

Guía para la transparencia en las finanzas públicas

*Buscar más allá del
presupuesto central*

3. Actividades Cuasifiscales



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

Introducción

Durante más de una década, las organizaciones de la sociedad civil de todas partes del mundo, y las instituciones financieras internacionales, han estado presionando a los gobiernos para que le brinden al público información presupuestaria más completa. La Open Budget Survey (OBS, Encuesta de Presupuesto Abierto) del International Budget Partnership (IBP) examina el acceso, en diferentes países del mundo, a los ocho informes presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar para permitirle a la sociedad civil, las instituciones de vigilancia y los miembros del público participar eficazmente en los procesos presupuestarios y responsabilizar a los gobiernos por la manera en la que usan los fondos públicos. En dos guías complementarias de esta guía – la *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes los informes presupuestarios y qué deberían incluir?* y la *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: cómo puede la sociedad civil usar los informes presupuestarios para la investigación y el activismo* – el IBP describe la importancia de cada informe presupuestario clave, la información que debería contener y de qué manera las organizaciones de la sociedad civil pueden usarlos.

Esta guía complementaria va más allá de los ocho informes presupuestarios clave cubiertos en las guías originales para examinar otras áreas de las finanzas públicas menos comprendidas y especialmente vulnerables ante los esfuerzos de evitar que se sometan al escrutinio público. Las áreas que el guía cubre son las siguientes:

- ➔ Fondos extrapresupuestarios
- ➔ Gastos Fiscales
- ➔ Actividades Cuasi fiscales
- ➔ Pasivos Contingentes
- ➔ Pasivos Futuros

Las siguientes preguntas son respondidas en cada sección del tema correspondiente:

- ➔ ¿Qué son estas cuestiones o actividades y por qué generan interés?
- ➔ ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre estas cuestiones para ofrecer una imagen integradora de la situación fiscal del gobierno y aumentar la comprensión por parte del público de cómo se está utilizando su dinero?

➔ ¿Cómo pueden los grupos de la sociedad civil usar la información de estos documentos para alcanzar sus objetivos de investigación y activismo?

➔ ¿Dónde se puede encontrar más información, ejemplos de países y “modelos de informes”?

La guía complementaria se basa en las pautas y prácticas existentes respecto a estas áreas de las finanzas públicas que se reunieron de diferentes fuentes. En algunos casos, los ejemplos concretos son escasos, ya que éstas son áreas nuevas y complejas de los presupuestos públicos.

El IBP continuará desarrollando este material e identificará otras cuestiones y actividades relacionadas con las finanzas públicas que generalmente no se someten al escrutinio público pero pueden tener una relevancia importante para las finanzas públicas de un país. Los resúmenes adicionales que surjan se agregarán en el sitio web del IBP: www.internationalbudget.org.

Quasi-Fiscal Activities

Al igual que los gastos fiscales, las actividades cuasifiscales representan “gastos ocultos;” por lo general son invisibles y tienden a beneficiar solo a algunos grupos pequeños. Se deberían realizar todos los esfuerzos posibles para eliminarlas, pero, al menos, deberían informarse de manera transparente; y su impacto fiscal debería medirse.

A. ¿Qué son las actividades cuasifiscales y por qué generan interés?

Las actividades cuasifiscales son las actividades llevadas a cabo por bancos y empresas propiedad del estado y, a veces, por empresas del sector privado bajo la dirección del gobierno, en las que los precios que se estipulan son poco habituales o inferiores a la “tasa de mercado”. Entre los ejemplos, se incluyen los préstamos bancarios subsidiados proporcionados por el banco central u otros bancos propiedad del gobierno, y los servicios públicos no comerciales proporcionados por empresas propiedad del estado. Un ejemplo típico sería las empresas propiedad del estado que suministran combustible, electricidad o agua a precios inferiores a los de mercado, con lo que proporcionan un subsidio implícito a los precios. Si no se incluyen claramente en los informes financieros del gobierno, las actividades cuasifiscales son un tipo especial de transacción extrapresupuestaria.

Las actividades cuasifiscales generalmente se realizan con pérdidas o por debajo de la tasa normal de ganancias. Por lo tanto, podrían, en principio, ser reemplazadas por impuestos específicos, subsidios u otros gastos directos que podrían tener el mismo efecto neto sobre el precio al cual estos servicios se ofrecen, pero que trasladarían los gastos relacionados con las actividades a los libros del presupuesto.

En los últimos años, ha habido un mayor énfasis en los gobiernos que tienen un presupuesto equilibrado y bajos niveles de deuda. Tales prescripciones pueden incrementar los incentivos para que los gobiernos usen actividades cuasifiscales que ocultan el verdadero costo de sus políticas y, en consecuencia, hacen que su situación fiscal parezca mejor de lo que realmente es.

El Fondo Monetario Internacional ha brindado la siguiente descripción de los diferentes tipos de actividades cuasifiscales, a los cuales se agregan algunos ejemplos para aclarar de qué manera podrían funcionar (FMI 2007: p. 68).

Operaciones relacionadas con el sistema financiero

- ➔ Préstamos subsidiados, en los que los bancos propiedad del estado ofrecen préstamos subsidiados a las empresas del estado o el sector privado
- ➔ Requisitos de reservas que generan escasas ganancias, según los cuales los bancos deben mantener reservas sobre las que obtienen ganancias reducidas respecto de las que podrían obtener si invirtieran los fondos
- ➔ Límites de crédito, mediante los cuales los bancos están sujetos a un límite para el monto de crédito que tienen permitido emitir

Operaciones relacionadas con el cambio y los sistemas comerciales

- ➔ Tasas de cambio monetario múltiples, mediante las cuales el banco central puede usar una serie de tasas de cambio diferentes para diferentes transacciones, por ejemplo, otorgando a una empresa propiedad del estado una tasa más favorable
- ➔ Depósitos de importación, por los cuales las empresas pueden verse obligadas a depositar en el banco central para cubrir el costo que, eventualmente, pagarán por las importaciones
- ➔ Garantías sobre las tasas de cambio, mediante las cuales el banco central puede brindar a los contratistas del gobierno garantías sobre la tasa de cambio que deberán pagar sobre las importaciones
- ➔ Barreras no arancelarias, mediante las cuales pueden prohibirse o restringirse las importaciones de ciertos bienes que compiten con productos producidos en el país

Operaciones relacionadas con el sector de las empresas comerciales

- ➔ Cobrar a precios inferiores a los comerciales, en ámbitos en los que las empresas propiedad del estado puedan suministrar, por ejemplo, electricidad a un precio subsidiado para algunos o todos los consumidores
- ➔ Prestación de servicios no comerciales (p. ej. servicios sociales), en los que las empresas propiedad del estado puedan suministrar algunos servicios a un valor menor que el costo total, por ejemplo, las universidades pueden no cobrar el costo total de la matrícula
- ➔ Asignación de precios para fines de ingresos presupuestarios, en los que las empresas propiedad del estado pueden estar en una situación de monopolio y, por lo tanto, pueden cobrar precios superiores a los que podría establecer un mercado competitivo para incrementar las ganancias para el gobierno

- ➔ Pagar a los proveedores un valor superior a los precios comerciales, en casos en los que los proveedores locales pueden recibir pagos superiores a la tasa de mercado como forma de protección de su industria

La decisión de qué constituye una actividad cuasifiscal y qué no, es una cuestión complicada. La identificación de actividades cuasifiscales supone que se puede realizar una distinción clara entre las transacciones de las empresas propiedad del estado (incluidos los bancos) que se realizan con fines comerciales y aquellas cuyo objetivo es proporcionar un servicio público en lugar de obtener una ganancia. Determinar si una actividad es cuasifiscal también supone que hay una tarifa comercial general de ganancias y, por lo tanto, podrían identificarse las transacciones que no lleguen a esta tarifa. Además, aunque el gobierno puede exigirle a una empresa propiedad del estado que proporcione un préstamo a cierta tasa de interés o que proporcione servicios a cierto precio, puede que no sea simple determinar el precio de mercado o el precio al cual la empresa propiedad del estado hubiera prestado sus servicios sin la exigencia del gobierno, especialmente si la empresa propiedad del estado está funcionando como monopolio eficaz.

Entre los ejemplos de actividades cuasifiscales y la manera en que se las trata en los presupuestos, se incluye Azerbaiyán, país en el que los subsidios a los combustibles por parte de la empresa petrolera nacional SOCAR fueron finalmente incluidos en el presupuesto mediante el reconocimiento del monto del subsidio y el otorgamiento de créditos fiscales a SOCAR por el mismo monto. De manera similar, en Ghana, hay gastos indirectos realizados a productores independientes de energía que proporcionan electricidad a la Electricity Corporation of Ghana, una empresa pública. La Electricity Corporation paga a los productores de energía una tarifa por la electricidad que proveen que es más alta que la que se cobra a los usuarios de esta electricidad. Los costos de proveer a los contribuyentes tales subsidios a la energía no se informan en el presupuesto del gobierno (Chivaluk and York 2006).

B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre actividades cuasifiscales?

El Manual de transparencia fiscal del FMI (FMI 2007) ofrece una serie de indicaciones sobre la manera en la que los gobiernos deberían cubrir las actividades cuasifiscales en sus documentos presupuestarios. Para comenzar, la documentación presupuestaria debería incluir declaraciones del propósito, la duración y los beneficiarios previstos para las actividades cuasifiscales, según la información provista por las agencias que realizan estas actividades, ya sean empresas propiedad del estado o del banco central. A su vez, las empresas públicas deberían incluir en sus informes información específica sobre, por ejemplo, servicios no comerciales que el gobierno les exija prestar o préstamos a otras agencias que no sean propiedad del gobierno, mientras que los bancos centrales deberían informar las actividades de políticas no monetarias que realicen en representación del gobierno.

Sudáfrica ofrece un buen ejemplo de apertura respecto de las actividades cuasifiscales. Todas las actividades cuasifiscales se incluyen en el presupuesto principal o en los presupuestos de agencias extrapresupuestarias relevantes. En la India, por el contrario, muchas empresas e instituciones gubernamentales también llevan a cabo actividades cuasifiscales. Por ejemplo, las empresas petroleras les cobran a los consumidores un valor inferior al precio de mercado, y el Banco de la Reserva de la India interviene en los mercados de divisas. Sin embargo, el monto total de estas actividades no se menciona en los documentos presupuestarios.

En México, a pesar de que los programas de subsidio más importantes se informan públicamente, existen algunas actividades cuasifiscales para las cuales se proporcionan detalles insuficientes para realizar un análisis informado. Se omite información sobre los subsidios que se proveen a la producción agrícola y a ciertos fondos de fideicomiso. En Angola, se gastan grandes sumas de dinero fuera del proceso presupuestario oficial a través de Sonangol, la empresa petrolera propiedad del estado. Sonangol realiza actividades cuasifiscales en representación del gobierno, entre ellas, proveer subsidios a los combustibles y contribuir con el pago de la deuda nacional. La empresa ha comenzado a registrar algunos pagos a través del sistema financiero integrado de monitoreo, pero los informes siguen siendo poco integradores y no existe un control externo de las decisiones de gastos en sí mismas.

C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

Los grupos de presupuesto de la sociedad civil pueden usar esta información sobre actividades cuasifiscales de diferentes maneras como parte de sus actividades de investigación y activismo. Si el gobierno propone reducir, o no incrementar, la asignación de recursos a gastos que abordan la pobreza, esto podría compararse con los subsidios a las empresas privadas o a individuos relativamente acaudalados mediante actividades cuasifiscales. Por ejemplo, el grupo de presupuesto podría comparar las reducciones de gastos sociales con la cantidad de préstamos a tasas inferiores a las de mercado proporcionados a empresas privadas y provenientes de bancos propiedad del gobierno, o la cantidad de ingresos no percibidos por proporcionar a individuos o empresas privadas terrenos gubernamentales a un costo inferior al normal.

Si existe una cantidad significativa de actividades cuasifiscales que no se informan, estas podrían tener un impacto al reducir y, por lo tanto, comprender, el nivel de gastos gubernamentales informado. En consecuencia, la proporción de gastos en actividades a favor de los pobres podría aumentarse en relación con otros gobiernos que tienen un nivel más bajo de actividades cuasifiscales, dada la falsa apariencia de un esfuerzo mayor para abordar la pobreza. En estos casos, el reconocimiento de actividades cuasifiscales podría ayudar a presentar alegatos de que el gobierno debería aumentar estos gastos para que la porción de gastos a favor de los pobres en los gastos generales del gobierno coincidiera con la hallada en otros países. Antes de comprender dicho trabajo, sin embargo, la sociedad civil debería recordar

que la estimación de los costos de las actividades cuasifiscales no es un ejercicio simple ni gratuito. Además, algunas actividades cuasifiscales, como los subsidios a los precios de los alimentos básicos o a los combustibles, pueden, en realidad, ser a favor de los pobres.

D. Materiales importantes, páginas de Internet y “modelos” de informes

Chivaluk, M. and R. York. *Implications of Quasi-Fiscal Activities in Ghana*. Documento de trabajo del FMI WP/06/24. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2006.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0624.pdf>

Fondo Monetario Internacional. *Manual de transparencia fiscal* (esp. pp. 67-70). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

Revenue Watch Angola Transparency Snapshot.

<http://www.revenuewatch.org/our-work/countries/angola/transparency-snapshot>

La Open Budget Initiative

Esta guía forma parte de una serie que examina temas de las finanzas públicas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En el futuro, la Open Budget Initiative (Iniciativa de Presupuesto Abierto) puede elaborar guías adicionales sobre otros temas importantes relacionados. Se **tratan los siguientes temas en esta guía:**

1. Fondos extrapresupuestarios
2. Gastos Fiscales
3. Actividades Cuasi fiscales
4. Pasivos Contingentes
5. Pasivos Futuros

Esta serie acompaña dos guías anteriores de la Open Budget Initiative para la transparencia de los presupuestos públicos, una para los gobiernos y otra para las organizaciones de la sociedad civil.



LA OPEN BUDGET INITIATIVE TIENE SU BASE EN LA OFICINA DEL INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP DE WASHINGTON, D.C.:

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080
FAX +1 202 408 8173



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

El IBP también tiene oficinas en la ciudad de México, México, en Cape Town, Sudáfrica, y en Mumbai, India.

Para obtener más información sobre la Iniciativa de Presupuesto Abierto o el IBP, contáctenos en info@internationalbudget.org o visite www.internationalbudget.org.