

# 3 Sector fiscal

## I. Introducción

La política fiscal influye de manera decisiva en la determinación de la realidad económica ya que afecta directamente a la utilización de los recursos agregados y el nivel de demanda agregada de una economía. Conjuntamente con la política monetaria y la política cambiaria influye también sobre la balanza de pagos, el nivel de la deuda, las tasas de interés, inflación y crecimiento económico. Con frecuencia los desequilibrios macroeconómicos internos y externos pueden atribuirse a un desequilibrio fiscal que la política respectiva no ha logrado corregir.

A fin de evaluar la situación fiscal de una economía y plantear políticas fiscales adecuadas es esencial comprender claramente los principios básicos de la contabilidad, análisis y proyección de las cuentas fiscales. Este capítulo está dedicado a exponer estos temas.

En la sección II se discute el concepto de gobierno y luego se examinan los conceptos clave establecidos en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* del FMI de 1986 (que en lo sucesivo se denominará *Manual 1986*)<sup>1</sup>. El *Manual 1986* proporciona un marco internacionalmente aceptado para la presentación de datos referentes a las operaciones fiscales de un país. Ese marco facilita el análisis de las transacciones del sector público en relación con el ingreso, los desembolsos, la acumulación de capital y el financiamiento. Finalmente, se exponen las principales clasificaciones del ingreso y el gasto fiscal, el concepto de déficit global convencional y las fuentes de financiamiento.

En la sección III se tratan algunos temas analíticos del sector fiscal, tales como los temas referentes a las diferentes medidas de desequilibrio

fiscal; distintos métodos de financiamiento del déficit fiscal y sus consecuencias macroeconómicas, y la sostenibilidad de la política fiscal. En la sección IV se examinan distintas técnicas de proyección de las cuentas públicas. En la sección V se analiza la evolución reciente del sector fiscal en Colombia y se aplican las técnicas de proyección discutidas en la sección anterior. Finalmente, la sección VI contiene ejercicios y temas de discusión.

## II. Contabilidad de las finanzas públicas

El registro de las transacciones financieras del gobierno persigue fines relacionados con la rendición de cuentas, el control financiero y el análisis económico y financiero. En esta sección se examinan los principios adoptados en el *Manual 1986* para la clasificación y análisis de las operaciones gubernamentales.

### A. Definición del concepto “gobierno”

El gobierno se define por el carácter de las funciones que cumple: Básicamente prestar servicios fuera del mercado para consumo colectivo y transferir ingreso. Estas actividades se financian principalmente con gravámenes obligatorios (impuestos). El gobierno también desempeña funciones de índole auxiliar (por ejemplo, paga prestaciones de seguro social y pensiones, vende bienes y servicios a otros sectores y concede préstamos a ciertas instituciones). Estas actividades auxiliares plantean problemas de delineación de los límites entre el sector gobierno y otros sectores de la economía que pueden cumplir funciones semejantes.

- El sector público no financiero comprende todas las instituciones que pertenecen al sector gobierno general y a las empresas públicas no financieras (se excluyen las empresas públicas financieras que, por razones analíticas, se integran con el resto del sector financiero).

<sup>1</sup>Véase *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1986). Una nueva versión del *Manual* ha sido publicada recientemente: *Government Finance Statistics Manual* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2001). En ella se modifican sustancialmente varios de los aspectos aquí presentados. En el apéndice 3.1 de este capítulo se presenta un resumen de las principales modificaciones.

- Gobierno general es la definición más amplia del gobierno y comprende: i) el gobierno central, ii) gobiernos estatales, provinciales o regionales, cuando existan en el país, iii) gobiernos locales, inclusive municipios, juntas escolares, etc., iv) fondos de seguro social, v) todas las autoridades supranacionales que ejerzan funciones de gobierno, tributarias y de gasto, en el territorio nacional, y vi) las operaciones de las empresas adscritas. Estas empresas son unidades estrechamente integradas con un ministerio o dependencia de un gobierno, tales como los servicios de publicaciones del gobierno, los astilleros navales (como unidades auxiliares), y los restaurantes gubernamentales en edificios públicos. Los programas estatales de seguro social se incluyen generalmente como parte del gobierno general debido a la similitud que existe, por una parte, entre las contribuciones obligatorias a dichos fondos y un impuesto sobre sueldos y, por otra, entre pagos de beneficios y el gasto directo del gobierno efectuado para el mismo fin.
- Las empresas públicas no financieras son unidades propiedad del gobierno o controladas por él y que venden sus bienes o servicios al público en general. Ejemplos de empresas públicas no financieras incluiría los ferrocarriles, servicios de correos, empresas de electricidad, agua y telecomunicaciones. Sin embargo, en muchos países gran parte de las actividades que desempeñaban las empresas públicas han sido privatizadas por razones de eficiencia económica y administrativa.

## B. Medición de las transacciones financieras

En esta sección se examinan algunas directrices básicas para el registro y medición de las transacciones del gobierno según se explican en el *Manual 1986*.

### 1. Bases para la presentación de datos

La fuente principal de las estadísticas del gobierno son sus propias cuentas. Como existen varias etapas o bases de registro contable, es necesario definir el momento de su registro en las estadísticas de las finanzas públicas. El *Manual 1986* recomienda que los gastos y los ingresos se registren en la última etapa del proceso contable, basándose en pagos efectivos o transacciones de

caja<sup>2</sup>. En consecuencia, la fuente de los registros de gastos son los cheques pagados o efectivo desembolsado, y la fuente de los registros de ingresos son los pagos recibidos por el gobierno. En aquellos casos en que los pagos se efectúen o reciban en instrumentos de la deuda pública, deben registrarse transacciones separadas para cada componente de la transacción.

En principio, los gastos del gobierno que dan lugar a una “deuda flotante” por obligaciones pendientes de pago, sin emisión de instrumento de deuda contractual a plazo fijo, no deben incluirse ni en las estadísticas de gasto ni en las de endeudamiento. No obstante, si el gobierno incurre activamente y de manera progresiva en atrasos, como una forma de financiamiento forzoso, la variación de la “deuda flotante” debería aparecer en las presentaciones analíticas de las cuentas fiscales, como un dato adicional.

### 2. Registro bruto y registro neto

Como criterio general se recomienda que los ingresos y pagos no generados por actividad industrial aparezcan en cifras brutas. De este modo, las estadísticas reflejan la recaudación total de impuestos del gobierno; es decir, no debe deducirse de los ingresos tributarios el costo de recaudación.

En el caso de empresas públicas no financieras, sólo sus superávit o déficit de operaciones deben incluirse en el ingreso o el gasto del gobierno, respectivamente, ya que es ese superávit o déficit de operación —que resulta del producto de las ventas deducido el costo de producción— el que proporciona renta al gobierno o el que requiere un desembolso de éste.

### 3. Consolidación

Al compilar las estadísticas de un sector o subsector del gobierno se agregan todas las partidas de categorías correspondientes, pero se eliminan las partidas o transacciones entre dichas unidades de gobierno. Por ejemplo, al consolidar las operaciones del gobierno central y los gobiernos locales en el gobierno general, se descuentan o consolidan los gastos por aportes del gobierno central a los gobiernos locales y los correspondientes ingresos de los gobiernos locales. Se evita de este modo el doble registro de algunas partidas. Se requieren

<sup>2</sup>Como se verá en el apéndice 3.1, en la nueva versión del *Manual* se establece el registro de las transacciones sobre una base devengada.

tres niveles de consolidación para ensamblar las transacciones del gobierno general:

- La consolidación dentro de cada unidad de gobierno, que implica la eliminación de transacciones intergubernamentales (por ejemplo, consolidar las operaciones de las distintas unidades de cada ministerio).
- La consolidación de todas las unidades de gobierno a un mismo nivel, por ejemplo, eliminando las transacciones intergubernamentales entre gobiernos regionales o gobiernos locales.
- La consolidación del gobierno central y los gobiernos regionales y locales en el sector gobierno general en su totalidad, lo que significa cancelar las transacciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno.

Algunos problemas relacionados al proceso de consolidación se derivan de las siguientes situaciones: i) los pagos o aportes de una institución podrían diferir de las entradas o ingresos declarados por la unidad receptora debido a diferencias de cronología o falta de uniformidad en la base de registro (por ejemplo, cheques extendidos en comparación con cheques pagados), ii) podría no haber información sobre todas las unidades de cada gobierno, o las transacciones intergubernamentales podrían estar mal clasificadas por parte de algunas unidades y iii) podrían ocurrir demoras por parte de las tesorerías en presentar los datos sobre sus posiciones de caja o sobre sus gastos.

### C. Marco analítico

El *Manual 1986* brinda las bases generales para la medición de las transacciones que realiza el sector público con el resto de la economía y con el mundo, incluidos los ingresos, los pagos y las obligaciones no pagadas del sector público. A continuación se examinan sus principios más importantes.

- **Ingresos fiscales y entradas, gastos fiscales y pagos.** A fin de evaluar la posición fiscal global del sector público y su repercusión macroeconómica, los analistas deben distinguir entre ingreso fiscal y entrada, y gasto fiscal y pago. Si bien todo ingreso fiscal es una entrada, no todas las entradas representan ingreso fiscal. Este último sólo consiste en las entradas que no dan lugar a una obligación de reembolso (por ejemplo, impuestos). Las entradas provenientes de préstamos al sector público no constituyen ingreso fiscal, porque los préstamos deben

reembolsarse. Análogamente, no todos los pagos constituyen gastos fiscales. Por ejemplo, el reembolso de un préstamo no es un gasto fiscal, porque emana de una obligación asumida al recibir el préstamo. Los pagos de intereses, en cambio, son una partida del gasto fiscal.

- **Transacciones con contraprestación y sin contraprestación.** Las transacciones con contraprestación implican un pago *quid pro quo*, es decir, a cambio de bienes, servicios, uso de propiedades o servicios de factores. Por el contrario, una transacción sin contraprestación, sea voluntaria u obligatoria, no conlleva contrapartida en forma de beneficio, producto o servicio a quien paga.
- **Gastos corrientes y de capital.** Esta diferencia tiene por objeto distinguir los gastos corrientes (bienes que se consumen o utilizan dentro del año fiscal) de los gastos de capital (bienes con una vida económica de más de un año y que pueden afectar a la renta futura y la riqueza).
- **Activos y pasivos financieros.** Esta distinción es necesaria debido a la asimetría fundamental entre los activos y pasivos financieros del gobierno. Esta asimetría se debe a que mientras los empréstitos del gobierno se destinan a satisfacer sus necesidades financieras, la concesión de préstamos del gobierno se efectúa con fines de política económica y no con fines de administración de la liquidez o con el propósito de obtener beneficios. En consecuencia, es necesario establecer una diferencia entre las transacciones que comprenden activos y pasivos financieros del gobierno.
- **Recapitalización de bancos.** En algunos países, los bancos que son total o parcialmente de propiedad pública han experimentado pérdidas, llegando su capital a niveles insuficientes. En algunos casos el gobierno les inyectó capital o se hizo cargo de sus deudas. Según el *Manual 1986*, a menos que esas transacciones impliquen la entrega de efectivo, no se debe efectuar ningún registro en las cuentas de ingreso-gasto<sup>3</sup>. Los pagos futuros en efectivo por concepto de intereses sí se registran como gasto, y los pagos de amortización en efectivo se registran como financiamiento negativo.

<sup>3</sup>En estos casos, sin embargo, es conveniente presentar en una partida explicativa la transacción que ha tenido lugar y registrar el impacto en las estadísticas de deuda pública.

- **Ingresos provenientes de privatizaciones.** En el *Manual 1986*, se recomienda tratar al producto de la venta del capital consistente en activos del sector público como concesión neta de préstamos con signo negativo. El mismo debe distinguirse del producto de la venta de activos físicos del sector público, que se registra como ingreso no tributario de capital. Esa distinción se basa en que el producto de la privatización surge de la venta de capital propio del sector público en empresas adquiridas anteriormente, a través de transferencias o capitalización. Este tratamiento da lugar a una reducción temporal del déficit fiscal. Si bien los ingresos provenientes de privatizaciones figuran formalmente como partida por encima de la línea, suele ser útil registrarlos por debajo de la línea en las presentaciones analíticas de las cuentas fiscales, junto con otras transacciones que afectan al saldo financiero neto del sector público. La reducción temporal del déficit fiscal es compensada por déficit de ejercicios futuros que reflejan la pérdida de ingreso fiscal debido a las utilidades por parte de la empresa. No obstante, esos déficit futuros pueden compensarse si el sector público utiliza el producto de la venta de las empresas para adquirir otros activos o para cancelar parte de su propia deuda<sup>4</sup>. En general, es conveniente presentar el déficit fiscal en las cuentas macroeconómicas, con y sin ingresos por privatización.
- **Utilidades del banco central.** La parte de las utilidades realizadas del banco central que se transfieren al sector público figuran como ingreso fiscal. Las utilidades realizadas deben abarcar la totalidad de las operaciones del banco central, y no simplemente operaciones seleccionadas (por ejemplo, venta de divisas u oro). Sin embargo, no deben incluirse las utilidades no realizadas provenientes de la revaluación de reservas de divisas u oro.

## D. Clasificaciones

Las transacciones del sector público se clasifican en grandes categorías de ingresos, gastos y financiamiento. Las clasificaciones son aplicables a las transacciones de todos los niveles de gobierno y al conjunto del gobierno general consolidado (véase el diagrama 3.1).

<sup>4</sup>Véase Chu, Ke-Young y Richard Hemming, a cargo de la edición, *Public Expenditure Handbook* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

### 1. Ingresos y donaciones

Incluye los ingresos corrientes, que se clasifican en tributarios y no tributarios, los ingresos de capital y las donaciones.

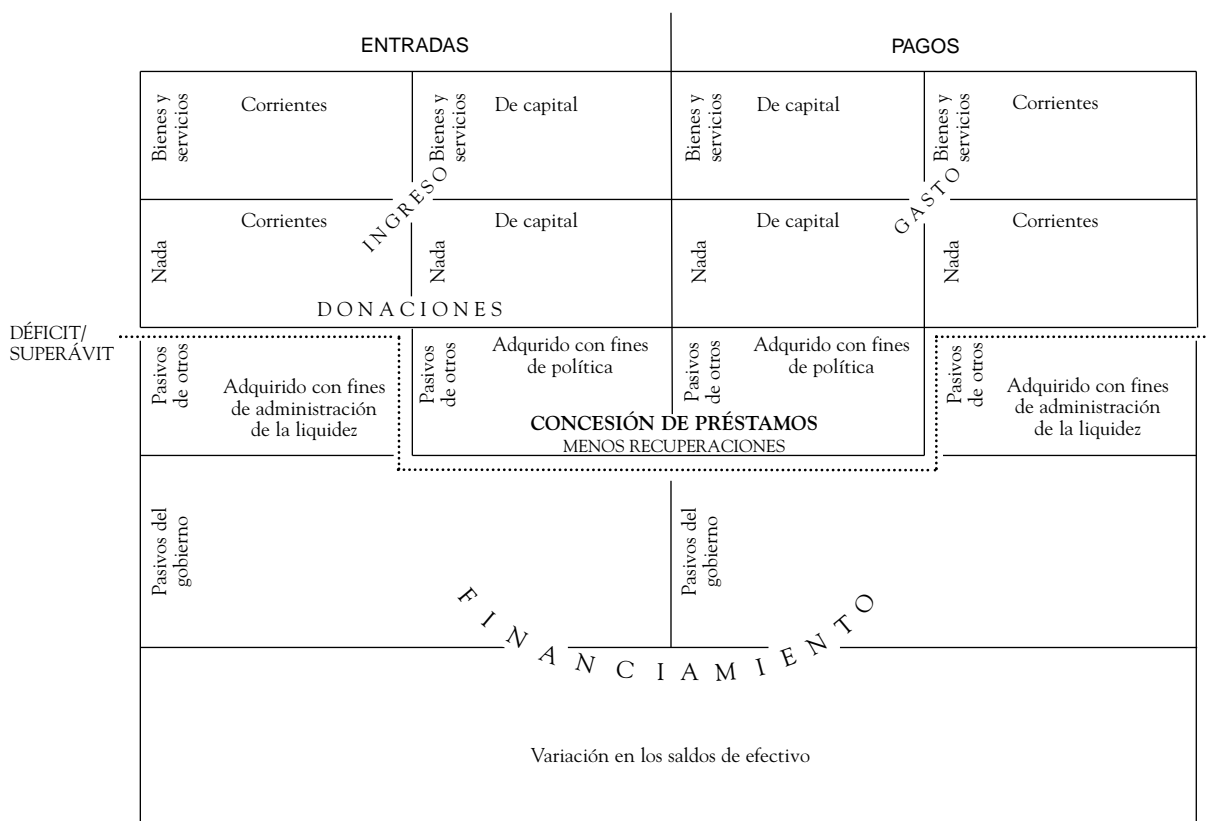
#### **Ingresos tributarios**

Los ingresos tributarios o impuestos se definen como gravámenes obligatorios, sin contraprestación, no recuperables, establecidos por un gobierno con fines públicos. Los ingresos tributarios incluyen también las recaudaciones de intereses por mora en el pago de impuestos y multas cobradas, y las utilidades de monopolios fiscales transferidas al gobierno. Los impuestos aparecen netos de devoluciones pagadas y correcciones realizadas durante el período, pero no se deducen los gastos por recaudación y administración.

Los impuestos se organizan en siete categorías especiales según la naturaleza de la base que gravan o el tipo de medida que crea la obligación.

- Los impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital comprenden los impuestos sobre la renta neta efectiva o presuntiva de personas físicas, sobre utilidades de empresas, y sobre las ganancias de capital.
- Las contribuciones al seguro social comprenden los pagos obligatorios que hacen los asegurados o sus empleadores a instituciones que proporcionan prestaciones de bienestar social.
- Los impuestos sobre la nómina o sobre la fuerza de trabajo gravan un porcentaje de la nómina por persona empleada, o una cantidad fija por persona empleada.
- Los impuestos sobre la propiedad abarcan gravámenes sobre el uso o posesión de la propiedad inmueble (bienes raíces), sobre el patrimonio neto total y sobre la transferencia de la propiedad (por muerte, legados o venta).
- Los impuestos sobre bienes y servicios incluyen todos los impuestos generales sobre las ventas, cifra de negocios o valor agregado; los impuestos selectivos sobre la producción y consumo de bienes (tabaco, gasolina); los impuestos selectivos sobre servicios; los impuestos sobre el uso de bienes o permisos para realizar ciertas actividades; y las utilidades de monopolios fiscales que expenden productos tales como bebidas alcohólicas o productos de tabaco.
- Los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales abarcan todos los derechos sobre bienes que entran o salen del

Diagrama 3.1  
**Marco analítico para la clasificación de las transacciones del gobierno**



país (derechos de importación y exportación) e impuestos sobre transacciones en divisas. También figuran aquí las utilidades netas de las juntas de comercialización (de exportación e importación), y las utilidades cambiarias de agencias de compra-venta de divisas cuando dichas utilidades se transfieren al gobierno.

- En el rubro “otros impuestos” se clasifican todos los impuestos con bases diferentes de las categorías antes descritas; tales como, los impuestos de capitación.

**Ingresos no tributarios**

Los ingresos no tributarios incluyen todo el ingreso corriente del gobierno que no constituye pagos obligatorios (impuestos) y comprenden las siguientes categorías:

- La partida “resultado de operación de empresas adscritas” incluye los ingresos netos totales del gobierno provenientes de la operación de todas las unidades.

- Los ingresos de la propiedad abarcan todos los ingresos del gobierno procedentes de sus propiedades, empresas, activos financieros o intangibles, incluidas las utilidades de bancos centrales transferidas al gobierno. Pueden tomar la forma de dividendos, intereses, alquileres y regalías.
- Los derechos y tasas administrativas y ventas no industriales comprenden las tasas aplicadas a servicios de carácter regulatorio (licencias de manejo), derechos por servicios no industriales (derechos cobrados en escuelas públicas) y las ventas de mercancías que no son producto de las actividades normales de los ministerios y dependencias del gobierno (como venta de madera de las reservas forestales).
- Las contribuciones al fondo de pensiones de empleados dentro del gobierno abarcan las entradas por contribuciones obligatorias de los empleados como apoyo a los sistemas de seguro y retiro.

- En el rubro “otros” se incluyen los ingresos no tributarios que no se ajustan a las categorías enumeradas, como los legados y donaciones voluntarias del sector privado.

### **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital comprenden ingresos por: i) ventas de activos de capital fijo, inclusive edificios, equipo de transporte, maquinaria y otro equipo; ii) ventas de existencias de materiales estratégicos y de otros productos de importancia especial, y iii) ventas de tierra y activos intangibles.

### **Donaciones**

Las donaciones se clasifican en donaciones corrientes y de capital. Las primeras son las que se efectúan para fines de gasto corriente o para fines generales o indeterminados. Cuando el donante o el beneficiario considera que la naturaleza de la transferencia es de capital, ésta debe ser tratada como tal. Las donaciones se clasifican según donantes en tres categorías: De otros niveles del gobierno nacional, de autoridades supranacionales y de otros gobiernos nacionales e instituciones internacionales.

## **2. Gasto y concesión (neta) de préstamos**

Existen dos criterios de clasificación del gasto: i) según su impacto económico: clasificación económica y ii) según el propósito del gasto: clasificación funcional<sup>5</sup>. La clasificación económica presenta mayor interés desde el punto de vista del análisis económico y financiero, mientras que la clasificación funcional permite evaluar la efectividad (estudio costo-beneficio) de los gastos, siendo particularmente útil para el análisis de programas sociales. En este capítulo nos concentramos sólo en la clasificación económica, que es la relevante para analizar los efectos de los gastos del gobierno sobre el resto de la economía. La concesión (neta) de préstamos, que por sí sola constituye una categoría económica, se puede clasificar también de acuerdo con la función para la cual se concede el préstamo.

### **Gastos corrientes**

Los gastos corrientes se subdividen en tres categorías: Gastos en bienes y servicios, pago de intereses, subsidios, y otras transferencias.

<sup>5</sup>Existen además clasificaciones institucionales (por agencia o repartición ejecutiva) y clasificaciones cruzadas.

Los gastos en bienes y servicios comprenden sueldos y salarios, incluidas las asignaciones en efectivo para transporte y vivienda, las contribuciones del gobierno como empleador a los fondos de seguro social y de pensiones en el sector de instituciones financieras, y otras compras de bienes (aquellos con vida normal no superior a un año) y servicios. En los gastos corrientes se incluyen también los pagos y asignaciones a las fuerzas armadas, así como los gastos en bienes duraderos y equipo para fines militares, excepto fábricas y vivienda para las familias del personal militar, que se clasifican como activos de capital fijo.

El pago de intereses abarca todos los intereses devengados por el gobierno a otros niveles del gobierno, al sector interno fuera del gobierno y a tenedores de deuda no residentes<sup>6</sup>.

En subsidios se clasifican el costo de sufragar los déficit de operación de empresas adscritas, las transferencias a empresas públicas para compensar pérdidas de operación que sean claramente consecuencia de la política del gobierno para mantener los precios a un nivel inferior al costo, y todas las transferencias en cuenta corriente a industrias privadas.

En otras transferencias figuran las transferencias a otros niveles de gobierno destinadas a propósitos corrientes, generales o de diversa índole, las transferencias corrientes a empresas públicas no clasificadas como subsidios, los pagos o ayudas en efectivo a unidades familiares y todas las transferencias a no residentes para propósitos corrientes.

### **Gastos de capital**

Gastos de capital son pagos para la adquisición de activos de capital fijo; existencias estratégicas; tierras o activos intangibles; o pagos sin contra-prestación (transferencias) para que los perceptores puedan adquirir tales activos, efectuar compensaciones o aumentar el capital financiero de los perceptores. Los gastos de capital se clasifican en cuatro categorías principales: Adquisición de activos de capital fijo, compra de existencias, compra de tierras y activos intangibles y transferencias de capital.

El rubro “adquisición de activos de capital fijo, nuevos y existentes” registra el valor de bienes duraderos nuevos o existentes a utilizarse en fines productivos (no militares). Abarcan únicamente bienes con una vida normal de más de un año y por

<sup>6</sup>El pago de intereses por todo concepto se registra en base a valores devengados y no en base a valores efectivos como lo establece el *Manual 1986*.

encima de un valor significativo mínimo. Se incluyen como capital fijo bienes inmuebles, edificios residenciales, y como bienes muebles, equipos de transporte, maquinarias y otros equipos.

Compra de existencias incluye la compra de existencias estratégicas o de emergencia, existencias adquiridas para organizaciones reguladoras del mercado dentro del gobierno y existencias de cereales y otros productos de importancia especial para la nación. No figuran en esta categoría las acciones y participaciones ni existencias o inventarios ordinarios en espera de utilización dentro del gobierno.

Compra de tierra y otros activos intangibles incluye las compras de tierra, bosques, aguas interiores y depósitos del subsuelo, pero no de estructuras o construcciones ubicadas en ellos. Los activos intangibles comprenden derechos para explotar depósitos minerales y zonas de pesca, otras concesiones y arrendamientos de tierra, patentes, derechos de autor y marcas registradas.

Transferencias de capital incluye las transferencias efectuadas sin contraprestación con el fin de financiar la adquisición de activos de capital por los beneficiarios (compensándolos por daños de sus activos de capital fijo) o incrementar su capital financiero. Cuando el donante o beneficiario consideran que la transferencia es de capital, se la deberá tratar como tal. No se considera como transferencia de capital la asunción por parte del gobierno de deudas de otros o la cancelación de deudas de otros con el gobierno, sin que se efectúe una transacción en efectivo. Las transferencias de capital se clasifican según los beneficiarios en beneficiarios internos (incluidos todos los demás niveles del gobierno nacional) y beneficiarios extranjeros.

### **Concesión (neta) de préstamos**

Comprende préstamos efectuados y adquisición neta de acciones o participaciones por el gobierno. Se considera que el gobierno desarrolla actividades crediticias cuando los fondos provienen exclusivamente del gobierno. La concesión neta de préstamos se clasifica según los beneficiarios en beneficiarios internos —incluidos todos los demás niveles del gobierno nacional— y beneficiarios extranjeros. Cuando la agencia que da el préstamo puede contraer pasivos financieros, se le clasifica como institución financiera y no forma parte del sector del gobierno.

### **3. Déficit fiscal convencional**

Desde el punto de vista del flujo de caja de las operaciones del sector público, el total de las entradas equivale invariablemente al total de los

pagos, lo que hace que las cuentas fiscales, contablemente, estén siempre equilibradas. En cambio, para efectos analíticos y de política económica es más útil centrar la atención en la diferencia entre ingreso fiscal (que incluye donaciones) y gasto fiscal (que incluye la concesión neta de préstamos). Esto se logra a través de la noción convencional del déficit fiscal global, que define el déficit fiscal como la diferencia entre el total del gasto fiscal y el total del ingreso fiscal. Este déficit determina la necesidad de endeudamiento público. En la sección III se analizan en detalle distintos conceptos que miden el desequilibrio fiscal.

### **4. Financiamiento**

El financiamiento del gobierno puede clasificarse por prestamistas o por tipos de instrumento de deuda. Algunos instrumentos de deuda pueden corresponder a diferentes clases de prestamistas. Generalmente, la clasificación por prestamistas facilita el análisis económico, particularmente cuando los prestamistas se clasifican en grupos económicamente homogéneos.

#### **Clasificación por clase de tenedores de deuda**

Los datos de la distribución del financiamiento del gobierno por tenedores de deuda se basan por lo común en un registro de la deuda del gobierno en el que se contabiliza la colocación inicial de la deuda y todas las transferencias que se realicen luego entre tenedores. En la clasificación basada en tenedores de deuda se establece una distinción básica entre el financiamiento interno y el financiamiento externo.

#### **Financiamiento interno (neto) clasificado por tenedores de deuda**

El financiamiento interno (neto) incluye las transacciones de financiamiento con instituciones residentes, empresas y personas físicas y las variaciones de sus tenencias de deuda. El financiamiento interno (neto) se subdivide en las siguientes cuatro categorías de tenedores de deuda más una partida de ajuste: i) otros componentes del gobierno general; ii) la autoridad monetaria; iii) los bancos de depósito; iv) otros tenedores internos, y ajustes.

El rubro “otros componentes del gobierno general” incluye todas las variaciones de la deuda del gobierno mantenida por otros componentes del gobierno general y todas las modificaciones de sus valores mantenidos con fines de liquidez, pero no con fines de política de ese gobierno.

La categoría de la autoridad monetaria comprende las variaciones de los activos (depósitos) y pasivos (créditos) del gobierno en el banco central y otras agencias de la autoridad monetaria. Se incluyen también otras transacciones que equivalen a un crédito de la autoridad monetaria, aunque no cause una obligación.

En los bancos de depósito se incluyen las variaciones de los activos y pasivos del gobierno con todos los bancos de depósito, ya sean privados o públicos.

En otros tenedores internos se incluye el financiamiento neto al gobierno de otras instituciones financieras, de empresas públicas no financieras y del sector privado no financiero.

La partida “ajustes” abarca el conjunto de las diferencias entre la entrada efectiva de caja procedente del financiamiento y de las categorías anteriores obtenidas de un registro de la deuda. Esto incluiría las diferencias entre el precio de emisión o amortización y el valor nominal de la deuda pública emitida o retirada en el período de que se trate<sup>7</sup>. Debe incluirse aquí toda emisión de deuda realizada durante el período por la que no se ha recibido dinero durante el mismo y que no pueda eliminarse de las categorías anteriores.

#### **Financiamiento externo (neto) clasificado por tenedores de deuda**

El financiamiento externo (neto) abarca todo financiamiento proveniente de instituciones no residentes, empresas o personas físicas, y se subdivide en cuatro categorías: i) instituciones internacionales de desarrollo; ii) gobiernos extranjeros; iii) otros, y iv) variaciones del efectivo, depósito y rubros similares.

El rubro “instituciones internacionales de desarrollo” comprende toda obtención de préstamos netos (préstamos brutos menos amortizaciones) de instituciones internacionales de desarrollo tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (excluye al FMI, que no es una institución de desarrollo). Las contribuciones del gobierno a estas instituciones deben aparecer como gastos, y los préstamos del gobierno como concesión neta de préstamos.

En el rubro “gobiernos extranjeros (neto)” se registran todos los préstamos netos obtenidos, provenientes de gobiernos extranjeros y sus

organismos. Incluye los préstamos de bancos oficiales de gobiernos extranjeros.

La partida “otros” abarca todos los préstamos netos obtenidos de no residentes, excepto gobiernos extranjeros e instituciones internacionales para el desarrollo.

Las variaciones del efectivo, los depósitos y los valores negociables abarcan las variaciones de las divisas, los depósitos en el exterior y los valores negociables extranjeros mantenidos por el gobierno para sus propios fines de liquidez, y no para la administración de las reservas internacionales ni como resultado de la concesión neta de préstamos por el gobierno. Por tanto, se excluyen las tenencias de la autoridad monetaria de divisas y los valores extranjeros y las cuotas, los derechos especiales de giro o las posiciones de crédito en el FMI, que puedan atribuirse al gobierno.

#### **Clasificación por tipo de instrumento de deuda**

La clasificación del financiamiento por tipo de instrumento de deuda proporciona un complemento útil y constituye un sustituto necesario cuando no hay registros de deuda.

#### **Financiamiento interno (neto) clasificado por instrumento de deuda**

La clasificación del financiamiento interno por tipo de instrumento incluye: i) bonos a largo plazo (neto); ii) bonos y pagarés a corto plazo (neto); iii) préstamos a largo plazo (neto); iv) Préstamos a corto plazo y anticipos (neto); v) otros pasivos (neto); vi) variaciones del efectivo, depósitos y rubros similares.

La partida “bonos a largo plazo (neto)” abarca las entradas del gobierno, menos la amortización, por valores vendidos a residentes con vencimientos de más de un año, con tasas de interés fijas o variables y redimibles a partir de una fecha determinada de su emisión.

El rubro “bonos y pagarés a corto plazo (neto)” consiste en las entradas del gobierno, menos la amortización, de valores con vencimiento original que no excede de un año, con una tasa de interés predeterminada y pagaderos a su valor nominal a partir de una fecha determinada en la emisión.

Los préstamos a largo plazo (neto) incluyen las entradas del gobierno, menos la amortización, de préstamos contratados con residentes, con vencimiento a más de un año a partir de la fecha del préstamo, sin garantía de instrumentos de deuda negociables en el mercado o que deben ponerse en circulación.

Los préstamos a corto plazo y anticipos (neto) comprenden las entradas del gobierno, menos la

<sup>7</sup>En el caso de colocación de bonos cero cupón, la diferencia entre el precio de venta y el valor nominal del bono representa un interés implícito. Esa diferencia debe considerarse como un pago de interés devengado.



amortización de préstamos contratados con residentes, con vencimiento de hasta un año, sin garantía de instrumentos de deuda negociables en el mercado o que deben ponerse en circulación.

El rubro “otros pasivos (neto)” abarca entradas del gobierno, menos pagos por otros pasivos con residentes, por ejemplo, la utilización de sobregiros en bancos y pasivos con cuentas de ahorro postal o cuentas corrientes, no representados por préstamos o instrumentos de deuda a plazo fijo.

En la partida “variaciones del efectivo, depósitos y rubros similares” se incluyen las variaciones de las tenencias del gobierno de efectivo, depósitos internos o tenencias con fines de liquidez de valores emitidos por empresas e instituciones residentes, inclusive otros niveles del gobierno general.

#### Financiamiento externo (neto) clasificado por instrumento de deuda

La clasificación del financiamiento externo por tipo de instrumento comprende: bonos a largo plazo; bonos a corto plazo y pagarés; préstamos a largo plazo; préstamos a corto plazo (variaciones en efectivo y depósito), y otros pasivos externos.

### III. Análisis fiscal

#### A. Análisis del ingreso fiscal

El análisis de la evolución del ingreso fiscal debe centrarse en su relación al PIB para facilitar la comparación con economías parecidas. Cuando es necesario reducir el déficit fiscal, el costo económico del aumento del ingreso fiscal debe compararse con el costo que supone la reducción del gasto público. Como regla general, ambas cosas serán necesarias. A corto plazo, algunos gobiernos recurren a incrementos ad hoc del ingreso fiscal que son fáciles de implementar desde el punto de vista administrativo y político, y a cortes indiscriminados en los gastos (reduciendo programas de inversión o gasto social). En general, estos ajustes no son permanentes ni eficientes.

Algunos sistemas tributarios son tan complicados e ineficientes que no permiten obtener un ingreso fiscal suficiente, y además distorsionan los incentivos para trabajar y ahorrar, con consecuencias deletéreas para el crecimiento económico. Para evaluar la eficiencia de un sistema tributario y determinar el alcance de las reformas necesarias, los analistas consideran

útiles los conceptos de capacidad de reacción y de elasticidad tributaria.

#### 1. Capacidad de reacción y elasticidad de un impuesto o grupo de impuestos

La capacidad de reacción de un impuesto consiste, por definición, en el incremento relativo del ingreso fiscal que se obtiene en comparación con el incremento relativo del PIB. A los efectos de determinar la variación del ingreso fiscal deben tenerse en cuenta todos los efectos debidos a modificaciones del sistema tributario, incluida la variación discrecional de la estructura tributaria. La siguiente es la expresión algebraica:

$$\text{Capacidad de reacción} = \frac{\Delta T/T}{\Delta \text{PIB}/\text{PIB}} \quad [3.1]$$

donde  $T$  = ingreso tributario del período (observado)

La elasticidad de un impuesto se define como la variación relativa en la recaudación de ese impuesto en comparación con la variación relativa de la base tributaria, manteniendo constante el sistema tributario. Si se toma el PIB como valor representativo de la base tributaria, la elasticidad se puede expresar del modo siguiente:

$$\text{Elasticidad} = \frac{\Delta AT/AT}{\Delta \text{PIB}/\text{PIB}} \quad [3.2]$$

donde  $AT$  = ingreso tributario proveniente de un sistema tributario inalterado<sup>8</sup>

Un sistema tributario es elástico cuando el valor de su elasticidad es mayor que la unidad. Esto es, el ingreso tributario aumenta a una tasa superior a la del crecimiento del PIB en un contexto en que no se crean nuevas tasas ni se incrementan las tasas tributarias existentes. Es probable que el sistema tributario sea elástico en relación con el PIB cuando los tributos recaen sobre sectores económicos en crecimiento, cuando las tasas tributarias son

<sup>8</sup> $AT$  representa el ingreso tributario que se habría recaudado si todas las tasas, exenciones, categorías tributarias y otros elementos del sistema tributario hubieran permanecido constantes en el período bajo análisis. En la sección de proyección se indica cómo derivar esta serie ajustada a partir de los datos del ingreso tributario observado y de una estimación del impacto en la recaudación de las modificaciones en el sistema tributario acaecidas durante el período considerado.

progresivas y ad valorem, en lugar de específicas, y cuando la recaudación de los tributos se efectúa con prontitud. Se calculan elasticidades no sólo para el ingreso tributario global, sino también para los diferentes tributos.

## 2. Evaluación de un sistema tributario

Aunque el objetivo primario de un sistema tributario es generar ingreso fiscal, el mismo también puede orientarse a corregir fallas del mercado y a la redistribución del ingreso<sup>9</sup>. Dado que esos objetivos se han elaborado varios criterios para evaluar el funcionamiento de un sistema tributario. La prueba de diagnóstico de Tanzi (que se resume en el recuadro 3.1) puede constituir una guía útil para evaluar el sistema tributario de un país<sup>10</sup>.

## 3. Análisis del esfuerzo tributario

Una de las funciones esenciales de un sistema tributario consiste en generar un nivel apropiado de ingreso fiscal del modo más eficiente posible. Concretamente, el sistema tributario debe transferir recursos del sector privado al sector público en forma ordenada, no inflacionaria y que fomente el crecimiento. En este contexto, resulta importante determinar en qué medida el gobierno puede incrementar el ingreso tributario cuando sea necesario, con mínimos efectos desfavorables. Ello requiere tener una idea de la productividad del ingreso fiscal, la cual puede evaluarse a través de una metodología conocida como análisis del esfuerzo tributario<sup>11</sup>.

El análisis del esfuerzo tributario trata de superar las deficiencias que tiene el coeficiente de relación entre el ingreso tributario y el PIB —llamado coeficiente tributario actual o carga tributaria— como indicador del esfuerzo tributario de un país. Es común hacer comparaciones de este coeficiente entre los países y llegar a conclusiones generalizadas con respecto a la carga tributaria de cada país. No obstante, el uso de este indicador puede ser

<sup>9</sup>Sin embargo, es importante notar que la capacidad redistributiva del sistema tributario es muy limitada. Por esta razón se considera que los objetivos de redistribución del ingreso pueden alcanzarse mejor a través de las políticas de gasto público.

<sup>10</sup>Un análisis detallado de la política tributaria aparece en *Tax Policy Handbook*, Parthasarathi Shome, a cargo de la edición (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1995).

<sup>11</sup>Una presentación y un análisis detallados del enfoque del esfuerzo tributario aparece en "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969–71", Raja, Chelliah, Hessel Baas y Margaret Kelly, en *Staff Papers*, vol. 22, marzo de 1975 (Washington: Fondo Monetario Internacional), págs. 187–205.

engañoso por cuanto supone que todos los países tienen la misma capacidad contributiva<sup>12</sup>.

La capacidad contributiva se define como el nivel del ingreso tributario que se obtendría si se gravara con mediana intensidad la base tributaria. Esa capacidad depende de una serie de factores objetivos tales como el nivel de ingreso de las personas, los hábitos de consumo, la amplitud de las bases fiscales y de factores subjetivos. Una vez determinada la capacidad contributiva, la relación entre el ingreso tributario realmente obtenido y esa capacidad contributiva es un indicador del esfuerzo tributario.

## 4. Efectos de la inflación sobre los ingresos: Desfases en la recaudación

La demora que se registra entre el momento en que se devenga el ingreso y su captación produce desfases en la recaudación. Cuando estos desfases son de corta duración y el sistema tributario es elástico —como ocurre en los países industrializados— la experiencia indica que la variación de precios no genera impactos significativos sobre el valor real de los ingresos tributarios. No obstante, en el caso de varios países en desarrollo en los que dichos desfases son prolongados, no se aplica la indexación en la recaudación de impuestos y el sistema tributario es sumamente inelástico, la inflación puede ocasionar pérdidas importantes de ingresos tributarios reales. Este es el llamado efecto Tanzi. Se ha observado que si la demora entre el momento en que se devengan los impuestos y su pago es superior a seis meses, como ocurre en varios países, la erosión del ingreso fiscal supera con creces los recursos generados por el impuesto inflacionario, lo que produce una disminución de la recaudación real neta<sup>13</sup>.

## B. Análisis del gasto<sup>14</sup>

El gasto público representa el costo de las actividades del sector público, que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios, y las transferencias de ingresos. El sector público

<sup>12</sup>Un ejemplo que puede servir para clarificar este concepto es el de los países en los que una alta proporción del PIB consiste en exportaciones de minerales concentradas en pocas empresas, lo que permite la recaudación de impuestos sobre esas actividades de manera más fácil.

<sup>13</sup>Véase Choudry, Norun N., "Collection Lags, Fiscal Revenue and Inflationary Financing: Empirical Evidence and Analysis", IMF Working Paper No. 91/41 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

<sup>14</sup>Esta sección se basa en Chu, Ke-Young, "Public Expenditure Policy: An Overview of Macroeconomic and Structural Issues", en *Fiscal Adjustment in Eastern and Southern Africa* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1994).

## Recuadro 3.1

**La prueba de diagnóstico de Tanzi referente a la productividad del ingreso fiscal**

Vito Tanzi ha propuesto las siguientes ocho pruebas de diagnóstico cualitativas para evaluar la productividad del ingreso fiscal de un sistema tributario:

1. *Índice de concentración*: ¿El ingreso tributario agregado proviene en gran proporción de relativamente pocos tributos y tasas tributarias?
2. *Índice de dispersión*: ¿Son muy pocos, si es que existen, los tributos con rendimiento limitado, generadores de escaso ingreso fiscal?
3. *Índice de erosión*: ¿Las bases tributarias reales se asemejan en la mayor medida posible a las potenciales?
4. *Índice de retraso en la recaudación*: ¿Los contribuyentes efectúan el pago de los tributos sin mucho retraso y cerca de la fecha en que corresponde?
5. *Índice de especificidad*: ¿El sistema tributario depende del menor número posible de impuestos con tasas específicas?
6. *Índice de objetividad*: ¿La mayoría de los impuestos recaen sobre bases medidas objetivamente?
7. *Índice de aplicación coercitiva*: ¿Se hace cumplir plena y eficazmente el sistema tributario?
8. *Índice de costo de recaudación*: ¿El costo fiscal de la recaudación de los impuestos es tan bajo como sea posible?

Según Tanzi, si la respuesta a todas esas preguntas es positiva, el sistema tributario del país será muy productivo desde el punto de vista del ingreso fiscal.

Fuente: Tanzi, Vito "Tax System and Policy Objectives in Developing Countries: General Principles and Diagnostic Tests", estudio inédito del FMI, 28 de noviembre de 1983.

proporciona dos tipos de bienes y servicios: los que pueden ser consumidos o usados directamente por la población en forma individual o colectiva (como el transporte público de pasajeros y los parques nacionales) y los que mejoran la productividad de los factores de producción (como los puertos industriales). Muchos gastos, incluidos los de infraestructura, tales como carreteras, son una combinación de ambos tipos. Otros gastos públicos —jubilaciones y pensiones e indemnización por desempleo, por ejemplo— representan transferencias directas a hogares y empresas comerciales. En esta sección se analizan las principales categorías del gasto público, haciéndose especial hincapié en los subsidios, la función del Estado, las consecuencias macroeconómicas del gasto público y la interrelación de los aspectos macroeconómicos y estructurales del gasto público.

### 1. Consideraciones generales sobre los distintos tipos de gasto público

Tal como se mencionó anteriormente, las principales categorías económicas del gasto público son los sueldos y salarios, los bienes y servicios, los gastos de capital, los pagos de intereses y los subsidios.

- **Sueldos y salarios.** Los programas gubernamentales de empleo público y remuneración de los empleados públicos influyen sobre la eficiencia del gasto público. Si las remuneraciones son bajas y los diferenciales de salarios del personal calificado y

no calificado son inadecuados, los trabajadores pueden sentirse desalentados, reduciéndose por lo tanto la productividad en el sector público. También, utilizar al sector público como fuente de empleo puede dar lugar a un considerable incremento del costo salarial. En el marco de las reformas emprendidas recientemente en varios países se ha procurado reducir el gasto salarial del sector público a través de censos de empleados públicos y eliminación de los trabajadores "fantasma"; supresión de vacantes y cargos temporales; congelación de la contratación; suspensión de las garantías de empleo; programas de jubilación voluntaria; reducción, limitación o congelación de sueldos; así como, lo más difícil políticamente, destitución. En algunos países se procura, además, incrementar los diferenciales de salarios en favor del personal calificado.

- **Bienes y servicios.** Esta categoría representa una proporción considerable del gasto público en la mayoría de los países e incluye los costos administrativos e indirectos de funcionamiento del gobierno. Es importante que la reducción de estos gastos no afecte la prestación eficiente de los servicios públicos. Una parte importante del gasto corriente en bienes y servicios se destina a operación y mantenimiento del capital. Un gasto inadecuado en operaciones (trátese de costos de suministros o de personal) puede reducir la eficacia en ámbitos tales como educación y salud. Análogamente, un gasto inadecuado en mantenimiento puede acelerar el deterioro del capital físico. Podría resultar

costoso y contraproducente aplicar una política centrada en la creación de nueva capacidad al mismo tiempo que se tolera el deterioro de la infraestructura existente.

- **Gastos de capital.** La inversión pública debe complementar y respaldar las actividades determinadas por el mercado, en lugar de competir con ellas. Los ámbitos de la educación, la salud, los servicios urbanos y la infraestructura rural podrían ser prioritarios en cuanto a la presencia del sector público; sin embargo, debe hacerse un esfuerzo por dirigir la inversión pública hacia aquellos sectores poblacionales que más lo necesitan y por mejorar la eficiencia de esa inversión.
- **Pagos de intereses.** Comprende todos los intereses devengados por deuda del gobierno al sector interno fuera del gobierno y a tenedores de deuda no residentes, excepto el FMI. Es importante entender que los incrementos en la deuda pública en el presente implican mayores gastos por pagos de intereses en el futuro. Nos referiremos más adelante a esta relación intertemporal cuando se discuta la sostenibilidad fiscal.
- **Subsidios**<sup>15</sup>. Se entiende por subsidio toda asistencia a título gratuito otorgada por el gobierno a productores o consumidores. Existen muchas modalidades diferentes de subsidios, tales como: i) pagos directos a productores o consumidores (donaciones en efectivo); ii) préstamos a tasas de interés inferiores a las de los empréstitos públicos, garantizadas por el gobierno (subsidios de créditos); iii) reducción de obligaciones tributarias específicas (subsidios tributarios); iv) suministro de bienes y servicios a precios inferiores a los del mercado (subsidios en especie); v) adquisición, por parte del sector público, de bienes y servicios a precios superiores a los del mercado (subsidios para adquisiciones); vi) pagos implícitos a través de actos de regulación gubernamental que modifican los precios de mercado o el acceso al mercado (subsidios regulatorios); y

vii) mantenimiento de una moneda sobrevaluada (subsidios cambiarios).

En muchos países en desarrollo, los subsidios representan una gran proporción de los recursos del presupuesto público. Los subsidios son explícitos si se registran enteramente en el presupuesto como gastos, e implícitos en caso contrario. Los subsidios implícitos resultan de fijar precios administrados a niveles inferiores o superiores a los del mercado, de respaldar tasas de interés que no son de mercado, o de mantener una moneda sobrevalorada. Una gran proporción de los subsidios públicos son implícitos y, por lo tanto, no se reflejan plenamente en el presupuesto. A través de los subsidios, el gobierno beneficia a cierto sector o sectores pero a expensas de crear distorsiones y costos. Los subsidios interfieren en la asignación eficiente de recursos, reducen la flexibilidad de la economía, y dificultan el ajuste estructural debido a la presencia de “intereses creados”.

En toda evaluación de los subsidios deben tenerse en cuenta los siguientes factores:

- **Eficacia.** Se consideran eficaces aquellos subsidios que permiten alcanzar determinadas metas de política económica a través de la transferencia de un mínimo de recursos sin crear grandes distorsiones para el sistema de incentivos.
- **Duración.** Es muy importante definir la duración de los programas de subsidios, porque las personas modifican su comportamiento para quedar incluidos en estos programas, y pueden resistirse a ser excluidos de ellos aun cuando su situación cambie. Es ese comportamiento el que hace ineficaces a muchos subsidios al cabo de cierto tiempo. Algunos subsidios pueden limitarse desde un principio, otros deben ser revisados periódicamente.
- **Transparencia.** La escala del programa de subsidios y sus implicaciones en cuanto a financiamiento deben hacerse explícitas en el presupuesto público. Asimismo, es preferible el otorgamiento de subsidios en forma directa, y no a través de mecanismos indirectos (subsidios implícitos).
- **Financiamiento.** Los subsidios deben financiarse siempre a través del presupuesto. Es peligroso tratar de resolver problemas de financiamiento con instrumentos extrapresupuestarios, como juntas de comercialización públicas, entidades paraestatales y fondos extrapresupuestarios específicos, o a través del banco central. Esos métodos reducen la transparencia y distorsionan los incentivos.

<sup>15</sup>Esta sección se basa Schwartz, Gerd y Benedict Clements, “Note on Subsidies: Evaluation and Impact”, seminario del FMI sobre ajuste fiscal en África oriental y meridional, septiembre-octubre de 1994. Un análisis de los temas referentes a los subsidios aparece en Clements, Benedict, Rejane Hugounenq y Gerd Schwartz, “Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options”, IMF Working Paper No. 95/91, (Washington: Fondo Monetario Internacional, septiembre de 1995). Véase también “Social Safety Nets for Economic Transition: Options and Recent Experiences”, documento del FMI sobre análisis y evaluación de políticas económicas, PPAA/95/3, febrero de 1995.

- **Selección de un enfoque pragmático.** Los programas de subsidios deben ser compatibles con la capacidad institucional y administrativa del gobierno. En general es más difícil de controlar eficazmente los subsidios implícitos (indirectos) que los explícitos (directos). Por lo tanto, para reducir la carga administrativa, los programas de subsidios deben ser tan explícitos como sea posible.

## 2. Gasto público y la función del Estado

Los gobiernos suelen realizar actividades de producción porque los mercados no logran satisfacer determinadas necesidades. Los mercados generalmente no proporcionan bienes públicos, tales como defensa nacional, seguridad pública y parques nacionales, porque esos bienes son objeto de uso o consumo colectivo y no permiten a los productores obtener ganancias. El Estado contrarresta esas fallas del mercado a través del gasto público, normas reguladoras e impuestos.

La expansión del sector público puede imponer a la sociedad costos económicos directos e indirectos. En muchas economías en desarrollo y en transición, reducir el excesivo papel del Estado en la vida económica es uno de los objetivos económicos y políticos de las autoridades. En algunos países en desarrollo el hecho de que la relación entre el gasto público y el PIB sea relativamente baja puede obedecer a la escasa capacidad de financiamiento del sector público y a la distorsión de los precios, y no al hecho de que el Estado cumpla escasas funciones.

## 3. Cuestiones de política del gasto público

¿Cómo puede distinguirse el gasto público productivo del improductivo? A ese respecto revisten importancia tres problemas básicos.

- **Nivel.** ¿Cuánto debe gastar el sector público? En cada momento un país tiene determinada capacidad de financiar el gasto público a través de impuestos y la obtención de crédito. Todo intento de rebasar ese límite es contraproducente y provoca desequilibrios macroeconómicos y financieros.
- **Eficiencia.** ¿Cómo puede el sector público suministrar productos (camino, servicios educativos, servicios de defensa, etc.) en forma eficiente? El suministro es eficiente si se alcanzan determinados objetivos minimizando no sólo los costos financieros y administrativos, sino también las externalidades negativas que

el gasto público y su financiamiento puedan suscitar sobre el sector privado.

- **Combinación.** ¿Cuándo es apropiada la combinación de productos del sector público? Como el gasto público agregado tiene como límite la capacidad financiera de dicho sector, el país debe encontrar la combinación adecuada de productos del sector público. Toda combinación de bienes o servicios por la que se opte debe reflejar el interés colectivo de la población.

El problema del nivel constituye principalmente una cuestión macroeconómica, en tanto que los problemas de la eficiencia y la combinación son en gran medida de carácter estructural. A corto plazo, la capacidad de financiamiento de muchos países en desarrollo impone límites al gasto público. En muchos países en desarrollo, frente a la insuficiencia de ingreso fiscal o financiamiento, las autoridades aplican mecanismos de control del gasto público. Uno de ellos consiste en limitar el gasto a niveles inferiores a los autorizados en el presupuesto, y en algunos casos a través de cortes generalizados e indiscriminados aplicados a todas las partidas. Estas medidas de emergencia a corto plazo pueden comprometer la asignación eficiente del gasto, además de que representan una interferencia con las funciones de supervisión que ejercen las autoridades electas con respecto a las prioridades del gasto a corto y a largo plazo.

## 4. Consecuencias macroeconómicas del gasto público

El gasto público afecta a la oferta y la demanda agregada. La inversión pública productiva —en capital físico y humano— incrementa la rentabilidad de la inversión en general, promoviendo la inversión privada y el crecimiento económico. Algunos efectos sobre la oferta agregada pueden materializarse en el corto plazo, al eliminarse ciertos cuellos de botella. En general, sin embargo, la inversión pública se torna plenamente rentable a largo plazo, especialmente en esferas tales como la educación. Al mismo tiempo, el sector público compite con el sector privado por recursos y el gasto público desplaza al gasto privado, incluidas las inversiones.

Los países en desarrollo carecen de la capacidad administrativa necesaria para elevar la recaudación tributaria en el corto plazo. En esos países no existen mercados de capital internos bien desarrollados, necesarios para respaldar el endeudamiento público, y el crédito del banco central es generalmente inflacionario. En ese contexto, si el sector público

intenta gastar más, en la práctica puede exacerbar sus propias dificultades financieras.

El aumento del endeudamiento del sector público puede originar problemas. El endeudamiento interno puede aumentar las tasas de interés domésticas, incrementando consecuentemente el costo de la inversión y reduciendo el potencial de crecimiento a largo plazo del país. A menos que el sector público utilice en forma productiva los recursos obtenidos mediante un mayor endeudamiento, generando mayores ingresos tributarios en medida suficiente como para financiar los futuros reembolsos e intereses de la deuda, tendrá que financiar la carga de la deuda a través de una futura reducción de los servicios. En un contexto de movilidad internacional del capital, el incremento de las tasas de interés internas puede provocar una gran afluencia de capital, lo cual podría deteriorar la competitividad externa del país. También, un mayor endeudamiento externo conlleva un riesgo cambiario y afecta la posición externa del país.

### C. Medidas del desequilibrio fiscal

Como se dijo anteriormente, desde un punto de vista contable, las entradas en el flujo de caja son iguales a las salidas, por lo que el resultado global es cero. Sin embargo, desde un punto de vista analítico, las transacciones se pueden reordenar mostrando de manera separada diversos conceptos de ingreso/gasto (“arriba de la línea”) y variación de activos/pasivos (“abajo de la línea”), dando lugar a diferentes mediciones de desequilibrio fiscal. Asimismo, el concepto de desequilibrio fiscal también puede variar dependiendo de cómo se midan las transacciones: caja o devengado, la cobertura del sector público y el horizonte de tiempo relevante<sup>16</sup>. Un indicador comúnmente utilizado para medir el desequilibrio fiscal es el déficit global, o gasto total menos ingreso total (normalmente expresado como proporción del PIB). Este indicador puede ser complementado por uno o más de los indicadores que se examinan en la presente sección (véase el diagrama 3.2).

- El endeudamiento neto del sector público constituye la noción convencional del déficit fiscal del sector público tomado en conjunto. Constituye también la medida estándar más general del déficit fiscal, ya que comprende,

en cifras netas, los recursos financieros que necesita el sector público tomado en conjunto. La noción general del déficit puede aplicarse a cada uno de los niveles de gobierno. El endeudamiento neto del sector público es el resultado de consolidar el endeudamiento neto del gobierno central, el endeudamiento neto del gobierno general y el endeudamiento neto de las empresas públicas.

- El déficit fiscal corriente consiste en el gasto corriente menos el ingreso corriente.

$$\begin{array}{rcccl} \text{Déficit} & & & & \\ \text{fiscal} & = & \text{Total del} & & \text{Total del} \\ \text{corriente} & & \text{gasto} & - & \text{ingreso} \\ & & \text{fiscal} & & \text{fiscal} \\ & & \text{corriente} & & \text{corriente} \end{array}$$

En la práctica, esta noción presenta inconvenientes ya que la misma se basa en la distinción entre gasto (e ingreso) de capital y corriente. El gasto de capital comprende transferencias de capital y compras de activos que se prevé utilizar para la producción durante un período de más de un año; todos los demás gastos se clasifican como corrientes. Las convenciones relativas a la clasificación del gasto como corriente o de capital son esencialmente arbitrarias<sup>17</sup>. También, podría cuestionarse el supuesto básico de que todo el gasto de inversión del sector público promueve el crecimiento económico ya que muchos proyectos de inversión pública son improductivos. Por lo tanto, la noción del déficit fiscal corriente, aunque atractiva a primera vista, podría no ser muy útil como indicador. Tampoco ayuda en el análisis de las repercusiones de la situación fiscal sobre el equilibrio macroeconómico externo o interno.

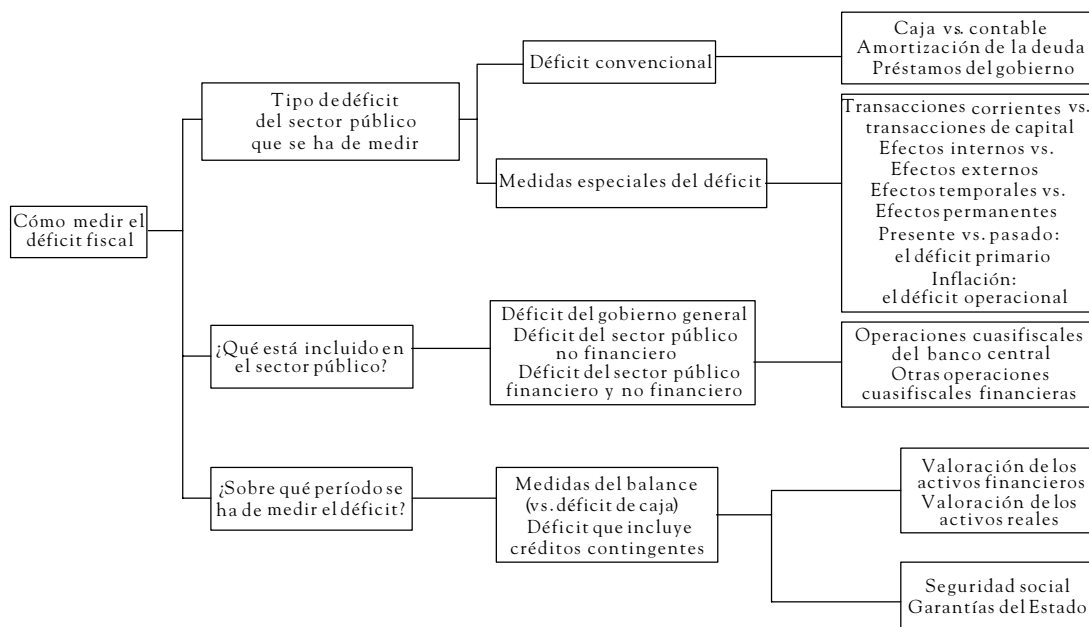
- El déficit primario constituye una medida precisa de los efectos de la política presupuestaria discrecional en el presente, ya que para determinarlo se excluyen los pagos de intereses de la medida convencional del déficit<sup>18</sup>. Este tipo de déficit revela los efectos de las medidas fiscales recientes sobre la deuda neta del sector público, por lo cual es importante para evaluar la sostenibilidad del déficit del sector público. Puede enunciarse como sigue:

<sup>17</sup>Además, esas convenciones varían de un país a otro, lo que hace sumamente difícil comparar la inversión pública de los distintos países, aunque se trate de grandes economías industriales.

<sup>18</sup>En general, para obtener este indicador se sustrae el total de los pagos de intereses del total del gasto. No obstante, teóricamente deberían sustraerse los pagos de intereses netos realizados por el sector público (intereses pagados menos intereses recibidos por el sector público).

<sup>16</sup>Para un análisis detallado de los distintos conceptos de déficit, véase Blejer, Mario y Adrienne Cheasty, “Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits”, *Journal of Economic Literature*, vol. 29 (diciembre de 1991), págs. 1644–78.

Diagrama 3.2  
**Cómo medir el déficit fiscal**



$$\text{Déficit fiscal primario} = \text{Déficit fiscal convencional} - \text{Pagos de intereses}$$

- El déficit operacional es la diferencia entre el déficit convencional y la parte de los pagos de intereses inducida por la inflación alternatively, la suma del déficit primario y el componente real de los pagos de intereses. La inflación reduce el valor real de la deuda pública (no indexada) pendiente de reembolso, aunque se indemniza a los acreedores a través de tasas de interés nominal más altas. Esta indemnización, que suele denominarse “corrección monetaria”, constituye en realidad una amortización (reembolso del principal). Por lo tanto, es necesario eliminar esta parte de los pagos de intereses para no sobrestimar el déficit. El concepto de déficit operacional supera ese problema, y es especialmente importante en países con alta inflación y deuda pública, porque mide los efectos de la política fiscal de determinado ejercicio sobre el volumen real de la deuda pública. En un entorno inflacionario, la evolución de la deuda pública *real* brinda una perspectiva más exacta, con respecto a la sostenibilidad de la política fiscal, que la evolución de la deuda pública *nominal*. En los países en que la inflación es alta, el monto del déficit convencional puede diferir mucho del monto del déficit operacional, y lo mismo puede suceder con sus tendencias.

Algebraicamente, el déficit operacional puede expresarse:

$$\text{Déficit operacional} = \text{Déficit convencional} - \text{Componente de inflación de los pagos de intereses}$$

o bien,

$$\text{Déficit operacional} = \text{Déficit primario} + \text{Componente real de los pagos de intereses}$$

- El déficit doméstico se calcula utilizando ingresos y gastos que afectan directamente a la economía doméstica. En países donde las actividades externas representan una proporción importante de las fuentes de ingreso fiscal (por ejemplo, exportaciones de petróleo), el déficit global no es el indicador apropiado para medir el impacto monetario de las operaciones fiscales. La utilización de esos ingresos para financiar gastos da lugar a una expansión monetaria, aun cuando el resultado global pueda ser superavitario.
- El déficit ajustado cíclicamente separa en las operaciones fiscales aquellos cambios que se producen de manera endógena de aquellos que son discrecionales. Los primeros tienen lugar

en respuesta a las fluctuaciones cíclicas de la economía (por ejemplo, aumento de la recaudación en la fase expansiva del ciclo o mayores gastos por seguro de desempleo en la fase decreciente). Los cambios discrecionales se deben a acciones de política fiscal (modificaciones en el sistema impositivo, o en el empleo público). El déficit ajustado cíclicamente permite efectuar la distinción entre los dos efectos, utilizando como base una estimación de los ingresos y gastos cuando la economía está funcionando en su nivel potencial<sup>19</sup>.

## D. Financiamiento del déficit

Independientemente de la definición de déficit fiscal que se utilice, el sector público está sujeto a una restricción presupuestaria en sus operaciones: el déficit debe estar financiado ya sea por variaciones de activos y pasivos, o por ingresos netos no incluidos en el concepto de déficit. Para un período definido, esa restricción presupuestaria se puede expresar de manera simplificada como sigue (el subíndice *g* se refiere al sector público)<sup>20</sup>:

$$GTOTg - ITOTg = \Delta DXg * E + \Delta DDg - \Delta DPgsb \quad [3.3]$$

donde

$GTOTg$	=	Gastos totales durante el período considerado
$ITOTg$	=	Ingresos totales durante el período considerado
$DXg$	=	Deuda externa (saldo a fines del período considerado)
$E$	=	Tipo de cambio nominal promedio del período (por ejemplo, pesos por dólar de EE.UU.)
$DDg$	=	Deuda doméstica (saldo a fines del período considerado)

<sup>19</sup>Véase Heller, Peter, Richard Haas, y Ahsan Mansur, *A Review of the Fiscal Impulse Measure*, Occasional Paper 44 (Fondo Monetario Internacional, mayo de 1986).

<sup>20</sup>Por simplificación, y siguiendo el formato utilizado en el *Manual 1986*, los préstamos netos menos los ingresos por privatización estarían incluidos en los gastos totales. En la práctica, la reconciliación de los datos fiscales y monetarios referentes al financiamiento da lugar a algunos problemas, que obedecen a varios factores, por ejemplo: i) momento de la determinación; ii) definición de sector público; iii) tratamiento de las transacciones que no se realizan en efectivo, como la asunción de deudas por parte del sector público, que no se refleja en las estadísticas monetarias pero las afecta; iv) discrepancias en cuanto a la cobertura del financiamiento bancario y no bancario, y v) inexactitud de los datos.

$DPgsb$  = Depósitos del sector público en el sistema bancario (saldo a fines del período considerado)

A su vez, la deuda doméstica se puede diferenciar entre crédito del sistema bancario ( $CDgsb$ ) y financiamiento del sector privado no bancario ( $DNB$ ). Agrupando el crédito bancario y los depósitos se obtiene el crédito doméstico neto del gobierno ( $CDNgsb$ ), el cual a su vez puede provenir del banco central ( $CDNgb$ ) o del resto del sistema bancario ( $CDNgrsb$ ). Así,

$$GTOTg - ITOTg = \Delta DXg * E + \Delta CDNgb + \Delta CDNgrsb + \Delta DNB \quad [3.3']$$

Cada una de las modalidades de financiamiento del déficit presentadas en la ecuación 3.3' podría causar desequilibrios macroeconómicos serios: Por ejemplo, la excesiva creación de moneda produciría eventualmente inflación; el excesivo endeudamiento externo puede generar problemas de deuda externa; el agotamiento de las reservas puede provocar una crisis cambiaria; y el excesivo endeudamiento interno puede elevar las tasas de interés internas y originar quizás una situación de deuda insostenible en el mediano a largo plazo (debido a la interrelación dinámica de los pagos de intereses, el déficit primario y la deuda)<sup>21</sup>.

- **Endeudamiento frente al banco central (monetización del déficit).** El continuo endeudamiento del sector público frente al banco central representa una fuente de creación de base monetaria. Si la oferta de base monetaria nominal crece a una tasa mayor que la demanda de base real, se crea un exceso de expansión monetaria que conlleva un aumento del nivel general de precios<sup>22</sup>. Este ha sido el caso de algunos países en desarrollo donde la monetización de una gran proporción del déficit del sector público ha sido la causa principal de la inflación. Como se muestra en el recuadro 3.2, el financiamiento a través de la emisión tiene dos componentes, el ingreso derivado del crecimiento de los saldos monetarios nominales demandados por el público para satisfacer su mayor demanda de saldos reales

<sup>21</sup>Véase Fischer, Stanley y William Easterly, "The Economics of the Government Budget Constraint", *The World Bank Research Observer* (julio de 1990).

<sup>22</sup>El tema se trata en forma exhaustiva en Cagan, Phillip, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation", en *Studies in the Quantity Theory of Money*, Milton Friedman, encargado de la edición (Chicago, University of Chicago Press, 1956).



## Recuadro 3.2

**Ingreso derivado de la creación de dinero: Señoreaje e impuesto inflacionario**

A nivel del sector público consolidado (no financiero y financiero, incluido el banco central), la restricción presupuestaria puede presentarse como sigue:

$$GT_{sp} - IT_{sp} = \Delta DX_{sp} * E + \Delta BM + \Delta DDP \quad [1]$$

donde  $sp$  se refiere al sector público consolidado, y

$GT_{sp}$	=	Gastos totales (incluidos préstamos netos menos ingresos por privatización)
$IT_{sp}$	=	Ingresos totales
$\Delta DX_{sp}$	=	Variación en el saldo de la deuda externa medida en dólares de EE.UU.
$E$	=	Tipo de cambio nominal (por ejemplo, pesos por dólar)
$\Delta BM$	=	Variación de la base monetaria
$\Delta DDP$	=	Variación del endeudamiento del sector público con el sector privado

La variación de base monetaria representa lo que comúnmente se denomina “ingreso por creación de dinero” (ICD). Suponiendo que el multiplicador monetario es igual a uno<sup>1</sup>, y que la tasa de crecimiento del agregado monetario  $M$  es igual a  $\mu$ , se puede derivar la siguiente expresión para ICD en términos reales ( $icd$ ):

$$icd = \Delta BM/P = \Delta M/P \quad \text{o} \quad icd = \mu(BM/P) = \mu(M/P) \quad [2]$$

Suponiendo equilibrio en el mercado monetario, la tasa de crecimiento relativo de  $M$  se puede descomponer aproximadamente como:

$$\mu = \Delta m/m + \pi \quad [3]$$

donde

$m$	=	$M/P$
$\pi$	=	tasa de inflación

Reemplazando [3] en [2], se obtiene

$$icd = \Delta m + \pi m \quad [4]$$

El primer término del lado derecho de [4] representa el “señoreaje”, mientras que el segundo término corresponde a lo que se denomina el “impuesto

<sup>1</sup>Si no fuese así,  $M$  debería estar dividida por el multiplicador monetario para que fuese equivalente a la base monetaria. Nótese que los bancos también recaudan ingreso por creación de dinero.

inflacionario”<sup>2</sup>. Tomando en cuenta que los saldos monetarios reales dependen de las preferencias del público, la relación [4] también puede expresarse como sigue:

$$icd = \Delta m(y, i, Z) + \pi m(y, i, Z) \quad [4']$$

donde

$y$	=	Nivel del PIB a precios constantes ( $\delta m/\delta y > 0$ )
$i$	=	Costo de mantener saldos monetarios ( $\delta m/\delta i < 0$ )
$Z$	=	Vector de otras variables que afectan a la demanda de saldos reales

Varias consideraciones pueden derivarse de la expresión [4']:

En una situación en que la demanda de dinero se mantiene constante, o inclusive cae, la única fuente de ingreso por creación de dinero es el impuesto inflacionario. Aun en el caso en que la inflación es cero, el sector público puede derivar ingreso de la creación de dinero, siempre y cuando la demanda por saldos monetarios reales crezca. Si se toma en cuenta que la inflación es un determinante del costo de mantener dinero ( $i$ ), un aumento en la tasa de inflación tiene dos efectos contrarios en el valor de  $icd$ . Un aumento en la tasa impositiva,  $\pi$ , manteniendo la base constante ( $m$ ) aumenta la “recaudación”. Sin embargo, el aumento de  $\pi$  reduce la demanda de saldos reales, es decir, la base del impuesto inflacionario. Tomando en cuenta estos efectos, la “recaudación total” derivada del impuesto inflacionario puede representarse como una curva de Laffer, según la cual los ingresos por impuesto inflacionario crecen a medida que  $\pi$  aumenta (el efecto tasa predomina sobre el efecto base) hasta llegar a un máximo, después del cual comienzan a caer (el efecto base predomina sobre el efecto aumento tasa).

<sup>2</sup>En sentido estricto, el ingreso derivado de la creación de dinero es igual a la diferencia entre el valor de la emisión y el costo de esa emisión. El tema de señoreaje e impuesto inflacionario se analiza más ampliamente en Agenor, Pierre-Richard y Peter J. Montiel, *Development Macroeconomics* (Princeton University Press, 1996), págs. 111–21; Blanchard, Oliver y Stanley Fischer, *Conferencias sobre Macroeconomía* (Cambridge, MIT Press, 1990) y Walsh, Carl, *Monetary Theory and Policy* (MIT Press, 1998), págs. 134–38; 144–63.

(señoreaje), y el ingreso derivado del crecimiento de los saldos monetarios nominales demandados por el público para mantener los saldos reales al nivel deseado, dada una tasa constante de inflación (impuesto inflacionario).

A medida que el financiamiento a través de la emisión monetaria se intensifique, la erosión de la base impositiva (saldos monetarios reales) exige una tasa de inflación mayor para mantener el mismo nivel real de recaudación.

## Recuadro 3.3

**Neutralidad de la deuda<sup>1</sup>**

Según la teoría de la neutralidad de la deuda (o de la equivalencia ricardiana), el endeudamiento en el presente implica mayores cargas impositivas en el futuro. Específicamente, dado cierto nivel del gasto público, es evidente que la reducción de los impuestos corrientes provoca el aumento del déficit presupuestario, y por consiguiente, un mayor endeudamiento. En la medida en que el sector privado admita, conforme a la teoría en cuestión, que un aumento del endeudamiento público hoy da lugar al aumento futuro de los tributos, se produce un incremento del ahorro privado encaminado a atender la futura subida de los tributos.

<sup>1</sup>Se trata del a veces denominado teorema de neutralidad de la deuda, de Barro y Ricardo. Véase Barro, Robert J., "The Ricardian Approach to Budget Deficits", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3 (primavera, 1989).

En su forma pura, la teoría de la equivalencia ricardiana establece que la sustitución de financiamiento tributario por financiamiento mediante deuda no altera el ahorro nacional agregado, ya que la reducción inicial del ahorro público será contrarrestada plena y exactamente por el aumento del ahorro privado. Así, una reducción de tributos financiada mediante endeudamiento público no provoca la disminución de la carga tributaria; simplemente la difiere.

La teoría de la neutralidad de la deuda no está respaldada por muchas pruebas empíricas de países industriales o en desarrollo. En los primeros las pruebas no son concluyentes; en los países en desarrollo la teoría carece de respaldo empírico<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>En los países industriales la reducción del ahorro público al parecer tiende a compensarse, aunque sólo parcialmente.

Sin embargo, existe un límite, pasado el cual, el aumento de la tasa de inflación sólo produce una reducción del ingreso (la llamada curva de Laffer). Esto es particularmente relevante cuando existe la posibilidad de sustituir moneda nacional por moneda extranjera. Según estimaciones, los ingresos por emisión no superan el 2% del PIB en la mayoría de países industrializados, mientras que en algunas economías en desarrollo y en transición este porcentaje fluctúa entre 5% y 10%.

- **Endeudamiento frente al resto del sistema bancario.** A diferencia del endeudamiento frente al banco central, el endeudamiento frente a los bancos creadores de dinero no conduce automáticamente a la creación de base monetaria. Si el banco central atiende la demanda adicional de crédito proveniente de los bancos creadores de dinero suministrándoles reservas adicionales, este tipo de endeudamiento es semejante al endeudamiento frente al banco central. Pero si este último no atiende esa demanda adicional, los bancos creadores de dinero se verán obligados a reducir el crédito al sector privado (o captar más depósitos del sector privado) para atender la mayor demanda de crédito del sector público. Este fenómeno, denominado desplazamiento del gasto privado, tiene lugar principalmente a través del aumento de las tasas de interés.
- **Endeudamiento frente al sector no bancario.** Un mecanismo no monetario para el

financiamiento del déficit consiste en la emisión de deuda pública interna<sup>23</sup>. Endeudándose frente al sector no bancario, el sector público puede financiar el déficit a corto plazo sin incrementar la base monetaria ni disminuir las reservas internacionales, por lo que a menudo se considera como un método eficaz para evitar la inflación y las crisis de la balanza de pagos. No obstante, un endeudamiento continuo frente al sector no bancario también supone riesgos. En primer lugar, el financiamiento del déficit mediante bonos posterga la inflación, pero puede dar lugar a una inflación mayor en el futuro si no se restringe el incremento de la deuda pública<sup>24</sup>. En segundo lugar, al igual que en el caso del endeudamiento bancario, la obtención de crédito directamente del público desplaza al sector privado, sometiendo a presiones al alza las tasas de interés internas (véase el recuadro 3.3). Las altas tasas de interés real afectan el crecimiento económico, y aumentan el costo del futuro servicio de la deuda y por lo tanto dan lugar a mayores déficit fiscales futuros. En países de alta inflación, el valor de los bonos públicos se reduce rápidamente, y la demanda

<sup>23</sup>En muchas economías en desarrollo y en transición el sistema bancario intermedia en la compra de títulos de deuda pública. El endeudamiento del sector público frente al sistema bancario que es refinanciado por el banco central debe considerarse financiamiento monetario.

<sup>24</sup>Véase Sargent, Thomas y Neil Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* (otoño, 1981), págs. 1-17.

## Recuadro 3.4

**Atrasos de pagos de gastos<sup>1</sup>**

Los atrasos de pagos del sector público, que representan demoras en los pagos que debe efectuar el sector público a proveedores o acreedores, se han convertido en un importante problema fiscal en muchas economías en transición, porque pueden llevar a subestimar el gasto y la gravedad del problema fiscal con el que se ve confrontado el país. Además, como son una modalidad de financiamiento forzoso mediante déficit, llevan a subestimar las necesidades de crédito del sector público, lo que impide percibir claramente las causas de la expansión del crédito en la economía. El financiamiento mediante déficit permite al gobierno absorber una mayor proporción de los recursos de la economía, pero ese efecto inicial se disipa cuando el resto de la economía reacciona en forma de aumento de los precios por parte de los proveedores o retención de los pagos de tributos y cargos. En definitiva, los atrasos de pago de gastos aumentan el costo de prestación de los servicios públicos.

<sup>1</sup> Adaptado de Chu, Ke-Young y Richard Hemming, encargados de la edición, *Public Expenditure Handbook* (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1991).

La acumulación de atrasos del sector público puede también afectar en forma gravemente desfavorable a la confianza del sector privado en la solidez de las finanzas públicas. Puede ocurrir que los consumidores e inversionistas prevean el incremento de la tasa tributaria, una mayor inflación o un empeoramiento general de la situación financiera a mediano plazo. Los atrasos del sector público pueden dar lugar a la acumulación de atrasos en toda la economía, con graves consecuencias para la estabilidad del sistema financiero y las perspectivas de crecimiento económico. Es probable que los atrasos de pagos de salarios y transferencias por parte del sector público provoquen repercusiones en la demanda agregada que deban tenerse en cuenta a los efectos de un adecuado análisis económico del déficit público.

Los atrasos suelen obedecer a previsiones apartadas de la realidad, excesivamente optimistas, o a la ausencia de adecuados mecanismos de supervisión y control del gasto público. En consecuencia, una Tesorería que funcione adecuadamente puede cumplir un papel importante en la prevención del surgimiento de atrasos de pagos.

de esos instrumentos es escasa. Algunos gobiernos obligaron a los bancos, e inclusive al público, a adquirir esos bonos, pero esas medidas, y los episodios de confiscación ocurridos en el pasado, deterioran la credibilidad del sector público.

- **Endeudamiento externo.** El sector público puede financiar el déficit en el exterior emitiendo bonos para no residentes o utilizando sus reservas de divisas. Este último mecanismo tiene sus límites, ya que si el sector privado cree que las reservas de divisas son escasas, podría ocurrir una fuga de capital y una depreciación de la moneda que aumente las presiones inflacionarias. La crisis de la deuda de los años ochenta fue desatada por el hecho de que en agosto de 1982 las reservas de México estaban prácticamente agotadas, lo que siguió a una pérdida de control fiscal en los primeros años de la década de 1980. Inicialmente, el financiamiento del déficit mediante endeudamiento externo tiende a provocar el aumento del valor de la moneda, en detrimento de la competitividad del sector de los bienes comerciables. En muchas economías en desarrollo (y algunas economías en transición) el excesivo endeudamiento en el pasado y la falta de solvencia limitan gravemente la posibilidad de utilizar esta fuente de financiamiento. Además, aunque

se tuviera crédito comercial externo, el mismo estaría sujeto a tasas de interés muy altas.

Si las cuentas fiscales se presentan en valores devengados entonces debe añadirse otra posibilidad de financiamiento: Los atrasos de pagos. En muchas economías en transición el gobierno incurre en grandes atrasos de pagos, lo que da lugar a déficit en valores de caja considerablemente menores que los déficit medidos en valores devengados. A la inversa, cuando el gobierno liquida los atrasos, el déficit en valores devengados se hace menor que el déficit en valores de caja. Los atrasos constituyen también una modalidad coercitiva de financiamiento del déficit, por lo cual, en la medida de lo posible, deben evitarse (véase el recuadro 3.4).

### E. Sostenibilidad de la política fiscal

El tema de la sostenibilidad de la política fiscal atrae considerable atención desde hace algunos años. ¿Cuándo puede decirse que la orientación de la política fiscal es insostenible? ¿Cómo puede elaborarse un indicador operativo que oriente a los responsables de la política económica? Si bien no existe una definición generalmente aceptada de política fiscal sostenible, en general existe acuerdo en que la política fiscal no es sostenible si la orientación fiscal, actual y proyectada, da lugar a

### Recuadro 3.5 Medidas de la sostenibilidad<sup>1</sup>

A través de los indicadores de sostenibilidad fiscal que a continuación se presentan se procura determinar la magnitud del ajuste necesario para lograr la solvencia y medir el ajuste fiscal permanente que resulta necesario para estabilizar la relación entre la deuda y el PIB. En ellos se da por supuesto que el nivel de señoreaje permanente es insignificante.

- **Patrimonio neto positivo.** Conforme a este indicador, el patrimonio neto del sector público debe ser “no negativo”, es decir que el valor descontado actual (VDA) de la relación entre el saldo fiscal primario y el PIB debe ser mayor o igual que la relación entre la deuda y el PIB. Según este enfoque, una medida del ajuste fiscal necesario para lograr la sostenibilidad es la diferencia entre la deuda expresada como proporción del PIB y el VDA del saldo primario<sup>2</sup>.
- **Déficit primario<sup>3</sup>.** El déficit primario es igual al valor descontado actual del saldo primario que estabilizaría la relación inicial entre la deuda y el PIB menos el saldo primario real. Si el déficit es

positivo, será necesario adoptar medidas de retracción fiscal para que la deuda, como proporción del PIB, se establezca. Esta medida es útil, y requiere muy poca información: el saldo primario real, la relación inicial entre la deuda y el PIB, las tasas de interés real y el crecimiento del producto. Este indicador es equivalente al del patrimonio neto negativo cuando se estabiliza la deuda inicial.

- **Déficit tributario a mediano plazo<sup>3</sup>.** Este indicador mide el ajuste que debe sufrir el coeficiente tributario para estabilizar la deuda pública pendiente de reembolso expresada como proporción del PIB, dadas las proyecciones de la trayectoria del gasto fiscal no correspondiente a intereses y las transferencias (en función del PIB) y las tasas de interés real y de crecimiento económico.
- **Superavit primario de cada año en relación a la deuda inicial<sup>4</sup>.** Este indicador debe ser comparado con un algoritmo cuyo valor está determinado por la brecha entre las tasas de interés real y de crecimiento, la razón entre la deuda y el PIB que se quiere lograr al fin del período multianual, la razón entre la deuda y el PIB inicial, y el número de años incluidos en el presupuesto multianual.

<sup>1</sup>Basadas en Horne, Jocelyn, “Indicators of Fiscal Sustainability”, IMF Working Paper No. 91/5, (Washington: Fondo Monetario Internacional, enero de 1991).

<sup>2</sup>El VDA de una variable puede establecerse aproximadamente como el cociente entre el valor de la variable ( $x$ ) y la tasa de descuento ( $i$ ), de modo que  $VDA(x, i) = x/i$ .

<sup>3</sup>Véase Blanchard, Oliver Jean, “Suggestions for New Set of Fiscal Indicators”, documento de trabajo de la OCDE, abril de 1990.

<sup>4</sup>Véase, por ejemplo, Enzo Croce y V. Hugo Juan-Ramón, “Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison”, mimeografía (FMI, diciembre de 2001).

un incremento persistente y acelerado de la relación entre la deuda pública y el PIB. También, como lo revela la experiencia de muchos países, un valor de la deuda en relación al PIB estable pero persistentemente alto suscita costos (mayores tasas de interés y por ende mayores déficits) y eventualmente es insostenible, en el sentido de que es necesario revisar la política fiscal<sup>25</sup>.

Un coeficiente de deuda a PIB alto y en aumento es insostenible porque eventualmente los mercados financieros cambiarán sus expectativas al advertir que la política fiscal que se está aplicando no es creíble y será preciso modificarla. Esa variación de las expectativas hará especialmente difícil —y con el tiempo imposible— que el sector público

pueda vender sus instrumentos de deuda. De hecho, los agentes económicos advertirán que cuanto mayor sea la relación entre la deuda pendiente y el PIB más difícil le resultará al gobierno realizar el ajuste fiscal necesario (aumento de los superávits primarios), y mayor será el riesgo de monetización del déficit o de repudio y reestructuración de la deuda.

El análisis que antecede lleva a pensar que una política fiscal sostenible es aquella que no conduzca al incremento de la deuda expresada como proporción del PIB; que establezca la relación entre la deuda y el PIB en un contexto de tasas de crecimiento económico, de interés y de inflación razonables. Sin embargo, la teoría económica en general no es muy útil para determinar una relación óptima de mediano plazo entre la deuda y el PIB. También la estabilización de la relación entre la deuda y el PIB en cada trimestre o año puede restar

<sup>25</sup>Véase Masson, Paul R., “The Sustainability of Fiscal Deficits”, *Staff Papers*, vol. 32 (Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1985).

flexibilidad a la política fiscal, lo que ha llevado a concebir condiciones menos restrictivas, basadas en la noción de solvencia.

Por definición existe solvencia cuando el sector público está en condiciones de cumplir plenamente sus obligaciones<sup>26</sup>. Para evaluar la solvencia del sector público no sólo debe tenerse en cuenta el ingreso y el gasto fiscales presentes, sino también las expectativas de ingresos y gastos fiscales futuros. El punto de partida para realizar esa evaluación ha sido, tradicionalmente, el balance del sector público, que es un resumen del activo y el pasivo de ese sector. El activo comprende los activos presentes (internos y externos), así como el valor presente del ingreso fiscal futuro. El pasivo del sector público comprende las obligaciones presentes así como el valor presente del gasto futuro. El balance del sector público se convierte de ese modo en un balance orientado hacia el futuro, para cuya determinación se tienen en cuenta los resultados fiscales proyectados a corto y a largo plazo. Con esta noción ampliada del activo y el pasivo, el patrimonio neto del sector público puede definirse como la diferencia entre el activo y el pasivo. Si el patrimonio neto es positivo, el sector público es solvente. De lo contrario se considera insolvente, lo que equivale a expresar que no podrá cumplir sus obligaciones a menos que se incremente su activo (presente o futuro).

A los efectos de elaborar un indicador operativo de la sostenibilidad, es conveniente partir de la restricción presupuestaria del sector público expresada en la ecuación 3.4. Esto es, el superávit primario más el mayor endeudamiento neto financian los pagos de intereses<sup>27</sup>.

$$SP_t + DD_t - DD_{t-1} = id_t DD_{t-1} \quad [3.4]$$

donde

$DD_t$	=	Saldo de la deuda pública en moneda nacional a fines del período t
$SP_t$	=	Superávit primario en el período t
$id_t$	=	Tasa de interés nominal en el período t

Dividiendo cada variable de la ecuación 3.4 por el PIB nominal, y agrupando términos obtenemos:

$$dd_t = \left( \frac{1+r}{1+g} \right) dd_{t-1} - sp_t \quad [3.5]$$

donde

$dd_t$	=	Razón entre la deuda y el PIB a fines del período t (o coeficiente de endeudamiento)
$sp_t$	=	Relación entre el superávit primario y el PIB en el período t
$r$	=	Tasa de interés real que se supone constante
$g$	=	Tasa real de crecimiento que se supone constante

La ecuación 3.5 establece una relación entre  $dd$  en un período dado y  $dd$  en el período anterior.

- Cuando la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento económico, el coeficiente de endeudamiento tenderá a aumentar a través de un efecto de autoalimentación, ya que la proporción en que la deuda pública se incrementa debido a los pagos de intereses es mayor que la proporción en que aumenta el PIB en virtud del crecimiento económico, a menos que se mantenga un superávit primario en un nivel suficientemente alto.
- Cuando la tasa de interés real es inferior a la de crecimiento económico, el país podrá reducir su coeficiente de endeudamiento a través del crecimiento económico<sup>28</sup>. En ese contexto el gobierno podrá inicialmente soportar una razón entre la deuda y el PIB más alta y un cierto nivel de déficit primario. Pero si un exceso de optimismo lleva al gobierno a adquirir más deudas, éste corre el riesgo de que las tasas de interés aumenten hasta superar las tasas de crecimiento económico, haciéndose insostenibles políticas hasta entonces sostenibles.

Usando la ecuación 3.5 podemos derivar el presupuesto intertemporal del gobierno pertinente también para analizar la sostenibilidad fiscal. Resolviendo la ecuación 3.5 mediante iteraciones hacia el futuro, obtenemos:

$$dd_t = \sum_{j=1}^n \left( \frac{1+r}{1+g} \right)^j ps_{t+j} + \left( \frac{1+r}{1+g} \right)^n dd_{t+n} \quad [3.6]$$

<sup>26</sup>Véase Guidotti, Pablo E. y Manmohan S. Kumar, *Domestic Public Debt of Externally Indebted Countries*, Occasional Paper 80, Fondo Monetario Internacional, junio de 1991.

<sup>27</sup>Por razones de simplificación y sin afectar el análisis suponemos que todo el financiamiento público es con deuda doméstica solamente.

<sup>28</sup>Un análisis similar en el contexto de la deuda externa se presenta en la sección III del capítulo 4.

El presupuesto intertemporal del gobierno representado en la ecuación 3.6 puede utilizarse para calcular metas presupuestarias que permitan alcanzar objetivos dinámicos específicos en materia de deuda, como la estabilización o el logro de reducciones específicas de la razón entre la deuda y el PIB. Se puede demostrar que para estabilizar la razón entre la deuda y el PIB, la razón entre el superávit primario y el PIB debe ser permanentemente igual al producto de la razón entre la deuda inicial y el PIB y un factor igual a  $(r-g)/(1+g)$ .

Se han elaborado algunos indicadores útiles de la sostenibilidad fiscal, como las nociones de patrimonio neto, déficit primario, déficit tributario a mediano plazo, y superávit primarios en cada año en relación con la deuda inicial (véase el recuadro 3.5).

#### IV. Proyección de los ingresos y gastos fiscales

Para diseñar programas de estabilización y ajuste es necesario proyectar las transacciones del sector público, dado el impacto que tiene el presupuesto en la economía. En el proceso de proyección es importante tomar en cuenta algunas consideraciones generales:

- **Coherencia en los supuestos básicos.** Las proyecciones deben estar basadas en un escenario macroeconómico común para las principales variables (tales como producto, inflación, tipo de cambio, financiamiento). Es importante tener presente que el proceso de proyección requiere varias iteraciones para lograr la coherencia, no sólo contable, sino también de comportamiento de acuerdo con la teoría económica. Dadas las interrelaciones entre las variables fiscales, monetarias, del sector externo y del sector real, las proyecciones iniciales de ingreso, gasto y financiamiento tendrán que modificarse en función de mantener esa coherencia.
- **Distinción entre el componente autónomo y discrecional.** Esta distinción es más relevante en el caso de los gastos, por cuanto en ausencia de modificaciones al sistema tributario los ingresos usualmente responden de manera endógena a la actividad económica.
- **Sesgo de prudencia.** Toda proyección está sujeta a errores. Por esta razón, es importante mantener ciertos márgenes prudenciales tanto en los ingresos como en los gastos. En

el caso de los ingresos, una proyección excesivamente optimista representa un grave riesgo para el planeamiento fiscal, sobre todo porque puede derivar compromisos de gasto difíciles de modificar una vez aprobado el presupuesto.

#### A. Proyección del ingreso fiscal

##### 1. Principios generales

Además de tomar en cuenta las consideraciones anteriores, la proyección de ingresos fiscales requiere:

- **Conocer el sistema tributario existente.** Cada impuesto tiene una legislación que comprende la tasa, el conjunto de exenciones, la definición de base tributaria legal, etc. Como la base tributaria legal generalmente es difícil de identificar, es necesario definir una base tributaria representativa a los efectos de análisis y de las proyecciones. Por ejemplo, la base del impuesto sobre la renta personal consiste en la renta de los hogares, pero el sistema tributario correspondientes a ese impuesto incluye además la estructura específica de las tasas, las exenciones y los subsidios. En el recuadro 3.6 se sugieren algunas bases representativas que pueden utilizarse para proyectar los ingresos provenientes de diferentes categorías tributarias. En el apéndice 3.2 aparece un cuadro más detallado de posibles bases representativas.
- **Considerar la posible retroalimentación.** A nivel de las distintas categorías de tributos y de ingresos fiscales deben considerarse los impactos directos e indirectos de modificaciones en las tasas o en el sistema tributario sobre la recaudación, así como los rezagos entre el momento en que se produce la modificación legal y la respuesta de los agentes económicos. Por ejemplo, un fuerte aumento en los impuestos a los cigarrillos puede reducir el consumo y afectar así la base del impuesto.
- **Escoger el nivel de desagregación apropiado.** Al preparar los datos fiscales para elaborar proyecciones del ingreso fiscal es necesario establecer qué nivel de desagregación del sistema tributario resulta más conveniente. Como un sistema tributario comprende, en general, un gran número de tributos, debe realizarse una simplificación para evitar excesivos detalles. Como regla empírica, deben

Recuadro 3.6

**Bases representativas sugeridas para el ingreso tributario**

Fuente del ingreso tributario	Base representativa sugerida
1. Impuestos sobre la renta, las utilidades, los precios y las ganancias de capital	PIB a precios corrientes
2. Impuestos sobre las ventas corrientes	Consumo privado a precios corrientes y valor de las importaciones
3. Impuestos selectivos sobre el consumo	Consumo privado a precios corrientes
4. Derechos de importación	Valor de la importación

desagregarse las categorías tributarias a las que corresponda un promedio mínimo del 3% al 5% del ingreso tributario en el período de la muestra. Debe establecerse un adecuado equilibrio entre la mayor información que se obtiene a través de una desagregación más minuciosa y el esfuerzo adicional que implica obtener la información necesaria para proyectar la base de tributos con recaudación pequeña.

- **Corroborar la factibilidad de las proyecciones.** Por ejemplo, las proyecciones del ingreso fiscal en relación al PIB proyectado deben compararse con el ingreso fiscal agregado en relación al PIB observado en el pasado reciente.

## 2. Métodos de proyección del ingreso tributario

A continuación se describen los principales métodos de proyección del ingreso tributario: el basado en un modelo, el de la tasa tributaria efectiva, el basado en la elasticidad tributaria, el del ajuste proporcional, y el método pragmático.

### Métodos basados en modelos

Algunos países usan modelos de equilibrio general para proyectar el ingreso tributario y además simular el impacto sobre la economía y el presupuesto de diferentes políticas de impuestos y gastos.

Otro modelo de proyección del ingreso tributario se basa en datos tomados de una amplia muestra de declaraciones tributarias reales. Primero se proyecta la base tributaria correspondiente a diferentes categorías de contribuyentes y de las disposiciones de la legislación tributaria correspondientes a esa categoría, y luego se calculan cifras agregadas para diversas categorías de contribuyentes. Un conocido ejemplo de este método es el del modelo del im-

puesto sobre la renta de Estados Unidos, elaborado en la Brookings Institution, que ha servido de prototipo para modelos similares en los países de la OCDE<sup>29</sup>. En Estados Unidos, el Reino Unido y otros países industriales se utilizan modelos análogos con respecto al impuesto sobre las utilidades de las sociedades.

Un tercer método consiste en estimar un sistema de ecuaciones relativas a grandes categorías de ingresos y gastos fiscales. Los modelos de ese tipo son útiles para análisis, además de proyecciones; por ejemplo, para estudiar el impacto de cambios en la estructura tributaria sobre la composición del gasto fiscal. Las técnicas basadas en modelos exigen una fuerte inversión de recursos y un gran volumen de información estadística<sup>30</sup>.

### Método de la tasa tributaria efectiva

Este método usa la tasa tributaria efectiva para proyectar los ingresos de una categoría tributaria dada, definida como el ingreso tributario observado en años anteriores dividido por las bases tributarias correspondientes. Evidentemente, la tasa tributaria efectiva puede diferir de la tasa tributaria legal o de la escala de tasas tributarias legales. Concretamente, las proyecciones del ingreso fiscal se obtienen de multiplicar la base tributaria proyectada por la tasa tributaria efectiva estimada. Lo atractivo de este método es su simplicidad, así como el hecho de que no es preciso conocer en detalle el sistema tributario ni las disposiciones de la legislación tributaria. Por

<sup>29</sup>Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "A Comparative Study of Personal Income Tax Models", París, 1988.

<sup>30</sup>Un modelo relativamente pequeño elaborado por el Departamento de Finanzas de Australia se examina en Johnston, H.N. y D.S. Harrison, "Modelling the Interactions Between the Economy and the Budget", Departamento de Finanzas de Australia, noviembre de 1985.

ejemplo, si un impuesto general sobre las ventas presenta una complicada estructura de tasas y exenciones, podemos limitarnos a observar la serie del ingreso fiscal obtenido mediante el tributo y la serie de gastos de consumo privado, y luego calcular la relación entre las primeras y las segundas, que constituye la tasa efectiva del impuesto sobre las ventas. Este cálculo puede hacerse sin necesidad de conocer la estructura del impuesto, e inclusive sin conocer la tasa tributaria legal. Luego, tomando como base la proyección del consumo privado, podemos proyectar el ingreso fiscal del impuesto sobre las ventas. También es posible calcular la tasa tributaria efectiva en relación con el PIB. Por ejemplo, si la tasa efectiva del impuesto sobre las ventas, expresada en relación con el consumo privado es del 10%, y el consumo privado observado en el período anterior como proporción del PIB es 0,5, la tasa tributaria efectiva, expresada como proporción del PIB, es del 5% ( $10\% \times 0,5$ ).

El hecho de que el método de la tasa tributaria efectiva sea sencillo explica su utilización generalizada en muchos países. Este método se basa en tres supuestos importantes:

- Que la estructura de la base tributaria no varíe. Si la composición de la base tributaria se modifica de un período al siguiente, el método de la tasa tributaria efectiva necesariamente dará lugar a proyecciones del ingreso fiscal menos precisas.
- Que el sistema tributario no varíe. Si la estructura o el nivel de las tasas, la cobertura y las exenciones se modifican, no basta tener en cuenta la tasa tributaria efectiva, sino que se requerirán datos y ajustes adicionales.
- Que el coeficiente de cumplimiento no varíe. Si se modifica el nivel de cumplimiento de la legislación tributaria por parte de los contribuyentes, la tasa tributaria efectiva dará lugar a una subestimación o sobrestimación del ingreso fiscal. En períodos de gran inflación, inestabilidad económica y aumento de la economía subterránea es frecuente que los coeficientes de cumplimiento de obligaciones tributarias se reduzcan.

### **Método basado en la elasticidad tributaria**

Este método, ampliamente utilizado para estimar el ingreso fiscal, consiste en aprovechar la relación estable entre la variación porcentual de los ingresos provenientes de determinado tributo y la variación porcentual de la base tributaria, suponiendo que el sistema tributario no varía en el período en cuestión. El supuesto de un sistema tributario estable es necesari-

rio dado que la variación del ingreso fiscal proveniente de un tributo se descompone en dos partes: una corresponde a la variación de la base tributaria y otra que corresponde a la variación del sistema tributario (comprendida la variación de la tasa tributaria, la estructura tributaria, la cobertura del tributo, el sistema de administración tributaria, etc.). Dada la estimación de la elasticidad de un tributo dado y la proyección de la variación porcentual de la base tributaria correspondiente, para proyectar el ingreso tributario basta multiplicar la variación porcentual de la base tributaria por la elasticidad.

La principal virtud del método basado en la elasticidad es que si bien es difícil estimar con precisión esta última, suele ser posible estimar una gama de valores para la misma, especialmente en el caso de los impuestos sobre la renta y sobre las utilidades. Esa información se basa en la experiencia del mismo país o de países similares en cuanto a nivel de ingreso y estructura económica. Esas estimaciones de razonabilidad de las elasticidades son útiles, especialmente cuando en general se carece de datos históricos para realizar una estimación estadística del valor de la elasticidad.

En general, la elasticidad de los impuestos inmobiliarios, expresada en relación con el PIB nominal, es considerablemente inferior a la unidad, lo que obedece a retrasos en la revaluación de la base tributaria. La elasticidad de un impuesto tiende a ser igual a la unidad cuando la estructura de sus tasas es proporcional, en lugar de progresiva; cuando se aplica mediante un sistema *ad valorem*; y cuando la recaudación no sufre retrasos considerables. La elasticidad de los impuestos dotados de una estructura de tasas progresiva tiende a ser superior a la unidad. También la elasticidad puede reducirse en un contexto de alta inflación. El principal inconveniente del método de la elasticidad es que no se tienen en cuenta las variaciones pasadas y futuras del sistema tributario. Como ya se señaló, cuando el sistema tributario sufre cambios, esas modificaciones deben tenerse en cuenta a los efectos de proyectar el ingreso fiscal.

### **Método del ajuste proporcional**

Cuando el sistema tributario varía frecuentemente, la elasticidad de un impuesto debe estimarse reajustando los datos del ingreso tributario de modo que reflejen los efectos de los cambios del sistema tributario<sup>31</sup>. Este reajuste puede efectuarse tomando

<sup>31</sup>Si esos cambios del sistema tributario son relativamente escasos, pueden tenerse en cuenta en el marco de un procedimiento de estimación basado en regresiones mediante la inserción de una variable ficticia en el enunciado de la ecuación (véase el recuadro 3.9).



como base una estimación exógena de los efectos de la variación del sistema sobre el ingreso tributario en cada ejercicio. No obstante, a veces se utiliza un método simple basado en un reajuste proporcional: Si en determinado ejercicio la variación del sistema tributario provoca cierta variación del ingreso tributario, es posible reajustar también, en la misma proporción, el ingreso tributario de ejercicios anteriores, para realizar comparaciones con las cifras más recientes. En este método se supone que la variación del sistema tributario influye en forma estable y proporcional sobre la recaudación de los tributos.

Para estimar el ingreso fiscal vinculado con determinada estructura tributaria deben separarse las variaciones del ingreso fiscal que tienen lugar automáticamente al producirse el crecimiento del PIB de las que obedecen a la variación discrecional del sistema tributario. Para hacer esta distinción es preciso transformar las series observadas del ingreso fiscal en las series hipotéticas que se habrían registrado si no se hubieran producido cambios discretos del sistema tributario de un ejercicio de referencia. En general, ese punto de referencia arbitrario es el ejercicio fiscal más reciente de una serie de datos del ingreso fiscal.

Supongamos que,  $T_1, T_2, \dots, T_5$  son los valores del ingreso tributario de un período de cinco años, que se elige al año 5 como año de referencia, y que la variación discrecional del sistema tributario se produjo en los años 2 y 4, siendo  $D_2$  y  $D_4$ , respectivamente, su impacto estimado sobre el ingreso fiscal de esos ejercicios. En consecuencia, la expresión  $T_4 / (T_4 - D_4)$  representa la relación entre el ingreso fiscal real y el que se habría producido si no se hubiera introducido una variación discrecional en el año 4. Por lo tanto, todos los niveles anteriores del ingreso fiscal deben reajustarse por este factor para obtener el ingreso fiscal que se habría recaudado si la variación del sistema tributario en el año 4 se hubiera producido también en años anteriores. Análogamente, el ingreso fiscal de los años anteriores al año 2 deben también reajustarse por un factor de  $T_2 / (T_2 - D_2)$ . La serie de ingresos fiscales ajustados,  $AT_i$ , aparecen en el recuadro 3.7.

Por lo tanto, para aplicar el método del ajuste proporcional, no sólo hay que contar con los datos provenientes del ingreso tributario obtenido, sino que además es preciso estimar los efectos sobre el ingreso fiscal de la variación discrecional del sistema tributario. En algunos casos esas estimaciones son preparadas por las autoridades fiscales y se conocen conjuntamente con las estimaciones presupuestarias. Cuando una variación discrecional se va produciendo a lo largo del año

#### Recuadro 3.7

##### Ejemplo de aplicación del método del ajuste proporcional

$$AT_1 = T_1 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right) \left( \frac{T_2}{T_2 - D_2} \right)$$

$$AT_2 = T_2 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right)$$

$$AT_3 = T_3 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right)$$

$$AT_4 = T_4$$

$$AT_5 = T_5$$

No se requiere ajuste alguno para el año 5, porque la variación del sistema tributario en el año 4 ya se ha tenido en cuenta en el sistema imperante en el año 5. En el apéndice 3.3 se presenta una fórmula general del ingreso fiscal ajustado en el año  $t$ .

es necesario ajustar la base tributaria teniendo en cuenta el cronograma y las repercusiones de la variación del sistema tributario a lo largo de todo el año. Pese a su aparente sencillez, en algunas situaciones el método del ajuste proporcional plantea dificultades prácticas. Cuando en el mismo año el sistema tributario sufre varias modificaciones no es fácil estimar el impacto de estas últimas sobre el ingreso tributario.

Si pudiera elaborarse una serie del ingreso fiscal ajustado correspondiente a un período razonablemente largo, la elasticidad de cierto tributo podría estimarse mediante la regresión:

$$\log AT = a + b \log B \quad [3.7]$$

donde  $\log$  es el logaritmo natural,  $B$  es la base tributaria y  $b$  es la elasticidad estimada. Esta relación de regresión puede utilizarse también para realizar una proyección del ingreso tributario del período  $t + 1$ . No obstante, quizá no sea posible estimar la elasticidad mediante una regresión si se carece de datos suficientes o éstos no son adecuados. En este caso puede calcularse una elasticidad media para el período tomando como base una serie de datos del ingreso tributario ajustado. En el recuadro 3.8 se analiza el uso de variable ficticia en la regresión que capta la variación discrecional del tributo a lo largo del tiempo.

**Recuadro 3.8**  
**Técnica de regresión**

Si se carece de información sobre los efectos-ingreso fiscal de las modificaciones discrecionales del tributo, pero los ejercicios en que se han producido esas modificaciones son pocos en relación con la muestra de datos del ingreso, la elasticidad puede estimarse a través de datos de recaudación de los impuestos mediante una estimación econométrica con variables ficticias que permitan aislar el efecto discrecional. Las variables ficticias “captan” la variación de la relación creada por los cambios discrecionales, como en

$$\log T_t = a + (b + cDUM_i) \log GDP_t$$

en que

$$DUM_i = 0 \text{ en los ejercicios en que no se introducen cambios discrecionales,}$$

$$DUM_i = 1 \text{ en ejercicios en que se introducen cambios discrecionales}$$

El coeficiente  $b$  mide la elasticidad tributaria, sin tener en cuenta el efecto de la variación discrecional del ingreso tributario obtenido en el ejercicio  $i$ , y  $(b + c)$  mide el dinamismo, teniendo en cuenta el efecto discrecional.

**Método pragmático de proyección del ingreso fiscal**

En el caso de reformas estructurales e institucionales, las relaciones entre el ingreso fiscal y las bases tributarias representativas ya no son muy útiles para proyectar el ingreso fiscal, particularmente cuando se sustituyen unas categorías tributarias por otras. En este contexto, el procedimiento práctico para proyectar el ingreso tributario de corto plazo comprende varias etapas:

i) Deben identificarse las modificaciones experimentadas por el sistema tributario durante el ejercicio, ya que afectan a los resultados del sistema tributario existente al final del ejercicio. En otras palabras, el ingreso fiscal del ejercicio base debe reflejar fielmente la estructura del sistema tributario, incluida toda variación del coeficiente de cumplimiento que haya tenido lugar durante el ejercicio.

ii) Deben aplicarse estimaciones brutas de elasticidad a las principales categorías de bases tributarias. También puede utilizarse el método de la tasa tributaria efectiva para estimar el ingreso proveniente de las principales categorías tributarias.

iii) Finalmente debe calcularse el impacto, sobre el ingreso fiscal, de toda medida prevista para el ejercicio de la proyección.

Haciendo abstracción de la variación del sistema tributario (en relación con la cual ya se ha efectuado un ajuste), el ingreso tributario está en función de la base tributaria ajustada y de la elasticidad del ingreso tributario frente a la variación de la base tributaria. En casos en que no se conocen las dimensiones de la base representativa en el período de la proyección, podemos utilizar información referente a la elasticidad de la base representativa con respecto al PIB, usando estimaciones anteriores.

La elasticidad del ingreso tributario en relación con el PIB (elasticidad global) puede descomponerse del modo siguiente:

$$\frac{d \log AT_t}{d \log Y_t} \cong \frac{d \log AT_t}{d \log B_t} \times \frac{d \log B_t}{d \log Y_t} \quad [3.8]$$

donde

$B$	=	base tributaria representativa
$AT$	=	ingreso fiscal ajustado
$Y$	=	PIB al costo de los factores (a precios corrientes)

Las ventajas analíticas que supone la división de la elasticidad global pueden ilustrarse mediante el ejemplo simple presentado en el recuadro 3.9. Este ejemplo muestra que puede ser útil desglosar la elasticidad global para saber en qué medida los resultados tributarios globales obedecen a la ampliación de la base tributaria o a otros factores, como el carácter progresivo de las tasas tributarias o una mejor administración tributaria.

**3. Criterios de proyección del ingreso no tributario**

En general, el ingreso fiscal no tributario comprende ingresos por concepto de renta de la propiedad, los resultados de operación de las empresas públicas, comisiones y cargos, multas y, en algunos casos, utilidades del banco central. Es difícil establecer una relación sistemática entre esas partidas y determinada base, debido a su carácter inestable. No obstante, en algunos casos

**Recuadro 3.9****Ejemplo de subdivisión de la elasticidad***(Elasticidad)*

	Elasticidad global	Elasticidad entre impuesto y base	Elasticidad entre base y PIB
Caso 1	2,0	1,0	2,0
Caso 2	0,5	1,0	0,5
Caso 3	0,5	0,5	1,0

**Caso 1:** La alta elasticidad global refleja un acelerado crecimiento de la base tributaria (importación de bienes de consumo) en comparación con el incremento del PIB.

**Caso 2:** La baja elasticidad global obedece a un incremento relativamente pequeño de la base tributaria. Esta situación puede plantearse en el contexto de una política de sustitución de importaciones que frene el aumento de la importación de bienes de consumo.

**Caso 3:** La misma elasticidad global que en el Caso 2 refleja ahora una escasa elasticidad entre el tributo y la base. Ello puede deberse a que el sistema de recaudación de tributos sobre la importación está mal administrado o está dotado de un régimen liberal de exenciones. Es probable que se obtengan los mejores resultados a través del análisis de las elasticidades así fragmentadas cuando se dispone de datos referentes a una base representativa estrechamente vinculada con la base tributaria legal.

pueden estimarse partidas individuales del ingreso no tributario tomando como base los resultados del pasado. También puede suponerse que las mismas varían en forma aproximada en proporción al PIB. En todo análisis del ingreso no tributario deben aplicarse criterios razonables, dada la falta de relaciones sistemáticas con bases representativas.

## B. Proyección del gasto

En comparación con el ingreso fiscal, existe un margen menor para estimar el nivel del gasto público a partir de relaciones económicas. El carácter político del proceso de adopción de decisiones referentes al gasto público hace que una parte del mismo esté sujeto a medidas discrecionales. A los efectos de proyección, el gasto puede dividirse en dos categorías: el que puede reducirse a corto plazo, y por lo tanto es discrecional, y el que no lo es. Esta última categoría comprende los pagos de intereses, determinados por el volumen de la deuda pública y la estructura de tasas de interés imperante. Otras categorías económicas del gasto que son en parte endógenas y en parte discrecionales son los pagos del seguro social, incluidos los beneficios de desempleo y jubilatorios, y sueldos y salarios. Este último está determinado por el número de empleados públicos, las escalas de remuneraciones vigentes y la situación en el mercado de trabajo. Por lo tanto, para elaborar proyecciones sobre el gasto se debe aprovechar todo conocimiento que se posea sobre las relaciones económicas y los datos disponibles sobre parámetros, a fin de estimar el

componente endógeno. Luego se puede estimar el componente discrecional tomando como base políticas actuales.

### 1. Sueldos y salarios

El gasto en sueldos y salarios, que constituye una de las principales categorías del gasto corriente, es afectado por las reformas institucionales encaminadas a reestructurar al sector público. Para realizar proyecciones sobre el gasto salarial deben tenerse en cuenta las intenciones del gobierno con respecto a las dimensiones de la administración pública y a la variación estimada del promedio de los salarios.

### 2. Subsidios y transferencias

En una economía de mercado estable cabe pensar que los subsidios y las transferencias sociales obedecen en gran medida a factores endógenos, basados en el sistema de bienestar social vigente. En cambio, en una economía en que el sector público se esté reduciendo, la disminución de los subsidios y de las atribuciones del Estado constituyen objetivos clave de la política económica. Por lo tanto, esos gastos están estrechamente vinculados con las decisiones gubernamentales referentes al alcance y al ritmo de las reformas en muchos ámbitos, especialmente en lo que atañe a la reforma de los precios, la reestructuración y privatización de empresas estatales y la reforma del sistema de seguridad social. En consecuencia, toda proyección sobre los pagos de subsidios y transferencias depende en gran medida de la información referente a las decisiones de política pública en materia de reforma

estructural y de las medidas de política económica específicas previstas.

### **3. Gasto en otros bienes y servicios**

Conjuntamente con el gasto salarial, los gastos en bienes y servicios constituyen los principales desembolsos operativos del sector público, y habitualmente son los más afectados por las medidas de reducción del gasto. A los efectos de proyectar el gasto en bienes y servicios es importante tener en cuenta la distinción entre la evolución del volumen y de los precios y los procedimientos de control del gasto que se aplican en el país. Por ejemplo, en un régimen de estricta limitación del gasto en efectivo, el volumen se reducirá si los precios aumentan más de lo previsto, de modo que no sería pertinente realizar proyecciones basadas en volúmenes fijos de bienes y servicios.

También es necesario decidir el índice de precios adecuados para deflactar las adquisiciones de bienes y servicios realizadas por el sector público, así como otras categorías de gastos. En general, el índice de precios pertinente no coincidirá con el índice general de precios de la economía (es decir el deflactor del PIB). Generalmente se cree que los precios de la producción del sector público aumentan más rápidamente que los de la producción del sector privado, debido a que el aumento de la productividad es más lento en el sector público. Al proyectar el gasto en bienes y servicios es conveniente tener en cuenta este fenómeno. También debe utilizarse la información con que se cuenta sobre el contenido de importación del gasto público en bienes y servicios. Por ejemplo, el costo de bienes importados tales como el petróleo se vería afectado por la variación del tipo de cambio.

### **4. Pago de intereses**

En muchos países, el incremento de la deuda pública hace que aumente la importancia de los pagos de intereses en el presupuesto. A fin de realizar proyecciones sobre los pagos de intereses es necesario conocer: i) el monto contratado y por contratar de deuda; ii) la composición de la deuda (interna o externa); iii) el perfil de madurez de la deuda; iv) la estructura de tasas de interés aplicables al perfil de madurez de la deuda pública, y v) el monto de la deuda al que se aplican tasas de interés fijas y el monto al que corresponden tasas de interés flotantes.

Las tasas de interés aplicables a la deuda interna se ven afectadas en parte por la estrategia de financiamiento del déficit y por la orientación de la política monetaria. Por lo tanto, esas políticas deben

considerarse a los efectos de proyectar el gasto por concepto de intereses. La información referente a los pagos de intereses de la deuda externa previstos pueden obtenerse en la entidad pública competente. Esta información se reajusta de modo de tener en cuenta los pagos de intereses de deudas pactadas pero que no figuran en el programa de pagos, o cuyos intereses se hacen exigibles en el ejercicio de la proyección. Para realizar ese ajuste puede ser necesario estimar las necesidades de financiamiento a corto plazo, la tasa de interés y el tipo de cambio.

### **5. Gasto de capital**

En general, se estima que el gasto de capital se reajusta en mayor medida que el gasto corriente, y con frecuencia es el más afectado por los programas de restricción fiscal. En la práctica, sin embargo, los proyectos de capital no pueden activarse y desactivarse tan fácilmente, en especial cuando dependen de fuentes externas de financiamiento concesionario. De hecho, en la mayoría de los países el gasto de capital de un ejercicio se establece en el contexto de un programa de inversión plurianual rotatorio, sujeto a modificaciones anuales basadas en restricciones de recursos y en el orden de prelación de los objetivos fiscales. Por consiguiente, a los efectos de realizar proyecciones del gasto de capital es necesario tener muy en cuenta el gasto ya previsto, que es difícil dejar sin efecto.

### **6. Financiamiento del saldo presupuestario**

El financiamiento proyectado es un residuo que se deriva de las proyecciones del ingreso y el gasto fiscales. No obstante, es necesario distinguir entre financiamiento interno y externo, y bancario y no bancario. Esas clasificaciones se realizan a la luz de la información disponible sobre financiamiento externo y sobre el margen con que cuenta el sector privado no bancario para absorber deuda pública adicional. También es necesario tener en cuenta las repercusiones de la variación del tipo de cambio sobre la contraparte en moneda local del financiamiento externo, la gama de instrumentos financieros internos disponibles y las posibles consecuencias del financiamiento no bancario sobre las tasas de interés internas.

## **V. El sector fiscal en Colombia**

A continuación se hace un breve recuento de las reformas fiscales en Colombia en la década de 1990, se analiza la evolución del sector público entre 1992

y 1996 y luego se presentan estimaciones econométricas que pueden ser útiles para proyectar los ingresos fiscales.

## A. Reformas fiscales en Colombia en la década de 1990

Las reformas fiscales que realizó Colombia a principios de la década de 1990 buscaron descentralizar el sector público, aumentar su eficiencia, e incrementar la autonomía regional y municipal. A su vez, para aumentar la eficiencia del sector público se reformó el sistema tributario y se llevaron a cabo privatizaciones, se reformó el sistema de seguridad social y se reestructuró y modernizó la administración pública. A continuación, se describen brevemente estas reformas.

### 1. La descentralización

Aunque la reforma constitucional de 1968 había diseñado un sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos regionales, la constitución de 1991 y la ley 60 de 1993 aceleraron el proceso de descentralización. Así se establecieron mecanismos de distribución de ingresos y el traspaso de responsabilidades del gasto del gobierno central a los gobiernos locales.

Para distribuir los ingresos entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales, se establecieron cuatro mecanismos. El primer mecanismo es el *situado fiscal*, según el cual el gobierno central debe transferir automáticamente un porcentaje de sus ingresos a los departamentos para financiar gastos corrientes en salud y educación. Este porcentaje se fijó en 14%, 15%, 16% y 17% en 1993, 1994, 1995 y 1996, respectivamente. El segundo mecanismo es el de participación municipal, el cual destina transferencias a los gobiernos locales para financiar gastos corrientes y de capital de servicios básicos en educación, salud y agua. Mediante este mecanismo, el porcentaje de ingresos corrientes del gobierno central transferido a los gobiernos municipales alcanzó 22,5% en 1993, 23,0% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,0% en 1996. El tercer mecanismo es el de los fondos de cofinanciación, según el cual existen fondos del gobierno central que pueden ser utilizados por las regiones si éstas consiguen fondos para financiar la parte de los proyectos que no es cubierta por el gobierno central. Finalmente, el cuarto mecanismo es el Fondo Nacional de Regalías, el cual se estableció a raíz de los descubrimientos petroleros de principios de la

década y beneficia fundamentalmente a las regiones productoras de petróleo.

Dado que el gobierno central transferiría un alto porcentaje de sus ingresos, la ley de descentralización estipuló que, para evitar desequilibrios fiscales, la responsabilidad de los gastos se debería transferir una vez que los gobiernos departamentales y municipales establecieran adecuados sistemas de contabilidad. Estas responsabilidades comprenden las áreas de educación, salud, vivienda, servicio de agua y alcantarillado, caminos locales y programas de reducción de pobreza. Finalmente, es importante anotar que en la medida en que los mayores ingresos de los departamentos y municipios les permitieron tener un mayor nivel de endeudamiento, se promulgó una nueva ley (la ley de endeudamiento territorial) para reducir este tipo de financiamiento.

### 2. Reformas tributarias

En la década de 1990 se llevaron a cabo varias reformas tributarias con el objeto de reducir las distorsiones existentes y fomentar la formación de capital, simplificar el sistema tributario, y aumentar la dependencia de la tributación de actividades domésticas para apoyar la liberalización del comercio exterior.

Las distorsiones que desincentivaban a las empresas a financiarse a través de acciones se redujeron con medidas tales como la disminución del impuesto sobre las ganancias de capital sobre las acciones, la eliminación gradual del deducible que se atribuía al componente inflacionario de los intereses, y la eliminación del impuesto sobre la propiedad de acciones. Para simplificar el sistema tributario en 1991 y 1993, se amplió la base del impuesto al valor agregado (IVA) para cubrir actividades antes exentas tales como los hoteles, restaurantes y servicios de limpieza, transporte aéreo y cargas y seguros. Por su parte, ya que se preveía que la liberalización del comercio exterior traería consigo la caída en ingresos fiscales, en 1991 se aumentó la tasa del IVA del 10% al 12%. Posteriormente, en la medida en que este incremento no fue suficiente para compensar la caída de los ingresos de comercio exterior y financiar el aumento en gastos sociales ordenado por la constitución, en 1993 se elevó temporalmente la tasa del IVA hasta 14%.

A finales de 1995, se realizó otra reforma tributaria. El elemento central de esta reforma fue el aumento de la tasa del IVA del 14% al 16% de manera permanente, evitándose así que la tasa se redujera al 12% en 1997. Esta reforma también volvió permanente el incremento en la sobretasa a

la renta de los individuos y de las empresas<sup>32</sup>, aunque las redujo desde 37,5 % hasta 35,0%.

### **3. Privatización**

El programa de privatizaciones comprendió, entre otros, la concesión de la telefonía celular que ascendió a US\$1.200 millones. Además, en 1993 el Instituto de Fomento Industrial (IFI) vendió su participación en 21 empresas industriales, lo cual reportó ingresos de US\$50 millones al sector público. Asimismo, en el sector de transportes y comunicaciones, la autoridad de puertos (COLPUERTOS) fue desmantelada y tres puertos fueron vendidos. La participación del sector privado se permitió también en ferrocarriles, carreteras (a través de concesiones) y generación de energía.

### **4. Reestructuración y modernización de la administración pública**

Con el fin de incrementar la eficiencia del sector público, desde 1992 se eliminaron 20 entidades públicas y 12 fueron reorganizadas. Por su parte, y dado el incremento de personal en áreas vitales como el sistema judicial y las fuerzas policiales y militares, se redujo el personal en otras entidades públicas a través de privatizaciones o programas de retiro voluntario. Además, para fomentar la competencia y la eficiencia, la Ley de Servicios Públicos de 1994 contempló la desmantelación del monopolio estatal en la distribución de agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad y telefonía.

### **5. Reforma de la seguridad social**

En 1993 se reformó el sistema de seguridad social y se permitió la administración privada de fondos de pensiones bajo el mecanismo de capitalización individual. En el nuevo régimen, los trabajadores tienen libertad de elegir entre el nuevo sistema privado o permanecer en el sistema público, el cual fue refinanciado y reorganizado. Como parte de la reforma, la tasa de contribución al fondo de pensiones, sea público o privado, pasó del 8% en

<sup>32</sup>En efecto, en 1991 y con el propósito de financiar los gastos en defensa y seguridad se utilizaron diferentes impuestos temporales que abarcaron sobretasas impositivas de 25% a la renta personal, a las llamadas internacionales y a compañías petroleras, de carbón y de níquel. Estos impuestos fueron luego sustituidos en 1992 por el llamado "impuesto de guerra", que también era temporal, y buscaba financiar gastos para combatir la guerrilla y el narcoterrorismo.

1993 al 11,5% en 1994, reajustándose luego a 12,5% y 13,5% en 1995 y 1996, respectivamente.

### **B. Evolución del sector público durante 1992-96**

Las reformas fiscales determinaron en buena parte la evolución del sector público colombiano en el período 1992-96. Así, como consecuencia de estas medidas, y tomando en cuenta los ingresos por privatización, el resultado global del sector público no financiero, que en 1989 llegaba a -2,0% del PIB, logró equilibrarse en 1993. Este equilibrio en las finanzas del sector público se logró en un contexto de aumento en los gastos militares y sociales y en la inversión en carreteras y en el sector energético, particularmente en 1992-93. En este sentido, vale la pena subrayar que, además de financiarse con los recursos de las reformas fiscales descritas en la sección anterior, estos gastos se cubrieron con aumentos en los precios de la gasolina y de las tarifas del sector eléctrico.

En 1994, las cuentas fiscales continuaron equilibradas a pesar del fuerte incremento en el gasto público, a raíz del incremento en la planilla salarial del sector judicial y de las fuerzas policiales y militares<sup>33</sup>. La mejora en los precios internacionales del café y el incremento en las contribuciones al seguro social coadyuvó a lograr el equilibrio de las finanzas públicas. Estos dos factores combinados mejoraron los ingresos netos del sector público no financiero en 1,1% del PIB. En ese sentido, vale la pena resaltar la importancia de las empresas públicas en la actividad fiscal. Los ingresos fiscales provenientes de la actividad empresarial representaron un promedio anual de 5% del PIB en el período 1992-96. Estos ingresos dependen fuertemente de los precios internacionales del café y el petróleo. En efecto, dos de las empresas públicas más importantes son el Fondo Nacional del Café (FNC) y ECOPETROL, cuyos ingresos están determinados fundamentalmente por las ventas al exterior.

En 1995 y 1996 las finanzas públicas registraron déficits de 1% y 1,7% del PIB, respectivamente. Entre otras razones, este comportamiento se debió a que la transferencia de recursos de la administración central a los gobiernos subnacionales, no se acompañó del traspaso de responsabilidades de gastos, tal como estaba estipulado en la Ley de Descentralización. Así, en 1995 el déficit de la

<sup>33</sup>Si se tienen en cuenta los ingresos por privatización, el superávit del sector público no financiero llegó a 2% del PIB. En total, el programa de privatizaciones rindió cerca de US\$2.300 millones en 1994 (por ejemplo, el Banco de Colombia se vendió por US\$460 millones y los derechos de operación del servicio de telefonía celular se vendieron por US\$1.200 millones).

administración central aumentó en más de un punto porcentual del PIB con respecto a 1994 debido a las mayores transferencias a los gobiernos regionales (situado fiscal) y a los gobiernos locales (participación fiscal). Esta tendencia se acentuó en 1996. Así, el déficit de la administración central pasó de 3,0% del PIB en 1995 a 5,1% del PIB. La reducción en recaudación tributaria debido a la menor actividad económica, las transferencias a los gobiernos locales y los pagos de intereses fueron los principales factores que llevaron al deterioro de las cuentas de la administración central. Sin embargo, el efecto final sobre el resultado del sector público no financiero fue parcialmente compensado por el mejor desempeño del FNC y el sostenido incremento de las contribuciones a la seguridad social.

### C. Proyección de los ingresos fiscales en Colombia

En esta sección se incluyen resultados estadísticos correspondientes a estimaciones de funciones tributarias utilizando datos para Colombia. Se estimaron varias funciones correspondientes a las categorías tributarias más importantes: la recaudación tributaria total, como función del producto interno bruto; la recaudación del impuesto a la renta, como función del producto interno bruto; la recaudación del impuesto a los bienes y servicios, como función del consumo privado y las importaciones; y dentro de esta última categoría se estimaron dos subcategorías: la recaudación del impuesto a las ventas, como función del consumo privado y las importaciones, y los impuestos selectivos, como función del consumo privado; finalmente se estimaron los derechos de importaciones, como función de las importaciones totales. Las funciones se han estimado tomando los logaritmos naturales de las variables, para obtener así directamente la capacidad de reacción (CR) de las diferentes variables. Adicionalmente, los números que se encuentran entre paréntesis, debajo de los coeficientes de regresión, corresponden a los valores estimados del estadístico  $t$ <sup>34</sup>.

#### 1. Recaudación tributaria total

Utilizando las series que aparecen en el *Anuario de estadísticas de las finanzas públicas*<sup>35</sup>, se obtuvo la siguiente regresión:

<sup>34</sup>En general, el coeficiente de una variable explicativa de una ecuación en logaritmos se identifica como la elasticidad. Sin embargo, dada la diferenciación hecha en este capítulo, sólo se podría hablar de elasticidad si la serie de recaudación estuviese ajustada para aislar los cambios en el sistema tributario.

<sup>35</sup>Washington: Fondo Monetario Internacional, varios años.

$$\log(\text{TRIB}) = -2,91 + 1,07 \log(\text{PIB}) \quad [3.9]$$

(-24,8) (73,8)

$$R^2 = 0,99 \quad D W = 0,33 \quad \text{Error estándar} = 0,126$$

Período de estimación: 1971–96

donde  $\log$  representa el logaritmo natural de las series,  $\text{TRIB}$  representa la serie de recaudación tributaria total, y  $\text{PIB}$  representa la serie del producto interno bruto nominal. Todas las cifras se encuentran expresadas en miles de millones de pesos colombianos de cada año. El valor de  $t$  de 73,82 que se encuentra bajo el coeficiente estimado, indica que la CR estimada tiene una significación estadística superior al 99%. Su valor nos indica que si el  $\text{PIB}$  aumenta en un 1%, la recaudación tributaria total *ceteris paribus* aumentará un 1,07%.

#### 2. Recaudación por impuesto a la renta

En el caso del impuesto a la renta se usa como base sustitutiva el producto interno bruto. Por lo tanto tendríamos la siguiente regresión:

$$\log(\text{RENTA}) = -3,37 + 0,99 \log(\text{PIB}) \quad [3.10]$$

(-14,7) (33,5)

$$R^2 = 0,98 \quad D W = 0,52 \quad \text{Error estándar} = 0,21$$

Período de estimación: 1971–96

donde  $\text{RENTA}$  representa la serie de recaudación por impuesto a la renta, siendo los valores  $t$  y  $R^2$  altamente significativos. La CR estimada implica que un aumento en el  $\text{PIB}$  de 1% genera un incremento de casi 1% en la recaudación tributaria imputable a la renta.

#### 3. Recaudación por impuesto a los bienes y servicios

En esta categoría se incluyen los impuestos al valor agregado y los impuestos selectivos, destacándose en este rubro el impuesto a la gasolina y otros impuestos:

$$\log(\text{BBSS}) = -5,02 + 1,22 \log(\text{CM}) \quad [3.11]$$

(-52,3) (101,1)

$$R^2 = 0,99 \quad D.W. = 0,95 \quad \text{Error estándar} = 0,10$$

Período de estimación: 1971–96

donde  $\text{BBSS}$  representa la serie de recaudación por impuesto a los bienes y servicios, y  $\text{CM}$  representa la serie de consumo privado más importaciones. Se usa como base alternativa el consumo privado más las

importaciones, dado que el componente principal de este rubro es el impuesto a las ventas que se aplica tanto a ventas internas como a ventas de productos importados. Los valores  $t$  y  $R^2$  son todos altamente significativos. La  $CR$  superior a 1 sugiere que la base imponible y/o la tasa impositiva han sufrido importantes cambios durante el período de estimación.

#### 4. Recaudación por impuesto a las ventas

Una vez estimada la relación para la recaudación total de bienes y servicios, es útil estimar sus componentes. Para el caso del impuesto a las ventas se estima la siguiente ecuación:

$$\log(\text{VENTAS}) = -5,72 + 1,27 \log(\text{CM}) \quad [3.12]$$

(-47,8) (84,5)

$$R^2 = 0,99 \quad DW = 0,985 \quad \text{Error estándar} = 0,13$$

Período de estimación: 1971–96

donde  $VENTAS$  representa la serie de recaudación por impuesto a las ventas. Nótese que, al igual que en la estimación anterior, la  $CR$  es significativamente superior a 1, indicando que en este período se realizaron frecuentes cambios discrecionales en las tasas y la base impositiva.

#### 5. Recaudación por impuesto selectivo al consumo

Para el caso del impuesto selectivo al consumo se estima la siguiente ecuación:

$$\log(\text{SEL}) = -5,11 + 1,07 \log(\text{CP}) \quad [3.13]$$

(-41,2) (63,4)

$$R^2 = 0,99 \quad DW = 0,852 \quad \text{Error estándar} = 0,11$$

Período de estimación: 1971–96

donde  $SEL$  representa la serie de recaudación por impuesto selectivo al consumo, siendo los valores  $t$  y  $R^2$  altamente significativos. La  $CR$  estimada implica que un aumento en el consumo privado de 1% implica un incremento de casi 1% en la recaudación tributaria por impuestos selectivos.

#### 6. Recaudación por derechos a las importaciones

Para estimar los ingresos tributarios por concepto de aranceles, tomamos como variable explicativa el volumen de importaciones de Colombia, obteniendo la siguiente ecuación:

$$\log(\text{DIMP}) = -2,15 + 0,99 \log(\text{IMP}) \quad [3.14]$$

(-11,4) (33,0)

$$R^2 = 0,98 \quad DW = 0,362 \quad \text{Error estándar} = 0,27$$

Período de estimación: 1971–94

donde  $DIMP$  representa la serie de recaudación por derechos a las importaciones, e  $IMP$  representa la serie de importaciones totales de bienes y servicios no factoriales. Como en los casos anteriores, los valores de  $t$  y  $R^2$  son altamente significativos.

Es necesario advertir que las regresiones incluidas aquí son muy simples en su especificación y deben usarse con cautela como elementos de proyección. Además, las series de recaudaciones tributarias se ven influidas por factores discrecionales, tales como cambios en las tasas, cambios administrativos, etc., que introducen distorsiones en los resultados de las ecuaciones estimadas. El hecho de utilizar bases sustitutivas como son el producto interno bruto, el consumo privado agregado y las importaciones totales, y no las bases específicas establecidas en la legislación, también puede afectar los resultados. Sin embargo, el uso de agregados macroeconómicos como variables explicativas en las funciones tiene la ventaja de establecer útiles conexiones con el resto de los sectores en un programa financiero.

## VI. Ejercicios y temas de discusión

### A. Cuentas

1. Estime las diferentes definiciones de déficit fiscal usando la información sobre el flujo de caja del gobierno del primer cuadro de la página 120:

2. Utilizando los cuadros correspondientes a las operaciones del gobierno central y las operaciones de los gobiernos locales (cuadros 3.5 y 3.6 en el apéndice 3.4), consolide las cuentas del gobierno general para 1996 (cuadro 3.7 del apéndice 3.4).

3. Utilizando los cuadros correspondientes a las operaciones del gobierno general y las operaciones de las empresas públicas no financieras (cuadros 3.7 y 3.8 en el apéndice 3.4), consolide las cuentas del sector público no financiero para 1996 (cuadro 3.9 en el mencionado apéndice).

4. Discuta la estructura de financiamiento del sector público en 1996. ¿Cuáles fueron los cambios más importantes con respecto a 1995?

5. Sobre la base de los cuadros del apéndice 3.1 y tomando los supuestos que considere pertinentes, analice el efecto sobre el resultado global del sector



**Flujo de caja del gobierno**

<b>Entradas</b>	<b>1367</b>	<b>Pagos</b>	<b>1367</b>
Ingresos tributarios	1125	Remuneraciones	221
Ingresos no tributarios	47	Transferencias	581
Desembolsos de préstamos externos	146	Pago de intereses	211
Préstamos del sistema bancario	11	Compra de bienes y servicios	104
Ingresos por ventas de activos	13	Formación de capital	230
Uso de recursos de caja	2	Concesión de préstamos	20
Transferencias corrientes	23		

público no financiero de 1995 de los siguientes acontecimientos:

- Una caída de 20% en el precio del petróleo.
- Un aumento de la tasa de IVA a 20%.
- Privatización de las empresas productoras de energía eléctrica.

**B. Análisis y proyecciones**

1. Utilizando el cuadro que se presenta a continuación, discuta la optimalidad del sistema impositivo colombiano.

2. Estime la capacidad de reacción de los impuestos totales, renta, IVA, gasolina e importaciones para el período 1993–96. Estime la elasticidad del IVA y del impuesto a la renta, tomando en cuenta los siguientes impactos de las medidas: Col\$400 millones y Col\$340 millones para el IVA en 1993 y 1996, respectivamente; Col\$190 millones y Col\$620 millones para el impuesto a la renta en 1992 y 1996, respectivamente.

3. Usando la información hipotética suministrada en el siguiente cuadro, calcule en términos absolutos y como porcentaje del PIB:

- La recaudación por emisión de dinero en 1995 y 1996.
  - El impuesto inflación en 1995 y 1996.
  - Explique las diferencias entre ambas magnitudes. ¿En qué caso serían iguales?
  - Usando la información del sector real y monetario (capítulos 1 y 2, respectivamente), obtenga el señoreaje y el impuesto inflacionario para Colombia en 1995 y 1996.
4. Proyecte las cuentas fiscales para 1997 teniendo en cuenta lo siguiente:
- Para la proyección del superávit operacional de ECOPEPETROL y del Fondo Nacional del Café, y para la proyección de la deuda, use la información que se presenta en el cuadro de supuestos.
  - Para realizar las proyecciones por encima de la línea del resto de los rubros, formule los supuestos que usted considere necesarios

**Colombia: Ingresos corrientes del gobierno central**

(En millones de pesos colombianos)

	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresos corrientes	5.549	8.026	10.775	14.558	18.774
Ingresos tributarios	4.716	6.819	8.999	12.075	15.308
Impuesto a la renta	1.730	2.055	2.870	3.390	3.856
Impuestos a los bienes y servicios	1.586	2.452	3.155	3.899	5.416
Valor agregado	1.324	2.132	2.749	3.433	4.740
Ventas internas	864	1.251	1.629	2.064	3.166
Productos importados	460	881	1.120	1.369	1.574
Gasolina	262	320	406	466	676
Impuesto sobre importaciones	356	554	706	882	913
Contribuciones del seguro social	744	1.389	1.797	3.287	4.396
Otros impuestos	300	369	471	617	727
Ingresos no tributarios	582	844	1.499	2.062	2.864
Transferencias corrientes	251	363	277	421	602

Fuente: Cuadros 3.1 y 3.2 y 3.3 del apéndice 3.4.

**Información hipotética**

(En miles de millones de dólares de EE.UU.)

	1994	1995	1996
Dinero	2.000	2.800	3.500
Precios (índice)	100	150	390
PIB	8.000	12.000	26.500

con respecto a las bases sustitutivas y a las elasticidades. Considere las estimaciones obtenidas en el sector real y monetario y asuma que la elasticidad de las importaciones con respecto al PIB es de 1,2.

- c. Tome en cuenta las reformas fiscales de los años noventa. Asimismo, considere que la Ley de Transferencias estipula que el traspaso de recursos del gobierno central a los gobiernos locales y regionales crece, después de llegar a 41,5% en 1996, en un punto porcentual por año, llegando a 46,5% en el 2001.

- d. Cuando proyecte el financiamiento, tome en cuenta los resultados de las cuentas monetarias; asimismo, asuma que no hay mayor emisión interna de bonos.

5. En relación con las proyecciones que ha elaborado, analice los probables efectos de los siguientes factores sobre la evolución de los principales componentes del ingreso y el gasto fiscales en 1997:

- Menor crecimiento del producto.
- Aumento de la inflación.
- Una depreciación más pronunciada del tipo de cambio.
- Tasas de interés internacionales e internas más altas.
- Disminución del gasto de consumo.
- Aumento más acelerado de la importación.

6. Discuta el resultado de su proyección, teniendo en cuenta las interrelaciones del sector fiscal con los otros sectores de la economía. ¿Considera que existe un deterioro de las cuentas fiscales? Fundamente.

Cuadro 3.1

**Colombia: Supuestos para la proyección de las operaciones del sector público no financiero para 1997<sup>1</sup>**

	1996	Variación porcentual		1997 Tipo de cambio
		1997 Volumen	1997 Precio	
ECOPETROL	1.915,0			
Ingreso	2.607,0			
Externo (exportaciones) <sup>2</sup>	2.370,0	2,9	-11,8	10,0
Interno	237,0	2,0	20,0	
Gastos operativos	692,0	0,0	20,0	
Fondo Nacional del Café	146,0			
Ingreso	1.079,3			
Externo (exportaciones) <sup>3</sup>	981,2	2,9	-8,3	10,0
Interno	98,1	2,0	20,0	
Gastos operativos	933,3	0,0	20,0	
Deuda externa del sector público no financiero				
En millones de US\$	16.554,0			
En miles de millones de Col\$	16.636,0			
Tasa de interés internacional	5,6	6,0		
Servicio de interés de deuda de SPNF				
En millones de US\$	998,0			
En miles de millones de Col\$	1.035,0			
Deuda interna de SPNF				
Servicio de interés (miles de millones de Col\$)	2.532,0			
Deuda	8.115,0			
Tasa de interés interna	31,2	34,2		

<sup>1</sup>Cuadro ajustado con fines didácticos. Las cifras correspondientes al año 1996 son en miles de millones de pesos colombianos.

<sup>2</sup>Se supone que el 45% de las exportaciones de petróleo crudo son de ECOPETROL y que el 100% de las exportaciones de derivados de petróleo corresponden a dicha empresa.

<sup>3</sup>Se supone que el 60% de las exportaciones de café son del FNC.

### Apéndice 3.1. El nuevo *Manual de estadísticas de las finanzas públicas (Manual de EFP)*<sup>36</sup>

#### I. Introducción

El nuevo *Manual de EFP* se basa en un sistema contable que, en la medida de lo posible, ha sido armonizado con el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993)*. Esta armonización explica gran parte de las diferencias entre esta última versión del *Manual* y la versión de 1986. A continuación se resumen las principales diferencias:

- El sector del gobierno general se define sobre la base de las unidades que lo componen (las unidades gubernamentales residentes) y no de acuerdo con sus funciones. Las estadísticas se compilan a partir del conjunto de datos que mantiene cada unidad de gobierno. Los subsectores abarcan conjuntos de unidades.
- Los flujos se miden y se registran sobre una base de devengado y no en valores de caja.
- El marco analítico del sistema se ha ampliado para incluir los saldos así como los flujos. El marco abarca: i) el cuadro sobre las operaciones de gobierno, ii) el estado sobre otros flujos económicos; iii) el balance del gobierno y, iv) un estado sobre las fuentes y la utilización de los saldos de caja. El sistema integra todos los datos sobre flujos (transacciones, revaloraciones y otras variaciones de los activos y pasivos) con los datos sobre saldos. Por consiguiente, la suma del valor de los saldos en el balance al principio del período y los datos sobre flujos es igual a los saldos de fin de período indicados en el balance.
- Las transacciones se identifican, se clasifican y se separan claramente en función de su naturaleza: “ingresos y gasto” o “variación de activos y pasivos”. Además, estos últimos se clasifican como financieros o no financieros.
- A fin de permitir un análisis más exhaustivo, puede derivarse un nuevo conjunto de indicadores sobre la posición financiera del gobierno a partir de los estados financieros del sistema, incluida “la variación del patrimonio neto”.

<sup>36</sup>Este apéndice está totalmente basado en el nuevo *Manual de EFP*.

A continuación se explican en mayor detalle los principales cambios, así como cuestiones específicas abordadas en el nuevo *Manual de EFP*.

#### II. Cobertura del nuevo *Manual*

El sistema de las EFP se basa en los principios de sectorización del *SCN 1993* y define el sector del gobierno general como el “conjunto de unidades gubernamentales residentes en el país”. Las unidades del gobierno son las que tienen como principal función suministrar bienes y servicios públicos, y/o redistribuir la renta y la riqueza por medio de las transferencias. Para alcanzar ese objetivo, estas unidades están facultadas para aplicar gravámenes obligatorios, directa o indirectamente, incluidos los impuestos. El sector del gobierno general incluye el gobierno central, los gobiernos estatales y locales, y los fondos de la seguridad social (que pueden incluirse en cada nivel de gobierno o como subsector aparte).

Para efectos analíticos, la cobertura puede ampliarse a fin de obtener indicadores del sector público mediante la inclusión de todas las demás unidades controladas, directa o indirectamente, por las unidades del gobierno general o en manos de estas últimas (véase el diagrama 3.3). Los tres indicadores estándar de esta clasificación analítica son:

- El sector público no financiero que incluye el gobierno general y las empresas públicas no financieras.
- El sector público no monetario que incluye el sector público no financiero y las instituciones públicas financieras, excluidas las instituciones de depósito.
- El sector público que incluye todas las instituciones y niveles del sector público.

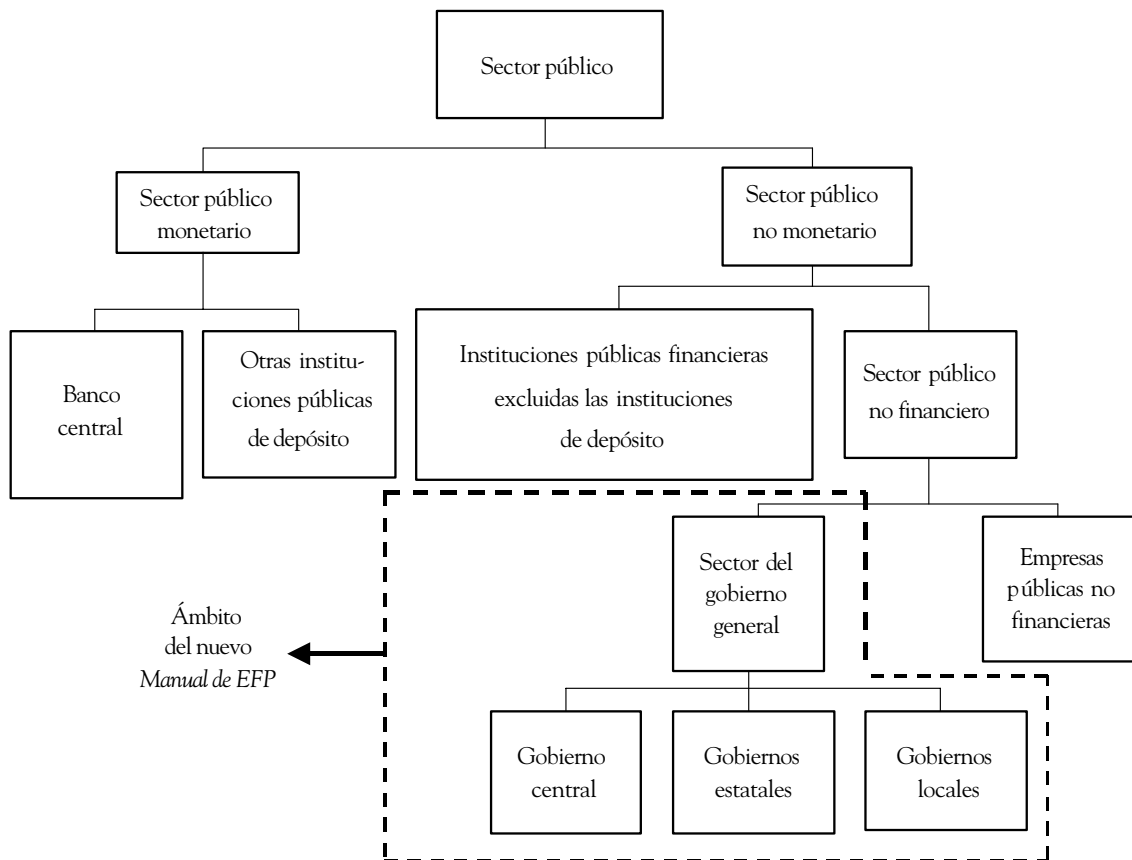
#### III. Flujos, saldos y normas contables

Como se indica en el Diagrama 3.3, el sistema de las EFP permite la completa integración de los saldos y de los flujos. Ello significa que, en cualquier período:

$$V_{j1} = V_{j0} + F_{j1}$$

siendo  $V_{j1}$  y  $V_{j0}$  los valores de la partida  $j$  en el balance correspondiente a los períodos 1 y 0, respectivamente, y  $F_{j1}$  el valor acumulado de todos los flujos que afectan a  $V_{j1}$  entre los períodos 1 y 0.

Diagrama 3.3  
Composición del sector público



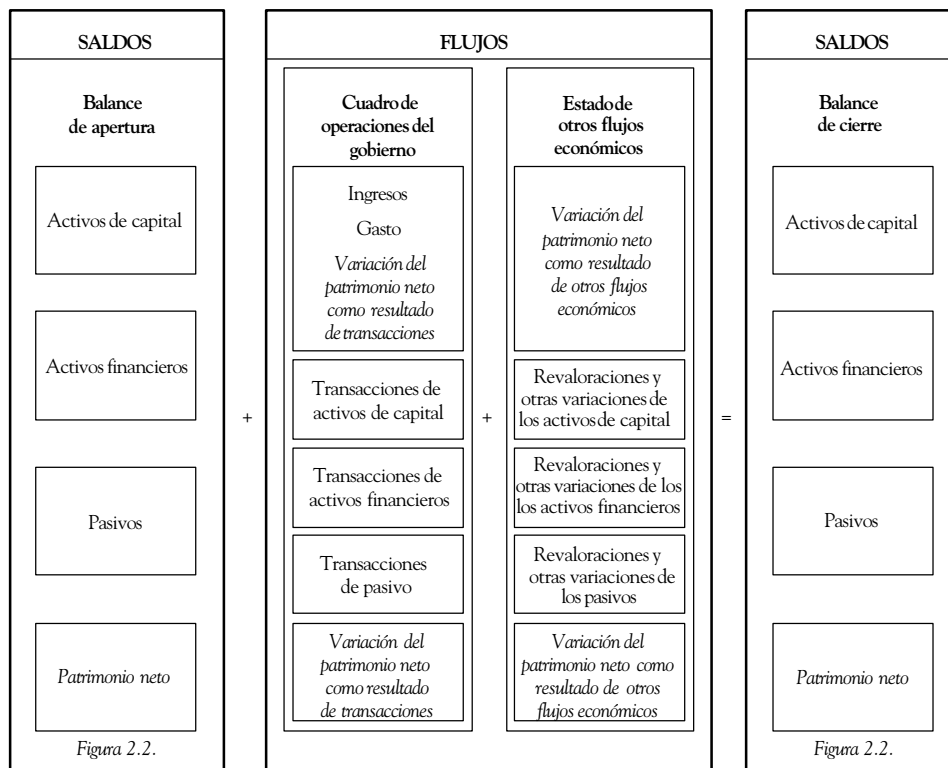
Para que pueda efectuarse la integración, se calculan dos tipos de flujos: Las transacciones (indicadas en el cuadro de las operaciones de gobierno) y los otros flujos económicos (indicados en el estado sobre otros flujos económicos). Las transacciones representan la interacción entre dos unidades y pueden clasificarse como intercambios si una de las unidades proporciona bienes, servicios o activos a otra unidad y se registra una contrapartida por el mismo valor, o como transferencias, si no hay contrapartida. Los otros flujos económicos abarcan variaciones del volumen o del valor de un activo o de un pasivo que no son transacciones (por ejemplo, la condonación de deudas, la destrucción de un activo o cambios de valoración, los cuales se clasifican como ganancias o pérdidas por tenencias).

De conformidad con el principio de devengado, los flujos se registran en el momento en que se crea, se permuta, se transforma o se agota el valor económico. Si no se produce simultáneamente un pago en efectivo, se registra un monto por cobrar

o por pagar (que se incluye en las partidas de financiamiento). Análogamente, los impuestos deben registrarse en el momento en que se producen las actividades o las transacciones que dan lugar a la obligación impositiva. Asimismo, las transacciones de bienes y activos no financieros se registran cuando se produce el traspaso jurídico de la propiedad; las transacciones de servicios se contabilizan en el momento en que se prestan.

Todos los flujos y saldos deben valorarse a precios de mercado. Los flujos en moneda extranjera deben convertirse en valores expresados en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en el momento de registro. Los saldos deben convertirse al tipo de cambio correspondiente a la fecha del balance. (En ambos casos, se debe utilizar el tipo medio entre los tipos comprador y vendedor). Toda diferencia entre los valores registrados en dos períodos correspondiente a la misma transacción, o rubro del balance, debe contabilizarse como una ganancia o una pérdida por tenencias.

Diagrama 3.4  
Marco analítico



#### IV. Marco analítico

En el diagrama 3.4 se presenta un resumen del marco analítico. Como ya se indicó, existen cuatro tipos de estados financieros: el balance, el cuadro de operaciones del gobierno, el estado correspondiente a otros flujos económicos, y el estado de fuentes y usos de los saldos de caja.

En el cuadro sobre las operaciones del gobierno se presentan las transacciones del sector del gobierno general efectuados en un período contable determinado. Las transacciones se clasifican como ingresos (o gasto) si aumentan (o reducen) el patrimonio neto, como activos de capital, si dan lugar a una variación del saldo de un activo no financiero, y como financiamiento si modifican el saldo de un activo o pasivo financiero. En este marco, la adquisición o la construcción de un activo de capital no se clasifica como un gasto porque no da lugar a una variación del patrimonio neto (sólo cambia su composición). Se consideran cuatro tipos de activos de capital: los activos fijos, las existencias, los objetos valiosos y los activos no producidos (por ejemplo, tierras o activos de subsuelo). Las transacciones clasificadas en el

rubro de financiamiento incluyen la adquisición o enajenación de activos financieros con fines de política fiscal (equivalente a préstamos netos en la versión de 1986) o de gestión de la liquidez (transacciones a precios de mercado, equivalente al financiamiento en la versión de 1986). En el cuadro de operaciones del gobierno figuran tres resultados importantes:

- Resultado neto en operaciones: Ingresos menos gasto (incluido el consumo del capital fijo); equivale a la variación del patrimonio neto.
- Préstamos/empréstitos netos: Resultado neto en operaciones menos la adquisición neta de activos de capital; equivale también a las necesidades totales de financiamiento (aumento neto de los activos financieros menos aumento neto de los pasivos financieros).
- Resultado de políticas: Préstamos/empréstitos netos menos la adquisición neta de activos financieros con fines de política (no valorado sobre una base de mercado). Este saldo equivale al valor devengado del déficit/superávit global de la versión de 1986.

Los siguientes conceptos también se utilizan para describir la situación financiera del gobierno:

- Ahorro neto: Equivale al resultado neto en operaciones menos las transferencias netas de capital (efectos por cobrar deducidos los

efectos por pagar). Este indicador se utiliza en el análisis de la sostenibilidad fiscal.

- Saldo primario: Equivale a Préstamos/empréstitos netos más intereses netos por pagar.

En las figuras 3.1 y 3.2 se presenta la estructura básica de los estados financieros del gobierno.

Figura 3.1  
**Operaciones del gobierno**

**I. Transacciones que afectan al patrimonio neto**

1.	Ingresos (dan lugar a un aumento del patrimonio neto)		
1.1	Impuestos		
1.2	Contribuciones a la seguridad social		
1.3	Donaciones		
1.4	Otros ingresos		
2.	Gastos (dan lugar a una disminución del patrimonio neto)		
2.1	Remuneraciones de los empleados (sueldos y salarios)		
2.2	Utilización de bienes y servicios		
2.3	Gastos de propiedad (intereses y alquiler)		
2.4	Subvenciones		
2.5	Donaciones		
2.6	Prestaciones sociales		
2.7	Otros gastos		
2.8	Gastos por consumo de capital fijo		
-----			
3.	<i>Saldo bruto en operaciones</i>	=	1 - 2 + 2.8
-----			
4.	<i>Saldo neto en operaciones</i>	=	1 - 2
-----			

**II. Transacciones de activos de capital**

5.	Adquisición neta de activos de capital		
5.1	Activos fijos		
5.2	Variación de existencias		
5.3	Objetos valiosos		
5.4	Activos no producidos		
-----			
6.	<i>Préstamos/empréstitos netos = Necesidades de financiamiento del gobierno</i>	=	4 - 5
-----			

**III. Transacciones de activos y pasivos financieros = Financiamiento**

7.	Adquisición neta de activos financieros (en condiciones distintas a las de mercado)		
-----			
8.	<i>Resultado de política</i>	=	6 - 7
-----			
9.	Adquisición neta de activos financieros utilizados en la gestión de liquidez		
10.	Emisión neta de pasivos		
10.1	Internos		
10.2	Externos		

Figura 3.2  
**Balance del gobierno**

	Balance de apertura	Balance de cierre
<b>Activos de capital</b>		
Activos fijos		
Existencias		
Activos no producidos		
<b>Activos financieros</b>		
Adquiridos en consideraciones distintas a las de mercado		
Participaciones de capital		
Banco central		
Otras instituciones financieras		
Instituciones no financieras		
Activos financieros que no sean participaciones de capital		
Adquiridos con fines de gestión de la liquidez		
Banco central		
Otras instituciones financieras		
Todas las demás unidades		
<b>Pasivos</b>		
Internos		
Banco central		
Otras instituciones financieras		
Todas las demás unidades		
Externos		
Gobierno general		
Todas las demás unidades		
-----		
<i>Saldo financiero neto</i>	=	<i>Activos financieros menos pasivos</i>
<i>Patrimonio neto</i>	=	<i>Activos totales menos pasivos</i>

### Apéndice 3.2. Algunas fuentes de ingreso tributario y sus bases representativas<sup>1</sup>

Fuentes del ingreso tributario		Posibles bases representativas	
<b>A. Impuestos sobre la renta neta y las utilidades</b>			
1.	De las sociedades	1a.	Utilidades de las sociedades, derivadas de las cuentas nacionales.
		1b.	Proporción del producto interno bruto que corresponde a las principales bases (por ejemplo, valor agregado en el proceso manufacturero)
2.	De las personas físicas	2.	Sueldos y salarios y otra renta privada, tomados de las cuentas nacionales
<b>B. Impuestos o aportes del seguro social</b>			
3.	Empleador	3.	Sueldos y salarios
4.	Empleado	4.	Sueldos y salarios y renta personal no salarial de contribuyentes
<b>C. Impuestos sobre la propiedad</b>			
5.	Inmueble	5.	Alquileres
6.	Riqueza personal	6.	Renta nacional
7.	Impuestos sobre las herencias y donaciones	7.	Índices demográficos de decesos y número de personas pertenecientes a las más altas categorías de rentas
8.	Traslaciones de dominio	8.	Valor de los inmuebles urbanos y número de transacciones
<b>D. Impuestos sobre la producción, el consumo y las ventas</b>			
9.	Ventas, o valor agregado	9.	Gasto de consumo privado o categorías de productos básicos adecuadamente clasificados
10.	Impuestos específicos sobre el consumo	10.	Cifras de producción y consumo de los principales productos básicos sujetos a impuestos específicos sobre el consumo
11.	Utilidades de monopolios fiscales	11.	Valor o volumen del consumo de productos de monopolios fiscales
<b>E. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>			
12.	Derechos de importación	12.	Valor y volumen del total de la importación o, de ser posible, valor y volumen de las principales categorías de importaciones
13.	Derechos de exportación	13.	Valor y volumen de las principales exportaciones
14.	Juntas de comercialización de exportaciones	14.	Estimación de las utilidades de las exportaciones de que se trate
15.	Utilidades cambiarias	15.	Valor de las transacciones cambiarias
16.	Tipos de cambio	16.	Valor de las transacciones cambiarias
<b>F. Otros tributos</b>			
17.	Licencias para empresas y profesionales	17.	Número de licencias expedidas



Fuentes del ingreso tributario		Posibles bases representativas	
18.	Impuestos de capacitación o impuestos personales	18.	Datos demográficos sobre las categorías de edades y sexos pertinentes
19.	Impuestos de timbres	19.	Valor de importantes categorías de las transacciones de que se trate y frecuencia estimada de las transacciones
20.	Todos los demás tributos sobre la renta, la propiedad, la producción y el comercio	20.	Renta nacional

<sup>1</sup>Este cuadro ha sido adaptado de Chand, Sheetal, "Some Procedures for Forecasting Tax Revenue in Developing Countries", DM/75/91, Fondo Monetario Internacional, octubre de 1975.

### Apéndice 3.3. Método del ajuste proporcional: Caso general<sup>37</sup>

Suponga las siguientes series de datos observados referentes al ingreso fiscal en los años 1 a n:

$$T_1, T_2, \dots, T_{n-1}, T_n$$

en que n es el último año.

Suponga que la siguiente serie capta el efecto sobre el ingreso fiscal estimado de las variaciones discrecionales de los años en que se produjeron<sup>38</sup>:

$$D_2, \dots, D_{n-1}, D_n$$

Ahora podemos elaborar una serie para el ingreso fiscal ajustada por variaciones discrecionales; es decir, equivalente a los ingresos que se obtendrían si la estructura tributaria del año corriente se hubiera aplicado en todo el período que se analiza:

$$AT_1, AT_2, \dots, AT_{n-1}, AT_n$$

Como el año corriente (n) es el de referencia, el ingreso fiscal observado coincidiría con el ajustado.

$$AT_n = T_n$$

No obstante, debe corregirse el ingreso fiscal observado de los años n-1, n-2, ..., 2, 1 en función de la variación discrecional de los ejercicios subsiguientes. Aplicando el método del ajuste proporcional y como n es el año de referencia, la serie del ingreso fiscal ajustado es:

$$AT_{n-1} = T_n \left( \frac{T_n}{T_n - D_n} \right)$$

$$AT_{n-2} = T_{n-2} \left( \frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \left( \frac{T_{n-1}}{T_{n-1} - D_{n-1}} \right)$$

$$AT_2 = T_2 \left( \frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \left( \frac{T_{n-1}}{T_{n-1} - D_{n-1}} \right) \dots \left( \frac{T_3}{T_3 - D_3} \right)$$

lo que puede expresarse mediante la fórmula general:

$$AT_{n-j} = T_{n-j} \left( \frac{AT_{n-j+1}}{T_{n-j+1} - D_{n-j+1}} \right), j = 1, 2, \dots, n-2, n-1$$

<sup>37</sup>Adaptado de *Financial Policy Workshop: The Case of Kenya*, Instituto del FMI, 1981.

<sup>38</sup>Adviértase que el primer cambio discrecional se produce en el año 2, ya que el año 1 es el primer ejercicio de la serie cronológica.

Puede ser útil proporcionar un ejemplo numérico del método. Suponiendo que el ingreso fiscal observado obtenido en los años 1 a 5 sea el siguiente:

$$T_1 = 100, T_2 = 140, T_3 = 170, T_4 = 250, T_5 = 320$$

Suponga que sólo se produjeron cambios discrecionales en los años 2 y 4,

$$D_2 = 20, D_3 = 0, D_4 = 30, D_5 = 0$$

Ahora podemos elaborar una serie ajustada del ingreso fiscal, tomando el año 5 como ejercicio de referencia. El efecto de la medida discrecional en el año 4 consistió en un aumento del ingreso fiscal equivalente al 13,64%.

$$\left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right) = \left( \frac{250}{250 - 30} \right) = 1,1364$$

Si esa medida discrecional hubiera sido adoptada al comienzo del período de los datos, conforme al método del ajuste proporcional se produciría el consiguiente incremento proporcional del ingreso fiscal en todos los años anteriores al año 4.

Análogamente, si la medida discrecional se aplicara en el año 2, el ingreso fiscal aumentaría un 16,67% en ese ejercicio:

$$\left( \frac{T_2}{T_2 - D_2} \right) = \left( \frac{140}{140 - 20} \right) = 1,1667$$

Sólo es necesario corregir los datos del ejercicio fiscal del año 1 en relación con la variación del año 2. Así, si ambas medidas discrecionales hubieran sido adoptadas al comienzo del período de los datos, las series cronológicas, conforme al método del ajuste proporcional, pasarían a ser las siguientes:

$$AT_5 = T_5 = 320$$

$$AT_4 = T_4 = 250$$

$$AT_3 = T_3 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right) = (170)(1,1364) = 193,2$$

$$AT_2 = T_2 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right) = (140)(1,364) = 159,1$$

$$AT_1 = T_1 \left( \frac{T_4}{T_4 - D_4} \right) \left( \frac{T_2}{T_2 - D_2} \right) = (100)(1,1364)(1,1667) = 132,6$$

## Apéndice 3.4

Cuadro 3.2  
Colombia: Operaciones de la administración central

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>4.225</b>	<b>5.836</b>	<b>7.618</b>	<b>9.549</b>	<b>12.004</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>4.225</b>	<b>5.827</b>	<b>7.618</b>	<b>9.549</b>	<b>12.004</b>
Ingreso tributario	3.735	5.089	6.744	8.189	10.211
Impuesto a la renta	1.730	2.055	2.870	3.390	3.856
Impuestos a los bienes y servicios	1.586	2.452	3.155	3.899	5.416
Valor agregado	1.324	2.132	2.749	3.433	4.740
Ventas internas	864	1.251	1.629	2.064	3.166
Productos importados	460	881	1.120	1.369	1.574
Gasolina	262	320	406	466	676
Impuesto sobre importaciones (aranceles)	356	554	706	882	913
Otros impuestos	63	29	14	18	26
Ingreso no tributario	277	434	594	931	1.192
Ingresos de la propiedad	170	195	-54	259	721
Otros ingresos no tributarios	107	239	648	672	471
Transferencias corrientes	214	304	280	428	601
<b>Ingreso de capital</b>	—	<b>9</b>	—	—	—
Transferencias del resto del gob. central	—	9	—	—	—
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-4.831</b>	<b>-6.417</b>	<b>-7.460</b>	<b>-11.575</b>	<b>-15.862</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-3.281</b>	<b>-5.213</b>	<b>-7.203</b>	<b>-9.463</b>	<b>-13.249</b>
Sueldos y salarios	-789	-1.166	-1.628	-2.072	-2.551
Bienes y servicios	-245	-402	-605	-727	-909
Pagos de intereses	-407	-582	-780	-1.036	-1.879
Externos	-278	-339	-375	-404	-467
Internos	-129	-243	-405	-633	-1.411
Otros gastos corrientes (devengados)	77	-140	-114	-129	-181
Transferencias corrientes	-1.917	-2.924	-4.076	-5.498	-7.729
De las cuales:					
Al resto del gobierno central	-160	-292	-939	-1.473	-2.723
A gobiernos locales	-1.282	-1.830	-2.449	-3.069	-4.440
A empresas públicas	-75	-65	-67	-70	-39
<b>Gasto de capital</b>	<b>-848</b>	<b>-988</b>	<b>-1.385</b>	<b>-2.165</b>	<b>-3.017</b>
Formación de capital fijo	-438	-542	-869	-1.207	-1.315
Otros gastos de capital (devengados)	-51	-15	-45	-424	-663
Transferencias de capital	-358	-429	-471	-534	-1.040
Al resto del gobierno central	-210	-270	-377	-401	-102
A gobiernos locales	-148	-159	-23	-32	-800
A empresas públicas	—	—	-71	-101	-138
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>-702</b>	<b>-216</b>	<b>1.128</b>	<b>53</b>	<b>404</b>
De los cuales: Ingresos de privatización	—	21	1.242	208	755
<b>Resultado global, base de caja (déficit = -)</b>	<b>-632</b>	<b>-426</b>	<b>317</b>	<b>-1.473</b>	<b>-3.014</b>
<b>Resultado global subyacente, en base devengado excl. ingresos de privatización (déficit = -)</b>	<b>-606</b>	<b>-602</b>	<b>-1.084</b>	<b>-2.234</b>	<b>-4.613</b>
<b>Resultado global, devengado (déficit = -)</b>	<b>-606</b>	<b>-581</b>	<b>158</b>	<b>-2.026</b>	<b>-3.858</b>
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	12,6	13,3	13,1	12,9	13,3
Gasto total (subyacente) <sup>1</sup>	-14,4	-14,7	-15,0	16,0	-18,4
Resultado global subyacente (déficit = -)	-1,8	-1,4	-1,9	-3,0	-5,1

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 28.

<sup>1</sup>Incluye gastos devengados y no incluye ingresos de privatización.

Cuadro 3.3  
**Colombia: Operaciones del seguro social**

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>1.036</b>	<b>1.943</b>	<b>3.311</b>	<b>5.515</b>	<b>7.818</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>1.036</b>	<b>1.943</b>	<b>3.309</b>	<b>5.515</b>	<b>7.818</b>
Contribuciones del seguro social	744	1.389	1.797	3.287	4.396
Ingreso no tributario	126	236	556	740	1.300
Otros ingresos corrientes	--	--	68	68	87
Transferencias corrientes	166	318	888	1.421	2.036
De la administración central	129	247	888	1.421	2.036
Del sector privado	37	71	--	--	--
<b>Ingreso de capital</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>2</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
Venta de activos fijos	--	--	2	--	--
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-991</b>	<b>-1.676</b>	<b>-2.596</b>	<b>-3.886</b>	<b>-5.763</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-973</b>	<b>-1.645</b>	<b>-2.578</b>	<b>-3.843</b>	<b>-5.703</b>
Sueldos y salarios	-231	-390	-213	-262	-295
Bienes y servicios	-178	-301	-445	-591	-967
Pagos de intereses	-1	-1	-1	--	--
Transferencias corrientes al sector privado	-564	-953	-1.919	-2.990	-4.441
<b>Gasto de capital</b>	<b>-18</b>	<b>-30</b>	<b>-19</b>	<b>-42</b>	<b>-60</b>
Formación de capital fijo	-18	-30	-19	-42	-60
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>-45</b>	<b>-267</b>	<b>-715</b>	<b>-1.630</b>	<b>-2.055</b>
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	3,1	4,5	5,9	7,9	8,8
Gasto total y préstamos netos	-3,0	-3,8	-4,6	-5,3	-6,5
Resultado global (déficit = -)	0,1	0,6	1,3	2,2	2,3

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 32.

Cuadro 3.4  
**Colombia: Operaciones de las entidades descentralizadas<sup>1</sup>**

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>724</b>	<b>873</b>	<b>1.223</b>	<b>1.420</b>	<b>1.892</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>459</b>	<b>560</b>	<b>790</b>	<b>974</b>	<b>1.742</b>
Ingreso tributario	249	341	458	599	768
Ingreso no tributario	179	174	281	323	285
Bienes y servicios	66	113	149	168	173
Ingreso de la propiedad	11	16	32	46	60
Otros ingresos	103	45	101	108	53
Transferencias de la administración central	31	45	51	52	688
<b>Ingreso de capital</b>	<b>264</b>	<b>314</b>	<b>433</b>	<b>446</b>	<b>150</b>
Venta de activos	1	1	1	2	9
Transferencias	263	313	432	444	141
De las cuales:					
De la administración central	210	264	406	420	138
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-578</b>	<b>-829</b>	<b>-1.129</b>	<b>-1.409</b>	<b>-1.772</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-413</b>	<b>-426</b>	<b>-678</b>	<b>-842</b>	<b>-1.066</b>
Sueldos y salarios	-117	-114	-159	-193	-187
Impuestos y contribuciones al seguro social	-12	—	—	—	-67
Bienes y servicios	-79	-54	-178	-175	-201
Pagos de intereses	-58	-42	-66	-78	-116
Deuda externa	-56	-40	-57	-72	-78
Deuda interna	-2	-2	-9	-6	-38
Transferencias corrientes	-147	-216	-275	-396	-494
De las cuales:					
Al resto del gobierno central	—	-12	-3	-7	—
A gobiernos locales	—	—	-24	-34	-5
<b>Gasto de capital</b>	<b>-166</b>	<b>-403</b>	<b>-426</b>	<b>-568</b>	<b>-814</b>
Formación de capital fijo	-166	-400	-396	-549	-778
Transferencias a la administración central	—	-3	-30	-19	-36
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>2</b>	<b>—</b>	<b>-25</b>	<b>—</b>	<b>108</b>
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>146</b>	<b>44</b>	<b>94</b>	<b>11</b>	<b>120</b>
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	2,2	2,0	2,2	1,9	2,1
Gasto total	-1,7	-1,9	-2,0	-1,9	-2,0
Resultado global (déficit = -)	0,4	0,1	0,2	—	0,1

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 33.

<sup>1</sup>Incluye el Fondo de Construcción de Carreteras y entidades agrícolas y sociales.

Cuadro 3.5  
Colombia: Operaciones del gobierno central<sup>1</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996
<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>					
<b>Ingreso total</b>	<b>5.603</b>	<b>8.076</b>	<b>10.803</b>	<b>14.584</b>	<b>18.786</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>5.549</b>	<b>8.026</b>	<b>10.775</b>	<b>14.558</b>	<b>18.774</b>
Ingreso tributario	4.716	6.819	8.999	12.075	15.308
Ingreso no tributario	582	844	1.499	2.062	2.864
Transferencias corrientes	251	363	277	421	602
<b>Ingreso de capital</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>12</b>
Transferencias	53	49	25	24	3
Venta de activos fijos	1	1	3	2	9
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-6.017</b>	<b>-8.343</b>	<b>-9.837</b>	<b>-14.969</b>	<b>-20.469</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-4.496</b>	<b>-6.981</b>	<b>-9.517</b>	<b>-12.667</b>	<b>-17.227</b>
Sueldos y salarios	-1.137	-1.670	-2.000	-2.527	-3.033
Bienes y servicios	-502	-757	-1.228	-1.493	-2.077
Pagos de intereses	-466	-625	-847	-1.114	-1.995
Deuda externa	-335	-380	-433	-476	-545
Deuda interna	-131	-245	-414	-639	-1.449
Otros gastos corrientes (devengados)	77	-140	-114	-129	-181
Transferencias corrientes	-2.468	-3.789	-5.328	-7.404	-9.941
De las cuales:					
A gobiernos locales	-1.282	-1.830	-2.473	-3.103	-4.445
A empresas públicas	-75	-65	-67	-70	-39
<b>Gasto de capital</b>	<b>-821</b>	<b>-1.146</b>	<b>-1.423</b>	<b>-2.355</b>	<b>-3.754</b>
Formación de capital fijo	-622	-972	-1.284	-1.798	-2.153
Otros gastos de capital (devengados)	-51	-15	-45	-424	-663
Transferencias de capital	-148	-159	-94	-133	-938
De las cuales:					
Al resto del gobierno general	-148	-159	-23	-32	-800
A empresas públicas	—	—	-71	-101	-138
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>-700</b>	<b>-216</b>	<b>1.103</b>	<b>53</b>	<b>512</b>
De los cuales:					
Ingresos de privatización	0	21	1.242	208	755
Resultado global, base de caja (déficit = -)	-440	-112	1.125	168	-839
Resultado global subyacente, en base devengado excl. ingresos de privatización (déficit = -)	-414	-288	-277	-593	-2.438
Resultado global, base devengado (déficit = -)	-414	-267	966	-385	-1.683
<i>(Como porcentaje del PIB)</i>					
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	16,7	18,7	18,6	19,8	20,8
Gasto total (subyacente) <sup>2</sup>	-18,0	-19,1	-19,1	-20,6	-23,5
Resultado global subyacente (déficit = -)	-1,2	-0,7	-0,5	-0,8	-2,7

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 30.

<sup>1</sup>Incluye la administración central, las instituciones del seguro social y las entidades descentralizadas.

<sup>2</sup>Incluye gastos devengados y no incluye ingresos de privatización.

Cuadro 3.6  
**Colombia: Operaciones de los gobiernos locales<sup>1</sup>**

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>3.388</b>	<b>4.532</b>	<b>5.697</b>	<b>9.131</b>	<b>12.758</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>3.151</b>	<b>4.227</b>	<b>5.667</b>	<b>9.074</b>	<b>11.752</b>
Ingreso tributario	870	1.115	1.386	2.284	2.588
Ingreso no tributario	769	1.098	1.408	2.721	4.084
Resultado operativo	466	648	871	1.182	1.366
Otros ingresos	303	450	537	1.539	2.718
Transferencias corrientes	1.512	2.014	2.872	4.070	5.080
De las cuales:					
De la administración central	1.282	1.830	2.449	3.069	4.440
<b>Ingreso de capital</b>	<b>237</b>	<b>306</b>	<b>31</b>	<b>57</b>	<b>1.006</b>
Transferencias de capital	149	202	30	56	1.004
Venta de activos fijos	89	104	1	1	2
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-3.211</b>	<b>-4.219</b>	<b>-5.926</b>	<b>-9.400</b>	<b>-12.877</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-2.327</b>	<b>-2.836</b>	<b>-4.329</b>	<b>-7.076</b>	<b>-8.031</b>
Sueldos y salarios	-1.013	-1.285	-1.367	-2.251	-3.761
Bienes y servicios	-548	-712	-1.241	-504	-264
Impuestos a la renta y las utilidades	-2	-3	-21	-156	-206
Pagos de intereses	-449	-435	-579	-780	-1.089
Deuda externa	-213	-156	-173	-194	-242
Deuda interna	-237	-279	-405	-585	-847
Transferencias corrientes	-296	-376	-1.079	-3.314	-1.711
De las cuales:					
Al gobierno central	—	-24	-49	-83	-47
Otros gastos	-19	-25	-43	-71	-1.000
<b>Gasto de capital</b>	<b>-1.208</b>	<b>-1.584</b>	<b>-1.716</b>	<b>-2.377</b>	<b>-5.021</b>
Formación de capital fijo	-1.076	-1.430	-1.630	-2.360	-4.497
Transferencias de capital	-132	-154	-86	-17	-524
De las cuales:					
Al gobierno central	—	-22	—	—	—
A empresas públicas	-68	-114	-86	-17	-381
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>325</b>	<b>201</b>	<b>119</b>	<b>53</b>	<b>175</b>
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>177</b>	<b>314</b>	<b>-229</b>	<b>-268</b>	<b>-119</b>
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	1,1	10,4	10,1	12,4	14,3
Gasto total	-9,6	-9,7	-10,5	-12,7	-14,5
Resultado global (déficit = -)	0,5	0,7	-0,4	-0,4	-0,1

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 34.

<sup>1</sup>Incluye gobiernos departamentales y municipales y empresas no financieras de agua, teléfonos, electricidad y el subterráneo de Medellín.

Cuadro 3.7  
Colombia: Operaciones del gobierno general<sup>1</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>7.560</b>	<b>10.571</b>	<b>13.934</b>	<b>20.342</b>	
<b>Ingreso corriente</b>	<b>7.416</b>	<b>10.396</b>	<b>13.898</b>	<b>20.291</b>	
Ingreso tributario	5.584	7.931	10.364	14.203	
Ingreso no tributario	1.351	1.942	2.907	4.783	
Resultado operativo	466	648	871	1.182	
Otros ingresos	885	1.294	2.036	3.601	
Transferencias corrientes	481	523	627	1.305	
<b>Ingreso de capital</b>	<b>144</b>	<b>175</b>	<b>36</b>	<b>51</b>	
Transferencias de capital	54	70	32	48	
Venta de activos fijos	90	105	4	3	
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-7.795</b>	<b>-10.524</b>	<b>-13.198</b>	<b>-20.995</b>	
<b>Gasto corriente</b>	<b>-5.539</b>	<b>-7.960</b>	<b>-11.304</b>	<b>-16.401</b>	
Sueldos y salarios	-2.150	-2.955	-3.367	-4.778	
Bienes y servicios	-1.050	-1.469	-2.469	-1.997	
Pagos de intereses	-915	-1.060	-1.426	-1.894	
Deuda externa	-548	-536	-606	-670	
Deuda interna	-368	-524	-819	-1.224	
Transferencias corrientes	-1.482	-2.311	-3.885	-7.532	
De las cuales:					
A empresas públicas	-75	-65	-67	-70	
Otros gastos corrientes	-19	-25	-43	-71	
Otros gastos corrientes (devengados)	77	-140	-114	-129	
<b>Gasto de capital</b>	<b>-1.881</b>	<b>-2.549</b>	<b>-3.116</b>	<b>-4.700</b>	
Formación de capital fijo	-1.698	-2.402	-2.914	-4.158	
Otros gastos de capital (devengado)	-51	-15	-45	-424	
Transferencias de capital	-132	-132	-157	-118	
De las cuales:					
A empresas públicas	-68	-114	-157	-118	
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>-375</b>	<b>-15</b>	<b>1.222</b>	<b>106</b>	
De los cuales:					
Ingresos de privatización	0	21	1.242	208	
<b>Resultado global, base de caja (déficit = -)</b>	<b>-261</b>	<b>202</b>	<b>895</b>	<b>-100</b>	
<b>Resultado global subyacente, en base devengado excl. ingresos de privatización (déficit = -)</b>	<b>-235</b>	<b>26</b>	<b>-507</b>	<b>-861</b>	
<b>Resultado global, base devengado (déficit = -)</b>	<b>-235</b>	<b>47</b>	<b>736</b>	<b>-653</b>	
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
<b>Partida informativa:</b>					
Ingreso total	22,6	24,1	24,0	27,6	
Gasto total (subyacente) <sup>2</sup>	-23,3	-24,0	-24,9	-28,7	
Resultado global, base de caja (déficit = -)	-0,8	0,5	1,5	-0,1	
Resultado global subyacente (déficit = -) <sup>2</sup>	-0,7	0,1	-0,9	-1,2	
Resultado global, base devengado (déficit = -) <sup>3</sup>	-0,7	0,1	1,3	-0,9	

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 31.

<sup>1</sup>Incluye el gobierno central y los gobiernos locales. Cuadro ajustado con fines didácticos.

<sup>2</sup>Incluye gastos devengados y no incluye ingresos de privatización.

<sup>3</sup>Incluye los gastos en base devengado, los ingresos de privatizaciones y el resultado cuasifiscal.



Cuadro 3.8  
**Colombia: Operaciones de las empresas públicas no financieras**

	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>				
<b>Ingreso total</b>	<b>1.849</b>	<b>2.184</b>	<b>2.584</b>	<b>3.423</b>	<b>4.644</b>
<b>Ingreso corriente</b>	<b>1.786</b>	<b>2.116</b>	<b>2.586</b>	<b>3.350</b>	<b>4.440</b>
Ingreso tributario	3	5	5	—	—
Ingreso no tributario	1.709	2.046	2.515	3.280	4.400
Resultado de operación	1.486	1.707	2.259	2.817	3.611
Otros ingresos	223	339	256	463	789
Transferencias corrientes	75	65	67	70	39
<b>Ingreso de capital</b>	<b>63</b>	<b>69</b>	<b>-2</b>	<b>73</b>	<b>204</b>
Transferencias de capital	54	64	-4	65	187
Venta de activos fijos	9	5	2	8	17
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-1.641</b>	<b>-2.274</b>	<b>-2.238</b>	<b>-3.614</b>	<b>-4.658</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>-1.382</b>	<b>-1.240</b>	<b>-1.339</b>	<b>-2.041</b>	<b>-2.396</b>
Impuesto sobre la renta	-304	-55	-77	-178	-252
Contribuciones al seguro social	-27	—	—	—	-38
Pagos de intereses	-359	-359	-398	-410	-484
Deuda externa	-231	-185	-184	-166	-248
Deuda interna	-127	-174	-214	-244	-236
Transferencias corrientes	-692	-826	-864	-1.453	-1.623
De las cuales:					
Al gobierno general	-379	-575	-572	-873	-1.197
<b>Gasto de capital</b>	<b>-610</b>	<b>-1.213</b>	<b>-859</b>	<b>-1.676</b>	<b>-2.363</b>
Formación de capital fijo	-560	-1.150	-746	-1.568	-1.865
Transferencias de capital	-51	-63	-113	-107	-498
De las cuales:					
Al gobierno general	—	—	-32	-44	—
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>350</b>	<b>179</b>	<b>-40</b>	<b>103</b>	<b>100</b>
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>207</b>	<b>-90</b>	<b>346</b>	<b>-191</b>	<b>-15</b>
<b>Partidas informativas:</b>					
Resultado en cuenta corriente	404	876	1.247	1.309	2.044
Ingresos de operación	3.573	3.764	4.702	5.844	6.906
Sueldos y salarios	-231	-306	-344	-400	-490
Bienes y servicios	-1.857	-1.751	-2.098	-2.626	-2.805
	<i>(En porcentaje del PIB)</i>				
Ingreso total	5,5	5,0	4,5	4,6	5,1
Gasto total y préstamos netos	-4,9	-5,2	-3,9	-4,9	-5,1
Resultado global (déficit = -)	0,6	-0,2	0,6	-0,3	0,0
Resultado de operación	5,1	4,7	4,3	4,4	4,9

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 35.

Cuadro 3.9  
**Colombia: Operaciones del sector público no financiero ampliado<sup>1</sup>**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>(En miles de millones de pesos colombianos)</i>						
<b>Ingreso total</b>	<b>8.557</b>	<b>11.947</b>	<b>15.614</b>	<b>22.482</b>		
<b>Ingreso corriente</b>	<b>8.418</b>	<b>11.817</b>	<b>15.769</b>	<b>22.520</b>		
Ingreso tributario	5.256	7.881	10.292	14.025		
Ingreso no tributario	3.060	3.988	5.422	8.063		
Resultado de operación	1.952	2.355	3.130	3.999		
Otros ingresos	1.108	1.633	2.292	4.064		
Transferencias corrientes	102	-52	55	432		
<b>Ingreso de capital</b>	<b>139</b>	<b>130</b>	<b>-156</b>	<b>-38</b>		
Transferencias de capital	40	20	-161	-49		
Venta de activos fijos	99	110	6	11		
<b>Gasto total y préstamos netos</b>	<b>-8.585</b>	<b>-11.989</b>	<b>-14.531</b>	<b>-23.325</b>		
<b>Gasto corriente</b>	<b>-6.136</b>	<b>-8.505</b>	<b>-11.927</b>	<b>-17.321</b>		
Sueldos y salarios	-2.150	-2.955	-3.367	-4.778		
Compras de bienes y servicios	-1.050	-1.469	-2.469	-1.997		
Pagos de intereses	-1.274	-1.419	-1.824	-2.304		
Deuda externa	-779	-721	-790	-836		
Deuda interna	-495	-698	-1.033	-1.468		
Transferencias corrientes	-1.720	-2.497	-4.110	-8.042		
Otros gastos corrientes	-19	-25	-43	-71		
Otros gastos corrientes (devengados)	77	-140	-114	-129		
<b>Gasto de capital</b>	<b>-2.424</b>	<b>-3.648</b>	<b>-3.786</b>	<b>-6.213</b>		
Formación de capital fijo	-2.258	-3.552	-3.660	-5.726		
Transferencias de capital	-115	-81	-81	-63		
Otros gastos de capital (devengados)	-51	-15	-45	-424		
<b>Préstamos netos (gasto = -)</b>	<b>-25</b>	<b>164</b>	<b>1.182</b>	<b>209</b>		
De los cuales:						
Ingresos de privatización	0	21	1.242	208		
<b>Resultado global, base de caja (déficit = -)</b>	<b>-54</b>	<b>113</b>	<b>1.242</b>	<b>-290</b>		
<b>Resultado global, base devengado (déficit = -)</b>	<b>-28</b>	<b>-42</b>	<b>1.083</b>	<b>-843</b>		
Resultado cuasifiscal (déficit = -)	-169	-356	-54	294		
<b>Resultado global subyacente ampliado<sup>2</sup></b>	<b>-197</b>	<b>-419</b>	<b>-214</b>	<b>-757</b>		
<b>Resultado global ampliado (déficit = -)<sup>3</sup></b>	<b>-197</b>	<b>-398</b>	<b>1.029</b>	<b>-549</b>		
<b>Financiamiento</b>	<b>197</b>	<b>398</b>	<b>-1.029</b>	<b>549</b>	<b>1.805</b>	
Externo (neto) <sup>4</sup>	-718	-40	-1.253	904	762	
Interno (neto)	915	438	225	-355	1.043	
Banco de la República	155	496	5	187	-97	
Crédito interno (neto)	-14	140	-49	481	-83	
Financiamiento del resultado cuasifiscal	169	356	54	-294	-14	
Resto del sistema bancario	-110	1	-110	-375	29	
Bonos y otros	896	-214	171	-721	267	
Deuda flotante	-26	155	159	554	844	

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 27.

<sup>1</sup>Cuadro ajustado con fines didácticos.

<sup>2</sup>Incluye los gastos en base devengado y el resultado cuasifiscal. No incluye los ingresos de privatización.

<sup>3</sup>Incluye los gastos en base a valores devengados, los ingresos de privatización y el resultado cuasifiscal.

<sup>4</sup>Incluye créditos de corto, mediano y largo plazo, y la colocación de bonos en el exterior.

Cuadro 3.10  
**Colombia: Operaciones de las principales empresas públicas**  
 (En miles de millones de pesos colombianos)

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>I. Fondo Nacional del Café</b>					
Ingreso corriente	-180	112	423	1	269
Del cual:					
Resultado de operación	-242	-43	402	-22	146
Gasto corriente	59	123	167	167	121
Del cual:					
Pago de intereses	41	88	109	106	53
Resultado en cuenta corriente (déficit = -)	-239	-11	256	-166	149
Gasto de capital y préstamos netos	-68	72	93	15	67
Del cual:					
Formación bruta de capital fijo	6	65	23	13	50
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>-171</b>	<b>-83</b>	<b>163</b>	<b>-181</b>	<b>82</b>
<b>II. ECOPETROL</b>					
Ingreso corriente	1.166	1.044	1.122	1.775	2.186
Del cual:					
Resultado de operación	1.090	983	1.054	1.659	1.915
Gasto corriente	750	573	656	915	1.249
Del cual:					
Pago de intereses	31	3	48	41	87
Resultado en cuenta corriente (déficit = -)	416	471	466	860	937
Gasto de capital y préstamos netos	385	603	413	930	1.219
Del cual:					
Formación bruta de capital fijo	307	665	384	912	902
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>32</b>	<b>-132</b>	<b>53</b>	<b>-69</b>	<b>-282</b>
<b>III. CARBOCOL</b>					
Ingreso corriente	103	76	44	89	116
Del cual:					
Resultado de operación	59	53	15	51	80
Gasto corriente	125	70	53	79	84
Del cual:					
Pago de intereses	95	48	41	56	67
Resultado en cuenta corriente (déficit = -)	-22	6	-9	10	32
Gasto de capital y préstamos netos	-195	-45	5	-39	-40
Del cual:					
Formación bruta de capital fijo	7	4	5	16	17
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>176</b>	<b>51</b>	<b>-1</b>	<b>49</b>	<b>72</b>
<b>IV. Compañías de Electricidad Nacionales<sup>1</sup></b>					
Ingreso corriente:	298	415	595	907	1.127
Del cual:					
Resultado de operación	253	357	487	701	867
Gasto corriente	217	220	282	489	649
Del cual:					
Pago de intereses	176	177	189	196	252
Resultado en cuenta corriente (déficit = -)	81	196	313	417	478
Ingreso de capital	19	35	21	40	115
Gasto de capital y préstamos netos	-8	112	200	296	558
Del cual:					
Formación bruta de capital fijo	91	181	185	296	461
<b>Resultado global (déficit = -)</b>	<b>108</b>	<b>118</b>	<b>134</b>	<b>162</b>	<b>35</b>

Fuente: FMI, documento SM/97/129, cuadro 37.

<sup>1</sup>Incluye CORELCA, CVC, ICEL, ELECOR y ELEICEL.