luego reducirlas y por último incorporarlas al presupuesto. Para transparentarlas se ha buscado identificarlas, cuantificarlas, y proveer información en la documentación presupuestaria. Para reducirlas se les ha impuesto límites y reglamentado su uso. Para incorporarlas al presupuesto se han utilizado diversos mecanismos que incluyen la transformación de los fondos extrapresupuestarios en fondos virtuales, la compensación de las actividades cuasifiscales con transferencias del presupuesto, y el provisionamiento de los pasivos contingentes asociados a las garantías otorgadas. Las tres etapas pueden implementarse simultáneamente para distintas operaciones ya que es posible avanzar más rápidamente para algunas que para otras. Los gastos tributarios parecieran ser el último bastión de resistencia, ya que ninguno de los casos revisados cumplían con más de dos de los lineamientos de la OCED.

BRASIL

8. Brasil ha logrado un gran progreso en el manejo de las finanzas públicas en estos últimos años. La piedra fundamental de este esfuerzo fué la aprobación en mayo de 2000 de la LRF. Las reformas han mejorado el realismo del presupuesto federal y su consistencia con las restricciones macroeconómicas, así como su efectividad para la asignación de recursos. El presupuesto se caracteriza por una cobertura amplia y por estar respaldado por metas de mediano plazo. No hay fondos extrapresupuestarios y aunque existen varios fondos presupuestarios éstos son parte integral del presupuesto federal y deben cumplir con todos los procedimientos presupuestarios de la preparación y ejecución del presupuesto. La documentación presupuestaria establece las metas fiscales para el gobierno federal y las empresas públicas no financieras para el ejercicio fiscal corriente y para los tres años subsiguientes. También proporciona información sobre la ejecución presupuestaria de los dos años fiscales precedentes y sobre los pasivos contingentes y gastos tributarios.

9. Persiste sin embargo una vinculación excesiva de los ingresos tributarios lo que junto a los gastos obligatorios deja un espacio pequeño para gastos discrecionales. Esto constituye un problema porque el presupuesto está expuesto a choques tanto externos como internos que pueden obligar a sub-ejecutar el presupuesto.

10. A su vez, las normas presupuestarias se caracterizan por otorgar demasiada flexibilidad a la estimación de ingresos y al nivel de gasto total por parte del congreso, a la ejecución del gasto discrecional y del asociado a la vinculación de ingresos, al manejo

de los gastos rezagados, al uso de apropiaciones suplementarias, y al plazo de aprobación del presupuesto por el congreso contribuyendo a disminuir la disciplina presupuestaria y a aumentar la rigidez del presupuesto. Se produce una especie de círculo vicioso en relación a la capacidad del ejecutivo de implementar el presupuesto aprobado por el congreso, lo que lo debilita en sus funciones de asignación de recursos y administrativas.

11. El proceso presupuestario se caracteriza por un excesivo “blindaje”. Las reglas fiscales son numerosas y buscan alcanzar diversos objetivos simultáneamente, lo que junto con la vinculación de ingresos y requisitos de gastos extensivos contribuye a una compartamentalización y posiblemente a inconsistencias en la asignación y uso de los recursos. Un ejemplo en que el excesivo blindaje puede estar demorando la implementación de proyectos es en el área de las APPs.

12. Brasil ha buscado implementar un marco para las APPs que evite que estos contratos se utilicen para obviar el presupuesto. La filosofía de APPs busca que se respeten las reglas de responsabilidad fiscal en su ejecución, obtener transparencia en los procedimientos y decisiones, y lograr una asignación objetiva de riesgos entre la partes que asegure la sostenibilidad financiera y la explotación de las ventajas socioeconómicas de los proyectos. Las concesiones en que más del 70 por ciento de la remuneración del inversionista privado sea pagada por el ente público requieren autorización legislativa específica.

13. Brasil ha logrado avances significativos en materia de actividades cuasifiscales y garantías. Las operaciones cuasifiscales se han reducido significativamente y el presupuesto incluye transferencias para cubrir las que permanecen. A este respecto, Brasil constituye una de las excepciones respecto al uso de las empresas públicas no financieras como vía para operaciones cuasifiscales a través de precios administrados o apropiación de excedentes de las empresas. Las empresas públicas no pueden recibir privilegios fiscales que no se otorguen también al sector privado. Sin embargo, la complejidad de los programas de crédito implementados a través de las instituciones públicas financieras dificulta la estimación del costo y los subsidios de estos programas, y los requerimientos de encaje son elevados, constituyendo una fuente de recursos para el banco central que no está incluida en el presupuesto. Se aplican reglas estrictas al otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal y aunque no se reglamentan las garantías al sector privado, no es práctica concederlas.

14. La práctica de gastos tributarios parece no ajustarse a las disposiciones legales. Aunque la LRF establece requisitos estrictos para el otorgamiento de beneficios fiscales parece ser que en la práctica es posible obviar estas restricciones. Los beneficios fiscales no sólo están creciendo en relación a los ingresos de los impuestos para los cuáles se conceden sino que no se realizan evaluaciones sistemáticas de ellos, ni tampoco se discuten como parte del proceso presupuestario.

CHILE

15. La regla fiscal del balance estructural ha contribuido a lograr avances importantes en materia presupuestaria. El uso del concepto de balance estructural como meta fiscal ha sido fundamental en el manejo presupuestario ya que además de su importancia desde el punto de vista macroeconómico ha servido de marco para incorporar al proceso presupuestario las operaciones extrapresupuestarias bajo la Ley Reservada del Cobre. También se han incorporado al presupuesto los intereses devengados de los bonos de reconocimiento y las operaciones del Fondo de Estabilización del Petróleo. A su vez, el Fondo de Compensación del Cobre se incorporó al presupuesto como financiamiento y el Fondo de Infraestructura se convirtió en un fondo virtual.

16. Chile ha avanzado también en relación a los préstamos directos, garantías y gastos reservados. Se ha buscado disminuir la importancia de los préstamos directos y se han tomado medidas para aumentar la eficiencia de las operaciones que se realizan, con el gobierno actuando como banca de segundo piso y la banca privada asumiendo el riesgo de no pago. Además, se han transparentado las garantías y los pasivos contingentes asociados a esas garantías entregando información en la documentación presupuestaria. A la vez se han desarrollado metodologías para estimar el valor esperado de las garantías otorgadas bajo las APPs. Se ha buscado además reducir el monto de los gastos reservados y el tamaño de la reserva de contingencia presupuestaria. Está en discusión en el congreso un proyecto de ley de responsabilidad fiscal que busca institucionalizar la regla de balance estructural, fortalecer el régimen de garantías, y crear un Fondo de Reserva de Pensiones y un Fondo de Contingencia contra el Desempleo.

17. También se ha avanzado en relación a las actividades de las empresas públicas. Está en discusión en el congreso un proyecto de ley para la administración corporativa de las empresas públicas y privadas, que busca uniformar ciertos principios para ambos tipos de empresas. Esta ley también reglamentaría las actividades cuasifiscales efectuadas por las empresas públicas, deslindando de responsabilidad a sus directores por los costos que ellas implican siempre y cuando antes de proceder cuenten con autorización a través de un decreto del ministerio de hacienda en que se especifican, entre otros, las transferencias a recibir para cubrir los costos estimados. Sin embargo, no contiene provisiones para alinear el régimen impositivo y la política de dividendos de las empresas públicas con los de las empresas privadas.

18. Las normas y prácticas presupuestarias no constituyen una fuente muy significativa de desvíos en la ejecución presupuestaria. El papel que juega el congreso en el proceso presupuestario en Chile es subsidiario al del ejecutivo ya que no puede aumentar los ingresos ni el gasto total, ni tampoco efectuar reasignaciones de gastos entre programas. Normalmente el presupuesto es un indicador fidedigno del gasto ejecutado aunque las normas presupuestarias permiten que ciertos gastos excedan automáticamente la apropiación presupuestaria y que el gobierno exceda por cierto porcentaje gastos como los de inversión. La reserva de contingencia presupuestaria discrecional (alrededor de un 1 por ciento del gasto total) también permite efectuar gastos no contemplados en el presupuesto. El gobierno también ha buscado implementar mecanismos permanentes y

puntuales que contribuyan a aumentar el espacio fiscal para gastos discrecionales como los Fondos Concursables, y la Provisión para Distribución Suplementaria del presupuesto del 2006.

19. Las operaciones extrapresupuestarias se realizan principalmente vía las empresas públicas. Existen actividades cuasifiscales efectuadas a través de ENAP, ENAMI, el METRO, Ferrocarriles del Estado (EFE) y Correos. Las actividades cuasifiscales de ENAP se compensaron en el 2005 a través de la disminución del pago de dividendos por parte de la empresa, mientras que las del METRO y EFE se compensan a través de garantías del gobierno central a su endeudamiento, y con repagos directos de la deuda externa garantizada por el gobierno. Correos está exento del pago del IVA y otorga subsidios cruzados. Además el régimen tributario de la mayoría de las empresas públicas más importantes aplica una sobretasa de 40 por ciento a las utilidades, a la vez que el régimen de dividendos (con excepción de ENAP desde el 2005) obliga a las empresas a transferir casi o la totalidad de sus utilidades.

20. Otra forma de operación extrapresupuestaria la constituyen los préstamos directos. El subsidio implícito de los préstamos directos no se estima ni se incorpora al presupuesto, que tampoco contiene el flujo de préstamos y pagos porque al utilizarse la contabilidad presupuestaria en base devengada y de acuerdo al MEFP 2001, éstas operaciones se clasifican como financiamiento ya que no afectan el patrimonio neto del gobierno.

21. Los gastos tributarios constituyen potencialmente una vía para aumentar las operaciones extrapresupuestarias. A partir del 2003 se realizan estimaciones de gastos tributarios que se incluyen junto con una descripción de la metodología utilizada en la documentación presupuestaria. Sin embargo, no se realiza un análisis los gastos tributarios, que tampoco se discuten en el proceso presupuestario, e igualmente no se realizan evaluaciones periódicas de estos gastos.

ECUADOR

22. Ecuador ha logrado progreso en ciertas áreas del manejo presupuestario a través de la implementación de una LRF y en la provisión de información. La incorporación al presupuesto tanto de los ingresos petroleros obtenidos del crudo pesado como la identificación de su destino presenta un importante avance, no así el aumento en la vinculación del uso de estos recursos.

23. El marco presupuestario ha sufrido un deterioro importante en los últimos años. Este deterioro ha sido el resultado de cambios en las reglas presupuestarias que han llevado a un fraccionamiento del marco legal; una intensificación de la vinculación de ingresos y requisitos de gastos; y un aumento de las operaciones extrapresupuestarias. El punto de partida para reformar el marco presupuestario podría ser aprobar una ley orgánica presupuestaria del tipo que el país tenía años atrás, antes de que la aprobación de

diferentes normas condujeran a una situación en que hay reglas diferentes, sin una jerarquía clara, para los distintos aspectos del manejo financiero del gobierno.

24. La cobertura del presupuesto es limitada. Los ingresos y gastos del gobierno central se presentan en términos netos, con una parte significativa de los ingresos presupuestarios y los gastos asociados a esos ingresos que no se incluyen en el presupuesto. Las operaciones extrapresupuestarias son también importantes todo lo cual hace que el presupuesto subestime significativamente el tamaño de las operaciones del gobierno. El presupuesto no incluye proyecciones a pesar de que la LRF requiere que los gastos de inversión se presenten en forma multianual.

25. No se utilizan indicadores fiscales claros a la vez que existen numerosas reglas fiscales. No se utilizan indicadores fiscales como por ejemplo el balance global o en cuenta corriente, o las necesidades de financiamiento, para establecer las metas de la política fiscal. El énfasis parece colocarse más en aquellos indicadores a los cuales aplica la LRF que son el crecimiento del gasto primario (excluyendo la inversión), el déficit no petrolero, el crecimiento de los gastos de operación de la banca de desarrollo, y la relación deuda pública al PIB. El hecho de que las reglas fiscales se apliquen al presupuesto aprobado y no a la ejecución presupuestaria permite que en la práctica estas reglas con excepción de la de deuda no se hayan cumplido ex post.

26. El manejo del presupuesto se caracteriza por cuantiosas operaciones extrapresupuestarias. Estas incluyen principalmente las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de PetroEcuador, las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, las empresas del Fondo de Solidaridad y la banca de desarrollo; la vinculación de ingresos y requisitos de gastos; y los gastos tributarios. PetroEcuador debe transferir todos sus ingresos al presupuesto después de deducir sus costos con la determinación de estos efectuada en forma poco transparente y sujeta a negociación. El gobierno también puede cortar el presupuesto de inversiones de la empresa en forma arbitraria. Los subsidios al consumo de combustibles que se otorgan a través de precios administrados son sustanciales y crecientes y se compensan a través de disminución en el pago de impuestos. Los subsidios implícitos al consumo de energía eléctrica son también significativos y crecientes, con el presupuesto transparentando sólo una parte de ellos a partir del 2005. Aunque no existe una cuantificación de los gastos tributarios, se estima que estos también son significativos, y con el agravante que continúan aumentando.

27. La vinculación de ingresos es extensa y cubre tanto los ingresos petroleros como los no petroleros. A diferencia de otros países donde los ingresos se vinculan en su mayoría a ciertos sectores, Ecuador usa en forma significativa la vinculación de ingresos para programas específicos.

28. Las normas y prácticas presupuestarias contribuyen a generar operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto. Las normas presupuestarias permiten que el ejecutivo aumente el gasto total en un 5 por ciento sin aprobación del congreso. Además el congreso aprueba el gasto a un nivel muy agregado lo que unido al hecho de que puede modificar la composición del gasto y de que el ejecutivo puede

reasignar gasto sin aprobación del congreso puede resultar en que el presupuesto aprobado no sea un buen indicador del presupuesto que se ejecuta.

MÉXICO

29. México ha realizado esfuerzos importantes en los últimos años para aumentar la cobertura del presupuesto a través de diversos mecanismos. Éstos incluyen la identificación y cuantificación de ciertas operaciones extrapresupuestarias, el establecimiento de reglas para el funcionamiento de los fideicomisos, la aprobación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX, la definición de normas para los contratos de concesión y PPS, la identificación, cuantificación y reporte de garantías otorgadas por el gobierno, la preparación de un presupuesto de gastos fiscales, y la aprobación de una nueva ley de presupuestos y responsabilidad hacendaria.

30. Ciertas operaciones extrapresupuestarias se incluyen en un indicador fiscal y uno de deuda que se utilizan en el marco macroeconómico y se reportan al congreso. Las operaciones extrapresupuestarias realizadas a través de PIDIREGAS, IPAB, FARAC, y PAD se cuantifican y se incluyen en el RFSP y en los SHRFSP para su incorporación en el análisis macroeconómico y se reportan al congreso en los Informes Trimestrales. Al mismo tiempo se ha buscado amarrar estas operaciones a través de límites establecidos en el presupuesto y aprobados por el congreso. Sin embargo, el manejo de la política fiscal no contempla metas respecto al RFSP concentrándose solamente en el balance tradicional que incluye sólo las operaciones presupuestarias.

31. Igualmente se ha buscado identificar, registrar e informar al congreso sobre los fideicomisos, a la vez que se han fortalecido las normas que los rigen. Las normas establecidas reglamentan la constitución de estos fondos, su funcionamiento y los aportes fiscales que reciben. Por ejemplo, el presupuesto de egresos para el 2006 establece explícitamente la prohibición de celebrar fideicomisos que tengan como propósito eludir la anualidad del presupuesto. Además se han disminuído en número, consolidándose algunos y eliminándose otros que habían cumplido su propósito a la vez que se han creado nuevos. Sin embargo, aunque existe mayor información y control sobre los gastos efectuados a través de estos fondos, continúan sin estar sujetos a las reglas y proceso presupuestario.

32. Se debe informar trimestralmente al congreso respecto a los pasivos contingentes asumidos como consecuencia de las garantías otorgadas. Los pasivos contingentes por garantías corresponden fundamentalmente a operaciones de rescate bancario, carretero, y las operaciones de endeudamiento de la banca de desarrollo. Las garantías al sector privado en el marco de los PIDIREGAS directos las otorga PEMEX con previa autorización de la Secretaría de Hacienda.

33. Se han efectuados cambios importantes en los referente a los contratos APPs y se ha establecido un marco operativo para los contratos PPS. Luego de la primera experiencia con concesiones en los 90s, México ha emprendido la reactivación de estas

operaciones estableciendo un marco legal, institucional y presupuestario que busca explotar los beneficios de este tipo de proyectos salvaguardando al mismo tiempo las finanzas públicas. En el marco presupuestario, las reglas establecen que no se pueden asumir compromisos por este concepto sin previa aprobación de la SHCP, debiéndose informar de los flujos de pagos comprometidos al congreso en el presupuesto de egresos, otorgándoseles un status de jure preferencial en los presupuestos siguientes.

34. Se ha dado un paso importante para manejar a PEMEX más en línea con los lineamientos de gobernabilidad corporativa. Se aprobó un nuevo régimen fiscal para PEMEX que disminuye y limita las transferencias de PEMEX al gobierno. A diferencia del régimen anterior que era un impuesto sobre ventas, el principal impuesto en el nuevo régimen es un derecho sobre ingresos menos costos. Como contrapartida a este régimen fiscal se buscará aprobar una reforma al gobierno corporativo de PEMEX. Al mismo tiempo la nueva ley de presupuestos definió una fórmula para que el precio del petróleo a utilizarse en el presupuesto se determine bajo criterios técnicos y no políticos. Sin embargo, se retuvo la política de precios administrados para los combustibles, ajustándolos sólo por la inflación esperada aunque el subsidio implícito lo paga el gobierno federal a través de una menor recaudación del IEPS que es el mecanismo utilizado para compensar a PEMEX.

35. Otras empresas públicas también efectúan operaciones cuasifiscales significativas. Las compañías de electricidad subsidian el consumo residencial y rural de electricidad por el cual no reciben transferencias del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno ha establecido un mecanismo de compensación a través del cual las empresas deben efectuar pagos al gobierno federal por el uso de los activos que le pertenecen a éste. También hay subsidios implícitos en el consumo de agua, pero no se publica información sobre su monto ni la distribución por tipo de usuario. El tratamiento asimétrico de las utilidades y pérdidas del Banco de México—por el cual las utilidades se transfieren al gobierno mientras que las pérdidas son absorbidas por el BM—podría llegar a erosionar su capital como ocurrió en el 2001. Los bancos de desarrollo efectúan operaciones cuasifiscales las que contribuyen a explicar las pérdidas persistentes y la necesidad recurrente en el pasado de recapitalización de estas entidades por parte del gobierno federal.

36. El gobierno debe entregar anualmente al congreso un presupuesto de gastos fiscales pero éste no se incorpora a la discusión presupuestaria. El monto de gasto efectuado a través de este mecanismo no sólo es alto sino que ha aumentado sustancialmente en los últimos años hasta alcanzar en el 2006 el equivalente a casi la mitad de los ingresos presupuestarios del gobierno federal y un 40 por ciento de los egresos. Aunque parte de este aumento se va a revertir en el futuro, los gastos tributarios continuarían representando una asignación de recursos realizada por fuera del presupuesto que es demasiado importante para no ser considerada en las discusiones presupuestarias. Además no se realizan evaluaciones periódicas de los gastos fiscales que aparecen como urgentes por la magnitud que han alcanzado y la tendencia que presentan estos gastos.

37. La nueva ley de presupuestos aprobada recientemente introduce mejoras significativas en el manejo presupuestario y establece la meta de equilibrio presupuestario. La Ley promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria. La Ley establece que el paquete económico se formulará con base en proyecciones de mediano plazo, define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos, y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos del gobierno. Además establece reglas para destinar recursos a fideicomisos y para cubrir los gastos rezagados, fortalece las sanciones por incumplimiento con las disposiciones de la Ley, adelanta los plazos para enviar la documentación presupuestaria al congreso, y prevé herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente. La meta fiscal se estableció en la nueva ley de presupuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alier, M., 2006, "Measuring Budget Rigidities in Latin America", Forthcoming.
- Banco Central do Brasil, 2004, "Financas Públicas: Sumario dos Planos Brasileiros de Estabilizacao e glosario de Instrumentos e Normas Relacionadas a Política Económica-Financeira".
- Brasil—Lei No. 4.320, 1964, "Estatui Normas Gerais de Directo Financiero para elaboracao e controle dos orcamentos e balancos da Uniao, dos Estados, dos Municipios e do Distrito Federal".
- Brasil—Lei Complementar No 101, 2000, "Normas de financas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias".
- Brasil—Lei No. 11.178, 2005, "Diretrizes para a elaboração da lei orcamentaria de 2006 e dá outras providencias".
- Brasil—Decreto No 5.411, 2005, "Fundo Garantidor de Parcerías Público-Privadas".
- Chile-Ministerio de Hacienda, 2001, "Balance Estructural del Gobierno Central—Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000".
- Chile-Ministerio de Hacienda-DIPRES, 2003, "Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004".
- Chile-Ministerio de Hacienda-DIPRES, 2004, "Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005".
- Chile-Ministerio de Hacienda-DIPRES, 2005, "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995-2004", julio de 2005.
- Chile—Proyecto de Ley que Introduce Perfeccionamientos en los Regímenes de Administración Societarios de Empresas Privadas y Públicas.
- Chile—Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Chile-Ministerio de Hacienda, 2005, "Estado de la Hacienda Pública 2005", septiembre 2005.
- Chile-Ministerio de Hacienda-DIPRES, 2005, "Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006".
- Colombia-MHCP, 2005, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005".

Crispi, J., Vega, A., Cooper, A., y Roeschmann, J.A., 2004, “Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo”, Estudios de Finanzas Públicas, febrero de 2004.

Ecuador—Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Ecuador—Ley de Presupuestos del Sector Público.

Ecuador—Ley de Modernización del Estado.

Ecuador—Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Ecuador—Presentación de la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central 2006.

International Monetary Fund, FAD, 2000, “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”.

International Monetary Fund, FAD, 2001, “Korea: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”.

International Monetary Fund, FAD, 2001, “Poland: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”.

International Monetary Fund, FAD, 2001, “India: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”.

International Monetary Fund, FAD, 2001, “Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”.

International Monetary Fund, 2001, “Brasil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC)—Fiscal Transparency Module”, Country Report No 01/217.

International Monetary Fund, 2002, “Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 02/200.

International Monetary Fund, 2002, “Turkey: Update to the Report on the Observance of Standards and Codes, 2002”, April 4, 2002.

International Monetary Fund, 2003, “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 03/128.

International Monetary Fund, 2003, “Chile: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency”, Country Report No. 03/237.

International Monetary Fund, 2004, “Mexico: Selected Issues”, Country Report No. 04/250.

International Monetary Fund, 2004, “Chile: 2004 Article IV Consultation—Staff Report”, Country Report No. 04/291.

International Monetary Fund, 2004, “Chile: Selected Issues”, Country Report No. 04/292.

International Monetary Fund, 2004, “Mexico: 2004 Article IV Consultation—Staff Report”, Country Report No. 04/419.

International Monetary Fund, 2004, “Mexico: Selected Issues”, Country Report No. 04/418.

International Monetary Fund, 2005, “El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 05/67.

International Monetary Fund, 2005, “Government Guarantees and Fiscal Risk”, SM/05/120.

International Monetary Fund, 2005, “Colombia: 2005 Article IV Consultation and Fourth Review Under the Stand-By Arrangement”, Country Report No. 05/154.

International Monetary Fund, 2005, “Chile: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module—Update”, Country Report No. 05/262.

International Monetary Fund, 2005, “Chile: 2005 Article IV Consultation—Staff Report”, Country Report No. 05/315.

International Monetary Fund, 2005, “Chile: Selected Issues”, Country Report No. 05/316.

International Monetary Fund, 2005, “Using the GFSM 2001 Statistical Framework to Strengthen Fiscal Analysis in the Fund”, SM/05/385.

International Monetary Fund, 2005, “Mexico: 2005 Article IV Consultation—Staff Report”, Country Report No. 05/427.

International Monetary Fund, 2005, “Mexico: Selected Issues”, Country Report No. 05/428.

International Monetary Fund, 2005, “Fiscal Responsibility Laws”, SM/05/394.

Jul, Ana María, 2002, “Fiscal Data Case Studies: Experience in the Western Hemisphere”, Power Point Presentation, IMF High Level Seminar, Brasilia, Brasil.

Jul, Ana María, 2005, “Informe sobre Inversión Pública y Asociaciones Público-Privadas”.

Marcel, M., 2005a, “Fortalecimiento de Responsabilidad Fiscal en Chile—Propuestas para Discusión”, PPP.

Marcel, M., 2005b, “Renovando una Institución Pública Estratégica—Dirección de Presupuestos 2000-2005”, PPP para el Panel La modernización del Estado en Chile 2000-2005, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, octubre 2005.

México—Ley General de Deuda Pública.

México—Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

México—Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

México, SHCP 2005, “Nuevo Régimen Fiscal para PEMEX”, PPP.

México, 2005, “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al año 2006”.

México, 2005, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006”.

México—Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

México—Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.

México—Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

México, SHCP, 2005, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública—Acciones y Resultados a diciembre de 2005”, México D.F., febrero de 2006.

México—Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006.

México, SHCP, 2006, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, PPP, marzo 2006.

OECD, 2002, “OECD Best Practices for Budget Transparency”, Journal on Budgeting, Volume 1, No. 3, 2002.

OECD, 2004, “Best Practice Guidelines—Off Budget and Tax Expenditures”, May 2004.

OECD, 2004, “Budgeting in Chile”, May 2004.

OECD, 2005, “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, April 2005.

World Bank, 2005, “Republic of Chile—Country Financial Accountability Assessment”, June 2005.